

C-No.121

Panamá, 22 de junio de 2004.

Honorable Señor  
José Aparicio  
Tesorero Municipal del  
Distrito de La Chorrera  
La Chorrera, Provincia de Panamá.  
E. S. D.

Señor Tesorero:

Nos referimos a su oficio N°DT-240-2004, calendado 20 de mayo de 2004, a través del cual manifiesta su inquietud, con relación a una solicitud presentada a su despacho para el cierre temporal de un establecimiento dedicado a la venta de bebidas alcohólicas al por mayor (distribuidor).

De lo expuesto, se entiende que le interesa conocer el criterio de la Procuraduría, respecto a si el Tesorero Municipal está facultado para recibir solicitud para el cierre temporal de establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas.

Antes de entrar a emitir nuestro criterio jurídico del punto consultado, debemos referirnos, al tema de las licencias para el expendio de bebidas alcohólicas, lo que estimamos permitirá una mejor comprensión.

La Ley 55 de 1973, que regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos, en su artículo 2, enuncia los requisitos legales para la obtención de una licencia para la venta de bebidas alcohólicas, y cuyo texto es el siguiente:

"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 debe obtenerse licencia comercial otorgada por el Ministerio de Comercio e Industrias a nombre del interesado..."

De la norma supracitada se extrae, que el interesado en explotar comercialmente la venta de licores, debe cumplir con lo siguiente: a) el visto bueno de la Junta Comunal correspondiente, b) la licencia emitida por el Alcalde del Distrito, y c) la licencia comercial expedida por el Ministerio de Comercio e Industrias a nombre del interesado.

Dicho de otra manera, la venta de bebidas alcohólicas, solamente puede efectuarse mediante licencia expedida por el Alcalde del respectivo Distrito, previa autorización de la Junta Comunal y para operar deberá tenerse la licencia comercial expedida por el Ministerio de Comercio e Industrias.

Con relación a la licencia comercial que corresponde expedir al Ministerio de Comercio Industria, debemos señalar que el Decreto Ejecutivo N°35 de 9 de mayo de 1996, modificado por la Ley 25 de 1994, que regula el ejercicio del comercio y explotación de la industria, dispone claramente en su artículo 19, que para la expedición de la licencia o registro definitivo, la autoridad requerirá al solicitante la autorización expedida por la autoridad correspondiente, entiéndase entonces, que primero

debe obtenerse la licencia del Alcalde, para lograr la licencia comercial.

Ahora bien, la Ley 55 de 1973, permite la consignación de licencias para la venta de bebidas alcohólicas, con requisitos específicos de acuerdo a las clases de establecimientos, a saber; a) los dedicados a la venta al por mayor, b) venta al por menor y c) venta al detal de licores en recipientes abiertos para el consumo. (Ver artículos 3, 4, 9 y 12)

Precisamente por la finalidad distinta que persiguen, las licencias según la clase de establecimiento expedidas por los Alcaldes, se otorgan para que la actividad se realice en lugares específicos y determinados. Parte de las condiciones exigidas para el otorgamiento de la licencia es que los locales donde se va a desarrollar el expendio de licores se encuentren a determinada distancia, de ciertos locales (Iglesias, Escuelas) que por la clase de actividad, se les guarda un respeto, en el caso de las distribuidoras se exige que estén en lugares accesibles.

Para los establecimientos de venta al por mayor (distribuidores), caso que ocupa a su consulta se exige como requisito que éstos se ubiquen en lugares que no ofrezcan dificultades para su inspección.

Luego entonces, el Alcalde debe ser vigilante de que los interesados en obtener las respectivas licencias, cumplan con los requisitos de conformidad con la clase de establecimiento. Esto quiere decir, que el Alcalde y la Junta Comunal les está vedado autorizar licencias a negocios que se excedan de los límites establecidos en la Ley.

Con relación a la cancelación de las licencias, concretamente sobre el punto consultado, debemos

citar en primer instancia el artículo 5 de la Ley 55 de 1973, cuyo texto es del siguiente tenor:

"Artículo 5: El Alcalde del Distrito podrá cancelar la licencia a los establecimientos de ventas al por mayor de bebidas alcohólicas y procederá a su cierre en los casos siguientes:

- a) Cuando haya incurrido en mora en el pago del impuesto respectivo por mas de tres (3) meses; y
- b) En los casos de reincidencia de ventas al por menor.

Igualmente, el mismo cuerpo legal en su artículo 13, enuncia los supuestos por los que el Alcalde puede cancelar las licencias de las cantinas y bodegas, y ordenar el cierre de las mismas.

De lo antes descrito, se colige de forma clara que a quien le corresponde como autoridad cancelar y asimismo proceder al cierre de cualquiera de las tres clases de licencias para el expendio de bebidas alcohólicas de las enunciadas en la ley, es al Alcalde del respectivo Distrito. No obstante, éste para proceder a la cancelación y cierre de un establecimiento, debe observar que se haya incurrido en una de las causas que expresamente señala la ley, o sea, que no debe ser por causas distintas a las indicadas.

A lo anterior cabe añadir, que el Alcalde también tiene la responsabilidad de cerrar los establecimientos, que sin la licencia expedida por su persona, vendan licores dentro del Distrito. Sobre ello la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 25 de abril de 2003, resolvió lo siguiente: "si el Alcalde está facultado para proceder al cierre de cantinas y bodegas amparadas por licencias otorgadas por el mismo, en determinados supuestos que

determina el artículo en mención, también puede proceder al cierre de establecimientos de ese tipo que operen sin la debida licencia en el distrito”.

Queda así evidente que la única autoridad municipal facultada para cancelar y cerrar los establecimientos de expendio de licores, es el Alcalde, sin embargo, la Ley 106 de 1973 en su artículo 95, establece una excepción a esta regla, al atribuirle de cierto modo facultad al Tesorero Municipal para cerrar establecimientos comerciales. Veamos el alcance del artículo respectivo, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 95: El Tesorero Municipal está obligado a informar de inmediato al Alcalde y al Consejo Municipal de los establecimientos comerciales o industriales que estén en mora por tres(3) meses o más de sus impuestos.

En estos casos el Tesorero Municipal adoptará las medidas para el cobro de los impuestos morosos, **incluso al cierre de los establecimientos**”. (el resaltado es nuestro)

Se colige de la norma descrita, que el Tesorero Municipal, por razones de morosidad por tres o más meses en el pago de los impuestos municipales, puede adoptar como medida el cierre de un establecimiento comercial, no obstante, se interpreta asimismo, que previo a la medida, dicho funcionario municipal debe informar de la morosidad al Alcalde y al Consejo Municipal, o sea, el Tesorero Municipal, no debe cerrar un establecimiento comercial, sin previo aviso al Alcalde y al Consejo Municipal respectivo.

En esta línea de análisis debe entenderse, que se el cierre a que refiere la norma es una situación, que puede surgir cuando el respectivo Tesorero Municipal, identifica que un establecimiento ha incurrido en morosidad de impuestos por tres meses o

más, por lo cual estimamos que es el propio funcionario que debe iniciar de oficio, el trámite para adoptar la medida del cierre, entendiéndose temporalmente, pues la definitiva es competencia del Alcalde.

Es oportuno señalar que el Tesorero Municipal como ente recaudador de los impuestos, debe mantener actualizado los libros respectivos, a fin de listar aquellos contribuyentes morosos, toda vez que, es el funcionario que debe tener conocimiento de los establecimientos comerciales que se encuentran morosos.

Por las consideraciones expuestas, opinamos no ha sido la intención del legislador, que un particular presente solicitud al Tesorero Municipal, para el cierre de establecimientos comerciales por morosidad en los impuestos, cuando es una información que debe controlar la Tesorería.

Aunado a lo anterior, debemos indicar que al Tesorero Municipal, no se le asigna facultad legal de recibir solicitudes para el cierre temporal de establecimientos comerciales, ya que la ley es clara, y solamente puede hacerlo por morosidad en los impuestos, pues, de ser así, nos parece incongruente que la morosidad de los impuestos la pueda identificar un particular.

Situación, distinta puede surgir cuando un establecimiento dedicado al expendio de bebidas alcohólicas incurre en uno de los supuestos para la cancelación de la licencia y asimismo de su cierre, que si bien en algunos casos pueda identificar un particular, es al Alcalde respectivo a quien corresponderá hacer las respectivas investigaciones, para proceder o no al cierre del local.

En síntesis, somos del criterio que el Tesorero Municipal no esta facultado para recibir solicitudes

de cierre de establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas, por dos razones; la ley no le asigna expresamente esta facultad, y por otro lado, que la atribución que se le asigna para cerrar locales comerciales, por razones y condiciones específicas, procede de oficio, por una situación muy particular, que quien conoce efectivamente que local comercial ésta moroso es el Tesorero Municipal.

Para información se adjunta copia de la Circular N° DPA/003/99 relativa a las licencias para el expendio de bebidas alcohólicas, emitida por este despacho.

Con la pretensión de haber atendido debidamente su solicitud, me suscribo de usted atentamente.

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/21/cch.