

Panamá, 16 de diciembre de 2004.

Licenciado

Joaquín Vásquez

Honorable Representante del Corregimiento de Ancón

Distrito de Panamá, Provincia de Panamá

E. S. D.

Señor Representante:

En cumplimiento de las funciones que nos otorga la Constitución, y en especial la Ley N°38 de 2000, de servir de consejeros jurídicos de la administración pública, procedemos a dar respuesta a lo consultado por usted, mediante nota s/n, recibida en esta Procuraduría el 19 de octubre del 2004, en la cual solicita la interpretación, del artículo primero, del Decreto Alcaldicio N°106 de 18 de junio de 1996 y del artículo cuarto, numeral 8, del Acuerdo de 26 de enero de 1999, relacionados con los permisos para diversiones y espectáculos públicos y expendio de bebidas alcohólicas en toldos y cantinas transitorias.

Opinión de la Procuraduría de la Administración

Antes de entrar a interpretar las normas consultadas, nos permitimos hacer algunas consideraciones respecto al tema de las autorizaciones para la venta de bebidas alcohólicas, que en lo modular debemos transcribir el artículo 2 de la Ley 55 de 1973, que es del siguiente tenor:

“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 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:  
 ...”

Se observa de la norma descrita, que la venta de bebidas alcohólicas podrá efectuarse en forma permanente o temporal.

La explotación de esta actividad en forma permanente requiere una licencia expedida por el Alcalde del Distrito, previa autorización de la Junta Comunal y adicionalmente, para poder operar comercialmente, deberá obtener la respectiva Licencia Comercial otorgada por el Ministerio de Comercio e Industrias.

La actividad de expendio de bebidas alcohólicas de forma temporal en cantinas y toldos, puede efectuarla la misma Junta Comunal respectiva y personas naturales o jurídicas distintas a ellas, mediante la autorización dada por el Alcalde del Distrito pertinente.

Cuando la actividad la ejerce una Junta Comunal, se establecen los siguientes requisitos:

- a. Que la actividad sea de beneficio comunal;
- b. Que la actividad sea de carácter temporal y que se desarrolle con ocasión y durante las fiestas patrias, del carnaval, patronales y ferias de carácter regional y
- c. Que se pague el impuesto anticipadamente.

Cuando se trate de personas naturales o jurídicas distintas a las Juntas Comunales, los requisitos son los siguientes:

- a. Que la actividad sólo se desarrolle durante los días de fiestas patrias, patronales y ferias de carácter regional
- b. Que se pague en forma anticipada los fijados impuestos en la Ley.

Ahora bien, para los permisos temporales, se señala que, “**el Alcalde podrá**”, autorizar a la Junta Comunal, de lo cual se comprende, que es un acto discrecional del Jefe de Policía, ya que el término “**podrá**” es

entendido por la doctrina y la jurisprudencia como el poder de conceder o no.

La intervención de la Juntas Comunales en cuanto a venta de licores, en locales permanentes, está limitada a la autorización que debe conceder el Alcalde, 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.

En síntesis, ningún establecimiento de venta de bebidas alcohólicas, sea transitorio, puede operar sin que el Alcalde respectivo, haya emitido una autorización.

Concretamente, sobre las autorizaciones o permisos para espectáculos públicos, debemos referirnos a los artículos 1204 y 1205 del Código Administrativo, en los cuales se indican, claramente quién es el funcionario de Policía encargado de expedir autorizaciones a los dueños de locales comerciales, dedicados a actividades bailables o espectáculos públicos, o personas que vayan a realizar actividades como saraos, juego de toro, entre otros. Las mencionadas disposiciones son del siguiente tenor:

“Artículo 1204: En los Distritos Municipales sólo se permitirán fiestas o diversiones públicas en los días del Santo Patrono del lugar, en los días cívicos declarados por Ley, en las noches vísperas de los expresados días y el domingo, lunes y martes de carnaval, previo aviso a la autoridad pública del lugar respectivo.  
Artículo 1205: Fuera de estos casos no podrá haber diversión pública sino con permiso del Jefe de Policía del Distrito Municipal, sujetándose a las reglas que al efecto se establecen y a las prevenciones que prescriba el mismo Jefe de Policía, para evitar desórdenes y molestias a los vecinos que sufrieren enfermedad grave y otra calamidad doméstica.”

Del contenido de las normas antes reproducidas, se evidencia con bastante claridad, que el Alcalde debe tener conocimiento a través de un aviso, cuando se celebren actividades bailables y espectáculos públicos en los días del Santo Patrono del lugar, en los días cívicos declarados por la Ley, en las noches de vísperas de los expresados días y el domingo lunes y martes de carnaval, los días estipulados en la Ley, a fin de garantizar la paz, la tranquilidad de los residentes del lugar, así como cooperar en la salvaguarda de las personas en su vida y bienes, que concurran a este tipo de eventos de diversión pública.

En torno a los casos de celebraciones fuera de los días estipulados en la Ley, los dueños de establecimientos dedicados a esta clase de actividades públicas, deberán solicitar un permiso del Alcalde para llevar a cabo espectáculos públicos o actividades bailables.

Sobre este mismo tópico, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia a través de Sentencia de 8 de julio de 1998, 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 reglamenta la celebración de diversiones públicas en el Distrito de Panamá. El artículo Primero 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”**. ( el resaltado es nuestro)

En fundamento a las normas analizadas y la jurisprudencia citada, debemos concluir 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.

Cabe resaltar que en la sentencia antes citada, se observa que una de las normas, cuya interpretación solicita a este despacho, en este caso el

**Artículo Primero** del Acuerdo N°106 de 18 de junio de 1998, fue declarado nulo por ilegal parcialmente, precisamente en la frase que le atribuía a las Juntas Comunales autorizar permisos para espectáculos y actividades públicas, punto sobre el cual versa su solicitud, quedando claramente establecido, que el desarrollo de esas actividades por disposición legal, deben ser autorizadas o conocidas por Jefe de Policía del Distrito, es decir, el Alcalde.

Sobre este particular, explica la sentencia referida lo siguiente: “En cuanto a la violación que se aduce del artículo 17 ordinales 11 y 13 de la Ley 105 de 1973, que a juicio de la parte actora fue por indebida aplicación, observa la Sala que, en efecto, dichas disposiciones no le atribuyen facultad alguna a las Juntas Comunales para tramitar solicitudes de autorización para efectuar actividades bailables y espectáculos públicos en general, como lo dispone el artículo 1° del acto acusado, para que una vez cumplido con ese trámite, los interesados obtengan permiso que expedirá la Alcaldía de Panamá”.

Queda evidenciado entonces, que ya no existe fundamento jurídico para que las Juntas Comunales del Distrito de Panamá, autoricen permisos o visto bueno, para actividades bailables y espectáculos públicos en general, toda vez que la frase del artículo que así se lo atribuía, fue anulada, quedando claramente establecido que la autoridad competente para ello es el Alcalde.

Veamos ahora, el alcance jurídico del Artículo Cuarto del Decreto Alcaldicio N°46 de 26 de enero de 1999, cuyo contenido es el siguiente:

“**ARTICULO CUARTO:** La solicitud deberá ser acompañada de los siguientes documentos:

...

8. La Alcaldía podrá solicitar el concepto favorable de la Junta Comunal cuando se trate de toldos y cantinas transitorias”.

Antes de entrar a analizar la citada disposición, es oportuno recordar que las autorizaciones de permisos transitorios para el expendio de bebidas alcohólicas en toldos y cantinas son una facultad privativa del Alcalde, tal y como queda expresado en el párrafo segundo del artículo 2, de la Ley 55 de 1973.

De la norma citada se comprende con meridiana claridad, que el Alcalde en ejercicio de la facultad para autorizar permisos transitorios para toldos y cantinas, puede solicitar concepto favorable de la Junta Comunal

respectiva, entendiéndose, que al incluirse el término “**podrá**”, se deja a discrecionalidad del Alcalde solicitar o no ese concepto favorable de la Junta Comunal para autorizar permisos transitorios de toldos y cantinas. Sin embargo, no podemos interpretar que se le estén asignando funciones directas a las Juntas Comunales, para tales efectos.

A nuestro juicio, el sentido del artículo cuarto del Decreto Alcaldicio N°46 de 26 de enero de 1999, es propiciar la colaboración y coordinación entre las Juntas Comunales y el Alcalde respectivo, sobre aquellos permisos temporales de expendio de bebidas alcohólicas, que pretenda autorizar este último funcionario, y no así, la de establecer una función a las Juntas Comunales, sobre una facultad privativa del Jefe de la Comuna, de lo contrario, existe suficiente fundamento para demandar la ilegalidad del acto respectivo.

### **Conclusión**

Es la opinión jurídica de este despacho, que en ninguna de las normas vigentes sometidas a su consideración, se comprende que las Juntas Comunales están facultadas para autorizar permisos o emitir visto bueno para el expendio de bebidas alcohólicas en toldos y cantinas temporales.

De esta forma esperamos haber contribuido con su despacho, se suscribe con muestra de respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/21