

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: San Salvador, a las doce horas y veinticinco minutos del día veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

El presente Juicio Contencioso administrativo ha sido promovido por el señor Wilber Alexander Rivera Monge, de treinta y un años de edad al iniciarse este proceso, comerciante, de este domicilio, en carácter personal por denegación presunta de la solicitud para obtener renovación de licencia para vender bebidas alcohólicas, durante el presente año de mil novecientos noventa y nueve en su establecimiento comercial situado en Calle Turrialba, Pasaje "A" Lote número catorce, al sur Colonia Costa Rica de esta ciudad, la que fue presentada a la Alcaldía Municipal de San Salvador el día cuatro de enero del año en curso.

Han intervenido en el juicio la parte actora, la autoridad demandada y el Licenciado Miguel Angel Fernández Granillo, actuando en carácter de Agente Auxiliar delegado por el señor Fiscal General de la República.

LEIDO EL JUICIO; Y, CONSIDERANDO:

I.- En la demanda presentada el solicitante esencialmente expuso que viene a demandar al señor Alcalde Municipal de la ciudad de San Salvador, por denegación presunta de petición de renovación de licencia para el corriente año presentada el día cuatro de enero, de conformidad a lo prescrito en Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas, en la cual solicitaba autorización para que a su establecimiento, del que tiene mas de diez años de ser propietario, situado en Calle Turrialba, Pasaje "A" Lote número catorce, al sur Colonia Costa Rica de esta ciudad le fuera concedida la licencia para el año de mil novecientos noventa y nueve.

II.- La demanda fue admitida, se tuvo por parte al señor Wilber Alexander Rivera Monge, se solicitó informe a la autoridad demandada sobre la existencia del acto que se le atribuye en la demanda. En el primer informe, la expresada autoridad manifestó que el día nueve de febrero del año en curso, con el apoyo del cuerpo de agentes metropolitanos se realizó inspección al lugar, constatando que a menos de veinticinco metros se encuentra la Abarrotería Santa Rita por lo que contraviene el Art. 6 de la Ordenanza Reguladora de la Actividad de Comercialización de Bebidas Alcohólicas, y que ya emitió resolución al respecto, la que aún no se le a entregado al interesado por que no se ha presentado retirarla. Agregó certificación notarial de la transcripción del acta de inspección practicada por los agentes metropolitanos, de la resolución que denegó la licencia el día doce de febrero de este año y de escrito presentado por los vecinos del negocio, para que sea cerrado. Se ordenó la suspensión de los efectos del acto impugnado. La autoridad demandada, al rendir el informe que establece el Art. 24 de la Ley de la jurisdicción Contencioso Administrativa manifestó que la resolución controvertida fue emitida en sentido negativo por que en el negocio se pretendía vender bebidas alcohólicas fraccionadas y se encuentra operando en una zona residencial, por lo que no es procedente conceder la renovación, conforme a la Ordenanza ya relacionada. Se tuvo por parte al Licenciado Miguel Angel Fernández

Granillo como Agente auxiliar y en representación del señor Fiscal General de la República.

III. El juicio se abrió a prueba por el término de Ley. Durante dicha etapa la parte actora presentó prueba documental, agregada a folios veintiséis y veintisiete, consistente en certificación notarial de la solicitud presentada a la autoridad demandada el día cuatro de enero del presente año y del recibo de ingreso del pago para la renovación de la licencia que solicitó. El Alcalde demandado presentó prueba instrumental consistente en certificaciones notariales de: a) La solicitud del demandante; b) Del informe rendido al Gerente de Registros y Servicios por el agente que practicó la inspección, que la Ordenanza Reguladora de la Actividad de Comercialización de Bebidas Alcohólicas requiere; c) De la resolución emitida a las ocho horas treinta minutos del día diecinueve de febrero del presente año, denegando la renovación; d) Certificación de la resolución antes mencionada para ser entregada al señor Rivera Monge. Toda esta documentación se refiere a otro negocio que también es propiedad del solicitante; e) Documentación para acreditar su calidad de Alcalde. Posteriormente se corrió traslado a cada una de las partes, quienes en sus alegatos básicamente reforzaron las argumentaciones expuestas en la demanda e informes. La autoridad demandada, adjuntó al traslado las certificaciones notariales de la documentación presentada en el término de prueba, relativas al negocio objeto de estas diligencias. El Agente Auxiliar delegado por el señor Fiscal General de la República, concluyó su exposición afirmando que al peticionario no le asiste el derecho en su pretensión, ya que se observó el procedimiento correcto para denegar la petición del demandante; y, que lo que se dio es una violación del derecho de notificación que es una garantía procesal, pero que este acto en nada cambiará o modificará la resolución dictada por la Alcaldía. No se solicitó la remisión de los expedientes administrativos por considerar que en el proceso existen suficientes elementos para dictaminar la legalidad o ilegalidad de los actos adversados.

IV. De los pasajes relacionados aparece que el actor en el presente juicio, al fundamentar su pretensión, parte de la base de que la solicitud que presentó no le fue resuelta oportunamente, y, consecuentemente, ni notificada y que la resolución denegatoria pronunciada por la autoridad demandada es ilegal porque de conformidad a la ley y al derecho de él, puede ejercer su actividad.

Este Tribunal al analizar los alegatos de las partes, en relación al procedimiento acaecido en sede administrativa, hace las siguientes consideraciones:

1).- La Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas estatuye: a) La producción, elaboración y venta del alcohol y de las bebidas alcohólicas, nacionales e importados, se regulara por esa Ley, ..."sin perjuicio de las demás disposiciones que les sean aplicables"... (Art. 1); b) La aplicación de la presente Ley será competencia de los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social, de Hacienda y de los Concejos Municipales, según se determina en la presente Ley, individual o conjuntamente, según sea el caso (Art. 2); c) La venta de las bebidas alcohólicas es libre en toda la República, respetando las potestades que sobre esta materia tienen las municipalidades, de conformidad al Código Municipal (Art. 29); d) Para establecer una venta de bebidas alcohólicas y para renovar anualmente la licencia, la solicitud, con datos especificados en la

Ley se presenta a la Alcaldía Municipal de la localidad. En el plazo de treinta días debe ser resuelta y si llena los requisitos esa autoridad debe notificar al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, cuando es primera vez, y, si es renovación anual debe cancelar a la Alcaldía respectiva, en los primeros quince días del mes de enero, lo que estipule la tarifa. (Arts. 30 y 31); e) Tanto el Ministerio de Salud, como las Alcaldías Municipales, llevarán un registro de los establecimientos comerciales que vendan bebidas alcohólicas, envasadas o fraccionadas.

2.- De conformidad a lo prescrito en el Código Municipal: a) El Municipio constituye la Unidad Política Administrativa ... "con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente" ... (Art. 2); b) "Compete a los Municipios: ... 14. La regulación del funcionamiento de restaurantes, bares, clubes nocturnos y otros establecimientos similares" ... (Art. 4); c) "Son facultades del Concejo: ... 4. Emitir ordenanzas, reglamentos y acuerdos para normar el Gobierno y la administración municipal" ... (Art. 30); d) "Son obligaciones del Concejo ... 7. Contribuir a la preservación de la moral, del civismo y de los derechos e intereses de los ciudadanos" ... (Art. 31); e) Las ordenanzas, normas de aplicación general dentro del municipio, sobre asuntos de interés local, entran en vigencia ocho días después de publicadas en el Diario Oficial. (Art. 32); f) "Corresponde al Alcalde: ... 4. Cumplir y hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos y acuerdos emitidos por el Concejo" ... (Art. 48).

3.- Que en uso de las facultades que le confiere el Art. 204 número 5 de nuestra Carta Magna y el Código Municipal y con el fin de armonizar las disposiciones relacionadas en los números anteriores, aunado a las quejas y denuncias ciudadanas, el Concejo Municipal de San Salvador promulgó la Ordenanza Reguladora de la Actividad de Comercialización de Bebidas Alcohólicas, el día doce de noviembre de mil novecientos noventa y siete, publicada en el Diario Oficial número doscientos treinta y siete, Tomo trescientos treinta y siete, del dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y siete, normativa a la que debe sujetarse el accionar de los establecimientos comerciales, como el de propiedad del denunciante. Los Arts. 4, 8 y 11 de esa ordenanza, en los que la autoridad demandada fundamentó la denegatoria de la solicitud presentada por el señor Wilber Alexander Rivera Monge estatuyen que los expendios, abarroterías y mayoristas tienen prohibido vender bebidas alcohólicas fraccionadas, y que, además, para la obtención o renovación de la licencia, se presentará solicitud llenando determinados requisitos y se practicará una inspección previa que calificará, no solamente si cumple con lo estipulado en la ordenanza, sino con las características de higiene y salubridad.

4.- En ciertos casos, el principio o poder genérico de libertad con que actúan los particulares requiere para su concreción de una autorización por parte del poder público. Obtener dicha autorización se convierte en requisito sine qua non para el inicio o continuación de la actividad que se pretende.

En rigor, la autorización opera sobre actividades y derechos de titularidad privada, por lo tanto no incide en el derecho mismo, sino en la posibilidad de su ejercicio.

Afirma Trevijano Fos en su texto "Los Actos Administrativos", que la autorización afecta la validez del acto, de tal modo que la realización de la actividad sin la previa autorización constituye un acto ilícito si la actividad es material, o ilegal si la actividad es jurídica, en consecuencia, reitera que "el sujeto que pretende obtener una autorización puede actuar sólo después de su expedición".

Lo anterior implica que las autorizaciones producen efectos jurídicos ex nunc, es decir, es desde la emisión del acto de autorización que comienzan los efectos, y por ende puede desplegarse la actividad.

Señala Luciano Parejo Alfonso en su "Manual de Derecho Administrativo", que la intervención administrativa vía autorizaciones descansa en una valoración del interés público, y por ello requiere una valoración de las condiciones para obtenerla.

Para el caso, las autorizaciones para la instalación y funcionamiento de establecimientos que por su naturaleza involucren intereses de la colectividad, como en los que se expendan bebidas alcohólicas, que por el efecto mismo que causan en las personas, son fuente de intranquilidad entre los vecinos de ellos, por lo que su regulación de la ubicación es parte de la protección al bien común local.

Como es sabido, el administrado se desenvuelve en una esfera de libertad, cuya única limitación es la Ley. La incidencia de la Administración Pública sobre esta esfera de libertad, únicamente puede fundarse en la oposición de parámetros preestablecidos legalmente.

Como expone Luciano Parejo Alfonso, la incidencia en la actuación de libertades o derechos se concretiza en diversas formas y momentos. Las autorizaciones constituyen una limitación que se produce con carácter previo al ejercicio de una libertad o a la actuación de un derecho, y opera sobre actividades y derechos de titularidad privada, posibilitando su ejercicio.

Señala claramente el mencionado autor, que "la autorización (...) ha sido perfilada y se emplea para todos aquellos supuestos en que el control preventivo actuado se limita a la estricta comprobación objetivo jurídica de la observancia de las condiciones y los requisitos normativos definidos con carácter general, es decir, en que dicho control se construye en términos de potestad reglada". (Luciano Parejo Alfonso: Manual de Derecho Administrativo. Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1994. Pág. 419).

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal aclara que cuando la Ley lo configure específicamente, la autorización puede revestir un carácter discrecional. Lo que se quiere recalcar, es que por constituir limitantes al principio de libertad, los presupuestos de hecho para la emisión o denegación de las autorizaciones deben ser claros y expresos.

En el presente caso se ha establecido que la Ordenanza otorga expresamente una potestad discrecional a la autoridad demandada para la emisión de la licencia: el informe o dictamen que tendrá entonces su fundamento en las resultas de la inspección que previamente se realiza.

En vista que los parámetros de la inspección se encuentran taxativamente regulados en dicha ordenanza la emisión del referido informe constituye el ejercicio de una potestad reglada para la Autoridad. Consecuentemente, ésta debe ceñirse a los requisitos contemplados en la Ley.

Por todo lo expuesto en los numerales que anteceden es procedente declarar la legalidad de la resolución

POR TANTO, con base en las razones expuestas, disposiciones legales citadas y en los Arts. 1, 2, 29 al 31 de la Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas, 4 número 14, 30 número 4, 31 número 7, 32 y 48 número 4 del Código Municipal, Ordenanza Reguladora de la Actividad de Comercialización de Bebidas Alcohólicas, y Arts. 31, 32 y 53 L.J.C.A. a nombre de la República, la Sala FALLA: a) Declárase legal la resolución pronunciada por el Gerente de Registros y Servicios de la Alcaldía Municipal de San Salvador, a las ocho horas treinta minutos del día doce de febrero de mil novecientos noventa y nueve, mediante la cual resolvió no extender la licencia para la venta de bebidas alcohólicas en el establecimiento situado en Calle Turrialba, Pasaje "A" Lote número catorce, al sur Colonia Costa Rica de esta ciudad, propiedad del señor Wilber Alexander Rivera Monge; b) Condénase en costas a la parte demandante conforme al derecho común; e) en el acto de la notificación entréguese certificación de esta sentencia a las autoridad demandada y al Agente Auxiliar del Señor Fiscal General de la República.---M.ALF. BERNAL SILVA---J.N.R.R.---ARONETTE DIAZ---E. CIERRA---PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---J. B. DURAN---RUBRICADAS.