

Panamá, 5 de junio de 1997.

Licenciado
Olmedo Arrocha
Director de la
Dirección de Legal y Justicia del
Municipio de Panamá
E. S. D.

Señor Director:

Hemos recibido su Nota No.236-97-DLyJ, mediante la cual nos eleva Consulta sobre la interpretación del **Capítulo I 'Impuestos sobre expendio de bebidas alcohólicas' de la Ley 55 de 10 de julio de 1973** "Por la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales; del **artículo 12 de la Ley 25 de 1994** "Por la cual se reglamenta el ejercicio del comercio y la explotación de la industria, se modifica la Ley 20 de 24 de noviembre de 1986, la Ley 4 de 17 de mayo de 1994 y los artículos 318 y 966 del Código Fiscal, y se adoptan otras medidas"; y del **artículo 19 del Decreto Ejecutivo 35 de 24 de mayo de 1996** "Por el cual se reglamenta la Ley 25 de 25 de agosto de 1994, sobre el ejercicio del comercio y la explotación de la industria".

Nos permitimos indicarle que, si bien es cierto la **Constitución Nacional, en su artículo 217, numeral 5, y el Código Judicial en su artículo 348, numeral 4**, al detallar la función de Asesoría Jurídica del Ministerio Público, subrayan quiénes pueden presentar Consultas a nuestro Despacho, de igual forma apuntan que las mismas deben ser **solicitadas por un servidor público administrativo en ejercicio de la Jefatura de la entidad pública** interesada para tramitar cualquier interrogante ante nuestro Despacho.

Como Director de la Dirección de Legal y Justicia del Municipio de Panamá, Usted no completa las formalidades antes descritas. Sin embargo, la problemática planteada es de interés no sólo municipal, sino nacional, y a la postre merece un análisis detallado y objetivo con el propósito de brindar valiosa orientación sobre la correcta aplicación de la normativa en cuestión.

Iniciaremos nuestro estudio con la supracitada **Ley 25 de 1994**, que en su Capítulo I nos habla de "*Licencias Comerciales e Industriales*" y a continuación en el Capítulo II detalla los pasos a seguir para la "*Tramitación de Licencias*". Es en este aparte donde se

encuentra el **artículo 12** objeto de su primera pregunta, “*cuál es el alcance y sentido de la frase ‘sin perjuicio’ contenida en el artículo 12, último párrafo, de la Ley 25 de 1994*”, por lo que procedemos a transcribirlo para su debido examen:

“Artículo 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 la actividad que se proponga realizar. El Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Comercio e Industrias, reglamentará lo concerniente al contenido de la solicitud y los documentos que deben acompañarla. **Las licencias se otorgarán sin perjuicio del cumplimiento, por parte del titular, de las disposiciones legales, municipales y reglamentarias vigentes en materia tributaria, de salubridad, seguridad pública, moralidad y otras de naturaleza análoga.**” *(El resaltado es nuestro)*

Tal como Usted señala en el criterio legal adjunto, la frase resaltada indica que las Licencias Comerciales e Industriales podrán otorgarse siempre y cuando **no contravengan** las normas legales, municipales y reglamentarias vigentes en materia tributaria, de salubridad, seguridad pública, moralidad y otras de naturaleza análoga. Del verbo *contravenir*, **obrar en contra de lo que está mandado**.

De aquí es obligatorio continuar con la **Ley 55 de 1973**, Capítulo I, “*Impuestos sobre expendio de bebidas alcohólicas*”, al constituir esta sección parte esencial y aplicable al caso en comento.

“Artículo 1: Para los efectos de los impuestos a que se refiere este Capítulo, se distinguen tres clases de establecimientos comerciales de ventas de bebidas alcohólicas:

1. Los dedicados a la venta **al por mayor...**
2. Los dedicados a la venta **al por menor en recipientes llenos y cerrados, denominados bodegas...**
3. Los dedicados a la venta **al detal de licores en recipientes abiertos para el consumo, denominados cantinas, jardines, jorones y otros similares**, los cuales no podrán hacer las ventas permitidas a las bodegas ni a los establecimientos de venta al por mayor. **El Alcalde Municipal podrá fijar los horarios que regirán en los establecimientos de venta al por menor de bebidas alcohólicas.**

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....

Artículo 9: **No se concederá licencia para el funcionamiento de nuevas cantinas** en los barrios de los Distritos de Panamá y Colón y en los demás Distritos de la República cuando el número de cantinas existentes en dichas áreas exceda la proporción de una por cada mil habitantes según el último censo oficial de la población.

Artículo 10: No obstante el artículo anterior, **podrán expedirse nuevas licencias para el funcionamiento de cantinas en hoteles, moteles, restaurantes y balnearios en ríos y playas que reúnan las condiciones** exigidas en el Decreto 132 de 14 de noviembre, expedido por el Órgano Ejecutivo y las condiciones **aprobadas por el Instituto Panameño de Turismo.**

Artículo 11: Para los efectos del artículo anterior, **las licencias deberán ser solicitadas ante el Alcalde por conducto del Instituto Panameño de Turismo** y ajustándose estrictamente a los reglamentos del mismo, para esta clase de negocios.” (*Lo resaltado es nuestro*)

Efectivamente, la **Ley 105 de 1973** “*Por la cual se organizan las Juntas Comunales y señalan sus funciones*”, apunta en el **artículo 17, numeral 15**, como atribución de la Junta Comunal, “*participar de acuerdo con la Ley 55 de 10 de junio de 1973, en las autorizaciones y funcionamiento de cantinas en el Corregimiento*”, por tanto, junto con el Alcalde, el Representante de Corregimiento, como representante legal que es de la Junta Comunal, debe estudiar y dar el visto bueno a las peticiones presentadas por las personas interesadas en la venta de bebidas alcohólicas en el Distrito de su jurisdicción.

Este visto bueno o autorización, concepto sinónimo de *licencia*, no es suficiente para operar como vendedor de bebidas alcohólicas, **puesto que al ser esta actividad de matiz comercial**, requiere una autorización o licencia expedida por el Ministerio rector de dichas empresas, este es, el de Comercio e Industrias (MICI). De igual forma, esta **licencia comercial** no basta para operar como vendedor de bebidas alcohólicas, se necesita el **salvoconducto del Municipio**, expedido por el Alcalde como Jefe de la Administración Municipal encargada de la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. Ambas licencias, tanto la expedida por el MICI como por la Alcaldía, son exigidas en conjunto para que un negocio se dedique a la venta de bebidas alcohólicas.

Así es como el legislador resaltó en el artículo 12 de la Ley 25 de 1994 que las licencias comerciales se otorgarán **sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones municipales vigentes en materia tributaria**, entre otras, entendiéndose que una licencia ministerial, en este caso del MICI, no puede ir en contra de una municipal, y viceversa, porque ambas autorizaciones se necesitan para llevar a cabo las operaciones de venta de licor detalladas y condicionadas tanto en la Ley 55 de 1973 como en la Ley 25 de 1994.

Al preguntarnos en su Consulta “*puede la Dirección de Comercio Interior del MICI otorgar las Licencias o Registros Comerciales a restaurantes y hoteles que se dedican*

entre sus actividades a la venta de licor en contravención a lo establecido en la Ley 55 de 1973 que regula dicha actividad”, debemos hacer ciertas observaciones. La palabra **registro**, en el caso de las autorizaciones que expide el Municipio, no es sinónimo de **licencia**; del verbo *registrar*, significa en este supuesto **inscribir** con fines jurídicos o comerciales la firma de determinadas personas o una marca **comercial**. La Ley 55 de 1973 no regula la actividad del registro de licencias comerciales, por ser esta Ley una de carácter **tributario**, y por ende, exige el simple pago de impuestos por emisión de licencias o permisos varios.

La Ley 25 de 1994 y el Decreto Ejecutivo 35 de 1996 sí reglamentan el otorgamiento de licencias comerciales, y en cuanto a la posibilidad de que la Dirección de Comercio Interior del MICI otorgue licencias comerciales a restaurantes y hoteles que se dediquen a la venta de licor, la Ley 55 de 1973 en sus artículos 10 y 11 señala los supuestos en que los hoteles y restaurantes podrán solicitar licencias para expendio de licores, tal como resaltamos anteriormente en la transcripción del articulado. Pero no hay que olvidar que indistintamente de que estos establecimientos obtengan las licencias municipales a través del Instituto Panameño de Turismo (artículo 11), se deben procurar las licencias comerciales para realizar la actividad de expendio de licor propiamente.

Sin embargo, la Dirección de Comercio Interior del MICI no puede desatender las condiciones exigidas por la Ley 55 de 1973 al momento de **registrar** una licencia comercial (o industrial), tal como lo estipula el artículo 12 analizado, *las licencias se otorgarán sin perjuicio, por parte de su titular, del cumplimiento de las disposiciones legales, municipales y reglamentarias vigentes en materia tributaria, de salubridad, seguridad pública, moralidad y otras de naturaleza análoga.*

Del artículo 19 del Decreto Ejecutivo 35 de 1996, el cual Usted señala *establece una distinción que la Ley 55 de 1973 no contiene para los negocios que se dedican al expendio de bebidas alcohólicas, al exigir a unos la presentación del permiso de licor para expedir la Licencia o Registro Comercial y a otros no*, consideramos menester transcribirlo para luego hacer importantes acotaciones:

“Artículo 19: Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 15 y 16 de este Decreto para la expedición de la Licencia o Registro definitivo, la autoridad requerirá al solicitante la autorización o certificación expedidas por las instituciones correspondientes, cuando así lo establezcan leyes especiales, o cuando la Licencia o Registro solicitado, ampara una de las siguientes actividades:

1. Bares, bodegas y cantinas
2. Restaurantes cuya actividad principal sea la venta de asados y expendio de cervezas y licores
3. Fabricación, compra y venta de armas, municiones y explosivos.

En los demás casos las Instituciones correspondientes deberán velar por que la actividad comercial o industrial de que se trate se desarrolle **previo el cumplimiento de las leyes y reglamentos de su competencia.**" (*El resaltado es nuestro*)

El Decreto 35 de 1996 es claro cuando exige *la autorización o certificación expedidas por las Instituciones correspondientes, cuando así lo establezcan leyes especiales, para la expedición de la Licencia o Registro definitivo*, y para el caso que nos compete, **existe una Ley especial que regula el expendio de bebidas alcohólicas, esta es, la Ley 55 de 1973**, que como ya hemos dicho, condiciona el registro o licencia comercial para operar como vendedores de bebidas alcohólicas, a una autorización o licencia alcaldía (*institución correspondiente*), que se obtendrá con el pago de los impuestos enumerados en los artículos 2, 6, 15 y 16 de la precitada ley.

El artículo 19 declara una segunda condición para que los interesados obtengan autorización previo al registro comercial, esta es, cuando la Licencia o Registro ampare una de las actividades supracitadas. Cuando afirmamos que es opción y no una distinción la que hace la norma, nos apoyamos en el sentido gramatical de la conjunción **o**, que es un disyuntivo que denota separación o **alternativa** entre dos o más personas, cosas, ideas, etc.

Vale aclarar que este Despacho no está autorizado para determinar la legalidad o ilegalidad de una norma, es menester de la Sala III de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia determinar lo sugerido, cuando pregunta "*en base a la potestad reglamentaria, es legal el contenido de los numerales 1 y 2 del artículo 19 del Decreto Ejecutivo 35 de 1996*". En cuanto a los numerales supranombrados, reiteramos nuestro criterio al enfatizar que lo señalado en estos dos apartes, no distinguen u otorgan privilegios a determinadas empresas en la obtención de la Licencia Comercial para operar en la actividad de venta de bebidas alcohólicas, mas bien establece los supuestos que obligatoriamente condicionan la adquisición de la misma.

Esperamos haber contribuido al desarrollo de su gestión administrativa. Con la seguridad de nuestra consideración y respeto, se despide.

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/6/cch.