



Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo  
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

## INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

**NOTA CIJUL:** El Centro de Información Jurídica en Línea es un proyecto del Colegio de Abogados y la Universidad de Costa Rica, el cual consiste en facilitar a los Abogados incorporados referencias bibliográficas, investigaciones sobre temas específicos, pero **NO** emitiendo criterios sobre las distintas tesis o teorías expuestas en los diversos materiales que se utilizan para obtener información. De ahí que **NO** podemos responder su consulta sobre si SON o NO inconstitucionales los artículos que usted solicitó. Se le envían las resoluciones judiciales y pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, para que tenga elementos para poder tomar una posición al respecto.

### TEMA:

**JURISPRUDENCIA Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA SOBRE LOS ARTÍCULOS 13 Y 20 DEL DECRETO N° 17757 DENOMINADO REGLAMENTO A LA LEY SOBRE LA VENTA DE LICORES**

### SUMARIO:

#### 1. NORMATIVA.

- a. Reglamento a la Ley sobre la Venta de Licores.

#### 2. JURISPRUDENCIA.

##### a. Artículo 13.

- i. Único Dictamen de la Procuraduría sobre los artículos 13 y 20.

##### b. Artículo 20.

- i. Asunto Previo es un requisito indispensable para interponer Acción de Inconstitucionalidad.
- ii. Competencia para efectuar los cierres.
- iii. Colectividad: Requisito para interponer Acción de Inconstitucionalidad.
- iv. Cierre temporal y definitivo del negocio.



## DESARROLLO:

### 1. NORMATIVA.

#### a. Reglamento a la Ley sobre la Venta de Licores<sup>1</sup>

#### Reglamento a la Ley sobre la Venta de Licores

En ejercicio de las atribuciones y deberes que contienen los artículos 11, 28, 34, 50 y 140, incisos 3), 6) y 18) de la Constitución Política, 4°, 6°, 11, 18, 21 27 y 113 de la Ley General de la Administración Pública 42 de la Ley de Licores, artículo 50 de las Ordenanzas Municipales y,

Considerando:

1°.- Que es un deber y una atribución del Poder Ejecutivo mantener el orden y la tranquilidad de la Nación y procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, teniendo derecho la familia costarricense a la protección especial del Estado.

2°.- Que una de las formas de cumplir con el anterior mandato es a través de la reglamentación de la Ley de Licores, N° 10 del 7 de octubre de 1936 y sus reformas.

3°.- Que el alcoholismo es uno de los problemas sociales más graves que afectan al país, ya que cada año ha venido en aumento el número de personas alcohólicas produciendo ello consecuencias sumamente negativas en el ámbito social, económico y moral de la familia costarricense en particular y de la Nación en general.

4°.- Que el artículo 42 de la Ley de Licores N° 10 del 7 de octubre de 1936 y sus reformas, indica que para ejecutar dicha ley, el Poder Ejecutivo dictará el reglamento de la misma en el que especialmente tomará en cuenta las disposiciones de ese cuerpo legal que se refieren a la salvaguardia de la moralidad y de las buenas costumbres, quedando facultadas las autoridades de policía para suspender la venta de licores, cuando en cualquier establecimiento dedicado a ese negocio se produzca escándalo o alteración del orden y tranquilidad públicas.

5°.- Que a pesar de que la Ley de Licores data del año 1936, aún no se ha dictado el reglamento que imperativamente ordenó emitir.



6°.- Que las actuales circunstancias sociales y económicas del país, requieren que un reglamento de ese tipo se incorpore al ordenamiento jurídico costarricense.

Por tanto,

**DECRETAN:**

**El siguiente  
REGLAMENTO A LA LEY DE LICORES**

**CAPITULO I  
SECCION PRIMERA**

**Disposiciones generales sobre la autorización previa**

ARTÍCULO 1°.- ANULADO por Resolución de la Sala Constitucional N° 6469-97 de las 16:20 horas del 8 de octubre de 1997.

ARTÍCULO 2°.- El puesto que haya sido adquirido para un distrito no podrá utilizarse en otro.

ARTÍCULO 3°.- ANULADO por Resolución de la Sala Constitucional N° 6469-97 de las 16:20 horas del 8 de octubre de 1997.

ARTÍCULO 4°.- Los gobernadores de provincia no autorizarán la instalación, traslado o traspaso de una patente de licores cuando se presenten los casos indicados por el artículo 9° del presente Reglamento y además, cuando evidentes razones de orden, seguridad e interés público así lo recomienden o cuando se comprobare que la patente no reúne los requisitos que indica la Ley de Licores. En todos los casos deberá satisfacerse primordialmente el interés público el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados. Al respecto se observará la doctrina del artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública.

ARTÍCULO 5°.- ANULADO por Resolución de la Sala Constitucional N° 6469-97 de las 16:20 horas del 8 de octubre de 1997.

ARTÍCULO 6°.- Cuando un negocio determinado fuere autorizado para funcionar como "Licorería", no podrá vender, en ningún caso, licores para el consumo inmediato dentro del local y tampoco lo podrá hacer mediante ventanas o construcciones similares que tengan comunicación con el medio ambiente externo. Una vez autorizado, sólo en casos muy calificados siempre y cuando se respeten las demás normas legales y reglamentarias, se podrá variar la



naturaleza del negocio, cuando el cambio sea para instalar otro negocio de venta de licores como "Bar", "Taberna" y similares.

ARTÍCULO 7º.- La Gobernación de la provincia no podrá autorizar el funcionamiento de un establecimiento de licores hasta tanto no corrobore que la patente cumple con los requisitos del artículo 11 de la Ley de Licores N° 10 de 7 de octubre de 1936.

## SECCION SEGUNDA

### **Disposiciones generales sobre los negocios de venta de licores y sobre la venta del producto**

ARTÍCULO 8º.-Para vender licores nacionales se requiere de una patente de licores nacionales. Para vender licores extranjeros, incluida la cerveza de Panamá, se requiere una patente de licores extranjeros, con excepción de los licores del Area Centroamericana amparados al régimen de libre comercio, para cuya venta bastará únicamente poseer una patente de licores nacionales. Para la venta de licores finos producidos por la Fábrica Nacional de Licores o elaborados por otras empresas nacionales autorizadas por aquella, incluida la cerveza nacional, bastará poseer cualquiera de las dos patentes.

ARTÍCULO 9º.- No se permitirá la explotación de ninguna patente de licores en ninguna de sus modalidades (taberna, bar, cantina, licorería, discotecas; salones de baile, marisquerías, venta de pollo, etc.) en los siguientes casos:

- a) Si el lugar donde se fuere a explotar la patente no estuviere ubicado a más de cuatrocientos metros de iglesias católicas, instalaciones deportivas y centros de salud de todo tipo, centros infantiles de nutrición o de juegos, guarderías infantiles, escuelas, colegios y otros establecimientos educativos similares, ya sean públicos o privados, de enseñanza preescolar, primaria, secundaria, universitaria, técnica y parauniversitaria y clubes políticos. La medida se establecerá desde el punto más cercano entre el terreno total que ocuparía el negocio y el sitio que interese para los efectos de este inciso, aunque dichos puntos no estuvieren ocupados por construcciones. En igual sentido se entenderá que existen los establecimientos a que se refiere este inciso, aun en el caso de que estuvieren en proyecto formal de construcción.

(Derogado el antiguo párrafo final por el artículo 1º del Decreto Ejecutivo No. 24719 de 30 de noviembre de 1995)



b) (ANULADO por Resolución de la Sala Constitucional N° 4905-95 de las 15:21 horas del 5 de setiembre de 1995)

c) Si el lugar donde se fuere a explotar la patente estuviere ubicado en zonas exclusivamente residenciales y dedicadas por consiguiente a la habitación familiar. En estas zonas solo se podrá permitir la explotación de una patente de licores en restaurantes en que el expendio de licores es actividad secundaria y no principal. Si la venta de licores se convirtiere en la actividad principal del establecimiento, el Ministerio de Gobernación y Policía estará facultado para suspender la venta de licores en ese lugar.

(El presente inciso fue reformado por el artículo 2° del Decreto Ejecutivo N° 24719 de 30 de noviembre de 1995)

d) Podrá la Gobernación Provincial valorando la oportunidad y conveniencia, no aplicar las distancias establecidas en el inciso a), cuando se trate de Restaurantes declarados de interés turístico por la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Turismo. Sin embargo, si la venta de licores llegare en algún momento a ser actividad principal y no secundaria, burlándose así la voluntad de la Administración, el Gobernador de Provincia quedará facultado para suspender la venta de licores en aquel lugar.

(Así reformado parcial y tácitamente por el artículo 2° del Decreto Ejecutivo N° 25289 de 4 de junio de 1996).

NOTA: originalmente fue adicionado por el artículo 3° del Decreto N° 24719 de 30 de noviembre de 1995)

e) No se aplicarán las restricciones sobre distancias contenidas en el inciso a) de este artículo a aquellos actos públicos como fiestas cívicas, patronales, culturales, ferias y similares que cuenten con el permiso respectivo del Gobernador de la Provincia, quien lo podrá otorgar previa verificación de la existencia del acuerdo municipal que corresponda.

(El presente inciso fue adicionado por el artículo 3° del Decreto Ejecutivo N° 24719 de 30 de noviembre de 1995).

ARTÍCULO 10.- Con excepción de lo dispuesto en los tres incisos del artículo anterior, se podrá permitir la explotación de una patente de licores cuando se presentaren las circunstancias enumeradas, el lugar donde se pretenden instalar fuere parte material y jurídica de un hotel de los definidos en el artículo 4°, inciso a) del Reglamento de la Empresa de Hospedaje Turístico y contare con la respectiva licencia turística del Instituto Costarricense de Turismo. Además el Gobernador estará autorizado y obligado a tomar



las medidas del caso para garantizar el orden y la seguridad públicos evitando que el local del caso se convierta en negocio común y corriente de venta de licores.

NOTA: En relación con este artículo -ver especialmente la Categoría F- la Ley N° 7633 de 26 de setiembre de 1996, dispone en lo conducente:

"ARTÍCULO 2.- Categorías de negocios

Con el propósito de fijar los horarios para la venta y el expendio de bebidas alcohólicas al mayoreo y al detalle, se establecen las siguientes categorías de negocios:

Categoría A: Cantinas, bares y tabernas sin actividad de baile, que expendan, al detalle, bebidas alcohólicas para ser ingeridas dentro del establecimiento; también las licorerías que expendan bebidas para consumo fuera de él. Solo podrán venderlas entre las 11:00 horas y la medianoche.

Categoría B: Salones de baile, discotecas, clubes nocturnos y cabarés con actividad de baile, que expendan, al detalle, bebidas alcohólicas para consumirlas dentro del establecimiento. Solo podrán vender estas bebidas entre las 16:00 y las 2:30 horas.

Categoría C: Restaurantes, hoteles y pensiones que expendan bebidas alcohólicas para consumo dentro del establecimiento. Solo podrán vender estas bebidas entre las 10:00 y las 2:30 horas.

Categoría D: ...

Categoría E: ...

Categoría F: Establecimientos de las categorías A, B y C, declarados de interés turístico en los que se expendan, al detalle, bebidas alcohólicas para ser consumidas allí mismo, que reúnan los requisitos indicados por el Instituto Costarricense de Turismo. Las licencias para esta categoría serán adjudicadas por la respectiva municipalidad, previa aprobación de este Instituto. A esta categoría no se aplica restricción alguna en el horario para vender bebidas alcohólicas. En ningún caso podrá otorgarse esta licencia a hoteles sin registro de huéspedes."

ARTÍCULO 11.- No se permitirá tampoco el traslado de patentes de licores que ya estuvieren funcionando, si no se ajustare dicho



traslado a lo estipulado en los apartes a, b y c del artículo 9º del presente Reglamento.

ARTÍCULO 12.- No se permitirá la apertura de ningún puesto de licores en aquellos cantones o distritos en que no existieren autoridades de policía administrativa.

ARTÍCULO 13.- Los establecimientos que expendieren licores deberán cerrar a la hora que determine su respectiva patente. Una vez que se proceda al cierre no se permitirá en ningún caso la permanencia de clientes dentro del local. Por tal motivo los propietarios administradores, deberán avisar a sus clientes cuando se acerque la hora de cierre con suficiente antelación, para que se preparen a abandonar el local a la hora correspondiente. La infracción de esta disposición será considerada falta grave y puede ser sancionada administrativamente incluso con el cierre temporal o permanente del negocio correspondiente.

El día de las elecciones nacionales, el anterior y posterior a éstas, el jueves y viernes santos y los días que, cuando fuere necesario, señalare el Poder Ejecutivo, no se permitirá en todo el país el expendio de licores. Por tal motivo los establecimientos correspondientes deben permanecer totalmente cerrados en esas fechas.

NOTA: Ver en relación la Ley de "Regulación de Horarios de Funcionamiento en Expendios de Bebidas Alcohólicas", N° 7633 de 26 de setiembre de 1996 y en especial sus artículos 2 y 3.

ARTÍCULO 14.- Ningún establecimiento dedicado a la venta de licores puede vender tales productos a los menores de edad ni siquiera cuando sea para el consumo fuera del local. Los establecimientos dedicados sólo a la venta de licores tales como bares y cantinas ni siquiera permitirán la entrada a los menores. Los establecimientos que vendieren otros productos, como las licorerías, sólo permitirán la entrada a los menores con el fin de que compren otros productos diferentes a los licores.

Realizada la compra, deberán hacer abandono inmediato del local. Podrán permanecer los menores en establecimientos como restaurantes, "salones familiares" y similares en donde la venta de licores constituye actividad secundaria y no principal, pero en ningún caso podrán ingerir bebidas alcohólicas. Sin embargo, incluso en lugares, como los citados, en determinadas circunstancias cuando la actividad principal del lugar se observare que tiende sobre todo hacia la venta de bebidas alcohólicas, podrán



las autoridades administrativas impedir que los menores de edad permanezcan en dichos sitios, aunque estuvieren en compañía de sus padres o tutores. Los menores de dieciocho años no podrán ser dependientes, mozos, porteros, guardas o de otra manera empleados de un establecimiento dedicado a la venta de licores.

Los menores de edad con su correspondiente permiso de trabajo, pueden laborar en establecimientos donde la venta de licores sea actividad secundaria y no principal como restaurantes, salones familiares y similares. Pero en ningún caso podrán tener entre sus funciones la de servir bebidas alcohólicas. La violación a las disposiciones del presente artículo puede ser sancionado incluso con el cierre del establecimiento respectivo.

ARTÍCULO 15.- No se permitirá la explotación de una patente de licores en forma conjunta con patentes comerciales de otro tipo como en el caso de "pulpería y cantina", "bar y soda" y similares, salón de masajes, salón de ejercicios, este tipo de establecimientos deben ser instalados en forma totalmente independiente. Los establecimientos que funcionan actualmente en forma legal bajo las modalidades de "pulpería y cantina" o similares, deberán guardar una completa independencia entre ambos locales. En ese sentido los gobernadores provinciales o las demás autoridades administrativas, ordenarán que se divida o separe completamente con pared o construcción similar, las comunicaciones internas, físicas o visuales, que pudieren tener los clientes entre ambos locales.

ARTÍCULO 16.- No se permitirá en los establecimientos dedicados a la venta de licores ningún tipo de juegos ni aún los autorizados por ley, ni espectáculos, juegos de dados, exhibición de películas pornográficas, etc. Los permisos para instalar aparatos como rocolas o similares son discrecionales de los gobernadores provinciales y sólo podrán concederse en las capitales de provincia y cabeceras de cantón en los días sábado y de las seis de la tarde a las diez de la noche y siempre que se observe el orden.

Estos permisos puede revocarlos en cualquier momento el gobernador respectivo, cuando se observare que contribuyen a la alteración del orden y la tranquilidad públicos o que violaren las medidas dictadas por el Ministerio de Salud tendientes a evitar la contaminación atmosférica por medio de la emisión de sonidos. **(Anulados por resolución de la Sala Constitucional número 10000-99 del 21/12/1999)**



ARTÍCULO 17.- Las municipalidades, por acuerdo firme, pueden conceder patentes temporales para el expendio de licores por el término máximo de un mes, cuando se realicen fiestas cívicas y patronales, turnos, ferias y afines, siempre y cuando las actividades cuenten con la autorización del Gobernador de la Provincia.

Cuando quien fuere a explotar un puesto de licores en tales festejos, sea un patentado de licores en el mismo distrito, estará en la obligación en el tiempo que duren tales eventos de cerrar totalmente el otro puesto de licores. Si no lo hiciere el Gobernador o las autoridades de la Guardia Rural ordenarán la clausura del establecimiento por el tiempo correspondiente.

(Así reformado por el artículo 1º del Decreto Ejecutivo N° 21562 de 31 de agosto de 1992).

En ningún caso, durante la celebración de las citadas actividades se permitirá que se instalen ventas de licores en casas de habitación. En igual sentido, los puestos que se instalaren deben estar ubicados únicamente en el área donde se celebrarán los festejos según las indicaciones que hagan la Gobernación y la municipalidad respectiva y no podrán tener comunicación visual con el medio ambiente externo, debiendo contar con medidas de salubridad propias y adecuadas.

No se permitirá en ningún caso la venta de licores en ferias escolares colegios y centros de enseñanza y en otro tipo de actividades similares que no califiquen como fiesta cívica o patronal.

ARTÍCULO 18.- Se prohíbe la venta de todo tipo de licores, aguardientes y cerveza en los estadios y gimnasios de todo el país, ya sean públicos o privados. Los administradores y propietarios de tales establecimientos no permitirán bajo ninguna circunstancia la venta de tales productos. Asimismo deberán permitir el libre y gratuito acceso de las autoridades policiales administrativas, que en el ejercicio de sus funciones, necesitaren ingresar a esos establecimientos para garantizar el fiel cumplimiento de esta disposición.

ARTÍCULO 19.- No se autorizará la instalación de ningún puesto de licores en los márgenes de las carreteras nacionales.



## CAPITULO II

### **Del procedimiento de cierre de los negocios dedicados a la venta de licores**

ARTÍCULO 20.- Independientemente de las penas que al respecto pueden imponer las autoridades judiciales, cuando en un establecimiento dedicado a la venta de licores se produzcan escándalo, alteración del orden y la tranquilidad públicos, o cuando se violaren las disposiciones legales o reglamentarias que regulen su funcionamiento, el Ministerio de Gobernación y Policía a través de la Gobernación competente estará facultado para suspender temporal o permanentemente la venta de licores y ordenar el cierre del negocio, de conformidad con el artículo 42 de la Ley de Licores, en los casos en que fuere necesario.

ARTÍCULO 21.- Para llevar a cabo el anterior procedimiento, se estará a lo dispuesto en el Libro Segundo de la Ley General de la Administración Pública y de acuerdo con las circunstancias se empleará un procedimiento ordinario, sumario, sumarísimo o sustitutivo especial. En primera instancia actuarán los gobernadores provinciales, salvo los casos en que procediere la avocación, la suplencia y subrogación, la sustitución del acto y la sustitución del titular de conformidad con la Ley General de la Administración Pública.

ARTÍCULO 22.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4° del presente Reglamento, la Gobernación de la Provincia podrá cancelar una patente especial nacional de licores cuando se presenten los casos señalados por el artículo 20 del presente Reglamento. En estos casos, si se estuviere en presencia del vencimiento de la patente, mediante acto razonado, deben los gobernadores no renovarlos. Dicha resolución será apelable ante el Ministerio de Gobernación y Policía de conformidad con la Ley General de la Administración Pública.

(Tácitamente derogado por el artículo 11 de la Ley de "Regulación de Horarios de Funcionamiento en Expendios de Bebidas Alcohólicas" N° 7633 de 26 de setiembre de 1996. Ver Nota del artículo 5° de este Reglamento).

ARTÍCULO 23.- Se podrá ordenar la clausura de un establecimiento en forma permanente o temporal o la cancelación de cualquiera de los permisos de funcionamiento de las patentes de licores de que disfrutare, aun en el caso de que tuviere una patente especial turística sin limitación para el cierre(\*) y si se presentare



cualquiera de las circunstancias establecidas por el artículo 20 del presente Reglamento.

La resolución final firme será comunicada por el Gobernador respectivo, al Instituto Costarricense de Turismo para que proceda a la cancelación de la patente turística que al efecto se hubiere otorgado.

(\* ) Ver Nota del artículo 10 del presente Reglamento.

ARTÍCULO 24.- En los procedimientos administrativos indicados, los vecinos de un establecimiento de licores, la Asociación de Desarrollo Comunal y otros grupos similares de interés social, podrán intervenir como partes interesadas de conformidad con los artículos 275 a 281 de la Ley General de la Administración Pública. Para los efectos de las comparecencias orales y privadas, cuando fuere un grupo numeroso a criterio del gobernador, se les podrá indicar que nombren no más de tres representantes quienes participarán en la audiencia citada. Asimismo, cuando actúen en conjunto, deberán indicar un solo lugar donde atender sus notificaciones.

ARTÍCULO 25.- Rige a partir de su publicación.

Transitorio I.-Las disposiciones relacionadas con las distancias contempladas en el artículo 9° y lo establecido en el artículo 19 del presente Reglamento, no se aplicarán a los negocios que estuvieren legalmente instalados al momento en que entrare a regir el mismo.

Transitorio II.-Para el cumplimiento de las disposiciones del artículo 15 en relación a la independencia que debe existir entre locales como pulpería y cantina, a partir de la vigencia de este Reglamento se dará un plazo de 3 meses a fin de que los propietarios cumplan con lo establecido en dicho artículo.

## **2. JURISPRUDENCIA.**

### **a. Artículo 13<sup>2</sup>.**

**ARTÍCULO 13.-** Los establecimientos que expendieren licores deberán cerrar a la hora que determine su respectiva patente. Una vez que se proceda al cierre no se permitirá en ningún caso la permanencia de clientes dentro del local. Por tal motivo los propietarios administradores, deberán avisar a sus clientes cuando se acerque la



hora de cierre con suficiente antelación, para que se preparen a abandonar el local a la hora correspondiente. La infracción de esta disposición será considerada falta grave y puede ser sancionada administrativamente incluso con el cierre temporal o permanente del negocio correspondiente".

**i. Único Dictamen de la Procuraduría sobre el artículo 13<sup>3</sup>.**

**C-008-97**

16 de enero de 1997

Señor

Jorge Luis Vargas Espinoza

Gobernador Provincia de San José

Su Despacho

Estimado señor:

Con la aprobación del señor Procurador General Adjunto, damos respuesta a su oficio sin número recibido en este Despacho el día 11 de noviembre de 1996, mediante el cual solicita el criterio de este Órgano Consultivo respecto del alcance de la Ley N° 7633 de fecha 26 de setiembre de 1996, en relación con la Ley de Licores y su respectivo reglamento, así como el artículo 50 de la Ley N° 20 de 24 de julio de 1867.

En este sentido, plantea las siguientes interrogantes:

"1. ¿Cómo se puede entender la competencia del Gobernador, respecto a hacer cumplir los horarios establecidos en la Ley 7633? 2. ¿Cuál es el efecto que tuvo la Ley 7633, en relación con la Ley de Licores y su Reglamento, y el artículo 50 de las Ordenanzas Municipales que es Ley 20 de 24 de julio de 1867? 3. ¿Cómo debe interpretarse lo estipulado en los artículos 26 y 29 de la Ley de Licores, artículos 5, 13, 20 y 23 del Reglamento a la Ley de Licores? 4. ¿Se puede entender que el único responsable de velar por el cumplimiento de la ley 7633 es la Municipalidad respectiva?"

El criterio legal que se acompaña, señala que la totalidad de la normativa objeto de consulta permanece plenamente vigente después de la promulgación de la Ley N° 7633. Asimismo, llega a la conclusión de que constituye una obligación legal del Gobernador hacer cumplir la ley supracitada, y que por tanto dicha obligación no es competencia exclusiva de la Municipalidad respectiva, pues "lo que establece el artículo 4 es una responsabilidad no una potestad absoluta".



## I. Normativa aplicable al asunto sometido a criterio

En primer término, resulta conveniente hacer referencia a las normas que se ocupan sobre la materia, a fin de determinar las competencias asignadas tanto a la Municipalidad como a las Gobernaciones de Provincia en punto a la vigilancia del cumplimiento las disposiciones contenidas en la citada Ley 7633.

La Ley sobre "Regulación de horarios de funcionamiento en expendios de bebidas alcohólicas," Ley N° 7633 de fecha 26 de setiembre de 1996, (la cual entrará en vigencia a partir del 21 de abril de 1997, según lo dispone su artículo 13), establece una prohibición absoluta en cuanto a la venta de bebidas alcohólicas a menores de edad, así como su permanencia en establecimientos cuya actividad principal consista en venderlas. (Artículo 1°)

Asimismo, establece una serie de categorías de negocios expendedores de licores, así como los días en que obligatoriamente deberán permanecer cerrados. (Artículos 2 y 3)

Por último, prevé el régimen sancionatorio aplicable ante la infracción a sus disposiciones, así como los órganos jurisdiccionales competentes para su conocimiento. (Artículos 5 a 8)

Ahora bien, en lo que aquí interesa, dispone expresamente el numeral 4 del referido cuerpo normativo:

"Las municipalidades serán las responsables de velar por el cumplimiento de esta ley. Para tal efecto, podrán solicitar la colaboración de las autoridades que consideren convenientes, las cuales estarán obligadas a brindarla."

De otra parte, dispone la "Ley sobre venta de licores", N° 10 de 7 de octubre de 1936 y sus reformas, en los numerales citados en la consulta:

"Artículo 26. Queda prohibida la permanencia de personas en los establecimientos en donde se expendieren licores, por más tiempo que el necesario para la compra que hubieren entrado a hacer, o para consumir sin demora los licores comprados.

Lo antes dicho no se aplicará, en las capitales de provincia, en los establecimientos de licores extranjeros. La infracción de esta artículo se penará con multa de cinco a treinta colones, la primera vez; de treinta a cincuenta la segunda, y del doble, las demás. El dueño del establecimiento requerirá a la persona que se detenga más



de lo necesario para que se retire, y esta última será responsable de la multa"

"Artículo 29. Cualquier contravención a las disposiciones de la ley, será penada, si no se dijere otra cosa especialmente, con multa de veinticinco a cincuenta colones por primera vez, con multa de cincuenta a doscientos colones la segunda, y con la clausura del establecimiento a la tercera.

El dueño del establecimiento responderá, aunque alegare que ni en su presencia ni con su consentimiento ocurrieron los hechos, salvo que probare su inocencia.

La clausura de un establecimiento de licores, impuesta como pena, trae como consecuencia la pérdida del derecho en remate adquirido."  
(1)

\_\_\_\_\_ NOTA (1): En relación con este artículo, véase: recurso de inconstitucionalidad, resuelto por la corte Plena en sesión de 24 de marzo de 1983, así como acción de inconstitucionalidad, resuelta por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante voto N° 1012-95 del 21 de febrero de 1995.

\_\_\_\_\_ Por su parte, señala el "Reglamento a la Ley de Licores", que es Decreto Ejecutivo N° 17757-G de fecha 28 de setiembre de 1987, en los artículos en consulta:

"Artículo 5. Los gobernadores provinciales podrán conceder los permisos para el expendio de licores imponiendo determinados requisitos sobre el establecimiento respectivo, siempre y cuando respeten los derechos subjetivos y las disposiciones legales y reglamentarias. Los permisos de funcionamiento de las patentes especiales nacionales a que se refiere el artículo 35 de la Ley de Licores, interpretado por Ley N° 3791 del 16 de noviembre de 1966, serán concedidas por el Gobernador por períodos trimestrales y únicamente a clubes, hoteles, restaurantes y centros nocturnos con categoría turística, otorgada por el Instituto Costarricense de Turismo. Se podrán ir renovando por períodos iguales en forma indefinida.

Asimismo, el otorgamiento de la patente será discrecional y no obligatoria para la administración."

"Artículo 13. Los establecimientos que expendieren licores deberán cerrar a la hora que determine su respectivas patente. Una vez que se proceda al cierre no se permitirá en ningún caso la permanencia de clientes dentro del local. Por tal motivo los propietarios o administradores, deberán avisar a sus clientes cuando se acerque la



hora de cierre con suficiente antelación, para que se preparen a abandonar el local a la hora correspondiente. La infracción de esta disposición será considerada falta grave y puede ser sancionada administrativamente incluso con el cierre temporal o permanente del negocio correspondiente.

El día de las elecciones nacionales, el anterior y posterior a éstas, el jueves y viernes santos y los días que, cuando fuere necesario, señalare el Poder Ejecutivo, no se permitirá en todo el país el expendio de licores, Por tal motivo los establecimientos correspondientes deben permanecer totalmente cerrados en esas fechas."

"Artículo 20. Independientemente de las penas que al respecto pueden imponer las autoridades judiciales, cuando en un establecimiento dedicado a la venta de licores se produzcan escándalo, alteración del orden y la tranquilidad públicos, o cuando se violaren las disposiciones legales o reglamentarias que regulen su funcionamiento, el Ministerio de Gobernación y Policía, a través de la Gobernación competente estará facultado para suspender temporal o permanentemente la venta de licores y ordenar el cierre del negocio, de conformidad con el artículo 42 de la Ley de Licores, en los casos en que fuere necesario."

"Artículo 23. Se podrá ordenar la clausura de un establecimiento en forma permanente o temporal o la cancelación de cualquiera de los permisos de funcionamiento de las patentes de licores de que disfrutare, aun en el caso de que tuviere una patente especial turística sin limitación para el cierre y si se presentare cualquiera de las circunstancias establecidas por el artículo 20 del presente Reglamento. La resolución final firme será comunicada por el Gobernador respectivo, al Instituto Costarricense de Turismo para que proceda a la cancelación de la patente turística que al efecto se hubiere otorgado."

Por último, debemos recordar lo dispuesto por el artículo 50 de las Ordenanzas Municipales, (Ley N° 20 de 24 de julio de 1867 y sus reformas) cuyo texto señala:

"El Gobernador cuidará especialmente de la tranquilidad, del buen orden y de la seguridad de las personas, bienes y derechos de los ciudadanos y habitantes, del cumplimiento de la Constitución y de las leyes, de los decretos, órdenes y resoluciones del Poder Ejecutivo, de los mandamientos y sentencias de los Tribunales y Juzgados, y de todo aquello que pertenece a la policía, seguridad y propiedad de la Provincia a su mando." Dicho texto ha sido desarrollado a través de la promulgación del "Reglamento sobre la



Organización, el Funcionamiento y las Atribuciones de las Gobernaciones Provinciales" (Decreto Ejecutivo N° 17858-G de 13 de octubre de 1987), así como por el Decreto Ejecutivo N° 24422-G de fecha 8 de junio de 1995.

## II. Atribución de competencias y vigencia de las normas

Tal como se desprende de la normativa citada, las Gobernaciones de Provincia han sido investidas de una serie de competencias, a partir del artículo 50 de las Ordenanzas Municipales, norma que, en forma genérica, señala que al Gobernador le corresponde velar, entre otros, por el cumplimiento de la Constitución, las leyes y decretos del Poder Ejecutivo.

Tales atribuciones han sido reconocidas por la Sala Constitucional, que en una de sus más recientes sentencias dispuso lo siguiente:

"I. El artículo 50 de las Ordenanzas Municipales, Ley N° 20 de veinticuatro de julio de mil ochocientos sesenta y siete, le confirió a las Gobernaciones de Provincia, entra otras funciones originales y que con el devenir de los tiempos han sufrido modificaciones, las que corresponden a las típicas comprendidas en lo que doctrinalmente se conoce como poder de policía, entendido como la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales de las personas. Esta potestad, que según lo dispone el artículo 28 constitucional, ocupa el lugar de las limitaciones o límites externos, son los límites al ejercicio del derecho, que impone el ordenamiento en forma general para todos, o específicamente para algunos, según lo reconoce la doctrina nacional. Es por ello que los límites externos están recogidos en el artículo señalado, en razón del orden público, la moral, las buenas costumbres y los derechos de tercero, según se señala ahí expresamente y todo ello sin excluir los deberes constitucionales, como los contenidos en los artículos 18 y 19 idem. Y dentro de esas limitaciones, se deben reconocer las que se originan, en primer término, en el orden público, que definido por la Sala Constitucional como "el conjunto de principios que, por una parte atañen a la organización del Estado y a su funcionamiento, y, por otra, concurren a la protección de los derechos del ser humano y de los intereses de la comunidad, en un justo equilibrio para hacer posible la paz y el bienestar de la convivencia social" (sentencia N° 3550-92), que está integrado por tres categorías: la tranquilidad, la salubridad y la seguridad; en segundo orden, la moral y las buenas costumbres, "como el conjunto de principios y creencias fundamentales vigentes en la sociedad, cuya violación ofenda gravemente a la generalidad de los miembros de esa sociedad" (misma sentencia) (...). Es por ello que la Sala entiende que



derivado del contenido del artículo 50 de las Ordenanzas Municipales, es posible, en ejercicio del poder de policía, regular por la vía de reglamento, aspectos que tengan que ver con el orden público, la moral y las buenas costumbres, en el ejercicio y disfrute de otros derechos fundamentales, como en el caso que nos ocupa.

Así, el Decreto N° 17858-G, Reglamento sobre la Organización, el Funcionamiento y las Atribuciones de las Gobernaciones Provinciales, del trece de octubre de mil novecientos ochenta y siete, viene a regular en forma específica, todo lo que atañe al funcionamiento de los locales como el involucrado en este recurso; es decir, no se trata de limitar la libertad de comercio, sino de establecer las limitaciones generales para el funcionamiento de los negocios comerciales que se dedican al expendio de bebidas alcohólicas. De modo que las Gobernaciones no estaban impedidas para actuar antes de la promulgación del Decreto, aún cuando éste explicita en forma más adecuada el contenido de las competencias y atribuciones de las Gobernaciones de Provincia. Lo que el reglamento hace es determinar cómo van las Gobernaciones a ejercitar el poder de policía para cuidar del orden público que se les ha encomendado y definir sus actuaciones en protección de la moral y las buenas costumbres, de manera que se obligue a los propietarios interesados a someterse, apenas, a un régimen de control que no parece que sea excesivo ni irracional.(...) su ámbito de acción está limitado, por consiguiente, a exigir que todo negocio comercial que expende licores, lo haga con estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico que le sea aplicable. Así las cosas, estima la Sala que ninguna competencia adicional o facultad es otorgada a las Gobernaciones de Provincia vía decreto. (...) IV. Asimismo, la entrada en vigencia del Reglamento a la Ley de Licores, Decreto Ejecutivo N° 17757-G de veintiocho de setiembre de mil novecientos ochenta y siete, estableció una serie de requisitos que deben cumplir los establecimientos que se dediquen a la venta de licor. Lo dicho en el considerando anterior vale en lo que al cumplimiento de los nuevos requisitos se refiere." (Voto 3499-96 de las 15:57 horas del 10 de julio de 1996)

Ahora bien, la "Ley de Regulación de horarios de funcionamiento en expendios de bebidas alcohólicas" ha venido a normar, -en forma especial-, el horario que debe cumplirse por este tipo de establecimientos, tal como lo señala su nombre, lo relativo a venta de licor a menores de edad y la permanencia de estos en este tipo de negocios, y el correlativo régimen de sanciones aplicable en caso de inobservancia de sus específicas disposiciones.



Esta ley resulta totalmente expresa y clara al disponer, en su numeral cuarto, que el velar por el cumplimiento de ésta es competencia de las Municipalidades. Es decir, por voluntad del legislador, se ha encomendado a las corporaciones municipales esta potestad, que es tanto una atribución como un deber, de manera tal que, en lo que se refiere puntualmente a la materia objeto de esta normativa, la competencia le corresponde a las Municipalidades, pues las atribuciones que en forma genérica ostentaba la Gobernación, deben ceder ante esta norma de rango legal que resulta especial y posterior ante las disposiciones genéricas del numeral 50 de repetida cita relativo a las funciones del Gobernador.

Al respecto, señala la más moderna doctrina:

"La competencia es el conjunto de potestades conferidas por el ordenamiento jurídico a un ente público o a un órgano.

Habida cuenta de que las potestades administrativas tienen carácter funcional -pues no satisfacen un interés propio de su titular, sino un interés externo a él, como es el general o de la colectividad-, el ejercicio de la competencia no es libre para aquél, sino que constituye un acto debido en la medida que sea necesario para satisfacer el interés público cuya tutela le está encomendada.

En los supuestos en los que el ordenamiento atribuye a un ente u órgano la competencia sobre una materia o sector de la realidad de forma indeterminada, sin precisar las concretas potestades conferidas, debe entenderse, en principio -y salvo lo que pueda resultar de las atribuciones normativas en favor de otros entes u órganos-, que aquel asume la titularidad de todas las potestades públicas de actuación normativamente previstas en relación con tal materia." (ENCICLOPEDIA JURIDICA BASICA, vol.II, Madrid: Editorial Civitas, 1ra. ed., 1995, p. 1210)

En esta materia, se debe tener presente que la competencia debe ser obligatoriamente ejercida por el órgano designado para tal efecto por la ley (doctrina del artículo 70 de la Ley General de la Administración Pública), que en el caso de la Ley 7633 lo es la Municipalidad. Al respecto se señala:

"El fundamento de la irrenunciabilidad de las competencias administrativas se halla, en último término, en el principio de legalidad, entendido como vinculación positiva de la Administración al ordenamiento jurídico: en efecto, si éste atribuye una competencia a un órgano administrativo, tal órgano no puede trasladar su ejercicio a otro a no ser que haya sido habilitado para ello por el propio ordenamiento.



A la irrenunciabilidad coadyuva, además, el carácter funcional de las potestades administrativas...constituyen acto debido en la medida en que sea necesario para satisfacer el interés público cuya tutela le está encomendada." (op. cit. vol. III, p. 3761)

Por otra parte, si bien en las normas relativas a las competencias de las Gobernaciones de Provincia se le atribuyen a éstas determinadas potestades, y por su parte, la Ley sobre Venta de Licores y su reglamento se ocupaban de regular lo relativo a los horarios y días de cierre que deben cumplir los establecimientos expendedores de bebidas alcohólicas, y las respectivas multas ante su incumplimiento, es lo cierto que el legislador ha optado por regular esta materia en una nueva ley de carácter especial -sea, la Ley N° 7633-, estableciendo tanto el horario que debe ser respetado por este tipo de negocios, como las sanciones de las cuales se hará acreedor el propietario que incumpla con tales regulaciones.

En tal forma, esta específica materia, de la que se ha venido a ocupar la referida Ley 7633, presenta carácter especial y posterior frente a cualquier otra regulación que pudiere existir, de tal suerte que toda disposición que se ocupare de ello en forma distinta, ha quedado derogada en forma tácita por esta nueva normativa.

Esta Procuraduría ya se ha ocupado con anterioridad de este tema, y al respecto se ha señalado lo siguiente:

En relación con las alternativas sobre la derogación y la vigencia de las normas jurídicas, en doctrina se ha dicho que: "Cabén en este punto las siguientes formas o modalidades de derogación de una ley anterior: 1. (...)

2. (...)

3. El legislador no ha manifestado de una manera expresa su voluntad derogatoria. Sin embargo, por su contenido, alcance y significación resulta que la ley nueva viene a sustituir a una disposición anterior. En este caso existe una derogación tácita y se aplica la regla según cual la ley posterior deroga a la anterior (lex posterior derogat anterior) En los casos de los números 2 y 3 es necesaria una operación interpretativa para decidir el alcance de la derogación. La ley nueva puede derogar a la anterior en su totalidad o sólo en aquella medida en que resulte incompatible con ella. La operación interpretativa habrá de dilucidar el sentido, la materia y los destinatarios de ambas leyes, así como la oposición o incompatibilidad existente entre ellas. Y finalmente, el alcance que el legislador ha querido dar a la ley nueva, dilucidando si debe ser o no cuerpo legal que sustituya íntegramente a la ley



anterior. Como consecuencia de la apreciación interpretativa, la conclusión podrá ser que la ley nueva produce una derogación simplemente parcial, por virtud de la cual queden derogadas sólo algunas normas o disposiciones o quede limitado el alcance de a ley anterior en cuanto a su aplicación en determinados supuestos." (Luis Diez Picazo y Antonio Guillón, Sistema de Derecho Civil, Volumen I, Editorial Tecnos, Madrid, 1978, páginas 132 y 133).

De igual forma en reiteradas ocasiones la Procuraduría General de la República se ha manifestado en concordancia con el anterior criterio y ha expresado:

"El principio de "ley posterior deroga la ley anterior", sólo tiene aplicación, tratándose de leyes especiales, cuando estas regulan la misma materia..." (Dictamen C-161-83 de 19 de mayo de 1983) (En el mismo sentido ver, entre otros, C-081-84 de 27 de febrero de 1984, C-121-85 de 7 de junio de 1985, C-059-89 de 27 de mayo de 1989, C-120-92 de 3 de agosto de 1992, C-141-92 de 4 de setiembre de 1992, C-092-93 de 1 de julio de 1993).

Por su parte nuestro derecho positivo, regula lo pertinente, relacionado con la derogación de normas. Es necesario citar las disposiciones del párrafo final del artículo 129 de la Constitución Política y el artículo 8 del Código Civil:

"Artículo 129.-... La Ley no queda abrogada ni derogada, sino por otra posterior y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario".

"Artículo 8.- Las leyes sólo se derogan por otras posteriores y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario. La derogatoria tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá también a todo aquello que en ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior. Por la simple derogatoria de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado."

La derogación tácita de normas opera cuando, dos normas del ordenamiento jurídico regulan la misma materia y entre ambas normas exista incompatibilidad. En este sentido se ha dicho: "la derogación tácita o implícita de una norma se produce en el tanto en que se emita una nueva ley que disponga en forma contraria respecto de la anteriormente vigente. Es decir, en la medida en que el análisis comparativo de la ley anterior y de la ley posterior nos revela una antinomia normativa, que las torne incompatibles e impida la armonización del régimen jurídico así establecido. Se



requiere que la nueva ley, por su contenido, alcance y significación sustituya la disposición anterior".

(Dictamen C-184-89 de 26 de octubre de 1989)

Asimismo la Procuraduría ha contemplado otros supuestos de derogación tácita, como es el caso de la existencia de la dualidad de regulación:

"A su vez, ha sido criterio de esta Procuraduría el determinar la existencia de una derogación de ley cuando exista una dualidad en la regulación de determinados aspectos" (Dictamen C-155-89 del 11 de setiembre de 1989) (Véase dictamen C-199-94 de fecha 22 de diciembre de 1994, dirigido al Ministro de Seguridad Pública)

Como consecuencia de todo lo expuesto, tenemos que, analizado el contenido de la Ley N° 7633 a la luz de los principios de la derogación tácita por norma especial y posterior, debemos concluir que en la específica materia relativa a los horarios de funcionamiento de los establecimientos que expenden licor, y la venta de éste a menores de edad y su permanencia dentro de este tipo de negocios, deben ser aplicadas únicamente las disposiciones de esta nueva ley, y por tanto quienes resultan competentes para velar por su cumplimiento son las Municipalidades.

En tal sentido, las corporaciones municipales no sólo deben velar por su cumplimiento, sino que resultan ser las competentes para interponer las correspondientes acciones ante la autoridad judicial, con el objeto de que se apliquen las sanciones previstas en el cuerpo normativo de referencia. También resultan competentes para realizar cualquier interpretación necesaria para su aplicación, v. gr., si existiere duda en cuál de las categorías de negocios debe ser incluido determinado establecimiento expendedor de licor.

De otra parte, en lo que se refiere a la Ley de Licores y su respectivo reglamento, toda disposición cuyo contenido se oponga al de la ley en comentario, es decir, que tratándose de la misma materia establezca consecuencias jurídicas diferentes para iguales supuestos fácticos, -para lo que aquí nos interesa, el incumplimiento de las prohibiciones contenidas en la Ley N° 7633,- necesariamente debe ceder ante las nuevas prescripciones legales, por derogación tácita, y en consecuencia, los propietarios de establecimientos que incumplan con estas disposiciones pueden ser sancionados únicamente de conformidad con el régimen previsto en forma expresa en las nuevas normas.



Lo contrario implicaría no sólo desconocer la especialidad y posterioridad de la Ley N° 7633, sino pretender mantener un doble régimen sancionatorio para iguales supuestos, lo cual no resulta legalmente posible.

No está de más mencionar que lo antes dicho debe ser aplicado únicamente en cuanto a las disposiciones anteriores a la vigencia de la Ley N° 7633, que se ocupan de regular lo relativo a horarios para la venta de licor, y el expendio a menores de edad y su permanencia en este tipo de establecimientos, así como las sanciones ante el incumplimiento de las prohibiciones establecidas en este campo; de tal suerte que las Gobernaciones conservan en forma íntegra todas las atribuciones establecidas en la normativa sobre el particular, y de la forma que han venido siendo interpretadas por la Sala Constitucional.

Del mismo modo, todas las disposiciones de la Ley de Licores y su reglamento, no referidas concretamente a la materia de que se ocupa la "Ley sobre Regulación de horarios de funcionamiento de expendios de bebidas alcohólicas", permanecen vigentes y deben ser aplicadas por las autoridades que resulten competentes según sea el caso.

### III. Conclusión.

En virtud de las razones expuestas, este Organismo Asesor concluye que la promulgación de la Ley N° 7633 establece una competencia específica y exclusiva en favor de las Municipalidades del país para velar por el cumplimiento de las disposiciones atinentes a los horarios de venta de bebidas alcohólicas, según la clasificación que de éstos se hace en dicho cuerpo normativo. Asimismo, deberán verificar que en esos establecimientos no se permita la permanencia y la venta de licores a menores de edad. Por último, y ante el incumplimiento o violación de las anteriores restricciones, ostentan los Gobiernos municipales la competencia para gestionar la imposición del régimen sancionatorio contemplado en la Ley N° 7633. En lo que atañe a otras regulaciones no contempladas en esta Ley, las Gobernaciones de Provincia conservan las competencias anteriormente asignadas por el Ordenamiento Jurídico.

Sin otro particular,  
nos suscribimos atentamente,  
Licda. Ana Lorena Brenes Esquivel PROCURADORA ADMINISTRATIVA  
Licda. Andrea Calderón Gassmann ASISTENTE DE PROCURADOR

### **b. Artículo 20<sup>4</sup>.**



**"ARTÍCULO 20.-** Independientemente de las penas que al respecto pueden imponer las autoridades judiciales, cuando en un establecimiento dedicado a la venta de licores se produzcan escándalo, alteración del orden y la tranquilidad públicos, o cuando se violaren las disposiciones legales o reglamentarias que regulen su funcionamiento, el Ministerio de Gobernación y Policía a través de la Gobernación competente estará facultado para suspender temporal o permanentemente la venta de licores y ordenar el cierre del negocio, de conformidad con el artículo 42 de la Ley de Licores, en los casos en que fuere necesario".

**i. Asunto Previo es un requisito indispensable para interponer Acción de Inconstitucionalidad<sup>5</sup>.**

"Considerando: Único: El artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que para interponer la acción de inconstitucionalidad es necesario que exista un asunto pendiente de resolver en que se invoque esa inconstitucionalidad como medio razonable de amparar el derecho o interés que se considera lesionado. El accionante dice tener como asunto previo en los términos del citado artículo 75 el recurso de amparo interpuesto por RICAMARINA DE AMERICA SOCIEDAD ANONIMA contra la Gobernación de San José. Tal recurso de amparo se tramitó con el número de expediente 6084-M-94 y se rechazó por el fondo por sentencia número 7236-94 de las dieciséis horas treinta y nueve minutos del siete de este mes. En consecuencia, al no haber asunto previo pendiente de resolver, procede rechazar de plano esta acción".

**ii. Competencia para efectuar los cierres<sup>6</sup>.**

"De conformidad con lo que dispone el párrafo primero del numeral 102 de la Ley de esta jurisdicción, la consulta judicial facultativa procede cuando el juez tuviere dudas fundadas sobre la constitucionalidad de una norma o acto que deba aplicar, o de un acto, conducta u omisión que deba juzgar en un caso sometido a su conocimiento. Desagregando los elementos contenidos en ese precepto, se puede indicar que la admisibilidad de la consulta -en las hipótesis de ese párrafo- está condicionada a la concurrencia de los cuatro elementos siguientes: Que la formule un "juez", término genérico que -desde luego- se aplica tanto a los juzgadores unipersonales como a los tribunales colegiados, y sobre lo cual es innecesario precisar más que: a) que debe tratarse de autoridades dotadas de poder jurisdiccional, lo cual excluye las consultas formuladas por tribunales administrativos, pero sí incluye las que hagan los árbitros en el marco de los asuntos sujetos a su decisión



(nótese que lo relevante en todos los casos es que se esté ante el trámite de un proceso conducente al dictado de una sentencia o laudo arbitral, dotados de la autoridad de la cosa juzgada); y, b) que el juzgador debe estar, al momento de formular la consulta, debidamente habilitado para ejercer esa competencia (ya que mal podría pensarse que una resolución que sea inválida en el proceso en cuestión pueda surtir el efecto de dar inicio a un trámite que, como éste, posee un carácter puramente incidental).

Que existan "dudas fundadas" sobre la constitucionalidad de la norma, acto, conducta u omisión que se deba aplicar o juzgar. Esto quiere decir que el cuestionamiento debe ser razonable y ponderado. Además implica que no puede versar sobre aspectos sobre cuya constitucionalidad la Sala ya se haya pronunciado. Ello es así no sólo porque aceptar lo contrario implicaría desconocer la eficacia erga omnes de las resoluciones de esta jurisdicción, sino también dado que una consulta bajo esas circunstancias evidentemente carecería de interés actual. Pero subráyese, por su relevancia para el sub examine, que la explicada circunstancia sólo deriva de aquéllos pronunciamientos en que la Sala haya validado expresamente la adecuación de la norma, acto, conducta u omisión a los parámetros constitucionales. En consecuencia, si una norma ha superado anteriormente el examen explícito de constitucionalidad (en vía de acción o consulta), no sería viable un nuevo cuestionamiento sobre el mismo punto, pero sí podría serlo respecto de un acto, conducta u omisión basados en la misma norma, particularmente porque -en este caso- siempre existe la posibilidad de un quebranto constitucional, ya no en la norma en sí, sino en su interpretación o aplicación. A la inversa, el hecho de que un acto, conducta u omisión haya sido refrendado anteriormente (quizás en vía de amparo o hábeas corpus) no significa que no puedan existir dudas sobre la constitucionalidad de la norma misma en que aquéllos se fundamenten. Y, en esta hipótesis, la consulta judicial es pertinente.

Que exista un caso sometido al conocimiento del juzgador o tribunal. Al igual que en la acción de inconstitucionalidad, la consulta judicial nunca se da en el vacío o por mero afán académico, sino que ella debe ser relevante para la decisión o resolución del llamado "asunto previo" o "principal". Finalmente, que, en ese asunto previo, deba aplicarse la norma o juzgarse el acto, conducta u omisión que suscite la duda de constitucionalidad, aspecto que -por su relevancia para el caso- resulta conveniente precisar. En efecto, la expresión "deba aplicarse la norma o juzgarse el acto, conducta u omisión", conlleva un sentido actual



muy definido y totalmente distinto a que si la ley hablara en términos de que "pueda aplicarse la norma o juzgarse el acto, conducta u omisión". La consulta judicial no procede ante la mera eventualidad de que acaezcan esas circunstancias, ya que -como se explicó arriba- esta concepción equivaldría a que se inviertan los recursos de la jurisdicción constitucional en un simple ejercicio académico o doctrinario. Para que la consulta sea viable, el juzgador debe estar enfrentado, con certidumbre y en tiempo presente, a la aplicación de la norma o al juzgamiento del acto, conducta u omisión que le suscite una duda de constitucionalidad.

En el sub examine, la Procuraduría General de la República cuestiona tanto la admisibilidad como la pertinencia de la consulta que formula el señor Juez 2 de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Dice que es inadmisibile porque el asunto previo se encuentra en alzada, al haberse impugnado el auto inicial del interdicto n 278-96, lo cual supone que -de acoger el superior la apelación- el consultante no se verá precisado a aplicar las normas cuestionadas. Y dice que es impertinente, porque la Sala ya se ha pronunciado repetidamente, en vía de amparo, sobre la constitucionalidad de la actividad de los Gobernadores de provincia en casos como el que se discute en el asunto principal.

En cuanto a lo segundo (que, por razones de orden, se examinará de inicio), se debe rechazar el alegato formulado. Ya se explicó arriba que el hecho de que la Sala se haya pronunciado repetidamente, en vía de amparo, sobre determinados actos o conductas imputados a uno de los Gobernadores provinciales, no prejuzga necesariamente sobre la constitucionalidad de las normas en que se fundaron. Así pues, y sin insistir tampoco sobre el hecho de que los precedentes de la Sala no son vinculantes para sí misma, se ve que sigue abierta la puerta para que -en esta u otra oportunidad- se vierta criterio sobre ese extremo.

No obstante lo anterior, sí comparte la Sala la primera de las defensas argüidas por la Procuraduría General de la República. Como queda claro a la vista del expediente principal, la representante del Estado impugnó en su momento el curso del proceso interdictal, lo que condujo a que -por vía de apelación por inadmisión- la Sección Primera del Tribunal Superior Contencioso Administrativo, con sentencia n 339-96 de las 11:10 hrs del 6 de noviembre de 1996 (folios 210-211), admitiera el recurso presentado y ordenara al a quo proceder al emplazamiento de las partes. Y éste, en vez de proveer conforme a lo resuelto por el superior, procedió a deducir la presente consulta. Lo anterior llevar a estimar que, dado que el proceso de interdicto se encuentra apenas en su estadio inicial, el juzgador no está enfrentado aún, de manera actual y cierta, a la



aplicación de las normas cuestionadas. No lo está de modo actual, porque no será sino hasta que deba resolver sobre el fondo del asunto, una vez agotada la sustanciación, que quepa aplicarlas; y tampoco lo está de modo cierto, porque media la contingencia de que el Tribunal Superior acoja o no la apelación que pende, siendo posible que -en el primer caso- se extinga el proceso y no se llegue a la situación en que las normas deban entrar en juego. Lo dicho torna prematura a la consulta, según se explicó arriba".

### **iii. Colectividad: Requisito para interponer Acción de Inconstitucionalidad<sup>7</sup>.**

"En realidad, no es posible definir en este caso, un grupo de personas o colectividad que conformen una unidad de intereses, oficios o vecindades, a quienes se les pudiera considerar como "colectividad" en los términos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, es decir, como grupo cierto, determinado y determinable; tampoco acredita el actor la legitimación de su representación de la colectividad que alega como afectada, como para aceptar que actúe en nombre y representación de ella. No obstante, por el tipo de materia en discusión, sí es posible demostrar una lesión individual en caso de que la normativa cuestionada llegare a causar algún tipo de lesión, y en consecuencia, lo procedente sería que ejerza su derecho a través de procesos o procedimientos concretos que sirvan como juicio base a efectos de alegar una determinada inconstitucionalidad. Hay que tener claro también, que cuando la ley hace referencia a "los derechos que atañen a la colectividad en su conjunto", no se esté refiriendo a la colectividad nacional, sino a un grupo determinado y determinable de personas organizadas que conforman una unidad de intereses, pues de lo contrario, ello equivaldría a aceptar y reconocer una acción popular no regulada en nuestra legislación.

III. En todo caso, cabe agregar que de conformidad con los alcances que le ha dado esta Sala a la sentencia del debido proceso número 1739-92, también en sede administrativa, debe oírse a quién se le va a suspender o eliminar un permiso o derecho, como lo es el caso de los permisos de explotación de un local comercial de expendio de licores, sin perjuicio de los remedios jurisdiccionales ordinarios a que tenga derecho. En este caso, como en el de las alegaciones de violación al principio de irretroactividad, las normas impugnadas, por sí mismas no tienen ningún defecto por que las normas de procedimiento o las reglas de vigencia de éstas en el tiempo o en el espacio no tienen porqué estar incorporadas a éstas; el



problema, no es pues de las normas impugnadas sino un problema de hermenéutica jurídica. Por último, es importante señalar que en el caso de permisos no puede hablarse de derechos adquiridos porque éstos no se incorporan a la esfera de derechos subjetivos de las personas".

#### **iv. Cierre temporal y definitivo del negocio<sup>8</sup>.**

"I.- Deben distinguirse dos objetos de impugnación en este asunto, siendo el primero de ellos el artículo 42 de la Ley de Licores, que se ataca -en esencia- por la imprecisión de los términos en que fue redactado. Ya se ha avalado la constitucionalidad de esta norma, según se reseña de seguido: "III.- De lo transcrito se deduce que las medidas que el Estado adopta para proteger en la sociedad su organización moral, política, social y económica, son de interés público social, y se manifiesta por medio del llamado "Poder de Policía", entendido como la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales; o mejor aún, como "el derecho incontrovertible de toda sociedad jurídicamente organizada, esencial a su propia conservación y defensa, y pertenece a todo gobierno constituido para asegurar el logro de los fines sociales mediante el uso de los medios que a ese efecto sean adecuados", como lo define la doctrina del Derecho Administrativo. En su sentido más amplio, el Poder de Policía comprende las medidas tendientes a proteger la seguridad, moralidad y salubridad públicas, así como la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad y al bienestar general de la misma. Se manifiesta, en principio, como una potestad atribuida al Poder Legislativo y por ello es indelegable. Sin embargo, sí se puede crear en la ley ordinaria, una imputación de funciones, asignándole al Poder Ejecutivo, por ejemplo, la atribución de estatuir sobre determinadas materias, dentro de ciertos límites preestablecidos en la ley. Tal es lo que ocurre en el presente caso, en virtud de lo expresado en el artículo 42 de la Ley de Licores antes citado. IV.- Sobre el poder de policía ha dicho la Sala : "...pero si bien es cierto que se trata de un derecho fundamental de los ciudadanos, esa libertad no puede ser irrestricta, sino que está sometida al interés general, a la paz, tranquilidad y orden público y sobre todo, a los derechos de quienes no forman parte de ese grupo interesado. Como en última instancia se trata de una actividad religiosa desplegada dentro del ámbito de una zona residencial, es importante resaltar que esa práctica queda regulada por el llamado poder de policía, en el sentido que se trata de un mero control que tiene como objeto impedir actitudes contrarias al interés general y mejor aún, la defensa del interés público vinculado con esa actividad,



compatibilizando el ejercicio de la actividad religiosa, a los fines esenciales del derecho urbanístico". (Sentencia No. 401-91 de las 14:00 horas del 20 de febrero de 1991, considerando II y en el mismo sentido, véase Sentencia No. 619-91 de las 14:45 horas del 22 de marzo de 1991).

De lo expresado se concluye que en la medida que exista en la ley ordinaria, una imputación de funciones, como ocurre en el caso de comentario, entonces, en ejercicio del poder de policía, puede reglamentarse una actividad determinada, con el fin de proteger la moral y el orden públicos, como lo expresa el artículo 28, párrafo segundo de la Constitución Política. (sentencia número 6579-94 de las quince horas doce minutos del ocho de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro) No encontrándose motivos para variar de criterio o razones de interés público que justifiquen reconsiderar la cuestión, debe rechazarse la acción por el fondo en lo que al artículo 42 dicho se refiere.

II.- Por su parte, los artículos 20 al 23 del Reglamento a la Ley de Licores, Decreto Ejecutivo número 17757-G del veintiocho de setiembre de mil novecientos ochenta y siete, disponen: "Artículo 20.- Independientemente de las penas que al respecto pueden imponer las autoridades judiciales, cuando en un establecimiento dedicado a la venta de licores se produzcan escándalo, alteración del orden y la tranquilidad públicos, o cuando se violaren disposiciones legales o reglamentarias que regulen su funcionamiento, el Ministerio de Gobernación y Policía a través de la Gobernación competente estará facultado para suspender temporal o permanentemente la venta de licores y ordenar el cierre del negocio, de conformidad con el artículo 42 de la Ley de Licores, en los casos en que fuere necesario." "Artículo 21.- Para llevar a cabo el anterior procedimiento, se estará a lo dispuesto en el Libro Segundo de la Ley General de la Administración Pública y de acuerdo con las circunstancias, se empleará un procedimiento ordinario, sumario o sumarísimo especial. En primera instancia actuarán los gobernadores provinciales, salvo los casos en que procediere la avocación, la suplencia y subrogación, la sustitución del acto y la sustitución del titular de conformidad con la Ley General de la Administración Pública." "Artículo 22.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4 del presente Reglamento, la Gobernación de la Provincia podrá cancelar una patente especial nacional de licores cuando se presenten los casos señalados por el artículo 20 del presente Reglamento. En estos casos, si se estuviere en presencia del vencimiento de la patente, mediante acto razonado, deben los gobernadores no renovarlos. Dicha resolución



será apelable ante el Ministerio de Gobernación y Policía de conformidad con la Ley General de la Administración Pública." "Artículo 23.- Se podrá ordenar la clausura de un establecimiento en forma permanente o temporal o la cancelación de cualquiera de los permisos de funcionamiento de las patentes de licores de que disfrutare, aún en el caso de que tuviere una patente especial turística sin limitación para el cierre y si se presentare cualquiera de las circunstancias establecidas por el artículo 20 del presente Reglamento. La resolución final firme será comunicada por el Gobernador respectivo, al Instituto Costarricense de Turismo para que proceda a la cancelación de la patente turística que al efecto se hubiere otorgado." Una aclaración inicial que se impone en esta materia es la de la competencia que en ella conservan las gobernaciones de provincia frente a las municipalidades, de conformidad con lo resuelto en la sentencia de esta Jurisdicción número 06469-97 de las dieciséis horas veinte minutos del ocho de octubre de mil novecientos noventa y siete. Ahí se aclaró que aunque es del giro exclusivo de los gobiernos locales la concesión de las licencias de funcionamiento y las denominadas "especiales", las gobernaciones pueden incluso ordenar el cierre del negocio, precisamente, por los motivos de orden público que se invocan en las normas impugnadas. Dice el texto de la sentencia mencionada: "...corresponde a los gobiernos locales velar por la correcta aplicación de la normativa que tiene que ver con el funcionamiento de establecimientos mercantiles que expenden licores y la responsabilidad por el uso indebido de las "patentes", por las infracciones al régimen jurídico y en general, por los excesos que se cometan, recae sobre el gobierno municipal -regidores y Ejecutivo Municipal- en primer orden y sobre los funcionarios municipales dependientes de la jerarquía según el caso. Por estar involucrado el interés público comunal, existe, desde luego, acción popular para denunciar los excesos. Esta síntesis no implica, bajo ningún concepto, que el Poder Ejecutivo haya perdido toda su participación en el tema del control del funcionamiento de los establecimientos que venden licores, sea que lo haga directamente, o por medio de la fuerza pública o de los funcionarios que designe, incluyendo a los gobernadores de provincia.

Así las cosas, si el Poder Ejecutivo así lo estima conveniente, los gobernadores de provincia, en cuanto agentes suyos, pueden seguir ejerciendo sus funciones de control del poder de policía, con lo que se quiere decir que pueden inspeccionar los locales comerciales, dictar medidas cautelares de cierre en caso de flagrancias, como por ejemplo, cuando se sorprende a menores en el local ingiriendo licor, o a personas que consumen drogas a vista y



paciencia de los demás, en cuyo caso, procede el cierre temporal, sin perjuicio de que las autoridades pongan las denuncias pertinentes y levanten la información correspondiente para la imposición de una sanción, en los términos que la Sala ya expuso en su sentencia N 5653-97 de las dieciséis horas con seis minutos del dieciséis de setiembre de mil novecientos noventa y siete (...) (...) de manera que va claramente expuesto que el ejercicio del poder de policía puede hacerse por una doble vía: por virtud de una medida cautelar, que implica un cierre temporal del negocio, cuando las circunstancias así lo ameriten, sea por tratarse de flagrancia, o de hechos acusadamente graves; o bien, por la vía de la imposición de una sanción de cierre temporal o definitiva, que deberá tramitarse por los medios establecidos en la Ley General de la Administración Pública, ya sea por medio de un procedimiento ordinario, o de uno abreviado o sumario, también, según las circunstancias de cada caso. De manera que el gobernador de provincia solo puede intervenir para controlar el funcionamiento de los locales dedicados a la venta de licores, pero no así en la etapa de concesión de las licencias y permisos" (ver también sobre este tema la resolución 03499-96 de las quince horas cincuenta y siete minutos del diez de julio de mil novecientos noventa y seis).

III.- Superado el tema de la competencia resulta necesario concentrarse en los alegatos que la actora dirige contra las normas ya dichas del Reglamento a la Ley de Licores y que consisten en la infracción del principio de reserva legal en materia sancionatoria, así como la opción que dejan abierta de imponer una sanción sin límites temporales. Del examen del último precedente citado, aunado a las consideraciones de la sentencia número 06579-94, puede concluirse que ahí también se contestan esas objeciones. Primero, en cuanto al principio de reserva de ley, ya se dijo que no lo contraviene la imputación de funciones que se haga al Poder Ejecutivo en una norma de rango legal, con el fin de que éste ejerza el poder de policía -de por sí ínsito a la función administrativa-, ni, por ende, la reglamentación de sus labores en ese campo. En segundo término, acerca de la potestad sancionatoria que deriva de las normas que se impugnan -concretamente la posibilidad de ordenar el cierre temporal y definitivo-, valga decir que ésta encuentra límites en las regulaciones del caso, como son el deber de fundamentación de las decisiones perjudiciales al administrado que se adopten y de observar el procedimiento contenido en la Ley General de la Administración Pública. Se señala la opción de ocurrir al trámite ordinario, sumario o sumarísimo especial, lo cual, evidentemente, queda sujeto al cumplimiento de los supuestos que indica la misma Ley General e implica garantía de



respeto del debido proceso (en este sentido véase la sentencia número 03059-97 de las catorce horas quince minutos del cuatro de junio de mil novecientos noventa y siete). Asimismo, se indicó en las resoluciones parcialmente transcritas, que por la cantidad y disimilitud de situaciones que abarca la protección del orden público es constitucionalmente aceptable que la fórmula normativa que se emplee para encargar su tutela al Poder Ejecutivo sea amplia.

IV.- En lo que atañe a la vigencia temporal de tales sanciones y su confrontación con el artículo 40 de la Constitución Política, parte de las medidas a que se refiere el Reglamento no adolecen de problemas en esa área pues tienen más bien carácter cautelar. Y en lo que se refiere al cierre definitivo del local, se trata de una decisión respaldada por los pronunciamientos ya reseñados y en la que no debe olvidarse que media la concesión de una licencia para dedicarse a una actividad comercial, es decir, de la remoción por parte de la Administración de un obstáculo que enfrenta el particular para actuar en determinado sentido. De esta manera, no es afortunado alegar que la cancelación de la licencia conferida - que equivaldría a oponer nuevamente el obstáculo- sea una sanción ilimitada temporalmente. El cierre definitivo del negocio no implica una prohibición perpetua a la persona afectada para que ejerza esa actividad o para que en ese lugar específico se desarrolle nuevamente, sino que significa que para poder hacerlo de nuevo el tratamiento es propio -precisamente- del de una petición presentada por primera vez. Con base en lo dicho hasta aquí, lo procedente es rechazar esta acción por el fondo.

V.- Valga incluir a guisa de aclaración final, que el análisis de fondo vertido en esta sentencia, se efectuó en virtud de estar pendiente de decisión ante los tribunales de lo contencioso administrativo la validez de un acto dictado por un Gobernador de Provincia. De manera que, pese a que en virtud del artículo 174 del Código Municipal se derogó expresamente las Ordenanzas Municipales, número 20 del veinticuatro de julio de mil ochocientos sesenta y siete y con ello el sustento de las gobernaciones, este pronunciamiento interesa en el asunto principal con base en el cual se formuló la acción de inconstitucionalidad".

**NOTA CIJUL:** El Centro de Información Jurídica en Línea es un proyecto del Colegio de Abogados y la Universidad de



## Centro de Información Jurídica en Línea



Costa Rica, el cual consiste en facilitar a los Abogados incorporados referencias bibliográficas, investigaciones sobre temas específicos, pero **NO** emitiendo criterios sobre las distintas tesis o teorías expuestas en los diversos materiales que se utilizan para obtener información. De ahí que **NO** podemos responder su consulta sobre si SON o NO inconstitucionales los artículos que usted solicitó. Se le envían las resoluciones judiciales y pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, para que tenga elementos para poder tomar una posición al respecto.



## FUENTES CITADAS

- <sup>1</sup> Reglamento a la Ley sobre la Venta de Licores, Decreto N° 17757 de 28 de setiembre de 1987.
- <sup>2</sup> Reglamento a la Ley sobre la Venta de Licores, Decreto N° 17757 de 28 de setiembre de 1987, art. 13
- <sup>3</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen N° 008-97, dirigido al Gobernador de la Provincia de San José el dieciséis de enero de 1997.
- <sup>4</sup> Reglamento a la Ley sobre la Venta de Licores, Decreto N° 17757 de 28 de setiembre de 1987, art. 20.
- <sup>5</sup> Sala Constitucional, N° 7467-94 a las catorce horas cincuenta y siete minutos del veinte de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.
- <sup>6</sup> Sala Constitucional, N° 1617-97 a las catorce horas con cincuenta y cuatro minutos del diecisiete de marzo de mil novecientos noventa y siete.
- <sup>7</sup> Sala Constitucional, N° 3059-97 a las catorce horas quince minutos del cuatro de junio de mil novecientos noventa y siete.
- <sup>8</sup> Sala Constitucional, N° 07119-98 a las dieciséis horas con veintiuno minutos del seis de octubre de mil novecientos noventa y ocho.