

Panamá, 30 de septiembre de 2004.

Licenciado

Felipe Cano

Director Nacional de Gobiernos Locales

Ministerio de Gobierno y Justicia

E. S. D.

Señor Director:

En cumplimiento de nuestras funciones como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la nota N°.073-AL-DNGL-04 de septiembre de 2004, mediante la cual tuvo a bien elevar consulta jurídica a este despacho relacionada con la **cancelación** de permisos municipales a los establecimientos comerciales que cuentan actualmente con autorización para el expendio de bebidas alcohólicas y autorización para operar casas de alojamiento ocasional, prostíbulos, cabarets y bares.

La problemática planteada en su consulta, denota la preocupación que tienen las autoridades por la responsabilidad legal de cómo actuar ante una situación que aqueja a la comunidad, cual es la expedición de patentes o licencias comerciales para el expendio de bebidas alcohólicas, casas ocasionales y/o prostíbulos.

En primer lugar, consideramos de suma importancia hacer ciertas consideraciones relacionadas al tema del otorgamiento de las licencias de ventas de bebidas alcohólicas a favor de los particulares y, del establecimiento para operar casas de alojamiento ocasional o prostíbulos.

La ley que regula el otorgamiento de dichas licencias es la Ley N°.55 de 10 de julio de 1973. En esta ley se establece que es el Alcalde como primera autoridad del Distrito quien tiene la potestad de conceder o negar las mismas, previa

autorización de la Junta Comunal; también se establece que para operar dichas licencias, el beneficiado deberá obtener previamente licencia comercial otorgada por el Ministerio de Comercio e Industrias. No obstante, el artículo 2 de la Ley N°.55 de 1973 establece que el Alcalde podrá expedir a las Juntas Comunales, para fines de beneficio comunal, autorización para la venta de bebidas alcohólicas en cantinas o toldos sin el requisito de la licencia comercial, con ocasión de las fiestas patrias, del carnaval, patronales, ferias de carácter regional y eventos deportivos, que se lleven a cabo en algún lugar o población, siempre y cuando los establecimientos sólo funcionen durante los días de la festividad y el impuesto sea pagado anticipadamente.

Las licencias para el expendio de bebidas alcohólicas se clasifican de la siguiente forma:

1. Para la venta al por mayor (distribuidores).
2. Para la venta al por menor en recipientes abiertos para consumo en el lugar (cantinas, jardines, jorones y similares, incluyendo los restaurantes).
3. Para la venta al detal en recipientes llenos y cerrados, que no podrán consumirse dentro del establecimiento comercial o sus alrededores. Los locales dedicados este tipo de venta son denominados por la Ley como "Bodegas"; sin embargo, debe entenderse que están bajo el amparo de la norma aquellos negocios dedicados a la venta al por menor de bebidas fermentadas en envases cerrados, tales como los Supermercados, Mini Super, Start Mart, Shoppette, Food Shop, Tiendas, Abarroterías, Comisariatos y similares.

En cuanto a los requisitos que deben cumplir los interesados para obtener una licencia para el expendio de bebidas alcohólicas, la Ley N°.55 de 1973 establece los siguientes:

Bodegas y establecimientos dedicados a la venta al por mayor (Distribuidores):

Los locales comerciales no pueden estar ubicados en lugares que ofrezcan dificultades para su fácil inspección (art. 3).

Cantinas:

1. Los locales no deben estar ubicados en lugares que:

- a. Ofrezcan dificultades para su rápida y frecuente comunicación en las inmediaciones o cercanías de escuelas o colegios públicos o privados y que, a juicio del Alcalde, impidan o interrumpen las actividades que allí se desarrollen.
- b. En los barrios o zonas exclusivamente residenciales.
- c. Estén situados dentro de un radio de diez kilómetros (10 Km) de campamentos donde se encuentren obreros o campesinos. (art. 8)
- d. Tampoco se puede conceder licencia para el expendio de bebidas alcohólicas en aquellos lugares que determine la Gobernación de la respectiva Provincia, por razones de carácter social. (art. 8)
- e. No se puede conceder licencia para el funcionamiento de cantinas en lugares situados a una distancia menor de cien metros (100 mts) en el interior de la República y de quinientos metros (500 mts) en las ciudades de Panamá, Colón y San Miguelito, de las escuelas y hospitales públicos o privados y de templos religiosos.
- f. En los barrios de los Distritos de Panamá y Colón no se podrá conceder nuevas licencias para el funcionamiento de cantinas. (art. 9)
- g. Por último, también establece la ley que no se concederán nuevas licencias en el resto de los Distritos de la República, cuando el número de cantinas exceda la proporción de un a por cada mil habitantes, según el último censo oficial de la población. (art.9)

Luego de citar los motivos por los cuales no se concederán licencias de expendio de bebidas alcohólicas, las cuales al invertirlas en positivo se convierten en los requisitos que deben ser cumplidos para el otorgamiento de dichas licencias por parte de la primera autoridad del distrito, procederemos a detallar las causales establecidas en la Ley N°.55 de 1973 que pueden dar lugar a la cancelación de la licencia y cierre de los locales por parte del Alcalde del Distrito.

Veamos:

Establecimientos de ventas al por mayor:

1. Por mora en el pago del impuesto respectivo, por más de tres (3) meses.
2. En los casos de fraude, cuando éste sea grave, según lo describe el artículo 23 de la Ley N°.55 de 1973. (Adulteración de bebidas alcohólicas o evasión fiscal)
3. En los casos de reincidencia de ventas al por menor. (art.5)

Bodegas y Cantinas:

1. Por mora en el pago del impuesto, por más de tres (3) meses.
2. En los casos de fraude, cuando éste sea grave. (art. 23)
3. Cuando se solicite porque ocurran frecuentes riñas y escándalos; y se compruebe el hecho o hechos en que se fundamenta la solicitud.
4. Por violación al artículo 12 de la Ley N°.55 de 1973, es decir, cuando se haya concedido licencia para el funcionamiento de cantinas a menos de 500 metros en las ciudades de Panamá y San Miguelito y a menos de 100 metros en el resto de los distritos del país, de las escuelas, hospitales públicos o privados y de templos religiosos.
5. Cuando se vendan bebidas alcohólicas a menores de edad.
6. Cuando por razones de interés social, lo solicite la Junta Comunal respectiva. (art. 13)

En cuanto a la inquietud planteada en su Consulta respecto a la proliferación de locales dedicados al expendio de bebidas alcohólicas, permítame señalar una vez más que la autoridad encargada tanto de conceder como de cancelar tales licencias es el Alcalde del Distrito.

Para la cancelación de tales licencias se deberán observar las causales establecidas en la ley, ello cuando la decisión

de cancelación sea tomada de oficio; no obstante, puede el Presidente de una Junta Comunal, elevar ante el Alcalde la solicitud de cancelación de las licencias de expendio de bebidas alcohólicas por motivos o razones de interés social

También puede el Alcalde cerrar los establecimientos que, sin la debida licencia ejerzan la venta de bebidas fermentadas; pues, a pesar de que ésta no es una causal expresamente prevista, el artículo 23 de la Ley N°.55 de 1973 la contempla como una contravención de policía. En consecuencia, el Alcalde, como jefe de Policía de Distrito, está facultado para cerrar, en determinados supuestos los locales comerciales que se dediquen a la venta de bebidas alcohólicas, amparados por licencias comerciales; también puede proceder al cierre de establecimientos que, sin la debida licencia, se dediquen a lucrar con esa actividad.

Casas de alojamiento ocasional o prostíbulos:

Sobre este temán debemos indicarle que en la consulta formulada no queda claro si el establecimiento se refiere a las "**Casas de Ocasión**" o los conocidos como "**Push Bottom**", dado que estos términos tienen significados distintos, tal como se desprende del contenido de la Resolución No.220 del 19 de junio de 1998, del Ministerio de Comercio e Industrias, en la cual se define a las "casas de ocasión" como los sitios donde se brinda el servicio de alternadoras, y los lugares denominados "alojamiento ocasional" (Push Bottom), como aquellos en donde la estadía se cobra por fracción de hora.

Independientemente de sus definiciones, este despacho tiene la firme convicción al igual que usted, en cuanto a que este tipo de negocios si se proliferan en exceso, son perjudiciales a la moral y las buenas costumbres. Es recomendable que las autoridades y la población en general se preocupen por fomentar y establecer dentro de sus comunidades, sitios para el sano esparcimiento de todas las familias, que incentiven los valores morales, la salud, el deporte, etc., y no de lugares como los mencionados, los cuales son un pésimo ejemplo para la familia, pero particularmente, para los niños y los jóvenes.

Al margen de estas consideraciones, debemos indicar que desafortunadamente, la explotación de este tipo de negocios en nuestro país, es una actividad lícita, ya que **su existencia está expresamente permitida por disposiciones legales y reglamentarias.** Para comprobarlo basta referirnos

a la Resolución No.220 de 19 de junio de 1998, mediante la cual se aprobó el Manual para la tramitación de los registros y licencias comerciales o industriales, la cual indica en el punto XVIII (relativo a la clasificación de las actividades por tipo de licencias), que para la explotación de las "Casas de Ocasión y los sitios de "Alojamiento Ocasional" se requiere obtener una licencia comercial Tipo A, para lo cual no se establece ningún tipo de restricciones. También se distingue en dicha Resolución, entre este tipo de negocios y otros servicios de alojamiento temporal como son: los apartamentos, hoteles, cabañas y moteles (Véase, Gaceta Oficial No.23.580 de 7 de julio de 1998, pág.17).

En este sentido, en cuanto a la tramitación de licencias la Ley No.25 de 26 de agosto de 1994, en su artículo 11, es clara al establecer que toda persona natural o jurídica que se proponga iniciar una actividad comercial o industrial, exceptuando las expresamente señaladas por esta ley, deberán solicitar a la Dirección General de Comercio Interior, a la Dirección Provincial respectiva del Ministerio de Comercio e Industrias, según sea el caso, el otorgamiento de la licencia correspondiente. El artículo 12 de la misma ley, en su último párrafo destaca: "Las licencias se otorgarán sin perjuicio del cumplimiento, por parte de su titular, de las disposiciones legales, municipales y reglamentarias vigentes en materia tributaria, de salubridad, seguridad pública, moralidad y otras de naturaleza análoga". Asimismo, el numeral 12 del artículo 75 de la Ley No.106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal, faculta a los Municipios para gravar con impuestos a las "Casas de Alojamiento Ocasional y prostíbulos, cabarets y boites". (El resaltado es nuestro).

En este mismo orden de ideas, el Título XX del Libro IV del Código Fiscal regula lo referente al "Impuesto sobre las Casas de Alojamiento Ocasional", las cuales están sujetas a un impuesto mensual según su clasificación, conforme a la tarifa por habitación por día que señala el artículo 1057-N del mencionado cuerpo legal; según el artículo 1057-O, esta clasificación debe atender a su localización geográfica, frecuencia de uso y precio que se cobre.

Además de estas disposiciones que citamos a manera de ejemplo, pueden mencionarse también el Resuelto No.1731 de lro. de junio de 1993 (G.O. No.22.306 de 14 de junio de 1993) y el Decreto Ejecutivo No. 2-A de 6 de enero de 1994 (G.O. No.22.518 de 19 de abril de 1994), mediante los cuales el

Ministerio de Salud dicta ciertas medidas sanitarias relacionadas con sitios tales como: cantinas, prostíbulos, pensiones, push bottom, casas de ocasión, etc. ; y el Decreto Ejecutivo No.857 del 4 de agosto de 1951, cuyo artículo décimo faculta al Gobernador de cada Provincia para que realice las investigaciones necesarias para determinar, antes de la apertura de una casa de alojamiento, etc., si ésta cumple con las condiciones de seguridad, salubridad y moralidad, así como la ubicación del edificio y las relaciones con la vecindad.

Siendo los llamados "push bottom" una actividad permitida por las leyes y disposiciones reglamentarias de nuestro país, su establecimiento o creación debe sujetarse estrictamente a las reglamentaciones que sobre materia de seguridad, salubridad, moralidad, ubicación, etc., le señalan las autoridades competentes, tales como:

1. Ministerio de Comercio e Industrias
2. Ministerio de Salud.
3. Ministerio de Gobierno y Justicia.
4. Municipio respectivo y,
5. Gobernación.

De lo que se desprende, que son varias las entidades que intervienen en el otorgamiento de las respectivas autorizaciones para instalar este tipo de negocios; y no depende exclusivamente, de la Gobernación negar la autorización respectiva. Incluso, el Ministerio de Comercio puede negar el permiso con fundamento en la Ley N°.25, artículo 12, párrafo final, anteriormente citado, cuando se refiere a razones de seguridad pública, de moralidad y otra naturaleza.

La revocatoria de permisos y/o licencias a estos negocios esta regulada en nuestro ordenamiento positivo y, no podrá revocarse de ninguna otra forma que no esté previsto en la ley; salvo aquellos casos que en un momento determinado entren en conflicto con aspectos de orden social o moral, debidamente comprobado.

Le recomendamos, que usted en su calidad de Director Nacional de Gobiernos Locales se reúna, a la mayor brevedad con las autoridades antes mencionadas a fin de analizar esta problemática, para adoptar medidas de profilaxis social tan necesarias para mejorar la salud de la sociedad. Estas reuniones en equipo, permitirán que se adopten decisiones

fundamentadas en Derecho, salubridad, seguridad pública, moralidad y otros. Lo antes expuesto significa que esas decisiones tendrán validez y fortaleza jurídica.

Este despacho reitera su total desacuerdo con el aumento y proliferación de las cantinas, bares, prostíbulos, cabarets, casas de alojamiento ocasional y los llamados "push bottom" en nuestras comunidades, pues sin duda alguna, son sitios que contribuyen de forma directa al deterioro de los valores sociales, morales, y familiares cuyo continuo y progresivo fortalecimiento se hace indispensable hoy en día.

Esperamos de esta manera, haber atendido debidamente su solicitud; nos suscribimos de usted, con la seguridad de nuestro respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/14/jabsm