

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 445

Panamá, 7 de marzo de 2024

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

**Alegato de conclusión.**

**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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior.

En la **Vista Número 2188 de 27 de diciembre de 2023**, este Despacho manifestó que, en el negocio jurídico bajo examen, se observa que de acuerdo con lo que consta 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 *PANAMAEMPENDE* 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 *PANAMAEMPENDE* 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 *PANAMAEMPENDE* 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 *PANAMAEMPENDE* 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 I...”, 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 ciñó 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.

## II. Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 102 de dos (2) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)**, por medio del cual **admitió** a favor de la actora los documentos visibles de fojas 23, 24, 26-29, 30-35, 36-38, 39, 40 y 41-43 del expediente judicial; los cuales fueron incorporadas con su demanda (Cfr. fojas 69-70 del expediente judicial).

En este escenario, es importante destacar que la Sala Tercera, también admitió la prueba documental aducida por la recurrente y este Despacho, que consiste en la copia autenticada del expediente administrativo, que guarda relación con la causa que se analiza, en el que se encuentran los documentos que le fueron admitidos a la demandante.

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que **no logran** demostrar que la **Directora General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por la empresa **Tiendas de Paso**, ubicado en San Francisco, calle 74, sobre todo porque la entidad demandada cumplió con 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; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la misma no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021), señalando en torno al mismo lo siguiente:

“En este orden de ideas igualmente debemos, tener presente que a las partes les incumbe demostrar los hechos y al Juez dispensar el



Derecho, o sea, el 'onus probandi' contemplado en nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial, que a la letra dice: '...'

...


En efecto, este Principio obliga al actor probar lo que pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por éste dentro de la demanda, tal como lo establece el Código Judicial."

La jurisprudencia transcrita viene a confirmar el deber que tiene toda persona que recurre a esta Jurisdicción, de probar lo que pide, ello a los efectos que se le pueda aplicar el principio de Tutela Judicial Efectiva, cosa que no ha ocurrido en este caso.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que, al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita 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 actora.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General