



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 29 de junio de 2026

Nota C-093-26

Señor Administrador:

Ref.: Alcance e interpretación del artículo 49 de la Ley No.41 de 20 de julio de 2004.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a la nota APP 766-2026, recibida el día 9 de junio de 2026, en la cual expone que la Ley No.41 de 2004, el Contrato de Desarrollador Maestro No.002 -07¹ y el Plan Maestro de Desarrollo, se elevan como la normativa legal especial aplicable al Área Económica Especial Panamá Pacífico, y solicita el criterio jurídico de este Despacho respecto a si *¿Se encuentran obligadas las empresas debidamente registradas ante la Agencia Panamá Pacífico que incluyan dentro de sus actividades económicas la actividad de expendio de bebidas alcohólicas como acompañamiento dentro del Nivel I, a obtener un Aviso de Operación ante el Ministerio de Comercio e Industrias, adicional a la Resolución de Registro de Empresas emitida por la Agencia Panamá Pacífico, sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos y permisos sectoriales aplicables conforme a la Ley 55 de 1973, modificada por la Ley 54 de 13 de septiembre de 2013?*.

Se inicia el análisis requerido con la revisión del artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, que en armonía con el artículo 34 de la Ley No.38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, ampara el ***principio de estricta legalidad***, conforme el cual todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, determinando así un límite a los poderes del Estado, que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Este principio público ha sido exaltado en abundantes decisiones judiciales (jurisprudencia) de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, entre ellas la Sentencia de 22 de febrero de 2019, al señalar que "*se puede concluir que*

Arquitecto

JAVIER SUÁREZ PINZÓN

Administrador de la

Agencia Panamá Pacífico

Ciudad.

la finalidad...

¹ Contrato de Desarrollador Maestro No.002-07 de 11 de julio de 2007, celebrado entre la Agencia del Área Económica Especial Panamá-Pacífico y la empresa London & Regional (Panamá), S.A. Publicado en la Gaceta Oficial No.26379-A de 1 de octubre de 2009.

la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados".

Se desprende de ello, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

Otro aspecto esencial al presente análisis, es el **Régimen Municipal**, consagrado en el capítulo II, del título VIII "*Regímenes Municipal y Provinciales*", del Texto Político patrio. A tal respecto, en el artículo 233 fundamental, se establece que "*al Municipio, como entidad fundamental de la división política-administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos, construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, así como el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley. Agrega la norma constitucional en comento que el Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de los fines antes descritos dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño, promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiariedad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades*"².

En materia tributaria municipal, el artículo 245 de la Carta Política, dispone que "*Son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del Distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia*". En consecuencia, tal como afirma el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en su Sentencia de 7 de febrero de 2019, citada *ut supra*, "*los Municipios tienen la potestad para gravar las actividades industriales, comerciales o lucrativas que se generen en su circunscripción territorial*".

Lo concerniente al régimen municipal está desarrollado, entre otras, por la Ley No.55 de 10 de julio de 1973, "*Por la cual se Regula la Administración, Fiscalización y Cobro de varios Tributos Municipales*" –*que organiza la venta y expendio de bebidas alcohólicas a nivel nacional*–, por la Ley No.106 de 8 de octubre de 1973, "*Sobre el Régimen Municipal*" –*que regula el funcionamiento de todos los municipios a nivel nacional*–, y por la Ley No.37 de 29 de junio de 2009, "*Que descentraliza la Administración Pública*" –*que delega y traslada competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Órgano Ejecutivo a los municipios*–.

La aludida Ley No.55 de 1973, en su artículo 1, clasifica los establecimientos comerciales de venta de bebidas alcohólicas, y refiere la facultad del Alcalde para reglamentar el horario de operación de estos establecimientos. Al tiempo que, en su artículo 2-A³, señala un esquema de dos niveles,

dependiendo de...

² Cfr. Sentencia de 7 de febrero de 2019, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

³ Adicionado por el artículo 36 de la Ley No.5 de 11 de enero de 2007, y modificado por el artículo 11 de Ley No.2 de 5 de febrero de 2013 y el artículo 1 de la Ley No.54 de 13 de septiembre de 2013.

dependiendo de si la actividad principal es el expendio de bebidas alcohólicas, y si representa una cantidad significativa de sus ingresos. En todo caso, ambos niveles, para la apertura y operación de actividades relacionadas, total o parcialmente, con el expendio de bebidas alcohólicas, requieren del aviso de operación y del pago del derecho único; el Nivel 2, añade la necesidad del informe previo favorable del alcalde del distrito correspondiente y la verificación del cumplimiento de las distancias y restricciones legales, contenidas en los artículos 8 y 12 de la Ley No.55 de 1973, realizada por el Ministerio de Comercio e Industrias.

Debe ponderarse que el expendio de licores es una actividad lucrativa, y que el derecho único para ejercer tal actividad, así como el impuesto sobre expendio de bebidas alcohólicas, constituyen tributos de carácter municipal; y que, en el caso del derecho único, éste debe pagarse a través del Sistema PanamáEmprende (aviso de operación), conforme la tarifa fijada en razón del nivel y la ubicación del establecimiento, en el artículo 2-A de la Ley No.55 de 1973. Es decir, el pago mediante el Sistema PanamáEmprende constituye el medio concreto erigido por el ordenamiento positivo para efectuar el pago del derecho único para ejercer la actividad de expendio de licores.

De lo expresado en la Ley, puede colegirse que, para poder abrir y operar un establecimiento que realice actividades relacionadas con el expendio de licores, primero debe haberse manifestado el inicio de tal actividad (aviso de operación) y pagado el derecho único a favor del municipio, mediante el portal electrónico PanamáEmprende, además de cumplir con aquellos otros requisitos existentes.

Por su parte, la Ley No.5 de 11 de enero de 2007, en el numeral 3 de su artículo 5, define al **Aviso de Operación** como el "*Proceso mediante el cual se deja constancia de que la actividad comercial o industrial que va a ejercer el declarante ha sido debidamente informada a la Administración Pública. El Aviso de Operación constituye una declaración jurada de carácter obligatorio y necesaria para que la actividad comercial o industrial pueda 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*". (Subrayado del Despacho)

A la luz de la precisión anterior, y al tenor del artículo 1 de la Ley No.5 de 2007, queda de manifiesto que el aviso de operación es un proceso obligatorio para el inicio de una actividad comercial o industrial dentro de la República de Panamá, y que debe contener la información necesaria para verificar e determinar tanto al declarante, como a la actividad comercial o industrial a realizar. Al culminar el proceso, el Sistema PanamáEmprende otorga el número de aviso de operación⁴, compuesto por el Registro Único de Contribuyente (R.U.C.) –*identificación tributaria asignada por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas*– y el código de confirmación que arroja el Sistema PanamáEmprende, el cual será utilizado por el contribuyente ante instancias nacionales, municipales, de seguridad social, y otras.

En relación con el inicio de la actividad de expendio de bebidas alcohólicas, la Ley No.5 de 2007, en el numeral 2 de su artículo 2, estipula que, antes de empezar el proceso de aviso de operación,

el establecimiento...

⁴ Cfr. numeral 6 del artículo 5 de la Ley No.5 de 2007.

el establecimiento debe haber cumplido con los requisitos previos indicados en el artículo 2-A de la Ley 55 de 1973, y, en el numeral 10 de su artículo 18, la Ley No.5 de 2007 tipifica la venta de licor "por establecimientos no autorizados o en forma distinta a la declarada en el aviso de operación" como una infracción al ejercicio del comercio.

En adición, la Ley No.5 de 2007, el numeral 8 de su artículo 4, taxativamente apunta que no requerirán aviso de operaciones las personas, naturales o jurídicas, *"establecidas o que se establezcan dentro de las **áreas de comercio internacional libre** que posea u opere la Zona Libre de Colón o cualquier otra zona o área libre establecida o que se cree en el futuro sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes especiales"* (Resaltado del Despacho).

Cabe destacar que la noción de Área de Libre Comercio Internacional está definida en el artículo 2, numeral 1, del Texto Único de la Ley No.8 de 4 de abril de 2016, de la **Zona Libre de Colón**, como *"área operada y ubicada dentro de las murallas de la Zona Libre de Colón o aquellos territorios o áreas que a través de decretos o resoluciones gubernamentales hayan sido incluidos y considerados como parte de la Zona Libre de Colón, los cuales se destinarán exclusivamente a las operaciones interiores y operaciones exteriores de intercambio, traspaso o comercio internacional que se detallan en la presente Ley o entre las demás zonas francas, zonas libres y el **Área Económica Especial Panamá-Pacífico**"* (Resaltado del Despacho). En otras palabras, prima facie, los establecimientos sitos en el Área Económica Especial Panamá-Pacífico no requieren de un aviso de operación.

A tal efecto, el Texto Único de la Ley No.8 de 2016, artículo 19, también modifica el artículo 1004 del **Código Fiscal**, para que en adelante se lea así

*"**Artículo 1004.** El impuesto anual que causan los avisos de operación de empresas será el 2% del capital de la empresa, con un mínimo de cien balboas (B/.100.00) y un máximo de sesenta mil balboas (B/.60,000.00). Quedan exentas las personas naturales y jurídicas con capital invertido menor de diez mil balboas (B/.10,000.00).*

Las personas o empresas establecidas o que se establezcan dentro de áreas de libre comercio internacional que posea u opere en la Zona Libre de Colón, zonas francas o en cualquiera otra zona o área libre o en un área económica especial establecida o que se cree en el futuro no estarán sujetas a contar con el aviso de operación establecido en este artículo. No obstante, a partir del año fiscal 2016, estas empresas quedan obligadas al pago del 0.5% anual sobre el capital de la empresa con un mínimo de cien balboas (B/.100.00) y un máximo de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), excepto las empresas que se hayan inscrito en el Registro de Empresas del Área de Panamá-Pacífico hasta el 31 de diciembre de 2016.

..."

(Subrayado del Despacho).

Esta norma tributaria reitera que los establecimientos ubicados en el Área Económica Especial Panamá-Pacífico no están sujetas a contar con aviso de operación, pero aquellas que se hubiesen

registrado como...

registrado como Empresa del Área Panamá-Pacífico con posterioridad al día 31 de diciembre de 2016, deberán pagar un monto equivalente al 0.5% anual sobre el capital de la empresa, hasta un máximo de B/.50,000.00, el cual representa un ahorro en comparación con el impuesto al aviso de operación (2% anual, hasta B/.60,000.00).

Ahora bien, tal como indica en su escrito petitorio, el artículo 49 de la Ley No.41 de 20 de julio de 2004, del **Área Económica Especial Panamá-Pacífico**, dispone que la inscripción de una persona o empresa ante la Agencia Panamá Pacífico, conferirá al titular, desde la fecha de su expedición, la calidad de Empresa del Área Panamá-Pacífico, conformándose tal registro en la autorización habilitante para el desarrollo de actividades económicas dentro del área económica especial.

En función de ello, agrega el susodicho artículo 49 que "*Las Empresas del Área Panamá-Pacífico no requerirán de un registro adicional diferente al que se establece en este artículo para operar en el Área Panamá-Pacífico, ni estarán sujetas a la obtención de una licencia comercial o industrial del Ministerio de Comercio e Industrias. Se exceptúan de lo anterior, los permisos y licencias exigidos por el Estado, dependiendo de la actividad económica, por razones de salud pública, seguridad pública y laboral, protección al consumidor, competencia y seguridad nacional; y las empresas financieras y las dedicadas al negocio de la banca y de los seguros, las cuales estarán sujetas a las normas legales vigentes que regulan dichas actividades y a las entidades o autoridades controladoras y fiscalizadoras*" (Subrayado del Despacho).

Ello permite colegir que, las Empresas del Área Panamá-Pacífico están expresamente exentas de tramitar el aviso de operaciones, salvo en el caso de actividades que puedan incidir en la "*salud pública, seguridad pública y laboral, protección al consumidor, competencia y seguridad nacional*", las cuales **constituyen bienes jurídicos tutelados por el Estado panameño**.

En ese sentido, de conformidad con el Boletín Informativo sobre la Violencia Generada por el Consumo de Alcohol⁵, levantado por la Dirección del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) del Ministerio de Seguridad Pública, el alcohol para consumo y licor artesanal son consideradas clínicamente drogas depresoras del Sistema Nervioso Central, cuyo consumo prologando puede dar origen a complicaciones cognitivas y de comportamiento, tales como alteraciones conductuales, cognitivas, emocionales y motivacionales. Producto de los efectos nocivos que conlleva el excesivo consumo de licores⁶, es dable entender que **la actividad económica de expendio de bebidas alcohólicas con impacto en la salud pública** (enfermedades, violencia) y **la seguridad pública** (delitos, seguridad vial, comercio ilegal); por tanto, está comprendida entre aquellas susceptibles de estar sujetas a otros permisos y licencias exigidos por el Estado, al tenor del artículo 49 de la Ley No.41 de 2004.

Se advierte que, en su solicitud, hace referencia al criterio proferido por el Ministerio de Comercio e Industrias –*administrador del Sistema PanamáEmprende*–, mediante la Nota MICI-DGCI-AL-N-No.[786]-2025, en la afirma que "*...Aquellas actividades que incluyan expendio o venta de*

bebidas alcohólicas...

⁵ https://siec.minseg.gob.pa/wp-content/uploads/2024/05/Violencia_Generada_por_el_Consumo_de_Alcohol.pdf

⁶ <https://prensa.css.gob.pa/2025/02/17/el-alcoholismo-y-sus-nefastas-consecuencias-en-la-salud-mental/>

bebidos alcohólicas en Panamá Pacífico están sujetas a todos los requisitos que establecen tanto la Ley 5 de 11 de enero de 2007 como la Ley 54 de 13 de septiembre de 2013; sin excepción derivada del régimen especial de Panamá Pacífico, ya que dicho régimen especial no sustituye ni elimina las obligaciones que por Ley están adscritos tanto al Ministerio de Comercio e Industrias como al Municipio respectivo; sólo ofrece beneficios fiscales en otros ámbitos, no en lo que comprende lo regulación de lo actividad de expendio de bebidas alcohólicas como acompañamiento o venia como actividad principal o significativa de sus ingresos..." (Subrayado del Despacho).

Sobre la materia impositiva del Área Panamá-Pacífico, el artículo 58 de la Ley No.41 de 20 de julio de 2004, dispone que "es un área o zona libre de todo impuesto para las Empresas del Área Panamá-Pacífico, el Operador y el Desarrollador", y que "todas las actividades, negocios, servicios, operaciones o transacciones de las Empresas del Área Panamá-Pacífico, el Desarrollador o el Operador estarán 100% libres de impuestos directos e indirectos, contribuciones, tasas, derechos y gravámenes nacionales..." (Subrayado del Despacho). Así, se observa que las **exoneraciones dictadas por la ley en comento son para aquellos tributos de carácter nacional**, sin incluir a los impuestos municipales, dentro de los cuales se encuentran el derecho único para ejercer la actividad de expendio de bebidas alcohólicas y el impuesto sobre expendio de bebidas alcohólicas; resaltando que el primero (derecho único) debe realizarse a través del Sistema PanamáEmprende, conforme ordena el artículo 2-A de la Ley No.55 de 1973.

En consecuencia, a juicio de esta Procuraduría, las empresas registradas ante la Agencia Panamá Pacífico, que incluyan dentro de sus diligencias económicas la actividad de expendio de bebidas alcohólicas, sea en calidad de actividad de acompañamiento, principal o significativa, deben dar cumplimiento al procedimiento legalmente establecido⁷, y obtener el correspondiente aviso de operación para dicho ejercicio, grabado en el ámbito municipal.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/drc
C-083-26

⁷ Cfr. Artículo 32 de la Constitución Política.