

Panamá, 3 de julio de 2000.

Honorable Representante
JULIO T. CRESPO A.
Junta Comunal de Bella Vista.
Distrito de Panamá.
E. S. D.

Señor Representante:

Por este medio damos contestación a Nota s/n y sin fecha, recibida en este Despacho el 13 de junio del presente, en la que me solicita interpretación del artículo 12 de la Ley No.55 de 10 de julio de 1973, "Por la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales".

Paso a atender su inquietud, previa transcripción de las normas legales que guardan relación directa con la temática tratada, es decir, las licencias que se otorgan para la venta o el expendio de bebidas alcohólicas.

Por considerar que la situación planteada debe analizarse en el contexto integral de la Ley que regula lo pertinente, pasamos a transcribir los artículos 1, 2, 8 y 9 de la Ley 55 de 10 de julio de 1973, "Por la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales", que aluden a los diferentes tipos de negocios que se dedican al expendio de bebidas alcohólicas, y en qué casos no se concede la licencia para tal negocio, el contenido de estos artículos es el siguiente:

"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 de establecimientos 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 ventas al por mayor.**

El Alcalde Municipal podrá fijar los horarios que regirán en los establecimientos de venta al por menor de bebidas alcohólicas. (Lo subrayado es de este Despacho)

=====0=====

"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 (sic) e Industria 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 la (sic) 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:

..." (Lo subrayado es de este Despacho).

=====0=====

"ARTÍCULO 8. No se otorgará licencia para el funcionamiento de cantina (sic) en sitios o lugares de la República, en donde, a juicio del Alcalde del respectivo Distrito se tropiece con dificultades para la rápida y frecuente comunicación, ni en los barrios o zonas exclusivamente residenciales ni en locales situados en las inmediaciones o cercanías de las escuelas o colegios públicos o privados que, a juicio de este despacho, impidan o interrumpan las actividades afectadas, ni cuando estén situadas dentro de un radio de diez kilómetros (10 km) de campamentos donde se concentren obreros o campesinos ni en aquellos lugares que determine la Gobernación de la respectiva provincia por razones de carácter social." (Lo subrayado es de este Despacho).

=====0=====

"ARTÍCULO 9. No se concederá Licencia para el funcionamiento de nuevas cantinas en los barrios de los Distritos de Panamá y Colón y en los demás Distritos de la República cuando el número de cantinas existentes en dicha área exceda la porción de una por cada mil habitantes según el último censo oficial de población." (Lo subrayado es de este Despacho).

Analizaremos de manera conjunta las disposiciones pre-insertas, en virtud de que todas están estrechamente vinculadas; la primera de ellas, es decir, el artículo 1, resalta que existen tres clases de establecimientos que pueden dedicarse a la venta o expendio de bebidas alcohólicas, es decir, los que se dediquen a vender al por mayor; los que se dediquen a vender al por menor, en recipientes abiertos para consumo en el lugar; y, los que se dediquen a la venta al detal en recipientes llenos y cerrados, que no podrán consumirse dentro del establecimiento comercial ni en sus alrededores. Todos con las autorizaciones y licencia que correspondan en cada caso en particular. Como vemos, esta misma norma ha previsto, no obstante, que los que se dediquen a la venta de licores al por menor tendrán distintas categorías; o sea, aquellos que se dediquen a la venta al detal (*que significa- al por menor-*) de licores en recipientes abiertos para el consumo, denominados cantinas, jardines, jorones y otros similares, no les está permitido realizar las ventas que sí se le permiten a las bodegas, que son establecimientos dedicados a la venta al por menor, pero con características particulares, como por ejemplo: no permitir que se ingiera licor dentro del establecimiento ni tampoco en sus alrededores, es decir, que la propia ley hace una distinción en estos grupos de comercios.

La segunda disposición copiada, es decir, el artículo 2, claramente supedita la venta de bebidas alcohólicas en las comunidades a la autorización del Alcalde y de la Junta Comunal, ya que es al Alcalde como primera autoridad del Distrito quien tiene la potestad de conceder o negar las licencias para expendio o venta de bebidas alcohólicas, previa autorización de la Junta Comunal.

Los artículos 8 y 9, sujetan el otorgamiento de las referidas licencias, a ciertos requisitos de orden social, como por ejemplo el funcionamiento de cantinas en barrios o zonas residenciales, o la instalación de estos centros de vicio en las inmediaciones de colegios, hospitales o templos religiosos, o que exceda la proporción de una por cada mil habitantes; razones, que a nuestro juicio, son sin lugar a dudas atendibles y entendibles.

Según nos expone, desea conocer la interpretación que debe dársele al artículo 12 de la Ley 55 ibídem, cuyo texto sostiene:

"ARTÍCULO 12. No se concederá sin excepción licencia para el funcionamiento de cantinas, en lugares situados a distancia menor de (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 y privados y de templos religiosos."

Apreciamos, que la norma transcrita es una disposición de carácter negativo, en atención de que prohíbe una acción, consistente en conceder licencia para el funcionamiento de cantinas en lugares situados a determinadas distancias de escuelas y hospitales públicos y privados y de templos religiosos, tanto en el interior de la República como en las ciudades de Panamá, Colón y San Miguelito. Norma, que indudablemente, se identifica con las antes comentadas.

Sin embargo, según nos explica en su solicitud, la interrogante formulada tiene como origen, petición de autorización para la venta de bebidas alcohólicas en envases cerrados, presentada a su despacho por una sociedad anónima debidamente inscrita en el Registro Público de la Provincia de Panamá, propietaria de un establecimiento de licores, ubicado en calle El Cangrejo, jurisdicción del Corregimiento de Bella Vista, establecimiento que ahora desea dedicarse a la venta al por menor de licores en envases cerrados. De acuerdo a lo señalado, entendemos que lo que desea el petente es oficializar la apertura de un negocio dedicado a la venta al por menor de licor, tipo bodega, que es la clase de establecimiento que se ajusta a lo preceptuado en la Ley, más sin embargo, nos solicita interpretación del artículo 12 cuyo contenido según dictamen de este Despacho no se aplica a las bodegas sino a las cantinas. (Cfr. Nota No.C-276 de 19 de diciembre de 1995)

Ahora bien, el término "cantina" en su significado genérico comprende, **"los puestos públicos en que se venden bebidas y algunos**

comestibles.¹ En tanto que, las bodegas, se dedican a una actividad distinta, según el diccionario antes usado, éstas son definidas como: **"Tienda o almacén de vinos. Despensa en que se guardan comestibles."²** Conforme a la Ley 55, las bodegas se dedican al expendio de bebidas alcohólicas al por menor, en recipientes llenos y cerrados, pero les está prohibido vender licor para consumir dentro del local o en sus inmediaciones o alrededores. Mientras que, al tenor del numeral 3 del artículo 1, de la mencionada Ley, en las cantinas sí se permite el consumo de licor dentro de las mismas.

Una interpretación gramatical del artículo 12 ut supra copiado, nos indica como decíamos antes, que se trata de una disposición de carácter prohibitiva dado que, su cualidad es negar una acción, al expresar: **"No se concederá sin excepción licencia para el funcionamiento de cantinas,..."**, ello dependiendo de los lugares en donde estén ubicadas, a cien (100) metros en el interior de la República y a quinientos (500) metros en las ciudades de Panamá, Colón y San Miguelito, de las escuelas, hospitales públicos y privados y de templos religiosos.

Se colige de la solicitud bajo análisis que su preocupación está en el hecho de la proximidad del establecimiento comercial que solicita licencia para vender licor en envases cerrados y los Colegios Particulares Celestine Freinet y La Salle, ya que según nos informa esto ha sido incluso objeto de certificación por parte de la Dirección Regional de Educación de Panamá Centro del Ministerio de Educación, dirección que se pronunció respecto de la cercanía del negocio y de los referidos centros educativos, más, sin embargo, como ya hemos dicho el negocio que se pretende instalar es en todo caso un establecimiento para la venta al por menor de licores en envases cerrados, tal como expresa la solicitud, lo que claramente lo diferencia de un negocio denominado cantina.

Con relación a ello, es preciso indicarle que no existe disposición legal que prohíba la apertura de una bodega en el lugar referido, en

¹ Diccionario Enciclopédico OCEÁNO, Edición 1996. Barcelona, España. Pág. 291.

² Diccionario Enciclopédico OCEÁNO, ibídem, pág.225.

razón de que los artículos 8, 9 y 12 de la Ley 55 bajo examen, no les son aplicables a las bodegas sino a las cantinas como hemos expresado antes.

Sin duda alguna, la única norma que prevé un motivo para negar la apertura de una bodega es el artículo 3 de la tantas veces mencionada Ley 55, el cual fundamenta esta negación en las dificultades que ofrezca el local para su fácil inspección, para mayor ilustración la referida norma dice:

"ARTÍCULO 3. No se otorgarán licencias para establecimientos de venta al por mayor ni para bodegas cuando los mismos se vayan a instalar en locales que ofrezcan dificultades o inconvenientes para su fácil inspección." (Lo subrayado es de este Despacho).

Como podemos apreciar, el artículo copiado establece de manera categórica que no se concederán licencias para establecimientos de venta al por mayor ni para bodegas cuando éstos se instalen en locales en donde existan dificultades para su inspección, caso que no se asimila al que Usted nos plantea, pues el establecimiento en cuestión, hasta donde sabemos, no ha presentado dificultades para su inspección.

Los razonamientos vertidos, indudablemente, son avalados por la Honorable Corte Suprema de Justicia, ya que este Órgano en Fallo de 30 de agosto de 1993, que Usted menciona, en su parte medular expresó:

"Las razones aducidas por la Junta Comunal, para no otorgar la referida autorización, fueron las siguientes: 1-oposición de los residentes del área, que mediante encuesta pudo captarse; 2- que la ley señala que la autorización para la venta de licor está supeditada, a una por cada mil habitantes, y que en el Corregimiento que ellos actúan, hay 28 mil habitantes y que 28 negocios que se dedican a lo mismo; y, 3- por la

cercanía del local a escuelas y colegios y áreas densamente pobladas.

Frente a los argumentos expuestos debemos señalar que el argüido por la Junta Comunal de Bella Vista carece de fundamento legal, dado que la Ley 55 de 1973, establece en el artículo 3, que solamente no se otorgarán licencias para establecimientos de venta al por mayor, ni para bodegas, cuando estas se instalen en locales que ofrezcan dificultades o inconvenientes para su inspección. En este mismo orden de ideas, el establecimiento denominado Star Mart Rigel (Compañía Administradora Alpha, S.A.), no presentó dificultad alguna para su inspección, tal y como se colige de la documentación que reposa en el expediente.

Las causales esgrimidas por la Junta Comunal citada, para negar la autorización de venta de licor, son aplicables a las cantinas, negocio éste que no es igual al que realiza la sociedad demandante en este proceso.

Los artículos 8, 9 y 12 de la Ley 55 de 1973, que se consideran violados recoge los motivos que impedirán a la Junta Comunal otorgar autorizaciones para el expendio de licor en las cantinas, que están clasificadas en el numeral 3 del artículo 1 de la referida Ley que 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:

...

3. Los dedicados a la venta al detal de licores en recipientes abiertos para el consumo, denominado 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.
..."**

**Observamos que las características de una
cantina, no son iguales a los establecimientos
dedicados al comercio al por menor, como es el
caso de Star Mart Riger.**

**Situación distinta es, que se cancele las licencias
de las bodegas, entre otros establecimientos, y
que en este caso regirán las causales argüidas
por la Junta Comunal de Bella Vista que sirvieron
de base para negarle la autorización al comercio
demandante, y en este caso a quien le
corresponde llevar a cabo la cancelación, es al
Alcalde. Por ello, mal podría la Junta Comunal de
Bella Vista, arrogarse competencia que no le
corresponde.**

**Cabe agregar que la Junta Comunal de Bella
Vista, al negar la autorización para el expendio
de licor en envases cerrados, debió pronunciarse
mediante Resolución motivada y no por medio de
notas, dado que el artículo 27 de la Ley 105 de 8
de octubre de 1973, reformado por el artículo 20
de la Ley 53 de 1984, señala claramente, que los
pronunciamientos de esta Corporación en
relación a su competencia, se denominarán
resoluciones y sólo admiten recurso de
reconsideración. Claramente la Junta Comunal
supracitada ha conculcado esta norma,
decidiendo situaciones de su competencia, como
lo es la autorización para la venta de licores
mediante notas.**

**Por último cabe destacar que la referida Junta
Comunal se ha apartado de lo preceptuado en el
artículo 17, numerales 10 y 15 de la Ley 105 de
1973, reformado por la Ley 53 de 1984, el cual
diáfananamente preceptúa que algunas de sus
atribuciones, en relación a los establecimientos
en las que se vendan bebidas alcohólicas, serán**

la de Auxiliar en la vigencia de los mismos, y la de participar las autorizaciones y funcionamiento de las cantinas, y no de las bodegas o comercios que se dedican a actividades al por menor." (Lo subrayado es de este Despacho).

Se desprende del Fallo transcrito que la Honorable Corte Suprema, en el caso examinado, muy similar por cierto al que ahora nos ocupa, consideró que la licencia solicitada a la Junta Comunal de Bella Vista era procedente, toda vez que se trataba de un negocio dedicado al comercio al por menor y no de una cantina; en virtud de eso, desestimó totalmente, argumentos como: la ubicación del establecimiento comercial en barrio o zona residencial; la proximidad del negocio a colegios públicos o privados; y, la preocupación de la existencia de cantinas en exceso en relación a la proporción de la población del corregimiento, que en ese momento era de 28 mil habitantes, existiendo 28 negocios que se dedicaban a lo mismo, es decir, la proporción de un negocio por cada mil habitantes. Sostuvo, nuestro máximo Organismo de Justicia, en aquella ocasión que, las causales esgrimidas por la Junta Comunal, para negar la autorización de venta de licor, eran aplicables a las cantinas, negocio que no era igual al que realizaba la sociedad demandante. Observando que las características de una cantina, no eran iguales a los de establecimientos dedicados al comercio al por menor. Por tales motivos ordenó a la Junta Comunal expedir la autorización correspondiente para la venta de licores en envases cerrados a la empresa, como era de lugar, a través de Resolución, como lo dispone la Ley 105 de 1973, reformada por la Ley 53 de 1984, en su artículo 27.

Es, pues, en virtud del examen de las normas enunciadas y del pronunciamiento de la Honorable Corte Suprema, que consideramos que la Junta Comunal de Bella Vista sí puede autorizar lo solicitado por la Sociedad Anónima Licorera Unidas, S.A., toda vez que tal actuación no transgrede las normas existentes relacionadas con la venta o expendio de bebidas alcohólicas, ya que no se trata de la apertura de una cantina sino de un establecimiento dedicado al comercio al por menor, como lo ha puntualizado la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Respecto a su última interrogante, relacionada con la competencia que tiene la Junta Comunal para solicitar al Ministerio de Comercio e Industrias no otorgar habilitaciones de licencia o registro comercial por aumento de actividad en los renglones de venta de licores, vinos y cervezas sin la previa presentación de la licencia expedida por el Municipio de Panamá que le haya autorizado el expendio de bebidas alcohólicas. Entendemos, su preocupación puesto que el consumo de alcohol de manera frecuente produce efectos negativos a la sociedad, sin embargo, entre las atribuciones que le concede la Ley 105, en su artículo 17, no encontramos ninguna que le autorice a solicitar al Ministerio de Comercio e Industrias no otorgar licencias a los distintos comercios que se dediquen a la venta de bebidas alcohólicas. Creemos, pues, que la Ley No.25 de 26 de agosto de 1994, "Por la cual se reglamenta el ejercicio del comercio y la Explotación de la Industria,..", claramente establece que **podrán realizar actividades comerciales todas las personas naturales o jurídicas que sean titulares de una licencia, sin más limitaciones que las establecidas por la Constitución y las leyes correspondientes.** Y, en virtud de ello, la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias, expide las licencias a todas las personas naturales o jurídicas que cumplan con los requisitos que señale la Ley. (Cfr. Artículo 12 de la Ley 25 de 1994).

Esperando de esta manera haber atendido debidamente su solicitud, me suscribo, atentamente,

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.