

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 2188

Panamá, 27 de diciembre de 2023

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente: 1171772023.

El Licenciado Roger Law Ton Lau Alba, actuando en nombre y representación de la empresa **Tiendas de Paso, S.A.**, solicita se declare nula, por ilegal, la **Resolución 794 de 23 de diciembre de 2022**, emitida por la **Directora General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias**, sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la recurrente manifiesta que el acto impugnado infringe las siguientes normas:

A. **Los artículos 3 y 20 de la Ley 5 de 11 de enero de 2007**, que agiliza el proceso de apertura de empresas y establece otras disposiciones, modificada por la Ley 2 de 5 de febrero de 2013, las que se refieren, a lo siguiente:

“Artículo 3. Validez del Aviso de Operación. El Aviso de Operación constituye una declaración jurada de carácter obligatorio e indispensable para que las actividades comerciales o industriales puedan iniciar, el cual una vez confirmado por el Sistema PANAMAEMPRENDE se convierte en un documento público, con plena validez jurídica para todos los efectos legales.

Toda la información del Aviso de Operación que repose en el Sistema PANAMAEMPRENDE se presume cierta y tendrá plena validez jurídica para todos los efectos legales.

La falta de impresión y/o firma del Aviso de Operación por parte del declarante constituye una infracción que se sancionará de acuerdo con lo previsto por el artículo 18.

Las certificaciones para acreditar la existencia de un Aviso de Operación se emitirán de manera electrónica, por lo que el usuario y las autoridades públicas competentes deberán acceder al Sistema para verificar esta información.

El Ministerio de Comercio e Industrias, a través de la Dirección General de Comercio Interior, celebrará los convenios correspondientes para que las autoridades públicas competentes puedan acceder directamente al Sistema PANAMAEMPRENDE para corroborar la información requerida. Las instituciones de la Administración Pública encargadas de la supervisión y la fiscalización de las normas aplicables a las distintas actividades económicas estarán en la obligación de acceder al Sistema PANAMAEMPRENDE para obtener la información necesaria para realizar sus funciones, por lo que deberán adecuar sus sistemas para el cumplimiento de esta disposición.”

“Artículo 20. Procedimiento sancionatorio. Antes de procederse a la imposición de la sanción que corresponda, según sea el caso y de acuerdo con el numeral 3 del artículo 17, el Ministerio de Comercio e Industrias, a través de las respectivas Direcciones Generales, Provinciales y Regionales de Comercio Interior, notificará personalmente a la persona natural o al representante legal de la persona jurídica titular del Aviso de Operación, por correo electrónico o por medio de la fijación de un edicto en puerta del establecimiento comercial o industrial declarado, para que subsane la falta cometida, comunicándole que debe subsanar lo observado dentro de un plazo de treinta días calendario. De esta notificación se dejará constancia en copia que reposará también en las oficinas de la Dirección General, Provincial y Regional de Comercio Interior respectiva. Una vez

transcurrido dicho plazo, si el hecho que derivó la observación no se hubiera corregido satisfactoriamente, se impondrá la sanción correspondiente.

La notificación para subsanar a que se refiere este artículo no procederá cuando se trate de reincidencia, en cuyo caso la sanción que corresponda deberá ser directamente impuesta.

Procedimiento especial: en el caso de que se trate de actividades de expendio de bebidas alcohólicas, con exclusión de aquellos establecimientos de expendio de alimentos preparados, en los que la venta de bebidas alcohólicas no sea su actividad principal, de acuerdo con la gravedad y las circunstancias dadas, una vez verificada la comisión de la infracción, el Ministerio de Comercio e Industrias, a través de las Direcciones Generales, Provinciales y Regionales, procederá a emitir una resolución motivada en la que señalará las infracciones cometidas por el declarante e impondrá la sanción correspondiente y/o dejará sin efecto el Aviso de Operación si procediera. Dicha resolución será notificada personalmente o por medio de edicto en puerta en las oficinas respectivas del declarante o representante legal del establecimiento infractor.

Contra esta resolución caben los recursos administrativos que señala la ley, los cuales serán concedidos en el efecto suspensivo. El sancionado podrá renunciar, en caso de que proceda, al recurso de reconsideración e interponer directamente el de apelación para agotar la vía gubernativa.

En el caso de que se trate de actividades de expendio de bebidas alcohólicas, con exclusión de aquellos establecimientos de expendio de alimentos preparados, en los que la venta de bebidas alcohólicas no sea su actividad principal, las infracciones contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 del artículo 18, la Dirección General de Comercio Interior o la Dirección Nacional de Comercio Interior podrá imponer la medida cautelar de cierre temporal del establecimiento mientras dure el proceso sancionatorio.

Contra esta medida cautelar cabe la interposición de los recursos de reconsideración y de apelación, que se concederán en efecto devolutivo.” (El destacado es nuestro) (Cfr. fojas 9-13 y 17-20 del expediente judicial y Gaceta Oficial Digital 27,221 de 6 de febrero de 2013).

B. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que informa el procedimiento administrativo general; normas que indican los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre estos, debido proceso y estricta legalidad (Cfr. fojas 13-17 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes.

De las constancias que reposan en el expediente judicial, se advierte que mediante Acta de Inspección número 0022716 de 29 de septiembre de 2022, la **Dirección General**

de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias, realizó una inspección rutinaria al establecimiento comercial denominado **Tiendas de Paso, S.A.**, y se observó lo siguiente: *“Mediante inspección realizada en el local comercial denominado tiendas de paso declara la actividad de tienda y ventas al por menor de abarrotes, la actividad que realiza es la venta al por menor de productos diversos, alimentos preparados y expendio de licor. El comercio está en la ubicación declarada. Irregularidad venta de licor no reflejado en el sistema Panamá Emprende presentaron aviso de operaciones fuimos atendidos por Michael Medina CIP 8-726-1164 Se le advierte que no puede expender licor hasta terminar el trámite que corresponda”* (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Debido a la situación que se describe en el párrafo que anteceden, se giró boleta de citación número 001203 de 29 de septiembre de 2022, para que el representante legal de la sociedad **Tiendas de Paso, S.A.**, compareciera al Ministerio de Comercio e Industrias. Diligencia que se efectuó el 4 de octubre de 2022, y se dejó constancia mediante Acta de Comparecencia número 1584 de esa misma fecha, de los descargos y de las pruebas que fueron presentadas por el apoderado legal de la empresa antes mencionada (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Dentro de este contexto, la **Directora General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias** expidió la **Resolución 794 de 23 de diciembre de 2022**, por cuyo conducto dispuso sancionar con una multa por la suma de cinco mil balboas (B/.5,000.00), al establecimiento comercial denominado **Tiendas de Paso, S.A.**, con Aviso de Operación número 155624064-2-2016-2016-496529, con domicilio comercial en San Francisco, Vía Israel y Calle 74, Estación Texaco Omega, planta baja, corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá, por incumplimiento de lo establecido en la Ley 5 de 11 de enero de 2007 (Cfr. fojas 26 y 29 del expediente judicial).

Esta decisión fue recurrida en reconsideración por la demandante, lo que dio lugar a la expedición de la **Resolución 73 de 26 de enero de 2023**, que mantuvo en todas sus partes la actuación objetada; por lo que acudió en grado de apelación ante el Viceministro

de Comercio Interior e Industrias, el cual emitió la **Resolución 78 de 02 de agosto de 2023**, por cuyo conducto se confirmó en todas sus partes el acto impugnado. Dicha resolución fue notificada a través de Edicto 22 el 30 de de agosto de 2023 (Cfr. fojas 30-35, 36-39 del expediente judicial).

Agotada la vía gubernativa en la forma antes prevista, la ahora demandante sociedad **Tiendas de Paso, S.A.**, a través de su apoderado judicial, interpuso el 27 de octubre de 2023, ante la Sala Tercera la acción contencioso administrativa que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que es nula, por ilegal, la **Resolución 794 de 23 de diciembre de 2022**, y sus actos confirmatorios, y que como consecuencia de tal declaratoria de ilegalidad, solicita el restablecimiento del derecho subjetivo que aduce le fue lesionado por la actuación de la entidad demandada, y se le permita continuar operando sin ningún tipo de sanción (Cfr. fojas 5-6 y 20 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que a través de la Resolución de catorce (14) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), fue admitida la presente demanda y se le corrió traslado a la **Directora General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias**, para que en el término de cinco (5) días, rindiera su informe explicativo de conducta en relación con la actuación adelantada en la celebración de la **Resolución 794 de 23 de diciembre de 2022**, quien a través de la Nota MICI-DGCI-N-Nº-[1555]-2023 de 27 de noviembre de 2023, presentó el informe de conducta solicitado (Cfr. fojas 44 y 46-50 del expediente judicial).

3.1. Argumentos de la demandante.

El apoderado judicial la empresa **Tiendas de Paso, S.A.**, alega que en cuanto a la violación de los **artículos 3 y 20 de la Ley 5 de 11 de enero de 2007**, que agiliza el proceso de apertura de empresas y establece otras disposiciones, modificada por la Ley 2 de 5 de febrero de 2013, que: *“De la lectura del expediente, contentivo de todas las actuaciones vertidas dentro del procedimiento sancionatorio, no observamos actuación alguna por parte de la administración (Ministerio de Comercio E Industrias), tendiente a*

notificar al local comercial del derecho que le otorga la ley para subsanar las posibles falencias incurridas. En su defecto solamente se observa, primeramente en el acta de comparecencia, que el colaborador del Ministerio de comercio E Industrias, Dirección General de Comercio Interior indica lo siguiente: **'se le concede un término de diez (10) días hábiles a partir de la comparecencia para que aporte el pago del derecho único por la venta de bebidas alcohólicas'**, situación que se repite en el acto administrativo demandado, lo que deja en evidencia que la autoridad sancionadora vulneró lo dispuesto en el artículo *ut supra*, quebrantando el derecho a mi mandante de utilizar los treinta días calendarios que establece la ley para subsanar los posibles o supuestos errores cometidos, antes de la imposición de la multa.”. (El destacado es de la fuente) (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

En ese mismo sentido señala que, “...nuestro aviso de operación, identificado con el número 155624064-2-2016-2016-496529, para el establecimiento comercial TIENDAS DE PASO (VÍA ISRAEL), que mantiene como fecha de inicio de operación el día 1 de febrero de 2016 se encuentra vigente y mantiene como actividad comercial autorizada, la venta de bebidas alcohólicas en envases cerrados, razón por la cual, la sanción impuesta por el Ministerio de Comercio E Industrias, resulta ilegal a todas luces, en virtud del desconocimiento de un documento público, generado por el propio sistema electrónico ‘PanamaEmprende’”. (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Finalmente, el apoderado judicial de la actora en cuanto al concepto de infracción del artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, indica que: “...al momento en que se inició el procedimiento de investigación sancionatorio, la entidad nominadora no brindó el término establecido en la Ley para que el operador comercial realizara las subsanaciones que tuviera a bien.” Además, alega que, “En este sentido, se observa que, de manera discrecional y arbitraria, la administración vulneró el debido proceso, aun cuando la ley establece un periodo de 30 días calendarios, los cuales no pueden ser aplicados de manera discrecional por parte de la administración.”. Adicionalmente sostiene que, “De la misma

forma, la actuación de la institución gubernamental contraviene lo referente al principio de estricta legalidad, el cual lo obliga a aplicar y ceñirse a lo establecido en la Ley.” (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

IV. Del Informe de Conducta remitido por la Directora General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias, mediante Nota MICI-DGCI-N-Nº-[1555]-2023 de 27 de noviembre de 2023.

Por otra parte, se observa que en el Informe Explicativo de Conducta remitido a la Sala Tercera, la autoridad demandada señaló lo que a continuación transcribimos:

“ ...

Cabe destacar que el licenciado Roger Lau en el escrito presentado ante la sala tercera de la Corte Suprema de Justicia indica que en acta de comparecencia No. 001203 de 29 de septiembre de 2022 aporta elementos probatorios en relación al pago de dos mil cuatrocientos balboas (B/.2.400.00) en concepto de derechos de venta de licor en envases cerrados a favor del Tesoro Nacional, sin embargo entre los documentos aportados (visibles a fojas 24 a 33) se observa el despliegue del usuario TIENDAS DE PASO en la plataforma del Municipio de Panamá, y en la cual se indica una declaración de impuestos por la suma de doscientos ochenta y nueve mil doscientos setenta y dos con cuarenta y seis centavos en calidad de Bodegas (B/289,272.46), ciento treinta y cuatro mil setecientos ochenta balboas con setenta centavos en concepto de Abarroterías (B/ 134,780.70), por lo cual dichos pagos no corresponden a el pago que debió efectuar en la plataforma PanamaEmprende, en virtud de ello es verificada dicha plataforma (PanamaEmprende) y se corrobora que no consta el pago efectuado (es decir dicho pago debe efectuarse posterior a la solicitud de inspección previa debidamente aprobada por la Dirección General de Comercio Interior (PanamaEmprende) y en la cual corresponde efectuar el pago por seiscientos balboas (B/600.00) por establecimiento comercial ubicado en el distrito de Panamá.

Igualmente sostiene el Licenciado Roger Law Tong Lau Alba en la demanda interpuesta ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que ...‘El Ministerio de Comercio E Industrias, vulneró la norma en referencia, **en virtud que canceló el aviso de operación legalmente emitido**, el cual paga sus impuestos municipales y ante el Gobierno Central, a través de la Dirección General de Ingresos anualmente, y que se encuentra paz y salvo en todos sus rubros, sin que mediara causal alguno, lejos de los preceptos previamente establecidos en la ley para dar de baja un aviso de operación, ya que no existe ningún acto administrativo emitido por la citada entidad gubernamental, tendiente a revocar el aviso de operación identificado con el número 155621064-I-2016-2016-496559, bajo la razón comercial TIENDAS DE PASO. S.A., conferido y pagado de acuerdo a los procedimientos establecidos en la ley’: en relación este señalamiento tenemos a bien indicar que La Dirección General de Comercio Interior administradora de la plataforma PanamaEmprende, no ha cancelado ningún aviso de operación del local comercial TIENDAS DE

PASO, propiedad de la razón social ESTACIONES DE PASO, ya que si observamos las consultas públicas aportadas por el licenciado Roger Lau, del avisos de operación No.956054-1-526865-2012-337758 con nombre comercial ESTACION TEXACO-OMEGA TIENDA DE CONVENIENCIA propiedad de la sociedad denominada LAVADORES S.A. cuyo representante legal es AVIILINO CERDEIRA ESTEVEZ (visible a foja 26), con actividades comerciales declaradas de venta de productos alimenticios, mercancía seca en general, tabaco, venta de panes, alimentos preparados y bebidas alcohólicas en envase cerrado, se observa que el mismo se encuentra cancelado desde el 30 de junio de 2015 y el motivo de cancelación es ‘ESTE LOCAL COMERCIAL CESARA OPERACIONES PORQUE ENTRARA A OPERAR OTRA EMPRESA’; posterior es generado aviso de operación No.2290153-1-788391-2015-47034 con nombre comercial TIENDAS DE PASO, propiedad de la razón social denominada ESTACIONES DE PASO S.A., cuyo representante legal es el señor AVELINO CERDEIRA ESTEVEZ con fecha de inicio de operaciones el 1 de julio de 2015 y cancelado el 24 de febrero de 2016 y el motivo de cancelación es ‘EL CESE DE OPERACIONES SE DA PORQUE EN ADELANTE EL NEGOCIO SERA EXPLOTADO POR OTRA SOCIEDAD (No consta en foja, ya que no fue presentado por el licenciado Roger Lau, pero consta en nuestra base de datos de la plataforma PanamaEmprende)’, cabe destacar que los avisos anteriormente señalados mantenían actividades de tienda de conveniencia y venta de licor en envase cerrado, sin embargo los mismos son cancelados y no se efectuó el traspaso del derecho de venta de licor, por lo cual al realizar dicha cancelación el tramitador bajo voluntad propia, no realiza solicitud de traspaso del derecho de venta de licor por lo cual una vez cancelado se pierde la posibilidad de traspasar dicho derecho; y actualmente se encuentra operando el aviso de operaciones No. 155624064-2-2016-2016-496559, propiedad de la razón social TIENDAS DE PASO S.A., cuyo representante legal es el señor AVELINO CERDEIRA ESTEVEZ, con fecha de inicio de operación el 1 de febrero de 2016, aviso de operación que se encuentra vigente en la actualidad y que sólo mantiene actividades declaradas de venta al por menor de abarrotes (tiendas, kiosco, etc.) mismo que no cuenta con autorización para la venta de licor en envase cerrado y para llevar dentro del Nivel I; todo lo anterior es detallado con la finalidad de esclarecer que la Dirección de Comercio Interior no ha efectuado cancelación de aviso de operación, toda vez que la única persona con posibilidad de cancelar un aviso de operación es el tramitador de dicho aviso, el cual mantiene un usuario y contraseña en la plataforma PanamaEmprende que es de uso personalísimo.

...” (El subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 47-48 del expediente judicial).

V. Descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

Frente a los argumentos expuestos por la demandante, este Despacho procederá a analizar los cargos de infracción que se aducen con respecto a las normas que se estiman

conculcadas, advirtiéndole que nos oponemos a los mismos debido a los elementos de hecho y de Derecho que exponemos a continuación.

Una vez expuestos los argumentos que plantea la recurrente para sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que estima infringidas, esta Procuraduría considera oportuno realizar algunas reflexiones en relación con el acto que se acusa de ilegal. Veamos:

Que tal como lo establece el artículo 1 de la Ley 5 de 11 de enero de 2007, que agiliza el proceso de apertura de empresas y establece otras disposiciones, modificada por la Ley 2 de 5 de febrero de 2013, el **Ministerio de Comercio e Industrias** está facultado para tomar las medidas necesarias para asegurar el debido cumplimiento de los requisitos exigidos por leyes especiales, al momento de confirmar el Aviso de Operación, el cual deberá contener la información estrictamente necesaria para permitir la identificación y verificación del declarante y de la actividad comercial que se proponga realizar. Para mejor referencia citamos el contenido de la disposición antes mencionada:

“Artículo 1. Aviso de Operación. Toda persona natural o jurídica podrá realizar actividades comerciales o industriales dentro del territorio nacional, sujeta a lo establecido en la presente Ley y sus reglamentos y con las limitaciones que establece la Constitución Política; por consiguiente, ningún servidor público podrá oponerse a la operación de un negocio que haya cumplido con todos los requisitos legales.

El Aviso de Operación es el único proceso requerido para el inicio de una actividad comercial o industrial en el territorio de la República e incluye, pero no se limita, al Registro Único de Contribuyentes ante la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. En consecuencia, ninguna institución de la Administración Pública o gobierno local podrá exigir permiso, licencia, visto bueno, registro o aprobación alguna como requisito para iniciar ni ejercer una actividad comercial o industrial, salvo las excepciones taxativamente establecidas por esta Ley o a través de ley especial o lo relacionado con la disposición de los bienes del Estado o los bienes municipales.

El Ministerio de Comercio e Industrias tomará las medidas necesarias para asegurar el debido cumplimiento de los requisitos exigidos por leyes especiales, al momento de confirmar el Aviso de Operación.

El Aviso de Operación deberá contener la información estrictamente necesaria para permitir la identificación y verificación

del declarante y de la actividad comercial o industrial que se proponga realizar.

Una vez culminado el proceso de Aviso de Operación, el declarante deberá imprimir la confirmación que le emita el Sistema, firmarla y mantenerla en todo momento en el establecimiento. La Autoridad Pública Competente podrá exigir en toda inspección ver dicha confirmación firmada.

Parágrafo. El Registro Único de Contribuyente otorgado por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas a través del Sistema PANAMAEMPRENDE, será el número único que servirá para identificar a cada contribuyente tanto para tributos nacionales como municipales, así como ante la Caja de Seguro Social y demás instituciones. Los municipios, la Caja de Seguro Social y demás instituciones tomarán las medidas pertinentes para asegurar la adecuación de sus sistemas a esta disposición.” (El destacado es nuestro).

En ese mismo sentido, el artículo 5 (numeral 2) del texto legal antes mencionado, señala, entre las funciones específicas y privativas del Ministerio de Comercio e Industrias, a través de las Direcciones Generales, Provinciales y Regionales, de practicar inspecciones a los establecimientos comerciales e industriales, a fin de determinar si estos cumplen con lo declarado en el Sistema PanamaEmprende, norma que citamos a continuación:

“Artículo 17. Facultades del Ministerio de Comercio e Industrias. Para los efectos de esta Ley, **el Ministerio de Comercio e Industrias, a través de las Direcciones Generales, Provinciales y Regionales, tendrá las siguientes facultades:**

1. Clasificar el ejercicio del comercio de acuerdo con la actividad que se realice.
2. **Practicar inspecciones a los establecimientos comerciales e industriales, a fin de determinar si estos cumplen con lo declarado en el Sistema PANAMAEMPRENDE.**
3. Advertir a las personas naturales o jurídicas que deben corregir y subsanar el incumplimiento de algún requisito establecido por esta Ley en un periodo de tiempo razonable.
4. Imponer las sanciones correspondientes por infracción a esta Ley o sus reglamentos.
5. ...” (El destacado es nuestro).

En razón de ello, este Despacho disiente de los argumentos expuestos por la recurrente; ya que de las constancias que reposan en autos, se advierte que la Dirección General de Comercio Interior de la entidad demandada, encargados del sistema de

PanamaEmprende, a través del Acta 002716 de 29 de septiembre de 2022, deja constancia que el establecimiento comercial Tiendas de Paso, ubicado en San Francisco, calle 74, *“...se encontraba operando con el aviso de operación No. 155624064-2-2016-2016-496559, bajo el nombre comercial TIENDAS DE PASO, con estatus vigente, sin embargo, se encuentra al momento de la inspección que no mantiene reflejado la venta de licor en la plataforma PanamaEmprende.”* (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Por otra parte, la **Directora General de Comercio Interior**, de la entidad demandada manifestó en el informe de conducta remitido al Magistrado Sustanciador, que producto de la irregularidad encontrada se procedió a entregar las boletas de citación 001203 de 9 de septiembre de 2022, en las oficinas de la empresa **Tiendas de Paso, S.A.**, ubicado en San Francisco, calle 74, quienes comparecen al proceso administrativo a través de su apoderado legal, el Licenciado Roger Law Ton Lau Alba, tal como consta en el Acta de Comparecencia 1584 de 4 de octubre de 2022 (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Dentro de este contexto, es importante indicar que a través del Acta de Comparecencia 1584 de 4 de octubre de 2022 se dejó constancia de los siguiente: *“Comparece el Lic. Roger Law Tong Lau Alba, con cédula de identidad 9-180-721 apoderado del Señor Avelino Cerdeira Estévez con cédula N-18-572 de la razón comercial TIENDAS DE PASO (VIA ISRAEL), quienes fueron citados mediante de acta N. 2716, y que mediante inspección realizada el día 29 de septiembre de 2022, donde se constata que dicho comercio realiza la actividad regulada de ventas de bebidas alcohólicas, y en plataforma de Panamá Emprende no consta pago para la actividad por lo que se procedió a darle diez (10) días hábiles a partir de la comparecencia para que aporte el pago del derecho único por la venta de bebidas alcohólicas. Aporta poder notariado del Lic. ROGER LAW, copia de la certificación de Registro Público, copia de Aviso de Operación con Numero 155624064-2-2016-2016-496559, copia de consulta pública del Aviso Numero 95604-1-526865-2012-337758, LAVADORES S.A., copia de consulta pública del aviso número 2290153-1-788391-2013-375352 razón social ESTACIONES DE PASO, S.A.,*

copia de consulta pública del aviso número 15562064-2-2016-2016-496547 razón social TIENDAS DE PASO S.A., los cuales hacen referencia al cambio de sociedades de los avisos de operación cuya razón comercial y razón social es actualmente TIENDAS DE PASO S.A., copia de declaración de impuestos de la Alcaldía de Panamá y copia del historial del aviso de Operación 155624064-2-2016-2016-496559. Agrega el Lic. Law que se haga referencia que todos los avisos cuentan con la venta de licor y el movimiento que se realiza en le (sic) historial del aviso (496559) se tome en cuenta.” (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, la empresa **Tiendas de Paso, S.A.**, alega que dentro del Aviso de Operación 155624064-2-2016-2016-496559, se encuentra contenida la actividad de venta de licor; sin embargo, la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias, al ser el administrador del sistema Panama-Emprende, y luego de consultar dicho sistema, logró constatar que el mencionado aviso no cuenta con la actividad indicada por la recurrente (Cfr. foja 37 del expediente judicial), situación que resulta en contraposición con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 2 de 5 de febrero de 2013, que modificó el artículo 2-A de la Ley 55 de 1973, correspondientes a establecimientos comerciales de Nivel 1, en concordancia con lo señalado en el artículo 3 de la de la Ley 5 de 11 de enero de 2007, los que a continuación se transcriben:

“Artículo 11. El artículo 2-A de la Ley 55 de 1973 queda así:

Artículo 2-A. Se establece un régimen de apertura y de operación para las actividades relacionadas total o parcialmente con el expendio de licores, con base en un esquema de dos niveles que se detalla a continuación:

...

Los establecimientos que declaren que se dedicarán al expendio de licores o venta de bebidas alcohólicas, en envases cerrados o en recipientes abiertos para su consumo en el lugar, requerirán de un informe previo favorable del alcalde del distrito respectivo, emitido conforme a los parámetros de esta Ley, para la realización de la actividad y el inicio de operaciones. El alcalde tendrá un plazo de treinta días para resolver la solicitud y sólo podrá rechazarla mediante resolución motivada y en atención a lo establecido en los artículos 8 y 12.

Los establecimientos del nivel 1 que declaren que se dedicarán a la venta de bebidas alcohólicas en envases abiertos como acompañamiento de los alimentos preparados para su consumo en el

lugar, de los cuales la venta de licores no sea su actividad principal, podrán ser verificados previamente por el Ministerio de Comercio e Industrias, antes de expedirse la confirmación del Aviso de Operación, para determinar si estos cumplen con las restricciones establecidas por la ley, para poder realizar la actividad de expendio de bebidas alcohólicas.

Los establecimientos previstos en el nivel 1 deberán declarar expresamente en el Sistema *PANAMAEMPRENDE* que dentro de sus actividades comerciales la venta de bebidas alcohólicas no es su actividad principal. Esta declaración será considerada parte integral de la declaración jurada necesaria para la confirmación del Aviso de Operación.
 ...” (El destacado es nuestro).

“**Artículo 3. Validez del Aviso de Operación.** El Aviso de Operación constituye una declaración jurada de carácter obligatorio e indispensable para que las actividades comerciales o industriales puedan iniciar, el cual una vez confirmado por el Sistema *PANAMAEMPRENDE* se convierte en un documento público, con plena validez jurídica para todos los efectos legales.

Toda la información del Aviso de Operación que repose en el Sistema *PANAMAEMPRENDE* se presume cierta y tendrá plena validez jurídica para todos los efectos legales.

La falta de impresión y/o firma del Aviso de Operación por parte del declarante constituye una infracción que se sancionará de acuerdo con lo previsto por el artículo 18.

Las certificaciones para acreditar la existencia de un Aviso de Operación se emitirán de manera electrónica, por lo que el usuario y las autoridades públicas competentes deberán acceder al Sistema para verificar esta información.

El Ministerio de Comercio e Industrias, a través de la Dirección General de Comercio Interior, celebrará los convenios correspondientes para que las autoridades públicas competentes puedan acceder directamente al Sistema *PANAMAEMPRENDE* para corroborar la información requerida. Las instituciones de la Administración Pública encargadas de la supervisión y la fiscalización de las normas aplicables a las distintas actividades económicas estarán en la obligación de acceder al Sistema *PANAMAEMPRENDE* para obtener la información necesaria para realizar sus funciones, por lo que deberán adecuar sus sistemas para el cumplimiento de esta disposición.” (El destacado es nuestro).

Adicionalmente, la demandante en la vía gubernativa presentó copia de un documento descrito como “Declaración de Impuesto de la Alcaldía de Panamá”, en el cual se detallan pagos por la actividad de bodegas, abarroterías y rótulos; no obstante, estos pagos no corresponden al derecho único para ejercer la actividad de expendio de licores (Cfr. fojas 37 y 38 del expediente judicial).

Al respecto, el artículo 2 numeral 2 de la Ley 5 de 11 de enero de 2007, señala que entre las actividades reguladas con requisitos previos se encuentra el expendio de bebidas alcohólicas, de acuerdo al cumplimiento del artículo 11 de la Ley 2 de 5 de febrero de 2013, que modificó el artículo 2-A de la Ley 55 de 1973, antes citado, el cual establece un régimen de apertura y de operación para las actividades relacionadas total o parcialmente con el expendio de licor, con base a un esquema de niveles, donde se incluye en el Nivel 1, entre otras, supermercados, minisúper, abarroterías, mercados y cualquier otro establecimiento no contemplado en el Nivel 2, en donde se realice la venta de licores, pero que no sea su actividad principal.

Que de conformidad con la información del sistema PanamaEmprende, el local comercial a la fecha de los hechos mantenía en su Aviso de Operación una actividad declarada, que no correspondía al que se visualizó a través del mencionado sistema, tal como se indicó en el informe de conducta, “*.tienda de conveniencia y venta de licor en envase cerrado, sin embargo los mismos son cancelados y no se efectuó el traspaso del derecho de venta de licor, por lo cual al realizar dicha cancelación el tramitador bajo voluntad propia, no realiza solicitud de traspaso del derecho de venta de licor por lo cual una vez cancelado se pierde la posibilidad de traspasar dicho derecho; y actualmente se encuentra operando el aviso de operaciones No. 155624064-2-2016-2016-496559, propiedad de la razón social TIENDAS DE PASO S.A., cuyo representante legal es el señor AVELINO CERDEIRA ESTEVEZ, con fecha de inicio de operación el 1 de febrero de 2016, aviso de operación que se encuentra vigente en la actualidad y que sólo mantiene actividades declaradas de venta al por menor de abarrotes (tiendas, kiosco, etc.) mismo que no cuenta con autorización para la venta de licor en envase cerrado y para llevar dentro del Nivel 1...*”, situación que fue detectada al momento del operativo por parte de la entidad, y además la recurrente no contaba con los permisos previos necesarios para el expendio de bebidas alcohólicas (Cfr. foja 48 del expediente judicial).

De igual manera, una vez la entidad valoró las pruebas que constan en el expediente

y las diligencias realizadas por la **Dirección General de Comercio Interior**, tal como constan en el Acta de Inspección 002716 con fecha del 29 de septiembre de 2022 y en el Acta de Comparecencia 584 de 04 de octubre de 2022, se constató que en el sistema PanamaEmprende, el establecimiento comercial denominado **Tiendas de Paso, S.A.**, con **Aviso de Operación 155624064-2-2016-2016-496559**, RUC 155624064-2-2016 DV 65, no contaba con el pago del derecho único para ejercer la actividad de expendio de licor, y además que se le otorgo un periodo de diez (10) días hábiles para que presentara la constancia de dicho pago; sin embargo a la fecha de la emisión de la Resolución 794 de 23 de diciembre de 2022, que ahora acusa de ilegal, no había presentado el documento que acreditará que fue realizado el mencionado pago. En ese sentido, la entidad demandada indicó en la **Resolución 73 de 26 de enero de 2023**, que resuelve el recurso de reconsideración lo siguiente: *“En este punto es importante destacar, que, desde el 29 de septiembre de 2022, fecha en que se realiza la inspección al establecimiento comercial Tiendas de Paso, S.A., bajo Aviso de Operación No.155624064-2-2016-2016-496559, han transcurrido más de 30 días calendario para que el licenciado Law subsanara la observación detallada en Acta 002716 de 29 de septiembre de 2022, por lo tanto, esta Dirección General cumplió con el tiempo señalado para aplicar la sanción según el procedimiento sancionatorio establecido en el artículo 8 de la ley 2 de 2013 que modifica el artículo 20 de la ley 5 de 2007.”* (Cfr. foja 27 y 34 del expediente judicial).

En razón de lo expuesto, queda claro que la actora tuvo pleno conocimiento de las actuaciones que se le adelantaban en la Dirección General de Comercio Interior y, además, que la entidad demandada puso en conocimiento al representante de la empresa de los hallazgos encontrados el mismo día de la inspección y, posteriormente, a través de las diligencias de notificación realizadas en las oficinas de la empresa la empresa **Tiendas de Paso**, ubicado en San Francisco, calle 74.

Igualmente, la entidad cumplió con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 5 de 11 de enero de 2007, que agiliza el proceso de apertura de empresas y establece otras

disposiciones, modificada por la Ley 2 de 5 de febrero de 2013; ya que le fue aplicado el Procedimiento Especial contemplado en la disposición que señala *“en el caso de que se trate de actividades de expendio de bebidas alcohólicas, con exclusión de aquellos establecimientos de expendio de alimentos preparados, en los que la venta de bebidas alcohólicas no sea su actividad principal, de acuerdo con la gravedad y las circunstancias dadas, una vez verificada la comisión de la infracción, el Ministerio de Comercio e Industrias, a través de las Direcciones Generales, Provinciales y Regionales, procederá a emitir una resolución motivada en la que señalará las infracciones cometidas por el declarante e impondrá la sanción correspondiente y/o dejará sin efecto el Aviso de Operación si procediera...”*, y una vez notificada al infractor la sanción impuesta, se le permitió el acceso al expediente, para que pudiera presentar los recursos legales en contra del acto administrativo que lo sancionó; actuaciones cuyo cumplimiento se observa en el expediente judicial y que denotan que la entidad se ajustó en todo momento al principio del debido proceso legal.

En otro orden de ideas, debemos destacar que este Despacho tampoco comparte lo planteado por la actora en el sentido que al emitir la **Resolución 794 de 23 de diciembre de 2022**, no se cumplió con el principio de estricta legalidad, por lo que considera que la sanción que establece el artículo 18 (numeral 10) de la Ley 5 de 2007, esto es, *“Vender licor o bebidas alcohólicas por establecimientos no autorizados o en forma distinta a la declarada en el aviso de operación”*, no le debió ser aplicada; ya que en las constancias procesales que reposan en autos se observa que la demandante es responsable de realizar dicha actividad, sin contar con los debidos permisos.

Lo antes expuesto, demuestra que la decisión adoptada por la **Directora General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias**, al emitir el acto acusado, y sus actos confirmatorios, se cifó a los parámetros que establecen la Ley; por lo tanto, su actuación no infringió lo dispuesto en el los **artículos 3 y 20 de la Ley 5 de 11 de enero de 2007**, modificada por la Ley 2 de 5 de febrero de 2013, ni el artículo 34 de la

Ley 38 de 2000, por lo que las afirmaciones hechas en este sentido por la parte actora en su demanda deben ser desestimadas y, en razón de ello, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 794 de 23 de diciembre de 2022, emitida por la Directora General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias** y, en consecuencia, se nieguen las demás pretensiones de la demandante.

IV. Derecho. No se acepta el invocado por la accionante.


V. Pruebas.

5.1. Se **objeta** la admisión de todos aquellos documentos que no cumplan con los dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial;

5.2. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la Secretaria de la Sala Tercera.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General