



República de Panamá
Ministerio Público
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro,
comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di

Chiriquí, 12 de diciembre de 2023
C-CH-No.022-23

Licenciado
Antonio Adolfo Araúz Avendaño
Alcalde del municipio de David
Provincia de Chiriquí
E. S. D.



Ref.: Facultad de los alcaldes para ordenar el cierre de establecimientos de ventas de bebidas alcohólicas.

Respetado señor Alcalde:

Me dirijo a usted, con motivo de su nota No. 404-2023 de fecha 11 de diciembre de 2023, recibida en este despacho el día 12 de diciembre de 2023, de la cual se adjunta criterio jurídico de la asesora legal del municipio de David. De cual de su escrito de consulta se nos solicita nuestra opinión jurídica sobre lo siguiente:

“Ante usted elevamos nuestra consulta, en relación a las facultades que como Alcalde me otorga el artículo 13 de la Ley 55 de 1973, conforme fue modificado por la Ley 5 del 11 de enero de 2007 y la Ley 2 del 5 de febrero de 2013 y así determinar si entre mis facultades está la de ordenar el cierre de establecimientos de venta de bebidas alcohólicas en recipientes abiertos para consumo en el lugar, independientemente de la categoría en el caso de que se incumpla las prohibiciones establecidas en la ley, tal como sería el incumplimiento con la prohibición de ubicarse a una distancia menor de 500 metros de escuelas, hospitales públicos o privados o de templos religiosos, las cantinas, las discotecas,

los clubes nocturnos, los bares y pubs, los jorones, los jardines, y demás establecimientos o negocios que se dedican a la venta de bebidas alcohólicas como una actividad significativa de su operación.”.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, acompañada del criterio legal de la oficina jurídica del municipio de David, y en virtud de la facultad de este despacho mediante el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, nos permitimos indicar lo siguiente:

I. Aspectos Generales.

Antes de dar respuesta a la consulta objeto de estudio, debemos tener presente que los alcaldes de la República de Panamá, al igual que las demás autoridades del territorio istmeño, deben estar sometidos al cumplimiento del artículo 17 de la Constitución Política de Panamá, la cual nos dice que:

“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.**” (el resaltado es nuestro).

Por otro lado, no se debe desconocer que con el nacimiento de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 “*Que descentraliza la Administración Pública*” se fortaleció a nivel de la conceptualización jurídica, las competencias de los Gobiernos Municipales; veamos el contenido de los artículos 66 y 67 de la mencionada Ley:

“Artículo 66. **El distrito es la división política-administrativa** del territorio de la provincia, sometido a la jurisdicción de un Municipio, **sobre el cual ejerce la competencia el Gobierno Municipal.**

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.” (el resaltado es nuestro).

De la excerta legal plasmada, el legislador dejó claro dos aspectos fundamentales: primero, el respeto a las competencias de los gobiernos locales y segundo, que el alcalde ejerce la función ejecutiva y administrativa del Municipio. Adicional a ello, el Código Administrativo (Ley No. 1 de 1916) en su artículo 862, modificado por el artículo 10 de la Ley No. 64 de 1925, nos dice que:



“Artículo 10. El artículo 862 del Código Administrativo quedará así:

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...**” (el resaltado es nuestro).

Sobre las bases normativas antes descritas, es fundamental mencionar que con la llegada a la vida jurídica de la Ley No. 16 de 17 de junio de 2016, se estableció en el Capítulo XI las competencias del Alcalde de Distrito, siendo oportuno citar el contenido del artículo 49, veamos:

“Artículo 49. **Corresponderá a los alcaldes de distrito el conocimiento de los procesos que se originen por infracciones a las normativas de policía**, que no impliquen un conflicto entre particulares ni el ejercicio de una pretensión de una parte frente a otra y la imposición de las sanciones que correspondan a cada caso. En particular, los alcaldes tendrán competencia para sancionar las faltas siguientes: [...] **2. Venta o expendio de licor sin los permisos correspondientes.**” (el resaltado es nuestro).

II. Argumentación Jurídica de la Secretaría Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro, comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di.

Ante el análisis de la consulta formulada, debemos mencionar tal como lo indica el criterio jurídico de la asesora legal del Municipio de David, que la Ley No. 55 de 10 de julio de 1973, específicamente en sus artículos 12 y 13, establecían algunas regulaciones para el expendio de bebidas alcohólicas a nivel municipal, siendo el alcalde de un distrito la autoridad local encargada de su cumplimiento (*sin dejar de obviar la función del Ministerio de Comercio e Industrias sobre la expedición de avisos de operaciones para el desarrollo de esta actividad comercial*), de la siguiente manera:

“Artículo 12. No se concederá sin excepción licencia para el funcionamiento de cantinas, en lugares situados a distancias menor de cien (100) metros en el interior de la República y de quinientos metros (500) en las ciudades de Panamá y Colón y en San Miguelito de las escuelas y hospitales públicos o privados y de templos religiosos.

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 respectivos 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.”.

Para una mayor comprensión de dichos artículos, es oportuno correlacionarlos con el contenido del artículo 8 de la Ley No. 55 de 1973, la cual decía que:

“Artículo 8. No se otorgará licencia para el funcionamiento de cantinas 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 campamento donde se concentren obreros o campesinos ni en aquellos lugares que determine la Gobernación de la respectiva provincia por razones de carácter social.”.

Las normas previamente citadas a lo largo del tiempo sufrieron modificaciones en dos ocasiones diferentes; la primera, a través de la Ley No. 5 de 11 de enero de 2007, publicada en la Gaceta Oficial No. 25,709 de fecha 12 de enero de 2007 “*Que agiliza el proceso de apertura de empresas y establece otras disposiciones*”, y por segunda ocasión fueron modificadas por medio de la Ley No. 2 de 5 de febrero de 2013, publicada en la Gaceta Oficial No. 27,221 de fecha 6 de febrero de 2013 “*Que reforma disposiciones de la Ley 5 de 2007 y la Ley 55 de 1973, relativas al proceso de apertura de empresas y a la regulación especial de empresas cuya actividad principal sea el expendio de bebidas alcohólicas*”, quedando los artículos 8, 12 y 13 de la siguiente manera:

“Artículo 12. El artículo 8 de la Ley 55 de 1973 queda así:

Artículo 8. No podrá ubicarse ningún establecimiento o negocio que se dedique a la venta de bebidas alcohólicas como una actividad significativa de su operación en donde haya dificultades para la rápida y frecuente comunicación, en los barrios o zonas exclusivamente residenciales, en locales situados en las inmediaciones o cercanías de las escuelas o los colegios oficiales o particulares ni en un radio de 10 kilómetros de campamentos donde se concentren obreros o campesinos. Adicionalmente, la autoridad urbanística local del respectivo distrito podrá determinar los barrios o las zonas en los que por razones de interés social no podrá ubicarse este tipo de establecimiento.



Artículo 13. El artículo 12 de la Ley 55 de 1973 queda así:

Artículo 12. De conformidad con lo preceptuado por el artículo 8, no podrán ubicarse a una distancia menor de 500 metros de escuelas, hospitales públicos o privados o de templos religiosos las cantinas, las discotecas, los clubes nocturnos, los bares, *pubs*, los jorones, los jardines ni ningún establecimiento o negocio que se dedique a la venta de bebidas alcohólicas como una actividad significativa de su operación.

Artículo 14. El enunciado del artículo 13 de la Ley 55 de 1973 queda así:

Artículo 13. El alcalde del distrito podrá sancionar u ordenar el cierre de los establecimientos de venta de bebidas alcohólicas al por menor y al detal en recipientes abiertos para el consumo en el lugar, independientemente de la categoría en los siguientes casos:

...”.

Sobre este último artículo es importante explicar que el legislador al iniciar la redacción de esta norma manifestó que, solo se puntualizaría sobre el enunciado del artículo 13 de la Ley No. 55 de 1973, lo que quiere decir que al colocar puntos sucesivos se comprende que el artículo 13 queda de la misma manera en que fue modificado en cuanto a los numerales, por la Ley No. 5 de 2007. Sobre este escenario, la Real Academia Española con sus siglas RAE, en cuanto a los puntos sucesivos ha dicho que, los mismos se utilizan para indicar la omisión de una parte del texto, comprendiéndose que “*señalan la interrupción voluntaria de un discurso cuyo final se da por conocido o sobrentendido por el interlocutor. Se usan también para evitar repetir la cita completa de un escrito largo de una obra ya mencionada*”.

Adicional a ello, cuando el numeral 4 del artículo 42 de la Ley No. 5 de 2007 (*modificado parcialmente, solo en su enunciado, por el artículo 14 de la Ley No. 2 de 2013*), hace alusión a “*Por incumplimiento de las demás prohibiciones establecidas en la presente Ley*”, dicho precepto jurídico se aplicaría a efectos de las competencias de los alcaldes en relación con los artículos 40 y 41 de la citada Ley, tal como quedaron modificados por los artículos 12 y 13 de la Ley No. 2 de 2013.

III. Conclusión

En conclusión, en esta Secretaría Provincial somos del criterio que los alcaldes desde el inicio de la vida republicana han ocupado y siguen ocupando un rol fundamental en los temas de control de las actividades locales, sobre todo cuando recaen sobre asuntos de interés social, escenario que ha sido plenamente reconocido por nuestro ordenamiento jurídico a lo largo de la historia.



Siendo las cosas así, el alcalde de un distrito en base a la Ley No. 2 de 2013, puede ordenar el cierre de los establecimientos de venta de bebidas alcohólicas al por menor y al detal en recipientes abiertos para el consumo en el lugar; tales como: las cantinas, las discotecas, los clubes nocturnos, los bares, pubs, los jorones y los jardines que se encuentren ubicados a una distancia menor de 500 metros de escuelas, hospitales públicos o privados o de templos religiosos.

De esta manera, el artículo 9 del Código Civil de Panamá, en el Capítulo III sobre “Interpretación y aplicación de la Ley”, nos ilustra al decirnos que:

“Artículo 9. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.”.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre su interrogante, en base a lo que señala el ordenamiento positivo, indicándole que la orientación vertida por este despacho no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Como muestra de mi consideración y respeto,

Dr. Giuliano Mazzanti A.
Secretario Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro,
comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di
Procuraduría de la Administración



gm.

