

presunción de legalidad, solo cuando sea por pronunciamiento, en sentido contrario, por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que es al que está atribuida privativamente el control de la legalidad de los actos que expidan las autoridades nacionales en el ejercicio de sus funciones (artículo 203, numeral 2, Constitución Política).

Por otro lado, corresponde a la Procuraduría de la Nación servir de Consejeros Jurídicos a los administrativos, que consultaren su parecer sobre la interpretación de la Ley o el Decreto, y sobre su sentido y su valor legal.

Señor Alcalde: debe este Despacho declararse impedido para emitir cualquier criterio sobre el valor legal de

Acusamos recibo de su Nota N.º129, con fecha 8 de agosto de 1995, por medio de la cual eleva consulta sobre validez y legalidad del otorgamiento de Licencias Comerciales Tipo B, para ejercer el comercio al por menor en bodegas y cantinas, por parte de la Dirección Provincial de Herrera del Ministerio de Comercio e Industrias, sin los respectivas autorizaciones de la Junta Comunal y del Alcalde del Distrito.

Asimismo pregunta si la Ley N.º25 del 26 de agosto de 1994, "Por la cual se reglamenta el ejercicio del Comercio y la explotación de la industria...", deroga las disposiciones de la Ley 55 de 10 de julio de 1973, "Por la cual se regula la administración, fiscalización, y cobro de varios tributos municipales", en especial el artículo 2 que obliga a la obtención de la licencia expedida por el Alcalde, previa autorización de la Junta Comunal, para poder vender bebidas alcohólicas dentro del Distrito.

Por último, nos cuestiona sobre si debe o no acceder a la solicitud hecha por el Honorable Consejo Municipal de Pesé, para que cancele las Licencias mencionadas por "...por no cumplir con el artículo N.º2 de la Ley N.º55... y dar cumplimiento al acápite "e" del artículo 13 de la misma Ley."

Con respecto a su primera pregunta, observamos que la misma hace referencia a actos administrativos amparados por un principio de Derecho Público, como lo es el de presunción de legalidad. En efecto, el artículo 18 de la Constitución Política señala que toda actividad administrativa tiene que sustentarse en normas positivas (el servidor público solo puede hacer aquellos expresamente previsto en la Ley) y que consecuentemente se suponen válidas y legales todas sus actuaciones.

Esta presunción de ilegalidad solo puede ser desvirtuada por pronunciamiento, en sentido contrario hecho por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia organismo este al que está atribuida privativamente el control de la legalidad de los actos que expidan autoridades nacionales en el ejercicio de sus funciones (artículos 203, numeral 2, Constitución Política).

Por otro lado, corresponde a la Procuraduría de la Administración servir de Consejeros Jurídicos a los funcionarios administrativos, que consultaren su parecer acerca de determinada interpretación de la Ley o el procedimiento a seguir, sobre su sentido y alcance, más no sobre su valor legal.

Por tanto, debe este Despacho declararse impedido para externar cualquier criterio sobre el valor legal de dichas Licencias Comerciales Tipo B, otorgadas por el Ministerio de Comercio e Industrias.

Versa su segunda interrogante sobre la vigencia de la Ley 55 de 1973, sobre Tributos Municipales, luego de la promulgación de la Ley 25 de 1994, que viene a regular de nueva forma todo lo relativo al ejercicio del Comercio y la explotación de la Industria.

Le preocupa a usted en especial la vigencia del artículo 2 de la Ley 55, que literalmente dispone:

"ARTICULO 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 beneficios comunal, el Alcalde podrá expedir a las Juntas Comunales, autorización para la venta de bebidas alcohólicas en cantinas o toldos, pro-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 los establecimientos sólo funcionen durante los días de la festividades y que el impuesto se pague anticipadamente conforme a la siguiente tarifa.

Confianza en el cumplimiento de lo anterior. Ley N° 25: directo de

10. Para las cantinas o toldos que se ubiquen en las ciudades de Panamá y Colón y el Distrito Especial de San Miguelito de... B/.400.00 a B/.750.00

20. Para las ubicadas en el resto del Distrito de Panamá, en las demás ciudades que son cabeceras de Provincias, y en las ciudades de Puerto Armuelles, Boquete, Los Santos, Aguadulce (incluyendo Pocrí), La Chorrera (incluyendo el Coco y Guadalupe), Arraiján, Yaviza de..... B/.250.00 a B/.350.00.

30. Para las ubicadas en las demás cabeceras de Distritos, en poblados de más de trescientos (300) habitantes y en los lugares a lo largo de la Carretera Transistmica entre el Río Chagres y la Ciudad de Colón de B/.100.00 a B/.200.00.

40. Para las cantinas o toldos que se ubiquen en las demás poblaciones de la República por semana o fracción de semana de B/.50.00 a B/.100.00. Para el cómputo del impuesto que será semanal, se denomina semana el lapso de siete (7) días consecutivos que se inicia el lunes y termina el domingo. Igualmente podrá autorizar la Alcaldía durante la celebración de competencias deportivas el expendio de cerveza en los estadios y gimnasios nacionales o particulares y lugares análogos, mediante el pago anticipado del impuesto que será Veinticinco (B/.25.00) balboas y cincuenta (B/.50.00) balboas por espectáculos.

La nueva Ley sobre el ejercicio del comercio fue aprobada dentro del marco del proceso de modernización del Estado y la Economía, con la intención de simplificar los trámites y procedimientos burocráticos, con el fin primordial de incentivar la inversión de capitales.

Confirma nuestra apreciación, una comparación entre los contenidos de los artículos 15 del derogado Decreto de Gabinete N°90 de 25 de marzo de 1971, antecedente directo de la nueva Ley, y el artículo 12 de la Ley N°25:

Artículo 15 Decreto de Gabinete N°90 de 1971.

"ARTICULO 15: Cuando sea del caso, los solicitantes deberán aportar, además de los documentos a que se refiere los artículos 12 y 14 del presente Decreto de Gabinete, copia autenticada de las licencias permisos o autorizaciones exigidos por Leyes especiales que regulen determinadas especialidades."

Artículo 12 de la Ley N°25 de 1994.

"ARTICULO 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 a la actividad que se proponga realizar." a) el propio precepto invocado dice de"era:

No existe en la Ley N°25 de 1994, norma que de manera tácita o expresa derogue, modifique, subrogue o altere algunas de las disposiciones de la Ley N°55 de 1973. Es más, el propio artículo 12 de la Ley N°25, en su párrafo tercero establece:

"Artículo 12.... (3) meses.

El Organó Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Comercio e Industrias, se reglamentará en lo concerniente al contenido de la solicitud y documentos que deban 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."

Es el Consejo sino la Junta Comunal, la que por el literal "a" del artículo 13 esta legitimada para solicitar al Alcalde la cancelación de

las licencias de cantinas y bodegas y su posterior cierre, cuando median razones de "interés social", como podrá verse en el artículo 13 de la Ley 55 del 10 de julio de 1973. Por lo anterior, este Despacho considera acertada la decisión adoptada por la Dirección de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias, mediante Nota N°DGCI-299-94 del 8 de noviembre de 1994, de exigir nuevamente las autorizaciones de la Junta Comunal y el Alcalde del Distrito, como requisitos mínimos para poder otorgar Licencias Comerciales Tipo B que faculten para el expendio de bebidas alcohólicas, toda vez que la venta y el consumo de licor constituye un grave problema de índole social en áreas de nuestro país donde la pobreza, el desempleo, la violencia, la drogadicción, la delincuencia, y la desintegración familiar tienen su mayor incidencia.

En cuanto a su tercera pregunta, debo observar que la solicitud hecha por el Honorable Consejo Municipal de Pesé, para que cancele "las Licencias Comerciales Tipo B por no cumplir con el artículo N°2 de la Ley 55 del 10 de julio de 1973. Y dar cumplimiento al Acápito "e" del artículo 13 de la misma Ley." no procede por varias razones, a saber: a) el propio precepto invocado dice de la siguiente manera:

"ARTICULO 13: El Alcalde de cada distrito podrá cancelar las licencias de las cantinas y bodegas y procederá a su cierre en los casos siguientes:
a) Cuando hayan incurrido en mora en el pago del impuesto respectivo por más de tres (3) meses.
b) Cuando así se solicite por frecuentes riñas y escándalos y se compruebe el hecho o hechos en que se basa la solicitud.
c) Cuando se trate de algunos de los casos debidamente comprobados, a que se refiere el artículo anterior;
d) Cuando vendan bebidas alcohólicas a menores de edad; y
e) Cuando por razones de interés social lo solicite la Junta Comunal respectiva."

Es decir, no es el Consejo sino la Junta Comunal, la que por virtud del literal "e" del artículo 13 esta legitimada para solicitar al Alcalde la cancelación de autor, cómplice y encubridores según los casos."

LICIA ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

las licencias de cantinas y bodegas y su posterior cierre, cuando median razones de "interés social", como podrían ser las válidamente argumentadas en los considerandos del Acuerdo N°11 del 15 de noviembre de 1994 y de la Resolución N°4 del 4 de agosto de 1995, que tuvo usted a bien adjuntar. puestos, también pueda proceder de establecimiento que sin la mencionada

b). Además, trátase de dos tipos de autorizaciones distintas: la licencia para la venta de bebidas alcohólicas dentro del Distrito, expedida por el Alcalde, previo permiso de la Junta Comunal; y la Licencia Comercial Tipo B para ejercer el comercio al por menor, otorgada por la Dirección General de Comercio Interior o la Dirección Provincial del Ministerio de Comercio e Industrias.

Es con respecto a las primeras que, puede el Alcalde dentro del ámbito de su competencia, proceder a la cancelación de la mismas por alguna de las causales del artículo 13. La Dirección General de Comercio Interior, de la Dirección

El nudo gordiano radica en que en el caso en comento no existe licencia "municipal" que cancelar, pues la Alcaldía nunca las otorgó, por lo que mal se puede anular lo que nunca ha existido. Se incurre en alguna de las siguientes causales de

Ello se entiende, sin perjuicio de la obligatoriedad existente para el propietario del comercio dedicado a la venta de bebidas embriagantes, de obtener dicha autorización Alcaldía, aun cuando posea como titular una Licencia Comercial Tipo B. No cumplir con este requisito configura contravención de Policía, como bien prevee el artículo 23 de la Ley 55, que preceptúa:

"ARTICULO 23. Las infracciones de las disposiciones del presente Capítulo se dividen en fraudes y contravenciones.

Se considerará como fraude la adulteración de bebidas alcohólicas y la acción u omisión dolosa que tienda a la sustracción o evasión total o parcial de los impuestos en perjuicio del Fisco Municipal.

Se considerará como contravención cualquier infracción no comprendida en los casos a que se refiere el inciso anterior. La responsabilidad de las infracciones recaerá sobre el autor, cómplice y encubridores según los casos."

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

En consecuencia si el Alcalde, como máximo jefe de Policía del Distrito, está facultado para proceder al cierre de locales comerciales que se dedican a la venta de bebidas alcohólicas, amparados por licencias alcaldicia, en ciertos supuestos, también pueda proceder al cierre de establecimiento que sin la mencionada licencia se dediquen a lucrar con dicha actividad, pues es Regla General de Derecho, y en consecuencia complementaria de la legislación, el principio según el cual "A quien es permitido lo más, le es permitido lo menos."

Honor. Representante
 LIDIA M. DE MARTINEZ
 Presidente De
 Municipal
 Provincial
 Señor representante:

de adoptarse una sanción contra dichos comerciantes, debiera ponerse en conocimiento de la Dirección General de Comercio, para los fines de que trata el artículo 20 de la Ley N°25, que en su numeral 2 reza de la siguiente manera:

A continuación se transcribe el criterio sobre la Consulta Jurídica planteada en la No. 51 de 2 de agosto del presente año, referida a los aspectos del régimen impositivo de las licencias de venta de bebidas alcohólicas.

"ARTICULO 20. La Dirección General de Comercio Interior, o la Dirección Provincial respectiva del Ministerio de Comercio e Industrias, cancelarán las licencias cuando lo solicite su titular o cuando incurra en alguna de las siguientes causales de cancelación:

- 1) Incumplimiento de las facultades impositivas del Municipio dentro del marco de referencia de la Ley 106 de 1973 y de manera que incurra en una sanción penal, civil, administrativa o disciplinaria, o que no cumpla con las normas policivas y administrativas que regulan el funcionamiento de los establecimientos de venta de bebidas alcohólicas, o que no esté debidamente ejecutoriada, que de conformidad con la ley, conlleve el cierre del negocio o la cancelación de la licencia respectiva.
- 2) Incumplimiento de las atribuciones que dicho Estatuto Municipal dispone.

Adjunto: Copia del fallo del 30 de agosto de 1993, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en el que se precisan algunos conceptos en torno al otorgamiento de las autorizaciones para la venta de licor por parte de las Juntas Comunales. Una norma posterior que consagra los derechos de naturaleza tributaria, que vulnera los derechos reconocidos en la Constitución Nacional y que desarrollan y cuál ha de ser el mecanismo a utilizar ante la existencia de las mismas.

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
 PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION