

Panamá, 28 de febrero de 2003.

Licenciado  
RICARDO A. BENÍTEZ  
Director Regional de Panamá Oeste  
Ministerio de Comercio e Industrias  
E. S. D.

Señor Director:

Acuso recibo de su atenta nota No. 016/DRPO/2003 de fecha 4 de enero de 2003 de la Dirección Regional de Panamá Oeste del Ministerio de Comercio e Industrias, donde solicita nuestra intervención como consejera jurídica de los servidores públicos, para que emita opinión sobre el siguiente tema:

**“Existe la posibilidad de que este despacho no deba firmar una licencia o registro comercial en el sector de nuestra jurisdicción para el expendio de bebidas alcohólicas; ya sea en envases abiertos o cerrados por los motivos que a continuación detallo:**

Según nos señala la Ley No. 55 de 10 de julio de 1973, por la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales que en su artículo 9 señala: “No se concederá licencia para el funcionamiento de nuevas cantinas en los barrios de los Distritos de Panamá y Colón y en los demás Distrito de la República, cuando el número de cantinas existentes en dichas áreas exceda la porción de una por cada mil habitantes, según el último censo oficial de población”.

De acuerdo con el último censo de población (2000), y en cuadro que hemos diseñado al mes de octubre del 2002 con la información existente en nuestros archivos (adjunto cuadro), podrá observar que la cantidad de negocios dedicados al expendio de bebidas alcohólicas, ya sea en envases abiertos o cerrados en cada Distrito del

Sector Oeste, excede en mas del 100% de lo que estipula el artículo 9 de la Ley 55 de 10 de julio de 1973. Estas actividades incluyen restaurantes, mini super, parrilladas, cantinas, bares, supermercados, distribuidoras, hoteles, cabañas, entre otras dedicadas a la venta de bebidas alcohólicas”.

La Procuraduría de la Administración se ha pronunciado sobre este temas en innumerables ocasiones, tratando en todo momento de contribuir en forma didáctica y en su afán de hacer docencia, para que este tipo de actividades económicas siempre se enmarquen dentro de los parámetros legales y orientando a las autoridades municipales y gubernamentales correspondiente que tienen la responsabilidad de autorizar el expendio de bebidas alcohólicas, que asuman concientemente este rol, pensando en el bienestar y salud de la población.

A manera de ilustración reproducimos la *CIRCULAR No.DPA/003/99 de 15 de septiembre de 1999*, dirigida a las autoridades nacionales, municipales y ciudadanía en general, que sobre el expendio de bebidas alcohólicas dicto este despacho y que dice:

**“El aumento y proliferación de los establecimientos dedicados al expendio de bebidas alcohólicas entraña una grave crisis en el orden social, económico, cultural y moral en nuestra sociedad, que incide directamente en el núcleo familiar y la estabilidad social.**

**El Estado ante grave situación a que nos enfrenta el problema del expendio descontrolado e ilegal de bebidas alcohólicas, debe asumir un papel vigilante y regulador, que someta esa actividad al más estricto orden legal y control para favorecer el proceso de recuperación social que se hace impostergable en nuestro país, sobretodo en el aspecto de consumo excesivo de bebidas alcohólicas.**

**Por tanto dando cumplimiento a nuestras funciones constitucionales (artículo 217 C.P.) y legales (artículo 346, numeral 7 C.J.) llamamos la atención de las autoridades nacionales y municipales, así como a la ciudadanía en general para el fiel y estricta observancia de las normas legales que regulan la venta de bebidas alcohólicas y, en especial, para los siguiente:**

**Primero: Las actividades comerciales de venta y consumo de bebidas alcohólicas, en cualquiera de las modalidades que ésta revista, es decir de venta al por mayor, venta al por menor y venta al detal, están reguladas con el ejercicio de la actividad amparada en**

las licencias y permisos otorgados, por el Alcalde del Distrito respectivo y la expedida por el Ministerio de Comercio e Industrias.

**Segundo:** La ley 55 de 1973 consigna que los permisos para la venta de licor no se concederán excediendo un establecimiento por cada mil habitantes. De igual manera no se otorgarán licencias comerciales para el funcionamiento de cantinas en barrios o zonas residenciales ni locales situados en las inmediaciones o cercanías de las escuelas o colegios públicos o privados, centros o instituciones religiosas o campamentos donde se concentren obreros o campesinos (ver artículos 8 y 12).

**Tercero:** El expendio de bebidas alcohólicas es una actividad lucrativa, comprendida entre aquellas que generan el pago de impuesto municipal (Artículo 72, numeral 7 Ley 106 de 1973), por esta razón debe cumplir su recaudación por parte del Tesorero Municipal respectivo, con fundamento en los artículos 2, 6 y 16 de la Ley 105 de 1973.

**Cuarto:** La venta bebidas alcohólicas a los menores de edad esta expresamente prohibida por ley (Artículo 13, 25 y 26 Ley 55 de 1973) y por tanto, las autoridades deben mantenerse vigilantes de esta prohibición y en caso de que se desconozca o infrinja, imponer las sanciones previstas, que le corresponde a los Corregidores y Alcaldes su imposición por denuncia o de oficio.

**Quinto:** Los Alcaldes Municipales deben ser vigilantes de la observancia de la ley, y deberán ordenar la cancelación de los establecimientos ubicados en su distritos, que violen las normas de las licencias otorgadas. Se recuerda el problema existente de las bodegas y parrilladas al aire libre, algunos de los cuales operan sin permisos de la ley, por lo que debe ordenarse su cierre.

**Sexto:** Se exhorta a la comunidad para que comunique a las autoridades, en este caso a los Alcalde cuando se observe la existencia de sitios donde se liba licor violatorios de estas disposiciones. Se deberá enviar copia del reporte o denuncia a los Gobernadores como superiores jerárquicos de los

**Alcalde, para su información e intervención en caso de incumplimiento de la ley, por parte de las autoridades municipales.**

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

Como se puede observar la Circular transcrita es lo suficientemente clara y precisa, y señala las directrices necesarias dirigidas a todas las dependencias del Estado, especialmente a las que tienen la responsabilidad por ley de hacer cumplir las normas aplicables, en la autorización para expendio de bebidas alcohólicas, para que las mismas se acaten de manera estricta y sin excepción, ni privilegios de ninguna especie.

En cuanto a su interrogante, consideramos que su despacho puede negarse a firmar una licencia o registro comercial para el expendio de bebidas alcohólicas, siempre y cuando que la misma no haya cumplido con los requisitos legales. Sobre el particular, es importante destacar lo dispuesto por la **Ley 55 de 10 de julio de 1973**; en su artículo 2, cuyo texto reza:

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 Industria a nombre del interesado.”...

La autorización para expendio de bebidas alcohólicas según la norma comentada, esta asignada restrictivamente al **Alcalde del respectivo Distrito, previo visto bueno de la Junta Comunal**. Por lo que la ley no contempla que esta responsabilidad sea asumida por otra autoridad municipal ni gubernamental del distrito. Al Ministerio de Comercio e Industria le corresponde es extender la Licencia Comercial para que el local pueda empezar la actividad mercantil siempre y cuando reúna todos los requisitos exigidos por la ley.

De otro lado, la **Ley 25 de 26 de agosto de 1994** y el **Decreto Ejecutivo No. 35 de 24 de mayo de 1996 “Por la cual se reglamenta el ejercicio de del comercio y la explotación de industria,”**... fija las condiciones y formalidades que se debe cumplir para solicitar una Licencia o Registro Comercial.

**El artículo 19 del referido Decreto Ejecutivo No. 35 de 24 de mayo de 1996** incorpora un requisito adicional a los establecidos por los **artículos 14, 15 y 16** de este Decreto, cuando se trate de Licencia o Registro comercial, solicitado para actividades en donde se dé la venta bebidas alcohólicas. Para una mejor comprensión veamos el texto completo del artículo:

**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 expedida por las instituciones correspondientes**, cuando así lo establezcan leyes especiales, o cuando la **Licencia o Registro solicitado** ampare una de las siguientes actividades:

1. **Bares, bodegas y cantinas.**
2. **Restaurantes cuya actividad principal sea la venta de asados y expendio de cerveza y licores.**
3. **.”...**

Es importante destacar que si bien El Ministerio de Comercio e Industria tiene la competencia de conferir Licencia o Registros; cuando se trate de **Bares, Cantinas, Bodegas y Restaurantes cuya actividad incluya el expendio de licores y cerveza**, el solicitante deberá contar previamente con la autorización de la institución correspondiente, en el caso analizado, es el Alcalde respectivo y la Junta Comunal del Corregimiento, donde se va instalar el negocio de venta de bebidas alcohólicas. Como se nota, este artículo reafirma que la responsabilidad de la autorización de expendio de bebidas alcohólicas recae en las autoridades mencionadas.

Luego entonces, si una solicitud de Licencia Comercial para instalar un negocio de expendio de bebidas alcohólicas cumple con la condiciones establecida por la ley y cuenta con la autorización del Alcalde respectivo y el visto bueno de la Junta Comunal, el servidor público encargado de extender dicha solicitud debe hacerlo, ya que se presume que el Jefe de la Comuna y la Junta Comunal al otorgar la autorización tienen la responsabilidad de hacer cumplir la Ley 55 de 10 de julio de 1973, en consonancia con lo establecido en la Constitución Política y el Código Administrativo, artículos 231 y 876, respectivamente, que veremos más adelante.

Los artículos 8, 9 y 12 de la Ley 55 de 10 de julio de 1973, establecen una serie de prohibiciones, que la autoridad tiene la obligación de cumplir sin excepciones, al momento de extender una licencia para expendio de bebidas alcohólicas. Para mayor claridad de la consulta que me formula pasó reproducir el artículo 9, que dice:

**“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.”**

De la norma anterior se infiere que le esta vedado al Alcalde y a la Junta Comunal del lugar, autorizar la licencia de expendio de bebidas a negocios de este tipo que excedan los límites fijados por la ley. Es obligación de la autoridad municipal consultar los datos estadísticos y

registros que contenga los documentos oficiales, suministrados por el ente gubernamental respectivo para asegurarse del cumplimiento de los requisitos.

Es importante señalar que la Constitución Política de la República, establece la responsabilidad de los servidores públicos en la aplicación de las leyes como lo consagra claramente el artículo 18, que dice:

**“Artículo 18. Los particulares sólo son responsable ante las autoridades por la infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por estas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas”.**

En lo referente a los servidores municipales, la Carta Fundamental, expresamente señala:

**“Artículo 231. Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los decretos y ordenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria y administrativa.”**

Las normas constitucionales reproducidas dejan claro de forma palpable que las actuaciones de los funcionarios no pueden estar al margen de la ley, y sobre este tema, la responsabilidad en la autorización de la expedición de bebidas alcohólicas recae de manera restrictiva por ministerio de la ley en los Alcaldes, con el visto bueno de la Junta Comunal respectiva, cuando se trata de establecimientos permanentes.

Aprovechamos la oportunidad que nos brinda su consulta, elevada a este despacho, para recomendar a las autoridades y dependencias estatales relacionadas, con la responsabilidad de autorizar licencias para el expendio de bebidas alcohólicas, que realicen su labor mancomunadamente y en estrecha colaboración entre si y apoyándose con las informaciones necesarias para, que se cumpla textualmente lo que establece la ley. Esta coordinación redundara en beneficio de la salud física, emocional y espiritual de la comunidad.

De este modo esperamos haberle contestado en debida forma las inquietudes presentadas, sin otro particular quedo de usted

Atentamente,

***ALMA MONTENEGRO DE FLECHER***

Procuradora de la Administración

AMdeF/JMIA/cch.

