

Panamá, 18 de marzo de 2003.

Profesora
Yolanda Villa de Arosemena
Alcaldesa Encargada del Municipio de La Chorrera
Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá.
E. S. D.

Señora Alcaldesa:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota No.DA/145-03 de 27 de febrero de los corrientes con la cual requiere nuestro criterio sobre la **interpretación del artículo 10 y 11 de la Ley 55 de 1973** *‘Por la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales’*.

“Hacemos esta consulta en atención a dos resoluciones que han llegado a nuestro despacho, presentadas ambas por el Presidente de la Cámara de Comercio de La Chorrera.

La primera Resolución es de 12 de febrero de 2003, mediante la cual se recomienda la concesión de la licencia para el expendio de bebidas alcohólicas al por menor en recipientes abiertos para acompañamiento de comidas.

Adjunto a esta Resolución se nos presentó copia autenticada de la Resolución 14 de 10 de febrero de 2003 emitida por el Instituto Panameño de Turismo, en donde se resuelve elevar recomendación favorable para que se le otorgue la licencia para el expendio de bebidas alcohólicas al por menor en recipientes abiertos.

*Nuestra consulta se centra en si de acuerdo a la Ley 55 de 1973 me es permitido otorgar una licencia para el expendio de bebidas alcohólicas **teniendo como sustento únicamente estas dos resoluciones.***

Esto es, sin que se verifiquen los requisitos contemplados en la excerta legal mencionada, sin que se acredite la existencia de la persona jurídica y sin que se presente la patente comercial.

Todos estos requisitos son solicitados siempre y van adjuntos a la solicitud escrita con los respectivos timbres fiscales que establece la ley.

El beneficio que otorga la norma ut supra citada a favor del Instituto Panameño de Turismo plantea varias situaciones que a nuestro juicio son de mucha importancia.

Primero, de la lectura del artículo 10 en concordancia con el artículo 9, se desprende que en estos casos especiales se obvia la prohibición contemplada en el artículo 9, es decir, no conceder licencias para cantinas o similares cuando se exceda la proporción de una por cada mil habitantes.

Segundo, esta solicitud debe ser presentada ante el Alcalde por conducto del Instituto Panameño de Turismo (artículo 11).

Por último, consideramos que únicamente se excluye el cumplimiento de lo normado en el artículo 9 mas no así los demás requisitos que plantea la norma.

En el caso particular, se ha presentado copia de la recomendación del IPAT ante la Alcaldesa mediante Resolución que remite al despacho alcaldicio el Director de la Cámara de Comercio quien a su vez recomienda que se expida a favor del interesado una licencia para expendio de bebidas alcohólicas.

Es nuestro criterio que debe cumplirse con la normativa señalada en la ley 55 de 1973 porque en la misma se contemplan otros requisitos que deben acompañar la solicitud.”

A modo de iniciar nuestro análisis jurídico, procedemos a citar los **artículos 9, 10 y 11** de la **Ley 55 de 1973**:

“Artículo 9: No se concederá Licencia para el funcionamiento de nuevas cantinas en los barrios de los Distritos de Panamá y colón y en los demás Distritos de la República cuando el número de cantinas existentes en dicha área exceda la proporción de una por cada mil habitantes según el último censo oficial de población.

*Artículo 10: No obstante el artículo anterior, podrán expedirse nuevas licencias para el funcionamiento de cantinas en hoteles, moteles, restaurantes y balnearios en ríos y playas que reúnan las condiciones exigidas en el **Decreto 132 de 14 de noviembre de 1963**¹, expedido por el Órgano Ejecutivo y las condiciones aprobadas por el Instituto Panameño de Turismo.*

*Artículo 11: Para los efectos del artículo anterior, **las licencias deberán ser solicitadas ante el Alcalde por conducto del Instituto Panameño de Turismo** y ajustándose estrictamente a los reglamentos del mismo para esta clase de negocios.*

Las inversiones de este tipo de establecimiento no podrán ser menores de treinta mil balboas (B/. 30.000.00) en las ciudades de Panamá y Colón y de quince mil balboas (B/. 15.000.00) en el resto de la República.

*Para este efecto se entiende por restaurante los establecimientos comerciales que se dediquen primordial y permanentemente al expendio de comidas preparadas y **acogiéndose a las reglamentaciones del Instituto Panameño de Turismo.***

Siguiendo los lineamientos consagrados en la norma precitada, el Instituto Panameño de Turismo procede entonces a reglamentar lo estipulado en los artículos 10 y 11 de la Ley 55 de 1973 mediante dos importantes resoluciones.

La primera es la **Resolución No.85/97 de 30 de octubre de 1997** de la cual citamos a continuación el articulado pertinente:

Considerando:

*Que los artículos 10 y 11 de la Ley 55 de 1973 **facultan al Instituto Panameño de Turismo para recomendar ante la Alcaldía el otorgamiento de licencia para el expendio de bebidas alcohólicas al por menor para acompañar comidas en hoteles, moteles, restaurantes y balnearios en ríos y playas, siempre que dichos establecimientos reúnan las condiciones exigidas por el Decreto 132 de 14 de noviembre de 1963, Decreto 382 de 24 de agosto de 1964***² *y las condiciones aprobadas por el Instituto Panameño de Turismo.*

¹ Por el cual se clasifican para fines turísticos los establecimientos de alojamiento público.

² Por el cual se dictan disposiciones de carácter sanitario en relación con establecimientos turísticos.

Que se hace necesario reglamentar las condiciones mínimas que deben reunir los establecimientos turísticos indicados en el artículo 10 de la Ley 55 de 1973 para que pueda obtener la aprobación del Instituto Panameño de Turismo para el expendio de bebidas alcohólicas.

Que el acápite del artículo 17 del Decreto Ley 22 de 15 de septiembre de 1960³ faculta a la Junta Directiva del Instituto Panameño de Turismo para aprobar los reglamentos que se consideren pertinentes para el buen funcionamiento de los servicios turísticos.

Resuelve:

Artículo 1: Para los efectos del presente Reglamento se entenderá por –

- a. *RESTAURANTE: Es todo establecimiento que independientemente de su denominación comercial se dedique primordial y permanentemente a servir o expedir al público mediante pago, comidas elaboradas en el local con o sin acompañamiento de bebidas alcohólicas, según los reglamentos vigentes.*

PARÁGRAFO: Para los efectos de esta reglamentación el uso de la denominación comercial de restaurante queda reservado exclusivamente a las personas naturales o jurídicas que obtengan la licencia expedida por el Ministerio de Comercio e Industrias, Ministerio de Salud y demás requisitos establecidos en el presente reglamento...

Artículo 2: Adicional a los requisitos establecidos por el Decreto 382 de 24 de agosto de 1964, los restaurantes deberán cumplir con las siguientes normas para obtener la recomendación favorable para la venta de bebidas alcohólicas:

- a. **UBICACIÓN...**
- b. **PARTE EXTERNA...**
- c. **COCINA...**
- d. **COMEDOR...**
- e. **AREA DE BAR...**

Artículo 5: Los interesados en obtener recomendación para la licencia de ventas o bebidas alcohólicas deberán cumplir con el siguiente procedimiento:

³ Por el cual se crea el Instituto Panameño de Turismo .

- a. *Presentar solicitud mediante formulario preparado por el Instituto Panameño de Turismo debidamente habilitado donde se especificarán los detalles de la empresa y actividad comercial que desarrollará.*

El formulario debe ser firmado por el dueño o representante legal y por un Contador Público Autorizado en lo que respecta al monto de la inversión. El mismo deberá estar acompañado de la siguiente documentación:

1. *Copia legible del Pacto Social...*
 2. *Certificación de la sociedad...*
 3. *Certificación de la finca...*
 4. *Certificación del capital inicial...*
 5. *Copia licencia comercial*
 6. *Copia de la cédula del representante legal*
 7. *Copia del menú*
- b. *Luego de recibida la solicitud, el IPAT realizará inspección física al local para determinar si el establecimiento clasifica como restaurante de acuerdo a las disposiciones del presente reglamento.*

Para tal efecto, las instalaciones deberán estar en un 100% en condiciones de operación.

Artículo 6: Con excepción de los balnearios en ríos y playas, se prohíbe a los hoteles, moteles y restaurantes fijar propaganda comercial de licores en la fachada del local.

*Artículo 7: **El Instituto Panameño de Turismo a través de la unidad de inspección correspondiente, deberá mantener constante vigilancia con la finalidad de asegurar que los establecimientos que obtengan la recomendación para la obtención de la licencia para el expendio de bebidas alcohólicas presten el servicio de conformidad con la Ley, el presente reglamento y las normas de sanidad vigentes.***

De comprobarse que el establecimiento cumple con los requisitos establecidos del presente reglamento, el IPAT procederá en un plazo no mayor de 30 días a emitir la recomendación correspondiente ante la Alcaldía, lo que implica su inscripción automática en el registro de Empresas y Actividades turísticas como servicio turístico.

*Artículo 8: **Si el establecimiento luego de obtenida la licencia de venta de bebidas alcohólicas se dedicara a una actividad distinta a la propia del negocio de restaurante, hotel, motel y balneario o las condiciones***

sanitarias y de servicio del mismo no se adecuan a las exigencias del servicio turístico, el IPAT procederá a revocar ante las autoridades respectivas la recomendación otorgada.

Artículo 9: La recomendación ante la Alcaldía es otorgada al establecimiento turístico según lo estipulado en el artículo 10 de la Ley 55 de 1973, por lo tanto no podrá ser transferida, vendida ni traspasada a un establecimiento turístico con denominación comercial distinta a la cual fue otorgada.

Artículo 10: Cualquier cambio que afecte la recomendación originalmente otorgada, deberá ser comunicado inmediatamente al IPAT por el propietario del establecimiento.

Artículo 11: Este reglamento empezará a regir a partir de su publicación en al Gaceta Oficial del Estado.

La segunda **Resolución es la No.5/98 de 30 de enero de 1998** que en este mismo orden de ideas indica lo siguiente:

Considerando:

*Que la Ley 55 de 1973 estableció que **las solicitudes de licencia para el funcionamiento de cantinas** en hoteles, moteles, restaurantes y balnearios en ríos y playas **deberán ser solicitadas ante el Alcalde por el conducto del Instituto Panameño de Turismo.***

Que mediante Resolución 85/97 de la Junta Directiva del IPAT se reglamentaron las condiciones mínimas que deben reunir los establecimientos turísticos indicados en el artículo 10 de Ley 55 de 1973.

*Que **corresponde al IPAT recomendar a las ALCALDÍAS los establecimientos turísticos que soliciten licencia para vender bebidas alcohólicas al por menor.***

Resuelve:

*PRIMERO: Establecer que **las recomendaciones** que expide el Instituto Panameño de Turismo a los establecimientos turísticos que soliciten licencia para vender bebidas alcohólicas al por menor se darán mediante resolución motivada de la Gerencia General.*

*SEGUNDO: Para expedir dicha recomendación **se tendrá en consideración que los peticionarios de la misma cumplan con los***

requisitos legales y reglamentarios, en particular con la Resolución 85/97 de la Junta Directiva de la Institución.

TERCERO: Que los beneficiarios con autorización para expedir bebidas alcohólicas tramitada a través del IPAT están obligados a permitir que los funcionarios de esta institución realicen inspecciones periódicas en sus locales, a fin de establecer informe sobre el cumplimiento de sus obligaciones legales y reglamentarias.

CUARTO: En caso de incumplimiento reiterado de las obligaciones legales y reglamentarias en relación al expendio de bebidas alcohólicas por parte de las empresas beneficiadas o su negativa en dos ocasiones consecutivas a permitir las inspecciones pertinentes al local o a los libros de contabilidad, dará lugar a revocar la recomendación dada para vender bebidas alcohólicas al por menor, de acuerdo al artículo 8 de la Resolución 85/97 de 30 de octubre de 1997 del Instituto Panameño de Turismo.

QUINTO: Se publicarán en Gaceta Oficial tanto la Resolución que recomienda la autorización del expendio de bebidas alcohólicas como la que revoque la recomendación por parte del IPAT.

SEXTO: La resolución que revoque la recomendación del expendio de bebidas alcohólicas se comunicará a la Alcaldía respectiva para que proceda a adoptar las medidas que estime pertinentes.

Hemos pues, analizado la normativa del IPAT en cuanto a las recomendaciones que esta institución expide a los interesados en obtener una **licencia ante la Alcaldía correspondiente, de expendio de bebidas alcohólicas al por menor para acompañar comidas** en hoteles, moteles, restaurantes y balnearios en ríos y playas.

Es importante subrayar las particulares características que revisten las recomendaciones en mención, pues al considerarse un local como establecimiento turístico, así mismo **deben considerarse los servicios ofrecidos por éste como de utilidad pública y de interés nacional** (art. 3, Ley 8 de 1994)⁴.

⁴ Por la cual se promueven las actividades turísticas en la República de Panamá.

A continuación señalamos las siguientes conclusiones al respecto:

1. El IPAT otorga la recomendación referida al establecimiento turístico interesado según lo estipulado en el artículo 10 de la Ley 55 de 1973 ante la Alcaldía correspondiente.
2. Esta recomendación no podrá ser transferida, vendida ni traspasada a un establecimiento turístico con denominación comercial distinta a la cual fue otorgada.
3. Las recomendaciones referidas se darán mediante resolución motivada de la Gerencia General del IPAT.
4. Para expedir dicha recomendación **se tendrá en consideración que los peticionarios de la misma cumplan con todos los requisitos legales y reglamentarios**, en particular con la Resolución 85/97 de la Junta Directiva de la Institución.
5. **La recomendación** para vender bebidas alcohólicas al por menor **podrá ser revocada por el IPAT**, de acuerdo al artículo 8 de la Resolución 85/97 de 30 de octubre de 1997 del Instituto cuando:
 - a) Se suscite el incumplimiento reiterado de las obligaciones legales y reglamentarias en relación al expendio de bebidas alcohólicas por parte de las empresas beneficiadas; o
 - b) Las empresas beneficiadas se nieguen en dos ocasiones consecutivas a permitir las inspecciones pertinentes al local o a los libros de contabilidad, La resolución que revoque la recomendación del expendio de bebidas alcohólicas será comunicada por el IPAT a la Alcaldía respectiva para que proceda a adoptar las medidas que estime pertinentes.
 - c) **La resolución que revoque la recomendación** del expendio de bebidas alcohólicas **se comunicará a la Alcaldía respectiva** para que proceda a adoptar las medidas que estime pertinentes.

De lo anterior podemos constatar, sin lugar a dudas, que **la sola recomendación expedida por el IPAT** a los interesados en obtener una licencia ante la Alcaldía correspondiente, de expendio de bebidas alcohólicas al por menor para acompañar comidas en hoteles, moteles, restaurantes y balnearios en ríos y playas, **no constituye el único y principal requisito necesario para obtener la licencia en mención.**

Tal y como lo expresa la Resolución 85/97 de 30 de octubre de 1997 expedida por el IPAT, **para expedir dicha recomendación se tendrá en consideración que los peticionarios de la misma cumplan con todos los requisitos legales y reglamentarios.**

Estos **requisitos legales y reglamentarios** deben entenderse como aquellos consagrados en el **Capítulo I de la Ley 55 de 1973**.

Con el propósito de aclarar conceptos, este despacho también se comunicó con los principales asesores legales del IPAT al respecto del tema entre manos, específicamente sobre la interpretación hecha por el IPAT del artículo 11 de la Ley 55 de 1973.

El artículo 11 señala que *'las licencias deberán ser **solicitadas** ante el Alcalde por conducto del Instituto Panameño de Turismo'*; sin embargo, las resoluciones emitidas por el IPAT hablan de la facultad que tiene el Instituto Panameño de Turismo para **recomendar** ante la Alcaldía el otorgamiento de licencia para el expendio de bebidas alcohólicas al por menor para acompañar comidas en hoteles, moteles, restaurantes y balnearios en ríos y playas.

Los asesores legales del IPAT nos indicaron que la redacción de las resoluciones 85/97 de 30 de octubre de 1997 y 5/98 de 30 de enero de 1998 utilizan el verbo *'recomendar'* y no el de *'solicitar'* **con la intención de respetar la especial potestad que tiene el Alcalde dentro de su jurisdicción para conceder o cancelar patentes o licencias** comerciales para el expendio de Bebidas Alcohólicas, previa autorización de la Junta Comunal.

Por ende, la facultad que tiene el Instituto Panameño de Turismo, según el artículo 11 de la Ley 55 de 1973, debe entenderse como la de **recomendar y no solicitar** ante la Alcaldía, el otorgamiento de licencia para el expendio de bebidas alcohólicas en las particulares situaciones indicadas.

Las resoluciones 85/97 de 30 de octubre de 1997 y 5/98 de 30 de enero de 1998 se encuentran vigentes a la fecha y se presume su legalidad hasta tanto no sean declaradas nulas por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

En adición, nos permitimos citarle parte del contenido consagrado en el reciente dictamen **C-44 de 28 de febrero de 2003**, emitido como respuesta a consulta elevada por el Director Regional de Panamá Oeste del Ministerio de Comercio e Industrias. Veamos:

*“Es importante destacar que si bien El Ministerio de Comercio e Industria tiene la competencia de conferir Licencia o Registros; cuando se trate de Bares, Cantinas, Bodegas y Restaurantes cuya actividad incluya el expendio de licores y cerveza, **el solicitante deberá contar previamente con la autorización de la institución correspondiente, en el caso analizado, es el Alcalde respectivo y la Junta Comunal del***

Corregimiento, donde se va instalar el negocio de venta de bebidas alcohólicas.

Como se nota, este artículo reafirma que **la responsabilidad de la autorización de expendio de bebidas alcohólicas recae en las autoridades mencionadas.**

Luego entonces, si una solicitud de Licencia Comercial para instalar un negocio de expendio de bebidas alcohólicas cumple con la condiciones establecida por la ley y cuenta con la autorización del Alcalde respectivo y el visto bueno de la Junta Comunal, el servidor público encargado de extender dicha solicitud debe hacerlo, ya que **se presume que el Jefe de la Comuna y la Junta Comunal al otorgar la autorización tienen la responsabilidad de hacer cumplir la Ley 55 de 10 de julio de 1973**, en consonancia con lo establecido en la Constitución Política y el Código Administrativo, artículos 231 y 876, respectivamente...

Es importante señalar que la Constitución Política de la República, establece la responsabilidad de los servidores públicos en la aplicación de las leyes como lo consagra claramente el artículo 18, que dice:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsable ante las autoridades por la infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por estas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas”.

En lo referente a los servidores municipales, la Carta Fundamental, expresamente señala:

“Artículo 231. Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los decretos y ordenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria y administrativa.”

Las normas constitucionales reproducidas dejan claro de forma palpable que las actuaciones de los funcionarios no pueden estar al margen de la ley, y sobre este tema, la responsabilidad en **la autorización de la expedición de bebidas alcohólicas recae de manera restrictiva por ministerio de la ley en los Alcaldes, con el visto bueno de la Junta Comunal respectiva, cuando se trata de establecimientos permanentes.**”

Es así como el IPAT, cuando también considere procedente el revocar la recomendación para vender bebidas alcohólicas al por menor de acuerdo al

artículo 8 de la Resolución 85/97 de 30 de octubre de 1997 emitida por dicho Instituto, de igual forma **deberá comunicarse con la Alcaldía respectiva para que proceda a adoptar las medidas que estime pertinentes.**

Vale resaltar que, una vez se hayan cumplido todos los requisitos establecidos por la Ley 55 de 1973, aunados a la recomendación extendida por el IPAT a la Alcaldía para que ésta conceda la licencia referida y objeto de la presente consulta, **no debe existir impedimento alguno sin fundamento legal que lo respalde** para que la licencia sea expedida a favor del interesado.

No deben olvidarse las particulares características que revisten las recomendaciones en mención, pues al considerarse un local como establecimiento turístico, así mismo **deben considerarse los servicios ofrecidos por éste como de utilidad pública y de interés nacional**

Por lo tanto, si la empresa cumple con todos los requisitos que exige el IPAT y la Ley 55 de 1973, le corresponde al Alcalde y a la Junta Comunal respectiva otorgar las respectivas autorizaciones, y en caso de no hacerlo estarían incumpliendo la ley.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/111/hf.