

29 de octubre de 2002

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

**Contestación de  
la Demanda**

Interpuesto por el Licdo. Leopoldo Castillo en representación de **Benjamín A. Jurado**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°4 de 6 de marzo de 2002, expedida por el **Alcalde del Distrito de San Carlos** y para que se hagan otras declaraciones.

**Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Con el respeto acostumbrado, acudimos ante ese Honorable Tribunal de Justicia, a fin de dar contestación a la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, enunciada en el margen superior del presente escrito.

Como es de su conocimiento, en estos tipos de procesos actuamos en defensa de los intereses de la Administración Pública, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5, numeral 2, Libro Primero, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

**I. Las pretensiones de la parte demandante, son las siguientes:**

Se solicita a Vuestro Honorable Tribunal declare nula, por ilegal, la Resolución N°4 del 6 de marzo de 2002, dictada por el Alcalde del Distrito de San Carlos, mediante la cual se ordena el cierre definitivo del establecimiento "Cantina El Puente", ubicado en Avenida Central N°1890, Distrito de San Carlos, propiedad del señor BENJAMÍN JURADO.

Asimismo, y en virtud de la anterior declaración, se señale que el señor BENJAMÍN JURADO, puede continuar operando

el establecimiento comercial de su propiedad amparado con la Licencia Comercial tipo "B" N°4774 de fecha 9 de julio de 1973.

Este Despacho considera que deben denegarse las peticiones formuladas por la parte demandante, ya que no le asiste la razón y carecen sus pretensiones de sustento jurídico.

**II. Los hechos y omisiones en que se fundamenta la parte actora, los contestamos de la siguiente forma:**

**Primero:** Este hecho no es cierto de la manera en que se expone; por tanto, lo negamos.

**Segundo:** Este hecho lo contestamos de igual forma que el segundo.

**Tercero:** Este hecho no es cierto de la manera en que viene redactado; por tanto, lo negamos.

**Cuarto:** Este hecho lo contestamos como el tercero.

**Quinto:** Este no es un hecho sino alegaciones y apreciaciones subjetivas del apoderado del demandante; como tales, las negamos.

**Sexto:** Este hecho lo contestamos como el quinto.

**Séptimo:** Este hecho lo contestamos como los dos que preceden.

**Octavo:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**III. Las disposiciones legales que se estiman infringidas y los conceptos de violación, son los que a seguidas se transcriben:**

1. El artículo 2 de la Ley N°55 de 10 de julio de 1973:

**"Artículo 2:** La venta de bebidas alcohólicas solo 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."

**Concepto de infracción:**

"Primero, el demandante Benjamín A. Jurado J., en ningún momento ha tramitado ante el Alcalde de San Carlos, señor Emilio Salazar, licencia para la venta de bebidas alcohólicas y, no la estaba tramitando pues el demandante ya poseía esta licencia desde el año 1973, al igual que poseía la autorización de la junta comunal de esa época, licencia y autorización que nunca le ha sido suspendida por autoridad del Municipio de San Carlos, durante el tiempo que le ha ostentado hasta la fecha. Luego entonces, sabedor el señor Alcalde que la norma no es explicable a la petición que formaliza el demandante, la utiliza para resolver una situación distinta a la que se contempla en la norma.

El demandante BENJAMIN A. JURADO J., ha cumplido con todos los requisitos de la ley para el funcionamiento y operación de su establecimiento comercial. la intención de la autoridad acusada es no permitir a cualquier costo que el afectado ejercite su labor comercial y, para ello no puede utilizar mecanismos legales que en ningún caso son aplicables violentando de esta forma la intención de la ley".(sic). (Cf. f. 14)

2. El artículo 12 de la Ley N°55 de 10 de julio de 1973:

**"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, Colón y San Miguelito de las escuelas y hospitales públicos y privados y de templos religiosos."

**Concepto de infracción:**

"La norma transcrita ha sido violentada de manera directa. El Señor Alcalde ha aplicado la norma a un caso que no corresponde y, sin mediar procedimiento alguno, ni dar oportunidad al demandante de que participe en diligencia pericial ha

utilizado a un Funcionario del Municipio de San Carlos, para realizar una medición que corresponde a profesionales de la Ingeniería, Topografía, Agrimensura en su caso, para establecer una distancia y, sin establecer que la persona utilizada es idónea para realizar la labor encomendada. No consta, a mas de un informe lacónico, levantamiento, topográfico o un levantamiento planimétrico en el proceso, que el establecimiento comercial del demandante esté a una distancia inferior de la contemplada en la norma cita, cerca de escuelas, hospital publico o privado o de un templo religioso. Desvirtuando entonces la utilización de la norma y por tanto violentando la misma, para no otorgar licencia al demandante Benjamín A. Jurado J., a fin de que opere su establecimiento comercial. La licencia de funcionamiento ya ha sido otorgada previamente, por lo que no puede utilizarse la norma de marras para ser aplicada en este caso." (sic) (Cf. f. 15)

3. El artículo 13 de la Ley N°55 de 10 de julio de 1973:

**"Artículo 13.** El Alcalde de cada Distrito podrá cancelar las licencias de cantinas o bodegas y procederá a su cierre en los casos siguientes:

a) Cuando hayan incurrido en mora en el pago del impuesto respectivo por mas de tres (3) meses.

...

e) Cuando por razones de interés social lo solicite la Junta Comunal respectiva."

**Concepto de violación:**

"Se ha violentado esta disposición legal de manera directa y por comisión. El Municipio de San Carlos se ha negado a recibir del demandante el pago que corresponde al impuesto debido por la operación del establecimiento comercial de este, lo que haría que el mismo incurriese en mora, provocando la causal del literal a) y el e).

Para la motivación de la Resolución No.4 del 6 de marzo del 2002, el señor Alcalde del Distrito de San Carlos

vierte su criterio de no autorizar el funcionamiento de dicho local en el centro del poblado, por ser violatorio de la ley 55 de 10 de julio de 1973, al estar ubicado a menos de 100 metros del Centro de Salud. El señor Alcalde del Distrito de San Carlos dispone el cierre al local comercial del demandante; muy por el contrario es este quien ha recurrido de la Junta Comunal una motivación que justifique su proceder, para de una forma ilegal y violatoria de normas administrativas a la que se debe, coartar el ejercicio del comercio que por disposición constitucional está el demandante facultado para desempeñar y no sólo eso de una manera muy sutil, lograr la cancelación de la patente comercial otorgada por el Ministerio de Comercio e Industrias dispone enviar copia de la Resolución para el cumplimiento de su intención." (Cf. f. 16)

**Defensa de los intereses de la Administración Pública:**

Por considerar que todos los conceptos de infracción se encuentran relacionados, nos permitimos contestarlos todos juntos.

**Antecedentes.**

Como lo explica claramente el señor Alcalde en su extenso y pormenorizado Informe de Conducta, el caso del señor BENJAMÍN JURADO y el establecimiento "CANTINA EL PUENTE" ha tenido un largo y proceloso trámite en ese Municipio, que puede ser resumido de la siguiente manera:

1. El 9 de julio de 1973, la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias expide Licencia Comercial Tipo "B", registro 84774, a favor de BENJAMÍN JURADO, para operar un establecimiento denominado "Cantina El Puente", **con ubicación en el Carretera Interamericana cerca del puente del Río Matahogado**, Distrito de San Carlos, Provincia de Panamá,

que **tendría como principal actividad la venta de licores al por menor y bailes.**

2. El 14 de enero del año 2000, el señor Jurado presenta escrito a la Tesorería del Municipio de San Carlos, en la que solicita "... se le asigne el impuesto correspondiente y también el de una mesa de billar", porque como señaló "... a partir de la fecha, **yo BENJAMÍN JURADO JAEN, estoy reabriendo mi negocio Cantina El Puente, con licencia #4774. Ubicado en el Corregimiento Cabecera, Avenida Central 1890.**"
3. La solicitud de aforo formulada no es tramitada por el Tesorero Municipal, toda vez no constaba en los archivos municipales que el señor BENJAMÍN JURADO hubiera solicitado y obtenido el permiso de la Junta Comunal y la Licencia del Alcalde para vender bebidas alcohólicas en el lugar señalado en su Nota de 14 de enero de 2000.
4. El 14 de enero de 2000, el señor Alcalde del Distrito de San Carlos da respuesta a la solicitud del señor BENJAMÍN JURADO, indicándole que: "...Para un cambio de domicilio debería haberse solicitado toda la tramitación como la primera vez situación que no se ha cumplido y la ley 55 de 10 de julio de 1973 que rige esta materia como primer paso el Visto Bueno de la respectiva Junta Comunal (art. 2). El local escogido como sede del comercio indicado por Ud. no cumple con las distancias reglamentarias ya que a pocos pasos funciona el Centro de Salud y de esta forma le comunicamos que no procederemos a conceder permiso para otro local de expendio de licor."

5. Contra esta nota del Alcalde el señor JURADO interpone, a través de apoderado legal, Amparo de Garantías Constitucionales ante la Juez Primera de lo Civil del Tercer Circuito Judicial de Panamá, quién decide, mediante Sentencia N°11 de 13 de marzo de 2000, no conceder el amparo propuesto.
6. No obstante, ante un recurso de apelación contra la Sentencia de la Juez Primera de lo Civil, el Primer Tribunal Superior, mediante Resolución de 25 de abril de 2000, concede el amparo propuesto y revoca la orden dictada por la Alcaldía de San Carlos, fundamentalmente porque: "... la Juez de grado inferior, aceptando que la orden atacada por vía del presente amparo se erige en un acto administrativo que le es propio al Alcalde acusado, dejó de lado, que dicho acto administrativo no cumple con la formalidad legal de estar consignado en una resolución, sino que lleva a cabo el aludido funcionario administrativo a través de una simple nota...".
7. En cumplimiento de la resolución del Tribunal Superior, de acuerdo a lo normado en el artículo 2 de la Ley N°55 de 1973, y por economía y sencillez en los trámites, el Alcalde de San Carlos solicita a la Junta Comunal su previa autorización para expedir Licencia a favor de BENJAMÍN JURADO para el expendio de bebidas alcohólicas al por menor en envases cerrados en un establecimiento ubicado en **el Corregimiento Cabecera, Avenida Central 1890.**
8. A la solicitud del Alcalde la Junta Comunal del Corregimiento Cabecera del Distrito de San Carlos decide, mediante Resolución N°1 de 12 de mayo de 2000,

mantenida por la Resolución N°2 de 12 de julio de 2000, no conceder su "visto bueno" o autorización al señor BENJAMÍN JURADO para la operación del negocio en referencia, toda vez que el mismo se encuentra a menos de cien (100) metros del Centro de Salud y Unidad Materno Infantil del Distrito de San Carlos.

9. El 7 de agosto de 2000, el Inspector de Obras Municipales realiza inspección en donde determina que el local "Cantina El Puente" se encuentra a una distancia inferior a los 100 metros del Centro de Salud y Unidad Materno Infantil del Distrito.
10. Mediante Resolución N°26 de 7 de agosto de 2000, el Alcalde del Distrito de San Carlos no concede a BENJAMÍN JURADO autorización para la operación de un establecimiento de expendio de bebida alcohólicas ubicado en el N°1890 de la Avenida Central del Corregimiento Cabecera del Distrito de San Carlos, por razón de la negativa proferida por la Junta Comunal, requisito éste de previa necesidad, y, además, por estar ubicado dicho local a menos de cien (100) metros del Centro de Salud y Unidad Materno Infantil del Distrito de San Carlos.
11. Contra la Resolución N°26 de 7 de agosto de 2000, BENAMIN JURADO interpone ante la Honorable Sala Tercera, a través del mismo apoderado judicial que lo representa en ésta acción de plena jurisdicción, demanda contencioso administrativa de nulidad que es inadmitida por resolución de 24 de octubre de 2000.
12. Luego de todo lo anterior, el recurrente gestiona y obtiene de parte del Ministerio de Comercio e

Industrias, mediante Resolución N°57 de 19 de noviembre de 2001, cambio de domicilio en la Licencia Comercial Tipo "B", registro 4774, a la dirección Avenida Central 1890, Corregimiento Cabecera, Distrito de San Carlos. No obstante, en dicha resolución claramente se establece que: "...la anotación de cambio de domicilio de su establecimiento comercial por parte de la Dirección Regional de Panamá Oeste, no lo exime del cumplimiento de los requisitos y disposiciones establecidos por la Ley N°55 de 1973."

13. Con fundamento en este último trámite, el señor BENJAMÍN JURADO nuevamente "comunica" mediante Nota de 28 de febrero de 2002, que: "...va a comenzar a funcionar nuevamente el día 1° de marzo de 2002", solicitando se le asigne el impuesto correspondiente, ya que el Ministerio de Comercio e Industrias concedió el cambio de domicilio.

14. Toda vez que el señor BENJAMÍN JURADO, de hecho opera el establecimiento "Cantina El Puente", en la dirección Avenida Central N°1890, del Corregimiento Cabecera del Distrito de San Carlos, en el que se dedica al expendio de bebidas alcohólicas al por menor, sin contar con la licencia expedida por el Alcalde, previa autorización de la Junta Comunal, el Alcalde del Distrito expide el acto impugnado, la Resolución N°4 de 6 de marzo de 2002, por la cual ordena el cierre definitivo del mencionado local, propiedad del demandante.

**Fundamento legal de la actuación del Alcalde.**

Según lo señala el artículo 2 de la Ley N°55 del 10 de julio de 1973, por la cual se regula la administración,

fiscalización y cobro de varios tributos municipales, la venta de bebidas alcohólicas sólo puede 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 Industria otorgada por el interesado.

Por otro lado, el artículo 12 de la Ley N°55 de 1973, indica que no se concederán licencias para el funcionamiento de cantinas en lugares situados a una distancia menor de cien metros (100 mts.) en el interior de la República y de quinientos metros (500 mts.) en las ciudades de Panamá, Colón y en San Miguelito, de las escuelas y hospitales públicos o privados y de templos religiosos.

Como se ha visto, el argumento fundamental del demandante se centra en que ya contaba con una Licencia Comercial Tipo "B" para operar un establecimiento denominado "Cantina El Puente", que le autorizaba como principal actividad la venta de licores al por menor, y que, por tanto, el cambio de domicilio, de "Carretera Interamericana cerca del puente del Río Matahogado" a "Avenida Central N°1890, Corregimiento Cabecera" del Distrito de San Carlos, sólo requería ser notificado a las autoridades municipales.

El demandante claramente confunde dos tipos de autorizaciones distintas: la licencia para la venta de bebidas alcohólicas dentro del Distrito, expedida por el Alcalde previa autorización 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.

La Licencia Comercial expedida por el Ministerio de Comercio e Industria dice relación con la atribución del Estado para orientar, dirigir y reglamentar el ejercicio de las actividades económicas, que corresponden primordialmente a los particulares, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país, según lo señala la Constitución.

En cambio la licencia expedida por el Alcalde, previa autorización de la Junta Comunal, es un acto de permisión o habilitación que la autoridad administrativa confiere a los administrados en el ejercicio de la Policía Moral, y que tiene objeto mantener el orden, la paz y la moral.

Como claramente establece el artículo 2 de la Ley N°55 del 10 de julio de 1973, se necesitan de ambas licencias para poder vender bebidas alcohólicas en envases abiertos dentro del Distrito.

En ese mismo sentido, véase el artículo 19, numeral 1, del Decreto Ejecutivo N°35 de 24 de mayo de 1996, por medio del cual se reglamenta la Ley N°25 de 26 de agosto de 1994, sobre el ejercicio del comercio y la explotación de la industria (G.O. 23,046 de 29 de mayo de 1996), y el manual para la tramitación de registros o licencias comerciales o industriales y el sistema de clasificación de actividades económicas por el tipo de licencia o registro para ser utilizado en la Dirección General de Comercio Interior (G.O. 23,580 de 7 de julio de 1998).

Ahora bien, precisamente por la finalidad que persiguen, las licencias expedidas por los Alcaldes se otorgan para que la actividad de venta de bebidas alcohólicas sea realizada en

**lugares específicos y determinados,** pues parte de las condiciones que se exigen para su concesión es que los locales donde se va desarrollar el de expendio de licores se encuentre a distancias determinadas de escuelas, centros de salud públicos o privados y de templos religiosos.

En el interior de la República, como lo dispone el artículo 12 de la Ley N°55 de 1973 tantas veces citado, no se pueden conceder licencias para el funcionamiento de cantinas en lugares situados a una distancia menor de cien metros (100 mts.) de las escuelas y hospitales públicos o privados y de templos religiosos.

En el caso en estudio, al señor BENJAMÍN JURADO no se le concedió licencia alcaldicia para vender bebidas alcohólicas en una ubicación distinta a aquella donde originalmente desarrollaba su actividad comercial, porque el nuevo local esta a menos de cien (100) metros del Centro de Salud y de la Unidad Materno Infantil del Distrito de San Carlos.

Establecer si el local o establecimiento que se pretendía destinar a cantina, se encontraba ubicado a menos de 100 metros de una escuela, iglesia, hospital o centro de salud, no requería mayores idoneidades técnicas que las que posee el funcionario que realizó la medición, pues por tratarse de una distancia lineal la experiencia del Maestro e Inspector de Obras del Municipio de San Carlos es suficiente. En todo caso, los limitados recursos del Municipio impiden contratar a un ingeniero para realizar tal tarea.

Por último, debemos destacar que el Alcalde tiene la atribución para cerrar los establecimientos, que sin la licencia expedida por su persona, ejerzan la venta de bebidas alcohólicas dentro del Distrito, pues el Artículo 23 la Ley

55 de 1973 comprende este comportamiento como una contravención de policía. Dicho de otra manera, si el Alcalde está facultado para cerrar, en determinados supuestos, locales comerciales que se dediquen a la venta de bebidas alcohólicas, amparados por licencias previamente otorgadas por él, también puede proceder al cierre de establecimientos que, sin la debida licencia, se dediquen a lucrar con esa actividad en el Distrito.

Todo lo expuesto nos lleva a la indubitable conclusión que la entidad demandada no ha infringido las normas contenidas en el libelo de la demanda, por las razones explicadas. Por tanto, reiteramos nuestra solicitud a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera, para que se sirvan desestimar las pretensiones solicitadas por la parte actora.

**V. Pruebas:** Aceptamos las presentadas por ser originales y copias debidamente autenticadas.

**VI. Derecho:** Negamos el invocado por la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/17/mcs

Licda. Martha García H.  
Secretaria General, a. i.

Materia:

BEBIDAS ALCOHOLICAS

CANTINAS

BODEGAS

LICENCIAS

AUTORIZACIONES