

Panamá, 14 de agosto de 1998.

Señor:

José Nieves Burgo
Alcalde Municipal del Distrito de Chitré.
Chitré, Provincia de Herrera.

Señor Alcalde:

A través de la Nota s/n fechada 16 de julio de 1998, recibida en este Despacho el día 24 de julio del mismo año, tuvo a bien formularnos consulta en relación con el alcance de los artículos 9 y 12 de la Ley N°55 de 10 de julio de 1973, ¿Por la cual se regula la administración, fiscalización y cobros de varios tributos municipales¿.

Concretamente, en la aludida nota nos manifiesta lo siguiente:

¿La presente consulta tiene por finalidad, se sirva aclararnos la extensión de la Ley N°55 de 10 de julio de 1973, específicamente en cuanto al alcance de los artículos 8 y 12, para que los mismos sean aplicados a las bodegas, bares y cualquier otro tipo de establecimiento cuya actividad sea el expendio de bebidas alcohólicas, ya sea en envase abiertos o cerrados.

La anterior inquietud obedece, a que como funcionarios administrativos, tenemos la facultad de otorgar licencias u ordenar el cierre de establecimiento para la venta de licores y cervezas y que, debido al incumplimiento de las normas y/o sucesivas llamadas de atención, es menester cerrar este tipo de locales; sin embargo, la disyuntiva surge cuando el local es una bodega o bar por ejemplo, dado el hecho que, según la distancia reglamentaria menor de 100 mts. de diferencia entre escuelas, hospitales públicos o privados y templos religiosos para no conceder la licencia, el artículo 12 del cuerpo legal en comento lo establece taxativamente para las cantinas¿.

En aras de dar cumplimiento a lo estatuido en la Constitución como en la Ley, normas que nos atribuye la calidad de ¿consejeros jurídicos del resto de los funcionarios públicos administrativos¿, procederemos ha analizar la inquietud elevada a esta instancia, por lo que a tal efecto revisaremos y estudiaremos las normas que guardan relación con el tema en cuestión.

En primer lugar, el contenido de los artículo 9 y 12 de la Ley N°55 de 10 de julio de 1973, de manera seguida en razón de que ambos artículos serán objeto de análisis, cuyos textos leen:

¿ARTÍCULO 9. No se concederá Licencia para el funcionamiento de nuevas cantinas en los barrios de los Distrito de Panamá y Colón y en los demás Distritos de la República cuando el número de cantinas existentes en dichas áreas exceda la proporción de una por cada mil habitantes según el último censo oficial de población¿

¿ARTÍCULO 12. No se concederá sin excepción licencia para el funcionamiento de cantinas, en lugares situados a distancia menor de cien metros en el interior de la

República y de quinientos metros (500) en las ciudades de Panamá y Colón y en San Miguelito de las escuelas y hospitales públicos o privados y de templos religiosos.

De estos preceptos se desprende claramente, que la intención del legislador ha sido regular el establecimiento de lugares que se dediquen al expendio de bebidas alcohólicas, tanto en el interior de la República, como en la ciudad de Panamá, Colón y San Miguelito, por considerar esta actividad nociva para la población.

Seguidamente, veamos la clasificación que la Ley de locales que se dedican a la venta de bebidas alcohólicas. El Capítulo Primero de la Ley 55, que se refiere a Impuestos sobre expendio de Bebidas Alcohólicas, establece las diferentes clases de negocios dedicados a la venta de tales bebidas, esto se colige del tenor literal del artículo 1, el cual para mayor ilustración pasamos a transcribir:

ARTÍCULO 1. Para 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 del establecimiento 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 ventas permitidas a las bodegas ni a los establecimientos dedicados a ventas al por mayor.

(Lo subrayado es de la Procuraduría de la Administración).

El contenido de esta norma, en el análisis efectuado es de suma importancia, ya que la clasificación que se hace para el cobro de los impuestos debe tomarse en cuenta para diferentes acciones a ejecutarse por parte de las autoridades municipales. Especialmente, en la aplicación de los artículos 9 y 12 arropa copiados, pues consideramos que la ejecutoriedad de los mismos en los numerales segundo y tercero del artículo primero de dicha Ley.

Lo anterior lo basamos entre otras cosas, en lo siguiente:

Efectivamente, los artículos 9 y 12 de la Ley 55 de 1973, utilizan el término cantina en su significado, y ello es para comprender a cualesquiera otros establecimientos con similar actividad a la descrita por el numeral tercero del artículo primero de la Ley in exámine. Sin embargo, en el caso de las bodegas, éstas se dedican a una actividad distintas, esto es, la venta al por menor de bebidas alcohólicas en recipientes llenos y cerrados, no pudiéndose consumir las mismas dentro de las bodegas ni en sus inmediaciones, ya que así lo establece de manera expresa el numeral segundo del artículo primero ya mencionado.

No obstante, el literal c) del artículo 13 de la Ley 55, a pesar de existir la clasificación antes dicha para efectos de imponer los tributos referentes a expendio de bebidas alcohólicas, lo cual excluye a las bodegas de la cancelación de sus licencias,

conforme el artículo 5 de la misma Ley, por tratarse de establecimientos comerciales dedicados a la venta al por menor; sin embargo, podemos afirmar sin lugar a dudas, que este artículo 13 sí otorga a los Alcaldes la facultad de cancelar las licencias de las cantinas y bodegas, pues expresamente así lo señala.

A nuestro juicio, el artículo 13 de la citada Ley 55, sí autoriza a los Alcaldes para cancelar las licencias otorgadas a bodegas, aun cuando éstas se encuentren en categoría diferente a las cantinas. Esta aseveración tiene como fundamento precisamente, el contenido de dicha disposición (artículo 13), la que para mejor comprensión pasamos a copia:

¿ARTÍCULO 13. El Alcalde de cada Distrito podrá cancelar las licencias de las cantinas y bodegas y procederá a su cierre con los casos siguiente:

- a) cuando hayan incurrido en mora en el pago del impuesto respectivo por más de tres (3) meses.
- b) Cuando así se solicite por frecuentes riñas y escándalos y se compruebe el hecho o hechos con que se basa la solicitud;
- c) Cuando se trate de algunos de los casos debidamente comprobados, a que se refiere el artículo anterior;
- d) Cuando vendan bebidas alcohólicas a menores de edad; y
- e) Cuando por razones de interés social lo solicite la Junta Comunal respectiva. (Lo subrayado es de la Procuraduría de la Administración).

Puede observarse de ese contenido que el Alcalde del Distrito, sí tiene facultad, como hechos dicho anteriormente, para proceder al cierre de establecimientos, en los que se vendan bebidas alcohólicas, indistintamente que se trate de una cantina o una bodega, si se dan los presupuestos que enumera la comentada norma, en estos fácilmente puede aplicársele el inciso b y c, respectivamente.

Definitivamente, estamos de acuerdo en que, el consumo de alcohol de manera frecuente, produce un efecto negativo en la sociedad, prueba de ello, son los siguientes hechos que pasamos a enumerar:

- ¿1. 4.6 millones de adolescentes tienen problemas con el alcohol.
2. Los accidentes relacionados con el alcohol constituyen la principal causa de muertes de peronas de 15 a 24 años.
2. Los jóvenes que consumen alcohol a temprana edad son los más propensos a beber en mayor cantidad y a experimentar problemas relacionados con el alcohol; También son los más propensos a consumir otras drogas y a tener problemas con la Ley.
4. El 4% de los alumnos del último año de escuelas secundarias consume bebidas alcohólicas todos los días.¿ (Datos suministrados por la Organización Mundial de la Salud, a través de su folleto instructivo ¿El Alcohol y las Drogas¿). (Ver Consulta N°321 de 19 de noviembre de 1997, emitida por este Despacho)

Estos datos, muestran tan sólo una breve reseña de los efectos negativos que representa el consumo de alcohol en los individuos. Y es que, el consumo de alcohol produce cambios de comportamiento. Afecta significativamente, el juicio y la coordinación para conducir un automóvil, de allí entonces, que se den accidentes de

tránsito, producto del alcohol. Aumenta la incidencia de diversos actos como el maltrato físico de cónyuges e hijos y un sinnúmero de consecuencias en la salud del individuo.

Todo lo cual nos lleva a no desestimar sus consideraciones y reflexiones, señor Alcalde, por el contrario las consideramos completamente válidas, ya que como bien señala Usted, el establecimiento de locales que se dedican a la venta de bebidas alcohólicas, con el paso del tiempo ha aumentado de manera notable, causando mucho daño a la población, por lo que es imperioso tomar medidas al respecto.

En este sentido, las autoridades de policía, tienen una importante labor que desempeñar dentro de la sociedad, la cual es proteger a todas las personas residentes en su jurisdicción territorial. Asimismo, deben velar por la conservación de la seguridad social, la moralidad y las buenas costumbres. A fin de asegurar estos comportamientos, deben redoblar esfuerzos y dirigir sus acciones básicamente en orden preventivo y correctivo, lo cual significa que sus esfuerzos deben dirigirse preventivamente a evitar la comisión de delitos o faltas y correctivamente, a imponer los castigos y sanciones de conformidad con los preceptos de policía administrativa que aludan al tema de que se trate.

En conclusión, somos del criterio que conforme lo preceptuado en el artículo 13, los Alcaldes sí pueden adoptar medidas correctivas de policía en bodegas, cantinas, bares y similar, dado que dicha norma ha incluido a las bodegas en la sanción de cancelación de licencias, y atendiendo no sólo el aspecto jurídico, sino también el social, dado que lo que debe tutelar la autoridad, es la conservación de la tranquilidad, las buenas costumbres, la moralidad, los valores y en caso particular, está inmerso también, la salud pública.

Esperando haber absuelto su interesante consulta, me suscribo de Usted, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.

¿1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá¿