

Panamá, 30 de septiembre de 1998.

Honorable Representante
Danilo Arias Q.
 Corregimiento de Río Grande
 Penonomé, Provincia de Coclé.

Honorable señor Representante:

En esta oportunidad respondo su Consulta de fecha 3 de septiembre de 1998, en la que solicita nuestra opinión legal, en relación con la siguiente interrogante:

“... si un Gobernador puede detener la tramitación de una licencia para expendio de bebidas alcohólicas; habiéndose cumplido lo que establece la Ley 55, con respecto al permiso previo de la Junta Comunal y la Licencia que expide la Alcaldía mediante Resolución.”

El tema del expendio de bebidas alcohólicas ha ocupado la atención de este Despacho, por el interés permanente de orientar el ejercicio de esa actividad dentro de los parámetros legales, procurando además la comprensión de la responsabilidad gubernamental y ciudadana que se genera de ella, y los efectos no sólo en la salud, sino también, en el orden económico, social y cultural, que produce consumo de alcohol en la población del país.

Dentro del marco de nuestras funciones hemos dirigido nuestro esfuerzo a lograr que las autoridades nacionales y municipales involucradas en la expedición de las licencias y autorizaciones para la venta de bebidas alcohólicas, así como las encargadas de velar por la salud y seguridad de la población cumplan con la ley y exijan su respeto por la sociedad, por reconocer que la relación existente entre la actividad de venta y el consumo de bebidas alcohólicas tiene importante repercusión en el desarrollo del ser humano y de la comunidad.

Bajo esos parámetros pesamos a evaluar la interrogante planteada.

El expendio de bebidas alcohólicas **“sólo podrá efectuarse mediante licencia expedida por el Alcalde del respectivo Distrito, previa autorización de la Junta Comunal y para operar deberá obtenerse licencia comercial otorgada por el**

Ministerio de Comercio e Industrias a nombre del interesado", ordena el artículo 2, de la Ley 55 de 1973. Esto indica que son tres requisitos indispensables que deben mediar, para ejercer la actividad:

a. Autorización de la Junta Comunal

b. Licencia expedida por el Alcalde de Distrito.

c. Licencia Comercial extendida por el Ministerio de Comercio e Industrias

Frente a la autorización y licencia descrita, la Ley 55 de 1973, de igual forma prevé, la cancelación de las mismas, atribuyendo al Alcalde esa atribución, en los eventos supuestos en los artículos 5 y 13, de la citada Ley. Veamos esta disposición:

"Artículo 5: El Alcalde del Distrito podrá cancelar las licencias a los establecimientos de venta al por mayor de bebidas alcohólicas y procederá a su cierre en los casos siguiente:

a) Cuando hayan incurrido en mora en el pago del impuesto respectivo por más de tres (3) meses; y

b) En los casos de reincidencia al por menor."

-0-

"Artículo 13: El Alcalde de cada distrito podrá cancelar las licencias de las cantinas y bodegas y procederá a su cierre en los casos siguientes:

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 en 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."

Otra causa que puede generar la cancelación de una licencia de expendio de bebidas alcohólicas, sería el ejercicio de una actividad distinta a la autorizada en la Licencia Comercial que expide el Ministerio de Comercio e Industrias, y ésta como es lógico estaría a cargo de las autoridades de ese Ministerio.

Como se observa, la potestad de revocar o cancelar una licencia para vender bebidas alcohólicas, la tienen los Alcaldes de Distrito. Los Representantes de Corregimiento, únicamente pueden solicitar por razones de interés social, al Alcalde la cancelación en referencia, y en cuanto al Gobernador se refiere, no se encuentra en la ley (Confróntese artículo 4, de la Ley 2 de 1987), el fundamento que permita su intervención en la cancelación de dichas licencias.

No obstante lo expresado, la Ley 2 de 1987, en su artículo 4, numeral 6, dispone que los Gobernadores deben: "Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los decretos y órdenes del Órgano Ejecutivo, así como las decisiones de los organismos administrativos competentes". Esta fundamental atribución supone que los Gobernadores, deben velar porque las autoridades entre otros cumplan sus funciones, por tanto, consideramos viable que el Gobernador como máxima autoridad de la provincia pueda orientar, advertir e intervenir en los asuntos y materia que afecten las comunidades dentro del territorio provincial, y esto evidentemente comprende la venta de bebidas alcohólicas.

En el orden de ideas expresadas en el párrafo anterior, la propia Ley 55 de 1973, artículo 8, ordena que no se otorgará licencia para el funcionamiento de cantinas en sitios o lugares de la República, cuando por razones sociales lo determine la Gobernación de la respectiva provincia.

Artículo 8: "No se otorgará licencia para el funcionamiento de cantinas ... en aquellos lugares que determine la Gobernación de la respectiva provincia por razones de carácter social." (Lo subrayado es nuestro)

El marco de las razones sociales al que hace referencia la norma anterior, comprende por ejemplo la prohibición de establecer cantinas en lugares situados a distancia menor de cien (100) metros en el interior de la República y de quinientos (500) metros en las ciudades de Panamá y Colón y en San Miguelito, de las escuelas y hospitales públicos o privados y de templos religiosos, de conformidad con el artículo 12, de la Ley 106 de 1973). Así mismo, consideramos aplicable el texto del artículo 9, de la misma Ley, cuando ordena que "No se concederá Licencia para el funcionamiento de nuevas cantinas ... 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", ya que esa constituye sin lugar a dudas una razón social igualmente atendible.

El grado jerárquico entre el Gobernador con respecto al Alcalde, denota que el primero como superior tiene, por facultad legal, que vigilar la conducta de los Alcaldes, procurando que estos cumplan sus deberes, dentro del marco que la ley señala. En ese

sentido, la venta de bebidas alcohólicas que como hemos visto es competencia de los Alcaldes y Representantes de Corregimiento, en lo que respecta al otorgamiento de las licencias y autorizaciones para el ejercicio como actividad comercial y su vigilancia, como autoridad de policía, estará siempre sujeta al control del Gobernador, como máxima autoridad policiva dentro de su jurisdicción.

Es preciso recordar que el artículo 4, de la Ley 2 de 1987, señala como una de las funciones de los Gobernadores "Suspender a los alcaldes bajo su jurisdicción que se negaren a cumplir la Constitución y las leyes de la República, los acuerdos municipales, los decretos y órdenes del Órgano Ejecutivo y las decisiones u órdenes de los tribunales de justicia y organismos administrativos competentes ..."

Los Gobernadores, por ser los representantes del Ejecutivo en las provincias deben velar por la salud de la población, pues esa es función de ese Órgano del Estado, de manera que la diligencia que preste ese importante funcionario, debe ser entendida como la de un buen padre de familia, que trabaja y sirve a la comunidad como principal rectora de su gestión. En ese mismo sentido, debe ser entendido el tema del expendio de bebidas alcohólicas, es decir, como un aspecto determinante de la salud de la población, tanto por los Alcaldes, como por los Representantes de Corregimiento, por lo cual se requiere que sus actuaciones respondan a la ley y que sus esfuerzos se dirijan al logro del bienestar y desarrollo de sus comunidades.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/7/hf.