

Panamá, 9 de enero de 2002.

Honorable Representante
Julio T. Crespo A.
Presidente de la Junta Comunal de
Bella Vista -Provincia de Panamá.

Señor Presidente:

Acuso recibo de su nota No. 1027 de once de octubre de dos mil uno, por medio de la cual nos consulta si un determinado y específico negocio comercial, por encontrarse cerca de la Universidad de Panamá, debiese cumplir con lo normado por la Ley 55 del 10 de julio de 1973, sobre las licencias para la venta de bebidas alcohólicas.

Concretamente nos señala lo siguiente: "... por encontrarse dicho local de las inmediaciones de la Universidad de Panamá, deseamos obtener su criterio con respecto a que no existe impedimento legal para que el establecimiento comercial denominado ..., realice las operaciones comerciales a las cuales se desean dedicar" ("Restaurante- bar [expendio de bebidas alcohólicas como acompañamiento de las comidas]).

Los hechos.

Desde nuestra perspectiva del contenido de la *consulta*, se puede deducir los siguientes elementos fácticos:

1. Una empresa de carácter comercial dedicada a la venta de comidas, solicitó ante la Junta Comunal de bella Vista una licencia para la venta de bebidas alcohólicas, en envases abiertos, como "acompañamiento a los alimentos".

2. No se entiende bien si la interpretación del artículo 12 de la Ley 55 de 1973, permite inferir que la Universidad de Panamá es una "escuela".
3. No se tiene claridad respecto de sí la Junta Comunal de Bella Vista puede por sí misma, hacer o adoptar las medidas probatorias tendientes a saber a ciencia y conciencia, cuántos metros hay entre el "Campus Universitario" y el establecimiento comercial (en lo sucesivo el bar- restaurante).

A pesar de estos hechos, en la práctica ya se sabe que la empresa de la cual se trata la consulta, ya está vendiendo cervezas y bebidas alcohólicas, por lo cual podría parecer que el dictamen de esta Procuraduría deviene en ocioso e innecesario. Esto dado que a todas luces los hechos han rebasado el derecho. Además, entendemos se han concedido todos los permisos para que se siga realizando esta actividad.

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Nociones generales y terminológicas.

Para interpretar correctamente las normas jurídica atinentes, nos permitimos hacer un breve estudio de los vocablos en ellas empleados.

1. **Restaurante.** Establecimiento público, de más categoría que la casa de comidas, fondas, quioscos, tiendas, carritos de emparedados y empanadas, etcétera, donde se sirven comidas en mesas atendidas por camareros/as. Hoy en día bajo la denominación de parrilladas, asadores, ranchos y jorones se presenta una actividad de manipulación de alimentos muy similar a los restaurantes.
2. **Bar.** Nombre, tomado del inglés, aplicado a ciertos establecimientos, variante moderna de la taberna y cantinas, donde se toman bebidas y alimentos, especialmente de pie o sentándose en taburetes delante del mostrador, el cual tiene una barra donde los consumidores pueden apoyarse. Se ha intentado su substitución por la palabra española «barra», hasta ahora sin éxito, si bien se llama «barra» y no «bar» el mostrador con su barra.
3. **Universidad.** Establecimiento de enseñanza superior en donde se cursan diferentes profesionales, cuya población es adulta.

4. **Escuela.** Del latín «schola», gr. «skholé», ocio, tiempo libre, estudio, escuela; véase: «escol..., escolio; escolapio».) Establecimiento donde se da a los niños, adolescentes y a veces a los adultos, la primera enseñanza.

Noción Jurídica particular de escuela.

En el campo de lo jurídico, ésta palabra ha tenido, la connotación de significar un centro de enseñanza. Es decir, que se aplica como nombre calificativo a cosas que constituyen una fuente de enseñanzas o de experiencia. Así podría decir que para los efectos de la interpretación de la Ley 55 de 1973, escuela podría ser vista como el sitio donde se brinda una enseñanza o se practica un proceso de enseñanza, es decir, establecimiento de enseñanza donde se forman personas.

Ciertamente, luego de las reformas introducidas a la Ley Educativa, la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, por medio de la Ley 34 de 6 de julio de 1995; la Noción de centro de enseñanza se asimila a la de colegio y escuela, ya que para esta nueva visión de la educación, ésta debe ver al estudiante como "el ser humano sujeto y objeto de la educación", por lo cual la educación debe referirse a los "factores biopsicosociales de su formación y sus características, dentro de su contexto cultural" (ver artículo 1-4 de la Ley 47 de 1946)

Por esta razón finalista es que se afirma en el artículo 34 de la Ley 47 de 1946, que los niveles de enseñanza son de tres niveles, en el que el tercer nivel es el de la enseñanza o educación superior. Veamos:

"Artículo 34. El Subsistema regular comprende la educación formal o sistemática, que desarrolla la estructura educativa para atender la población escolar de menores, jóvenes y adultos, con participación del núcleo familiar. Atenderá también, mediante la modalidad formal y no formal, aquellas poblaciones que requiera educación especial. Este subsistema cumplirá con las metas, propósitos, finalidades y política educativa del país, acorde al ordenamiento jurídico que la sustenta.

El subsistema regular se organiza en tres niveles:

1. Primer nivel de enseñanza o educación general, que es de carácter universal, gratuito y obligatorio, con una duración de once (11) años incluye.

- a. Educación preescolar, para menores de cuatro (4) a cinco (5) años, con duración de dos (2) años.
 - b. Educación primaria, con una duración de seis (6) años.
 - c. Educación premedia, con una duración de tres (3) años.
2. Segundo nivel de enseñanza o educación media, de carácter gratuito con una duración de tres (3) años.
 3. Tercer nivel de enseñanza o educación superior (posmedia, no universitaria y universitaria).
...". (Subraya la Procuraduría de la Administración)

Así las cosas, a no dudar el sistema de educación nacional comprende, tanto la enseñanza primaria, premedia (antigua secundaria) como la educación superior o universitaria. Por esta razón, a la legislación (entendida como ordenamiento jurídico) le interesa el proteger tanto a los niños y niñas como a los adolescentes y/o adultos, en tanto que se encuentren comprendidos dentro del sistema o proceso educativo.

Este enfoque de defensa de los niños y adolescentes inspiró la prohibición del establecimiento de lugar donde se podía comprar y/o consumir bebidas alcohólicas. No obstante, en el caso de los adultos o mayores de edad, la legislación siempre le ha dado especial libertad para que disciernan respecto del consumo o no de licor. Por esto para estos sujetos de derecho, los adultos o adolescentes de más de dieciocho años de edad, no está prohibida la venta de bebidas alcohólicas.

Como se observa, la legislación educativa ha tratado de proteger al menor de los dieciocho años de edad, a raíz de la Ley 34 de 6 de julio de 1995, y se debe entender que los establecimientos como todo aquel lugar destinado a cumplir con el objetivo educativo.

Norma específicamente aplicable y su interpretación.

La Ley N°.55 de 10 de julio de 1973 "por la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales" (Modificada por la Ley 32 de 9 de febrero de 1996 G.O. N°.22,975 de 14 de febrero de 1996) en su artículo 12, dispone:

"Artículo 12. No se concederá sin excepción licencia para el funcionamiento de **cantinas**, en lugares situados a distancias menores 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.” (la negrita es de la Procuraduría de la Administración)

La norma reproducida, como se ve, nos refiere a la noción de cantina. Por ello, preguntémoslo, ¿qué se entiende por el concepto de cantinas? Según el Diccionario de la Real Academia Española, éste hace referencia al puesto público en que se venden bebidas y algunos comestibles.

Ahora bien, el término cantina antes citado comprende los puestos públicos en que se venden bebidas y algunos comestibles, por lo regular las llamadas “boquitas”, “pasa palos”, “frituras y alimentos fritos y secos” Lo que en verdad importa en esta noción, es que la empresa o negocio comercial venda principalmente, algún tipo de sustancia alcohólica o bebidas alcohólicas como cerveza, y licores en general.

Lo distintivo de las cantinas es que las bebidas alcohólicas, se brindan en envases abiertos.

Esto es esencial para distinguir lo que se entiende por cantina, de las bodegas, pues, en éstas, las ventas si bien pueden ser al por menor, se dan en recipientes cerrados, y se podrá vender bebidas alcohólicas para consumo dentro del establecimiento ni en sus inmediaciones.

La restricción contenida en el artículo 12, de la Ley 55 de 1973, hace referencia a las cantinas, por lo cual, no se debería conceder, sin excepción, licencia para el funcionamiento de nuevos establecimientos de ventas de licores y cervezas en envases abiertos, en lugares ubicados a distancias menores 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.

Los permisos para ventas de licor es un acto complejo.

Un acto complejo es toda actuación administrativa que para su obligatoriedad, requiere que más de una autoridad o entidad pública, participe en su elaboración de refrendo. Es decir, un acto complejo es aquel que requiere que dos o más dependencias descentralizadas o autónomas, autoricen o aprueben el mencionado acto.

Basados en esta noción, se puede afirmar que los permisos para la venta de venta de bebidas alcohólicas, en un acto complejo. Veamos:

Según el artículo 2 de la Ley 55 de 10 de julio de 1973, es el Alcalde como máxima Autoridad de Policía del Distrito, quien concede, **previa autorización de la Junta Comunal**, las licencias a los particulares para que exploten establecimientos comerciales que se dedican a la venta de licores. Se concluye de lo anterior, que como requisito previo debe obtenerse la autorización de la Junta Comunal, para que el Alcalde pueda conceder licencias a los establecimientos que se dedicarán a la venta de bebidas alcohólicas. Veamos lo dispuesto en este mencionado artículo 2 de la Ley 55 de 1973.

"Artículo 2: La venta de bebidas alcohólicas sólo podrá efectuarse mediante licencia expedida por el Alcalde del respectivo Distrito, previa autorización de la Junta Comunal y para poder operar deberá obtenerse licencia comercial otorgada por el Ministerio de Comercio e Industrias a nombre del interesado.

Para fines de beneficio comunal, el Alcalde podrá expedir a las Juntas Comunales, 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 y ferias de carácter regional que se lleven a cabo en alguna ciudad o población, siempre que el o los establecimientos sólo funcionen durante los días de la festividad y que el impuesto se pague anticipadamente conforme a la siguiente tarifa:

..."

La explotación de esta actividad en forma permanente requiere una licencia expedida por el Alcalde del Distrito, previa autorización de la Junta Comunal. No obstante, adicionalmente, para poder operar comercialmente, será necesaria la respectiva Licencia Comercial otorgada por el Ministerio de Comercio e Industrias.

¿Qué es un restaurante?

La noción de restaurante indica que, es restaurante la empresa o establecimiento público, de más categoría que las fondas, quioscos de frituras o cafeterías, donde se sirven comidas en mesas atendidas por camareras o camareros, y la ingesta de alimentos puede ser comprendida de bebidas alcohólicas. No parece encajar esta noción con la de cantina.

Recomemos.

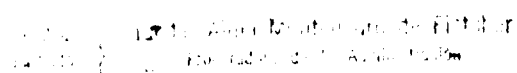
Tomar todas las medidas de seguridad necesarias para evitar accidentes por tratarse de un lugar peligroso, desde un punto de vista vial.

Conclusión.

En síntesis, este Despacho es del criterio que el artículo 12 de la Ley 55 de 1973, no es aplicable para establecimientos que no son propiamente "cantinas" y en donde se venden bebidas alcohólicas en envases abiertos como acompañamiento de alimentos. Por tanto, la Junta Comunal y el Alcalde como autoridades del Distrito, no pueden limitar la expedición de permisos y licencias para la venta de bebidas alcohólicas, a establecimientos que cumplan con la finalidad de la ley, o estar situados en las inmediaciones de establecimientos de enseñanza de adultos como es el caso de la Universidad de Panamá.

Ahora bien, es oportuno mencionar de la existencia de quejas y denuncias por los ruidos y faltas al orden público, de personas, que frecuentan el lugar de diversión a que se refiere esta consulta. Recomendamos que se tenga especial cuidado de hacer las investigaciones y diligencias tendientes a no permitir que se altere el orden público o se incumplan con las disposiciones relativas al libre y correcto tránsito en esta área tan céntrica e importante de la ciudad.

En estos términos dejo contestada su solicitud, me suscribo de usted, atentamente.


Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.