UNIVERSIDAD DE PANAMÁ

VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO

FACULTAD DE HUMANIDADES

MAESTRÍA EN HISTORIA DE AMÉRICA LATINA

# EL MUNICIPIO DE LA CIUDAD DE PANAMÁ (1924 -1928)

POR:

IRINA BEZLAIDA CALDERÓN ROMERO

TESIS PRESENTADA COMO UNO DE LOS REQUISITOS PARA OPTAR AL TÍTULO

MAESTRÍA EN HISTORIA DE AMÉRICA LATINA

DIRIGIDO POR LA DOCTORA FERMINA SANTANA

PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ

2025

# Dedicatoria

A mis padres: Florentina Romero Yáñez, q.e.p.d. y Alfonso Calderón Guardia, q.e.p.d. por su amor y muestras de fe en un futuro mejor de la mano de Dios.

# Agradecimientos

¡Gracias a Dios y la Virgen María Santísima!

Y a todos los que manifestaron su apoyo, orientación, motivación y paciencia durante el proceso de elaboración de este trabajo de investigación, especialmente a la Doctora Fermina Santana.

¡Gracias, Dios les bendice!

## RESUMEN

Los objetivos de este trabajo de investigación son la descripción de la gestión del Municipio de la ciudad de Panamá hacia los intereses comunes del distrito entre los años 1924 y 1928 y su contribución con la historia de la evolución de este aparato estatal, especialmente, en la temática relacionada al poder local, la descentralización, o bien, la autonomía.

Para tener una idea mejor de lo que fue la gestión del Municipio de la ciudad de Panamá se pudo consultar documentos relacionados con este y a otros municipios latinoamericanos en periodos diferentes y se hizo evaluaciones de gestión a partir de decretos, resoluciones y acuerdos u otro documento que pudieran ayudar a construir la historia local de dicho distrito.

El poder de gestión del municipio de la ciudad de Panamá de 1924 a 1928 frente a las necesidades o servicios públicos de principio de siglo XX no fue autónomo como se establecía en las normas vigentes. De allí que dicho municipio funcionó como un gobierno local sin poder en esos primeros años de la República.


***Palabras claves***: Municipio, autonomía, descentralización, historia, poder.


## ABSTRACT

The objectives of this research are to describe the management of the municipality of Panama City towards the common interests of the district between 1924 and 1928, and contribute to the history of the evolution of this state apparatus, especially on the subject related to local power and decentralization; in other words, autonomy.

To have a better idea to what was the management of the municipality of Panama City was, we had to consult documents related to it and to other Latin American municipalities in

different periods of history and to make management evaluations based on decrees, resolutions and agreements or other document that could help build the local history of this district.

The management power of the Municipality of Panama City from 1924 to 1928 in relation to public needs or services at the beginning of the 20th century was not autonomous as it was established in current regulations. Hence, said municipality functioned as a local government without power in the early years of the republic.

***Keywords:*** Municipality, autonomy, decentralization, history, power,

# ÍNDICE

## Introducción

PÁGINAS

**CAPÍTULO 1. EL PROBLEMA** 1
**1.1. Planteamiento del Problema** 2
**1.2. Objetivos** 3
**1.3 Justificación** 4
**1.3. Hipótesis** 5
**1.5. Delimitación del Problema** 5
**1.6. Limitaciones y Alcances** 5
**1.7. Marco de Referencia** 6
**1.7.1. Marco Histórico** 6
**1.7.1.2. Antecedentes** 6
**1.7.2. Contexto Histórico** 7
**1.8. Marco Teórico** 12
**1.8.1 Marco conceptual** 12
**1.8.2. El Estado del Arte** 14
**1.9. Marco Metodológico** 16
**1.9.1. Tipo de Investigación** 16
**1.9.2. Técnicas de Investigación** 17
**CAPÍTULO 2. EL MUNICIPIO HISPANO EN AMÉRICA LATINA** 18
**2.1. El Municipio como poder local en las colonias españolas** 19
**2.1.1. Bogotá: una administración especial** 23
**2.2. Leyes que regularon el Municipio durante la Unión de Panamá a Colombia** 25
**2.2.1. El Estado Federal de Panamá y el Municipio** 29
**2.2.2. La Constitución colombiana de 1886 y las regulaciones a los municipios** 31
**2.2.3. El Municipio de Panamá y el marco legal de 1886** 34
**CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO DE PANAMÁ** 35
**3.1. Leyes que regularon los municipios a inicios de la República** 36
**3.3. Continuidad de las disposiciones del siglo XIX en torno al Municipio de Panamá en la Constitución de la República** 38

**CAPÍTULO 4. LA ADMINISTRACIÓN DEL MUNICIPIO DE PANAMÁ (1924 – 1928) 40**
**4.1. Administración del Municipio 50**
**4.1.1. El Alcalde y sus funciones 52**
**4.1.2. El Concejo Municipal 54**
**4.1.3. El Secretario y sus funciones 57**
**4.1.4. El tesorero municipal y sus responsabilidades 58**
**4.1.5. Los Corregidores y sus funciones 59**
**4.2. Política municipal 60**
**4.2.1. Frecuencia de reuniones del Concejo 61**
**4.2.2. Las actas y su importancia 62**
**4.2.3. Acuerdos Municipales 63**
**4.2.4. Las resoluciones 64**
**4.3. Aspectos importantes sobre la función del Municipio de Panamá (1924 -1928) 66**
**4.3.1. Estructura del Municipio 70**
**4.3.1.1. Designación de calles, plazas, parques, cementerios y luminarias 71**
**4.3.1.2. Sector salud 83**
**4.3.1.3. Regulación del servicio en los mercados y mataderos. 91**
**4.3.1.4. Intervención del municipio en la instrucción pública 93**
**4.3.1.4.1. Subvención, becas, salarios a funcionarios de la instrucción pública y reparación de parques escolares 95**
**4.3.1.5. Regulación de la documentación producida en el Municipio 102**
**4.3.1.6. Disposiciones sobre los servicios y actividades a la comunidad 105**
**4.3.1.6.1. Disposiciones sobre la electricidad 106**
**4.3.1.7. Vigilancia y seguridad del Municipio 114**
**4.3.1.7. 1. Decretos sobre actividades varias 114**
**4.3.1.7. 2. Acuerdos sobre actividades varias 118**
**4.3.1.8. Disposiciones sobre el mercadeo de productos 119**
**4.3.1.9. Venta de terrenos 120**
**4.3.2.0. Transporte y caminos 124**
**4.3.2.1. Regulación de los animales 134**
**CONCLUSIONES 140**
**BIBLIOGRAFÍA 142**

# ÍNDICE DE TABLA


| | Páginas |
|---|---|
| Tabla 1 | 20 |
| Tabla 2 | 28 |
| Tabla 3 | 47 |
| Tabla 4 | 83 |

# Introducción

Se pretende con este trabajo de investigación, no solo describir la gestión del municipio de la ciudad de Panamá hacia los intereses comunes del distrito en los años 1924 a 1928, sino contribuir con la historia de la evolución de este aparato estatal, especialmente, en la temática relacionada a la autonomía.

El municipio, inductivamente, es la entidad local formada por los vecinos de un determinado territorio para gestionar autónomamente sus intereses comunes y a la vez, deductivamente, es el aparato estatal que evidencia una estructura de poder.

El municipio es el centro de la vida comunal y si queremos que Panamá fortalezca su Estado debe poseer municipios con cierta libertad de gestión hacia su propio desarrollo ya que esta es una realidad y debe su existencia al hecho natural de la vida del hombre en común.

Lo ideal sería que producto de acciones democráticas, la mayoría (población) representada en los menos (sus autoridades), decida para el bien común, pero en la realidad, ocurre lo contrario, pues esto se desdibuja gracias a las voluntades contaminadas o mal orientadas de intereses particulares o privados y no así los legítimos deseos comunes.

Este trabajo se desarrolló en cuatro capítulos: en el primero denominado el problema, se presenta desde su planteamiento hasta los marcos teóricos y metodológicos de la investigación, para que así se pueda comprender la importancia de la temática municipal en la historia y gestión de la ciudad de Panamá a inicios de la República. En el segundo denominado el Municipio Hispano en América Latina se evidenció la constante de los gobiernos locales fuertes sin división de poderes, o bien, gobiernos coloniales centralizados

que abarcaba la autoridad de turno: el poder judicial, administrativo y político al mismo tiempo, pero a la vez participativos por su nivel de consulta a la comunidad. Este fue el caso de Panamá, que al momento de ser Castilla del Oro con un municipio participativo y primero en Tierra Firme, escoge alcaldes producto de un cabildo entre sus vecinos. El tercero, llamado evolución histórica del municipio de Panamá contempla la evolución histórica del mismo de una forma sencilla que describe su desarrollo histórico a la luz de la evolución constitucional en nuestro país. Finalmente, el cuarto se dedica a la administración del municipio de Panamá 1924 – 1928 en atención a documentos normativos, llámese códigos, acuerdos municipales y decretos de los alcaldes. Además, se presentan aspectos relevantes de la gestión administrativa del municipio en la ciudad de Panamá en dicho periodo.

Con esta investigación se describe lo que el municipio representó como aparato estatal que mostró una estructura de poder, pero sin autonomía y que en diferentes países latinoamericanos, en su momento, tampoco vivieron una real autonomía política - administrativa en el siglo XX, pues se caracterizaron, en su mayoría, por la centralización.

Esta práctica se da especialmente a inicios de las repúblicas, cuando el discurso fue pendular al defender, en ocasiones el modelo federalista, y en otros, el unitario, lo que dependió, justamente, del momento y el régimen dominante en cada país por lo que el tema municipal se movió entre el discurso descentralista o el centralizado.

Investigaciones como esta ayudan a comprender que el municipio en Panamá no escapó al modelo centralizador presidencial latinoamericano y que ya es hora de empoderar a la ciudadanía en los gobiernos locales para que no perduren prácticas similares a las pasadas. Es probable optimizar en este siglo la gestión del municipio en la ciudad de Panamá si, por ejemplo, ponemos atención a la educación ciudadana, a la creación de canales de

participación popular, al fortalecimiento de las políticas administrativas hacia el recurso humano, el cambio organizacional y también a la planificación participativa y adecuada a los recursos existentes y a la  desburocratización de la administración.

# CAPÍTULO 1. EL PROBLEMA

## 1.1. Planteamiento del Problema

¿Cuáles fueron los factores que llevaron a que durante los años de 1924 a 1928 la administración del distrito de la ciudad de Panamá fuera controlada por el poder Ejecutivo y cómo es en la actualidad? Sin ánimos de apresurar y errar en la respuesta se puede decir, en atención a investigaciones relacionadas al tema, que el municipio en Latinoamérica y, por ende, en Panamá, fue centralizado en su implementación, modelo y gestión administrativa, pues no tuvo poder de gestión o autonomía total para encargarse de las necesidades públicas de la ciudad capital a inicios de nuestra república. Sin embargo, sí estuvo activo por su presunción de evolución o cambio. Lo primordial es que predominó o actuó jurídicamente en base al modelo centralista la mayor parte de su existencia desde que se heredó de la península Ibérica esta entidad democrática administrativa local.

Este trabajo describe la historia del municipio de la ciudad capital de Panamá durante el periodo de 1924 a 1928, el cual estuvo enmarcado entre grandes movimientos internos como la Huelga Inquilinaria[1] que sacudió las cimientes de las ciudades terminales (Panamá y Colón), y los hechos provocados por Acción Comunal[2] que repercutió en el ámbito estatal.

En esta tesis se hace una aproximación a lo que el municipio representó como aparato estatal, el cual evidenció una estructura de poder, pero sin autonomía y que en diferentes

[1] En 1925, el pueblo panameño se lanza a las calles en demanda de una mejor vivienda y un precio más justo, acorde con la realidad del momento. Esta fue una lucha espontánea de la clase trabajadora que desenmascara a una minoría propietaria de casas que sin sensibilidad social, se aprovechaban de su poder económico y político para defender a toda costa sus intereses (Panamá B. N., 2019).

[2] El 19 de agosto de 1923 se constituyó Acción Comunal un movimiento de protesta de acciones concretas frente a la corrupción en los partidos políticos que alcanzaban el poder en Panamá. Con la participación de un grupo de profesionales, entre los que se destacan Ramón E. Mora, Germán Gil Guardia, Víctor F. Goytía, Rubén D. Conte, José Pezet y José Manuel Quirós (Panamá B. N., 2019).

países latinoamericanos, en su momento, tampoco vivieron una real autonomía política – administrativa en el siglo XX, pues se caracterizaron, en su mayoría, por la centralización.

Esta práctica se daba especialmente a inicios de las repúblicas cuando el discurso fue pendular al defender en ocasiones el modelo federalista y, en otras, el unitario, lo que dependió, justamente del momento y el régimen dominante en cada país por lo que el tema municipal se movió entre el discurso descentralista o el centralizado. En Panamá, esta institución no escapó al modelo centralizador presidencial latinoamericano.

## 1.2. Objetivos

### 1.2.1. Objetivo General

- Conocer la gestión autónoma del Municipio de Panamá hacia los intereses comunes del distrito desde 1924 hasta 1928 con el apoyo de sus decretos, acuerdos y resoluciones en medio de un periodo de crisis.

### 1.2.2. Objetivos Específicos

- Describir la estructura del proyecto de investigación, haciendo énfasis en el planteamiento del problema, los objetivos, marco teórico y la metodología que se utilizó durante la investigación.
- Analizar como funcionaron los municipios latinoamericanos, incluyendo el de Panamá, durante el periodo 1924 al 1928.
- Explicar la evolución que tuvo el municipio de Panamá, durante el periodo 1924 al 1928.
- Analizar la forma en que se desarrolló la administración del municipio de Panamá durante el periodo de 1924 a 1928, mediante el uso de los códigos, acuerdos municipales y decretos alcaldicios.

## 1.3 Justificación

Este trabajo resulta provechoso para el estudio de la historia local de la ciudad capital del periodo comprendido entre 1924 a 1928 porque permite conocer diversos aspectos propios de la vida del distrito, en este caso, el de Panamá en ese periodo de referencia para investigaciones dirigidas a establecer la importancia de la descentralización o empoderamiento de la ciudadanía en los gobiernos locales que precisamente hoy este tema está retornando a prácticas similares.

Al revisar la historiografía nacional relacionada al Municipio de Panamá se observó que faltaba trabajar el tema relacionado a la autonomía o descentralización del poder desde la forma de gobierno local o municipal en el periodo liberal de 1924 a 1928. Si bien se ha escrito sobre el gobierno de dicho periodo que correspondió al presidente Rodolfo Chiari[3] fue interesante conocer la forma en que la administración del Estado (normativa) dejó consecuencias en la vida del municipio de Panamá y viceversa (cuando la ciudad llevó al Estado a tomar acciones frente a sus hechos).

El contexto socioeconómico y político de este periodo coincidió, no solo con la inversión de capital extranjero en las ciudades terminales de Panamá y Colón, especialmente por la proximidad de nuestra ciudad a la vía interoceánica (Canal de Panamá), sino con los movimientos sociales relevantes de la historia republicana panameña entre los que se pueden señalar: huelgas obreras y el movimiento inquilinario de 1925 que podría correlacionarse con la gestión o el discurso municipal de esos años frente a la preservación de aspectos sociales o como causante de descontento con sus acciones.

[3] Se posesionó como Presidente el 1 de octubre de 1924.

### 1.3. Hipótesis

La administración del distrito de Panamá durante los años de 1924 a 1928 fue designada por el Poder ejecutivo[4], lo que llevó a que la misma no tuviera la autonomía suficiente para realizar su tarea y en la actualidad, a pesar de que el alcalde es escogido por votación popular continúa bajo la tutela del Poder Ejecutivo centralizada, fundamentalmente por intereses partidistas.

### 1.5. Delimitación del Problema

La investigación del tema se desarrolló en el período liberal panameño comprendido entre 1924 y 1928 en el cual, según la normativa vigente, gozaba de una autonomía o descentralización del poder, en función del gobierno local o municipal del distrito de Panamá. En atención al espacio geográfico o ubicación, este se centró en lo que corresponde al distrito capital en ese período quinquenal.

### 1.6. Limitaciones y Alcances

Aproximarse a la gestión del municipio de la ciudad de Panamá fue interesante y a pesar de que la estructura administrativa actual tiene poca viabilidad o acceso a las fuentes documentales[4], se pudo consultar documentos relacionados al municipio de Panamá y al Latinoamericano en periodos diferentes y hacer evaluaciones de gestión a partir de decretos, resoluciones, acuerdos u otro documento que pudieran ayudar a construir la historia local de dicho distrito.

Se describe la gestión autónoma o no del municipio de la ciudad de Panamá hacia los intereses comunes del distrito en los años 1924 y 1928 y contribuir con la historia de la

[4] Y en atención a que pronto se celebraran 100 años de dicha gestión, algunas fuentes quizás por falta de preservación, conservación y restauración de estas estaban en franco deterioro.

evolución de este aparato estatal, especialmente en la temática relacionada al poder local, la descentralización, o bien, la autonomía local.

## 1.7. Marco de Referencia

### 1.7.1. Marco Histórico

El marco histórico del Municipio contiene los orígenes y evolución de este aparato administrativo en América Latina y, en especial, en Panamá.

#### 1.7.1.2. Antecedentes

Como antecedente del Municipio en América Latina se tiene al Cabildo, pues es parte de la herencia española que perdura como estructura administrativa en nuestras repúblicas latinoamericanas. Este acontecimiento se comprende mejor con lo presentado por autores como Andrew Nickson quien confirma que el antecedente más próximo de la historia del municipio en Latinoamérica está en el idealizado Cabildo como sistema de gobierno local de la Colonia española que en sus inicios estuvo alejado de su fin democrático, porque facilitó la corrupción y la formación de consejos oligárquicos cuyos miembros pertenecían a la élite de los españoles peninsulares y que con el tiempo alcanzó su objetivo de canal para la expresión de una creciente demanda local de independencia de España hasta retomar su imagen democrática como cabildo con las luchas por la independencia en América.

> "El cabildo abierto, introducido con el fin de conseguir apoyo para el movimiento independentista, ha adoptado una función simbólica en la actualidad y lo imitan las autoridades municipales en todo el subcontinente como mecanismo para fomentar un estilo de participación y responsabilidad para la democracia local" (Nickson, 1993, p. 342).

La introducción de la filosofía liberal anglosajona de finales del siglo XIX en América Latina se reflejó, en algunos países en sus constituciones idealistas basadas en el modelo

estadounidense. Estas concedieron a los gobiernos locales, amplios poderes y una autonomía formal, pero "la prolongada tradición centralista provocó que los gobiernos locales carecieran de los recursos financieros necesarios para ejercer la amplia gama de funciones que formalmente se les asignaba" (Nickson, 1993, p. 342). Es así que se dio una crisis de capacidad administrativa, que unida al discurso que exaltaba la importancia del municipio y de su antecesor, el cabildo, ocultaba su realidad llena de incompetencia, inmoralidad e impotencia en los asuntos municipales, lo que desfavoreció su descentralización.

De lo expresado sobre la historia del municipio en los países latinoamericanos se puede observar la conformación de la estructura de poder municipal en la ciudad de Panamá durante el periodo entre 1924 y 1928 y que es posible que en ese momento tampoco tuviera una real autonomía política – administrativa. Por supuesto, el panorama actual de poder municipal, sea cual sea su modelo, no dista del cabildo colonial (que incluso fomentó una conciencia de clase entre los criollos que adoptaran nuevos patrones de conducta), ni del de los primeros años de la República: "Están, además, los vicios de él heredados: enriquecimiento con el cargo público, nepotismo, tráfico de influencia, caciquismo, concentración del poder en unas pocas familias…" (Hernández, 2003, p. 234). Estos elementos se repiten no sólo en el modelo municipal y estatal, del periodo en estudio.

### 1.7.2. Contexto Histórico

El evidente antecedente histórico con Colombia conlleva a revisar, cómo fue el desarrollo del municipio en este país, desde las colonias españolas hasta que fue heredado a la República de Panamá para así comprender su comportamiento próximo o sus inicios en este país. Todo ello a pesar de que el primer Cabildo abierto celebrado en Tierra Firme del continente americano se realizó en el territorio panameño.

Se hace esta relación por ser la más cercana al periodo elegido, sin olvidar que la primera experiencia municipal se vivió en Castilla del Oro con el establecimiento del Cabildo creado en Santa María La Antigua del Darién[5], donde se eligieron dos alcaldes[6] ordinarios, tres regidores, un alguacil y un tesorero. "Al desconocerse de ese modo la autoridad del alcalde mayor y sustituírsele por un gobierno municipal, la comunidad se colocaba en posición de dependencia directa de la Corona de Castilla" (Castillero, 2019, p. 337). El Municipio en Tierra Firme mostró una serie de contradicciones que para la fecha de este estudio mantiene algunos de sus reflejos.

Otro autor panameño que ayuda a comprender el valor histórico del Cabildo en Panamá como institución con poder local es el Dr. Omar Jaén Suárez, un destacado cientista social panameño, quien en su obra "La población del Istmo de Panamá", manifiesta que el Cabildo fue la institución local por excelencia, pues otorgaba poder y prestigio a sus funcionarios.

Pero, retomando la relación histórica, política y administrativa próxima con Colombia se observa que en relación al tema de la evolución del municipio en el Nuevo Reino de Granada, el jurista colombiano Augusto Hernández señala que una vez establecidos, los españoles, en tierras hoy colombianas, iniciaron violentamente el proceso de organizar la administración neogranadina:

> "En 1548 fue creada la Audiencia del Nuevo Reino de Granada, con sede en la ciudad de Santa Fe, dividida en seis provincias de españoles (Bogotá, Musos y Colimas, Tunja, Santa Marta Cartagena y Popayán). Esta Audiencia es, desde el

[5] Según el Dr. Alfredo Castillero Calvo, Santa María La Antigua del Darién fue el lugar de la primera crisis política de la historia panameña.

[6] El Cabildo darienita quedó constituido por dos alcaldes ordinarios, uno de los cuales sería Vasco Núñez de Balboa como alcalde de primer voto, tres regidores, un alguacil y un tesorero. La composición de este gobierno calcaba el modelo peninsular.

> comienzo, independiente. Se convierte luego en Virreinato (1717 -1723 y después a partir de 1739) cuando se le incorporan los distritos audienciales de Quito y Panamá" (Hernández, 2003, p. 230).

Todo cabildo como unidad administrativa territorial y administradora de la ciudad debía contar por lo menos con un alférez real, y con alcaldes, regidores y un alguacil mayor. "En el Nuevo Reino de Granada se celebraron con frecuencia cabildos abiertos de vecinos en el sentido estricto de conquistas, juntas de notables y también cabildos abiertos plenos" (Hernández, 2003, p. 234).

Resultó interesante el tema del cabildo y la democracia cuando Hernández expresó la realidad poco democrática de esta institución colonial, pues fue todo un centro de poder político y económico para la minoría gobernante: "El cabildo en América creó hábitos de autogobierno y aglutinó a las fuerzas sociales más importantes de las provincias, contribuyendo a darles una personalidad propia" (Hernández, 2003. p. 235), y que, por supuesto, en ocasiones, fue el centro de dirigencias e insurgencias dependiendo del contexto histórico.

También, destaca el importante papel de los cabildos como el de Nueva Granada en la declaración de independencia de España. Y presentó diversos ejemplos del rejuego o inclinación de este aparato de poder, pues dependía del contexto geográfico, político y económico de los que controlaran su gestión - llámese federalistas, por un lado, y centralistas, por el otro-: "El municipio es el principal protagonista de estos episodios" (Hernández, 2003. p. 235).

Según Iliana Estupiñán Achury, el municipio evolucionó en Colombia desde el cabildo como administración unido al poblamiento de las colonias en el modelo o diseño de gobierno que

ayudó a centralizar los asuntos de las Indias haciendo énfasis en instituciones territoriales como las provincias, audiencias y virreinatos.

En relación al tema el Estado en Colombia, Estupiñán Achury mostró una breve cronología de la evolución de la gestión del mismo, luego de la Colonia, a saber:

> "La denominada Patria Boba, dada entre 1810 y 1815; la Gran Colombia, desarrollada entre 1819 y 1830; la tildada época federal de 1858 a 1886; el proceso de regeneración y su constitución de 1886, la cual estuvo vigente hasta la expedición de la última carta de batalla, en el año 1991, que contiene el sello centralista como impronta histórica y constante constitucional estructural del Estado colombiano" (Estupiñán, 2011, p. 132).

En esta evolución de la Carta Magna Colombiana se reflejó la construcción de un modelo impositivo del Estado (desde arriba hacia abajo), donde poco o nada cuentan las lógicas territoriales o autonómicas.

En atención a la construcción del Estado Nacional en Colombia se inclinaron en sus inicios hacia el sistema federal por razones que iban, desde el rechazo a todo lo peninsular, pasando por las divisiones geográficas impuestas desde España, hasta el deseo de adoptar el modelo territorial en boga en los Estados Unidos. Se aclara en el documento que "el inicio de la vida republicana y constitucional para el Estado colombiano, se caracterizó por ser el escenario donde se batieron los dos modelos clásicos de formas de Estado" (Estupiñán, 2011, p. 141). Y que:

"Tanto el centralismo como la opción federal fueron reinventados en América Latina bajo el influjo de la Revolución Francesa, el pensamiento filosófico y político liberal construido por Europa desde el siglo XVII y la Revolución de Estados Unidos, junto con su Constitución de Filadelfia (1787)" (Estupiñán, 2011, p. 142).

Todo lo anterior manifiesta que a pesar de diversas influencias internas propias de los líderes criollos, y externas, como las ideas norteamericanas y las francesas, predominaron las

ideas centralistas. Concluye la autora afirmando su hipótesis centralista con "la constante del modelo territorial unitario arraigado en una cultura centralista. Una constante que ha sido determinada por la influencia francesa y por los trescientos años de administración colonial" (Estupiñán, 2011, p. 143). Además, sostiene que la institucionalidad centralista se mantuvo entre los siglos XIX y XX en Colombia. El modelo territorial unitario se reforzó con la constitución de 1886 de la regeneración.

Desde la óptica del Dr. Omar Jaén Suárez en su libro "Estudio de Geohistoria de nuestro Istmo", se observa que el cabildo experimentó luchas y rivalidades entre las autoridades por el poder, o bien por las funciones que emanaban del mismo. Por ejemplo: asignar tierras o impuestos, organizar la policía, dar permisos para construcción, cuidar de las cárceles, entre otros:

> "Larga es la evolución de estos Cabildos panameños desde principios del siglo XVI y su lucha permanente, su rivalidad de poder político con las otras autoridades civiles, militares y eclesiásticas, por asuntos de forma, de protocolo que escondían asuntos más sustantivos, de poder sobre una gran cantidad de aspectos de la vida cotidiana, económica, judicial y social de cada una de las comunidades del Istmo" (Jaén, 2013, p. 576)

La situación de tirantez por el poder político se mantuvo de forma similar en nuestro municipio capital en el periodo estudiado en este trabajo de investigación. En 1903 nuevamente el Cabildo o Ayuntamiento[7], pero esta vez, en la ciudad capital, el Concejo Municipal del distrito de Panamá[8] declara la separación del Istmo del Gobierno de Colombia el 4 de noviembre de 1903 y se crea así la República de Panamá.

[7] Se repite la acción de La Villa de Los Santos de 1821.

[8] Según el Acta de Separación de 1903 este Concejo Municipal lo hace en nombre de todos los Concejos Municipales del Departamento.

## 1.8. Marco Teórico

### 1.8.1 Marco conceptual

En atención a que la investigación se realiza sobre un aparato estatal donde se evidencia una estructura de poder que está dispuesta a perpetuarse con acciones conscientes o inconscientes de quienes las ostentan y sobre quienes se encuentran en calidad de subordinados o subordinadas, se recurrió a lo que nos provee la Escuela Sociológica del Municipio porque presenta, entre otros aspectos, que los actores del proceso son siempre sujetos sociales, ya sea personas, grupos o comunidades con un cierto grado de conciencia para sí y cierta capacidad de objetivación de situaciones problemáticas que constituyen la guía a la gestión participativa de su aquí y ahora.

Para revisar el poder administrativo que representó el municipio de la ciudad de Panamá durante el periodo 1924 - 1928, iniciamos con la definición de la palabra presentada en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: “entidad local formada por los vecinos de un determinado territorio para gestionar autónomamente sus intereses comunes”. Esta acepción sirve para aproximarnos a la construcción del objeto de estudio de esta investigación, puesto que diversas fuentes bibliográficas lo definen desde diferentes tendencias de las escuelas sociológicas y legalistas.

Para esclarecer o concretar el tema de esta investigación siendo el municipio objeto complejo, es válido tomar en cuenta lo presentado en la obra “El Régimen Municipal de Panamá” de Héctor J. Pinilla Herrera, experto panameño en Administración Local, quien afirma que pueden existir hasta 14 definiciones típicas como aspectos integrativos del concepto, las cuales comprenden diversas vertientes. Y para efectos de este trabajo nos quedaríamos con dos:

a. Una de carácter político define[9] al Municipio como "la sociedad organizada políticamente por autorización del Poder Legislativo, en una extensión territorial determinada, por necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los gastos del gobierno propio y con una persona jurídica para todos los efectos legales" (Pinilla, 1978, p. 5). Aquí se observan aspectos clave para el objeto de estudio: autorización legal, relaciones de vecindad, capacidad económica, gobierno propio, todas vinculadas al poder y la autonomía.
b. Otra de carácter sociológico que lo define como "una comunidad o sociedad local transfamiliar que el Estado reconoce como unidad natural de convivencia, con carácter autónomo, jurídico-político, administrativo y fiscal[10]" (Pinilla, 1978, p. 8). En esta también se observan factores importantes para este trabajo: sociedad local y autónoma, todas relacionadas al poder y la autonomía.

En cuanto al uso de la expresión concejo y consejo utilizado en diferentes documentos se encontró en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española lo siguiente:

- Concejo (del latín concilium): ayuntamiento, casa y corporación municipales. Uno de los nombres que se dan al municipio. //Sesión celebrada por los individuos de un concejo.
- Consejo (del latín consilium): parecer o dictamen que se da o toma para hacer o no hacer una cosa. Tribunal supremo que se componía de diferentes ministros, con un presidente o gobernador, para los negocios de gobierno y la administración de justicia. Tomaba nombre según el territorio o los asuntos de su jurisdicción (Consejo de Castilla, de Aragón, de Hacienda). //Corporación consultiva encargada de informar al

[9] La Constitución cubana de 1940.
[10] Pinilla cita al destacado profesor Adriano G. Carmona Romay, también experto en el tema municipio.

gobierno sobre determinada materia o ramo de la administración pública. (Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, 1970).

Igualmente y en atención al texto "Compendio histórico del Municipio" capítulo tercero de Antonio María Hernández, se encontró que el término Consejo Comunal (escrita con s) (Senado) se usó desde el año 45 a. C., como el orden de los decuriones compuesto por 100 miembros vitalicios.

Luego, en el municipio medieval en Italia, municipio leonés y castellano fue utilizada la palabra concejo (escrita con c) en el siglo XII, palabra derivada de concilium como de las instituciones germánicas mantenidas por los visigodos, con el concilium o asamblea judicial (Hernández, 2003, p. 95).

Lo expuesto anteriormente sirve de ejemplo de lo encontrado a lo largo de la recopilación de información en cuanto a la expresión concejo y consejo utilizado en diferentes documentos.

Para los efectos de esta investigación se emplearan los términos consejo o consejo, según cada autor; pero para la propia interpretación se utilizará la palabra concejo que por definición es municipio; es decir, la sesión celebrada por los individuos de un concejo.

### 1.8.2. El Estado del Arte

Los documentos consultados que se relacionan al Municipio de la ciudad de Panamá en periodos diferentes hacen evaluaciones de gestión a partir de actas, decretos, resoluciones, acuerdos u otro documento que ayudan a construir la historia local del distrito. Pero poco en lo relacionado al poder, descentralización o bien, a la autonomía local.

En la historiografía panameña lo relacionado al municipio de Panamá en el periodo 1924 - 1928 se encuentran aspectos de la administración del presidente Rodolfo Chiari, desde sus

discursos políticos, sus conflictos internos y externos y la gestión vista por historiadores, sociólogos y juristas, hasta lo visto por arquitectos e ingenieros.

A continuación algunos ejemplos de documentos relacionados a lo expuesto anteriormente:

- "Estudios sobre el Panamá Republicano 1903 -1989", especialmente en el capítulo V "Rodolfo Chiari y el apogeo del imperialismo norteamericano 1924 - 1928", de Celestino Araúz. En este se presenta uno de los hechos que ayudan a comprender la relación temprana Estado – pueblo, para garantizar el llamado orden público en la ciudad de Panamá, pues se prohíben los mítines ante la crisis social - económica de ese momento (movimiento inquilinario).
- En la tesis "Ruptura del caudillismo político: naturaleza de la crisis política de enero de 1931", de Abdiel Quintero (Tesis de maestría de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá), se habla del Gobierno de Rodolfo Chiari (1924 - 1928), previo a la crisis política de 1931 en la ciudad capital.

También se ha trabajado en el tema del poder y las ideas que prevalecían en la década del "20" en Panamá, como lo expuesto en:

- "Poder y territorio: centralismo, poder local y descentralización en Panamá", de Raúl Leis R. Aquí se menciona que el área metropolitana de Panamá expresa la primacía política - administrativa del Estado, concentrado en un determinado espacio territorial en detrimento del resto del país. Se pueden apreciar otros aspectos relacionados a conceptos como poder local y autonomía municipal, centralismo y descentralización política – administrativa.
- "El miedo a la modernidad en Panamá 1904 - 1930", de Patricia Pizzurno. La autora presenta en su ensayo la forma en que la República debía ser según los miedos de los gobiernos liberales del periodo 1904 - 1930. Expresa, además, que dado que la

modernidad y el progreso tenían como eje el Estado moderno, - cuya existencia era garantizada por los ciudadanos responsables y respetuosos de la ley - , en Panamá, el escenario se presentaba confuso.

Según Pizzurno, la modernidad promovió la desigualdad y el discurso sectario: nosotros (rico, moderno) versus el otro (pobre, bárbaro). Purificar la ciudad no fue fácil y el alcalde capitalino de 1911, por ejemplo, presentaba informes y acordaba medidas para ello.

Sin embargo, resultó curioso observar que la actitud puritana de los vecinos de la Zona del Canal estimulaba el aumento de la indecencia, inmoralidad y otros frutos indeseados, producto del crecimiento del lado de la cuidad lleno de cantinas y salas de juego para los soldados estadounidenses deseosos de diversión. Situaciones que directa e indirectamente afectaban en el desarrollo de los habitantes del distrito capital.

## 1.9. Marco Metodológico

Con esta investigación de Ciencias Sociales se recrea la historia local, especialmente en Panamá, durante el periodo de 1924 a 1928 en el distrito capital, para así comprender mejor la actualidad citadina en materia de poder local.

### 1.9.1. Tipo de Investigación

Este trabajo es de tipo deductivo, pues se centra en aplicar la teoría para explicar el hecho o fenómeno a investigar. Se pretende hacer la descripción del municipio de los años 1924 a 1928 en la ciudad de Panamá con el apoyo de sus decretos, acuerdos y resoluciones y otros documentos encontrados en la Biblioteca Nacional y el Archivo Municipal.

En cuanto al procedimiento metodológico, la investigación se desarrolló en tres fases:

Fase uno: Identificación y selección del área geográfica y periodo en años que se van a estudiar.

Fase dos: Recolección de la información.

Fase tres: Análisis de la información.

### 1.9.2. Técnicas de Investigación

Se propuso investigar con un enfoque cualitativo para poder contribuir a la comprensión y análisis de lo investigado, especialmente en este trabajo de investigación que presenta acciones político - administrativa que norman a la sociedad dentro de una ciudad.

# CAPÍTULO 2. EL MUNICIPIO HISPANO EN AMÉRICA LATINA

En este capítulo se presenta información básica acerca de la gestión administrativa del Municipio, desde la Colonia hasta la República en América Latina y, en especial, en Panamá.

## 2.1. El Municipio como poder local en las colonias españolas

Sin ánimos de justificar las acciones de la Corona española se comprende que para gobernar áreas geográficas tan extensas en América que estaban tan distantes de la Península, se agudizó el centralismo como forma de control y dominio, que según Estupiñan Achury, la metrópoli - en su pretensión centralista de dirigir, a pesar de la distancia, tan diversos y extensos territorios en sus colonias-, usó herramientas como la evangelización, las instituciones peninsulares, la uniformidad legal y la legislación castellana. Por ejemplo, los designios divinos frente al poder, autoridad y jurisdicción sobre las colonias, como "la fe, la religión y la política, estuvieron presentes en los procesos de legitimación de la dominación territorial" (Estupiñán, 2011, p. 133).

En la cronología del proceso de centralización desde España se puede observar que fue relevante el reinado de Isabel La Católica por el corte castellano que heredaron las colonias en América. En definitiva, no se podía perder el control en América. Para ello, la Corona se valió de órganos y autoridades administrativas, judiciales y militares, entre otras.

A continuación, se presenta una tabla con la aproximación cronológica del proceso de centralización, desde la Península hacia las colonias.

**Tabla 1**

*Proceso de Centralización desde la Península hacia las colonias en América*

| PERIODO | ACONTECIMIENTO | OBSERVACIÓN |
|---|---|---|
| Mediados del siglo XV | o Centralización Castellana<br>o Cortes de Madrigal. | o Reinado de Isabel La Católica.<br>o Se da el choque de dos culturas. Prevalece la imposición. Audiencias, primeras leyes de Indias. |
| Siglos XVII y XVIII | o Decadencia y relajación del modelo central. | o Reinado de Felipe III.<br>o Estructura político-administrativa. |
| Siglo XVIII | o Reformas centralizadoras borbónicas de influencia francesa. | o Reinado de Felipe V |

Fuente: Elaborado a partir de lo expuesto por la autora Estupiñán en Historia de la Constante Estructural Centralista de la Constitución

Esta cronología muestra los altibajos de la centralización administrativa regida desde la Península hacia sus colonias, en donde expresiones "se obedece, pero no se cumple", deja a la interpretación de que la administración o corporación en las colonias eran vigiladas y debían obedecer a la Península. Pero esto no fue del todo cierto, pues se adaptaron a sus contextos e intereses.

> "Es una máxima que representa a una burocracia deseosa de algún nivel de autonomía, principio necesario para la resolución de los conflictos que se suscitaron a lo largo de la dominación colonial. No esperaron, entonces, concesiones de la Corona en asuntos de interpretación de la ley, a pesar de continuar bajo esta el poder absoluto en decisiones de carácter político, jurídico y económico". (Estupiñán, 2011, p. 137)

Se desarrollaban gobiernos locales fuertes sin división de poderes, o bien gobiernos coloniales centralizados porque abarcaba la autoridad de turno: el poder judicial, administrativo y político al mismo tiempo; pero a la vez, participativos por su nivel de consulta a la comunidad.

Este fue el caso de Panamá, que al momento de ser Castilla del Oro, con un municipio participativo y, además, el primero en Tierra Firme, escogió alcaldes, producto de un cabildo entre sus vecinos.

> "… cuando en Santa María La Antigua del Darién, y a causas de enormes discordias entre Martín Fernández de Enciso y sus compañeros de aventuras, se operó una suerte de "golpe de estado", con la consiguiente deposición de Enciso y surgiendo así el primer municipio de nuestro suelo, donde fueron designados como alcaldes por los vecinos en cabildo (el primero en Tierra Firme) a Vasco Núñez de Balboa y Martín Samudio" (Vega, 2019, pp. 575 y 576).

Como se observa en el texto anterior, el Cabildo istmeño tuvo fuerte presencia de miembros de las élites de la Colonia que representaron el poder social y económico. Nuestro Municipio o Cabildo colonial, antes de independizarnos de la Corona Española, dio ejemplo de funciones en dos grandes momentos:

- Elección de los diputados a Cortes, de acuerdo con el Estatuto de Cádiz. La Constitución española de 1812 garantizaba a los americanos completa igualdad de representación, tanto en las Cortes como en el Consejo Permanente de Legislación.
- En 1821, frente al poder central, se declaró la independencia del Istmo del régimen peninsular y se decidió, por medio del Consejo Municipal, la unión a la Gran Colombia.

Si se retoma la evolución de los municipio en Latinoamérica resulta interesante lo planteado en el documento "La ciudad y su gobierno municipal", de Fernando Carrión Mena, especialmente cuando afirma que desde la Colonia española en América alternan, según la época y régimen, los

discursos de descentralización versus los de centralización del Cabildo (poder político y la búsqueda de descentralización y autonomía).

Las corporaciones municipales de los países latinoamericanos en el siglo XX se caracterizaron por la centralización política, como lo presenta Salvador Valencia Carmona [11] al afirmar que dentro del panorama contemporáneo, en el periodo que él llamó centralizador, el Poder Ejecutivo predominó en las entidades locales, especialmente en las municipales. A pesar de que los estados eran federalistas, no se fortaleció a los municipios. "Las concepciones del estado de bienestar y de la planificación central fueron largo lapso paradigmas indiscutibles, que también contribuyeron a dicha centralización" (Valencia, 2010, p. 668).

Otro aporte al tema lo da Fernando Carrión Mena[12] quien manifiesta que los municipios en América Latina española y, en especial, durante los inicios de la República, tuvieron un discurso pendular, o bien en ocasiones eran unitario y en otras centralista:

> "En el periodo republicano se desataron una serie de conflictos respecto de la conformación de la institucionalidad política de las naciones. Unos propugnaron el modelo federalista y otros el unitario; pero respecto del municipalismo, primó desde aquellos días y dependiendo del momento y del tipo de régimen dominante, un constante movimiento oscilatorio entre el discurso descentralista y una realidad centralizada. En esta situación contradictoria se desarrolla el Cabildo hasta nuestros días: concentración del poder político y búsqueda de descentralización y autonomía" (Carrión, 2004, p. 2).

De allí que se puede pensar que esta institución estatal y municipal en Panamá no escapó al proceso centralizador presidencial latinoamericano.

---

[11]Gobierno local y municipal latinoamericano. Valencia Carmona, Salvador. 2010. www.juridicas.unam.mx

[12]Fernando Carrión, 2004. La ciudad y su gobierno municipal. [En línea] Available at: http://www.flacso.org.ec/docs/artfcmunicipio.pdf

Con relación a la autonomía, Salvador Valencia C.[13] muestra a un municipio latinoamericano en su etapa de formación, sin autonomía total, pese a que este concepto trascendió a las constituciones y a las leyes de la región. El principio de autonomía se manifestó en el gobierno, administración, finanzas y potestad jurídica del Municipio. Esta autonomía no era absoluta, sino que estaba sujeta a las prescripciones constitucionales y, sobre todo, a la legislación que expedían el gobierno nacional y las denominadas entidades intermedias. Desde la Colonia y los inicios de la República en América Latina, los municipios, como corporación o institución, experimentaron transformaciones desde su imposición hasta su adaptación a la realidad del Nuevo Mundo.

### 2.1.1. Bogotá: una administración especial

Para aproximarnos a lo que representó el Municipio como institución administrativa a inicios del siglo XX en Colombia, se abordará al municipio de Bogotá porque representó, la sede territorial, u otras comunas latinoamericanas como la presidencia de la República, del gobernador del Departamento y, por supuesto, del Alcalde. Para el caso de Panamá, nuestro distrito también fue sede territorial de la presidencia de la República, del gobernador de la provincia y del Alcalde.

Al igual que en Panamá, la autonomía del Municipio como poder local en Bogotá, el nombramiento legal del alcalde, dependió del gobernador, pero con el visto bueno, de hecho, del Poder Ejecutivo; o del presidente de la República, situación que desde 1910 hasta 1954, en Colombia, se formaliza legalmente mediante Decreto No. 3640 de dicho año, al disponer que el presidente es el encargado de nombrar al Alcalde Mayor de Bogotá.

[13] Salvador Valencia en su trabajo como investigador jurídico “Gobierno local y municipal latinoamericano”

> "Las discusiones se basaban en la consideración de que si bien la centralización que instituyó la Constitución de 1886, fortaleció la imagen de Bogotá y contribuyó a su proyección como ciudad especial; esto no se veía reflejado en la legislación, puesto que, según la Carta Constitucional, la Reforma de 1910 y el Código de Régimen Municipal de 1913, Bogotá era un municipio más del territorio nacional. Sin embargo, los cambios experimentados por la ciudad en las primeras décadas del siglo XX fueron señalando un crecimiento diferenciado de Bogotá con relación a los otros municipios del país y se fue imponiendo una normatividad especial que apareció recogida, primero en la Ley 72 de 1926 y, posteriormente, en el Acto Legislativo número 1 de 1945, que llevó a la conformación del Distrito Especial en 1954 con la anexión de los seis municipios vecinos. (Florián, C., Galarza, Pecha, P., M. & Flórez, J., 2011, p. 77).

Por otro lado, al ser Bogotá el municipio urbano cabecera o sede, no solo del Departamento de Cundinamarca, sino del país, es decir el "Distrito Capital o Nacional", creaba la necesidad de un tratamiento legal diferente. De allí que el Estado intervenía para una mejor gestión de los servicios públicos.

Pero en 1926 se da un cambio en la administración de dicho municipio:

> "La Ley número 72 de 29 de noviembre de 1926 fue expedida para otorgar "facultades al Municipio de Bogotá". Por medio de esta ley, el Congreso precisó la figura del alcalde en la administración de la ciudad, las funciones del Concejo, los períodos de reuniones y otorgó - al alcalde y al Concejo de Bogotá -, algunas atribuciones especiales, que en principio, no tuvieron los otros municipios del país" (Florián, et al. 2011. p. 91).

Por supuesto que al Concejo de Bogotá se le otorgó la potestad para organizar libremente sus rentas y darles el destino más conveniente para atender los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización del Legislativo. La Ley 72 de 29 de noviembre de 1926 de la Asamblea Departamental le autorizó para crear los impuestos y contribuciones que fueran necesarios y ajustados a la Constitución y a las leyes. Se gestionó desde el Municipio de Bogotá la vida en la ciudad y el desarrollo urbano.

## 2.2. Leyes que regularon el Municipio durante la Unión de Panamá a Colombia

Se revisaron documentos que ayudarán a reconocer las normativas que rigieron a Panamá antes de que fuera una república y, principalmente, cuando estuvo unida a Colombia. Esto favorecerá la comprensión acerca de la evolución del Municipio en nuestro país. Para ello, Augusto Hernández Becerra, especialista en Derecho y Asuntos Constitucionales, Municipales y Administrativos, expone información relevante sobre la historia del Municipio, especialmente en Colombia, desde su antecedente peninsular, hasta gran parte del siglo XX. Asegura que buena parte del siglo XIX se vio afectada por las diferencias entre centralistas y federalistas desde: "el periodo denominado la Patria Boba cuando, aún no consolidada la independencia, se enfrentan los insurgentes militarmente por la cuestión vital de si el nuevo Estado debería ser unitario o federal" (Hernández, 1981. p. 235)

En los primeros años de la República, el régimen municipal sufrió cambios, pues en el Acta de Independencia de 1810 se aboga por un sistema federativo. Afirma Hernández que, aunque el Municipio sea el protagonista de diversos episodios de federalismo y centralismo, este se vio afectado por los intereses económicos de las élites, por ejemplo:

> "Se inclinaban por el federalismo los grandes latifundistas, quienes por pertenecer a las familias antiguamente encomenderas y ahora hacendadas, controlaban los cabildos y formaron parte principal de las juntas de gobierno en la mayor parte de las provincias.
>
> Pero en Santa Fe dominaba una clase que se había beneficiado de la centralización colonial que allí tenía su sede, la cual estaba compuesta por empleados y

> comerciantes, españoles o hijos de españoles, y pequeños artesanos y pulperos" (Hernández, 1981, p. 235)

En definitiva, buena parte de la historia política y militar colombiana en el siglo XIX se vio sumergida en el conflicto entre centralistas y federalistas. Los conservadores se comprometieron con una concepción unitaria del Estado y los liberales con el federalismo. Diversas reformas a las constituciones y leyes colombianas desde 1821 hasta 1886 le daban o restaban contexto y poderes al gobierno local en su momento. "La Constitución de 1886 despojó a las regiones de aquellas facultades que le daban palpable poder local (electoral, normativo, económico, militar, judicial, político, administrativo), para concentrarlas en manos de la Nación" (Hernández, 1981, pp. 238 y 239).

Se asume que para los administradores del Municipio en Panamá, depender de la disposición constitucional fue todo un dilema porque, por un lado, seguían al centralismo un poco opresor y dictatorial por controlar el poder (menos personas controlan o ejercen poder). Por otro lado, seguir al federalismo, en ocasiones arbitrario por parte de la élite distrital (aun cuando tenían más personas controlando el poder), tuvo que ser desgastante, ya que todo en exceso no es bueno. Lo ideal es el equilibrio justo, según el contexto geográfico y social.

Se debe tomar en cuenta que durante los 82 años en que Panamá estuvo unida a Colombia se experimentaron tres periodos en el municipio panameño: "La inestabilidad institucional y los continuos cambios fueron una constante. La lucha permanente entre federalistas y centralistas colombianos, así como las ideas unitarias de Bolívar, hicieron que se sucedieran los cambios constitucionales que tuvieron un profundo impacto en la institución municipal" (Vega, 2019, p. 577).

Los periodos fueron, entonces: unitario, centralista y luego unitario nuevamente. A continuación se muestra tabla sobre los tres periodos constitucionales que experimentó el municipio del Istmo unido a Colombia:

**Tabla 2**

*Periodos constitucionales que experimentó el Municipio del Istmo unido a Colombia*

| Periodo | Constitución vigente | Administración municipal en el Istmo y sus funciones | Postura de los habitantes del Istmo |
|---|---|---|---|
| Unitario (1821-1852) | ● Cúcuta, 1821 | ● Centraba el poder en Bogotá. | Descontento por la falta de independencia económica y política. |
| | ● Boliviana, 1826.<br>(No aparece en la lista de las constituciones nacionales colombianas).<br>● Elimina totalmente la autonomía municipal.<br><br>El Gran Círculo Istmeño en contra del estatuto boliviano. Considerado dictatorial. | | |
| | ● Gran Colombiana, 1830 | ● Sin Rasgos de autonomía. Dependiente del poder ejecutivo central. | Intento de separación. |
| | ● 1832 | ● Cierto grado de descentralización.<br>● Vida municipal inactiva. | Agrado. |
| | Notables del Istmo buscan ser Estado Soberano.<br>En 1840 se dio un cabildo abierto desarrollado en Panamá donde deciden separarse de Nueva Granada.<br>Se tuvo una breve Constitución en 1841 que siguió el modelo de la de 1821 y 1830.<br>Para 1841, los dirigentes reincorporan el Istmo a la República de Nueva Granada. | | |
| | ● Ley 3 de junio de 1848.<br><br>● Ley 22 de junio de 1850.<br>● La Ley 27 de mayo de 1851. | ● Depende del gobierno supremo.<br>● Organizó el régimen municipal. Asignado a los distritos parroquiales e intervenidos por el gobernador.<br>● Le revoca las intervenciones a los gobernadores.<br><br>● Los cabildos pueden nombrar párrocos. | Causó tensión en la Iglesia. |
| | ● La Constitución de 1843 es una copia de su predecesora de 1832. | ● Sin autonomía.<br><br>● Sistema autoritario. | No se especifica la postura de los istmeños. |
| Federalista colombiano 1853 a 1885 | ● 1853 | ● Oportunidad efectiva de descentralización y autonomía.<br>● Funcionarios municipales de origen popular se elegirían por voto directo y secreto.<br>● Insuficiente autonomía. | En Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí se dieron sus propias constituciones y, dos de ellas (Azuero y Veraguas) acordaron, cada una, otra constitución en 1854.<br>Estado Federal. |
| | ● 1858 | ● Administración adscrita a los Estados confederados (Panamá). | En 1957 aspiran a ser un Estado independiente. |
| | ● 1863<br><br>Río Negro | ● Administración adscrita a los Estados Soberanos (Panamá). | Con el nombre de Estado soberano de Panamá y bajo la vigencia de la Constitución de los Estados Unidos de Colombia, Panamá tuvo seis constituciones (1863, 1865, 1868, 1870, 1879 y 1875)<br>Aprendizaje de autogobierno. |
| Unitario (1886 - 1903) | ● 1886<br>Regeneración | ● Sin autonomía.<br>● Dependencia del poder central. | Descontento generalizado. |

Fuente: Elaborado en base a lo presentado por Lina Vega Abad en “El municipio o más de cien años de espera”, capítulo XVII (Vega, 2019, P. 577 - 585).

### 2.2.1. El Estado Federal de Panamá y el Municipio

Teniendo como marco la Constitución Centro Federal colombiana de 1853[14], que no solo introduce modificaciones en la libertad y derechos de las personas, sino que también modifica la organización política y administrativa de la Nación, incluyendo al Municipio, y a la luz del estudio preliminar presentado por el destacado historiador panameño Celestino Andrés Araúz sobre la Constitución y leyes del Estado de Panamá en 1855, se observó, por ejemplo, que el Dr. Justo Arosemena[15] presenta el tema municipal en Panamá como una realidad que requiere seriedad, ya que no hay medio o punto central al administrar el Municipio, por lo que sostener esa probabilidad era una mentira producto de la falta de experiencia política. En otros momentos enfatizaba la necesidad de una organización federal.

> "No había medio entre el centralismo y la federación, y que no podía ser efectivo el gobierno municipal si no se le independizaba de los otros poderes. Al darle vida propia, la Constitución de 1853 debía asegurarse y no dejarla a merced de los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial como se había hecho. Dijo, asimismo, que el régimen municipal como se hallaba concebido no satisfacía las necesidades de las provincias "porque tratándose de resolver un problema insoluble, se las ha restringido queriendo liberarlas (…) entre la federación y el centralismo no hay término medio. Escójase con sinceridad, pero no nos engañemos por más tiempo, ni engañemos a la Nación". (Araúz, 2018, p. 115)

Si se intentara aproximar a lo expuesto en el capítulo 3, según la Asamblea Constituyente del Estado panameño, en la Constitución Política del Estado de Panamá de 1855, en lo referente a la administración del distrito, se observaría que desde el artículo 15 hasta el 24 se habla sobre algunos aspectos relacionados al alcalde. Por ejemplo: el administrador del distrito, es nombrado

[14] En 1855, y como consecuencia de la permanente lucha de los representantes panameños ante el Congreso colombiano, se aprueba el Acto Adicional a la Constitución vigente, naciendo así lo que se conoce como el Estado Federal de Panamá (Vega, 2019).
[15] Doctor Justo Arosemena, insigne jurista istmeño del siglo XIX. Máximo ideólogo del Estado Federal de Panamá.

por el Prefecto (del Departamento), su sueldo es establecido por el Cabildo y publicará, según las reglas establecidas por el gobernador, las leyes y actos ejecutivos para los habitantes del distrito. En resumen, el Municipio seguía centralizado en un estado federalista.

Otro destacado cientista social panameño que ayuda a comprender la temática municipal es el académico Fernando Aparicio, quien presenta lo siguiente en relación al Dr. Justo Arosemena y el Estado Federal:

> "En su análisis de la Constitución de Río Negro sostiene el Dr. Arosemena, que en el modelo federal, los gobiernos seccionales actúan como contrapeso del gobierno nacional, evitando las tiranías y la opresión. Pero, el patricio istmeño es consciente del carácter antinacional que pueden asumir los caudillismos locales y regionalismos parroquiales. Por ello, propone que el gobierno central tenga el suficiente poder para evitar las arbitrariedades y abusos de las oligarquías seccionales. Para él, frente a los riesgos que se corren en el modelo Centralista (tiranía y opresión) y en el Federal (arbitrariedades y anarquía), los del segundo le parecen menores, pues en él se "pone el gobierno en mayor número de manos, y satisface por lo mismo, más fácilmente, la doble tendencia a resistir y a ejercer dominación"[16] (Aparicio, 2018, p. 3).

Se confirma que para el Dr. Justo Arosemena, la administración federal, aunque sus bondades como lo son la autonomía o descentralización conllevaban riesgos en su gestión en beneficio de la mayoría, debido a que sus ejecutores querían controlar el poder local. De allí su insistencia en que fuera auténtica o bien llevada.

Por otro lado, según la propuesta hecha por Adolfo Benedetti en su trabajo "Concepciones fundamentales de Justo Arosemena sobre el Estado y la Constitución", se observan aspectos

[16] Citado por Magister Aparicio. Extracto tomado de Argelia Tello (Estudio introductorio y antología), *Escritos de Justo Arosemena,* pp. 222-223.

relevantes en el apartado relacionado a las divisiones internas del Estado, en especial, del Municipio:

> "En los municipios y secciones estaba depositada la auténtica e irremplazable facultad de gobernar y dirigir sus destinos, de las masas americanas. Era allí, en esas pequeñas células vitales y múltiples donde se practicaba diariamente el ejercicio activo de la República". (Benedetti, 1957, p. 300).

Con lo anterior se comprende la fe que tenía en el rol democrático del municipio en América, siempre y cuando el Estado atendiera sus obligaciones. El Dr. Arosemena hizo hincapié en que la independencia económica municipal (arteria fundamental) sería la clave para la autonomía administrativa, evitando su paralización por parte del poder central. "En este sentido comprende que las células municipales deben ser autárquicas en sus erogaciones y en su respirar económico, porque si los fondos nutricios provienen del gobierno y dependen de su voluntad unipersonal, entonces todo rasgo de autonomía habrá desaparecido irremisiblemente de la fisonomía de estos organismos" (Benedetti, 1957, p. 301).

Otra condición necesaria en la organización municipal, según el Dr. Arosemena, fue que los concejos debían ser independientes, con facultades y de actos exequibles. Todo en miras del bien de la población en general. También defendió el respeto a la comuna en lo económico y administrativo, así como al auténtico federalismo; combatió en su momento su forzada o interesada creación y gestión.

### 2.2.2. La Constitución colombiana de 1886 y las regulaciones a los municipios

En atención a lo presentado por la jurista Diana Carolina Sánchez Zapata, en el libro "Autonomía Territorial y potestad normativa reglamentaria de los concejos municipales: Hacia una redefinición del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia", se observó que el orden constitucional de la Carta Magna de 1886 tenía como objetivo reformar la

Legislación de 1863 y el restablecimiento de la soberanía nacional: "Así que, bajo la inspiración francesa, el presidente Rafael Núñez adoptó la reconocida técnica de centralización política y descentralización administrativa, se disolvieron los Estados Soberanos y se reconstruyeron la mayoría de ellos como departamentos" (Sánchez, 2012, pp. 42 y 43). Fue por ello que los municipios no tuvieron mayor reconocimiento en la estructura político - administrativa, pues los departamentos adquirieron un nivel superior.

A la luz de sus argumentos se puede revisar el concepto de autonomía y el de descentralización territorial, pero Sánchez Zapata recomienda tener cautela en su uso e interpretación:

> "Así, bajo la vigencia de la Constitución de 1886 se consagró el principio de descentralización administrativa y fueron creados los Concejos Municipales como principales corporaciones públicas de la administración municipal; sin embargo, los alcaldes fueron por muchos años agentes administrativos y políticos del gobernador, circunstancia que impedía el ejercicio de una verdadera autonomía municipal que, por el contrario, reflejaba un arraigado centralismo político y administrativo". (Sánchez, 2012, p. 17)

En el caso del municipio de Panamá, en el periodo tratado, se puede decir que este estaba centralizado, puesto que la Constitución estableció la división de poderes. En la práctica se observó una clara dependencia del Poder Ejecutivo. Se puede mencionar como ejemplo el hecho de que un alcalde no era escogido por votación popular para ser la máxima autoridad de un distrito, sino que era asignado por un gobernador. Además, existía una fuerte dependencia económica al Poder Ejecutivo.

Sánchez Zapata analiza la autonomía territorial desde su conexión con la descentralización territorial hasta la potestad normativa de los concejos municipales. Todo

ello enmarcado en el derecho administrativo. Destaca en su obra aspectos fundamentales del Concejo Municipal. Por ejemplo, afirma que:

- Existían dificultades teóricas que traían problemas en términos de gobernabilidad, diseño e implementación de políticas públicas.
- El municipio colombiano no obtuvo mayor reconocimiento con la Constitución de 1886 pues fueron los departamentos los que adquirieron un nivel superior de importancia en una estructura política - administrativa, eminentemente jerárquica.
- Los municipios o distritos municipales quedaban establecidos como servicio administrativo:

> "Se caracterizaron en este esquema constitucional por estar regentados por un alcalde, agente del Ejecutivo, que era elegido por el Prefecto, y por estar provistos de una corporación llamada Concejo Municipal, elegida popularmente por voto secreto y directo de los vecinos residentes en el distrito. Sus funciones durante las primeras dos décadas de vigencia de la constitución fueron, de manera genérica, expedir acuerdos de carácter reglamentario y votar las contribuciones y gastos locales, además de todas aquellas que les asignaran la ley, de manera que el ejercicio de sus competencias estuvo predominantemente signado a lo definido por el legislador" (Sánchez, 2012, p. 44).

- Se observa un control sobre la corporación por parte del Ejecutivo en la figura del gobernador, pues el Concejo Municipal, además de velar por lo reglamentado en el orden constitucional vigente, sus acuerdos requerían aprobación del gobernador.

> "El formato jerárquico y vertical de competencias, definido desde la Constitución de 1886 y desarrollado por la Ley, se reproducía, a nivel departamental, a través de las ordenanzas dictadas por las Asambleas Departamentales para reglamentar el régimen político departamental y municipal" (Sánchez, 2012, p. 45).

### 2.2.3. El Municipio de Panamá y el marco legal de 1886

Al ser la Constitución un sistema unitario colombiano en 1886 y la última en regir nuestro Istmo de Panamá antes de separarnos de Colombia, fue lógico que los gobiernos locales colombianos no contaran con autonomía y, por ende, tampoco el Istmo de Panamá, pues este pasó a depender del poder central.

Gracias al trabajo presentado por la jurista y periodista panameña Lina Vega Abad, se puede apreciar la evolución histórica y legal del Municipio en Colombia y Panamá, cuando afirma, por ejemplo: "La Constitución de 1886 fue la que, por primera vez, utilizó el término municipal en el sentido de régimen local que hoy tiene" (Vega, 2019, p.585). Además, esta advierte que el caso del Istmo fue muy particular, a lo que presumimos y se debió a su posición geográfica, realidad socioeconómica y política protoseparatistas. "La situación de Panamá vino a ser la peor de todas los antiguos Estados, ya que se estableció que según el artículo 201 de la Constitución de 1886, "El Departamento de Panamá está sometido a la autoridad directa del Gobierno y será administrado con arreglo a las leyes especiales". (Vega, 2019, P. 585)

# CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO DE PANAMÁ

Este capítulo contiene de forma sencilla el desarrollo histórico del Municipio de Panamá, a la luz de la evolución constitucional en nuestro país.

### 3.1. Leyes que regularon los municipios a inicios de la República

El municipio de la ciudad de Panamá creció, desde 1904, al lado de una Zona del Canal que poco a poco apretaba o definía el crecimiento no ordenado de la urbe y que presionaba a los miembros de los grupos de poder político en la municipalidad para que ejecutaran acciones que dieran respuesta, desde sus labores administrativas. Para el caso de nuestro periodo de estudio, a la creciente población de estrato social diferente a la gobernante, manteniendo así un orden y control para todos en el municipio capital e incluso parecido al de los vecinos de la Zona del Canal.

Los nuevos vecinos en la Zona del Canal fomentaron en la ciudad de Panamá una serie de transformaciones políticas, económicas y sociales reflejadas, por ejemplo, en la conducta de los miembros de la élite (aprender el inglés y reafirmar el racismo hacia el resto de la población que fuera diferente en color de piel y riqueza económica).

En definitiva, la ciudad de Panamá experimentó un crecimiento demográfico como se expone el documento “Directorio General de la ciudad de Panamá”, donde se observó que para 1920, la población en la República de Panamá era de 434.786 habitantes. Esta representaba cierto crecimiento: “El último censo, 1920, arroja un total de 60.512 habitantes para la ciudad, calculando sobre esta base el 4% de aumento que corresponde a poblaciones como la nuestra, la capital debe tener en la actualidad unos 72.000” (Andreve, 1926, P. 8).

### 3.2. La Constitución de 1904

El Municipio es objeto de reconocimiento por el Estado. De acuerdo con esto, se dirige el hilo conductor de la investigación en lo establecido en la Constitución de 1904, en su Título IV "De las provincias", y Artículo 130 que establece que "los distritos municipales son autónomos en su régimen interior".

Pero, en la realidad, los municipios o los gobiernos locales no fueron autónomos, como lo expresa la Carta Magna en los primeros años de República, debido a que estos estaban supeditados al Poder Central: "Dicha autonomía no fue más allá de un simple enunciado sin sentido práctico, puesto que no se le concedió al municipio el derecho a elegir libremente a sus gobernantes, mucho menos se le dotó de la autosuficiencia económica" (Pinilla, 1978, p. 22). Esta situación, en realidad, representó una debilidad o barrera para el auténtico progreso de las comunidades locales que, legalmente, no solo estaban mediatizadas, sino intervenidas por el gobierno central.

El solo hecho de gestionar los intereses de una población de forma autónoma requiere, principalmente, de un poder de ejecución que en las dos primeras décadas de conformación de la república panameña presentó un escenario convulsionado por factores económicos y sociopolíticos. Fue el periodo en que los dos partidos políticos tradicionales (Liberal y Conservador) dieron muestra de poca unidad y compromiso hacia la mayoría de los ciudadanos panameños, desarrollando actividades que le permitieron, sobre todo, mantenerse en el poder.

### 3.3. Continuidad de las disposiciones del siglo XIX en torno al Municipio de Panamá en la Constitución de la República

Desde los inicios de la República de Panamá, el municipio fue mediatizado porque centralizó legalmente su poder en el Ejecutivo según lo presentado por Enrique Abrahams, municipalita panameño.

> "Los constituyentes de 1904 que tuvieron la importante y delicada misión de organizar la República a raíz de la independencia e imprimirle carácter a su estructura política, estaban todavía influidos por la tradición centralista de la constitución colombiana de 1886, vigente entonces en el Istmo, y quizás por eso fueron demasiado parcos en su concepto de la Autonomía Municipal que se expresa en forma imperfecta en la primera Constitución de Panamá como república independiente y soberana" (Abrahams, 1956, p. 121).

En atención a lo presentado en el Título XIV, "De las Provincias de la Constitución de la República de Panamá de 1904", el gobierno municipal se fundamenta en cuatro artículos:

- Artículo 129. En cada distrito municipal habrá una corporación que se designará con el nombre de Concejo Municipal, compuesta por el número de miembros que la Ley determine y elegidos directamente por el voto popular.
- Artículo 130. Los distritos municipales son autónomos en su régimen interior, pero no podrán contraer deudas sin autorización de la Asamblea Nacional.
- Artículo 131. Corresponde a los concejos municipales ordenar, por medio de acuerdos propios o de reglamentos dictados por juntas o comisiones técnicas, lo conveniente para la administración del distrito; votar las contribuciones y gastos locales, con las limitaciones que establezca el sistema tributario nacional, y ejercer las demás funciones que las leyes le señalen.

- Artículo 132. Habrá en cada distrito municipal un alcalde, nombrado en la forma que la Ley establezca, al cual le corresponde la acción administrativa en el municipio, como agente del gobernador y mandatario del pueblo.

Si bien estos artículos buscaban darle autonomía a la municipalidad, hubo limitaciones en la gestión municipal. Por ejemplo, en el artículo 132 de la Constitución se dice que habrá un alcalde en cada distrito, nombrado en la forma que la Ley establezca, como agente del gobernador y Mandatario del pueblo. Sin duda alguna, no puede ser Mandatario del pueblo quien no es elegido por el pueblo, pues el poder de Mandatario del pueblo emana directamente de éste.

# CAPÍTULO 4. LA ADMINISTRACIÓN DEL MUNICIPIO DE PANAMÁ (1924 – 1928)

El Estado panameño se divide políticamente en provincias. Estas, a su vez, en distritos y estos en corregimientos. Las competencias de cada uno de ellos están definidas en los diferentes cuerpos o documentos normativos, llámese leyes, códigos, decretos ejecutivos, acuerdos municipales y decretos de los alcaldes. Por tal razón, este trabajo busca describir las características y disposiciones del municipio de Panamá, en pro del bien común de sus ciudadanos durante el periodo 1924 – 1928. Se revisaron los decretos de los alcaldes, las resoluciones y los acuerdos municipales del periodo, para así comprender dicha gestión municipal.

Por lo tanto, en este capítulo se mostrarán aspectos relevantes de la gestión administrativa del Municipio de Panamá, en el periodo comprendido entre 1924 y1928, el cual se caracterizó por:

- Contar con un distrito como jurisdicción territorial.
- Dualidad de poder: Alcaldía y Concejo Municipal.
- Corregimientos que conformaron el distrito como su representación popular (línea de poder de los ciudadanos en el Concejo Municipal).
- Funciones de autoridad policiva.
- Recursos propios.
- Capacidad de ejecución para nombrar funcionarios.

Además, fue un municipio o gobierno local como cualquier otro, con sus problemas internos diferentes en proporción a los nacionales y que solucionó, en ocasiones, sin intervención directa del Estado. De allí que en las funciones políticas para los gobiernos locales sea relevante la autonomía equilibrada en su gestión administrativa. En efecto, resultó interesante lo planteado en el libro “Función Municipal”, en relación con la autonomía, cuando se expresó lo siguiente:

> “La autonomía del municipio, indispensable para el desarrollo de la vida local, no debe ser confundida con la soberanía que reside en la nación. El municipio es una institución

> político – social que se halla encargada dentro del Estado como parte de él y guarda con él una serie de relaciones recíprocas que, en lugar de tender hacia una total independencia, tiende hacia una mayor compenetración y equilibrio entre la parte, o sea el Municipio, y el todo, o sea la Nación" (Abrahams, 1956, p. 55).

En esta obra, el autor mostró su preocupación por la falta de autonomía del municipio en Panamá, aproximadamente hasta mediados del siglo pasado, y lo definió como un problema de equilibrio en sus relaciones con el Estado. Esta asimetría debía conducir a una coordinación entre el poder central y el poder local, a fin de lograr amplia cooperación y recíproco acondicionamiento entre la administración nacional y la administración municipal.

Para el periodo en estudio, el alcalde era un agente del gobernador de la provincia y, como tal, representante del Poder Ejecutivo. Pero, en el contexto de la época se observó que también tenía mucho poder el Concejo[17]Municipal, que por Ley y costumbre, indirectamente administraba las rentas del distrito, gestionaba la creación de impuestos, la división territorial, las instituciones de beneficio para la comunidad y los puestos públicos, entre otros; todo ello sin la intervención directa del Estado.

En efecto, la autonomía del Municipio capitalino en el periodo 1924 – 1928 fue cuestionada, por ejemplo, en la "Memoria de Instrucción Pública de Panamá de 1928", donde fue objetada por sus acciones independientes, y más porque se suponía que sus integrantes eran elementos preparados, por lo menos, personajes que gozaban de una educación que otros no obtuvieron. A continuación, parte de lo expuesto en dicha memoria:

> "El principio de la autonomía municipal es el caballo de batalla de esas entidades y sin darse cuenta de que autonomía no puede ser sinónimo de desorganización ni de anarquía, se creen autorizados para poner el grito en el cielo cada vez que se les recuerda que por

[17] El Concejo en su concepto democrático es un cuerpo deliberante de representación popular encargado de atender y dirigir las necesidades de la comunidad, que contiene en si el poder municipal y desempeña, por tanto, funciones normativas de naturaleza administrativa y jurisdiccional (Abrahams, 1956).

> encima de todas las prerrogativas y de todas las autonomías está el imperio de la ley y que en una comunidad que aspire a merecer respeto deben ser las instituciones públicas las primeras en acatar los mandatos de las leyes y la Constitución" (Pública, 1928, p. 30).

Es de imaginarse que la Secretaría de Instrucción Pública del periodo de estudio objetara toda gestión no satisfactoria para el proceso educativo por parte del Municipio de la ciudad de Panamá, y más si dentro de este existía un Departamento de Instrucción Pública.

Por otra parte, se notó, dentro de la historia del sistema electoral panameño, que las figuras relevantes de la municipalidad - llámese el alcalde y los concejales - , obtuvieron su puesto, al ser escogidos y no elegidos. Al igual que los primeros gobernantes de la época republicana, estos no fueron elegidos sino escogidos, como lo sustentó el Magistrado del Tribunal Electoral, Eduardo Valdés Escoffery, en su obra, "Acontecer Electoral Panameño" y que a la vez anotó lo siguiente:

> "Al inicio de la República, siendo los periodos de los gobiernos municipales de dos años y el de los presidenciales y diputados de cuatro años, cada dos años había elecciones para elegir a los concejales o munícipes, y cada cuatro años elecciones generales que incluían, además de los munícipes, la elección presidencial o de diputados" (Valdés, 2006).

Igualmente, las elecciones populares se reglamentaron con la Ley 89 de 7 de julio de 1904, la cual presentaba dos tipos de elecciones: una directa y otra indirecta. Esta información nos ayuda a aclarar el panorama electoral a inicios de nuestra República, pues con las directas "se elegía cada dos años a los miembros de los concejos municipales (denominados consejeros) y a los electores, encargados estos de elegir al Presidente de la República" (Valdés, 2006).

Dicha ley también regulaba la proclamación de los electos o ganadores de la comuna: "Los miembros de los concejos municipales eran proclamados en el orden descendente de votos obtenidos hasta el número de los principales a elegir; y para suplentes, los que a continuación obtuviesen menor número de votos, también en orden descendente" (Valdés, 2006) .

En efecto, las primeras elecciones municipales en la República se dieron el 18 de diciembre de 1904, y en la mayoría de los municipios ganó la oposición liberal. Ahora bien, fue en 1930 con la Ley 28 de 5 de noviembre que se aumentó el periodo de los concejales de dos a cuatro años. También se profundizó en la reglamentación de los partidos políticos exigiendo que los partidos nacionales debían tener una organización en todo el país, así como registrarse ante el Secretario del Consejo Municipal en uno o varios distritos.

En cambio, con la Constitución Política de 1941, se crearon en cada provincia nuevos organismos de gobierno local a nivel provincial llamados Ayuntamientos Provinciales, compuestos por representantes de cada distrito, elegidos por votación directa cada seis años. Igualmente, los concejos municipales ya no serían elegidos, sino nombrados por los ayuntamientos provinciales, y los alcaldes por el gobernador. En efecto, la Ley 98 de 5 de julio de 1941 actualizó el sistema electoral, eliminando los gobiernos municipales, los cuales fueron reemplazados por los provinciales.

Pero, con la Constitución Política de 1946 ocurrieron cambios como:

- Reducción de seis a cuatro años el periodo del presidente, diputados y concejales, igual a 1930.
- Se mantiene el nombramiento de los alcaldes por el Ejecutivo o lo que la Ley decida.
- Y se elimina el sistema de gobierno provincial, regresándose, entonces, al régimen municipal.

De la misma manera, en 1983, se introducen reformas electorales relacionadas a la municipalidad en virtud del referéndum del 24 de abril del mismo año. Por ejemplo: “Los alcaldes serán elegidos como regla general por sufragio popular directo por un período de cinco años, pero por ley puede disponerse que serán nombrados por el Ejecutivo” (Valdés, 2006). A pesar de ello, en la Ley 11 de 10 de agosto de 1983, se norman las elecciones para el presidente

de la República y para las del Municipio, de tal manera que se celebrarían en meses diferentes: "Las elecciones para presidente y legisladores deben celebrarse el primer domingo del mes de mayo del año que correspondan. Y las elecciones municipales se harán el primer domingo del mes de junio siguiente. Los alcaldes se elegirán por votación popular por un periodo de cinco años" (Valdés, 2006)

De conformidad con la historia electoral panameña y, por ende, la municipal, se observó que la elección de las figuras municipales, ya sean el alcalde y los concejales, sufrió un verdadero proceso o evolución, ya que pasó de ser escogidos indirectamente, hasta ser elegidos por sufragio popular, como una aproximación a la voluntad soberana del pueblo.

Ahora bien, es básico destacar que para el periodo en estudio, existían, además del Alcalde, las autoridades del Concejo Municipal, las cuales se componían de un presidente, un tesorero municipal y un auditor municipal, nombrados dentro del Concejo.

Por otra parte, al hablar de recursos propios o de las finanzas del municipio, se notó que a inicio de cada año se destinaba, previo acuerdo municipal, la suma de dinero que se iba a ejecutar anualmente en la municipalidad.

Con cada acuerdo relacionado al presupuesto anual del municipio de Panamá para el periodo en estudio, se advirtió que en las diferentes secciones de gastos se establecía la necesidad de abrir créditos para gravar o cargar a la cuenta del Tesoro Municipal con los gastos[18], que se ocasionaran durante cada año señalado dentro de las ocupaciones de los diversos departamento o ramos administrativos, principalmente en las secciones del Departamento de Gobierno, Concejo Municipal, intérpretes municipales, personería municipal, relojería municipal, policía municipal,

[18]Los gastos presentados en cada cuadro G de los acuerdos municipales de 1924 a 1928 fueron utilizados para pagar: sueldos o mensualidades, viáticos, materiales de oficina, mantenimiento, agua del matadero y zahúrda, raciones de correcionados, alimentación de bestias, ataúdes, amortiguaciones e intereses ante el Banco Internacional, alquiler de locales, alumbrados, subvenciones, becas a niños, reparación de mobiliario escolar, entre otros.

Departamento de Hacienda, Celaduría de Rentas, Administración de los Cementerios, Departamento de Justicia, matadero y zahúrda, jardineros, Departamento de Fomento, Departamento de Instrucción Pública y gastos varios.

Además, el responsable de velar por las cantidades aprobadas y las giradas por un alcalde era el auditor del tesoro quien debía notificar a tiempo cuando se agotara alguna partida para que la Corporación Municipal dictara las acciones convenientes, como los llamados créditos extraordinarios.

Es válido mencionar que toda cuenta de cobro contra el Tesorero Municipal necesitaba ser examinada y autorizada por el Auditor del Tesorero y el Presidente del Concejo; de no ser así, el alcalde no podía ordenar su pago, ni el Tesorero Municipal podría efectuarlo.

A continuación, se presenta la tabla 3 elaborada en atención a los acuerdos fechados desde 1924 hasta 1928 y que provee un acercamiento al tema económico:

**Tabla 3**

*Presupuesto de Rentas y Gastos[19] de 1924 a 1928 según Acuerdos Municipales de la ciudad de Panamá.*

| Presupuesto de Rentas y Gastos de 1924 a 1928 | | |
|---|---|---|
| Año | Rentas y Gastos (Balboas) | Porcentaje (%) |
| 1924 | 165,000.00 | 0 |
| 1925 | 171,181.00 | 3.75 |
| 1926 | 186,444.00 | 8.92 |
| 1927 | 194,083.03 | 4.10 |
| 1928 | 226,420.00 | 16.66 |

Fuente: Elaborado según Acuerdos Municipales de la ciudad de Panamá de 1924 a 1928.

[19] Según la Codificación municipal en el Título I, Municipalización de la Ciudad de Panamá, Jurisdicción de Municipio de Capital, Artículo 1° dice que el Municipio de Panamá, Capital de la República, bajo sus límites actuales, es autónomo en su régimen interno, pero no podrá contraer deudas sin la autorización de la Asamblea nacional.

De este modo se nota que fue evidente el aumento de las cifras destinadas al Presupuesto de Rentas y Gastos desde 1924 hasta 1928 en la ciudad capital quizás, a consecuencia de situaciones propias del contexto histórico social y económico de la ciudad de Panamá, como sería el aumento de habitantes, ya sea por natalidad y/o migración interna y externa que hicieron crecer las necesidades económicas por razones de salud pública, educación, comercio, entretenimiento, aumento de valor en los impuestos, entre otros; de modo que las rentas y gastos aumentaron anualmente.

Con lo presentado en los cuadros de cada acuerdo municipal del presupuesto de rentas y gastos del periodo 1924 a 1928, se podría comprender que la ciudad de Panamá fue tan activa y rica en recursos económicos como hoy día lo es por su constante búsqueda de identidad, evolución socioeconómica y carácter transitista de la capital del país, debido a su singular contexto geopolítico en América Latina. Y también se evidenció en los cuadros financieros cómo la municipalidad administró las entradas a las finanzas producto de la dinámica de diversos sectores de la economía, principalmente, del terciario o de servicios.

Por ejemplo, entre las actividades que más rentas o impuestos pagaban al Municipio de nuestra ciudad capital estaban: agentes viajeros y comisionistas (B/. 5,000.00), anuncios y avisos incluyendo los rótulos comerciales (B/. 4,000.00), aprovechamientos[20] (B/. 2,000.00), autos de comercio (B/. 9,000.00), autos particulares (B/. 3,000.00), bombas de gasolina (B/. 2,200.00), billares públicos (B/. 2,000.00), autos nocturnos (B/. 2,000.00), canteras y arenas (B/. 1,000.00), carretillas (B/. 2,500.00), casas de empeño (B/. 2,500.00), casas de lavado y planchado (B/. 3,000.00), cementerios (B/. 5,000.00), coches de comercio (B/. 2,000.00), edificaciones y

[20] Aprovechamiento son los ingresos ordinarios que provienen de las actividades de derecho público que efectúa el gobierno, y que percibe en forma de recargos, intereses moratorios o multas, o como cualquier ingreso no clasificable, como impuestos, derechos o productos (Eco-finanzas, s.f.).

reedificaciones (B/.1,270.00), espectáculos públicos (B/. 5,000.00), fábrica de aguas gaseosas (B/. 1,000.00), fábrica de cigarros y cigarrillos (B/. 1,000.00), fábrica de gas (B/. 1,200.00), heladerías y refresquerías (B/. 2,000.00), matadero (B/. 28,000.00), multas (B/. 13,000.00), panaderías[21] (B/. 2,000.00), venta de mercancías al por menor 30% (B/. 12,000.00), venta de terrenos (B/. 14,496.00), tranvías (B/. 2,000.00) y zahúrda[22] (B/. 15,000.00). (Municipal)

Aunque hubo un crecimiento anual en los ingresos económicos de la ciudad durante el periodo en estudio, existió, en la percepción de sus habitantes, una serie de cuestionamientos relacionados al grado de autonomía de la municipalidad. Por ejemplo, comentó el ilustre Guillermo Andreve en la sección de rentas municipales del Directorio General de la Ciudad de Panamá lo siguiente: "Es escaso el producto de estas[23] y no se presta para efectuar las obras de ornato y progreso que requiere la ciudad" (Andreve, 1926). De igual forma, sostiene que si la rentas y gastos del municipio de Panamá para el año 1925 fueron de B/. 171,186.00, estas crecían constantemente y que era posible que su producto alcanzara a B/. 200,000.00.

En efecto, el uso correcto y organizado de las finanzas fue una preocupación de los habitantes de la ciudad, especialmente cuando no se atendía oportunamente las necesidades relevantes o propias de una ciudad que crecía. En la actualidad hay entre los pobladores de la ciudad de Panamá una parecida percepción, pues hay ingresos elevados, pero el producto en concreto es escaso.

[21] A inicios de la República, en 1927 por ejemplo, los cultivos de maíz no alcanzaban para suplir el mercado local. Una gran cantidad se importaba de los Estados Unidos (Smithsonian, 2019). Además, dicha situación ayuda a comprender el proceso de desplazamiento del maíz por parte del pan (harina de trigo), especialmente en las clases superiores urbanas. Y, por supuesto, al aumentar la demanda de pan aumentaban las rentas en el renglón: panaderías, insumos y distribución.

[22] Zahúrda, según diccionario de la Real Academia Española, se refiere al establo para ganado de cerda.

[23] Refiriéndose el autor a las rentas.

**4.1. Administración del Municipio**

Para presentar lo relacionado a la administración municipal se revisaron, tanto el Reglamento del Consejo Municipal de 1924 como la Codificación Municipal de 1926, ya que ambos documentos contienen las disposiciones sustantivas y procedimientos de carácter permanente expedidos por el Consejo Municipal desde el año 1903 hasta 1925 (Codificación Municipal, 1926, P. 1). En su contenido aparecen títulos como:

Título I
Municipalización de la Ciudad de Panamá
Jurisdicción del Municipio de la Capital

> Artículo 1° El Municipio de Panamá, Capital de la República, bajo sus límites actuales, es autónomo en su régimen interno, pero no podrá contraer deudas sin la autorización de la Asamblea Nacional.
>
> Del artículo 2° se extrae sus límites: Norte: Provincia de Colón; Sur: Océano Pacífico; Este: Distrito de Chepo; Oeste y Noroeste: Zona del Canal.

Igualmente, se menciona que "la cabecera del distrito es la ciudad de Panamá, que está dividida para su administración política en los cuatro corregimientos de San Felipe, Santa Ana, El Chorrillo y Calidonia. Pertenecen al distrito, además, los corregimientos de Juan Díaz, Pacora, Pueblo Nuevo de la Sabanas y San Juan de Pequení" (Codificación Municipal, 1926, P. 2).

En cambio, para lo relacionado a la Alcaldía y sus servidores, se anotó del Código Municipal de 1926 lo siguiente

Título IV[24]
Del Ejecutivo Municipal
CAPÍTULO ÚNICO
De la Alcaldía, Corregimientos, Regidurías y Barrios.

[24] Página 43 (Municipal, 1926).

Artículo 251.- El alcalde[25] es el jefe de la Administración Pública en el distrito, ejecutor de las disposiciones del Consejo Municipal y agente inmediato del Gobernador. El alcalde es además Jefe Superior en el territorio de su jurisdicción.

Artículo 252.- Las atribuciones del Alcalde son las siguientes:

1°.- Cuidar que el Consejo Municipal se reúna oportunamente y desempeñe los deberes que le corresponden;

2°.- Convocar las sesiones extraordinarias cuando un caso grave urgente lo exija.

3°.- Oír y decidir las excusas de los consejeros municipales cuando el Concejo no esté reunido y llamar en su caso a los que deban reemplazarlos.

4°.- Dar al Consejo Municipal los informes y datos que necesite para el buen desempeño de sus funciones.

5°.- Inspeccionar con frecuencia los establecimientos públicos del distrito para que marchen con regularidad.

6°.- Nombrar y remover libremente a los empleados de su oficina.

7°.- Conceder licencias a los empleados del distrito en los casos y términos especificados por la Ley.

8°.- Cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes, acuerdos y decretos que estén en vigor.

9°.- Velar porque los empleados al servicio del distrito desempeñen oportuna y debidamente sus funciones.

10°.- Presentar al Consejo Municipal los proyectos de acuerdo que estime convenientes a la buena marcha del distrito, y con especialidad los de Presupuesto de Rentas y Gastos en época oportuna.

11°.- Dar posesión de sus destinos a los empleados municipales con las excepciones que establezcan las leyes y acuerdos.

12°.- Remitir a los gobernadores en los primeros ocho días de cada mes los datos estadísticos del consumo de ganado mayor y menor.

[25] En la actualidad y según la Constitución Política de Panamá el artículo 241. Habrá en cada distrito un alcalde, jefe de la Administración Municipal, y un Vicealcalde, electos por votación popular directa para un periodo de cinco años (Asamblea Legislativa, 2004).

13°.- Dar en el mes de diciembre un informe al gobernador de la provincia sobre la marcha de la administración pública en el distrito y las medidas que convengan tomar para mejorarlas.

14°.- Sancionar o vetar los acuerdos expedidos por el Consejo Municipal.

15°.- Ordenar los gastos del distrito, de acuerdo con el presupuesto y los reglamentos sobre contabilidad.

16°.- Perseguir a los reos prófugos que existan en el distrito.

17°.- Nombrar corregidores, jueces nocturnos de policía, regidores y comisarios.

18°.- Nombrar los empleados del distrito, siempre que la elección no esté atribuida especialmente a otra autoridad.

19°.- Apoyar activamente todas las medidas que dicten los empleados de instrucción pública, y fomentar en cuanto esté a su alcance, este ramo en el distrito.

20°.- Cuidar de que los archivos de las oficinas del distrito se conserven en perfecto buen estado y arreglo.

21°.- Despachar sin pérdida de tiempo los exhortos y oficios que le dirijan las autoridades judiciales.

Artículo 253.- El periodo del alcalde y de sus subalternos será de un año, siendo fecha inicial el 1 de febrero.

Artículo 254.- El alcalde tendrá dos suplentes que se denominarán primero y segundo, nombrados también por el gobernador, los cuales desempeñarán, por su orden, la Alcaldía, cuando por cualquier circunstancia falte el principal.

Artículo 255.- El alcalde tendrá indispensablemente un secretario de su libre nombramiento y remoción y tendrá los subalternos que el Consejo disponga.

Artículo 256.- El Despacho de la Alcaldía estará siempre en la cabecera del distrito.

### 4.1.1. El Alcalde y sus funciones

Los alcaldes poseían, principalmente, el carácter de agente del Poder Ejecutivo[26] y no de mandatarios del pueblo, y quizás por ello resultó que la mayor parte de sus funcionarios solían preocuparse poco por el bienestar y prosperidad de sus inmediatos gobernados para atender a asuntos de otro orden o a los hechos de bandería política, además de los conflictos frecuentes que surgen entre ellos y los consejos siempre perjudiciales a la administración pública.

De la misma manera, algunos hechos del contexto histórico de 1924 a 1928 de parte de los gobernados crearon preocupación y descontento ante las acciones de esta figura máxima del distrito por no aproximarse a la realización de la autonomía, puesto que estaba sujeto a poderes superiores. Este ambiente provocó que los gobernados sintieran que el Estado no intervenía para mejorar la gestión de los servicios públicos, ni para preocuparse por los intereses de la población.

En efecto, esta situación ayudó a sustentar lo presentado en este trabajo investigativo, pues el municipio representó, como aparato estatal, una estructura de poder, pero sin autonomía y que en diferentes países latinoamericanos, en su momento, tampoco vivieron una real autonomía política-administrativa en el siglo XX, ya que se caracterizaron, en su mayoría, por la centralización.

En consecuencia, la gestión del Municipio de Panamá hacia los intereses comunes del distrito en los años 1924 a 1928 no fue autónoma, tal vez por falta de voluntad (se inclinaron por sus intereses socioeconómicos). Sobre todo, de parte de las autoridades locales en medio de un periodo de crisis, como fueron los movimientos internos conocidos como el inquilinario y los hechos provocados por Acción Comunal.

[26] Incluso poseía funciones electorales pues según el Decreto N° 38 de 12 de marzo de 1924, el alcalde según el artículo 3, de dicho decreto estaba obligado a expedir y entregar las cédulas a los ciudadanos inmediatamente fueran solicitadas.

A pesar de algunas debilidades en la gestión administrativa de los alcaldes del municipio de Panamá, estos se distinguieron por sus actuaciones, de acuerdo con lo presentado en el libro "Compendio Biográfico de Alcaldes del Distrito Capital 1903-1999".

### 4.1.2. El Concejo Municipal

La figura administrativa del Concejo Municipal reguló la vida jurídica del municipio de Panamá, por medio de acuerdos y resoluciones con fuerza de ley en el distrito durante el periodo en estudio. Tal es así que el Concejo Municipal no siempre aprobó las solicitudes de la comunidad.

En 1926 se reglamentó la Constitución del Concejo con la Codificación Municipal por medio de diversos títulos como el siguiente:

Título II.[27]
De la Municipalidad y de la elección de los Consejeros
Capítulo I.
Constitución del Concejo

Artículo 14.- La administración de los intereses del distrito de Panamá está a cargo del Concejo Municipal y la representación del mismo corresponde al personero municipal pero el concejo puede confiar a cualquiera persona la representación del distrito en cualquier asunto determinado[28].

[27] Página 11 (Municipal, 1926).
[28] Se pudo observar en diversos Acuerdos Municipales el hecho de asignar a un profesional, abogado u otra persona jurídicamente responsable que representara (previamente aprobado) al Concejo Municipal a la hora de firmar algún contrato por venta, diligencia de reclamo de terrenos u otro caso que lo ameritara.

> Artículo 15.- El Concejo Municipal de Panamá ordenará, por medio de acuerdos propios o de reglamentos dictados por juntas, comisiones técnicas lo conveniente para la administración del distrito; votará las contribuciones y gastos locales con las limitaciones que establezca el sistema tributario nacional y ejercer las demás funciones que las leyes les señalen.
>
> Artículo 16.- La sanción, promulgación y ejecución de los acuerdos municipales corresponde al Alcalde del Distrito.
>
> Artículo 17.- El Concejo de Panamá se compone de once miembros principales y once miembros suplentes elegidos por votación popular directa; las elecciones se verificarán cada dos años el último domingo de junio.

Igualmente, en el Acuerdo N° 16 de 1924 se recuerda en el artículo 1° que cada 1 de septiembre de cada dos años, se reunirían por derecho propio, cualquiera que fuera su número, a las 10:00 a.m., en el día señalado por la Ley para instalar los Concejos en toda la República, en el Salón de Actos del Palacio Municipal[29] y se constituirán allí en Junta Preparatoria.

En definitiva, la duración de la elección de los miembros del Concejo ha variado considerablemente, pues en la actualidad se escogen los 26 ediles[30] o miembros del Consejo Municipal de la ciudad de Panamá, cada cinco años por votación popular directa y se reúnen todos los martes por ser el día en que esta entidad proclamó la emancipación de Colombia en 1903.

*Miembros del Concejo Municipal:*

[29] En el caso del distrito capital de Panamá en el Palacio Municipal "Demetrio H. Brid" se sigue celebrando el Concejo Municipal del distrito de Panamá desde 1910 hasta la fecha. Además, se reúnen en Concejo todos los martes.

[30] Los ediles son los miembros del Consejo Municipal que corresponde a los representantes de corregimientos del distrito.

De conformidad con el Código Municipal del periodo en estudio, eran miembros del Concejo Municipal todos los representantes de corregimientos, los cuales se organizaron en: presidente, vicepresidente, secretario y el resto de concejales. Como a continuación se presenta:

Capítulo IV[31]

Del Presidente y del Vicepresidente.

Artículo 59.- El Presidente y el Vicepresidente del Concejo nombrados el día de la instalación de este, durarán en el ejercicio de sus cargos por un periodo de seis meses. Actualmente, el nombramiento del Presidente del Concejo Municipal es por un año.

Artículo 60.- Son atribuciones del Presidente:

1°-Abrir, suspender y levantar sesiones.

2°-Convocar a sesiones extraordinarias fuera de las horas señaladas en este reglamento cuando lo estime conveniente o cuando la mayoría lo acordare así, señalando previamente en todo caso las materias o asuntos que hayan de considerarse.

3°-Requerir a los concejales para que concurran puntualmente a las sesiones.

4°-Abrir y cerrar las discusiones.

5°-Dar, a nombre de la Corporación, todas las contestaciones de palabra que a esta corresponda.

6°-Dirigir los debates de conformidad con este reglamento y mantener el orden.

7°-Firmar las actas de las sesiones, los acuerdos y resoluciones del Concejo.

8° Decretar fuera de la sesión, con arreglo a lo que en este Código se dispone al efecto, el curso que debe darse a las comunicaciones y demás documentos que se reciban y despachar por sí solo, las peticiones en que se soliciten copias, documentos o certificados

[31] Página 17 (Municipal, 1926).

que hayan de franquearse por la Secretaría, requisito sin el cual el secretario no franqueará documento alguno, sea público o privado.

Por lo extenso de este capítulo, sobre el presidente y vicepresidente del Consejo Municipal, no se anotó todo. No obstante, se notó que el vicepresidente supliría al presidente en sus faltas temporales o accidentales y cuando deje la silla presidencial para tomar parte en la discusión en su calidad de simple Concejal. Y si faltaran ambos, presidente y vicepresidente, presidirían los elegidos en una votación nominal.

### 4.1.3. El Secretario y sus funciones

Dentro del Código Administrativo Municipal de 1926 se detallan las funciones de diversos funcionarios del Consejo Municipal, como aparece a continuación:

Capítulo V[32]

Del Secretario y de los empleados del secretario

Artículo 67.- Son deberes del Secretario:

1° Asistir con puntualidad a todas las sesiones y al despacho de la Secretaría.

2° Redactar las actas de las sesiones con toda claridad y concisión, teniéndolas concluidas de una sesión a otra.

3° Dar lectura en altavoz a las proposiciones, proyectos, informes y cuales otros que deban ser leídos en la sesiones de la Corporación.

4° Publicar los resultados de las votaciones ordinarias y nominales.

[32] Páginas 18 - 19 (Municipal, 1926).

5° Firmar, después del presidente, los acuerdos y resoluciones del Consejo, las actas y las sesiones y los demás documentos que necesitan su firma para que se tengan como auténticos.

6° Redactar las comunicaciones oficiales que el presidente deba firmar cuando otra cosa no esté dispuesta.

7° Dar cuenta diaria al presidente de todos los documentos que hayan entrado en la Secretaría para que este determine su curso.

8° Llevar los siguientes libros: el de actas, proposiciones, resoluciones, el de entradas y devolución de todos los documentos que pasen a las comisiones, el de decretos y demás que sean necesarios.

9° Formular y poner en ejecución, previo acuerdo con el presidente, el reglamento interno de la Secretaría.

10° Expedir certificado y copias de las actas y resoluciones del Consejo y de los documentos en curso o archivados si así lo dispusiera el presidente.

11° Formar y conservar el inventario, libros o registros y demás documentos del archivo del Consejo.

12° Entregar a su sucesor, por riguroso inventario, expedientes, libros, documentos, mobiliario enseres y demás cosas que estén a su cargo.

13° La edición y corrección del periódico Registro Municipal estará a su cargo.

### 4.1.4. El tesorero municipal y sus responsabilidades

El tesorero municipal se encargaba del ordenamiento financiero y de la administración de sus ingresos y egresos para obtener, custodiar y vitalizar los recursos financieros del municipio.

Igualmente, en el Acuerdo No.16 de 1924, capítulo VII que habla sobre las "Disposiciones Fiscales", Título primero "De la aprobación e improbación de cuentas", se normaron las finanzas administradas por el tesorero municipal, puesto que debía presentar mensualmente comprobantes de su manejo como administrador de los bienes del distrito. Por otro lado, el presupuesto de rentas y gastos del distrito lo presentaba el Tesorero Municipal en la primera sesión ordinaria que se celebrara en atención a todas las leyes y acuerdos que reglamentaban la materia.

En efecto, el Título Segundo, artículo 195 dice que: "En la primera sesión ordinaria que se celebre después del día 1 de diciembre de cada año, el tesorero municipal presentará el Presupuesto de Rentas y Gastos del Distrito. Para formar dicho presupuesto se tendrán en cuenta todas las leyes y acuerdos que reglamentan la materia". Por estas disposiciones sobre las finanzas, en el periodo de 1924 a 1928, se halló que en el mes de enero, el Concejo Municipal acordaba el presupuesto de rentas y gastos del año de aprobación, el cual comprendía desde el 1 de febrero del año de aprobación, hasta el 31 de enero del año siguiente.

### 4.1.5. Los Corregidores y sus funciones

Otras figuras básicas del Municipio dentro del periodo de estudio fueron el Corregidor[33], el Juez de Policía, el Regidor y el Comisario, como funcionarios ejecutivos del Municipio. Que también fueron normadas dentro de la administración municipal como a continuación se contempla:

TÍTULO IV[34]

Del Ejecutivo Municipal

[33] Esta figura administrativa debía velar por el orden público y ser apoyo en las labores cívicas y policivas del Municipio.
[34] (Municipal, 1926).

CAPÍTULO ÚNICO

De la Alcaldía, Corregimientos, Regidurías y Barrios

Artículo 257.- Los Corregidores, los Jueces Nocturnos de Policía, Regidores y Comisarios tienen por jefe inmediato superior al Alcalde.

Artículo 259. - Además de las funciones que les atribuye el Código Administrativo, los Corregidores, los Jueces Nocturnos de Policía, los Regidores y Comisarios tendrán las que dentro de las que corresponden al Alcalde, le señale el Gobernador. Los decretos que sobre este particular dicte el gobernador comenzarán a observarse dos meses después de publicados en el periódico oficial de la República[35]. Y mientras tanto se aplicarán las leyes vigentes sobre el particular.

## 4.2. Política municipal

En el Municipio de Panamá se procuró, ante el principio de representación política, que sus funciones, en representación de los ciudadanos, atendieran sus necesidades e intereses. Todas las funciones del municipio, en el periodo de 1924 a 1928, en su organización y competencias, estaban definidos en Ley contemplada en la Constitución de la República de Panamá para gestionar la administración general del municipio, durante el periodo en estudio, y en el Código Administrativo Municipal:

TÍTULO I.[36]

SECCIÓN 2a.

Administración

De la Administración Municipal en general

Capítulo I.

[35] El periódico oficial de la República de Panamá fue creado en 1903 con el nombre de Gaceta Oficial. Según Decreto N°10 de 11 de noviembre de 1903.

[36] Página 46 (Municipal, 1926).

Disposiciones Preliminares

Artículo 264.- Las autoridades del distrito de Panamá han sido instituidas para proteger a todas las personas residentes en el distrito en sus vidas, honras y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales previniendo y castigando los delitos. También han sido instituidas para la administración y fomento de los intereses públicos a fin de que marchen con la apetecida regularidad y contribuyan al progreso y engrandecimiento del Municipio.

### 4.2.1. Frecuencia de reuniones del Concejo

La acción de reunirse fue y es esencial para comunicar, elaborar planes, proposiciones, proyectos, acuerdos, resoluciones; discutir y evaluar acciones propias de la gestión administrativa del Municipio dentro del periodo de estudio como en la actualidad. En consecuencia, dentro del Código Administrativo Municipal se notó en la Sección Primera titulada "Régimen Municipal", normas relacionadas a las sesiones o reuniones de la siguiente manera:

Título II[37]

De la Municipalidad y de la elección de Consejeros.

Capítulo VII

Artículo 80.- Fuera de la instalación del Concejo, habrá sesiones ordinarias todos los viernes de 8 a 10 de la noche, en el salón de Actos del Palacio Municipal, pudiendo el Presidente prorrogarlas por el tiempo que estime conveniente.

En cambio, y según la reglamentación de los trabajos del Concejo Municipal presentada en el Acuerdo Municipal 16 de 1924, capítulo III, Título Primero sobre días, duración y publicidad de las sesiones, se efectuarían las reuniones extraordinarias cuando el Presidente del

[37] (Municipal, 1926).

Concejo lo acordara; además, eran públicas, al menos que la Corporación, por caso especial considerara que fuera secreta la sesión.

Aparte de ello, el vestuario de los concejales también fue normado. Por ejemplo, debían presentarse con vestido de levita[38] o chaqué[39] para la instalación del Concejo y los actos solemnes, y con vestido usual en las reuniones ordinarias. Las autoridades contaban con asiento o puesto determinado en el salón de juntas (el presidente, el vicepresidente, el gobernador de la provincia, el alcalde del distrito y el secretario del Concejo). Mientras que el resto de los convocados, como los concejales y funcionarios con voz se ubicaban libremente durante el tiempo de la sesión.

Por otra parte, en lo relacionado a los debates[40] en general, dentro del Concejo Municipal solo tenían derecho a proponer mociones o proyectos para su debate los concejales, el gobernador de la provincia, el alcalde del distrito, el personero municipal, el auditor del tesoro, el inspector de Instrucción Pública y el director de Obras Públicas Municipales, cada uno en sus respectivos ramos.

### 4.2.2. Las actas y su importancia

El acta de una reunión es el documento escrito que registra los temas tratados y los acuerdos adoptados en una determinada reunión, con la finalidad de certificar lo acontecido y dar validez a lo acordado. El tipo de organismos que celebraba estas reuniones de las que se levantaría acta podía ser muy diverso. Todas ellas debían ser convocadas por escrito y con la

[38] Levita, del francés *lévite*. Prenda masculina de etiqueta, más larga y amplia que el frac, y cuyos faldones llegan a cruzarse por delante que cubre el cuerpo hasta casi la rodilla en caso de ser más corta se denomina semilevita (RAE, 2016).
[39] Chaqué, del francés *jaquette*. Prenda exterior de hombre a modo de chaqueta, que a partir de la cintura se abre atrás formando dos faldones, y que se usa como traje de etiqueta con pantalón rayado.
[40] Según Acuerdo 16 de 1924, en el Capítulo IV "De los debates", artículo 88. Debate es el sometimiento a discusión de cualquiera proposición o proyecto, sobre cuya adopción debe resolver el Concejo. Además, el artículo 89 especifica que serán dos debates, uno de proposición y otro de resolución.

antelación adecuada, mediante un documento dirigido a todos los posibles asistentes, en el que figuraba el orden del día de la reunión.

Aunque podían ser documentos independientes, las actas casi siempre eran recogidas en un libro, debidamente diligenciado y cuyas páginas estaban numeradas. En efecto, el Municipio de Panamá, durante los años 1924 a 1928, dejó constancia de estos, no solo en las actas, sino también en los acuerdos que consideraban una diversidad de acciones de gran interés para el Concejo Municipal.

### 4.2.3. Acuerdos Municipales

Los acuerdos municipales siempre han tenido fuerza de ley dentro de cada municipalidad; igualmente con este tipo de documento se plasma cómo se regula, norma o gestiona la vida jurídica de cada distrito, de allí su importancia. En teoría, el Concejo Municipal (elegidos por voto de la mayoría) los han elaborado en función del contexto social, político y económico que lo demande.

En atención a la Ley 14 de 1909 sobre Régimen Político y Municipal, la Asamblea Nacional de Panamá decretó, con el Título I, artículo 2° sobre las Disposiciones Preliminares, lo siguiente: “Los actos de la Asamblea Nacional de carácter general, se denominan leyes; y los de los Concejos Municipales, acuerdos. Los primeros rigen a todo el país, y los últimos en el correspondiente distrito” (Asamblea Nacional, 1909, P. 1).

Pero, dentro de las funciones del Concejo Municipal estaba entregar al Alcalde los proyectos para sancionarlos u objetarlos. Esto último por las razones prescritas en el artículo 699 del Código Administrativo. Desde el periodo en estudio, los acuerdos municipales poseen un gran valor, pues recogen las disposiciones del Concejo tan pronto son promulgadas. Es por ello que con el fin de rescatar y custodiar los documentos municipales se dictó el Acuerdo N°20 de

septiembre de 1924, el cual establecía la acción de archivar los documentos existentes en la Secretaría del Concejo a partir de 1919.

### 4.2.4. Las resoluciones

Estos documentos, propios del Concejo Municipal, recogen las decisiones que no son de carácter general. Con ellos se le daba solución en el periodo en estudio a situaciones variadas, por ejemplo, a los problemas que enfrentó la Comuna por el incumplimiento de contratos por parte de algún contratista, en donde en ocasiones se procedía a cancelarlos. En otras, se otorgaba una especie de prórroga.

### 4.2.5. Comisiones de trabajo

Cada Concejo Municipal se organizó en comisiones de trabajo. Para el periodo de 1924 a 1928, según el Código Administrativo Municipal se disponía lo siguiente:

Capítulo VI[41]

De las Comisiones

Artículo 73.- Las Comisiones del Consejo se dividen en permanentes y accidentales.

Son permanentes: La Comisión de la Mesa y las que se hallen determinadas por acuerdos vigentes.

Son accidentales: Las que nombre el Presidente en el curso de las sesiones para el estudio de determinado asunto.

De la misma manera se observó en los Acuerdos del Consejo Municipal, del periodo de estudio, especialmente, en el Acuerdo número 16 de 1924, Capítulo II, Título Único llamado De las comisiones, dice lo siguiente:

[41] Páginas 19-20 (Municipal, 1926).

Artículo 51.- La Comisión la Mesa se compone del Presidente, del Vicepresidente y del Secretario.

Artículo 52.- Son atribuciones de la Mesa:

1° - Nombrar y remover los empleados del Concejo.

2° - Prefijar el Orden del Día.

3° - Aprobar el Reglamento para el régimen interno del Concejo que formule el Secretario.

Artículo 53. – Las comisiones accidentales llenarán el objeto para que fueran nombradas dentro del lapso prefijado por el Presidente. El Presidente podrá prorrogar el plazo según lo estime conveniente.

Artículo 54. – Cuando alguna comisión necesitare en el desempeño de su contenido documentos existentes en alguna oficina pública, uno cualquiera de sus miembros lo manifestará al Presidente del Concejo para que este lo solicite.

Artículo 55. – Los informes que presenten las comisiones deberán ser escritos y firmados por todos sus miembros, más de haber disparidad de opiniones, cada comisionado podrá rendir por separado su concepto.

Artículo 56. – Todo informe deberá terminar con un proyecto de Resolución. El Presidente devolverá para ser reformado todo informe que carezca de este requisito.

De este modo, las acciones del Concejo Municipal se organizaban con la creación de comisiones de trabajo, las cuales contaron con una reglamentación para sus funciones.

### 4.3. Aspectos importantes sobre la función del Municipio de Panamá (1924 -1928)

Al abordar el tema de la visión del Estado panameño en pro de la ciudad capital de Panamá, en el periodo 1924 - 1928 se observó que la modernidad en Latinoamérica y, por supuesto, en nuestro país, fue creadora de cambios en las ciudades.

Principalmente ante situaciones como:

- La nueva generación de intelectuales que se formó o estudió en el exterior estaba ávida de modernidad.
- Los nuevos vecinos de la Zona del Canal.
- La población en la ciudad capital era comercial; la vida en ella "se resolvía en comprar, cambiar y vender" (Andreve, 1926, P. 17).

En consecuencia, se adoptaron posturas en el Municipio para ayudar a construir, moldear y equilibrar la ciudad desde sus leyes y acuerdos.

El contexto socioeconómico y político de este periodo coincidió, en parte, con la inversión de capital extranjero por la proximidad de esta ciudad a la vía interoceánica con su Zona del Canal, vecina próxima de nuestra ciudad de Panamá, unida a la concentración de extrabajadores (antillanos y de otras latitudes) del Canal que pasaron a vivir en ella, como bien lo expresa la Dra. Pizzurno: "Se extendió el cinturón de inquilinato en la capital, entre El Chorrillo y El Marañón, asfixiando aún más a San Felipe que quedó constreñido y hacinado. Poco a poco, entonces, la élite comenzó a emigrar hacia La Exposición y Bella Vista" (Pizzurno, 2002, P. 48).

También coincidió el desarrollo histórico de la ciudad capital de 1924 a 1928 con movimientos sociales relevantes de la historia republicana panameña, entre los que se pueden señalar: la creación de Acción Comunal, huelgas obreras y el movimiento inquilinario de 1925 que podría correlacionarse con la gestión o el discurso municipal de esos años frente a la preservación de aspectos sociales o como provocador de descontento con sus acciones, como cuando el alcalde Mario Galindo, prohibió los mítines o reuniones

públicas, justo cuando el movimiento de inquilinato lo necesitaba, de forma que si los efectuaban sin acatar la disposición municipal incurrían en delito o incumplimiento frente a la comuna.

Ahora bien, entre los acuerdos del Concejo Municipal de mayo a noviembre de 1925, no se menciona ninguno relacionado al Movimiento Inquilinario. Lo que podría indicar que su postura o posición frente al movimiento no fue ni a favor ni en contra. Pero, previo a la explosión de la crisis inquilinaria, en La Estrella de Panamá, del 21 de septiembre de 1925, se publicó que la Junta del Problema Inquilinario o la que fue nombrada por el Poder Ejecutivo se reunió en la Alcaldía del distrito capital en horas de la mañana, con el objetivo - según el señor alcalde Galindo -, de encontrar soluciones al conflicto de los alquileres por parte de los inquilinos y los arrendadores. En dicha reunión figuraron como representantes de los propietarios los señores Tomás Arias, Nicanor Villalaz, Juan Palma y J. Darío Carrillo, quienes no estaban de acuerdo con el alza de los alquileres, porque no lo creían económicamente justificado. Desde luego que el alza del impuesto no podía justificar el aumento de la rata del interés mensual del arrendamiento de las fincas.

Ante lo dicho anteriormente, el señor Villalaz propuso a la Junta que decretara una moratoria, para que el costo de los alquileres no fuera mayor al que tenían el 30 de junio del año en curso.

En dicha reunión también participaron como representantes de la Federación Obrera los señores Marco Posada, Alfredo De La Guardia, Víctor Dosman y Abel Ibarra.

El 22 de septiembre de 1925 nuevamente se publicó en el periódico La Estrella de Panamá que el problema del alza de los alquileres entraba en una nueva y difícil fase, debido a que el Sindicato General de Trabajadores entregó al alcalde Galindo un memorial que resume lo expresado por las partes involucradas en el conflicto. En dicho diario se señala:

> “los propietarios han elevado los alquileres fuera de toda justicia, ya que aún no han comenzado a pagar los nuevos impuestos; que antes de subir el arrendamiento, los caseros deberían rebajarlos por lo menos en un 20%, pues los salarios han decrecido notablemente y la situación económica del trabajador es apremiante; que no debe continuar el alza de los alquileres” (La Estrella de Panamá, 1925, Portada).

De allí que los propietarios, en presencia del Alcalde, sostuvieron que no habían aumentado los alquileres, aunque consideraban que tenían el derecho de hacerlo como propietarios. Además, alegaron que tenían muchos gastos y acusaron al Gobierno que ellos debían ser los responsables de la situación.

Avanzados los hechos, la Alcaldía y el Consejo Municipal tuvieron el papel de sede de algunas reuniones de los involucrados en el conflicto, e incluso en la publicación del 12 de octubre de 1925, el Jefe del Cuerpo de Policía Nacional, Leonidas Pretelt, convocó una reunión en el Consejo Municipal para levantar un pie de fuerza de 300 ciudadanos voluntarios para poner orden ante la actitud de la Liga de los Inquilinos.

Paralelamente al evento de la Huelga Inquilinaria, de frente al poder en la ciudad, los vecinos de la Zona del Canal no se quedaron de brazos cruzados. Desde lo expresado por el Dr. Araúz en “Estudios sobre el Panamá Republicano”, se notó lo siguiente:

> “Aunque el Gobierno trató de desviar las reivindicaciones de la Liga Inquilinaria designando una Comisión de la Federación Obrera de la República, ajena al movimiento, para negociar con los arrendadores, esta maniobra no dio resultado. Fue entonces cuando, a principios de octubre, se llevó a cabo la "huelga del no pago". Para el 6 de este mes, el alcalde, Mario Galindo, prohibió los mítines, después de que la Liga había celebrado más de una veintena de estas reuniones, so pretexto que los mismos atentaban contra el orden público. Cuando la Liga de Inquilinos, pese a la prohibición alcaldicia, decidió efectuar el 10 de octubre, un mitin en el Parque de Santa Ana, el Gobierno optó por reprimir violentamente a los manifestantes y sancionarlos conforme a lo establecido en el Código Administrativo” (Araúz, 2002, P. 155).

Entró en acción la Policía dejando como resultado inmediato muertos, destrucción y, a solicitud del presidente Rodolfo Chiari, la ocupación de la ciudad por alrededor de 600 soldados estadounidenses, quienes con bayonetas caladas ocuparon la ciudad de Panamá, instalándose en los parques de Santa Ana y De Lesseps.

Dicha situación iba unida a disposiciones emanadas de las autoridades militares de la Zona del Canal hacia la ciudad de Panamá, entre las que se destacan:

- Se les indicó a las autoridades y al pueblo de la municipalidad de la ciudad de Panamá que un Mayor General C.H. Martin asumía el servicio de policía de la ciudad de Panamá y los territorios y puertos adyacentes a ella, para así mantener allí el orden público.
- Se comunicó que los servicios de la policía panameña en dicha ciudad quedaban suspendidos hasta nueva orden, excepto los de los empleados para la protección de la cárcel pública u otro propósito.
- Además, no se permitiría portar armas dentro de la ciudad a ninguna persona que no trabajara en las fuerzas armadas de los Estados Unidos, la Policía de la Zona del Canal o a los agentes de la policía panameña que fuesen utilizados por el general Martin.
- Igualmente, el general Martin también tenía órdenes de cerrar todas las cantinas, salones y otros lugares de la ciudad, además de sus puertos y territorios adyacentes, donde se vendiesen bebidas intoxicantes, salvo para fines médicos, científicos o eclesiásticos y ciertos lugares donde el negocio principal no fuesen dichas bebidas.
- Paralelamente, podían "arrestar y llevar ante las autoridades competentes para ser juzgados y castigados a todas las personas que desobedecieran órdenes, perturbaran la paz o fueran acusadas de violar las leyes de la República de Panamá, las órdenes y acuerdos de dicha municipalidad, los reglamentos y disposiciones de sanidad" (Araúz, 2002, P. 156 y 157).

En consecuencia, la ciudad de Panamá estuvo bajo las órdenes de las fuerzas militares estadounidenses hasta el 23 de octubre de ese año, situación que desencadenó críticas por parte de los afectados, en su mayoría, los inquilinos pues, al final no se solucionó el problema del costo de los alquileres. Sin embargo, estos acontecimientos dejaron en evidencia la postura de la municipalidad frente al hecho al prohibir reuniones de protesta cuando al inicio sí dio los respectivos permisos.

### 4.3.1. Estructura del Municipio

Durante el periodo de 1924 a 1928, dentro de la estructura del Municipio de Panamá, existieron secciones o departamentos que dirigían sus acciones como gobierno local hacia la administración de la vida en la ciudad, para así dar respuesta a las necesidades sociales, económicas y culturales de la población de la capital.

En efecto, se contó con las siguientes secciones o departamentos: Departamento de Gobierno, Personería Municipal, Relojería Municipal, Policía Municipal, Departamento de Hacienda, Celaduría de Rentas, Administración de los Cementerios, Departamento de Justicia, Departamento de Fomento, Departamento de Instrucción Pública, Matadero y Zahúrda, Intérpretes Municipales, Jardinería y Materiales de Oficina.

En suma, las acciones se relacionaron a la regulación de servicios públicos de urbanización (circulación de las personas, viviendas, edificios, saneamiento, parques, alumbrado público, agua potable, limpieza, permisos de construcción), servicios de transporte público y privado, servicios públicos de protección y seguridad (juzgados y personerías), servicios públicos de educación y cultura (subvenciones o asistencia social, comedores escolares, parques escolares, áreas de esparcimiento, escuelas, parvularios, bibliotecas, cementerios, orfanatos, asilos de ancianos), servicios públicos de abastecimientos (mataderos, mercados en plazas públicas).

Todas normadas por diversos documentos como decretos, acuerdos municipales y resoluciones del Consejo Municipal.

#### 4.3.1.1. Designación de calles, plazas, parques, cementerios y luminarias

En atención al desarrollo de nuestra ciudad capital, la académica de la Universidad de Panamá, Patricia Pizzurno, manifiesta en su libro "El miedo a la modernidad en Panamá 1904 - 1930", -en lo que corresponde al tema sobre La representación de la ciudad moderna: Estética, ocio y seguridad-, que con la llegada de los estadounidenses nuestra élite se preocupó por dar una imagen de civilización en su ciudad ubicada cerca o a pocas cuadras de la Zona del Canal y la recién creada República de Panamá. Se puede imaginar que vivieron lo mismo que nosotros con las visitas internacionales a nuestro país en la Jornada Mundial de la Juventud de enero de 2019, cuando la Comuna Municipal y la empresa privada se preocuparon por hacer ver a la capital ordenada, bella y limpia. No obstante, a principios de nuestra República, no eran peregrinos, sino los nuevos vecinos de la Zona del Canal y el resto de la comunidad internacional.

En consecuencia, diversas fueron las acciones para modernizar y mejorar el aspecto de la ciudad de Panamá, ya sea desde iluminarla y asearla hasta mejorar su arquitectura. Pues, no había comparación entre la ciudad – jardín de Balboa en la Zona del Canal y las cantinas, salas de juego y de fiestas que se escenificaban en el resto de ciudad.

De allí que, por ejemplo, en atención al Código Administrativo Municipal, de 1926 en el Título I "Edificaciones y Ornato", Capítulo I, artículo 458 se expresa que le corresponde al Concejo Municipal reglamentar por medio de acuerdos, las construcciones de edificios en su respectiva circunscripción pudiendo fijar el mínimum de altura, entre otros aspectos relacionados a construcción u obras públicas.

En la actualidad, el Municipio de Panamá cuenta con la Dirección de Obras y Construcciones como la encargada de otorgar permisos para realizar las obras de construcción, mejoras, adiciones a estructuras, demolición y movimiento de tierra dentro del distrito de Panamá, que cumplan con las normas de desarrollo urbano, acuerdos municipales y leyes urbanísticas.

En cambio, al observar la nomenclatura de algunos sitios en la ciudad en el periodo en estudio, se normó, de conformidad con el artículo 692 del Código Administrativo, que es atribución de los Concejos Municipales dar denominación a las calles, plazas, paseos, avenidas, y demás vías de tránsito del distrito; que es deber cívico de los munícipes honrar y perpetuar la memoria de las personas ilustres fallecidas.

En consecuencia, el Concejo dispuso dar ciertos nombres de países de América Latina a algunas avenidas del distrito capital durante el periodo en estudio. Por ejemplo, el 9 de octubre de 1926, el Concejo Municipal aprobó el Acuerdo N° 35 del 9 de octubre en atención a la conmemoración de la independencia de Ecuador de España, y se nombra a la conocida avenida la "Gran Vía", ubicada en los terrenos de la Exposición con el nombre de "Avenida del Ecuador", como se observa a continuación:

Acuerdo N°35 de 1926[42]

(De 9 de octubre)

Por el cual se conmemora el Grito de Independencia de Ecuador dado en Guayaquil.

El Consejo Municipal de Panamá

Considerando:

1° - Que el día 9 de octubre actual celebra la hermana República del Ecuador el Grito de Independencia dado en Guayaquil.

[42] Acuerdo Municipal de 1926, páginas 56 y 57.

2° - Que la República del Ecuador ha dado muestras de verdadero aprecio y de amistad sincera para con nuestro país.

3° - Que es conveniente y recomendable corresponder a esas demostraciones de modo sincero, de forma tal que permanezca latente en los pueblos ecuatoriano y panameño.

Acuerda:

Artículo 1° - La avenida conocida con el nombre de Gran Vía, ubicada en los terrenos de La Exposición, que parte de la Avenida Central hacia el mar, atravesando la Plaza de Cervantes, se denominará, desde la sanción de este Acuerdo, "Avenida del Ecuador".

Artículo 2° - El Tesorero Municipal queda facultado para ordenar la fabricación de una placa con el nombre de la avenida y para hacerla colocar a la mayor brevedad posible.

Dado en Panamá, a los nueve días del mes de octubre de mil novecientos veintiséis.

El Presidente, FRANCISCO A. FILOS

El Secretario, J. M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito. Panamá, nueve de octubre de mil novecientos veintiséis.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, Juan Pastor Paredes.

El Secretario, José Ángel Casis.

La prensa escrita también comunicaba la inauguración de nuevas calles. Por ejemplo, en las fiestas patrias de 1924, según La Estrella de Panamá de la época, se crean las del Javillo en la ciudad de Panamá. Otra avenida asignada por el Concejo Municipal fue la "Avenida México", como se ve a continuación:

Acuerdo N°21 de 1927[43]

(De 16 de mayo)

[43] Acuerdo Municipal de 1927, página 41.

Por el cual se denomina una avenida de la Capital en honor de los Estados Unidos Mejicanos.

El Consejo Municipal de Panamá

Considerando:

Que la República de Panamá mantiene las más cordiales relaciones con los Estados Unidos Mejicanos, exteriorizadas no solo por la armonía y buena voluntad reinante entre los respectivos gobiernos, sino también por la simpatía recíproca que anima a ambos pueblos, y que es conveniente contribuir en forma adecuada a que se perpetúen esas circunstancias tan halagadoras a los sinceros sentimientos de los pueblos mejicano y panameño, en particular, del hispanoamericano, en general.

Acuerda:

Artículo 1° - La calle de esta ciudad hasta hoy conocida con el nombre de "Calle 33", en la sección de La Exposición, y que parte de la Avenida Central, tramo de Calidonia, y sigue hasta los terrenos del Hospital Santo Tomás, se llamará en lo sucesivo "Avenida México".

Artículo 2° - Por cuenta del tesorero municipal se colocarán en lugares adecuados de dicha avenida las placas con el nuevo nombre.

Artículo 3° - Copia de este acuerdo será entregado al Excelentísimo Señor Ministro de Méjico por una comisión que designará el Presidente del Consejo.

Dado en Panamá, a los once días del mes de mayo de mil novecientos veintisiete.

El Presidente, FRANCISCO A. FILOS

El Secretario, J. M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito. Panamá, dieciséis de mayo de mil novecientos veintisiete.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, MARIO GALINDO T.

El Secretario, José Ángel Casis.

Otra avenida asignada por el Concejo Municipal fue la “Avenida Cuba”:

Acuerdo N°25 de 1927[44]

(De 19 de mayo)

Por el cual se dictan varias disposiciones relacionadas con el 25 aniversario de la independencia de Cuba.

El Consejo Municipal de Panamá

Considerando:

1° Que el día 20 de mayo del presente año celebra la hermana República de Cuba el 25 aniversario de la independencia.

2° Que Cuba se encuentra ligada a Panamá por fuertes vínculos de simpatía, que nacidos al calor de una comprensión de sus pueblos que han determinado un acercamiento fraternal y sincero de ambos países.

3° Que al celebrar las Bodas de Plata de su independencia, Cuba debe recibir de Panamá una muestra de afecto que se distinga la amistad de ambos pueblos determina anualmente en idéntica fecha.

4° Que en la obra del adelanto y del progreso del Istmo copule actuación señalada y de altísimo relieve a dos cubanos prominentes, el sabio Dr. Carlos J. Finlay, como descubridor del mosquito transmisor de la fiebre amarilla, descubrimiento gracias al cual fue posible el saneamiento de nuestro suelo, haciendo así posible la realización de la

[44] Acuerdo Municipal de 1927, páginas 47 y 48.

portentosa obra del Canal Interoceánico que constituye una de las aspiraciones del pueblo panameño; y el Dr. Antonio S. Bustamante, quien como eminente internacionalista dio su dictamen favorable a Panamá en nuestra controversia con Costa Rica.

Acuerda:

Artículo 1° - Dar el nombre de Avenida de Cuba (estaba en mayúscula) a la Avenida Segunda de esta ciudad.

Artículo 2° - Colocar en los lugares que se determine oportunamente los bustos de Martí y Maceo, héroes de la independencia cubana.

Artículo 3° - Obsequiar al Consejo Municipal de La Habana, por medio del Ministro de Cuba en esta ciudad, un álbum que contenga el concepto que la fecha cubana merezca a cincuenta de nuestras mentalidades más distinguidas.

Artículo 4° - Por cuenta del tesorero municipal se colocarán en lugares adecuados de dicha avenida las placas con el nuevo nombre.

Artículo 5° - Copia de este acuerdo será entregada al Excelentísimo Señor Ministro de Cuba por una comisión que designará el Presidente del Consejo.

Dado en Panamá, a los diez y siete días del mes de mayo de mil novecientos veintisiete.

El Presidente, FRANCISCO A. FILOS

El Secretario, J. M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito. Panamá, diecinueve de mayo de mil novecientos veintisiete.

El Alcalde, MARIO GALINDO T.

El Secretario, José Ángel Casis.

Al año siguiente, el 25 abril de 1928, el Concejo Municipal acuerda darle el nombre de Avenida Perú a la que fue la Avenida Primera de La Exposición. Para junio del mismo año se aprueba dar el nombre de Justo Arosemena, uno de los más ilustres hombres que dieron brillo a nuestra Patria, a una avenida de la ciudad capital, como aparece a continuación:

Acuerdo N° 15 de 1928[45]

(De 4 de JUNIO)

Por el cual se da el nombre de Justo Arosemena a una de las Avenidas de La Exposición Nacional.

El Consejo Municipal de Panamá,

CONSIDERANDO:

Que fue Don Justo Arosemena uno de los más ilustres hombres que dieron brillo a nuestra Patria.

Que su persona y sus actos públicos se han presentado como ejemplo a las generaciones panameñas, por haber sido jurisconsulto eminente, orador brillante y patriota fervoroso.

Que es deber de las municipalidades honrar y perdurar en el recuerdo de su Comuna, la memoria de los hijos ilustres de la Patria.

Acuerda:

Artículo 1°- El Concejo Municipal de Panamá, en reconocimiento a los méritos del ilustre patricio Justo Arosemena, y como tributo a su memoria, denomina a la Avenida Tercera de la Exposición, “Avenida Justo Arosemena”.

Artículo 2°- El Presidente del Concejo enviará a sus familiares notas de estilo, comunicándoles esta determinación.

[45] Acuerdo Municipal de 1928, página 38 y 39.

Artículo 3° - El día 3 de noviembre del presente año, el nuevo Concejo procederá a la inauguración de esta avenida, acordando un programa conforme con las exigencias del caso.

Artículo 4° - Este acuerdo comenzará a regir desde su sanción.

Dado en Panamá, a los treinta días del mes de mayo de mil novecientos veintiocho.

El Presidente, R. AROSEMENA.

El Secretario, J.M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito Panamá, cuatro de junio de mil novecientos veintiocho.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, MARIO GALINDO T.

El Secretario, José Ángel Casís.

Otro acuerdo municipal relacionado a los parques y plazas públicas fue el siguiente:

Acuerdo N° 44 de 1926[46]

(De 21 de diciembre)

Por el cual se ordena construir astas de banderas en los parques y plazas públicas:

El Consejo Municipal de Panamá.

Acuerda:

Artículo 1° - Ordénase construir astas de banderas en los parques de la Independencia, Santa Ana, De Lesseps, Cervantes y Escolar y en las plazas de Francia, Bolívar, 5 de Mayo, Amador y Arango.

Artículo 2° - Estas astas serán de hierro o cemento, pero en ningún caso de madera.

[46] Acuerdo Municipal de 1926, páginas 70 y 71.

Artículo 3° - La altura y diámetro de ellas serán determinadas en la orden o en el contrato respectivo.

Dado en Panamá, a los diez y nueve días del mes de diciembre de mil novecientos veintiséis.

El Presidente, FRANCISCO A. FILOS

El Secretario, J. M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito. Panamá, veintiuno de diciembre de mil novecientos veintiséis.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, Juan Pastor Paredes.

El Secretario, José Ángel Casis.

En efecto, es evidente que los espacios públicos, ya sean calles, aceras o veredas que el municipio capitalino administró en el periodo en estudio, en la actualidad se proponen recuperarlos con planes de reconstrucción y adecuaciones para permitir el acceso de las personas con movilidad reducida, proporcionando un entorno más seguro y amigable con todos los peatones y conductores.

En el Concejo Municipal del periodo en estudio se acordó la creación de corregimientos, como por ejemplo:

Acuerdo N° 22 de 1926[47]

(De 9 de agosto)

Por el cual se erige en Corregimiento el Caserío de San Francisco de la Caleta.

El Consejo Municipal de Panamá.

Acuerda:

[47] Acuerdo Municipal de 1926, páginas 38 y 39.

Artículo único - Erígese en Corregimiento el Caserío de San Francisco de la Caleta con los terrenos aledaños, alinderado así: por el Norte, camino que conduce a Panamá La Vieja; por el Sur, camino que conduce al Club de Golf y terrenos de Paitilla; por el Este, el mar Pacífico, y por el Oeste, la Carretera Nacional de Las Tablas.

Dado en Panamá, a los seis días del mes de agosto de mil novecientos veintiséis.

El Presidente, M. Valencia

El Secretario, J. M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito. Panamá, veintiuno de diciembre de mil novecientos veintiséis.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, Mario Galindo.

El Secretario, José Ángel Casís.

En la actualidad, la formación de un corregimiento se contempla en la Ley 65 de 22 de octubre de 2015[48], que desarrolla las normas para la creación y la organización territorial del Estado panameño y dicta otras disposiciones. Antes de dicha ley, era al Ministerio de Gobierno, a través de la Comisión Nacional sobre Límites Políticos - Administrativos, en coordinación con la Comisión de Asuntos Municipales del Órgano Legislativo, al que le correspondía el proceso sobre esta materia.

En cuanto al tema de los cementerios en la ciudad de 1924 a 1928 fue evidente que aportaron a las rentas, pero igualmente ocasionaron gastos en las finanzas municipales. Se podría pensar que hubo cada día más defunciones de personas con y sin recursos económicos ya sea porque murieron por enfermedades, trifulcas y/o accidentes propios de una urbe en

[48] Gaceta Oficial, Año CXVI Panamá, R. de Panamá martes 10 de enero de 2017 N° 28193-B (p. 5 -11).

crecimiento demográfico. De allí que existieran varios camposantos en el distrito capitalino, como se dice a continuación:

> "Los cementerios con que cuenta la ciudad son seis y están situados conjuntamente en el camino de Balboa. Tres de ellos son municipales y se titulan Amador, Herrera y De La Cruz. Este último está destinado a los niños. Los otros tres son: el hebreo, el chino y el de extranjeros, llamado también cementerio inglés. El Municipio gasta una suma apreciable de dinero en el entierro de pobres de solemnidad, con un promedio de 40 inhumaciones mensuales y un gasto de diez balboas cada una como mínimo. El promedio de inhumaciones diarias, en total, es de cuatro a cinco" (Andreve, 1926, P. 11 y 12).

Por otro lado, y en relación al tema de cementerios públicos, la Codificación Municipal decía lo siguiente:

Título IV[49]

Cementerios Públicos

Capítulo I

Disposiciones Preliminares

Artículo 394.- Los cementerios son objeto necesario de la Policía Higiénica y de Salubridad. Deben establecerse fuera de las poblaciones, consultando para ello el dictamen de peritos o personas idóneas. En este concepto, el Concejo Municipal hará la designación del lugar conveniente.

Artículo 395.- Los cementerios son municipales o pertenecientes a comunidades religiosas o sociedades particulares. Los primeros serán regidos por los acuerdos municipales; los segundos, por sus estatutos y reglamentos, pero sometidos estos a la

[49] Página 89-93 (Municipal, 1926).

> revisión del Concejo Municipal, en lo que concierne a la salubridad pública y a las demás condiciones aquí establecidas. En todo caso, en el distrito habrá un cementerio común para los cadáveres de personas naturales y extranjeras, que por religión que profesen o por otras circunstancias, no pudieren ser enterrados en los cementerios existentes. El mismo Consejo Municipal hará las designaciones del área territorial necesaria para esta clase de cementerios, como también para el de los extranjeros que los soliciten.

Existen más disposiciones en los artículos del 296 al 298 relacionadas a los cementerios, pero para los fines de este trabajo, se anotó solo lo relacionado directamente con los acuerdos encontrados. Fue evidente que a pesar de las debidas reglamentaciones se daban descuidos a la hora del mantenimiento de los cementerios, pues en diversas ocasiones, la población capitalina se quejó de esta situación e incluso llevó sus inquietudes a los medios de prensa escrita de la época:

> "…queremos expresar, aun cuando sea en poquísimas palabras, que toda ciudad civilizada del orbe tiene hoy un cementerio adecuado y que indudablemente se presta a muchos comentarios desfavorables para nosotros eso de que la obra material que muchas razones más debemos cuidar se encuentre en un estado de visible abandono" (La Estrella de Panamá, 1924, P. 16). Hoy, a varios años de estos hechos, los problemas de los cementerios se siguen repitiendo.

Por otro lado, se dieron acuerdos municipales en el periodo de 1924 a 1928 relacionados a lotes, espacios o terrenos dentro de los cementerios municipales, cedidos para conservar sus restos mortales de algunas figuras públicas o ciudadanos que por sus obras hacia la República de Panamá merecían ser honrados. Por ejemplo:

**Tabla 4**

*Acuerdo Municipal según número, año y ciudadano beneficiado con un espacio en los cementerios municipales.*

| Acuerdo Municipal | Figura pública o ciudadano |
|---|---|
| N° 4 de 1924 | Don Nicolás Pacheco<br>Decano de los maestros panameños. |
| N° 23 de 1924 | Dr. Joaquín Pablo Franco<br>Fue médico, jefe del Partido Liberal Panameño y Diputado de la Asamblea Nacional. |
| N° 27 de 1924 | Don José Brígido Villarreal |
| N° 28 de 1924 | Señorita Laura María Urriola |
| N° 29 de 1924 | Don Ernesto T. Lefevre<br>Fue Presidente de la República, Secretario de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores, Director General de Correos y Telégrafos, Presidente del Consejo Municipal de Panamá y otros. |
| N° 38 de 1924 | Don Maximino Almendral |
| N° 42 de 1925 | Señor Temístocles Rivera |
| N° 1 de 1926 | Comandante Ricardo Romero<br>Ciudadano prócer de nuestra Independencia de 1903. |
| N°5 de 1927 | Poetisa Amelia Denis de Icaza<br>No solo se le designó un terreno dentro del cementerio Amador, sino que se aprobó B/. 150.00 para contribuir con su repatriación. |
| N° 11 de 1928 | Teniente Juan López |
| N° 12 de 1928 | General Pastor Jiménez<br>Fue prócer de la República durante el movimiento separatista de 1903. |

Fuente: Elaborado según Acuerdos Municipales de la ciudad de Panamá de 1924 a 1928.

### 4.3.1.2. Sector salud

Se deduce que la municipalidad capitalina en el periodo 1924 - 1928 intervino con acciones dirigidas a dar solución a las necesidades sanitarias de la población presente en la ciudad. Aunque la misma ya contara con un hospital, el "Santo Tomás", y que según información del Directorio General de la ciudad de Panamá atendía a enfermos pudientes y no pudientes.

Igualmente se menciona la existencia de un sanatorio privado: "Hay otro hospital, el Panamá, que es verdaderamente una casa de salud en que se atiende a los que necesitan los

cuidados de la ciencia, por un grupo de médicos eminentes cuya clientela abarca varios países vecinos" (Andreve, 1926, P. 11).

De conformidad con el Código Administrativo Municipal, Sección Quinta "Higiene pública", desde el Título I hasta el Título VII, se pudo observar cómo se normó el tema de salud dentro del Municipio, específicamente en lo relacionado a las boticas y droguerías, vacunación, enfermedades contagiosas e infecciosas, nacimientos y defunciones. También lo que tenía que ver con los alimentos y bebidas, lecherías y ventas de leche, aguas gaseosas y otras bebidas, al igual que animales enfermos y animales maltratados. Incluso las barberías, instalación de fábricas y establecimientos industriales, criaderos de mosquitos y medidas contra su propagación; las comadronas, los hospitales, los químicos, laboratorios y aseo higiénico de las poblaciones.

Dentro de los acuerdos del periodo estudiado, elaborados por el Concejo Municipal de 1924 a 1928, existen ejemplos de cómo se reguló en ese periodo el tema de salud en la ciudad de Panamá. Por ejemplo, se autorizaba por medio de acuerdos, la creación de establecimientos o lugares en los que se preparaban medicamentos de forma artesanal. Inferimos que también se permitía su venta en horario nocturno. Por esta razón se aprueba el siguiente acuerdo:

Acuerdo N° 49 de 1926[50]

(De 31 de diciembre)

Por el cual se crea una botica de turno más para el barrio de Calidonia.

El Consejo Municipal de Panamá.

Acuerda:

[50] Acuerdo Municipal de 1926, páginas 76 y 77.

Artículo 1° - A partir del 1 de febrero próximo, en el barrio de Calidonia funcionarán dos boticas que han de prestar servicio nocturno de conformidad con lo estipulado en el Código Administrativo.

Artículo 2° - Cada una de dichas boticas recibirán una subvención mensual de sesenta balboas (B/. 60.00) y corresponde al alcalde del distrito designarlas.

Artículo 3° - Para el cumplimiento de este acuerdo se incluirá de preferencia en el próximo Presupuesto de Gastos, la partida correspondiente para atender el pago de la subvención de la nueva botica de turno.

Dado en Panamá, a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos veintiséis.

El Presidente, (Fdo.) Francisco A. Filos.

El Secretario, (Fdo.) J. M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito. Panamá, treinta y uno de diciembre de mil novecientos veintiséis.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, (Fdo.) Juan Pastor Paredes.

El Secretario, (Fdo.) José Ángel Casis.

Con el pasar de los años, estos expendios pagaban impuestos al municipio y en aquel momento era este organismo administrativo quien proporcionaba subvención a las boticas, tratando de cumplir con las exigencias de la comunidad respecto al servicio de salud.

Otro tema que llamó la atención fue la preocupación por el tratamiento de los cadáveres que no eran enterrados. Para ello se aprueba el siguiente acuerdo:

Acuerdo N° 50 de 1926[51]

(De 31 de diciembre)

Por el cual se autoriza la construcción de un incinerador moderno en el distrito capital.

El Consejo Municipal de Panamá.

Artículo 1° - Por cuenta del Tesoro Municipal se construirá en el Distrito Capital un incinerador moderno para la cremación de todos los cadáveres de los pobres de solemnidad y los de todas aquellas personas que así lo expresen antes de morir o que sus sobrevivientes así lo deseen.

Artículo 2° - El Ingeniero Municipal queda autorizado para dentro de un plazo de noventa (90) días, a partir de la aprobación de este acuerdo, presentar al Consejo los planos y especificaciones correspondientes, a fin de que esta Corporación le dé su aprobación.

Artículo 3° - Nombrase una comisión asesora compuesta del Alcalde del Distrito, el Presidente del Consejo, el Ingeniero Municipal, el Tesorero del Municipio y dos concejales para que se acerquen al Poder Ejecutivo y al Superintendente del Hospital Santo Tomás, a fin de designar el lugar en donde se ha de erigir dicho incinerador municipal.

Artículo 4° - Para sufragar los gastos que demande el cumplimiento de este acuerdo, votase hasta la suma de veinte mil balboas (B/. 20.000) imputable al Departamento de Fomento de la próxima vigencia económica.

[51] Acuerdo Municipal de 1926, páginas 77 y 78.

Artículo 5° - Autorizase al Presidente del Consejo para que gestione, ante el Poder Ejecutivo, con el fin de que haga factible el crédito adicional votado por la Ley 59 de 1912, sobre la construcción de un incinerador en la ciudad de Panamá.

Dado en Panamá, a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos veintiséis.

El Presidente, (Fdo.) Francisco A. Filos.

El Secretario, (Fdo.) J. M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito. Panamá, treinta y uno de diciembre de mil novecientos veintiséis.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, (Fdo.) Juan Pastor Paredes.

El Secretario, (Fdo.) José Ángel Casis.

Lo que resulta más interesante es que dos años más tarde, en 1928, nuevamente se autorice la construcción de un incinerador de cadáveres, pero esta vez con más especificaciones, como por ejemplo, que fuera a gas, con capacidad de dos cadáveres, con medidas más específicas, entre otros aspectos. Lo más sorprendente de estos acuerdos es que la incineración se solicitaba para las personas pobres o quienes lo pidieran. Hoy es costumbre esa práctica entre los que puedan cubrir el traslado y proceso de cremación.

Otro acuerdo del Concejo, relacionado a esa necesidad de tratamiento de los cuerpos, de no enterrar, más bien, a incinerar fue el siguiente:

ACUERDO NÚMERO 6 de 1928[52]

(De 24 de febrero)

Por el cual se da una autorización al señor Tesorero Municipal.

[52] Acuerdo Municipal de 1928, páginas 23 - 25.

El Consejo Municipal de Panamá.

CONSIDERANDO:

Que es de urgente necesidad la construcción de un incinerador de cadáveres.

Que es evidente que el combustible que debe emplearse en el funcionamiento de dicho incinerador es el gas, por su eficiencia, limpieza y baratura.

Que de conformidad con lo dispuesto en el aparte c) del artículo 304 del Código Fiscal, podrá prescindirse de la licitación en la celebración de contratos cuyo valor exceda de quinientos balboas (B/. 500.00) cuando se tratare de trabajos técnicos cuya ejecución no pueda confiarse sino a expertos en la materia.

Que no existe en esta ciudad ninguna otra empresa productora de gas fuera de la Compañía Panameña de Fuerza y Luz, cesionaria de la Panamá – Colon Gas Company y, por ende, ninguna otra capaz de llevar a cabo, en forma apropiada, la construcción del citado incinerador.

Acuerda:

Artículo 1° Autorizase al Tesorero Municipal para que celebre con la Compañía Panameña de Fuerza y Luz un contrato para la construcción de un incinerador para cadáveres en los terrenos del Hospital Santo Tomás, de conformidad con las siguientes bases:

a) Que la Compañía Panameña de Fuerza y Luz se obligue a construir en los terrenos del Hospital Santo Tomás un incinerador de gas, en el cual pueden incinerarse dos cadáveres a la vez, separadamente, incinerador que deberá construirse con ladrillos refractarios y deberá tener, más o menos, las siguientes dimensiones: de frente, nueve pies con seis pulgadas; de fondo, once pies, y de alto, seis pies.

b) Que la Compañía Panameña de Fuerza y Luz se obligue a suministrar todos los materiales que sean necesarios para el incinerador, materiales que han de ser de superior calidad.

c) Que la Compañía Panameña de Fuerza y Luz se obligue a entregar al Municipio dicho incinerador dentro del término de noventa días contados desde la fecha en que dé comienzo a los trabajos, los cuales deberán empezar a más tardar noventa días después de firmado el contrato.

d) Que el Municipio se obligue a pagarle al contratista la cantidad de diez mil balboas (B/. 10.000.00), así:

Al dar comienzo a los trabajos, dos mil balboas……..…. B/. 2.000.00

Al terminar y hacer entrega del incinerador, cinco mil balboas……B/. 5.000.00

Dentro de noventa días siguientes a la entrega del incinerador, los tres mil balboas restantes…….…..……...B/. 3.000.00

Artículo 2° Si el contrato se ajusta a las bases expuestas y a sus planos no necesita de la aprobación del Concejo para su validez.

Dado en Panamá, a los catorce días del mes de febrero de mil novecientos veintiocho.

El Presidente, R. AROSEMENA

El Secretario, ad-hoc Francisco Filós.

Alcaldía Municipal del Distrito Panamá, veinticuatro de febrero de mil novecientos veintiocho.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, A. Cajar.

El Secretario, José Ángel Casís.

Pero para el 12 de junio de 1928, el Concejo Municipal rescinde el contrato a que se refiere el Acuerdo N° 6, de 24 de febrero de 1928, porque la compañía encargada de comenzar los trabajos del incinerador de gas en los terrenos del Hospital Santo Tomás no había cumplido con lo planteado en el contrato.

Siguiendo con la temática de los difuntos en la urbe, el Acuerdo N°7 de 1 de febrero de 1927 sobre rentas y gasto el Concejo Municipal del Distrito Capital para el periodo entre el 1 de febrero de 1927 y el 31 de enero de 1928 se observó en el capítulo XXI sobre Gastos Varios un renglón para la hechura de ataúdes para los pobres de solemnidad.

Por otro lado, se sometió a reglas sanitarias a peluqueros y choferes de vehículos de alquiler con el fin de que fuera más eficiente el servicio público que estos ofrecían en la ciudad capital. El alcalde, Juan Pastor Paredes, pidió hacer cumplir el decreto expedido en 1919, siendo entones alcalde el señor Archibaldo Boyd, en donde debían presentar certificado médico los que laboran en los citados lugares para confirmar que gozaban de buena salud[53].

En otra publicación[54] hecha en 1928, el señor alcalde del distrito, don Alfonso Cajar, luego de notificar la falta de cumplimiento de la previsión que regulaba la limpieza de los lotes baldíos, resolvió imponer a todos los propietarios de lotes sin edificar o de solares con construcciones en ruinas, de limpiar los mismos, de lo contrario se multarían con cifras entre los B/. 2.50 y B/.50.00, y se publicaría en los diarios locales los contraventores y multados, de acuerdo a lo dispuesto en el Código Administrativo y por recomendación de la Oficina de Sanidad y el Cuerpo de Bomberos

[53] Se publicó el 26 de octubre de 1927 en La Estrella de Panamá.
[54] Se publicó esta disposición el 26 de abril de 1928 en La Estrella de Panamá.

En nuestros días, la población citadina cuenta, principalmente, con las directrices en materia de salubridad, impartidas por el Ministerio de Salud en colaboración del Municipio de Panamá y otras entidades del Estado.

**4.3.1.3. Regulación del servicio en los mercados y mataderos.**

La ciudad de Panamá, en el periodo en estudio, como ya se ha mencionado, fue rica, activa, con sitios para vender, cambiar y comprar productos al por menor y al por mayor, por lo que se infiere la existencia de normas que ayudaran a reglamentar dichas actividades económicas, especialmente en los mercados, mataderos y establecimientos públicos, donde se sirvieran comidas y bebidas, incluso los sitios para porquerizas o zahúrdas.

En el Código Administrativo Municipal se reglamentó lo relacionado a estos servicios públicos en la Sección Segunda, como por ejemplo:

Título II[55]

Matadero y Zahúrda

Capítulo I

De los empleados del matadero y zahúrda

Artículo 340.- El establecimiento denominado matadero y zahúrda, sus corrales y anexidades, serán administrados por un Celador General, bajo cuyas órdenes y vigilancias estarán los siguientes empleados:

1. El subcelador general.
2. Los veterinarios.
3. El fogonero.
4. El mecánico.

[55] Código Administrativo Municipal, 1926, p. 60.

5. El ayudante mecánico.
6. El matancero capataz.
7. Los cinco ayudantes.
8. El *chauffeur*
9. El ayudante del *chauffeur*
10. El portero vigilante

Además, en el Acuerdo N° 39 de 7 de octubre de 1925, el Concejo Municipal presenta un régimen interno en el matadero y zahúrda de la ciudad de Panamá. Igualmente establece la necesidad de presentar comprobante de pago de impuesto de degüello en el Banco Nacional y el de matanza en la Tesorería Municipal. Por supuesto, todo ganado destinado al consumo humano tenía que ser examinado detenidamente por los veterinarios municipales.

Por otra parte, al observar sumas de dinero no menor a B/. 30,000.00 en concepto de impuestos del matadero y zahúrda juntos, en los cuadros de presupuesto de rentas y gasto anual del distrito capital para el período de 1924 a 1928, se deduce que quizás se deba a la gran demanda o consumo de carne de ganado vacuno y porcino por parte de los habitantes de la urbe y de los vecinos de la Zona del Canal de Panamá, unido a los costos de mantenimiento de los lugares destinados a su manejo o tal vez por la necesidad de recuperar la inversión económica producto de la construcción[56] de un matadero y zahúrda que cumpliese con algunas medidas de sanidad y las demandas en el consumo de carnes para la época.

De la misma manera, desde 1925, se acordó cobrar por adelantado los servicios del matadero, por ejemplo, la introducción y sacrificio de cada res vacuna: si era hembra B/. 2.50 y si era macho B/. 2.25; si era ternero B/. 1.50 y por el encorralamiento de cada res vacuna, B/. 0.05.

[56] Desde 1924, se evidenció en los cuadros de Presupuesto de Rentas y Gastos un renglón para pagar al Banco Internacional (desde 1927 aparecía National City Bank) amortización e intereses de la construcción del matadero y zahúrda.

Por otro lado, los servicios de la zahúrda cobró por ejemplo: la introducción, matanza y aseo de cada cerdo en B/. 1.75; por la introducción, matanza y aseo de cada chivo en B/. 0.75; la introducción, matanza y aseo de cada carnero en B/. 1.00; el chiquerazgo diario de cada cabeza de ganado de cerda, cabrío o lanar en B/. 0. 25. (Municipal)

En suma, fue básica la función de la municipalidad frente al manejo y comercialización de productos cárnicos, especialmente en lo vacuno y porcino, acciones que son atendidas en la actualidad en coordinación con entidades ejecutoras como el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Por otro lado, no se registra un matadero de ganado vacuno ni porcino administrado por el Municipio, pero sí uno de administración privada en el corregimiento de Juan Díaz.

Hoy en día, algunos gestores de cultura urbana tratan de rescatar, desde la municipalidad, la imagen del Mercado Público[57] como un espacio comercial que funcione también como espacio de acción social, educativa y de convivencia.

#### 4.3.1.4. Intervención del municipio en la instrucción pública

Si bien para el periodo en estudio existían cerca de 14 escuelas oficiales en la ciudad[58] de Panamá, regentadas por la Secretaría de Instrucción Pública[59], igualmente fueron por diversas razones apoyadas por el Departamento de Instrucción Pública del Municipio.

Entre los centros educativos de la ciudad de Panamá mencionados en la Memoria de la Secretaría de Instrucción Pública de 1926 estaban: Manuel A. Guerrero, República de Argentina, República de Cuba, Niñas de San Felipe, Niñas de Santa Ana N° 1, Niñas de Santa Ana N° 4,

[57] El Acuerdo Municipal N°11 de 2008 regula los Mercados Públicos.
[58] Para efectos de las estadísticas de la Secretaría de Instrucción Pública, se utilizaba el concepto capital en vez de ciudad. Se asume que fue por ser la capital de la República sede de los poderes del Estado.
[59] El Jefe del Ramo de Educación en la República de Panamá era el joven Octavio Méndez Pereira quien inicia una reevaluación y da nuevas directrices a la educación primaria en Panamá desde octubre de 1924.

Santa Ana N° 5[60], Guachapalí, República del Perú, Santa Familia, Simón Bolívar, Cultura Femenina, Escuela Nocturna Oficial, Cultura Femenina, Pedro J. Sosa y Manuel J. Hurtado.

La instrucción pública contó con presupuesto anual para su sostenimiento por parte de los municipios de la República:

> "La Ley 35 de 1919 los municipios de Panamá, Colón y Bocas del Toro**;** estos deben asignar el 20% de sus rentas a las escuelas; y los demás municipios el 10%. Pero esta disposición legal casi nunca es respetada ni cumplida por los municipios" (Instrucción Pública, 1928, pp. 31 y 31).

Según lo encontrado en la Memoria de Instrucción Pública de 1928, durante el periodo de estudio, se dieron conflictos entre dicha Secretaría y los Consejos Municipales. En especial en el de Panamá, porque no se ajustaron a la Ley al no consignar para las escuelas lo que les correspondían, pues las sumas presupuestarias para la educación pública, la mayor parte del tiempo, fueron usadas con otros fines no autorizados legalmente. Esta situación fue interpretada en dicha memoria como una falta de disposición por parte de los municipios ricos[61] por no contribuir con las causas de las escuelas.

Las finanzas municipales y la instrucción pública en la ciudad de Panamá, de 1924 a 1928, sorprendieron a muchos. Existían tres cifras:

- Suma total presupuestada.
- Lo que correspondía a Instrucción Pública.
- Lo que daban realmente.

[60] Fue instalada en 1925 en el edificio del Hospital Santo Tomás.

[61] Encontramos que la Memoria de Instrucción Pública de 1928 hizo énfasis en que los municipios más pobres de la República sí mostraron interés en dar a sus escuelas las sumas correspondientes, no así los municipios ricos.

Por ejemplo, de B/.165.000 como suma presupuestada para el Municipio de Panamá, en 1924 le correspondía a las escuelas del distrito B/.33.000, pero se le daba realmente B/.29.580. Y en 1928, de B/.226.420 como suma presupuestada para el Municipio de Panamá, le correspondía a las escuelas del distrito B/.45. 2840, pero se le asignaba, en realidad, B/.31.100.

De allí que se cuestionó la autonomía del Concejo Municipal en nuestra ciudad a finales de la década del "20". "Los consejos municipales, en su mayor parte, consumen sus fondos en el sostenimiento del crecido tren de empleados y en el mantenimiento, en escala costosa, de servicios que pudieran llevarse a cabo de modo mucho más económico" (Instrucción Pública, 1928, p. 30).

#### 4.3.1.4.1. Subvención, becas, salarios a funcionarios de la instrucción pública y reparación de parques escolares

Diversas fueron las acciones en beneficio de la educación pública en la ciudad de Panamá entre 1924 y 1928 que por medio de acuerdos municipales reflejaban la designación de sumas de dinero para el pago de sueldos a bibliotecarios, ayudantes de bibliotecario, escribientes, inspectores de instrucción pública. Además, para subvenciones a escuelas públicas, orfelinatos, hospicios de huérfanos, becas a niños y niñas, subvención a revistas y talleres escolares y para la reparación de parques escolares y el alumbrado de las escuelas.

En el Acuerdo N°7 del 1 de febrero de 1927 sobre rentas y gastos, el Concejo Municipal del distrito capital, para el periodo entre el 1 de febrero de 1927 y el 31 de enero de 1928, se notó, en el capítulo XX sobre Instrucción Pública, ciertos renglones, no solo para los inspectores[62] de escuelas, ayudantes y otros funcionarios, sino también dinero para:

[62] Por jerarquía, los inspectores estaban supeditados a los directores y maestros en cada distrito escolar. Tenían voz, pero no voto en los Concejos Municipales relacionados a la instrucción pública. Memoria de Instrucción Pública, 1925.

- Becas para niños que estudiaban en el Hospicio de Huérfanos.
- Sustento y educación de las niñas becadas del Orfelinato de la Santa Familia.
- Becas en el Orfelinato de María Auxiliadora.
- Subvención a la Escuela de Modistería.
- Subvención a la Escuela de Santa Teresa.
- Becas en la Escuela Profesional de Mujeres.
- Dotar de utensilios a la Escuela República de Argentina para su taller de economía doméstica.
- Subvención a la revista "El Mundo".
- Conservación de escuelas y la Biblioteca Colón[63].
- Alumbrado de las escuelas de la capital.
- Subvención de los Talleres Escuelas.

Como se puede ver, el apoyo que el municipio brindó a los más desposeídos, sobre todo, en el sector educativo. Hoy es cubierto por diversas instituciones estatales como el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos y el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano.

Para 1927, en el Concejo Municipal se aprueba el siguiente acuerdo económico:

Acuerdo N°19 de 1927[64]

(De 23 de marzo)

Por el cual se auxilia la Revista infantil "El Niño".

[63] Para el periodo en estudio existían en la mayoría de los distritos bibliotecas escolares y bibliotecas municipales en el caso de la ciudad de Panamá se menciona la biblioteca municipal Colón.
[64] Acuerdo Municipal de 1927, página 39.

El Consejo Artículo único. Destinase la suma de ciento cincuenta balboas (B/. 150.00), imputable al Departamento de Instrucción Pública, Capítulo XX, artículo 86 bis, para auxiliar a la revista "El Niño".

Dado en Panamá, a los veintiún días del mes de marzo de mil novecientos veintisiete.

El Presidente, Francisco A. Filós

Municipal de Panamá.

Acuerda:

El Secretario, ad-hoc J. M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito Panamá, veintidós de marzo de mil novecientos veintisiete.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, Juan Pastor Paredes.

El Secretario, José Ángel Casís.

Otra disposición en apoyo a la instrucción pública del Concejo Municipal de Panamá, pero esta vez producto de la presión por parte de la prensa escrita de la capital fue la siguiente:

Acuerdo N°36 de 1927[65]

(De 1 de septiembre)

Por el cual se dispone la construcción de un Parque Escolar.

El Consejo Municipal de Panamá.

Considerando:

[65] Acuerdo Municipal de 1927, página 62.

1° Que los parques escolares son indispensables para el desarrollo físico e intelectual de los niños.

2° Que la Prensa de la Capital ha llamado la atención al Concejo en distintas ocasiones hacia la urgente necesidad que existe de construir Parques Escolares.

3° Que es deber ineludible de la Municipalidad coadyuvar a la construcción de los parques mencionados para evitar los juegos y la vagancia de los niños por las calles de la ciudad.

Acuerda:

Artículo 1° Construir en los terrenos adyacentes a la escuela "Nicolás Pacheco", que son propiedad de la Secretaría de Instrucción Pública la que los ha ofrecido al Concejo para fines atléticos, un "parque escolar" destinado a recreos y ejercicios deportivos de los niños de ambos sexos de las escuelas de la capital.

Artículo 2° Destinar la suma de doce mil balboas (B/. 12,000.00) para la construcción y equipo de dicho parque.

Artículo 3° Los gastos que demanden la obra y los equipos aludidos, se imputarán a la Cuenta Especial del Empréstito, de conformidad con lo establecido en la Ley 71 de 1926.

Dado en Panamá, a los treinta y un días del mes de agosto de mil novecientos veintisiete.

El Presidente, Francisco A. Filós

El Secretario, ad-hoc J. M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito Panamá, primero de septiembre de mil novecientos veintisiete.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, A. Cajar.

El Secretario, José Ángel Casís.

Por supuesto que las actividades relacionadas a la cultura fueron apoyadas por el Concejo capitalino como se observa a continuación:

Acuerdo N°53 de 1927[66]

(De 9 de Diciembre)

Por el cual se auxilia al Instituto Nacional en la celebración de conciertos sinfónicos.

El Consejo Municipal de Panamá.

Acuerda:

Artículo único. Destinase del Tesoro Municipal la suma de CIENTO CINCUENTA BALBOAS (B/. 150.00) para ayudar al Instituto Nacional en la celebración de unos conciertos sinfónicos.

Dado en Panamá a los dos días del mes de diciembre de mil novecientos veintisiete.

El Presidente, A. CAJAR

El Secretario, J.M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito Panamá, veintinueve de septiembre de mil novecientos veintisiete.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, MARIO GALINDO T.

El Secretario, José Ángel Casís.

También se otorgaron becas a niñas que no podían continuar sus estudios por falta de recursos de sus padres, como se observa en el siguiente acuerdo:

[66] Acuerdo Municipal de 1927, página 87.

ACUERDO NÚMERO 16 DE 1928[67]

(De 4 de JUNIO)

Por el cual se crean cinco becas más en la Escuela Profesional de Mujeres.

El Consejo Municipal de Panamá,

CONSIDERANDO:

Que de las becas creadas en la Escuela Profesional de Mujeres por el Acuerdo N°8 de 1927, solo quedaron vacantes para el presente año dos becas.

Que para la adjudicación de dichas becas se abrió un concurso al cual concurrieron siete aspirantes, las cuales han comprobado su conducta ejemplar, su aplicación y su aprovechamiento.

Que conforme a las bases del concurso aludido ha habido necesidad de adjudicar las dos becas citadas a las concursantes que obtuvieron las más altas calificaciones; y que sería sensible que las demás niñas se viesen privadas de continuar sus estudios por falta de recursos de sus padres y por no existir mayor número de becas en la mencionada escuela.

Acuerda:

Artículo 1°- Aumentase a quince (15) las becas creadas en la Escuela Profesional de Mujeres por Acuerdo N°8 de 1927.

Artículo 2°-Para el pago de las cinco becas que se crean por este acuerdo, abrase un crédito adicional al Presupuesto de Gastos de la actual vigencia por la suma de seiscientos balboas (B. 600.00), imputable al Departamento de Instrucción Pública, Capítulo XX, Artículo 78 bis.

Artículo 3° - Este acuerdo comenzará a regir desde su sanción y modifica el Acuerdo N° 8 de 1927.

[67] Acuerdo Municipal de 1927, página 40.

Dado en Panamá, a los treinta días del mes de mayo de mil novecientos veintiocho.

El Presidente, R. AROSEMENA.

El Secretario, J.M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito Panamá, cuatro de junio de mil novecientos veintiocho.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, MARIO GALINDO T.

El Secretario, José Ángel Casís.

En el tema del deporte se encontraron algunos acuerdos municipales que establecían dinero de auxilio hacia algunas ligas deportivas, por ejemplo:

Acuerdo N° 10 de 1927[68]

(De 10 de febrero)

Por el cual se destina una suma al auxilio de la Liga Nacional de fútbol.

El Consejo Municipal de Panamá.

Acuerda:

Artículo 1° - Destinase del Tesoro Municipal la suma de doscientos cincuenta balboas (B/. 250.00) para ayudar a la Liga Nacional de Fútbol.

Artículo 2° - Abrase un crédito al Presupuesto de Gastos de la próxima vigencia, por la suma de doscientos cincuenta balboas (B/. 250.00) para atender a lo dispuesto en el artículo anterior.

Dado en Panamá, a los veintiocho días del mes de enero de mil novecientos veintisiete.

[68] Acuerdo Municipal de 1927, página 28.

El Presidente, Francisco A. Filós

El Secretario, ad-hoc J. M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito Panamá, primero de febrero de mil novecientos veintisiete.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, Juan Pastor Paredes.

El Secretario, José Ángel Casís.

En la actualidad, el municipio de Panamá cuenta con una Dirección de Gestión Social que vela por el funcionamiento de las diversas instalaciones municipales, como lo son albergues y centros municipales, instalaciones deportivas e instalaciones culturales, entre otras.

**4.3.1.5. Regulación de la documentación producida en el Municipio**

Definitivamente, cada acción del Municipio se procuró normar, y con justa razón, al ser un aparato estatal o gobierno local con grandes responsabilidades. De allí que se elaboraron documentos especializados propios del distrito. Por ejemplo, para el mes de septiembre de 1926, el Concejo Municipal del distrito capital acordó autorizar al tesorero del distrito la contratación de particulares para la elaborar documentos especializados, como a continuación observaremos:

Acuerdo N° 27 de 1926[69]

(De 24 de agosto)

Por el cual se aprueba una codificación municipal elaborada por los señores Simón Eliet y Ricaurte Rivera S. y se dictan otras disposiciones relativas a ella.

El Consejo Municipal de Panamá,

Acuerda:

[69] Acuerdo Municipal de 1927, página 46.

Artículo 1° - Apruébese la Codificación Municipal elaborada por los señores Simón Eliet y Ricaurte Rivera S.

Artículo 2° - Crease una comisión integrada por dos miembros del Consejo Municipal, designados por el Presidente de la Corporación y el Personero Municipal para que revise la Codificación que se apruebe y adapte sus disposiciones a los preceptos legales vigentes, al tiempo de editarse dicha obra.

Dado en Panamá, a los veinte días del mes de agosto de mil novecientos veintiséis.

El Presidente, M. Valencia.

El Secretario, J.M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito Panamá, veinticuatro de agosto de mil novecientos veintiséis.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, Juan Pastor Paredes.

El Secretario, José Ángel Casís.

Otro acuerdo relacionado a la producción de documentos administrativos del Municipio fue:

Acuerdo N° 29 de 1926[70]

(De 21 de septiembre)

Por el cual se autoriza al Tesorero del Distrito la contratación de los servicios de un editor del Registro Municipal.

[70] Acuerdo Municipal de 1927, página 48.

El Consejo Municipal de Panamá,

Acuerda:

Artículo 1° - Autorizase la contratación de los servicios de un Editor del Registro Municipal.

Artículo 2° - El Tesorero del Distrito queda encargado de celebrar el convenio respectivo con persona idónea, capaz de editar este órgano en forma moderna, clara y distintamente expresiva, tanto del estado de la administración distritorial como del movimiento político y económico del Municipio.

Artículo 3° - Votase la suma de B/. 900.00, que se incluirán en el Presupuesto de Gastos de la actual vigencia, para el pago de estos servicios.

Dado en Panamá, a los diez y siete días del mes de septiembre de mil novecientos veintiséis.

El Presidente, Francisco A. Filos.

El Secretario, J.M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito Panamá, cuatro de junio de mil novecientos veintiocho.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, Juan Pastor Paredes.

El Secretario, José Ángel Casís.

En el marco del Centenario del Congreso Bolivariano en Panamá, en abril de 1926, los Honorables Concejales del distrito capital visitaron diversos concejos del interior del país con el

objetivo de hacer los preparativos para llegar a un acuerdo en la celebración de una Asamblea General de todos los Municipios de la República que coincidiera con la Reunión del Congreso Bolivariano.

#### 4.3.1.6. Disposiciones sobre los servicios y actividades a la comunidad

A lo largo del periodo de 1924 a 1928, dentro de la estructura del Municipio de Panamá, se dirigieron acciones como gobierno local hacia la administración de la vida en ciudad para así dar respuesta a las necesidades sociales de la población de la capital.

En efecto, dentro del Código Administrativo Municipal se abordó en la Sección Cuarta, "Seguridad pública", desde el Título I hasta el Título III, aspectos como seguridad de los habitantes, instalación, reducción y depósitos de gas, protección contra incendios, generación, transformación, distribución y uso de energía eléctrica, estufas calentadoras, motores de gas, chimeneas, escaleras, teatros, templos, explosivos, inflamables y artículos de fácil combustión, entre otros.

El alcalde de 1924, Leonidas Pretelt, dictó diversos decretos relacionados a las fiestas patrias, como el No. 80 del 20 de octubre de 1924. En este se invita a los habitantes del distrito a que participen en los actos acordados para que el espíritu popular tenga libre expansión en los magnos aniversarios de la Patria.

Para tales efectos, el Concejo Municipal previamente acordó celebrar con solemnidad el día de la Patria, y para ello publicó el 28 de octubre de 1924 un Programa de los Festejos acordados por el Honorable Concejo Municipal que comprendían, desde la peregrinación hasta la tumba de los próceres hasta la iluminación de plazas y edificios para tal fin (La Estrella de Panamá, 1924, Portada).

#### 4.3.1.6.1. Disposiciones sobre la electricidad

Paralelo a la modernización de la urbe en los años "20", la Municipalidad de Panamá reguló las acciones de las empresas privadas encargadas de los servicios de luz y gas en la ciudad, durante el período en estudio, con acuerdos como el siguiente:

Acuerdo N° 9 de 1926[71]

(De 5 de marzo)

Por el cual se dictan algunas medidas sobre servicios de electricidad y gas.

El Consejo Municipal de Panamá

Acuerda:

Artículo 1°- Las personas, sociedades, corporaciones o compañías que suministren al público gas o energía eléctrica están en la obligación de colocar los medidores respectivos a una altura no mayor de un metro y ochenta y cuatro centímetros sobre el nivel del piso en lugares apropiados, y a colocar, por cada medidor, en lugar visible, un cuadro en el cual debe anotarse mensualmente la lectura anterior del medidor, la lectura actual, y la cantidad de gas o energía eléctrica consumida por el cliente durante el tiempo comprendido entre las fechas en que se tomen tales lecturas.

Artículo 2°- Las personas, sociedades, corporaciones o compañías aludidas están en la obligación de dividir en zonas o secciones, de acuerdo con el número de empleados de que dispongan y las fechas en que deban hacer las recaudaciones, y de avisar por algún medio de publicidad, con suficiente anticipación, los días en que vaya a tomarse las lecturas de los medidores, a fin de que advertidos los clientes puedan, por sí o por medio de comisionados, asistir al acto y cerciorarse de la exactitud de las lecturas tomadas y anotadas. En caso de desacuerdo entre los clientes y los suministradores de gas o de

[71] Acuerdos Municipales de 1926, Páginas 22 – 24.

energía eléctrica, los primeros deberán acudir al Inspector de Medidores del Gobierno, de conformidad con lo establecido en los decretos ejecutivos números 17 y 40 de 29 de mayo y 14 de agosto de 1924, respectivamente, dictados por el Órgano de la Secretaría de Fomento y Obras Públicas.

Artículo 3°- Si a pesar de recibir el aviso, el cliente no concurriere al acto de tomar lectura, el suministrador podrá tomar sus anotaciones y hacerlas constar en el cuadro indicado en el artículo 1, sin responsabilidad alguna.

Artículo 4°- Las personas, sociedades, corporaciones o compañías suministradoras de gas o energía eléctrica están en la obligación de formular en castellano las cuentas que pasen a los consumidores y a poner en ellas, además de la lectura anterior y la lectura actual del medidor, la cantidad de energía eléctrica o de gas consumidas por el cliente. También quedan obligados dichos suministradores a reproducir en las cuentas que pasen a los consumidores la tarifa que rija a la razón, debidamente aprobada por el Gobierno Nacional o por el Municipio.

Artículo 5°- En el caso de que un medidor se descompusiere o dejare de registrar el consumo, la cantidad de energía eléctrica o de gas usada, se cobrará tomando el promedio de lo consumido en los seis meses anteriores en que el medidor funcionaba normalmente, o durante determinado periodo de prueba, de acuerdo con lo que indique otro medidor que funcione correctamente. En las cuentas que pasen de conformidad con lo dispuesto en este artículo se hará constar esta circunstancia.

Artículo 6°- Por cada infracción de alguna disposición de este acuerdo se impondrá por el Alcalde del Distrito a la persona, sociedad, corporación o compañía infractora, una multa no menor de cinco balboas ni mayor de veinticinco, sin perjuicio de obligarla al cumplimiento de la disposición.

Artículo 7°- Este acuerdo comenzará a regir treinta días después de promulgado y deroga toda disposición que le sea contraria.

Dado en Panamá, en el mes de febrero de mil novecientos veintiséis.

El Presidente, Mauricio Valencia.

El Secretario, J.M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito Panamá, cinco de marzo de mil novecientos veintiséis.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, Mario Galindo T.

El Secretario, José Ángel Casís.

Para 1927 también se dictaron precios máximos para cobrar por el consumo de energía en el distrito capital.

Acuerdo N° 33 de 1927[72]

(De 29 de agosto)

Por el cual se fija el precio máximo que puede cobrar la Panama – Colon Gas Company por el gas que suministre y se dictan otras disposiciones.

El Consejo Municipal de Panamá

Acuerda:

Artículo 1°- La Panama – Colon Gas Company solo puede cobrar por el uso o consumo de gas que suministre el precio máximo de dos balboas (B/. 2.00) el millar de pies

[72] Acuerdos Municipales de 1927, páginas 57 y 58.

cúbicos, de conformidad con lo establecido en la cláusula 8 del Artículo 4° del Contrato aprobado por el Acuerdo N° 19 de 1915, en relación con los derechos que se reservó el Municipio en la cláusula 2° del contrato aprobado por el Acuerdo N° 22 de 1920.

Artículo 2°- De acuerdo con lo establecido en la cláusula 2 del contrato aprobado por el Acuerdo N°22 de 1920, désele aviso a la Panama – Colon Gas Company de que a partir de la vigencia de este acuerdo el precio máximo que pude cobrar por el uso o consumo de gas que suministre es el establecido en el artículo anterior.

Artículo 3° - La Panama – Colon Gas Company para cobrar el uso o consumo de gas que suministre se regirá por la tarifa que fije el Consejo por trimestres anticipados, teniendo en cuenta el precio del combustible.

Parágrafo. Si por alguna circunstancia el Concejo dejare de fijar la tarifa según lo dispone el artículo anterior, regirá la última que hubiere aprobado el Concejo.

Artículo 4° - Este acuerdo comenzará a regir el 1 de octubre del presente año, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Dado en Panamá, a los veintiséis días del mes de agosto de mil novecientos veintisiete.

El Presidente, Francisco A. Filos.

El Secretario, J.M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito Panamá, veintisiete de agosto de mil novecientos veintisiete.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, Mario Galindo

El Secretario, José Ángel Casís.

Actualmente, los servicios de electricidad y gas son ofrecidos por empresas privadas y están regulados por diversas entidades del Estado panameño, como lo son la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, la Autoridad de Servicios Públicos y hasta el propio Municipio interviene en la gestión de los permisos de instalación, junto al Cuerpo de Bomberos de Panamá.

**4.3.1.6.2. Compra de libros y trabajos de investigación**

Diversos documentos impresos recibieron auxilio pecuniario de las arcas municipales con el fin de fortalecer el movimiento intelectual panameño durante el periodo de 1924 a 1928 en la ciudad de Panamá. Por ejemplo, el libro de 1924, encontrado en el archivo del Concejo Municipal de Panamá, , se halla la siguiente observación:

> "Es práctica establecida, quizás desde la existencia de la Municipalidad de Panamá, que el Concejo ayude y estimule toda publicación literaria o científica o meramente recreativa, porque comprende que el esfuerzo que representan, no solamente lo que es de carácter intelectual, sino también pecuniario y que ninguna de esas publicaciones paga su costo con la sola venta al pregón o en suscripciones y así tenemos, por ejemplo, que en la actualidad, varios órganos de la prensa nacional, tales como "El Mundo", "El Niño", "Preludios", "La Revista La Salle", reciben o han recibido hasta el año pasado, algún auxilio pecuniario de las arcas municipales. Y esa erogación, señores concejales, se halla justificada y es digna de la aprobación de todas las personas que en alguna forma se interesan por el movimiento intelectual panameño, y en el caso del señor Quijano es mayor su justificación, porque el mencionado compatriota solicita la subvención por una sola vez y devuelve en forma de ejemplares los dineros que recibe".[73]

[73] Archivo del Concejo Municipal año 1924. Observación hecha en atención a la venta de la Revista "La Semana", de Manuel de Jesús Quijano. Pero fue negada, o bien, no fue aceptada dicha solicitud.

También el Concejo Municipal acordó en el Acuerdo N°19 la compra 100 ejemplares del Segundo Tomo de la obra titulada "Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia", del autor Manuel Herrera.

A principios de 1926, el Concejo Municipal acuerda la compra de obras nacionales como el Directorio General de la Ciudad de Panamá, como a continuación se detalla:

Acuerdo N°8 de 1926[74]

(De 3 de febrero)

Por el cual se dispone la compra de varios ejemplares de una obra nacional.

El Consejo Municipal de Panamá

Acuerda:

Artículo 1°- Cómprese a la Empresa Editora Andreve y Co., ciento veinticinco ejemplares del Directorio General de la Ciudad de Panamá, segunda edición, tan pronto como sea puesta a la venta.

Artículo 2°- De la partida destinada en el Presupuesto del Gasto de 1926 para fomento de la Biblioteca "Colón" se pagará el valor de tales ejemplares.

Dado en Panamá, a los veintinueve días del mes de enero de mil novecientos veintiséis.

El Presidente, Mauricio Valencia.

El Secretario, J.M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito Panamá, tres de febrero de mil novecientos veintiséis.

[74] Acuerdos Municipales de 1926, página 22.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, Mario Galindo T.

El Secretario, José Ángel Casís.

Otro acuerdo relacionado a la compra de obras fue el siguiente:

Acuerdo N°17 de 1926[75]

(De 23 de julio)

Por el cual se compra una obra nacional y se vota una partida.

Del Consejo Municipal de Panamá.

Acuerda:

Artículo 1°- Adquiérase por compra ciento cincuenta ejemplares del folleto "En el Centenario del Congreso de Bolívar" de que son autores los señores Eladio Grimaldo y Simón Eliet a B/. 1.00 el ejemplar.

Artículo 2°- Vótese la suma de ciento cincuenta balboas (B/. 150.00) para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo anterior, imputable al Departamento de Instrucción Pública, Capítulo XIII, artículo 80 bis del Presupuesto de Gasto vigente.

Dado en Panamá, a los veintiún días del mes de julio de mil novecientos veintiséis.

El Presidente, Mauricio Valencia

El Secretario, J.M. Porcell Jr.

[75] Acuerdos Municipales de 1926, Página 33.

Alcaldía Municipal del Distrito Panamá, veintitrés de julio de mil novecientos veintiséis.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, Mario Galindo

El Secretario, José Ángel Casís.

Otro acuerdo relacionado a la formación cultural fue:

Acuerdo N°41 de 1927[76]

(De 29 de septiembre)

Por el cual se ordena la compra de una obra, y se vota un crédito adicional.

El Consejo Municipal de Panamá.

Acuerda:

Artículo 1°- Ordenase la compra de quinientos (500) ejemplares del folleto titulado "El mito de la intervención".

Artículo 2°- Ábrase un crédito adicional al Presupuesto de Rentas y Gastos de la actual vigencia económica por la suma de SESENTA Y DOS BALBOAS CON CINCUENTA CENTÉSIMOS (B/.62.50) para el cumplimiento del presente acuerdo, imputable así: Departamento de Instrucción Pública; Capítulo XX, artículo 83 bis.

Dado en Panamá a los veinticinco días del mes de septiembre de mil novecientos veintisiete.

El Presidente, FRANCISCO A. FILOS.

El Secretario, J.M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito Panamá, veintinueve de septiembre de mil novecientos veintisiete.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

[76] Acuerdos Municipales de 1927, páginas 68 y 69.

El Alcalde, A. CAJAR.

El Secretario, José Ángel Casís.

### 4.3.1.7. Vigilancia y seguridad del Municipio

El Municipio de la ciudad de Panamá, entre 1924 y 1928, normó los mecanismos de protección y prevención de riesgos a la vida de los residentes dentro del distrito, especialmente con decretos del alcalde.

### 4.3.1.7. 1. Decretos sobre actividades varias

Con el objetivo de tranquilizar a la población y ordenar algunas actividades propias de la vida de los ciudadanos en las calles de la ciudad y, la mayoría de las veces, por falta de tolerancia, efectos del alcohol y otras sustancias ilícitas que terminaban en trifulcas callejeras, se dictaron diversos decretos para disminuir algunas actividades, por ejemplo, con el Decreto 36 de 1925, el alcalde Luis García Fábrega reguló las zonas urbanas para que no fueran habitadas por mujeres públicas. En autorización que le confiere el Decreto Ejecutivo 130 de 1925[77], no podían residir en ninguna de las calles de los barrios de San Felipe, Santa Ana, El Chorrillo ni Calidonia.

Otra situación en la ciudad, propia de la época, fue la existencia de "fumaderos de opio" o lugares clandestinos para esta actividad, hasta que en una ocasión, el 22 de mayo 1925 se publicó en La Estrella de Panamá lo siguiente: "El señor Alcalde indaga a los ocho chinos capturados como fumadores de opio". Dichos asiáticos fueron sorprendidos en un fumadero de opio situado en calle Colón. Entre las acciones del alcalde para poner fin a los antros del vicio, estuvo el darle

[77] Publicado el 31 de julio de 1925 en La Estrella de Panamá.

seguimiento y atraparlos para darle tranquilidad a la comunidad y así acabar con estos focos de corrupción.

Por otro lado, luego de los incidentes del movimiento inquilinario, se dispuso, por parte de la primera autoridad del distrito, poner orden público en la ciudad capital. Es por ello que, a finales de octubre de 1925, el alcalde del distrito capital, el Sr. Galindo, dictó medidas para evitar agitaciones en la ciudad. Con el Decreto N°48 del 31 de octubre de 1925, se tomaron ciertas medidas sobre el orden público al considerar que podría darse en la ciudad un movimiento de carácter comunista. Es así como el movimiento inquilinario degeneró en dichas fechas en desconocimiento del principio de autoridad, dando origen a sucesos sangrientos, en donde se insistía por diversos medios el no pago de los alquileres mediante insinuaciones verbales, amenazas, coacciones; mediante hojas volantes y por otros recursos de publicidad y propaganda de prensa. El alcalde decreta que quedaba prohibida toda reunión que versara sobre el tema inquilinario, con excepción de las designadas por el Poder Ejecutivo.

Prohibiendo todo lo relacionado a la publicación de hojas sueltas de carácter subversivo, se prohibieron también las reuniones que tenían fines disociadores, así como el canto de la Internacional[78].

También se observó, en algunos decretos de la Alcaldía de 1926, que ante solicitud o quejas de los vecinos de la ciudad se dictaron medidas sobre moralidad pública y la seguridad de los habitantes de la urbe. Un ejemplo es el siguiente decreto:

DECRETO NÚMERO 4 DE 1926[79]

(5 de febrero)

[78] La Internacional se considera el himno oficial de los trabajadores del mundo entero y de la mayoría de los partidos socialistas y comunistas, así como de organizaciones anarquistas.
[79] Decreto del Alcalde, 1926, página s/n.

Por el cual se dicta una medida sobre moralidad pública,

EL ALCALDE MUNICIPAL DEL DISTRITO,

En uso de sus facultades legales, y

CONSIDERANDO:

Que crecido número de vecinos de las calles 22 y 23 Oeste han solicitado que se incluyan dichas calles en la zona prohibida a las mujeres de mal vivir.

Que entre otras razones hacen resaltar la de que en las mencionadas calles funcionan escuelas públicas a las que asisten niños que están expuestos a presenciar a cada momento espectáculos atentatorios del pudor.

Que siendo suficientes las calles 19, 20 y parte de las de Pedro Obarrio y Juan Mendoza para alojar a todas las mujeres públicas,

DECRETA:

Artículo 1°. – Desde la promulgación del presente decreto, quedan incluidas en las zonas donde no pueden residir las mujeres de mal vivir las calles 22 Oeste, en toda su extensión, y la 23 Oeste, desde la bifurcación con la 24 Oeste hasta el mar.

Artículo 2°.- Concédase un plazo de treinta días a quienes afecta este decreto para que le den cumplimiento, bajo las penas establecidas en el artículo 2 del Decreto número 36 de 1925.

Consúltese.

Dado en Panamá a los cinco días del mes de febrero de mil novecientos veintiséis.

En los últimos, años la municipalidad capitalina de Panamá sigue dándole seguimiento a la moralidad pública y a la seguridad en estas áreas urbanas, - producto de las quejas de los habitantes - , con acciones como los operativos de profilaxis social.

De la misma manera, en el periodo en estudio, los carnavales y bailes en lugares públicos se regularon con el fin de brindar seguridad a la población que acudía a ellos. Por ejemplo, el Decreto de la Alcaldía N°19 del 20 de septiembre de 1926, el señor alcalde, Juan Pastor Paredes, reglamentó los bailes públicos con el fin de evitar desórdenes. Para ello se dispuso que en cada salón de baile habría por lo menos un agente de policía y que los dueños de establecimientos podrían pagar agentes suplementarios. Esta práctica ha continuado hasta hoy día.

De igual forma, ante los hechos escandalosos en *cabarets* (salones de baile) del barrio de El Chorrillo, por los actos de violencia y criminalidad que ocurrían en los mismos, el señor alcalde, Juan Pastor Paredes, ordena que cierren por el término de un mes. Esta fue una acción legalizada por la Resolución N° 115-I del 14 de septiembre de 1926, pues ya se les había hecho llamado de atención a los dueños con la Resolución N° 112-I del 8 de septiembre de 1926. Es por esta razón que se cierran por un mes El Gato Negro o Boheme, California, Half Way House y Angelo's Place.

Diversas fueron las curiosidades del Municipio de Panamá en el periodo de estudio. En 1928, el señor alcalde, don Mario Galindo, resolvió prevenir a todos los ciudadanos sobre las órdenes que al respecto dio la Resolución 38 del 23 de julio de 1928 de la Alcaldía del distrito de Panamá[80], en donde se resuelve que será disuelta enseguida toda manifestación política para la cual no haya permiso. Esta acción del alcalde Galindo se podría explicar si tomamos en cuenta lo presentado por Jorge Conte Porras en su obra "Procesos Electorales y Partidos Políticos", en donde se deja claro que 1928 fue un año de acalorados conflictos internos en los partidos políticos que aspiraban llegar al poder. En consecuencia, el Alcalde resolvió controlar las manifestaciones políticas.

[80] Se publicó el 24 de julio de 1928 en La Estrella de Panamá.

Para finales del año 1928, el alcalde Mario Galindo había renunciado al puesto y por orden de reemplazo le correspondió al Dr. Ernesto Zubieta la ocasión de ser alcalde del distrito. Para el 1 de noviembre dictó el Decreto N° 38 de 1928 que habla sobre el funcionamiento de la Comisión de Censura de Piezas Teatrales, la cual daría seguimiento en la ciudad capital a las obras literarias y a las películas presentadas en los lugares destinados para tales fines.

El señor alcalde, el Dr. Ernesto Zubieta, pide a la Junta de Censura de Espectáculos Públicos[81] que colabore con la elaboración del decreto que reglamente debidamente las funciones de dicha junta, y propone que los menores de 15 años no puedan asistir al cinematógrafo de noche, ni en horas de clases escolares.

#### 4.3.1.7. 2. Acuerdos sobre actividades varias

El Concejo Municipal regulaba los ingresos de la municipalidad. Por ejemplo, autorizó al tesorero municipal a cobrar, no solo a los *cabarets* de la ciudad el gravamen máximo de B/.150.00, sino también a las salas de baile público localizadas en las afueras del distrito a partir del mes de noviembre de 1928. Cumpliendo con lo dispuesto en el Acuerdo N° 34 de 1926, en donde los salones de baile público debían pagar al Tesoro Municipal entre B/.60.00 y B/.150.00 en concepto de impuesto[82].

Por otro lado, el Municipio, para 1925, reglamentó los establecimientos de galleras en el distrito de Panamá con el Acuerdo N°9 de 1925, pues las riñas de gallos solo serían permitidas dentro del recinto de las galleras establecidas. De igual forma se prohibió la entrada a ebrios y a menores de edad y se regularon, desde las acciones del juez del recinto hasta las apuestas dentro de dichos establecimientos.

[81] Publicado el 27 de octubre de 1928, en La Estrella de Panamá.
[82] Publicado el 25 de octubre de 1926, en La Estrella de Panamá.

Cabe destacar que también se reglamentó en 1925, los espectáculos de pugilato o boxeo dentro del distrito, incluyendo las clases y pesos, horario de pesaje, equipo, "ring", altura del "ring", sogas, campana, guantes, balanzas, árbitros, jueces, médico oficial, anunciador, promotores, vendajes, zapatos, caídas, golpes prohibidos, número y duración de los asaltos y hasta los campeonatos.

Por otra parte, desde 1924 se observó en los cuadros de presupuesto de rentas y gastos un renglón para las raciones o alimentos de los correccionados, situación que hace pensar en la existencia de personas recluidas en un área de prevención del Cuartel de la Policía Nacional[83], que incluso hacían labor comunitaria o trabajos en las obras públicas fuera de la ciudad. De allí que el Municipio, anualmente, contrataba los servicios diarios de alimentación para los correccionados (desayuno, almuerzo y cena).

#### 4.3.1.8. Disposiciones sobre el mercadeo de productos

Entre el 11 y 12 de mayo de 1925 se dio un cruce de publicaciones en la prensa escrita en donde en un editorial de La Estrella de Panamá se le reclamó al Concejo Municipal de la ciudad por el espectáculo que se veía en las afueras del Mercado Público en horas de la noche, producido por la afluencia de productores agrícolas de los alrededores, quienes no solo congestionaban con sus víveres la entrada, sino que no tenían dónde dormir. A tantos años, las situaciones se repiten hoy día en condiciones similares.

Ante dicha situación, el Municipio se declaró imposibilitado para ejecutar una obra que los albergara como productores y pidió que se aclarara que fue la Asamblea Nacional la que expidió una ley que ordenaba la construcción de una barraca al lado del mercado que sirviera de

[83] Nombre que aparece en el Acuerdo N° 4 de 1927 del Concejo Municipal de Panamá.

depósito a los productos que nuestros campesinos traían para vender. De allí que no le correspondía al Municipio dar solución, sino a la Secretaría de Hacienda.

Por otro lado, el Acuerdo Municipal N°13 de 16 de febrero de 1927 describió algunas contribuciones municipales relacionadas al comercio, como lo eran:

- Bailes llamados de familia.
- Bailes en centros sociales.
- Billares públicos.
- Buhoneros que negociaran con prendas de oro o plata.
- Galleras.
- Licencias para conducir: automóviles, motocicletas, bicicletas y licencias para *chauffer* de residentes de la Zona del Canal.
- Naipes.
- Uso de revólver, pistolas y otros.
- Baratillos.
- Las caballerizas, pesebres o establos.

De este modo, la municipalidad procuraba regular actividades relacionadas al mercadeo de productos.

#### 4.3.1.9. Venta de terrenos

Si bien por Ley el Concejo Municipal no puede donar sus bienes ni aplicar estos a objetos distintos del servicio público como lo establece el ordinario quinto artículo 118 de la Ley 14 de 1909. Dentro del periodo en estudio se reguló del uso de la superficie dentro de la ciudad de Panamá. Por ejemplo, el señor alcalde del distrito capital, don Juan Pastor Paredes, en 1926 ordenó la desocupación de terrenos en Panamá La Vieja. Dictó un fallo el 25 de octubre de 1926

por medio del cual ordenó a siete diversos ocupantes sin título justificado que desocuparan los terrenos que invadían en el área de la antigua ciudad de Panamá dentro del término de cincuenta días, y les notificaría que si así no lo hicieren se procedería al lanzamiento, pues la única y legítima dueña es la Nación panameña. Además, el artículo N°4 de la Ley 12 de 1912 declaraba monumento nacional los terrenos de Panamá La Vieja. De allí que nadie pudo tener derecho sobre dicho monumento nacional[84].

Por otra parte, el Municipio formalizó un convenio con el Poder Ejecutivo para que se construyera el Estadio Nacional con una aportación de B/.30, 000 en los terrenos de lo que fue el Parque Istmeño, para así contribuir con el desarrollo de la educación física nacional[85]. De este modo queda registrado en el siguiente acuerdo dicha intención de construcción:

Acuerdo N° 7 de 1928[86]
(De 27 de abril)

Por el cual se dispone destinar de los fondos comunes del Municipio la contribución que le corresponde para la construcción del Estado Nacional y se dictan algunas medidas al respecto.
El Consejo Municipal de Panamá,

CONSIDERANDO:

Primero. Que entre el señor Presidente de la República y el Concejo Municipal se ha llegado a un acuerdo satisfactorio al efecto de iniciar cuanto antes los trabajos de construcción del Estadio Nacional.

[84] Publicado por La Estrella de Panamá, el 4 diciembre de 1926.
[85] Publicado el 18 de abril de 1928 en La Estrella de Panamá.

[86] Acuerdo Municipal de 1928, páginas 26 y 27.

Segundo. Que conforme con disposición anterior, al Municipio de Panamá le corresponde contribuir con la suma de treinta mil balboas (B/. 30.000.00), que representa la mitad del costo calculado de la obra.

Tercero. Que habiéndose agotado la partida que para los efectos de este acuerdo se había destinado de los fondos especiales del empréstito de 1927, es necesario sacarla de los fondos comunes del Municipio.

Cuarto. Que el Municipio de Panamá ha efectuado mejoras en el actual Parque Istmeño que asciende a más de mil balboas (B/. 1.000.00), según comprobantes que reposan en la Tesorería.

Acuerda:

Artículo 1°- De los fondos comunes del Municipio, destinase la suma de treinta mil balboas (B/. 30.000.00) para la construcción del Estadio Nacional.

Artículo 2°- Esta suma será entregada por el Presidente del Consejo a la Secretaría de Hacienda y Tesoro, según convenio verificado con el Presidentes de la República, después de haber descontado la suma de mil balboas (B. 1.000.00) por los gastos efectuados en reparaciones del Parque Istmeño.

Artículo 3° - El Presidente del Concejo Municipal, antes de hacer entrega de la mencionada suma, celebrará un acuerdo por escrito con el Poder Ejecutivo, en relación con la administración, mantenimiento, conservación, reparto de beneficios económicos y cualesquiera otros detalles que estime necesarios para garantizar los intereses del Municipio.

Dado en Panamá, a los veinticuatro días del mes de abril de mil novecientos veintiocho.

El Presidente, R. AROSEMENA.

El Secretario, J.M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito Panamá, veintisiete de abril de mil novecientos veintiocho.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, A. CAJAR.

El Secretario, José Ángel Casís.

También la municipalidad aprobaba ventas de terrenos municipales a beneficio de asociaciones privadas y particulares, como a continuación se observa:

Acuerdo N°16 de 1926[87]

(24 de junio)

Por el cual se aprueba la venta de un lote de terreno municipal.

El Consejo Municipal de Panamá,

Acuerda:

Artículo único – Apruébese la venta de un lote de playa municipal hecha por el Tesorero Municipal del Distrito al Sr. J.J. Vallarino, representante del Club Unión, lote de 340 metros cuadrados de superficie, y que constituye una adición al vendido en el remate verificado el 27 de octubre de 1922.

Dado en Panamá a los dieciocho días del mes de junio de mil novecientos veintiséis.

El Presidente, M. Valencia.

El Secretario, J.M. Porcell Jr.

[87] Acuerdo Municipal de 1926, Página 32.

Alcaldía Municipal del Distrito Panamá, junio veinticuatro de mil novecientos veintiséis.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, M. Galindo.

Por el Secretario, el Oficial Mayor, R.A. de la Guardia.

### 4.3.2.0. Transporte y caminos

En nuestra ciudad de Panamá, hasta inicios del año 1943, se conducían los vehículos por la izquierda, ya sea por el diseño de los mismos o porque la mayoría de los conductores o cocheros venían de las islas británicas en el Caribe, donde se manejaba al estilo europeo.

Aunque el siguiente acuerdo se refiere al uso del idioma castellano por los conductores de autos, coches, carretas, tranvía u otros vehículos de ruedas, el mismo da una referencia de lo que fue el transporte de la ciudad para el periodo en estudio. Por lo tanto, el Concejo Municipal tuvo que regular el uso del castellano dentro de los transportes de la ciudad, con acuerdos como el siguiente:

Acuerdo Número 30 de 1924.[88]

(De 22 de octubre)

Sobre conservación del idioma nacional.

El Consejo Municipal de Panamá

Considerando:

Que el idioma nacional y oficial de la República de Panamá es el castellano.

Que tanto la Asamblea Nacional como el Consejo Municipal del Distrito Capital han expedido disposiciones tendientes a conservar en toda su pureza el idioma nacional.

[88] Acuerdos expedidos por el Concejo Municipal del Distrito de Panamá en 1924, página 145 -147.

Que es obligación de todas las entidades oficiales de la República cooperar con la conservación de los elementos que integran el concepto Nación.

Que en la actualidad, en el servicio público se encuentran individuos que desconocen el idioma nacional.

Acuerda:

Artículo 1° - No podrán prestar el servicio público en calidad de automedontes, cocheros, colectores y motoristas del tranvía eléctrico, carreteros y cualquiera otros conductores de vehículos de ruedas dentro de los límites del distrito de Panamá, sino aquellas personas que además de reunir los requisitos legales a que se refiere el reglamento de tráfico vigente, sepan hablar el idioma nacional, y conozcan la ciudad y sus suburbios.

Parágrafo I. – Exceptuándose a los automedontes y cocheros al servicio del Cuerpo Diplomático, los del servicio del Gobierno de la Zona del Canal y empleados de la misma y los del servicio privado.

Parágrafo II. – Las licencias de conductores de vehículos a que se refiere el parágrafo anterior llevarán un sello que indique si el servicio es servicio especial privado de la Zona del Canal, o servicio especial privado, siendo entendido que estas licencias no pueden emplease para el servicio público.

[Consta de 5 artículos y fue aprobado por el alcalde Leonidas Pretelt, por insistencia del Concejo.]

En consecuencia, se infiere que se dieron situaciones conflictivas, especialmente en el transporte de pasajeros a la hora de comunicarse dentro de los vehículos, porque el castellano no era fluido entre los conductores.

Entre los acuerdos de positivo interés público estuvo los relacionados a la conservación del idioma y la nomenclatura para algunas calles nuevas de la ciudad capital, para así honrar con sus nombres la memoria de destacados personajes de la Patria.

Pero el acuerdo del Concejo Municipal que más llamó la atención y que sirve de ejemplo de cómo cobra relevancia el Municipio como aparato del Estado para regular localmente el servicio público, es el vinculado al transporte.

A continuación, se presenta una situación administrativa alrededor del tema de los conductores y del idioma que en 1924 fue noticia inquietante para los trabajadores de este servicio público y sus pasajeros. Pues, a pesar de ser objetado el acuerdo regulador por parte del Alcalde, los Concejales insistían y remitían nuevamente el proyecto para que fuera sancionado por este.

Según el periódico La Estrella de Panamá del 11 de septiembre de 1924, se publicó con agrado el proyecto de Acuerdo Municipal que fue presentado por el concejal Julio Valdés, quien propuso que todo *chauffeur*, que para nosotros es un conductor, debía cumplir con lo siguiente: "para trabajar en la capital necesita, como requisito indispensable, el hablar el castellano" (Panamá L. E., 1924, P. 14). Todo en atención a que para la época, la mayoría de los conductores de automóviles de la ciudad capital eran jamaicanos.

El concejal Valdés tuvo sus justificaciones al proponer el proyecto. Según la prensa escrita, al tener conductores que no hablaran el castellano y ser nuestra ciudad tan visitada por extranjeros, la imagen propia quedaba desprestigiada en el tema de comunicación. Además, aumentaba el descontento de la población capitalina por la barrera del idioma entre los conductores antillanos de habla inglesa y los pasajeros de habla castellana.

En respuesta a dicho proyecto de acuerdo, se encontró en la prensa escrita que la comunidad afectada organizó una comisión por parte de los antillanos, entre los que se

destacaron: Wynter, Nightengale, La Beach, Pitterson y Smart, quienes preocupados por el acuerdo aprobado en el Municipio, remitieron una nota al alcalde del distrito de Panamá, pidiendo la reprobación del acuerdo, según consta en el documento siguiente:

> "Nosotros, los suscritos, súbditos británicos procedentes de las islas del Mar de Las Antillas, choferes, cocheros, carreteros y conductores de otros vehículos de ruedas, respetuosamente indicamos que el Decreto N°30, aprobado recientemente por el Consejo Municipal del distrito de Panamá, no está en conformidad con el Preámbulo y los artículos 9, 16, 29, 32, 33 y 48 de la Constitución de la República. Por estas razones debe ser reprobado" (Panamá L. E., 1924, p. Portada).

Sustentaron que el decreto en mención era inconstitucional, porque no había conformidad con el espíritu de equidad y amplitud de los Padres de la Patria que proclamaron en la Carta Magna los beneficios de libertad para todos los hombres en el suelo panameño. Pero lo expuesto por los memorialistas les quitaba derechos y hacía sentir que la barrera del idioma le obligaba a abandonar sus oficios, que desde hacía 20 años les había dado sustento. De ser así, según la Comisión de Antillanos, quedarían como vagos o criminales entre la comunidad, situación que no se deseaba. Además, consideraban que cualquier decreto que fuera contrario a las cláusulas de la Constitución de la República, que afectara o cambiara la aplicación de cualquier ley establecida, no podría ser modificado, debido a que no era función de la Corporación Municipal hacerlo, sino uno de los deberes de la Asamblea Nacional, de allí que consideraron su inconstitucionalidad.

Esta nota tuvo sus efectos en el Concejo Municipal, quienes interpretaron que esta era una injuria para sus miembros. A lo que los antillanos dieron su respuesta ante frases de un memorial que decía: "No han tenido, dicen, la menor intención de injuriar al honorable Consejo Municipal", titulaba una publicación del periódico La Estrella de Panamá, el 28 de octubre de 1924. La comisión antillana dirigió una nota al Alcalde del distrito capital el 27 de octubre de

1924 para aclarar que en el reciente escrito remitido a su despacho había sido mal interpretado por parte de los miembros del Concejo Municipal, especialmente por el concejal Valdés.

A la luz de nuestras realidades, dicho acuerdo parecía inofensivo al querer preservar el idioma castellano, pero al enfatizar su dirección hacia los conductores de transporte público en la cuidad capital -quienes en su mayoría eran antillanos-, en el fondo, no solo buscaba mejorar la imagen y comunicación de la naciente y moderna ciudad, sino que dejaba sin empleo, una vez más, a una población migrante varada en nuestro país, que tarde o temprano se podía sumar a la delincuencia que después se debía combatir o hacer frente con otros acuerdos del mismo Concejo Municipal.

Igualmente, la Federación de Estudiantes, el 22 de noviembre de 1924, publicó en el periódico La Estrella de Panamá, en sus acostumbrados comentarios a los sucesos de mayor importancia, un escrito que titularon: “El problema antillano y la conservación del idioma”. En dicho manifiesto, los estudiantes de la época consideraron que tras esta situación se dieron dos problemas que debían ser atendidos por todos: desde los estudiantes vigilantes recorriendo el actuar ciudadano, hasta los gobernantes de forma imparcial y sin distingos ante la Ley.

Piden una pronta y saludable solución frente al problema del idioma nacional versus el idioma extranjero, específicamente el inglés, para que tan siquiera la municipalidad haga lo que otras entidades no han hecho. Les recuerdan a los concejales su rol como representantes elegidos por libre voluntad del pueblo soberano que pide igualdad ante la Ley.

Además, recuerdan a la población que en diciembre de ese año vencía el plazo establecido por el Decreto de Instrucción Pública que pedía que los letreros comerciales de la ciudad de Panamá estuvieran en español, no en inglés; incluso tenían entendido que en algunas oficinas públicas, ciertos señores se molestaban si no se les hablaba en inglés. Insistieron en que la justicia entraba por casa.

Otro ejemplo de la acción del alcalde municipal del distrito capital, Juan Pastor Paredes, fue una medida sobre el tráfico en la ciudad. Los carros de alquiler no serían manejados por menores ni por mujeres. Así lo dispuso el Alcalde en el Decreto 51 del 4 de diciembre de 1925. La consideración en la prohibición a los menores se entiende por la poca madurez de los jóvenes; sin embargo, lo que se refiere al género femenino, resalta la falta de igualdad con respecto a las condiciones de los hombres.

Se puede pensar que, producto de diversas situaciones relacionadas a la movilidad en la ciudad, el Concejo Municipal de Panamá, en 1926, acordaba la creación de una sección de tráfico.

Acuerdo N° 2 de 1926[89]

(De 2 enero)

Por el cual se crea una sección de tráfico y se dictan algunas medidas al respecto.

El Consejo Municipal de Panamá

ACUERDA:

Artículo 1°- Anexa a la Alcaldía Municipal del Distrito. Funcionará a partir del 1 de enero del próximo año, una Sección de Tráfico que estará bajo las órdenes y dirección del Jefe de la Administración Municipal y tendrá a su cargo todo lo relacionado con el ramo.

Artículo 2°- La Sección de Tráfico tendrá el siguiente personal:

Un Jefe, que debe ser persona experta en el manejo de carros, mecánica y legislación de tráfico, un Oficial Ayudante y el Inspector de Vehículos de rueda.

Artículo 3°- El Jefe de la Sección de Tráfico tendrá una asignación mensual de B/.125.00; su ayudante, de B/. 75.00. El Inspector de Vehículos continuará devengando la asignación que hoy tiene.

[89] Acuerdo Municipal de 1926, páginas 4 - 6.

Artículo 4°- El Jefe de la Sección es un empleado técnico y consultor de la Alcaldía en los asuntos del ramo, tendrá a su cargo el registro de vehículos que estén al servicio particular o público, con anotación del nombre del conductor, número de orden del motor y demás requisitos que exige el artículo 1377 del Código Administrativo y los que el alcalde estime conveniente a la buena marcha del servicio; inspeccionará todos los vehículos que se vayan a poner en circulación para cerciorarse de si reúnen o no las condiciones establecidas por el artículo 1378 ibídem; practicará revistas o inspecciones de los vehículos, en asocio del inspector respectivo como asesor técnico; llevará el registro de las licencias que se expidan para el manejo de vehículos con expresión de las faltas cometidas por los conductores y demás circunstancias que sea necesario hacer constar para establecer la conducta y eficiencia de los mismos; acompañará al alcalde y demás funcionarios policivos y judiciales en las inspecciones oculares relativas a la averiguación de la responsabilidad por accidentes de tráfico y cumplirá cualesquiera otras comisiones que en relación con el ramo le encomiende la Alcaldía.

Artículo 5°- El Oficial Ayudante llevará los libros, cuidará el archivo, coleccionará en forma adecuada los documentos relacionados con el ramo y redactará la correspondencia de acuerdo con las indicaciones que reciba el jefe de la sección.

Artículo 6°- El Alcalde, en su carácter de funcionario autorizado para reglamentar el tráfico, conforme a la Ley 64 de 1925 (Artículo 8), podrá adscribirle al Jefe de la Sección las funciones de uno de los peritos examinadores de aspirantes a conductores de vehículos; pero el derecho de B/.2.50 por el examen ingresará, en este caso, a la Tesorería del Distrito.

Artículo 7°- El mismo funcionario queda facultado para dictar las medidas que estime adecuadas al desarrollo del presente acuerdo.

Artículo 8°- Se ordena la colocación de señales modernas de tráfico en las principales calles de la ciudad, de acuerdo con el modelo que adopten el Alcalde del Distrito, el Jefe de la Sección de Tráfico y la Comisión de Ornato.

Para el efecto, vótese una partida hasta de cinco mil balboas (B/.5,000.00) que será incluida de preferencia en el presupuesto de gastos de la próxima vigencia económica, con imputación en el Departamento de Fomento, Sección de Mejoras Materiales y Ornato Público.

Artículo 9°- Vótese, asimismo, con imputación al Departamento de Gobierno, un crédito adicional al presupuesto de gastos de la actual vigencia hasta por la suma de B/.300.00, para pagar los sueldos del personal de la Sección de Tráfico en el mes de enero de 1926 y los gastos de instalación del Departamento.

Dado en Panamá a los 29 días del mes de diciembre de mil novecientos veinticinco.

El Presidente, M. Valencia.

El Secretario, J.M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito Panamá, enero dos de mil novecientos veintiséis.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, Mario Galindo.

El Secretario, José Ángel Casís

Se puede decir que desde 1926 existe en la Alcaldía una Sección de Tráfico dedicada a todo lo relacionado con el transporte terrestre dentro de la ciudad, a manera de poner orden en las crecientes vías, calles, avenidas y demás sitios. En la actualidad existe, además, una Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre

El tránsito también se normó como a continuación se rescata:

DECRETO NÚMERO 9 DE 1926[90]

(De 15 de junio)

Por el cual se dicta una medida sobre el uso de banderas en los automóviles.

EL ALCALDE MUNICIPAL DEL DISTRITO,

En uso de sus facultades legales,

CONSIDERANDO:

Que es necesario reglamentar el uso de banderas en los automóviles para facilitarle a la Policía la distinción entre los de uso privado o de alquiler y los oficiales o del servicio diplomático.

DECRETA:

Artículo 1°.- Desde la promulgación del presente decreto solo se permitirá el uso de banderas como distintivo a los automóviles oficiales y a los que estén al servicio de enviados diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la República.

Artículo 2°.- Los contraventores de este decreto serán castigados de conformidad con el Decreto No. 8 de 1922, por el cual se reglamenta el tráfico.

Publíquese y ejecútese.

Dado en Panamá a los quince días del mes de junio de mil novecientos veintiséis.

De igual forma se reguló el funcionamiento de los vehículos de transporte público.

Acuerdo N° 3 de 1928[91]

(De 13 de enero)

Por el cual se exige la colocación de letreros en lugar visible en los ómnibus (chivas) de servicio público para indicar el lugar hacia donde se dirigen y se señalan penas.

El Consejo Municipal de Panamá,

[90] Acuerdo Municipal de 1926, páginas 22 - 24.

[91] Acuerdo Municipal de 1928, páginas 6 y 5.

CONSIDERANDO:

Que en la actualidad hay un gran número de ómnibus (chivas) que prestan servicio público;

Que dichos vehículos se dirigen a varias partes de la ciudad y sus suburbios, tales como San Francisco, Pueblo Nuevo, Juan Díaz, El Chorrillo, etc., etc., así como también a varios lugares de la Zona del Canal.

Que por no tener dichos vehículos un letrero en lugar visible con el fin de indicar al público el sitio hacia el cual se dirigen, causan a cada momento interrupciones en el tráfico, ya que los pasajeros tienen que forzosamente detener la marcha de estos para orientarse.

Que la falta de dichos letreros es causa, muchas veces, de disgustos entre el *chauffeur* y el público.

Que es un deber del Concejo velar por el bienestar y seguridad de la comunidad.

Acuerda:

Artículo 1°- Desde la sanción de este acuerdo, todos los ómnibus (chivas) de servicio público llevarán, en lugar visible y escrito en castellano, un letrero que indique el lugar hacia el cual se dirigen. Dicho letrero será iluminado durante la noche.

Artículo 2°- Treinta días después de sancionado este acuerdo, todo ómnibus (chiva) tiene que estar dotado de los letreros que se especifican en el artículo anterior. Los dueños, representantes o administradores de los que después de esa fecha se encuentren prestando servicio público sin el letrero aludido, serán castigados con una multa no menor de cinco balboas (B/.5.00) ni mayor de veinticinco balboas (B/. 25.00), sin perjuicio de dar cumplimiento a las disposiciones de este acuerdo.

Dado en Panamá, a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos veintisiete.

El Presidente, A, CAJAR.

El Secretario, J.M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito Panamá, trece de enero de mil novecientos veintiocho.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, MARIO GALINDO T.

El Secretario, José Ángel Casís.

En 1928, para tiempos del carnaval, la Unión de Automedontes de Panamá pidió al alcalde, Alfonso Cajar, permiso para doblar el precio del pasaje como era costumbre para dichas fechas. El Alcalde decidió negar la autorización porque se comprobó, desde el año anterior, que en esas fechas se había cobrado la tarifa regular. Incluso, la Junta del Carnaval se mostró satisfecha con la decisión de la Primera Autoridad del distrito, pues participaría más público y le daba mayor realce a los desfiles diarios (publicado en la Estrella de Panamá, el 7 de febrero de 1928).

#### 4.3.2.1. Regulación de los animales

Regular las relaciones personales y patrimoniales de los miembros de una familia, principalmente en una ciudad en constante cambio, debió ser todo un reto para el Municipio en el periodo de 1924 a 1928, sobre todo al ser unidad primera de la vida en sociedad, pues es este quien regula dentro de las normas de orden público, y si a esta situación se le suma el tema de algunos animales domésticos (perros) y los de entretenimiento (gallos y caballos), es de suponer las periódicas sesiones municipales para discutir y normar dicha temática.

En consecuencia, dentro del Código Administrativo Municipal, en la Sección Sexta titulada “Legislación social y de beneficencia”, en el Título I “Beneficencia, moralidad y buenas

costumbres**”**, se regulan aspectos como protección a los infantes, impúberes y adultos, indigencia y mendicidad, orates y dementes, casas de beneficencia y tratamiento de animales domésticos, entre otros.

Como muestra se tiene el siguiente acuerdo sobre animales:

Acuerdo N°10 de 1926[92]

(De 30 de abril)

Sobre contribución de perros.

El Consejo Municipal de Panamá

Acuerda:

Artículo 1° - Tres meses después de publicado este acuerdo se cobrará la siguiente contribución a los dueños o guardadores de perros dentro de los límites del Distrito.

En la cabecera:

Por cada perro de raza fina, al año B/. 3.00.

Por cada perro ordinario, al año B/. 4.00.

En los corregimientos:

Por cada perro de raza fina, al año B/. 0.50.

Por cada perro ordinario, al año B/. 0.75.

Artículo 2° - En la cabecera del distrito se cobrará la contribución por semestres anticipados, y los contribuyentes que paguen de una vez un año entero tienen derecho a un 15 por ciento de descuento.

Artículo 3° - El Tesorero Municipal podrá confiar el cobro de este impuesto, bajo su responsabilidad, a colectores especiales, concediéndoles como única remuneración el 10 por ciento de lo que cobren.

[92] Acuerdo Municipal de 1926, páginas 24 y 25.

Artículo 4° - Los contribuyentes morosos serán obligados al pago por medio de la jurisdicción coactiva.

Artículo 5° - Quedan derogadas las disposiciones que pugnen con las del presente acuerdo, y se mantienen en vigor, muy especialmente, la que prohíbe la circulación de perros por las calles de la ciudad.

Dado en Panamá, a los veintitrés días del mes de abril de mil novecientos veintiséis.

El Presidente, M. Valencia.

El Secretario, J.M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito Panamá, treinta de abril de mil novecientos veintiséis.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, MARIO GALINDO T.

El Secretario, José Ángel Casís.

Se observó en varios acuerdos la descripción de algunas contribuciones municipales relacionadas a animales: las galleras, las caballerizas, los pesebres y establos. Por ejemplo, la actividad de pelea de gallos fue regulada con acuerdos como el que sigue:

Acuerdo N°15 de 1927[93]

(De 22 de marzo)

Por el cual se reforma el artículo 5 del Acuerdo Número 9 de 1925

El Consejo Municipal de Panamá

Acuerda:

Artículo único. El artículo número cinco (5) del Acuerdo número 9 de 1925 quedará reformado así: Los gallos de pelea deben ser presentados perfectamente limpios, esto es,

[93] Acuerdo Municipal de 1927, Páginas 35 y 36.

sin untura nociva para el contrario. El cuidador de gallos o gallero que presente un gallo untado está multado con quince a veinticinco balboas (B/. 15.00 a B/.25.00) y expulsado de la gallera por seis (6) meses; si fuere reincidente además de la multa, no podrá regresar a ninguna de las galleras que funcionan en el distrito de Panamá, y si así lo hiciere, por cada falta se le multará con veinticinco balboas (B/. 25.00) y diez días de arresto. Las multas a la que se refiere este acuerdo ingresarán al Tesoro Municipal.

Dado en Panamá, a los veintiún días del mes de marzo de mil novecientos veintisiete.

El Presidente, FRANCISCO A. FILÓS.

El Secretario, J.M. Porcell Jr.

Alcaldía Municipal del Distrito Panamá, veintidós de marzo de mil novecientos veintisiete.

Aprobado: publíquese y ejecútese.

El Alcalde, JUAN PASTOR PAREDES

El Secretario, José Ángel Casís.

Para 1928 se dictó, por ejemplo, el siguiente decreto sobre perros en soltura por la Alcaldía de la ciudad de Panamá:

DECRETO NÚMERO 23 DE 1928[94]

(De 19 de marzo)

Por el cual se reglamenta la captura de perros vagos.

EL ALCALDE DEL DISTRITO

[94] Decreto Alcaldía de Panamá de 1928, Página s/n.

En uso de su facultades y en vista de la prohibición contenida en el ordinal 9° del artículo 1344 del C.A., y de las disposiciones del Acuerdo 21 de 1893, así como las de los artículos 8, 9 y 12 del número 31 de 1909.

DECRETA:

Artículo 1°.- Desde la promulgación del presente decreto, los empleados de policía comisionados para el efecto, procederán a capturar los perros que estén vagando libremente por las calles sin bozal, o sin que nadie los conduzca con cadena o cuerda.

Artículo 2°.- También es requisito esencial para que un perro no sea capturado el que se haya pagado por él la contribución fijada en el acuerdo número 10 de 1926 y que se le haya colgado, como comprobante, la respectiva placa.

Artículo 3°.- Todo perro capturado será conducido al depósito preparado de antemano, en espera de que el dueño se presente a reclamarlo y pague el correspondiente rescate, independientemente, de la contribución.

Artículo 4°.- Con los animales que no sean rescatados oportunamente se procederá en la forma más rápida y más humanitaria para hacerlos desaparecer y que no continúen vagando en poblado.

Artículo 5°.- Este decreto deberá salir en hojas volantes, seguido de los acuerdos a que se refiere.

Publíquese y ejecútese.

Dado en Panamá, a los diecinueve días del mes de marzo de mil novecientos veintiocho.

El Alcalde, Fdo. ALFONSO CAJAR

El Secretario, Fdo. José Angel Casís.

En la actualidad existe la Ley 70 de 12 de octubre de 2012 que detalla las faltas y sanciones por delitos ante animales domésticos y que el Municipio de Panamá, desde la Dirección de Gestión Animal, Departamento de Bienestar Animal, las apoya para así garantizar el bienestar animal y la tenencia responsable de mascotas en los hogares del distrito de Panamá, mediante las aplicaciones de las leyes existentes de protección al animal doméstico con y sin dueño. Además, para cumplir con esta misión, la Alcaldía tiene convenios de cooperación con diversas Organizaciones No Gubernamentales para el desarrollo de campañas de esterilización e inspectores que atienden denuncias ciudadanas.

# CONCLUSIONES

El estudio de la historia local de la ciudad capital entre 1924 y 1928 permite comprender diversos aspectos propios de la vida del distrito, en este caso, el de Panamá.

Este trabajo sirve como referencia para futuras investigaciones dirigidas a comprender la importancia de la descentralización o empoderamiento de la ciudadanía en los gobiernos locales que hoy están retornando a prácticas similares.

Como antecedente del Municipio en América Latina se tiene al Cabildo, pues es parte de la herencia española que perdura como estructura administrativa en nuestras repúblicas. De lo expresado sobre la historia del Municipio en los países latinoamericanos se pudo hacer un acercamiento a la conformación de la estructura de poder municipal en la ciudad de Panamá durante el periodo comprendido entre 1924 y 1928 y se observó que tampoco tuvo una real autonomía política – administrativa. Por supuesto, el panorama actual de poder municipal, sea cual sea su modelo, no dista del cabildo colonial (que incluso fomentó una conciencia de clase entre los criollos que adoptaron nuevos patrones de conducta) ni del de los primeros años de la República con algunos vicios heredados: enriquecimiento con el cargo público, nepotismo, tráfico de influencia y concentración del poder, entre otros.

El poder de gestión del Municipio de la ciudad de Panamá, entre 1924 y 1928, frente a las necesidades o servicios públicos de principios del siglo XX no fue autónomo como se establecía en las normas vigentes. Entonces, el Municipio de nuestra capital funcionó como un gobierno local sin poder en esos primeros años de la República. Esta situación representó una debilidad o barrera para el auténtico progreso de las comunidades

locales que legalmente, no solo estaban mediatizadas, sino intervenidas por el Gobierno Central.

El solo hecho de gestionar los intereses de una población de forma autónoma requiere, principalmente, de un poder de ejecución que en las dos primeras décadas de conformación de la República panameña presentó un escenario convulsionado por factores económicos y sociopolíticos. Recordemos que fue el periodo en que los dos partidos políticos tradicionales (Partido Liberal y Partido Conservador) dieron muestra de poca unidad y compromiso hacia la mayoría de los ciudadanos panameños, desarrollando actividades que le permitieron mantenerse en el poder.

La gestión del Municipio de la ciudad de Panamá hacia los intereses comunes del distrito en los años que van de 1924 a 1928 no fue autónoma, quizás por falta de voluntad (se inclinaron por sus intereses socioeconómicos), sobre todo de parte de las autoridades locales en medio de un periodo de crisis por los movimientos internos conocidos como la Huelga Inquilinaria y los hechos provocados por Acción Comunal.

Lo ideal sería que, producto de acciones democráticas, la mayoría de la población, representada en los menos (sus autoridades) decida para el bien común; pero en la realidad, dicho ideal se desdibuja debido a las voluntades contaminadas o mal orientadas hacia intereses particulares y no así a los legítimos intereses comunes.

El Municipio debería tener mayor autonomía en la actualidad, porque se escoge al alcalde por votación, y porque existen leyes más descentralizadoras que pudieran fortalecer el Gobierno local. Sin embargo, esto no es así porque en ocasiones prima los intereses partidarios y no las necesidades de la población capitalina que aspira a la adecuada gestión, en términos de dualidad de poder de las entidades democráticas (el alcalde y el Concejo Municipal).

# BIBLIOGRAFÍA


Abrahams, E. (1956). *Función Municipal.* Panamá: La Nación.

Alcaldía, P. (1999). *Compendio Biográfico de Alcaldes del distrito capital 1903 - 1999.* Panamá: Imprenta de la Alcaldía de Panamá.

Alcaldía, P. (1936). *La Municipalidad de Panamá.* Panamá: Novel Limitada.

Andreve, G. (1926). *Directorio General de la ciudad de Panamá.* Panamá: Andreve y compañía.

Aparicio, F. (2018). *El Estado Federal*. *Mesa Redonda: Textos de Justo Arosemena* (pp. 9 y 13). Panamá:http://www.justoarosemena.gob.pa/tmp/file/83/ESTADO_FEDERAL-FERNANDO_APARICIO.pdf.

Araúz, C. (2018). *Constitución I Leyes expedidas por la Asamblea Constituyente del Estado de Panamá en 1855, precedidas de los actos legislativos i ejecutivos nacionales relativos a la creación del mismo Estado.* Panamá: Portobelo.

Araúz, C. (2002). *Estudios sobre el Panamá Republicano 1903 - 1989.* Panamá: Mafre.

Benedetti, A. (1957). *Concepciones fundamentales de Justo Arosemena sobre el Estado y la constitución*. En *Anuario de Derecho* (p. 303).

Bruckmann, M. (16 de mayo de 2008). *Los movimientos sociales en América Latina: Balance histórico.* Obtenido de CETRI: https://www.cetri.be/Los-movimientos-sociales-en?lang=fr

Carrión, F. (2004). *La ciudad y su gobierno municipal.* Recuperado el 2016, de http://www.flacso.org.ec/docs/artfcmunicipio.pdf

Castillero Calvo, A. (2019.). *Nueva Historia General de Panamá*. Vol. I Tomo 1, El Cabildo y la lucha por el poder. Panamá.

Constitución. (1904). *Constitución de la República de Panamá 1904*. Recuperado el 2016, de const_Constitucion1904pdf

*Constitución Política de la República de Panamá.* (2004). Asamblea Legislativa. Panamá: Gaceta Oficial N° 25,176.

Estupiñán, L. (2011). *Historia de la Constante Estructural Centralista de la Constitución Territorial Colombiana, vista desde el nivel intermedio de gobierno*. Dialnet, 129 - 162.

Española, R. A. (1970). *Diccionario de la Real Academia Española.* Madrid: Espasa - Calpe, S. A.

Florián, C., Galarza, Pecha, P., M. y Flórez, J. (2011). *Historia Institucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Tomo II.* Bogotá: Imprenta Distrital. Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.

Gaceta Oficial, Año CXVI Panamá, R. de Panamá, Martes 10 de enero de 2017 N° 28193-B (P. 5 - 11) file:///C:/Users/calde/Downloads/GacetaNo_28193b_20170110.pdf

Hernández, A. (1981). *Apuntes para la historia del municipio en Colombia.* Recuperado el 13 de junio de 2017, de https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/730 http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9700

Hernández, A. (2003). *Derecho Municipal* (Primera ed.). México: Universidad Autónoma de México. P 234.

Jaén, O. (2013). *La Población del Istmo de Panamá.* Panamá: Universitaria Carlos Manuel Gasteazoro.

*Ley 14 de 1909.* (1909). Panamá: Asamblea Nacional.

Municipal, C. (1926). *Codificación Municipal.* Panamá: The Times Publishing Co., Inc.

*Municipal, C. (1924 – 1925). Acuerdos expedidos por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá en 1924 y 1925.* Panamá: La Moderna.

Muñoz, M. B. (2002). *Los archivos municipales y la importancia de su documentación para el estudio de la historia local*. Panamá.

Nickson, A. (1993). *La Democratización y los gobiernos locales en América Latina*. *Gestión y política pública, II* (2), 239 - 264. Recuperado el 17 de noviembre de 2016, de ww.gestionypoliticapublica.cide.edu/num.../Vol.../NAR_Vol.II_No.II_2dosem.pdf

Panamá, B. N. (2019). Obtenido de Web Opac: *Luchas populares 1921*. 1989:http://www.binal.ac.pa/binal/servicios-2/14-sample-data-articles/323-accion-comunal-y-golpe-de-estado-1931.html

Pinilla, H. (1978). *El Régimen Municipal de Panamá.* Panamá: Impresora de la Nación.

Pizzurno, P. (2002). *Aspectos de la vida cotidiana del patriciado panameño a inicios del siglo XX.* Tareas, 43-63.

Pizzurno, P. (2016). *El miedo a la modernidad en Panamá 1904 - 1930* (Primera ed.).

Panamá: Cultural Portobelo.

Pública, S. d. (1928). *Memoria de Instrucción Pública*. Panamá. P. 130.

RAE. (s.f.). *Real Academia de la Lengua*. Recuperado el 2016 de agosto de 2016, de http://dle.rae.es/?w=municipio

Redactores. (1924,30, de octubre). *El Alcalde dicta un Decreto relacionado con las Fiestas del 3 de noviembre. La Estrella de Panamá*. P. portada.

Redactores. (1925, 22, de septiembre). *El problema del alza de los alquileres ha entrado en una nueva y difícil fase*. *La Estrella de Panamá*, p. Portada.

Redactores. (1924, 6, de noviembre). *Limpieza de los cementerios*. La Estrella de Panamá, p. Portada.

Redactores. (1924, 11, de septiembre). *Un proyecto de Acuerdo*. La Estrella de Panamá, p. Portada.

Sánchez, D. (2012). *Autonomía territorial y potestad normativa reglamentaria de los concejos municipales: Hacia una redefinición del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia.* Medellín: Universidad de Antioquia

Valencia, S. (2010). *Gobierno Local y Municipal Latinoamericano.* Recuperado el 2016, de www.juridica.unam.mx

Vega, L. (2019). *El Municipio o cien años de espera*. Vol. III. Tomo 2, En A. Castillero, Nueva *Historia General de Panamá*. Panamá: Editora Novo Art, S.A.