



Panamá, 7 de agosto de 2003.

*Procuraduría de la Administración*

Licenciado  
REGINALDO RUDY  
Honorable Representante del  
Corregimiento de Penonomé, Distrito de  
Penonomé, Provincia de Coclé.  
E. S. D.

Señor Representante:

En cumplimiento de las funciones que nos asigna la ley de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos nacionales y municipales, procedo a contestar consulta elevada a este Despacho que dice:

Atendiendo el contenido del artículo 2 de la ley 55 de 1973, referente a la autorización de toldos y cantinas transitorias para fines de beneficio comunal en determinadas ocasiones (carnavales y otros) y el criterio emanado de esa institución a través del Pronunciamiento C-No.283 de 24 de Noviembre de 2000, consulto:

“¿Cuál es el manejo de lo ordenado en el citado artículo cuando la organización y desarrollo de algunas festividades mencionadas en el mismo, en este caso los Carnavales, SON ADMINISTRADAS por ejemplo, por grupos cívicos? ¿Se mantiene el enfoque de beneficio comunal sobre todos los toldos y cantinas transitorios que se establezcan?”

Iniciamos el tema, examinando el dictamen aludido, identificado con el número C-No. 283 fechado 24 de noviembre de 2000, el cual versó sobre autorización que el Consejo Municipal de Penonomé otorgó al Alcalde del Distrito, para organizar y reglamentar festividades de Carnaval, fiestas patrias, fiestas patronales y otras actividades festivas del lugar.

Como quiera que, en toda celebración o en la mayoría de ellas, se da el expendio de bebidas alcohólicas, en aquel dictamen, ciertamente, se hizo énfasis en el artículo 2 de la Ley 55 de 1973, por ser ésta la norma que regula todo lo relativo a la venta o expendio de dichas bebidas dentro de las circunscripciones distritales del país.

Al efectuarse el análisis de la normativa respectiva se concluyó que según aquella disposición las Juntas Comunales pueden aprobar autorizaciones para la venta de bebidas alcohólicas, pero quien otorga finalmente las licencias para el expendio de las mismas, en cuanto al Distrito se refiere es el Alcalde, siempre que sea a beneficio comunal, pues en esos mismos términos esta redactada la disposición in comento. Para mayor claridad del tema bajo estudio veamos ese contenido:

“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 él o los establecimientos sólo funcionen durante los días de la festividad.

Previo aprobación de la Junta Comunal, el Alcalde podrá conceder la autorización a que se refiere el

párrafo anterior, a particulares, quienes deberán pagar el impuesto anticipadamente, conforme a la siguiente tarifa:  
...” (*Subraya este Despacho*)

Este artículo ha sido motivo de varios estudios en este Despacho, como ejemplo de ello, tenemos: C-No.039/99; C-No.064/2000; C-No.145/2000; C-No.167/2000; C.No.036/2001; C.No.40/2001; entre otros. El tema en general del expendio de bebidas alcohólicas ha preocupado a esta institución, al punto de que en el año de 1999, se emitió Circular dirigida a Autoridades Nacionales, Municipales y a la Ciudadanía en General en torno a esta problemática, con el objeto de hacer un llamado a la reflexión de parte de las autoridades que autorizan la venta o el expendio de bebidas alcohólicas, a modo de ceñir esta actividad al más estricto orden y control legal, como fórmula para favorecer el proceso de recuperación social, moral y cultural que involucra irremediamente un pilar fundamental en nuestra sociedad, el núcleo familiar.

Se desprende, del contenido de la disposición copiada que cuando la actividad de expendio de bebidas alcohólicas es de carácter permanente requiere licencia expedida por el Alcalde previa autorización de la Junta Comunal, pero adicionalmente para iniciar operaciones comerciales legalmente requiere de tramitar licencia comercial ante el Ministerio de Comercio e Industrias a nombre del interesado.

En cambio cuando la venta se efectúa de forma temporal, es decir, durante los días que dure la celebración que se lleve a cabo por ocasión de fiestas regionales, fiestas patrias, de carnaval, ferias, etc., es menester que exista o medie beneficio de la comunidad. Sólo así debe el Alcalde expedir las autorizaciones correspondientes a la Junta Comunal para que ésta apruebe la actividad previo el pago de los impuestos que se causen.

Lo anterior significa que aún cuando el desarrollo de actividades festivas dentro de cualquier región del país, no sea administrada por las autoridades del Municipio o Junta Comunal respectivas sino por grupos ajenos a dichos entes como sería en este caso un grupo cívico, no debe perderse la esencia de la legislación que regula la materia, que ha sido velar por el beneficio de la comunidad, pues, como vemos en estos casos la Ley ha sido precisa al establecer que 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 fiestas patrias, de carnaval, patronales y ferias de carácter regional, o sea, festividades de carácter transitorias siempre que las mismas sean con **finés de beneficio comunal**.

Lo cual quiere decir que siempre se mantendrá el concepto de beneficio comunal en las autorizaciones que se expidan para expendio de bebidas alcohólicas, en toldos y cantinas de carácter transitorio, pues esa fue la intención del legislador al establecer dicha condición dentro de la disposición in comento, favorecer con el desarrollo de la actividad los fondos económicos de la comuna local.

Debemos tener presente dos aspectos importantes, en estos casos, veamos:

1. Que cuando la Ley es clara no puede desatenderse su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu. (Cfr. Artículo 9 del Código Civil Patrio)
2. Que rige dentro de la administración pública el principio de legalidad de los actos administrativos, lo cual deben respetar los servidores públicos y los particulares. O sea, nadie puede rebasar los límites o los parámetros que impone la Ley, lo contrario, en el caso de servidores públicos raya en el abuso de autoridad o extralimitación de funciones, conductas calificadas y sancionadas en nuestro ordenamiento penal; y, en el caso de los particulares, deriva en propiciar un vicio en un acto administrativo, que fácilmente puede ser atacado de nulo por ilegal, dejando el acto sin validez.

Así, entonces el manejo del comentado artículo sea cual fuere el Grupo, Comisión o Juntas que se encuentren debidamente acreditadas para preparar y desarrollar las actividades festivas de región determinada, siempre será el sentido que quiso imprimir el legislador al redactar la ley, que en el presente ha quedado expresamente definido, el **beneficio de la comunidad** en todo lo que se refiere a celebraciones regionales, patronales, feriales, carnestolendas, etc., o en otras palabras, celebraciones de carácter temporal.

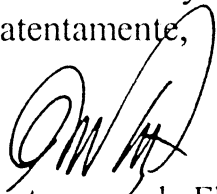
Abundamos, en explicarle que por ese mismo hecho en el dictamen que citó (C-No.283), se detalló que la disposición bajo examen (Artículo 2 de la Ley 55/73), incluye el término **podrá** para indicar que es discrecional de la Autoridad Municipal conceder o no la autorización de venta de bebidas alcohólicas, es más la autoridad se reserva el derecho de negar dicha autorización si no se cumplen las condiciones que dispone la ley, quedando entendido que el fin de las celebraciones debe propender al beneficio de la

localidad, de allí que en aquel dictamen, se plasmó claramente lo siguiente: **“En ese orden de ideas, la Junta Comunal debe demostrar y garantizar que con la actividad de ventas de bebidas alcohólicas se pretende recoger fondos para beneficio de la comunidad o para coadyuvar en las necesidades de la comunidad más apremiantes, sin que con ello, se produzcan situaciones que rayen contra la moralidad y las buenas costumbres del lugar,...”**

Luego entonces, queda claro que en la opinión comentada se exhortó la importancia de cumplir la Ley de acuerdo a su contenido, tanto que se citó Sentencia de 8 de julio de 1998, de la Sala Tercera de la Corte Suprema, referente al funcionario que tiene la facultad de otorgar los permisos para bailes, fiestas, celebraciones, discotecas, saraos, cantinas, espectáculos públicos, etc., conforme la Ley. En la referida opinión, también se sugirió que a través de un Acuerdo Municipal<sup>1</sup> se puede designar una Junta de Festejos y definir quienes la integrarán, para así comprometer su gestión y lo recaudado a obras de beneficio para la comunidad, en cuanto a la solución de sus problemas más apremiantes.

No obstante, como sea que en el presente nos encontramos según la nota elevada frente a un grupo cívico que intenta desarrollar diversas actividades de festejos de forma transitoria, la norma no deja margen a duda, la finalidad de tales debe propender al **beneficio comunal**, sin que con ello se vea afectada la salud y la moralidad de los residentes del lugar sino por lo contrario se coadyuve al progreso y desarrollo de la región.

Esperando haberle ayudado en el esclarecimiento del tema consultado, me despido, atentamente,



Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración



AMdeF/16/cch.

<sup>1</sup> Que dicte el Consejo Municipal, órgano facultado para regular la vida jurídica de los Municipios.