

C-No.167

Panamá, 24 de julio de 2000.

Honorable Representante
Gonzalo Adames
Presidente del Consejo Municipal de Santiago
Santiago - Provincia de Veraguas.

Señor Presidente:

Acuso recibo de su Nota s/n fechada, 5 de junio de 2000, vía fax por medio de la cual nos solicita aclaración respecto a la vigencia de la Ley 55 del 10 de julio de 1973 o su modificación; la interpretación legal del párrafo segundo del artículo 2, de dicha Ley que guarda relación con la autorización para la celebración de fiestas ocasionales; además pregunta si existe algún instrumento jurídico que regule la participación de las Juntas Comunales o Alcaldías de cada pueblo en estas celebraciones.

Desarrollaremos la presente Consulta, siguiendo el orden de las interrogantes, para una mejor comprensión de la temática expuesta.

La Ley 55 de 10 de julio de 1973 “por la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales” (Modificada por Ley 32 de 9 de febrero de 1996, G. O. N°. 22,975 de 14 de febrero de 1996) sólo hace algunas modificaciones a normas que guardan relación con las infracciones de menores que son del conocimiento del Tribunal de Menores, hoy Jurisdicción de Menores de conformidad con la Ley 3 de 17 de mayo de 1994-Código de la Familia.

Otra modificación que sufrió la Ley 55 de 1973 es la relacionada con el Capítulo Segundo sobre “extracción de arena, cascajo, piedra

de cantera, coral, piedra caliza, arcilla y tosca". No obstante, en lo atinente al expendio de bebidas alcohólicas, el artículo 2 de la Ley 55 de 1973, se mantiene vigente y no ha sufrido modificaciones.

Interpretación y alcance del párrafo segundo del artículo 2 de la Ley 55 de 1973.

Para mayor ilustración nos permitiremos transcribir el artículo 2 de la Ley 55 de 1973.

“Artículo 2. 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 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 licencia comercial, con ocasión de las fiestas patrias, del carnaval, patronales y ferias de carácter regional que se llevan a cabo en alguna ciudad no población, siempre que el o los establecimientos sólo funcionen durante los días de la festividad y que el impuesto se pague anticipadamente...”

RAZONAMIENTO JURÍDICO

Del segundo párrafo del artículo 2 de la up-supra Ley, se colige que el beneficio comunal, hace referencia al provecho que obtiene la Junta Comunal a través de actividades que le permitan obtener o recaudar fondos para coadyuvar económicamente a la solución de problemas o necesidades apremiantes que afectan a la comunidad en general.

Vale resaltar que esta es una de las actividades que sólo puede ejercer la JUNTA COMUNAL para recoger fondos para beneficio de la

comunidad y que se realiza a través del expendio de bebidas alcohólicas en las fiestas ocasionales que se celebren en los pueblos tales como: carnaval, patronales, fiestas patrias, y ferias regionales producto de la tradición cultural de los pueblos y de la idiosincrasia de las comunidades.

No obstante, quien concede la autorización o permiso para ejercer exclusivamente esta actividad es el Alcalde, pues es la Primera Autoridad del Distrito con mando y jurisdicción. Según la doctrina y la jurisprudencia ha entendido el término "podrá" que señala la misma disposición legal como discrecional, es decir, que el Alcalde puede optar por conceder o no el Permiso para que la Junta Comunal venda bebidas alcohólicas en las fiestas o celebraciones ocasionales que se den en el pueblo.

Ahora bien, el término "podrá", entendido como discrecional, no puede ser entendido como arbitrario, éste no es un supuesto de libertad de la Administración Pública frente a la norma; más bien por el contrario la discrecionalidad es un caso típico de remisión legal, o sea que el mismo debe analizarse caso por caso mediante la apreciación de situaciones o circunstancias que se generen con el acto; en otras palabras, la discrecionalidad o poder que tenga la administración pública para conceder o no los Permisos para el expendio de bebidas alcohólicas, tienen que estar justificado en la Ley, por aquello del Principio de Legalidad que dice: "que el funcionario sólo puede hacer aquello que la Ley le permita".

En ese orden de ideas, la Junta Comunal debe demostrar y garantizar que con la actividad de ventas de bebidas alcohólicas se quiere recoger fondos para beneficio de la comunidad o para coadyuvar a sus necesidades más urgentes, sin que con ello, se produzcan situaciones que rayen contra la moralidad y las buenas costumbres del lugar, ejemplo: "Niños o Adolescentes ingiriendo bebidas alcohólicas; espectáculos o escándalos públicos; irrespeto a las demás personas del lugar."

Por otro lado, tampoco puede el Alcalde abusar de esa potestad que le ha sido concedida por medio de la ley, pues si llegarán a negar cualquier permiso a la Junta Comunal, para realizar la actividad de expendio de bebidas alcohólicas, también deberá justificar su negativa

y dar una respuesta conforme a la Ley. Por tanto, no hay discrecionalidad al margen de la ley sino justamente sólo en virtud de la Ley en la medida en que la Ley lo haya señalado.⁽¹⁾

Como podemos apreciar, de lo antes analizado, las Juntas Comunales podrán recibir autorización por parte del Alcalde, para la venta de bebidas alcohólicas en cantinas o toldos temporalmente por los efectos de las celebraciones señaladas en el artículo 2, segundo párrafo, y estas actividades deberán estar inspiradas en el beneficio comunal auténticamente; sin embargo, la explotación de dicha actividad debe estar avalada por la autorización de la Primera autoridad de policía, es decir el señor ALCALDE. (Ref. Consulta N°75 de 16 de marzo de 1998)

PRONUNCIAMIENTO DE LA SALA TERCERA DE LA CORTE.

Sobre este mismo tópico, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia a través de Sentencia de 8 de julio, se ha pronunciado sobre quién es el funcionario que tiene por Ley la facultad para otorgar los permisos para bailes, discotecas, saraos, cantinas, espectáculos públicos entre otros. Veamos en la parte medular del Fallo lo siguiente:

“Finalmente sostiene la Procuradora de la Administración, que el Alcalde como primera autoridad de Policía Local, es el único que debe tener conocimiento de las actividades bailables y espectáculos que se efectúen en establecimientos públicos fuera de los días establecidos en la Ley, toda vez, que entre sus atribuciones está la de fiscalizar el orden público y salvaguardar los bienes de los particulares. La Sala Tercera (Contenciosa Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara ilegal y por tanto nula la frase contenida en el Artículo Primero del Acuerdo N° 106 de 1996, que dice: “solicitar autorización en la Junta Comunal respectiva luego deberán” expedido -por el Consejo Municipal de Panamá, por medio del cual se

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. Curso de derecho Administrativo., 7ª ed., Editorial Civitas Madrid, 1995, p.443)

reglamenta la celebración de diversiones públicas en el Distrito de Panamá. El artículo Primero del acuerdo del acuerdo en mención quedará de la siguiente manera: "Artículo Primero: Quien pretenda efectuar actividades bailables, y espectáculos públicos en general (cantaderas, exhibiciones, parrilladas, jorones o toldos tendrá que obtener permiso expedido por la Alcaldía de Panamá".

DICTAMEN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Luego de conocer el dictamen proferido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, concluimos que la autoridad competente para expedir los permisos de bailes, saraos, cantinas temporales y espectáculos públicos, **es el Alcalde** por ser la Primera Autoridad de Policía en el Distrito, el cual tiene el conocimiento de todas las actividades que se efectúen dentro del Distrito, ya que por ley está facultado para fiscalizar el orden público, tranquilidad, moralidad y garantizar la protección de las personas y de sus bienes. (Consulta N°.290 de 14 de diciembre de 1999)

CONSIDERACIONES FINALES

Es oportuno recalcar que sólo las Juntas Comunales, pueden explotar las actividades de ventas de bebidas alcohólicas en beneficio de la comunidad con ocasión de las fiestas patrias, del carnaval, patronales y de carácter regional que se lleven a cabo en alguna ciudad o población siempre que el o los establecimientos funcionen durante los días de festividad y ella, o sea la Junta Comunal, no puede autorizar ni expedir permisos a terceras personas para la venta de bebidas alcohólicas en (fiestas patronales, fiestas patrias, o de carnaval), ya que la norma bajo examen, no es extensiva, y por lo tanto, estas personas deberán en todo caso, solicitar dicha autorización al Alcalde, previo el pago de impuestos fijados en la ley. (Consulta N°94 de 12 de junio de 1995).

En cuanto a la última pregunta, de si existe algún estamento jurídico que regule u organice las fiestas, patronales, patrias, y de carnaval, por parte de la Junta Comunal; tal como se indicó en líneas

anteriores en nuestro país no existe ninguna norma que señale que sólo las Juntas Comunales son las competentes para realizar estas actividades.

Sobre este punto, podría el Consejo Municipal a través de un Acuerdo Municipal designar una Junta de Festejos, en la cual estén representados el ALCALDE MUNICIPAL, como primera autoridad del Distrito, un Concejal, un funcionario de la Tesorería Municipal, el Corregidor, Representantes de Clubes Cívicos y de la Sociedad Civil.

Esta Junta de Festejos, podría elaborar un programa de fiestas con contenido cultural y social, y con la obligación de entregar un Informe económico al Consejo Municipal y al Alcalde que debería destinar lo recaudado a obras en beneficio de la comunidad.

Esperando haber aclarado sus inquietudes, me suscribo del señor Alcalde, con la seguridad de mi respeto y consideración.

Atentamente,

Original
Emitido

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.