

Panamá, 12 de diciembre de 2000.

Profesor

Antonio L. Moreno Ch.

Director Regional de Educación de Los Santos.

Las Tablas - Provincia de Los Santos.

Señor Director:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, me permito ofrecer contestación a su Nota s/n, fechada 9 de noviembre del 2000, a través de la cual nos solicita "aclaración respecto a la certificación que el Ministerio de Educación, realiza a nivel Regional, señalando en nota escrita que la cantina transitoria o permanente está laborando a más de cien (100) metros de distancia de la escuela del lugar".

Como es sabido, la Ley N°55 de 10 de julio de 1973 "por la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales" (modificada por la Ley 32 de 9 de febrero de 1996, publicada en G.O N°.22,975 de 14 de febrero de 1996). Sobre el particular establece en su artículo 12, lo siguiente:

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

Vista la norma citada, podemos colegir que la misma prohíbe la concesión de licencias para el funcionamiento de cantinas, en lugares situados a distancias menores de cien (100) metros para los efectos del interior de la República, y a quinientos (500) metros en las ciudades de Panamá, Colón y San Miguelito, de las escuelas...

De igual manera, la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación con las adiciones y modificaciones introducidas por la Ley 34 de 6 de julio de 1995 dispone en su artículo 20, lo siguiente:

“Artículo 20: El Órgano Ejecutivo no concederá permiso para abrir, y ordenará el cierre de las cantinas, casas de tolerancia o de juegos permitidos que estén establecidos a una distancia de cien (100) metros de las escuelas o colegios públicos o particulares.”

En la preceptiva legal citada, se mantiene la prohibición de conceder permiso para abrir cantinas a una distancia de cien (100) metros de las escuelas pero además el Órgano Ejecutivo ordenará el cierre, de las mismas en el evento de que no cumpla con el requerimiento de la distancia mencionada; aunado a que la norma, se hace en extensiva aplicación a las casas de tolerancia o de juegos permitidos con iguales exigencias.

Es oportuno destacar, que tanto la norma municipal como la educativa son de estricto cumplimiento, y ambas hacen alusión a la prohibición de este flagelo (el expendio de bebidas alcohólicas) que avasalla a nuestros jóvenes estudiantes. De allí que, la comunidad educativa como ente principal en coordinación con los educadores, estudiantes, padres de familia, organizaciones, empresas e instituciones de la comunidad y otras instancias de la sociedad unifiquen esfuerzos para erradicar dicho flagelo y cultiven los valores cívicos y morales con el fin de construir una base sólida en la formación de la niñez y la juventud.

Ahora bien, conviene precisar el concepto de certificación que debe emitir la administración educativa frente a la solicitud que hagan empresarios o propietarios de cantinas, para efectos de comprobar si se cumple con el requisito de distancia de los cien (100) metros de las escuelas para que el Ministerio de Comercio e Industrias pueda proceder a la concesión de la licencia para la venta de bebidas alcohólicas.

De acuerdo a la doctrina más autorizada, el concepto de certificación hace referencia al acto por el cual la Administración afirma la existencia de un hecho o de un acto. Tal afirmación se hace constar por escrito, que se entrega al interesado y puede referirse a actos estipulados entre particulares o entre el particular y la Administración, o exclusivamente, a actos de esta última, ejemplo: certificación de dominio o gravamen expedido por el Registro de la propiedad, con relación a un inmueble; certificación de un expediente judicial de que ciertas partidas de nacimiento están en otro expediente que el funcionario judicial tiene a la vista, haciendo constar los datos necesarios; o certificación de que una empresa o propietario que va a construir una cantina, cumple con la distancia de cien metros de la escuela.

Este documento provisto por la Administración Pública, generalmente, es requerido a petición de parte interesada, con la constancia de un acto, que resulta de antecedentes obrantes en los archivos de sus dependencias. Estos certificados hacen plena fe hasta prueba en contrario, y por ello poseen valor probatorio, atestando un hecho concreto.¹

Resulta significativo, traer a colación la práctica administrativa que ha venido ejerciendo la Dirección Regional de Educación de la Provincia de Los Santos, en cuanto al cobro de un bono de cooperación voluntaria por los servicios de papeleos en los que se certifica que el negocio de expendio de licor está a más de cien (100) metros de distancia de la escuela; y que dichos recursos acaudalados son utilizados en gastos del programa de Educación Ambiental que se desarrolla en la Regional.

Según nos plantea en la Consulta, no existe fundamento legal para exigir a los empresarios un bono de cooperación voluntaria, que se les solicita por la citada certificación, en ese sentido, es importante hacer referencia al principio de legalidad contenido en la Constitución Política artículo 18, que dice: "Que los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la Ley les autorice". Ello, significa que ninguna administración, puede exigir requisitos, trámites o imponer un cobro de un impuesto o tasa, si no está establecido en la Ley, y así lo afirma, nuestra Carta Política en su artículo 48, cuando señala: que nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto, que no estuviere legalmente establecido y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las Leyes.

"Al constitucionalizarse el principio de legalidad tributaria, se conceptúa que el Estado sólo puede imponer sacrificios patrimoniales a sus ciudadanos, mediante ley **in strictu sensu**, es decir, aquella que haya sido debatida, aprobada por la Asamblea Legislativa, sancionada, y promulgada en la Gaceta Oficial. Según Pérez de Ayala y González opinan que nos es necesario que el legislador primario configure todos los elementos que originan las correspondientes prestaciones de los ciudadanos, bastará con que en la Ley se determinen los elementos esenciales del tributo, gozando de la facultad de delegar en el poder ejecutivo la regulación de los restantes elementos."²

En otro orden de ideas, cabe indicar que si el cobro de ese bono cooperativo voluntario que se les solicita a los empresarios a cambio de las certificaciones ha sido una costumbre administrativa practicada por la Dirección Regional de Educación, la misma no puede ser sustentada como

¹ FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio; Diccionario de Derecho Público; Editorial Astrea; Buenos Aires, 1981, p. 101.)

² FUENTES MONTENEGRO, Luis; Constitución Política de la República de Panamá, 1972 Reformada por los actos reformativos de 1978 y el acto constitucional de 1983 Titulada y Comentada; edición 1993. Editorial Publipan;p.82

fuerza de Ley y así se ha expuesto en un Fallo del Extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, fechado 7 de septiembre de 1948, en el que se dispuso que la costumbre no es fuente de Ley.

Por otra parte, el acto de exigir un bono cooperativo por parte de la Dirección Regional de Educación a los Empresarios por efectos de una certificación, sería contrario al acto voluntario de dar, porque en ese caso, el propietario o empresario que hace la solicitud, se siente obligado hacer un pago a cambio de una certificación; obligándolo a cubrir una contribución que no está señalada en la Ley, en tanto que, si se trata de una donación, sería diferente, ya que es un acto de liberalidad, en el que espontáneamente se proporciona una ventaja o beneficio gratuito (sin nada a cambio). Esto es la donación, que es un contrato en cuya virtud una parte (donante) por espíritu de liberalidad empobrece su patrimonio al realizar a título gratuito una atribución a favor de la otra (donatario). Por lo tanto, la donación requiere de un acuerdo de voluntades, siendo recepticias las declaraciones de ambas partes, tal acuerdo se daría, según las reglas generales, cuando la aceptación llegase a conocimiento del oferente.³ En consecuencia, podemos sugerir a la Dirección Regional de Educación tomar en consideración estos lineamientos.

En conclusión este Despacho es del criterio que la Dirección Regional de Educación de la Provincia de los Santos, no puede exigir el cobro de una tasa o contribución, si el mismo no ha sido establecido por ley. Este principio de legalidad tributaria contenida en el artículo 48 de la Carta Política, exige que todo tributo se debe establecer por medio de leyes.

Por último, vale resaltar que las actuaciones administrativas emanadas de las autoridades públicas deben estar sujetas al principio de legalidad, que dispone el artículo 18 de la Constitución Política, y que carecen de eficacia aquellos actos que no tengan fundamento en la Ley; de manera que esto limita al funcionario público a hacer sólo lo que la Ley le autorice.

En espera de haber absuelto satisfactoriamente su inquietud, me suscribo de usted, con respeto y consideración, atentamente.

Original }
Firmado } Licda. LINETTE A. LANDAU B.
Procuradora de la Administración
(Suplente)

Linette Landau
Procuradora de la Administración
(Suplente)

LAL/20/hf.

³ ALBALADEJO, Manuel; Compendio de Derecho Civil; Editorial Bosh-Barcelona; Décima Edición; España, p. 227