

C-No.08

Panamá, 16 de Enero de 2003.

Maestro

ERIC E. JAÉN B.

Alcalde Municipal del
Distrito de Las Tablas
Las Tablas, Provincia de Los Santos
E. S. D.

Señor Alcalde:

En cumplimiento de nuestras funciones como los Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos dar contestación a la consulta jurídica que tuvo a bien elevar a este despacho, relacionada con ciertos aspectos relativos a la venta de bebidas alcohólicas, dentro del Distrito de Las Tablas.

Antes de responder sus interrogantes, nos permitimos transcribir las normas legales que guardan relación directa con la temática tratada sobre, las licencias que se otorgan para la venta o el expendio de bebidas alcohólicas.

Por considerar que la situación planteada debe analizarse en el contexto integral de la Ley que regula lo pertinente, pasamos a transcribir los artículos 1, 2, 8 y 9 de la Ley 55 de 10 de julio de 1973, "Por la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales", que aluden a los diferentes tipos de negocios que se dedican al expendio de bebidas alcohólicas, y en qué casos no se concede la licencia para tal negocio; el contenido de estos artículos es el siguiente:

"ARTÍCULO 1. Para los efectos de los impuestos a que se refiere este Capítulo, se distinguen tres clases de establecimientos comerciales de venta de bebidas alcohólicas:

1. Los dedicados a la venta al por mayor, los cuales sólo podrán efectuar ventas de nueve (9) o más litros;

2. Los dedicados a la venta al por menor en recipientes llenos y cerrados, denominados bodegas, los cuales sólo podrán efectuar ventas de menos de nueve (9) litros a una misma persona en una misma fecha. No se podrá vender en las bodegas bebidas alcohólicas para su consumo dentro de establecimientos ni en sus inmediaciones;

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 dedicados a ventas 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 (sic) e Industria 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 la (sic) 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: ...”

“ARTÍCULO 8. No se otorgará licencia para el funcionamiento de cantina (sic) en sitios o lugares de la República, en donde, a juicio del Alcalde del respectivo Distrito se tropiece con dificultades para la rápida y frecuente comunicación, ni en los barrios o zonas exclusivamente residenciales ni en locales situados en las inmediaciones o cercanías de las escuelas o colegios públicos o privados que, a juicio de este despacho, impidan o interrumpen las actividades afectadas, ni cuando estén situadas dentro de un radio de diez kilómetros (10 kms) de campamentos donde se concentren obreros o campesinos ni en aquellos lugares que determine la Gobernación de la respectiva provincia por razones de carácter social.”

“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 dicha área exceda la porción de una por cada mil habitantes según el último censo oficial de población.”

Analizaremos de manera conjunta las disposiciones pre-insertas, en virtud de que todas están estrechamente vinculadas con su consulta; la primera de ellas, es decir, el artículo 1, resalta que existen tres clases de establecimientos que pueden dedicarse a la venta o expendio de bebidas alcohólicas, es decir:

1. los que se dediquen a vender al por mayor;
2. los que se dediquen a vender al por menor, en recipientes abiertos para consumo en el lugar; y,
3. los que se dediquen a la venta al detal en recipientes llenos y cerrados, que no podrán consumirse dentro del

establecimiento comercial ni en sus alrededores. Todos con las autorizaciones y licencia que correspondan en cada caso en particular.

Primera interrogante:

" 1- Si es legal, que por medio de una Acuerdo Municipal, un Club Deportivo, pueda vender bebidas alcohólicas y a la vez no pagar impuesto municipal."

Tres, son los aspectos de importancia que se destacan en su primera interrogante:

- a. Que estamos en presencia de un Club Deportivo;
- b. que el mismo vende bebidas alcohólicas y;
- c. este Club Deportivo, no está pagando el respectivo impuesto municipal.

En virtud de lo anterior, este despacho es de la siguiente opinión:

1. Se supone que el fin de la constitución de un Club Deportivo, es el dedicarse a actividades propiamente deportivas y recreativas para el beneficio de la colectividad o sociedad.
2. Un Club Deportivo no debe dedicarse a la venta de bebidas alcohólicas, como resultado de su actividad.
3. Todo negocio que se dedique a la venta de bebidas alcohólicas en las tres formas en que anteriormente expusimos, debe por disposición legal, realizar esa actividad mediante una licencia expedida por el Alcalde del respectivo Distrito, previa autorización de la Junta Comunal y, para poder operar debe obtener la respectiva licencia Comercial otorgada por el Ministerio de Comercio e industrias a nombre del interesado.

Por lo anterior, ningún Acuerdo Municipal podrá otorgar permiso alguno a un Club Deportivo para que se dedique a la venta o expendio de bebidas alcohólicas, como tampoco exonerarlo del pago del respectivo tributo municipal.

Segunda interrogante:

"2. Si un turiscentro, puede vender bebidas alcohólicas sin una patente".

Para que un turiscentro se dedique a la venta de bebidas alcohólicas con patente comercial, deberá cumplir con lo siguientes requisitos exigidos por la ley:

- a. De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley N°.55 de 10 de julio de 1973, la venta de bebidas alcohólicas **podrá efectuarse en forma permanente o temporal.**
- b. La explotación de esta actividad en forma permanente requiere una licencia expedida por el Alcalde del respectivo Distrito; **previa autorización de la Junta Comunal.**
- c. Para poder operar comercialmente deberá obtener la respectiva Licencia o Patente Comercial **otorgada por el Ministerio de Comercio e Industrias.**
- d. La explotación de esta actividad en forma temporal puede ser hecha tanto por parte de la Junta Comunal respectiva como por parte de personas naturales o jurídicas distintas a la Junta Comunal, **mediante la autorización dada por el Alcalde del Distrito.**
- e. Debemos indicar en cuanto a la manera en que se expiden las Licencias, que las mismas emanan de la máxima autoridad administrativa, la cual recae en la figura del Alcalde Municipal; **sus formalidades, las encontramos establecidas en el artículo 1 de la citada Ley N°. 55.**

Por otra parte, previa la autorización de la Junta Comunal respectiva, podemos indicar en cuanto a las formalidades, que la explotación de esta actividad en forma temporal puede ser hecha tanto por parte de la Junta Comunal respectiva p por autorización dada por el Alcalde del Distrito.

Cuando se trate de la Juntas Comunales, 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.

En consecuencia, somos de la opinión que ningún turiscentro puede vender bebidas alcohólicas sin su respectiva licencia o patente comercial.

Tercera interrogante:

"3. Que si una cantina permanente, que paga sus impuestos durante todo el año, el realizar una actividad en el jardín, tiene que solicitar permiso a la Junta Comunal del Corregimiento?".

En reiteradas ocasiones, hemos sostenido que el requisito esencial que debe cumplir todo establecimiento que se dedique a la venta permanente de bebidas alcohólicas y, que durante todo el año haya cumplido con el pago de sus tributos municipales y, esté al día es contar con la licencia expedida por el Alcalde del respectivo Distrito; previa autorización de la Junta Comunal; **siendo este permiso otorgado una sola vez,** de allí que no se justifica otro permiso.

Cuarta interrogante:

"4. Que si las juntas comunales, pueden adjudicarse alguna actividad, en la que

exista cantina transitoria y no pagar los impuestos correspondientes”.

En este orden de ideas y, para una mayor comprensión que le sirva a usted, en miras de aclarar su interrogante, consideramos necesario hacer una interpretación del párrafo segundo del artículo 2 de la Ley N°.55 de 1973. Veamos:

INTERPRETACIÓN Y ALCANCE DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 55 DE 1973.

Para mayor ilustración nos permitiremos transcribir el artículo 2 de la Ley N°.55 de 1973.

“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 licencia comercial, con ocasión de las fiestas patrias, del carnaval, patronales y ferias de carácter regional que se llevan a cabo en alguna ciudad no población, siempre que el o los establecimientos sólo funcionen durante los días de la festividad y que el impuesto se pague anticipadamente...”

Del segundo párrafo del artículo 2 de la citada Ley, se colige que el beneficio comunal, hace referencia al provecho que obtiene la Junta Comunal a través de actividades que le permitan obtener o recaudar fondos para coadyuvar económicamente a la solución de problemas o necesidades apremiantes que afectan a la comunidad en general. Esta autorización no exime el pago de los impuestos.

Vale resaltar que esta es una de las actividades que sólo puede ejercer la JUNTA COMUNAL para recoger fondos para

beneficio de la comunidad y que se realiza a través del expendio de bebidas alcohólicas en las fiestas ocasionales que se celebren en los pueblos tales como: carnavales, patronales, fiestas patrias, y ferias regionales producto de la tradición cultural de los pueblos y de la idiosincrasia de las comunidades.

No obstante, quien concede la autorización o permiso para ejercer exclusivamente esta actividad es el Alcalde, pues es la Primera Autoridad del Distrito con mando y jurisdicción. Según la doctrina y la jurisprudencia ha entendido el término "podrá" que señala la misma disposición legal como discrecional, es decir, que el Alcalde puede optar por conceder o no el Permiso para que la Junta Comunal venda bebidas alcohólicas en las fiestas o celebraciones ocasionales que se den en el pueblo.

Ahora bien, el término "podrá", entendido como discrecional, no puede ser entendido como arbitrario, éste no es un supuesto de libertad de la Administración Pública frente a la norma; más bien por el contrario, la discrecionalidad es un caso típico de remisión legal, o sea que el mismo debe analizarse caso por caso mediante la apreciación de situaciones o circunstancias que se generen con el acto; en otras palabras, la discrecionalidad o poder que tenga la administración pública para conceder o no los Permisos para el expendio de bebidas alcohólicas, tienen que estar justificado en la Ley, por aquello del Principio de Legalidad que dice: **"que el funcionario sólo puede hacer aquello que la Ley le permita"**.

La Junta Comunal debe demostrar y garantizar que con la actividad de ventas de bebidas alcohólicas se quiere recoger fondos para beneficio de la comunidad o para coadyuvar a sus necesidades más urgentes, sin que con ello, se produzcan situaciones que rayen contra la moralidad y las buenas costumbres del lugar, ejemplo: "Niños o Adolescentes ingiriendo bebidas alcohólicas; espectáculos o escándalos públicos; irrespeto a las demás personas del lugar."

Por otro lado, tampoco puede el Alcalde abusar de esa potestad que le ha sido concedida por medio de la ley, pues si llegarán a negar cualquier permiso a la Junta Comunal, para realizar la actividad de expendio de bebidas alcohólicas, también deberá justificar su negativa y dar una respuesta conforme a la Ley. Por tanto, no hay discrecionalidad al margen de la ley sino justamente sólo en

virtud de la Ley en la medida en que la Ley lo haya señalado.¹

Sobre este mismo tópico, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia a través de Sentencia de 8 de julio, 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 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”.

DICTAMEN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN CON RESPECTO
A LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO DE LA
LEY N°.55 DE 1973

Luego de conocer el dictamen proferido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, concluimos que la autoridad

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. Curso de Derecho Administrativo. 7ª. ed, Editorial Civitas Madrid. 1995, pág.443

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.

Es oportuno recalcar que las Juntas Comunales, podrán explotar las actividades de ventas de bebidas alcohólicas en beneficio de la comunidad con ocasión de las fiestas patrias, del carnaval, patronales y de carácter regional que se lleven a cabo en alguna ciudad o población siempre que el o los establecimientos funcionen durante los días de festividad y ella, o sea la Junta Comunal, no puede autorizar ni expedir permisos a terceras personas para la venta de bebidas alcohólicas en (fiestas patronales, fiestas patrias, o de carnaval), ya que la norma bajo examen, no es extensiva, y por lo tanto, estas personas deberán en todo caso, solicitar dicha autorización al Alcalde, previo el pago de impuestos fijados en la ley.

De esta manera esperamos haber atendido debidamente sus interrogantes.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/jabs/cch