

Panamá, 11 de octubre de 2001.

**H.R. SANTIAGO ZAPATA**

Presidente del Concejo  
Municipal de Dolega  
Dolega, Provincia de Chiriquí  
E. S. D.

Señor Presidente del Concejo:

En cumplimiento con nuestras funciones como Asesora y Consejera de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Consulta que tuvo a bien elevar a esta Procuraduría, relacionada con ciertos aspectos relativos a la vigencia del Acuerdo Municipal N°.5 de 17 de marzo de 1993, por medio del cual se suspende la apertura permanente de locales que expenden bebidas alcohólicas en todo el Distrito de Dolega.

Con relación al tema objeto de su Consulta, debemos señalar antes que nada, ciertos aspectos de importancia en torno a la temática planteada, como el hecho que la Ley N°.55 de 10 de julio de 1973, en su artículo 2 expresa que: "la venta de bebidas alcohólicas solo podrá efectuarse mediante licencia expedida por el Alcalde del respectivo Distrito, previa autorización de la Junta Comunal y para poder operar deben obtenerse Licencia Comercial otorgada por el Ministerio de Comercio e Industrias a nombre del interesado"; esto quiere decir:

- a. De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley N°.55 de 10 de julio de 1973, esta podrá efectuarse en forma permanente o temporal.
- b. La explotación de esta actividad en forma permanente requiere una licencia expedida por el Alcalde del respectivo Distrito; previa autorización de la Junta Comunal.

- c. No obstante, para poder operar comercialmente deberá obtener la respectiva Licencia Comercial otorgada por el Ministerio de Comercio e Industrias.
- d. La explotación de esta actividad en forma temporal (o Transitoria) puede ser hecha tanto por parte de la Junta Comunal respectiva como por parte de personas naturales o jurídicas distintas a la Junta Comunal, mediante la autorización dada por el Alcalde del Distrito pertinente.
- e. Debemos indicar en cuanto a la manera en que se expiden las licencias, que las mismas emanan de la máxima autoridad administrativa, la cual recae en la figura del Alcalde Municipal; sus formalidades, las encontramos establecidas en el artículo 1 de la ut supra citada Ley 55, que a la letra dice:

"Artículo 1. Para los 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 las ventas permitidas a las bodegas ni a los establecimientos dedicados a la venta al por mayor.

El Alcalde podrá fijar los horarios que regirán en los establecimientos de venta al por menor de bebidas alcohólicas."

Por otra parte, previa la autorización de la Junta Comunal respectiva, podemos indicar en cuanto a las formalidades, que la explotación de esta actividad en forma temporal, puede ser hecha tanto por parte de la Junta Comunal

respectiva como por parte de personas naturales o jurídicas distintas a la Junta Comunal, mediante la autorización dada por el Alcalde del Distrito pertinente. Como personas distintas a las Juntas Comunales, podemos mencionar a las Juntas de Festejos de Patronales, Fiestas Patrias y Juntas de Carnavales, debidamente constituidas.

Cuando se trate de la Juntas Comunales, se establecen los siguientes requisitos:

- a. Que la actividad sea de beneficio comunal;
- b. Que la actividad sea de carácter temporal y que se desarrolle con ocasión y durante las fiestas patrias, del carnaval, patronales y ferias de carácter regional y
- c. Que se pague el impuesto anticipadamente.

Cuando se trate de personas naturales o jurídicas distintas a las Juntas Comunales, los requisitos son los siguientes:

- a. Que la actividad sólo se desarrolle durante los días de fiestas patrias, patronales y ferias de carácter regional
- b. Que se pague en forma anticipada los fijados impuestos en la Ley.

Un aspecto de suma importancia lo constituye el hecho, del cumplimiento del contenido de la Ley N.55 de 10 de junio de 1973, por parte de las Juntas Comunales, Alcaldes y Representantes de Corregimientos, incluyendo otros funcionarios públicos.

En este sentido, el artículo 18 de la Constitución Política, establece que:

**"Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas."**  
(El resaltado es nuestro).

El concepto de responsabilidad, implica una situación jurídica originada de un acto ilícito, ya sea de una **acción u omisión**, que conlleva la obligación de resarcir el daño

provocado. En ese sentido, no sólo los particulares pueden ser responsables por la violación de la Constitución y la Ley, sino además los **servidores públicos**.

Debemos tener presente que todas las leyes son de obligatorio cumplimiento, tanto para las autoridades (Alcaldes, Juntas Comunales Representantes o cualquier otro funcionario público) en el ejercicio de sus funciones y, éste se hace extensivo a los particulares.

Así tenemos que el artículo 63 de la propia Ley N°.55 de 1973, establece lo siguiente:

"Artículo 63. Las infracciones de las disposiciones de esta Ley, con excepción de aquellas que tengan sanción diferente en la misma, serán sancionadas con multa de cinco (B/.5.00) balboas a cien (B./.100.00) según su gravedad.

La evasión del pago de los impuestos derechos y tasas se sancionará con multa equivalente a diez (10) veces el monto del gravamen evadido". (El subrayado es nuestro).

Como podemos observar, la norma in comento, sanciona el incumplimiento de la misma, tanto a los servidores públicos que la infrinjan en el ejercicio de sus funciones, como a los particulares que no cumplan con sus responsabilidades en el pago de los respectivos impuestos, tasas o gravámenes establecidos en la Ley.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, más que la venta en sí de bebidas alcohólicas en el Distrito de Dolega, usted desea saber si dicho Acuerdo Municipal N°.5 de 1993 se puede aplicar en la actualidad o no. Se desprende de la lectura de su Consulta, que el problema existente, se centra en dos (2) principios fundamentales de Derecho:

- a. El principio, de Presunción de Legalidad de los Actos y;
- b. El segundo, el Principio de la Vigencia de la Ley. .

En este sentido debemos indicar, que las presunciones jurídicas son producto de razonamientos especulativos con los que se asumen conclusiones y soluciones generales para muchas situaciones. Se definen como un razonamiento que

admite como verdadero lo que no es más que probable. Es decir, que convierten en derecho meras suposiciones, con base en lo que generalmente ocurre.

La presunción legal (*iuris tantum*), viene a ser aquella que permite presentar prueba en contra de lo que se presume; su fundamento lógico reside en que la dificultad de la prueba podría hacer perder muchas veces un derecho, de tal manera que la obligación de demostrar el hecho que desvirtúa la presunción recae sobre quien lo alega y no sobre quien invoca la norma que lo ampara.

Esto quiere decir, que las Resoluciones que en un momento dado haya emitido la Administración anterior, se presumen válidas mientras no sean declaradas ilegales.

Por la importancia que reviste el tema, nos permitimos esbozar algunos conceptos doctrinales sobre la Presunción de Legalidad y de la Buena Fe, que amparan los actos de la Administración Pública. Veamos:

#### Legitimidad del Acto Administrativo:

Es la calidad de lo que es legítimo, es decir, de lo que es conforme a las leyes, de los que es conforme a la justicia y razón.

El concepto legalidad de un acto es más extenso que el de 'legitimidad', ya que se integra con ésta más al mérito. De aquí que un acto administrativo es legal cuando cumple con las condiciones de legitimidad más la del mérito.

Las condiciones de legitimidad del acto administrativo son competencia, voluntad, objeto y forma en el sentido de que: el acto administrativo dentro de las atribuciones inherentes a su función; tiene que consistir en una acción voluntaria del órgano; debe perseguirse con esta acción un resultado práctico; y por último debe exteriorizarse para que se pueda visualizar su contenido, en una forma determinada (el ordenamiento jurídico señala las formas típicas a través de las que se despliega la actividad administrativa; todo acto administrativo debe ajustarse a su normatividad)... (FERNANDEZ VASQUEZ, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Administrativo, Constitucional, Fiscal. Editorial Astrea, de Alfredo y Ricardo., Depalma., Buenos Aires., Argentina., 1981., Pág. 463 y 464.)

Por su parte el ilustre jurista Gustavo Penagos, en su libro de Derecho Administrativo sostiene sobre el particular, que la Presunción de Legalidad se predica de todos los actos administrativos, así sean expresos, tácitos, verbales o escritos. Se presume que la decisión de la Administración, siempre está de acuerdo con las normas legales.

Los actos que realiza la Administración Pública presentan características diferenciales a los actos, relaciones o actuaciones de Derecho Privado. Ello se desprende de la manera peculiar como actúa la Administración y el fin público que persigue, incluso cuando contrata con particulares.

Es evidente que el funcionario que actúa dentro de la Administración Pública, debe cumplir estrictamente sus obligaciones, con mayor rigurosidad que con los particulares, ya que se trata de intereses públicos. Por otra parte, también es importante señalar aquí, que al igual que en Derecho Privado, las partes están obligadas a cumplir de buena fe las obligaciones que contraten. Los actos administrativos deben ser ejecutados de buena fe, de allí que la Administración deba responder por el incumplimiento de los mismos.

La regla de que los actos administrativos deben ejecutarse de buena fe es un principio general del derecho administrativo. De ahí deriva que las potestades excepcionales que posee la Administración para adecuar la ejecución de sus actos a los intereses públicos, no pueden significar el desconocimiento de sus procedimientos.

En consecuencia, debemos indicar que el Acuerdo Municipal N°.5 de 1993, debe presumirse su legalidad mientras no sea declarada su ilegalidad por las instancias jurisdiccionales correspondientes.

Ello trae como consecuencia, que el mismo se encuentre **PLENAMENTE VIGENTE** y deba ser aplicado.

La eficacia de todas las normas jurídicas está limitada en el tiempo y en el espacio. Lo primero se refiere a la duración de la ley; lo segundo se refiere a la extensión territorial en que tiene vigencia.

La Ley como todo hecho humano, tiene con respecto al tiempo un principio y un fin. El principio es el momento en

que entra en vigor, el fin es el momento en que cesa su eficacia obligatoria. Tal cesación puede ocurrir cuando:

1. Por causas extrínsecas, o exteriores a la ley. Dentro de estas causas se pueden distinguir:

- a. La abrogación: que significa la abolición total de una norma.
- b. La derogación: que es la abolición parcial. Sin embargo, en la práctica se usa también para significar la abolición total.
- c. La subrogación: que es la sustitución de una norma por otra.

2. Por causas intrínsecas, o internas de la misma ley. Estas causas tienen lugar:

- a. Por el transcurso del tiempo fijado para su vigencia. A veces viene determinado expresamente o matemáticamente (cuando se dice por ejemplo "esta ley tendrá una vigencia de sesenta días". Otras veces resulta del objeto de la misma ley (ej. la ley que aprueba el presupuesto nacional; o las que son transitorias como las de emergencia).
- b. Por la consecución del fin que la ley se propuso alcanzar, (ej. La que organiza la celebración del Censo).
- c. Por la desaparición de una situación jurídica o la imposibilidad de un hecho que eran presupuesto necesario de la ley, (ej. la que autoriza la compra-venta de un bien que resulta destruido antes de hacerse efectiva).

Es conveniente señalar, que no puede juzgarse que ha cesado una ley, sólo porque en virtud de los cambios políticos que ocurran haya cesado la autoridad que la expidió. En virtud del principio de la sucesión de los Estados, las leyes continuarán vigentes mientras no sean **expresamente derogadas.**

Finalmente, conforme lo establece el artículo 37 del Código Civil, una ley derogada no revivirá por sola las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en el caso que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobrará su vigencia. En

este último caso será indispensable que se promulgue la ley que recobra su vigencia junto con la que la pone en vigor.

**Nuestras Conclusiones:**

1.El Acuerdo Municipal N°.5 de 17 de marzo de 1993, es legal, hasta tanto el mismo, no sea declarado como violatorio del ordenamiento jurídico positivo, por parte de los tribunales competentes, o sea derogado por otro Acuerdo, tal y como lo establece el artículo 15 de la Ley N°.106 sobre el Régimen Municipal:

“Artículo 15. Los Acuerdos, resoluciones y demás actos de los Consejos Municipales, y de los decretos de los Alcaldes sólo podrán ser reformados, suspendidos a anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante la misma formalidad que revistieron los actos originales. También podrán ser los procedimientos que la Ley establezca.”

2.Dicho Acuerdo Municipal N°.5 de 1993, al tenor de todo lo expresado, se encuentra planamente vigente y, debe ser aplicado como tal.

De esta manera esperamos haber atendido debidamente su solicitud, atentamente.

**ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER**  
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/jabs