

, 31 de agosto de 1987.

Señora
Luz Celeste de Davis
Directora General de Comercio Interior del
Ministerio de Comercio e Industrias.
E. S. D.

Señora Directora General:

A seguidas doy contestación a su atento Oficio NºDGI-N-337-87 fechado 26 del corriente, en el que solicita mi opinión respecto de la solicitud formulada a ese despacho por el Consejo Municipal de Panamá, mediante Resolución Nº39 de 2 de junio del año en curso.

Dicha solicitud persigue que la Dirección General de Comercio Interior se abstenga de conceder licencias comerciales para la operación de determinados establecimientos comerciales, para venta de bebidas alcohólicas, talleres de mecánica, ebanistería, carpintería, electricidad y otros, cuya actividad pudiera producir ruidos, malos olores, polvo o residuos nocivos o molestos, si no cumplen los requisitos que exige el Acuerdo Municipal Nº19 de 10 mayo de 1977 y la Ley 55 de 1973.

Explica usted que, en cuanto a los requisitos establecidos para la operación de establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas, el despacho a su cargo ha cumplido en todo momento con el mandato legal; y que no se da trámite a las solicitudes de licencia o habilitaciones de éstas, cuando no se acompaña la respectiva resolución alcaldía. Pero que a las solicitudes de licencias comerciales para la instalación y operación de los talleres a que alude el Acuerdo Nº19 de 1977, no se les da el mismo tratamiento de acuerdo con el criterio vertido por la Dirección de Asesoría Legal de ese Ministerio, según el cual: "el Artículo 15 del Decreto de Gabinete Nº90 de 1971, sólo faculta para requerir además de los documentos previstos en los artículos 12 y 14 del mismo, copia autenticada de las licencias, permisos o autorizaciones exigidos por leyes especiales que regulen determinadas actividades". Agrega que adicionalmente, "el Artículo 8 de la Ley Nº33 de 8 de noviembre de 1984 prohíbe a los Ministerios el establecer requisitos o trámites que no se encuentran previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos aprobados por el Organó Ejecutivo."

A nuestro juicio, carece de fundamento este planteamiento, porque desconoce el valor legal que tienen los acuerdos municipales dentro del Distrito respectivo, el cual ha sido reconocido tanto por el legislador (V. art. 38 de la Ley Nº106 de 1973) como por la jurisprudencia. A guisa de ejemplo, nos permitimos transcribir tres pronunciamientos de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dictados durante la vigencia de la Ley 8 de 1954, que contenía a la sazón el Regimen Municipal:

"En otras palabras, ni en el acto acusado, ni en el Acuerdo con que el Consejo Municipal de Penonomé pretendió llenar la omisión advertida en aquél. Se siguió el procedimiento señalado en el artículo 37 del Código Civil para que recobrar su fuerza una disposición que figuró en otro Acuerdo expresamente derogado. Ante esas omisiones procedimentales y sustanciales, la Sala está de acuerdo con el Sr. Procurador General de la Nación cuando manifiesta que es 'evidente que el Acuerdo Nº2, de 18 de julio de 1956, no ha llenado los requisitos contenidos en el artículo 37 del Código Civil y que, por tanto, es nulo, conforme el artículo 5º de ese Código'. (Sent. Ilega. enero 26 de 1961).

'El Acuerdo Nº8 de 13 de noviembre de 1952, por medio del cual se adoptó el reglamento interno del Consejo Municipal de Colón, precisamente por ser un Acuerdo tiene fuerza de ley dentro del respectivo distrito, como lo establecen el artículo 8º de la Ley Nº8 de 1954'. (Sent. Ileg. junio 5 de 1961).

'Los Acuerdos Municipales, una vez adoptados conforme a las disposiciones legales vigentes al momento de su expedición, deben continuar rigiendo hasta tanto sean reformadas por Acuerdo posterior o por una ley'. (Sent. Ileg. junio 5 de 1961)."

Del primero de los fallos reproducidos se desprende la equiparación que, para ciertos efectos, tienen los acuerdos municipales con las leyes. Ello obedece a que el juzgador está consciente de que además de las leyes formales, en nuestro derecho positivo existen leyes materiales, que también son

de forzoso cumplimiento, tales como los decretos reglamentarios que dicta el Ejecutivo, los acuerdos municipales, decretos alcaldicios y otros reglamentos.

Dicho criterio ha sido aplicado con antelación por las propias dependencias del Ministerio de Comercio e Industrias, al exigir que las solicitudes de licencias comerciales para operar pensiones y radiodifusoras, sean acompañadas de copia autenticada del Resuelto del Gobernador de la Provincia y del Resuelto del Ministerio de Gobierno y Justicia, que -por su orden- deben pronunciarse sobre las condiciones sanitarias, de seguridad y de moralidad del local y sobre el uso de la frecuencia, exigidos por los Decretos Ejecutivos N°857 de 1951 y 155 de 1962, respectivamente.

Por otra parte, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ha dejado claramente establecido que todo acto reglamentario es de obligatorio cumplimiento mientras no sea declarado inconstitucional o ilegal por esa alta Corporación de Justicia. Así lo hizo, por ejemplo, en auto de 22 de noviembre de 1983:

"3.- En Panamá rige el principio de presunción de legalidad, conforme con el artículo 15 del Código Civil, del tenor literal siguiente:

'Artículo 15: Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en el ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o las leyes'.

Lo que quiere decir que mientras no se haya declarado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (quien ejerce privativamente la guarda de la legalidad) que el Decreto N°28 de 1974 es ilegal, éste rige y se presume legal.

Por las anteriores consideraciones estimo que no se han producido las violaciones aludidas." (SENTENCIA: De 22 de noviembre de 1983 - Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. CASO: DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA, interpuesta por la firma Arosemena, Noriega y Castro, en representación de SHERICO LTDA., para que

se declaren nulas por ilegales las resoluciones N°26 de 26 de abril de 1982 de la Dirección General de Comercio; Resolución N°25 de 23 de junio de 1982, dictada por el MICI.)"

Pienso, en consecuencia, que le asiste razón en su pretensión al honorable Consejo Municipal de Panamá. Además, la medida impetrada, tiende a controlar la instalación y funcionamiento de los citados establecimientos comerciales, en orden a proteger los intereses de la comunidad.

De esta manera, dejamos consignada nuestra opinión sobre el particular.

De la Señora Directora General, atentamente,

Olmedo Sanjur G.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/mder.