

Panamá, 11 de abril de 2002.

Licenciado

**MARIANO A. NÚÑEZ J.**

Juez Segundo Nocturno de Policía  
del Distrito de Panamá.

E.                    S.                    D.

Señor Juez:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, damos contestación a su nota s/n de 26 de febrero de 2002, por medio de la cual nos solicita opinión respecto a si los Honorables Representantes de Corregimientos están facultados por ley para tramitar, gestionar y otorgar permisos temporales y permanentes para el expendio de bebidas alcohólicas, después de las 12:00 p.m.

Según nos indica, la Ley 55 de 10 de julio de 1973 y el Decreto N°.321 de 29 de marzo de 2001, en forma exclusiva y excluyente sólo asigna esta facultad al Alcalde del Distrito.

#### **Dictamen de la Procuraduría de la Administración**

La Ley N°. 55 del 10 de julio de 1973 "Por la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales" al regular el impuesto sobre el expendio de bebidas alcohólicas en su artículo 2 preceptúa:

"Artículo 2. La venta de bebidas alcohólicas sólo podrá efectuarse mediante licencias expedida por el Alcalde del respectivo distrito, previa autorización de la Junta Comunal y para poder operar deberá obtenerse licencia comercial otorgada por el Ministerio de Comercio e Industrias a nombre del interesado.

Para fines de beneficio comunal, el Alcalde podrá expedir a las Juntas Comunales, autorización para la venta de bebidas alcohólicas en cantinas o toldos, sin el requisito de la licencia comercial, con ocasión de las fiestas patrias, del carnaval, patronales y ferias de carácter regional que se lleven a cabo en alguna ciudad o población, siempre que el o los establecimientos sólo funcionen durante los días de la festividad y que el impuesto se pague anticipadamente conforme a la siguiente tarifa..."

Del texto reproducido se extraen dos presupuestos en los cuales el trámite para expendio de bebidas alcohólicas es diferente.

El primer supuesto es que la venta de bebidas alcohólicas sólo podrá efectuarse mediante licencia expedida por el Alcalde del respectivo Distrito, previa autorización de la Junta Comunal y para operar deberá obtenerse licencia comercial otorgada por el Ministerio de Comercio e Industrias, ésta es para ejercer el comercio al por menor, Licencia Comercial denominada Tipo B. La Dirección de Comercio Interior ha exigido que para el otorgamiento de estas licencias se acompañen la licencia alcaldía con la debida autorización de la Junta Comunal. Veamos lo que disponen los artículos 11 y 12, de la Ley 25 de 1994.

"Artículo 11. Toda persona natural o jurídica que se proponga iniciar una actividad comercial o industrial, salvo las excluidas expresamente por esta Ley, deberá solicitar a la Dirección General de Comercio Interior o la Dirección Provincial respectiva del Ministerio de Comercio e Industrias, según sea el caso, el otorgamiento de la licencia correspondiente.

La solicitud se hará en formulario que al efecto facilitará gratuitamente el Ministerio de Comercio e Industrias o, en su defecto, en papel simple que no causará derecho alguno, y contendrá el nombre o razón social del solicitante, la actividad a la cual se dedicará la dirección física del establecimiento y cualquier otro dato que sea básico para identificarlo. La información contenida en la solicitud se entenderá dada bajo la gravedad de juramento. En caso de las personas jurídicas se requerirá de apoderado legal."

"Artículo 12. La solicitud de que trata el artículo anterior debe presentarse acompañada únicamente de los documentos que sean estrictamente necesarios, para identificar al solicitante y la actividad que se proponga realizar .

El Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Comercio e Industrias, reglamentará lo concerniente al contenido de la solicitud y los documentos que deben acompañarla.

Las licencias se otorgarán sin perjuicio del cumplimiento, por parte de su titular, de las disposiciones legales, municipales y reglamentarias vigentes en materia tributaria, de salubridad, seguridad pública, moralidad y otras de naturaleza análoga."

Obviamente, el primer supuesto, hace alusión a la venta de bebidas alcohólicas en establecimientos comerciales "permanentes", como bodegas, bares, jorones, licoreras y similares; es decir lugares que se dedican al expendio de bebidas alcohólicas de manera perenne y, que por ello requieren la licencia que los autorice a operar.

El segundo supuesto planteado en la norma, es interesante, si partimos del concepto beneficio comunal en favor de la Junta Comunal de una comunidad. Este beneficio comunal según el Jurista Cabanellas consiste en una concesión a favor, en este caso, de la Junta Comunal de conformidad con lo dispuesto en la Ley, los acuerdos que rigen esta materia. Ahora bien, la Alcaldía autorizará a la Junta Comunal, la venta de bebidas alcohólicas en cantinas o toldos, siempre que se trate de actividades a beneficio de la comunidad o de fiestas populares tales como patronales y ferias de carácter regional, que él o los establecimientos solamente funcionen durante los días de la festividad, es decir, temporalmente; y que el impuesto se pague anticipadamente conforme a la tarifa que establece la Ley.

En este sentido, la Ley es clara, y a nuestro juicio, debe ser cumplida estrictamente, pues del artículo citado se desprende que corresponde a las Alcaldías la facultad de autorizar el expendio de bebidas alcohólicas en determinadas ocasiones y en favor de la Junta Comunal. Por tanto, es necesario tener presente que ninguna Junta Comunal puede autorizar la venta de bebidas alcohólicas en fiestas populares, ya que la norma precisa con claridad, como competencia del Despacho Alcaldicio, conceder las autorizaciones respectivas, previo el pago de impuestos fijados en la Ley. (Consulta No. 94 de 12 de junio de 1995)

Queda entendido entonces, que la intervención de la Juntas Comunales en cuanto a venta de licores, está limitada a la autorización que debe conceder este organismo, cuando se trate de locales que requieran Licencia Comercial, tengan carácter de establecimiento permanentes y, en tales casos es deber de la Junta Comunal verificar que el local a utilizarse cumple con los requisitos exigidos para posteriormente determinar si procede o no la Licencia requerida. (Art. 3 de la Ley 55 de 10 de julio de 1973)

Por otra parte, dicho cuerpo legal (Ley 55/73) sujeta el otorgamiento de estas autorizaciones y licencias para bodegas y cantinas, a una serie de requisitos mínimos, sin los cuales no pueden ser válidamente expedidas, previstos en los artículos 3, 8, 9 y 12 de la Ley 55 que disponen:

"Artículo 3. No se otorgarán licencias para establecimientos de venta al por mayor ni para bodegas cuando los mismos se vayan a instalar en locales que ofrezcan dificultades o inconvenientes para su fácil inspección."

...

"Artículo 8. No se otorgarán licencias para el funcionamiento de cantinas en sitios o lugares de la República, en donde, a juicio del Alcalde del respectivo distrito se tropiece con dificultades para la rápida y frecuente comunicación, ni en los barrios o zonas exclusivamente residenciales ni en locales situados en las inmediaciones o cercanías de las escuelas o colegios públicos o privados que, a juicio de este despacho, impidan o interrumpan las actividades afectadas, ni cuando estén situadas dentro de un radio de diez kilómetros (10 Km.) de campamentos donde se concentren obreros o campesinos ni en aquellos lugares que determine la

Gobernación de la respectiva provincia por razones de carácter social."

"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 dichas áreas exceda la proporción de una por cada mil habitantes según el último censo oficial de la población."

...

"Artículo 12. No se concederá sin excepción licencia para el funcionamiento de cantinas, en lugares situados a distancia menor de cien (100) metros en el interior de la República y de quinientos (500) en las ciudades de Panamá y Colón y en San Miguelito de las escuelas y hospitales públicos o privados y de templos religiosos."(Subrayado nuestro)

Sobre el particular, es oportuno traer a colación un Fallo de 27 de marzo de 2002, emitido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en una demanda de plena jurisdicción interpuesta por Teófanés López en nombre y representación de ATLANTIC PARKING, S.A. en contra de la Resolución N°.042-00-DSL de 12 de junio de 2000, dictada por el Alcalde del Distrito de Panamá, que en su parte medular señaló:

“Finalmente, es del caso señalar que la Ley no obliga al señor Alcalde a otorgar el permiso si éste considera, por razones debidamente sustentadas, que la aludida solicitud debe negarse. En el presente caso, y tal como se ha dejado dicho, la negativa se fundamentó en la desproporción existente entre el número de habitantes del sector donde está ubicado el local y la cantidad de dichos establecimientos existentes en el mismo, razón suficiente, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 9 de la Ley 55 de 1973, para negar el permiso que nos ocupa”.

Se colige del precitado Fallo, que el Alcalde puede negar el otorgamiento del permiso para la venta de bebidas alcohólicas cuando existan razones debidamente justificadas en las disposiciones legales vigentes, o si existe en los barrios una alta proliferación de locales que excedan lo permitido por la ley puede negar el otorgamiento de dichos permisos.

En cuanto al horario para la venta al por menor de bebidas alcohólicas, el artículo 1, párrafo final de la Ley 55 de 1973 dispone que el Alcalde es la autoridad competente para fijar los horarios que regirán en los establecimientos de ventas al por menor de bebidas alcohólicas. En consecuencia, a la autoridad que le corresponde establecer los horarios para la venta de bebidas alcohólicas es al Alcalde.

El Decreto N°.321 de 29 de marzo de 2001, es prístino al disponer en su artículo primero que “todo establecimiento en que se venda bebidas alcohólicas al por menor ya sea en envases

abiertos o cerrados sólo **podrá permanecer abierto después de las doce (12) de la noche si posee el permiso correspondiente por el Alcalde.**

Esta disposición incluye a las bodegas, supermercados, minisuper, 24 horas, abarroterías, cantinas, jardines, jorones, bares, discotecas, tiendas de conveniencias y cualquier otro establecimiento en que se venda licor al por menor en envases abierto o cerrado.

El permiso a que se refiere el artículo anterior, se tramitará ante la Dirección de Legal y Justicia de la Alcaldía y el interesado deberá presentar solicitud del permiso en papel habilitado, acompañar la copia de la licencia de expendio de licores, el recibo de pago del último mes del impuesto correspondientes y el paz y salvo municipal. (Artículo 3 del Decreto N°.321 de 29 de marzo de 2001.

Además de los requisitos anteriores el artículo 1, de la ley 55 de 1973 y el artículo 1 del Decreto N°.321 de 2001, preceptúan que el Alcalde es la autoridad facultada para fijar los horarios que regirán los establecimientos de venta al por menor de bebidas alcohólicas. Por consiguiente, al Alcalde le corresponde expedir los permisos de los establecimientos en que se vendan bebidas alcohólicas al por menor en envases abiertos o cerrados y que permanezcan abierto después de las (12) doce de la media noche.

Atendiendo al análisis de las normas descritas, podemos concluir:

1. Que para la venta de bebidas alcohólicas se requiere licencia expedida por el Alcalde del respectivo Distrito, previa autorización de la Junta comunal y para operar deberá obtener licencia comercial por el Ministerio de Comercio e Industrias a nombre de la persona interesada, y, cuando la persona se va a dedicar a la venta de bebidas alcohólicas de manera permanente, deberá ceñirse al procedimiento estatuido en la Ley 25 de 26 de agosto de 1994.
2. Sin embargo, en los casos de venta de bebidas alcohólicas para épocas en que celebran determinadas festividades populares y la Junta Comunal desee beneficiarse con las mismas, requerirá la autorización por parte del Alcalde.
3. De acuerdo al artículo 1 , párrafo final de la Ley 55 de 1973 y el artículo 1 del Decreto N°321 de 29 de marzo de 2001, el Alcalde es la autoridad facultada para establecer el horario de venta de bebidas alcohólicas al por menor.
4. Que de conformidad con los artículos 1 y 3 del Decreto N°.321 de 29 de marzo de 2001, corresponde al Alcalde expedir los permisos correspondientes a aquellos establecimientos que vendan bebidas alcohólicas al por menor, ya sea en envase abiertos o cerrados después de las doce (12) de la noche y no a los representantes de corregimiento, cuya única labor es participar en estas autorizaciones, confirmando que los

interesados cumplan debidamente los procedimientos establecidos en la ley y los Decretos. (Ver artículo 17 numeral 15 de la Ley 105 de 1973.)

5. Con fundamento en el Fallo de 27 de marzo de 2002, el señor Alcalde puede negar permisos para el expendio de bebidas alcohólicas, cuando estos no se ajusten a lo dispuesto en la ley.
6. En la gestión de los permisos temporales y permanentes para la venta de bebidas alcohólicas, sí participa la Junta Comunal como ente colegiado, pero de ningún modo la Ley Municipal autoriza al Representante de Corregimiento en forma individual, que gestione dichos permisos.

Con la pretensión de haber aclarado su interrogante, me suscribo de usted, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/hf.