



**República de Panamá
Ministerio Público
Procuraduría de la Administración**

Panamá, 15 de mayo de 2020
C-054-20

H.A. JULIO CESAR VIVIES
Presidente de la Asociación
de Municipios de Panamá (AMUPA)
Ciudad.

Ref.: Si las medidas de restricciones contenidas en el Decreto Ejecutivo N°.612 de 8 de mayo de 2020, en torno a la flexibilidad en la venta y expendio de bebidas alcohólicas atentan contra el libre ejercicio de la autonomía municipal.

Honorable Señor Vivies:

En ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, tengo a bien referirme a su Nota s/n, calendada 11 de mayo de 2020, en la cual se consulta la opinión de esta Procuraduría de la Administración, sobre: "...si las medidas de restricciones contenidas en el Decreto Ejecutivo N°.612 de 8 de mayo de 2020, en torno a la flexibilidad en la venta y expendio de bebidas alcohólicas atentan contra el libre ejercicio de la autonomía municipal".

Señala usted expresamente lo siguiente:

".....

Fundamentándonos en esta consulta, en que la normativa constitucional, contenida en el artículo 232 y 233 establecen claramente los parámetros por medio de los cuales los municipios del país deben ejercer su derecho de autonomía.

Aunado al hecho señor procurador, de que la materia en comento, en concordancia con lo dispuesto en las normas constitucionales ante descritas, van en concordancia con las disposiciones legales dispuestas en la Ley 55 del 10 de julio de 1973 reformada por la Ley 5 del 11 de enero de 2007; sin dejar a un lado que es competencia de los municipios ordenar su territorio y que los acuerdos municipales según el artículo 242 de la constitución tienen fuerza de ley en el respectivo municipio, lo que nos crea una antinomia, si estas disposiciones legales aquí expuestas están por encima de un decreto ejecutivo, si deben ser competencias de las autoridades municipales o se debe cumplir con

las medidas de restricciones contenidas en el Decreto Ejecutivo 612 de 8 de Mayo de 2020.

El artículo 17 de la Constitución menciona que las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera que se encuentren y a los extranjeros que se encuentren bajo su jurisdicción, es por lo anterior y debido a la alta tasa de contagios que muchas autoridades tienen en sus territorios, considerando que el consumo de bebidas alcohólicas durante el confinamiento debido a la cuarentena, puede desencadenar situaciones como alterar el orden público, violencia doméstica y ser más perjudicial para los distritos que cuentan con muy pocas unidades policiales, es que le elevamos esta consulta.

No podemos dejar de mencionar el artículo 55 de la constitución el cual establece que en caso de guerra exterior o perturbación interna que amenace la paz y el orden público, se podrá declarar un estado de urgencia, suspendiendo de modo parcial o total los efectos de los artículos 21, 22, 23, 26, 27, 29 37, 38 y 47 de la Constitución y que esto debe ser declarado por el órgano ejecutivo mediante decreto acordado por Consejo de Gabinete, situación que en la actualidad no ha procedido de esta manera, sino más bien por un decreto ejecutivo, lo que violenta en sobremanera el debido proceso”.

Antes de abordar el tema objeto de su interrogante, es necesario, de una manera muy breve y sencilla, explicar dos (2) conceptos etimológicamente hablando. Veamos:

1. El primero que hace referencia al término o expresión “**atentar**”, utilizado en su consulta y;
2. El segundo, el tema que guarda relación, con la aplicación de la medida conocida como “**ley seca**”, del cual haremos un breve análisis de su significado, en nuestro país.

El verbo atentar, en su acepción de cometer un atentado, es decir, ejecutar una agresión, o desacato grave a la autoridad u ofender un principio, o bien actuar contra la vida, e integridad de una persona, o el proceder abusivo de cualquier autoridad, procede del latín *adtempto* (tratar de hacer daño a alguien); o bien emprender alguna cosa ilegal o ilícita.¹

Sobre la base de lo anterior, nuestra opinión la daremos al margen de esta expresión, procurado un criterio puramente objetivo y jurídico.

En Panamá, la **ley seca** es la prohibición de la venta y consumo de bebidas alcohólicas durante ciertas ocasiones del año o en situaciones especiales como las elecciones generales (en Panamá las elecciones de todos los cargos políticos: presidente, gobernadores, diputados, alcaldes... se realizan el mismo día).

La prohibición es aplicada a nivel de las gobernaciones provinciales y también se halla conferida en el Código Electoral. Usualmente los días de duelo nacional se prohíben el expendio y consumo, además del uso de música festiva por parte de las estaciones de radio y el cierre de los centros nocturnos tales como bares, discotecas, jardines, cantinas y clubes para caballeros. En los días feriados del 9 de enero, Viernes Santo y el Día de

¹ <http://etimologias.dechile.net/?atentar>

los Difuntos es habitual que se establezca ley seca desde las 0:00 del día feriado hasta las 00:00 del día siguiente. En el caso especial del Día de los difuntos y el Viernes Santo se ha creado una conmoción en cuanto a la espera del fin de la ley seca; por tanto, es común que los centros de diversión nocturna estén rodeados de personas esperando la apertura de los mismos a las 0:01. Durante las elecciones, la prohibición ocurre desde las 12:00 p.m., del día antes de la elección y culmina a las 12:00 p.m., del día siguiente a la elección.

Las personas que se presenten en estado de ebriedad a los centros electorales son arrestadas y conducidas a la estación de la Policía Nacional más cercana para esperar que pasen los efectos de la bebida sobre los mismos y se les aplica la sanción establecida en el Código Electoral².

En Panamá también se conoce como “**Ley Zanahoria**”, al Decreto que impone la restricción de horario a la venta y consumo de licor.

Durante la Pandemia de enfermedad por coronavirus de 2020 en Panamá se había impuesto por las autoridades gubernamentales una ley seca desde el 24 de marzo hasta el fin de la emergencia nacional; no obstante, con el recién publicado Decreto Ejecutivo No.612 de 8 de mayo de 2020, que modifica un artículo del Decreto Ejecutivo No.507 de 24 de marzo de 2020 y dicta otras disposiciones”, tal medida fue levantada de manera parcial. Veamos:

Análisis jurídico de su consulta:

I. Constitución Política de la República de Panamá.

“**Artículo 17.** Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.”

“**Artículo 27.** Toda persona puede transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio o de residencia sin más limitaciones que las que impongan las leyes o reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad y de migración”

“**Artículo 109.** Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el complemento bienestar físico, mental y social.”

El artículo 17 arriba citado, da inicio al primero de los Derechos individuales y sociales, como garantía fundamental que consagra la Carta Política panameña; destacando la protección en la vida de los nacionales y extranjeros que se encuentre bajo la jurisdicción

² https://es.wikipedia.org/wiki/Ley_seca

del territorio nacional; considerados como mínimos y no excluyentes sobre la dignidad humana.

La segunda y tercera norma constitucional referidas, constituyen los fundamentos legítimos y primigenios, en los que se sustentó el Decreto Ejecutivo No.507 de 24 de marzo de 2020, que amplía el toque de queda declarado, mediante el Decreto Ejecutivo No.490 de 17 de marzo de 2020 y dicta otras disposiciones; siendo el primero citado (el 507), uno de los tantos instrumentos emitidos por la autoridad competente, con miras a tomar las medidas necesarias para hacer desaparecer toda causa de enfermedad comunicable o mortalidad especial, así como el control de todo factor insalubre de importancia local o nacional.

En ese sentido, debemos destacar que los municipios de nuestro país, como gobierno local, reconocido por la base constitucional; juegan un rol fundamental en el desarrollo de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional; toda vez que, les permite trabajar en armónica colaboración, respetando sus competencias constitucionales y legales en beneficio de las comunidades a nivel local. Veamos:

“Artículo 232. El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito.

La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.”

“Artículo 233. Al Municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley”

Los artículos 232 y 233 hacen principal referencia, a la autonomía con que gozan los Municipios como organizaciones locales; de ahí que, las facultades de independencia o soberanía con que gozan éstos, tengan un rango constitucional que les permite cierta firmeza en lo que respecta a la toma de decisiones dentro de su circunscripción.

Vemos entonces, que el Texto Fundamental consagra este principio de **autonomía municipal**, lo que implica intrínsecamente "independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública", por ello, goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro por ley. Se entiende así, por **autonomía municipal**, el conjunto de potestades o facultades otorgadas por la Constitución de la República y la Ley del régimen municipal, a los Municipios como órganos de gobierno dentro de su división territorial, pero sin descuidar el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo como lo veremos más adelante. Estas potestades y facultades otorgadas constitucionalmente, constituyen los postulados, fundamentos o razonamientos lógicos con que deben desenvolverse las municipalidades.

Artículo 234. Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa”.

El ordenamiento positivo que emana del Texto Constitucional, dispone que al Municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

No obstante, el mandato constitucional ordena a las autoridades municipales, el cumplimiento de ésta y, además, las órdenes del Ejecutivo entre otras.

Ahora bien, estos dos artículos arriba citados (232 y 233), en contraste con el artículo 234, deben observarse conforme a la interpretación de la Constitución que debe estar orientada a considerarla como un **todo** armónico y sistemático, a partir del cual se organiza el sistema jurídico en su conjunto; esto es lo que conocemos como "**EL PRINCIPIO DE LA UNIDAD DE LA CONSTITUCIÓN**". Por su parte, a diferencia de las controversias ordinarias, los conflictos constitucionales gozan de características especiales, en atención a que las incertidumbres que involucran, siempre estarán referidas a derechos fundamentales; en tal sentido, el problema a resolver implicará tener en cuenta cómo interactúan las normas ordinarias y las disposiciones constitucionales que prevén la protección de derechos fundamentales, esto se conoce como "**EL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL**".

Existe también otro principio conocido como el de "**LA CONCORDANCIA PRÁCTICA**", en virtud del cual toda aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales debe ser resuelta "optimizando" su interpretación, es decir, sin "sacrificar" ninguno de los valores, derechos o principios concernidos, y teniendo presente que, en última instancia, todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada "Constitución orgánica" se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado.

Por último y, no menos importante es citar que, el "producto" de la interpretación sólo podrá ser considerado como válido en la medida que contribuya a integrar, pacificar y ordenar las relaciones de los poderes públicos entre sí y las de éstos con la sociedad, y esto es lo que se conoce como el "**PRINCIPIO DE LA FUNCIÓN INTEGRADORA DE LA CONSTITUCIÓN**"³

En resumen, todo esfuerzo de armonización de los principios de interpretación constitucional deben además contemplar, los principios arriba señalados; especialmente el principio de interpretación constitucional lo que busca es preservar el equilibrio y debida separación de los poderes del Estado democrático, mediante la promoción del respeto a las funciones reservadas por la Carta Magna a cada uno de ellos, como presupuesto del respeto a los derechos fundamentales, en tanto evita situaciones como la indebida intromisión de un poder sobre el otro y la interpretación cerrada, literal o aislada, de los

³<https://edwinfigueroaag.wordpress.com/2010/09/04/principios-de-interpretacion-constitucional/>
Edwin Figueroa Gutarra. *Principios de interpretación constitucional*

preceptos constitucionales, que establecen sus funciones y límites, impidiendo así el ejercicio del poder absoluto.

II. Ley 1ª. de 22 de agosto de 1916, por la cual se aprueba el Código Administrativo de la Nación.

“
CAPÍTULO SEGUNDO
Empleados de Policía

.....

Artículo 862. Son Jefes de Policía, el Presidente de la República en todo el territorio de ésta, los Gobernadores en sus Provincias, los Alcaldes en sus Distritos, los Corregidores en sus Corregimientos y Barrios, los Regidores en sus Regidurías y los Comisarios en sus Secciones
.....”

Siguiendo el contexto constitucional, que otorga autonomía al Municipio (Art.232 y 233), arriba citados, hemos aludido la norma legal (Código Administrativo, únicamente para establecer el orden jerárquico a nivel territorial de las autoridades que se identifican como Jefes de Policía, cada uno en su circunscripción), como es el caso del los Alcaldes en sus Distritos.

Establece el orden jerárquico de las Autoridades de Policía dentro de los respectivos niveles de mando en del territorio nacional; aparte de servir de fundamento legal para la expedición del Decreto Ejecutivo No.612 de 8 de mayo de 2020, que modifica un artículo del Decreto Ejecutivo No.507 de 24 de marzo de 2020, que amplía el toque de queda, decretado mediante el Decreto Ejecutivo No.490 de 17 de marzo de 2020 y dicta otras disposiciones.

III. Ley No.106 de 8 de octubre de 1973, sobre el Régimen Municipal.

“**Artículo 1-** El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. La Organización Municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.” (La subraya es nuestra)⁴

⁴ Sobre esta misma política autónoma de los Municipios, la más reciente jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia señaló lo siguiente: “Ahora bien, se observa que el actor argumenta que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, ignoró que el Municipio es una organización política autónoma, que tiene la facultad de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia, de allí que no tenía la facultad para establecer requisitos y trámites adicionales para que el Municipio pueda ejercer sus facultades en el ámbito local urbano y ordenamiento territorial, como los estipulados en los artículos 1; los numerales 4, 5, 6 y el último párrafo del artículo 3; y, el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 99 de 27 de diciembre de 2017. Ante tales hechos, observa el Tribunal que la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal, modificada mediante Ley 66 de 29 de octubre de 2015, estipula en el artículo 1 que el Municipio es una organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito, por tanto, está encargada de administrar sus propias necesidades, en consecuencia, tiene la capacidad de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia, que se ejerce en su respectivo nivel dentro del distrito, como lo alega la parte actora. Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo.

Panamá 30 de enero de 2020. El licenciado Agapito González Gómez en nombre y representación de José Blandón Figueroa, en su condición de Alcalde del Distrito de Panamá, ha presentado una demanda

Esa política autónoma a la que se refiere la norma, la debemos entender como la potestad normativa, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el Gobierno Municipal, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por Ley; también, se refiere a la capacidad efectiva de entidades a regular y administrar, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos.

Así pues, la autonomía municipal a la que se refiere el artículo 1 arriba citado, consiste en la potestad normativa, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el Gobierno Municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por Ley.

Por su parte el artículo 3, señala lo siguiente:

“Artículo 3- Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa”

El texto legal, reproduce íntegramente la disposición constitucional, respecto de la jerarquía y primacía de las normas y, su cumplimiento; reproduciendo una vez más en la figura del Alcalde, la obligatoriedad del cumplimiento de los decretos y órdenes del Ejecutivo⁵.

Asimismo, el Alcalde Municipal como parte del Gobierno Local, (instancia ejecutiva) también ejecuta otras atribuciones que se consideran importantes mencionar. Veamos:

“Artículo 44- Los Alcaldes tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los decretos y órdenes del ejecutivo y las resoluciones de los Tribunales de Justicia ordinaria administrativa.”

“Artículo 45- Los Alcaldes tendrán las atribuciones siguientes:

.....

7°. – Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Concejo Municipal.

11°. - Dictar decretos en desarrollo de los acuerdos municipales y en los asuntos relativos a su competencia.

.....“

Lo descrito en líneas que antecede, cobra relevancia pues abre el escenario del Alcalde para dictar Decretos en desarrollo de los Acuerdos Municipales, como también en los asuntos relativos a su competencia.

contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, artículo 1; los numerales 4, 5, 6 y el último párrafo del artículo 3; y, el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 99 de 27 de diciembre de 2017, emitido por el Ministerio de Vivienda y ordenamiento Territorial, publicado en la Gaceta Oficial No. 23439 de 5 de enero de 2018”.

⁵ Cfr. Artículo 44 de la Ley No.106 sobre el Régimen Municipal.

También, resulta oportuno indicar el contenido del artículo 67 de la Ley No.37 de 29 de junio de 2009, de la Descentralización de la Administración Pública; cuyo texto señala:

“Artículo 67. “La función normativa y administrativa del distrito es ejercida por el Municipio como organización política autónoma de la comunidad. La función ejecutiva y de gestión administrativa del municipio corresponde al Alcalde y la función normativa al Consejo Municipal.”

Subyace pues, de las normas arriba transcritas que, el Alcalde Municipal ejecuta la política de desarrollo aprobada por el Concejo Municipal, aparte de planificar y dirigir el desarrollo social y económico del Distrito y propone la Organización administrativa para el cumplimiento de la gestión municipal.

Cabe agregar, que el Alcalde como Jefe de la Administración Municipal y Jefe de Policía, vela por el cumplimiento del orden, la paz y la seguridad de sus comunidades; y desarrolla todo lo relativo al ornato, salubridad, la comodidad y el beneficio material de las poblaciones y de los campos. (Artículo 859 del Código Administrativo).

IV. Ley No.38 de 31 de julio de 2000, “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones”.

“Artículo 35. En las decisiones de demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.

En el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales, y los decretos alcaldicios
.....”

La ley, recoge en este artículo la conocida teoría de la jerarquía normativa del conocido teórico del derecho Hans Kelsen, se expresa en una jerarquía normativa, que enuncia la prelación de normas, que debe respetarse, para fines de sometimiento de normas de inferior alcance o referencia, con normas más generales o de carácter más amplio.

V. Decreto Ejecutivo No.507 de 24 de marzo de 2020, que amplía el Toque de Queda, decretado por mediante el Decreto Ejecutivo No.490 de 17 de marzo de 2020 y dicta otras disposiciones.”.

“Artículo 7. Se prohíbe la distribución, venta y consumo de bebidas alcohólicas en todo el territorio nacional, mientras se mantenga el Estado de Emergencia Nacional. El cumplimiento de esta disposición, conforme lo dispuesto en el artículo 234 de la Constitución Política de la República, será responsabilidad de las autoridades municipales.”

Se desprende con meridiana claridad, que la autoridad competente en el ejercicio de sus facultades legales, emitió el presente Decreto Ejecutivo y, delegó por mandato constitucional y legal, a las autoridades municipales el fiel cumplimiento del mismo, respecto de la circunscripción que compete a cada Distrito.

- **Decreto Ejecutivo No.612 de 8 de mayo de 2020, que modifica un artículo del Decreto Ejecutivo No.507 de 24 de marzo de 2020 y dicta otras disposiciones,**”.

“**Artículo 1.** Se modifica el artículo 7 del Decreto Ejecutivo No.507 de 24 de marzo de 2020, así:

Artículo 7. Mientras dure el Estado de Emergencia Nacional, la distribución, venta y consumo de bebidas alcohólicas queda sujeto a las disposiciones emitidas, por el Órgano Ejecutivo, que en todo momento atenderá a la situación sanitaria a nivel local, provincial y nacional, dictaminada por la autoridad sanitaria.

Artículo 2. Se autoriza la distribución, venta y consumo de bebidas alcohólicas en todo el territorio nacional, bajo los siguientes parámetros y restricciones:

- a. La venta solo podrá realizarse en los establecimientos comerciales que cuenten con la debida autorización para el expendio de bebidas alcohólicas.
- b. Únicamente se podrá vender al detal y en envases cerrados.
- c. La venta de bebidas alcohólicas será para consumo personal y domiciliario, dentro del marco de las restricciones de movilidad vigentes.
- d. Solo se podrá vender o despachar por persona: seis unidades de cervezas o una botella de vino o una de licor de cualquier tipo.
- e. En los casos de restaurantes que ofrezcan el servicio de comida para entrega a domicilio, sólo se permitirá la venta de una unidad de bebida alcohólica por pedido.

Artículo 3. Se prohíbe la distribución, venta y consumo de bebidas alcohólicas en las comunidades, regiones o provincias que a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto Ejecutivo, se encuentren bajo cercos sanitarios y en las que posteriormente puedan ser sujetas a esta medida sanitaria.

.....

Artículo 7. Se mantiene la vigencia del cierre temporal de los lugares y locales deportivos, de esparcimiento y/o recreación, establecidos en el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No.489 del 16 de marzo de 2020.

Igualmente, permanecen en vigor las limitaciones impuestas para los residentes, e edificios o casas establecidas en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No.489 del 16 de marzo de 2020.

.....”

La medida parcial que tomaron las autoridades competentes, con la promulgación del Decreto Ejecutivo No.612 de 8 de mayo de 2020, que modifica un artículo del Decreto Ejecutivo No.507 de 24 de marzo de 2020 y dicta otras disposiciones, fue sustentada en las evaluaciones realizadas, por la autoridad sanitaria, que permitieron iniciar la flexibilización de las medidas adoptadas previamente, para el control y mitigación de la pandemia.

Antes de concluir, debemos señalar que según el artículo 243 (241 actual) de la Constitución Política y el artículo 45 de la Ley No.106 de 1973, modificada por la Ley No.16 de 2016, los Alcaldes tienen funciones como jefes de la administración municipal, como representantes legales del Municipio, como colaboradores de la Administración de justicia y, como administradores y gerentes del bien común.⁶

VI. La autonomía constitucional de las municipalidades, en el Derecho Comparado.

España:

Para el reconocido jurista y profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de A Coruña, **Dr. Juan Francisco Sánchez González**, Secretario-interventor de la Administración Local Investigador del Área de Derecho Constitucional, la delimitación del principio constitucional de autonomía local es de vital importancia para comprender el modelo de administración local que establece la Constitución española, y, especialmente, en su repercusión en el modelo de organización territorial resultante. Las consecuencias que del mismo se derivan exigen una reflexión profunda en los fundamentos teóricos que la doctrina tradicional ha utilizado para explicar el fenómeno organizativo territorial del Estado⁷.

Sostiene el Dr. Sánchez González, que la Teoría del Estado y de la Constitución, como ciencia de la realidad es siempre práctica, pero también es cierto que le corresponde explicar, en términos jurídicos las relaciones de Poder de la Comunidad Política, ofreciendo una comprensión general de todo el sistema jurídico – político y, una explicación particular a las situaciones particulares que ofrece la sociedad. Resultado de ese proceso directo de interacción, se hace evidente que los cambios que se suceden en la realidad social influyen en la **delimitación del término autonomía**, el cual se ve modificado a través de la asimilación progresiva de esa realidad.

Explica entre otras cosas que, la delimitación del principio constitucional de autonomía local es de vital importancia para comprender el modelo de administración local que establece la Constitución española y, especialmente en su repercusión en el modelo de organización territorial resultante.

Según el autor, **la autonomía** es el atributo de toda agrupación social, la que por la misma naturaleza de su creación nace con ella, como una forma de identidad y de independencia ante las demás comunidades.

⁶ DOMÍNGUEZ BATISTA, Abilio. Artículo: “Régimen jurídico del Municipio”. www.juridicas.unam.mx

⁷ruc.udc.es › Sánchez González Juan Francisco TD 2012 PDF. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL. LA AUTONOMÍA EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL: EL SISTEMA DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL.

La primera decisión como ente autónomo será definir su personalidad como comunidad; la autonomía vendrá a hacer una cualidad del grupo social adquirida por su misma constitución y por el hecho mismo de su existencia. El individuo en su esfera personal tiende a la libertad y a ejercer la facultad de que por sí solo pueda realizar lo que él considera sea de mayor beneficio para sí mismo.

Así pues, es lógico que en la segunda esfera de su persona, que es la familia y su colectividad, por naturaleza quiera definir en comunidad lo que es bueno para él y su grupo social; el individuo debe gobernar aquella parte de su vida que le interesa principalmente a él, y la sociedad, la parte que le incumbe principalmente a ella, pues los asuntos locales están mejor administrados cuando se gestionan por los interesados, por eso, **la autonomía surge como un atributo implícito del municipio**. Es importante resaltar que la autonomía que se predica de los entes locales es una autonomía específica que sólo puede explicarse referida a los entes territoriales locales en un contexto constitucional determinado.

***Nada es más discutido en el campo de la ciencia municipal,
que la autonomía del Municipio.***

La Autonomía, siguiendo la etimología griega autos: propios y nómos: ley, es la posibilidad de darse normas a sí mismos, y la Real Academia Española la define como "Potestad que dentro de un Estado tienen **municipios**, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.⁸".

Ser autónomo supone la ausencia de tuteladas, aunque se tenga un control de tutela mediatizada.

Es importante también dejar claro en este caso, que autonomía no es lo mismo que autarquía, pues aunque ambos conceptos nos llevan a la idea de descentralización, no debemos confundirnos, la autonomía tiene una carga política e idea de gobierno, mientras que la autarquía denota una carga eminentemente económica y administrativa.⁹

Significativo resulta dentro del contexto que hasta ahora hemos visto desarrollado, por el Catedrático **Juan Francisco Sánchez González**, en su artículo intitulado: "**LA AUTONOMÍA EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL: EL SISTEMA DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL**", las opiniones que sobre este tema se han dado en otras regiones de europeas. Veamos:

"En este contexto, la doctrina italiana es una de las que más ha aportado al concepto de autonomía. Autores como el Profesor Santi Romano, fiel a su idea de ordenamiento jurídico, considera que la autonomía es la potestad del ente de darse un ordenamiento jurídico entero y propio, que se inserta en un

⁸ Diccionario de la Real Academia Española. 2001.

⁹ Op cit. Sánchez González, Juan Francisco. **EL SISTEMA DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL. LA AUTONOMÍA EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL: EL SISTEMA DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL.**

ordenamiento jurídico originario u ordenado estatal a través del reconocimiento por éste de su carácter como tal.¹⁰

Otro autor italiano que aportó a la definición de autonomía el elemento político fue M. S. Gianinni, al afirmar que los entes locales poseen una potestad propia de orientación política, que además puede ser divergente de la del mismo Estado. Se parte de considerar que la potestad de orientación política no deriva del Estado, sino de la misma mayoría de la comunidad.

La doctrina germana, en autores como Von Stein, explicaba la autonomía municipal como el medio eficaz contra la burocratización en la gestión de los intereses propios de la comunidad vecinal a través de posibilitar a los ciudadanos la intervención directa en el ámbito donde se desarrolla su vida cotidiana.¹¹

P. Laband concreta el significado de autonomía en pocas palabras, al expresar que "autonomía significa, en su sentido literal, lo contrario a ser administrado."¹²

En tal contexto, la Carta Europea de la Autonomía Local definió la autonomía local como el derecho y la capacidad efectivos de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

Por su parte, la Unión Internacional de Autoridades Locales, reunida en su XXXI Congreso Mundial, en la ciudad de Toronto, durante junio de 1993, en su artículo 20, señala que:

"La autonomía de los gobiernos locales expresa la atribución de los derechos y deberes de los gobiernos, para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local. Este derecho debe ser ejercido por representantes o cuerpos de representantes libres periódicamente elegidos mediante el sufragio universal; sus máximos directivos deben ser elegidos de modo similar o designados por el cuerpo de representantes"

.....".

Para finalizar con este primer desarrollo doctrinal europeo, debemos advertir, que ha quedado muy claro, que: *"la administración local se fundamenta en el principio representativo de participación e integración ciudadana, frente al principio burocrático que sustenta el aparato organizativo de la administración del Estado; aquélla se caracteriza,*

¹⁰ SANTI ROMANO, Teoría del Derecho Público Subjetivo, Milán, 1897, in totum.

¹¹ STEIN, V., en, CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR, J.L., "El debate sobre la autonomía municipal", RAP., núm. 147 (septiembre-diciembre, 1998), p. 68.

¹² QUINTANA ROLDÁN, C., Derecho Municipal, Porrúa, México, 2005, op. cit., nota 13, p. 183.

frente a la primera, por la institucionalización de la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y la intervención de los propios interesados afectados.

En este mismo sentido, nuestro ordenamiento positivo recoge ese principio representativo y participativo de participación e integración ciudadana, cuando en el numeral 1 del artículo 5, de la Ley No.37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública señala lo siguiente:

“Artículo 5. La descentralización de la Administración Pública se fundamenta en los siguientes principios:

1. Democrático, representativo y participativo. La descentralización tiene plena vigencia a partir del reforzamiento y valorización del papel de los Gobiernos Locales, emanados del voto popular y del fomento de una auténtica participación e integración ciudadana en la planificación, ejecución y evaluación del proceso de desarrollo local y, por ende, de la Nación, acercando la elaboración y ejecución de políticas públicas al ciudadano en la planificación del principio de proximidad.

.....”

*Fácil es, de este modo, advertir que el municipalismo cumple como ningún otro con la finalidad y el sentido que debe presidir a cualquier órgano administrativo, cual es el de servir al ciudadano”.*¹³ Situación que vemos reflejada en la normativa doméstica de nuestro país, en materia de descentralización de la administración pública.

COSTA RICA:

En el sistema político costarricense¹⁴, las municipalidades desempeñan un papel estratégico para los efectos de la participación ciudadana, la descentralización política y los intereses de las comunidades de los respectivos cantones, como circunscripciones territoriales del país. Se conoce como régimen municipal al sistema jurídico y político que regula las autoridades locales en Costa Rica y que rige los municipios, territorialmente conformados por cantones y estos por distritos. Está regulado legalmente por el **Código Municipal**.

La autonomía política administrativa de las municipalidades se comienza a ejercer en los gobiernos cantonales a partir de la aprobación de Código Municipal (1998), cuando se inicia el proceso de nombramiento de las autoridades locales, Alcaldes, Regidores Municipales y Síndicos Distritales, mediante la votación directa y universal de los ciudadanos integrantes del Cantón. La primera elección directa de Alcaldes y Regidores fue en el año 2000¹⁵.

¹³ SÁNCHEZ GONZÁLEZ. Juan Francisco. LA AUTONOMÍA EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL: EL SISTEMA DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL.

¹⁴ <file:///C:/Users/Capacitación/Desktop/Autonomia%20Constitucional%20de%20las%20Municipalidades.pdf>
LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LAS MUNICIPALIDADES. Dr. Jorge Enrique Romero-Pérez

¹⁵ ROJAS, OIman. Evolución Del Régimen Municipal En El Periodo 1999 – 2006: Caso De Costa Rica, 12 de Noviembre 2007.

La descentralización puede medirse por algunos indicadores que señalan las tendencias políticas de la sociedad hacia el proceso de profundización de la democracia, la transparencia del ejercicio de las funciones públicas y la búsqueda de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. Uno de los indicadores utilizados es el peso del gasto del gobierno local con respecto al gasto del sector público consolidado, del gobierno general o gobierno central.

El presente desarrollo doctrinal es escrito, por el Catedrático de la Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica; Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Profesor de Derecho Administrativo, el **Dr, Jorge Enrique Romero-Pérez**. Veamos:

Aspectos relevantes

- **Algunas definiciones necesarias:**

- **Estado**: Una de sus acepciones posibles, de hacerlo sinónimo de Administración Pública, la cual abarca el Poder Central y el Poder Descentralizado.
- **Poder Central**: Poder Ejecutivo
- **Poder descentralizado**: Las instituciones públicas ubicadas fuera del Poder central.
- **Institución autónoma**: Tiene potestades administrativas, normativas, políticas y financieras (ejemplos: municipalidades y universidades públicas).
- **Institución descentralizada**: Respecto de las potestades de una entidad autónoma, carece de la potestad de gobierno.

- **Autonomía municipal en la sentencia clásica 5445-99:**

En lo que respecta a la autonomía territorial municipal, el voto 5445-99, es el más **importante de todos los que ha emitido la Sala Constitucional**. Esta sentencia 5445-99, afirmó que las municipalidades o gobiernos locales lo siguiente:

- Operan de manera descentralizada frente al Gobierno de la República.
- Gozan de autonomía constitucionalmente garantizada y reforzada, que se manifiesta en materia política, al determinar sus propias metas y los medios normativos y administrativos, en cumplimiento de todo tipo de servicio público para la satisfacción del bien común en su colectividad.
- Son entidades territoriales de naturaleza corporativa y pública no estatal, dotadas de independencia en materia de gobierno y funcionamiento, lo que quiere decir, por ejemplo, que la autonomía municipal involucra aspectos tributarios, que para su validez requieren de la autorización legislativa, la contratación de empréstitos y la elaboración y disposición de sus propios ingresos y gastos, con potestades genéricas.
- La Contraloría General de la República no puede sustituir el presupuesto municipal; lo que sí puede es aprobarlo o improbarlo.
- A la Contraloría General de la República no se le puede atribuir las potestades de sentar responsabilidades civiles o disciplinarias de los empleados municipales o

de ordenar sanciones. Lo que sí cabe es el ámbito de las recomendaciones, en esta materia del empleo público.

- Las municipalidades están sujetas a los reglamentos de la Contraloría General de la República en el campo de lo que se conoce como autónomos y de servicio. Los reglamentos para el uso de vehículos municipales, quedan excluidos.
- **Concepto de autonomía municipal:**
 - Gramaticalmente, autonomía es la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.
 - Jurídicamente, esta autonomía debe ser entendida como la capacidad que tienen las municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón).
 - Esta autonomía municipal implica:
 - Libre elección de sus propias autoridades
 - *Libre gestión en las materias de su competencia*
 - La creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos.
- **Competencia municipal (ley 7794 (Código Municipal 1998):**
 - La competencia municipal es específica, exclusiva y originaria. Con estas características ella tiene jerarquía en el ámbito local.
 - No está permitido desmembrar o quebrar esta competencia. (voto 6469- 97, considerando VII).
- **Alcalde municipal:**
 - Lo que manda el Código Municipal respecto del alcalde, municipio y municipalidad.
 - Denomínese Alcalde municipal al funcionario ejecutivo indicado en el artículo 169 de la Constitución Política¹⁶.

Concluye el autor señalando que la municipalidad es una persona jurídica estatal con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.

VII. Conclusiones.

¹⁶ Artículo 169 de la Constitución Política costarricense establece que la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón estará a cargo del Gobierno Municipal, formado por un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular y por un funcionario ejecutivo designado por la ley.

Luego del análisis de la normativa constitucional y legal, tanto interna como del derecho del derecho comparado, que hemos desarrollado en el presente contexto, podemos concluir con lo siguiente:

1. La medida adoptada por las autoridades competentes al emitir el Decreto Ejecutivo No.507 de 24 de marzo de 2020, que amplía el Toque de Queda, decretado por mediante el Decreto Ejecutivo No.490 de 17 de marzo de 2020 y dicta otras disposiciones, específicamente en el artículo 7 de dicho instrumento reglamentario, se denomina o se le conoce como "Ley Seca";
2. Esta medida fue dictada con apego al ordenamiento positivo y, en observancia de la función esencial del Estado, de velar por la salud de la población de la República y, que todo individuo como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el complemento bienestar físico, mental y social;
3. El Decreto Ejecutivo No.612 de 8 de mayo de 2020, que modifica un artículo del Decreto Ejecutivo No.507 de 24 de marzo de 2020 y dicta otras disposiciones, suspendió de manera parcial, la medida impuesta de prohibición respecto a la distribución, venta y consumo de bebidas alcohólicas mientras dure el Estado de Emergencia Nacional.
4. Lo anterior quiere decir y, así debe entenderse que la medida de **Ley Seca** fue levantada parcialmente, por las autoridades competentes a nivel nacional, pero con ciertas restricciones y/o limitaciones; estas últimas, se mantienen y son de obligatorio cumplimiento, tanto a nivel nacional como local.
5. Debemos tener presente que los Decretos Administrativos, los dicta el Alcalde para nombrar, destituir, conceder licencias, vacaciones, entre otros, con relación a todos los funcionarios públicos municipales que la ley le autoriza (Corregidores y demás funcionarios nombrados por él); los Decretos Alcaldicios, son aquellos que se dictan en desarrollo de los Acuerdos Municipales (aprobados por el Concejo Municipal) y los emitidos en desarrollo de los Decretos y Ordenanzas dictados por el Ejecutivo, siempre y cuando no violen la autonomía municipal.
6. Sobre la base de lo establecido en el Decreto Ejecutivo No.612 de 8 de mayo de 2020, que modifica un artículo del Decreto Ejecutivo No.507 de 24 de marzo de 2020 y dicta otras disposiciones y, en función de las facultades conferidas por la Constitución y la Ley, a los Alcaldes Municipales, éstos, sí pueden establecer medidas de restricción (**ley seca**) para la distribución, venta y consumo de bebidas alcohólicas mientras dure el Estado de Emergencia Nacional, dentro de su circunscripción territorial, no obstante, tal medida debe ser dictada en función de los parámetros establecidos en el propio Decreto Ejecutivo No.612 de 8 de mayo de 2020.

Lo anterior quiere decir, que las medidas de restricción que dicten las autoridades municipales, respecto a la distribución, venta y consumo de bebidas alcohólicas mientras, dure el Estado de Emergencia Nacional, solo podrán ser dictadas,

respecto de la venta de bebidas alcohólicas para consumo personal y domiciliario, respetando las restricciones establecidas por la autoridad competente, en el propio Decreto Ejecutivo N°.612 de 8 de mayo de 2020.

En consecuencia, este Despacho considera que tales medidas no afectan el libre ejercicio de la autonomía municipal.

7. Por otra parte, debe tener presente, que el órgano o ente corporativo que regula la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos y que tienen fuerza de ley dentro del respectivo Distrito, es el Concejo Municipal conforme lo dispone el artículo 14 de la Ley N°.106 de 1973 y el artículo 67 de la Ley N°.37 de 2009; por ende dichos acuerdos municipales pueden ser desarrollados por los Alcaldes de conformidad con el artículo 45, numeral 11 de la Ley 106; de igual forma, los Alcaldes pueden dictar decretos bajo esta misma normativa, para los asuntos relacionados a su competencia.

Esta medida debe ser transitoria, sobre el entendido que busca disminuir el número de personas afectadas por el coronavirus (COVID-19), por considerar necesario e impostergable la adopción de providencias tendientes a afrontar, controlar y atenuar los efectos de esta pandemia declarada, por la Organización Mundial de la Salud.

Así mismo, todos los despachos Alcaldicios deben tener presente y tomar en cuenta, lo dispuesto en el artículo 11, del Decreto Ejecutivo N°.612 de 8 de mayo de 2020, que señala que los *“Municipios que por razones administrativas o económicas, tengan dificultades para el cumplimiento de las medidas dictadas en el presente Decreto Ejecutivo, deberán coordinar con el Ministerio de Gobierno y la Secretaría Nacional de Descentralización, lo necesario para su implementación y ejecución”*.

8. Para finalizar debemos hacer mención de los señalamientos hecho por el Viceministro de Salud, el Dr. Luis Sucre: “Ciudadanos están violando regulaciones sobre venta de bebidas alcohólicas en Panamá, y de continuar este comportamiento se regresará a la medida de Ley Seca.”¹⁷; “TOMAN LICOR EN LAS CALLES. Por tercera vez el Minsa advierte que regresará a la ley seca.”¹⁸

En este sentido y, bajo los parámetros jurídicos analizados tomando en consideración lo dispuesto en nuestro ordenamiento positivo, podemos expresar que los Alcaldes, dentro de sus facultades constitucionales y legales, sí pueden aplicar una medida restrictiva de prohibición (*ley seca*), respecto de la venta de bebidas alcohólicas para consumo personal y domiciliario. Se debe tener presente que las competencias trasladadas y delegadas a los municipios estarán regidas obligatoriamente, por las políticas y normas nacionales. Las instituciones respectivas colaborarán y cooperarán con los municipios para su efectivo cumplimiento. Esto en función al principio de autonomía que rige la descentralización de la administración pública en nuestro país, y que lo concibe como aquél “derecho y capacidad efectiva del gobierno en sus niveles de normar, regular,

¹⁷ Twit. Telemetro Reporta. 13 may.20

¹⁸ Manuel Vega Loo. La Prensa. 13 may 2020.

administrar los asuntos públicos de su competencia que se ejerce en su respectivo nivel".¹⁹

En función de lo cual, bajo sus competencias de autoridad de policía primaria, el Municipio, al momento de conocer de la ausencia de la infraestructura necesaria para hacer cumplir las exigencias de la ley seca, podrá adoptar las medidas que permitan velar por la seguridad de la comunidad local, precisamente, con el objetivo de preservar la unidad y seguridad de la Nación.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jabsm/cd

¹⁹ Numeral 4 del artículo 5 de la Ley No,37 de 2009, que descentraliza la administración pública.