

# Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

C-No.252

Panamá, 22 de agosto de 2002.

Profesora

**Yolanda Villa de Arosemena**

Alcaldesa Encargada del Municipio de La Chorrera  
La Chorrera, Provincia de Panamá.

Señora Alcaldesa:

En cumplimiento de las funciones que nos otorga la Constitución, y en especial la Ley N°38 de 2000, de servir de consejeros jurídicos de la administración pública, procedemos a dar respuesta a lo consultado por usted, mediante nota N°DA/522-02, fechada 1 de agosto del presente y recibida en esta Procuraduría el 6 de agosto del mismo mes y año, en la cual solicita nuestra opinión en el contenido del ante proyecto de un Decreto Alcaldicio, en el cual se establece el horario y se toman otras medidas para los establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas en el Distrito de La Chorrera.

Según expresa en la nota consultiva, en el Decreto Alcaldicio N°85 de 16 de julio de 2002, el cual está vigente, existe un error de redacción al momento de plasmar el horario de los establecimientos de venta de licores, lo que se ha prestado para confusiones al momento de aplicar dicha reglamentación, puesto que no se indica específicamente desde que hora podrán estar abiertos los locales, sino solamente la hora de cierre.

En primer lugar, partimos de la premisa de que la venta de bebidas alcohólicas constituye una actividad de carácter lucrativo, que sólo puede ser ejercida, en virtud de una licencia comercial o permiso concedido de acuerdo a la Ley 55 de 1973, y que como actividad lucrativa debe pagar los impuestos municipales correspondientes.

Antes de entrar a la revisión del proyecto, nos permitimos hacer algunas consideraciones respecto al tema del horario de

establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas, para una mejor comprensión de lo consultado.

La Ley 55 de 1973 le atribuye al Alcalde la facultad de fijar el horario en establecimiento de venta de licores, lo cual en su artículo 1 establece lo siguiente:

“Artículo 1: ....

se distinguen tres clases de establecimientos comerciales de venta de bebidas alcohólicas:

1º- Los dedicados a la venta al por mayor,....

2º- Los dedicados a la venta al por menor en recipientes llenos y cerrados, denominados bodegas,...

3º- Los dedicados a la venta al detal de licores en recipientes abiertos para el consumo, denominados cantinas, jardines, jorones y otros similares....

El Alcalde Municipal podrá fijar los horarios que regirán en los establecimientos de venta al por menor de bebidas alcohólicas”. (el subrayado es nuestro)

Se observa, con claridad del precepto antes escrito que tres son las clases de establecimientos de bebidas alcohólicas, así como la potestad que tienen los Alcaldes de fijar el horario de los establecimientos dedicados a la venta al por menor de bebidas alcohólicas, de lo cual se infiere la exclusión para con las otras dos clases de establecimientos, que consagra la ley, a saber; los dedicados a la venta al por mayor y los dedicados a la venta al detal.

Sobre el particular, el Pleno de la Corte se pronunció en un recurso de inconstitucionalidad presentado contra un Decreto Alcaldicio emitido por el Alcalde de San Miguelito, en el que se regula el horario para el expendió de bebidas alcohólicas, expresando lo siguiente:

“Acerca de la violación del Artículo 31 de la Constitución, concuerda con lo expuesto por el demandante, con respecto a este cargo de inconstitucionalidad, “...ya que es evidente que el Alcalde de San Miguelito ha establecido una prohibición y prescrito una sanción correspondiente, en los artículos primero y tercero del Decreto N° 2 impugnado lo cual excede de sus atribuciones en esta materia, puesto que sólo está autorizado para fijar el horario a los establecimientos que se dediquen a la venta al por menor de bebidas alcohólicas, y no para fijar el horario en las cantinas, bares y otros lugares que se dediquen al expendio de bebidas alcohólicas al detal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 55, tanta veces mencionados”.(el subrayado es de este despacho)

De igual forma, lo anterior es reiterado posteriormente por el Pleno, en sentencia de 5 de diciembre de 1995, en una acción de inconstitucionalidad contra un Decreto Alcaldicio del Municipio de Panamá, lo cual nos permite sintetizar, que los Alcaldes sólo están facultados para fijar horarios de los establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas al por menor.

También es importante analizar lo consagrado en el artículo 1282 del Código Administrativo, que dice:

“Artículo 1282: Ningún establecimiento de licores permanecerá abierto después de las doce de la noche sin permiso del respectivo Jefe de Policía. El que contraviniere a esta disposición pagará de dos a diez balboas de multa, sin perjuicio de que la Policía le haga cerrar el establecimiento o tienda. No se comprenden en esta prohibición las

noches en que se permiten diversiones públicas”.

De lo anterior se colige que los establecimientos de venta de bebidas alcohólicas en envases abiertos, como es el caso de las cantinas, jorones, jardines y similares podrán estar abiertos hasta las doce de la noche, y si desean permanecer abiertos después de esa hora, requerirán el permiso del Alcalde.

Ahora bien, el Alcalde como máxima autoridad de policía del Distrito, y teniendo en cuenta que en la actualidad una de las causas de la desintegración familiar, la violencia y otros males que nos aquejan, es el alto consumo de bebidas alcohólicas dentro de nuestra sociedad, y en aras de preservar el orden, la moral y las buenas costumbres, no obstante, éste, debe respetar las limitaciones que consagra la Ley.

En virtud de lo anterior, en cuanto al punto consultado, es nuestro deber indicarle, que los Alcaldes no tienen facultad para fijar horarios de las cantinas, jardines, jorones y otros similares, y solamente éste tendrá atribución para supervisar o fiscalizar que dichos locales no funcionen después de las doce de la noche, sin el respectivo permiso, tal y como lo consagra el artículo 1282 del Código Administrativo.

Por otro lado, observamos en el artículo tercero y cuarto del proyecto, que se establece un impuesto especial, para aquellos establecimientos de venta de licores que soliciten permiso para después de las doce de la noche. Es nuestro deber indicarle, que la Ley 106 de 1973, en su artículo 17 numeral 9, facultad a los Consejos Municipales de forma exclusiva para establecer tributos municipales como también sus exoneraciones, mediante un Acuerdo Municipal, lo cual significa que los Alcaldes no están facultados para establecer impuestos, ni mucho menos para hacer exoneraciones referente al pago de los mismos.

Los tributos que son fuentes de ingresos para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, deben ser cobrados solamente por los tesoreros municipales, los cuales deben estar contenido en el Régimen Tributario Municipal vigente del respectivo Distrito. Así, para poder cobrar un impuesto que no

está incluido dentro del actual régimen tributario, es necesario la modificación de éste, lo cual debe ser consensuado por el Consejo Municipal, mediante un Acuerdo Municipal.

Ciertamente el Alcalde es quien está facultado por ley para otorgar y cancelar las licencias de los establecimientos para la venta de licores dentro del correspondiente Distrito, pero la potestad tributaria de gravar con impuesto dicha actividad la poseen los Consejos Municipales.

Resumiendo el resultado del análisis, opinamos que el Alcalde solamente tiene facultad para fijar horarios de establecimiento de venta de licores al por menor, pero, la ley no lo faculta para establecer tributos ya que de hacerlo podría ser demandado ante instancias superiores por ejercer funciones que no le competen.

Para finalizar, es propicia la oportunidad para recordarle que los Municipios y las autoridades locales deben trabajar de forma coordinada y armónica, teniendo dentro de sus principales objetivos el beneficio de la Comuna.

De esta forma esperamos haber contribuido con su despacho, se suscribe con muestra de respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/21/cch.