

jurisdicción instaurado por el licenciado Carlos Ayala, en representación de la señora Carmen Sánchez, contra el formulario de notificación No. 09318, fechado el 25 de septiembre de 1997, emitido por la Dirección Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, y para que se hagan otras declaraciones. Consecuentemente, se ORDENA el archivo del respectivo expediente.

Notifíquese

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE VALDÉS, MIRANDA, LEZCANO BASO, EN REPRESENTACIÓN DE D.R.D. ENTERPRISES, INC., PARA QUE SE DECLARE NULAS, POR ILEGALES, LA RESOLUCIÓN N° 108-98-DSL-MCH DE 1° DE JUNIO DE 1998, DICTADA POR LA ALCALDESA DEL DISTRITO DE PANAMÁ Y LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO Y PARA QUE SE HAGA OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, CUATRO (4) DE AGOSTO DEL AÑO DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La firma forense Valdés, Miranda, Lezcano Baso, en representación de D.R.D. ENTERPRISES, INC., interpuso demanda contenciosa-administrativa de plena jurisdicción para que se declare nulas, por ilegales, las Resoluciones N° 108-98-DSL-MCH de 1° de junio de 1998 y N° 221-98-DSL de 10 de septiembre de 1998, dictadas por la Alcaldesa del Distrito de Panamá y el Alcalde Encargado, respectivamente, y para que se haga otras declaraciones.

I. LOS ACTOS ACUSADOS

Por medio de la primera de estas resoluciones, la entonces Alcaldesa del Distrito de Panamá negó el permiso de expendio de bebidas alcohólicas presentada por el representante legal de la sociedad demandante por considerar que la documentación con la cual éste acompañó su solicitud estaba incompleta, pues, no aportó la Resolución numerada de la Junta Comunal que otorga el visto bueno para el expendio de bebidas alcohólicas, ni la certificación actualizada de la Corregiduría de San Francisco en la que conste la distancia existente entre el respectivo local y el templo religioso y el hospital más cercano. Además, señala el acto impugnado, que dicho permiso no se puede otorgar debido a la desproporción que existe entre la cantidad de establecimientos de venta de bebidas alcohólicas y el número de habitantes (f. 1).

A través de la Resolución N° 221-98-DSL ibídem, el Alcalde Encargado del Distrito de Panamá declaró agotada la vía gubernativa por silencio administrativo, en virtud de que ese despacho, por razón del gran volumen de negocios que allí se ventilan, no se pudo pronunciar oportunamente sobre el recurso de reconsideración instaurado contra la Resolución N° 108-98-DSL-MCH ibídem. Consecuentemente, se ordenó el archivo del aludido recurso de reconsideración (f. 2).

II. LAS NORMAS SUPUESTAMENTE VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Como normas violadas se cita los artículos 2, 9, 10, 11 y 31 de la Ley 55 de 10 de julio de 1973 y el artículo 29 de la Ley 135 de 1943, cuyos textos transcribimos a continuación:

"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.

..."

"ARTICULO 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 dichas áreas exceda la proporción de una por cada mil habitantes según el último censo oficial de población."

"ARTICULO 10.- No obstante el artículo anterior, podrán expedirse nuevas licencias para el funcionamiento de cantinas en hoteles, moteles, restaurantes y balnearios en ríos y playas que reúnan las condiciones exigidas en el Decreto 132 de 14 de noviembre de 1963, expedido por el Organismo Ejecutivo y las condiciones aprobadas por el Instituto Panameño de Turismo."

"ARTICULO 11.- Para los efectos del artículo anterior, las licencias deberán ser solicitadas ante el Alcalde por conducto del Instituto Panameño de Turismo y ajustándose estrictamente a los reglamentos del mismo, para esta clase de negocios.

Las inversiones de este tipo de establecimientos no podrán ser menos de treinta mil balboas (B/.30,000.00) en las ciudades de Panamá y Colón y de quince mil balboas (B/.15,000.00) en el resto de la República.

Para este efecto, se entiende por restaurante los establecimientos comerciales que se dediquen primordial y permanentemente al expendio de comidas preparadas acogiendo a las reglamentaciones del Instituto Panameño de Turismo."

"ARTICULO 31.- Los Alcaldes del Distrito conocerán las infracciones a las disposiciones del presente Capítulo y aplicarán las sanciones correspondientes. Las resoluciones de los Alcaldes serán apelables en efecto suspensivo ante la Gobernación respectiva.

..."

"ARTICULO 29. Las resoluciones que ponen término a un negocio o actuación administrativa de carácter nacional deben notificarse personalmente al interesado o a su representante o apoderado, dentro de los cinco días siguientes a su expedición, debiendo expresarse los recursos que por vía gubernativa procedan y el término dentro del cual deban interponerse, todo bajo la responsabilidad del funcionario correspondiente."

Según la apoderada judicial de la actora, la Resolución N° 108-98-DSL-MCH de 1° de junio de 1998 infringió los preceptos que se cita como violados en cuanto no accedió a la solicitud del permiso de expendio de bebidas alcohólicas elevada ante la Alcaldía de Panamá por su representada y la y N° 221-98-DSL de 10 de septiembre de 1998, en cuanto "no admite el recurso de apelación interpuesto". Concretamente, la infracción se dio porque su representado cumplió los requisitos señalados en los artículos 2, 10 y 11 de la Ley 55 de 1973, desarrollados en la "Guía para la obtención de licencia para el expendio de bebidas alcohólicas", al aportar los documentos que esta Guía enumera, tal como consta en el respectivo expediente administrativo.

La firma forense Valdés, Miranda, Lezcano Baso alega que en la parte resolutive de la Resolución N° 108-98-DSL-MCH de 1° de junio de 1998, la Alcaldía de Panamá ubica a su representada en un domicilio diferente al consignado por su patrocinada, creando de este modo una situación de incertidumbre para la misma.

De igual modo, dicha resolución menciona en su parte resolutive que sólo

cabe el recurso de reconsideración, violentando así el artículo 31 de la Ley 55 de 1973, que establece que las resoluciones de los Alcaldes serán apelables en efecto suspensivo ante la Gobernación respectiva.

Con relación al artículo 29 de la Ley 135 de 1943, la apoderada judicial de la actora estima que ha sido violado porque la precitada resolución no expresó los recursos a los que su patrocinada tenía derecho, específicamente, el recurso de apelación ante la Gobernación de la Provincia de Panamá (fs. 36-41).

La funcionaria demandada, por su parte, rindió su informe de conducta mediante Nota N° 775/98 DLYJ de 4 de diciembre de 1998, mientras que la señora Procuradora de la Administración contestó la demanda mediante Vista N° 265 de 15 de junio de 1999, en la cual pidió a la Sala que niegue las pretensiones de la actora (Cfr. fs. 46-50 y 68-78, respectivamente).

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A juicio de los Magistrados que integran la Sala, las pretensiones de la actora deben negarse, pues, tal como consta en autos, la actora no cumplió con todos los requisitos legales necesarios para solicitar el permiso de expendió de bebidas alcohólicas en el local comercial denominado IL GELATIERI.

Lo anterior es así, en primer lugar, porque la autorización previa al permiso de expendio de bebidas alcohólicas regulada en el artículo 2 de la Ley 55 de 1973, no fue otorgada por la Junta Comunal del Corregimiento de San Francisco, sino únicamente por el señor Juan Hernández Morales, quien para el mes de abril de 1989, era el Representante de ese Corregimiento. Para apreciar este hecho basta leer el texto del citado documento:

"El suscrito Honorable Representante de San Francisco de la Caleta, en uso de sus Facultades Legales.

CERTIFICA:

Que dá (sic) Autorización al señor GIORGIO BARTOT CARIBONI, para abrir el Local llamado "BENTLEY'S GRILL, ubicado en Vía Porras, para que venda bebidas alcohólicas ya que reúne (sic) todos los requisitos exigidos por a ley.

Dado en San Francisco de la Caleta a los cuatro días del mes de abril de mil novecientos ochenta y nueve.

Atentamente,

H. R. JUAN HERNANDEZ MORALES" (Fdo.)

Considera la Sala, que aun cuando el aludido funcionario era el representante legal de la Junta Comunal (según el artículo 7, numeral 1, de la Ley 105 de 1973), ello no lo facultaba para expedir por sí solo dicha autorización, pues, el artículo 2 de la Ley 55 ibídem alude expresamente a la "previa autorización de la Junta Comunal ...", que es un organismo integrado por el Representante de Corregimiento, el Corregidor y 5 ciudadanos designados por el primero de estos funcionarios, según el artículo 10 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973. En opinión de la Sala, lo que este precepto procura es que un tema tan importante y trascendental para la vida de la comunidad, como es la autorización para la venta de bebidas alcohólicas, sea examinado y decidido por un cuerpo colegiado del cual forman parte autoridades y miembros representativos de la misma y no tan sólo por uno de sus siete miembros. En todo caso, esa decisión del pleno de la Junta Comunal, en la que se niega o concede la autorización previa, debe materializarse a través de una resolución debidamente motivada, la cual sí puede y debe estar firmada por el Representante de Corregimiento, como representante legal de la Junta, y por el Secretario o Secretaria de la misma.

Sin perjuicio de lo expresado, la Sala observa otras dos graves anomalías en la autorización previa dada por el Representante de San Francisco. Por un lado, está el hecho de que esa autorización se expidió el 4 de abril de 1989 y la solicitud de la licencia se presentó ante la Alcaldía capitalina el día 25 de marzo de 1998, es decir, que para obtener dicha licencia la demandante pretendió utilizar una supuesta certificación o autorización expedida hacia más nueve años (Cfr. f. 7 vuelta del expediente administrativo y 4-7 de los autos, respectivamente). Por otra parte, está el hecho de que la mencionada autorización previa se expidió para la venta de bebidas alcohólicas en el local comercial denominado (restaurante) "Bentley's Grill" y la solicitud de la licencia negada mediante la Resolución N° 108-98-DSL-MCH de 1° de junio de 1998 se refiere expresamente al local comercial (restaurante) "IL GELATIERI".

Por todos estos motivos la Sala llega a la conclusión de que la demandante no cumplió el requisito establecido en el artículo 2 de la Ley 55 de 1973, relativo a la autorización previa de la Junta Comunal de San Francisco. Consecuentemente, descarta la infracción de esta norma.

La Sala observa, por otra parte, que la apoderada judicial de la actora no formuló ninguna objeción en cuanto a lo afirmado en la Resolución N° 108-98 ibídem, en el sentido de que la certificación de la Corregiduría de San Francisco aportada el señor Bartot Cariboni para probar el cumplimiento de requisito establecido en el artículo 12 de la Ley 55 de 1973, no está actualizada. Al respecto, es pertinente indicar que dicha certificación, que pretende probar que el restaurante IL GELATIERI está ubicado a una distancia de más de 500 metros de la escuela, iglesia y hospital más cercanos, ni siquiera expresa la fecha en que fue expedida y, además, se extendió para la venta de bebidas alcohólicas en el restaurante "Bentley's Grill", antes mencionado.

La apoderada judicial de la actora también estima violados los artículos 9 y 10 de la Ley 55 de 1973. La interpretación conjunta de estas normas lleva a afirmar, que los Alcaldes pueden otorgar licencias para la venta de bebidas alcohólicas en hoteles, moteles, restaurantes y balnearios, ubicados en aquellos barrios en que el número de cantinas existentes excede la proporción de una por cada mil habitantes según el censo oficial de población, siempre y cuando, tales establecimientos (hoteles, moteles, restaurantes y balnearios), cumplan las condiciones exigidas en el Decreto 132 de 14 de noviembre de 1963. La actora ciertamente probó el cumplimiento de estas condiciones ante la Alcaldía de Panamá, no obstante, tal y como sostuvo la funcionaria demandada, el artículo 10 de la Ley 55 de 1973 no obliga al Alcalde a otorgar dicho permiso o licencia si éste considera, por razones debidamente sustentadas, que el permiso solicitado debe negarse. En este caso, la negativa de la entonces Alcaldesa del Distrito de Panamá, entre otros motivos, se fundamentó en la desproporción existente entre el número de habitantes y la cantidad de cantinas existentes en el Corregimiento de San Francisco. La apoderada judicial de la actora alega que "últimamente se han extendido permisos iguales al requerido" por su patrocinada, sin embargo, omite probar dicha afirmación. Por estas razones, la Sala desestima los cargos de infracción de los artículos 9, 10 y 11 de la precitada Ley.

A juicio de la Sala, la infracción del artículo 31 de la Ley 55 de 1973 tampoco se ha producido. Una detenida y exhaustiva lectura de este precepto permite apreciar que el mismo faculta a los Alcaldes de Distrito para conocer las infracciones de las disposiciones del Capítulo Primero de esa Ley y aplicar las sanciones correspondientes y al Gobernador de la respectiva provincia, para conocer las apelaciones que se interpongan contra las resoluciones sancionatorias que en estos casos expidan los Alcaldes. Como bien sostuvo la funcionaria demandada, en estos casos el Alcalde actúa como "Jefe de Policía", porque conoce y sanciona típicas faltas administrativas, cuyo conocimiento, en segunda instancia, corresponde a los Gobernadores de provincias, como superiores jerárquicos.

En el negocio bajo estudio, sin embargo, nos encontramos ante una situación sustancialmente distinta porque la Resolución N° 108-98-DSL-MCH de 1° de junio

de 1998 no sanciona ninguna de las faltas administrativas reguladas en el Capítulo Primero de la Ley 55 de 1973 (artículos 23 y siguientes), sino que niega una licencia para la venta de bebidas alcohólicas. De lo que se trata, entonces, es de un acto dictado por la entonces Alcaldesa del Distrito de Panamá en ejercicio de funciones administrativas, esto es, como Jefa de la Administración Municipal. De allí que, al no ser la aludida resolución un acto de carácter sancionatorio, dictado en ejercicio de las funciones de policía que el citado artículo 31 ibídem le confiere a los Alcaldes de Distrito, mal podría impugnarse mediante el recurso de apelación que esta norma prevé. El artículo 51 de la Ley 106 de 1973 corrobora este razonamiento de la Sala al establecer lo siguiente:

"ARTICULO 51. Las resoluciones y demás actos de los Alcaldes, cuando se relacione con la gestión administrativa municipal, son impugnables ante los tribunales competentes.

Contra las multas y sanciones disciplinarias que impongan los Alcaldes, cuando actúen como Jefe de Policía del Distrito, cabrá el recurso de apelación ante el Gobernador de la Provincia."

Por los motivos expuestos, la Sala descarta la violación del artículo 31 de la Ley 55 de 1973 y, consecuentemente, la infracción del artículo 29 de la Ley 135 de 1943.

Como la demandante no ha probado ninguno de los cargos de ilegalidad que alega, procede declarar legales los actos administrativos impugnados.

De consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO SON ILEGALES las Resoluciones N° 108-98-DSL-MCH de 1° de junio de 1998 y N° 221-98-DSL de 10 de septiembre de 1998, dictadas por la Alcaldesa del Distrito de Panamá y el Alcalde Encargado, respectivamente, y NIEGA, por tanto, el resto de las declaraciones pedidas.

Notifíquese

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
 (fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.
 (fdo.) JANINA SMALL
 Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO RICARDO RAMIRO ARANGO, EN REPRESENTACIÓN DE R & R ARANGO Y ASOCIADOS, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN ADMR-PM-011-00, DE 26 DE ABRIL DE 2000, DICTADA POR LA ADMINISTRADORA REGIONAL DE PANAMÁ METROPOLITANA, DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE, SU ACTO CONFIRMATORIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ADAN ARNULFO ARJONA L. PANAMÁ, SIETE (7) DE AGOSTO DE DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Ricardo Ramiro Arango, en calidad de apoderado judicial de R & R ARANGO Y ASOCIADOS, S. A., ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución ADMR-PM-01-00, de 26 de abril de 2000, dictada por la Administradora Regional de Panamá Metropolitana, de la Autoridad Nacional del Ambiente, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la Resolución ADMR-PM-011-00, la funcionaria demandada sancionó a R & R ARANGO Y ASOCIADOS, S. A. con multa de diez mil balboas (B/.10,000.00),