

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 2187

Panamá, 27 de diciembre de 2023

Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente: 1171722023.

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 012 de 4 de enero de 2023**, 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.

Décimo Primero: 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 17-19 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 13-16 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes.

De las constancias que reposan en el expediente judicial, se advierte que mediante Acta de Inspección número 002696 de 27 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 al establecimiento comercial denominado TIENDAS DE PASO (Vía Brasil), declara la actividad de ventas al por menor de abarrotes (4711). La actividad que realiza es la venta al por menor de*

productos surtidos y expendio de licor, su estructura se ubica en la Dirección declarada. Irregularidad, cuenta con el aviso de operación cancelado, en virtud de lo antes señalado; fueron citados conforme boleta No.001311 de 27 de septiembre de 2022, para el día 29 de septiembre de 2022.” (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

Debido a la situación que se describe en el párrafo que anteceden, se giró boleta de citación número 001311 de 27 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 29 de septiembre, y se dejó constancia mediante Acta de Comparecencia número 1581 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 25 y 26 del expediente judicial).

Dentro de este contexto, la **Directora General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias** expidió la **Resolución 012 de 4 de enero de 2023**, 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 San Miguelito (antes Tiendas de Paso Vía Brasil)**, con Aviso de Operación número 55624064-2-2016-2016-496547, por incurrir en la comisión de las infracciones enmarcadas dentro del numeral 1 y 10 del artículo 6 de la Ley 2 de 5 de febrero de 2013, que modifica el artículo 18 de la Ley 5 de 11 de enero de 2007 (Cfr. fojas 25-28 del expediente judicial).

Esta decisión fue recurrida en reconsideración por la demandante, lo que dio lugar a la expedición de la **Resolución 086 de 31 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 71 de 31 de julio de 2023**, por cuyo conducto se mantiene en todas sus partes el acto impugnado. Dicha resolución fue notificada a través de Edicto 21 el 31 de julio de 2023 (Cfr. fojas 30-34, 35-38 y 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 012 de 4 de enero de 2023**, 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 5-7 y 19 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que a través de la Resolución de dos (02) 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 012 de 4 de enero de 2023**, quien a través de la Nota MICI-DGCI-N-N°-[1452]-2023 de 15 de noviembre de 2023, presentó el informe de conducta solicitado (Cfr. fojas 41 y 43-47 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.”* Adicionalmente indicó, *“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, le concede un término de **‘diez (10) días hábiles a partir de la comparecencia para que genere un nuevo aviso de operación’**, 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 No. 155624064-2-2016-2022-574309615, emitido por el Ministerio de Comercio E Industrias, para el establecimiento comercial TIENDAS DE PASO (VÍA BRASIL), que mantiene como fecha de inicio de operación el día 28 de septiembre de 2022, se encuentra vigente, 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. fojas 18-19 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 solo otorgó 10 días hábiles para generar un nuevo aviso de operación, aun cuando la ley establece un periodo de 30 días calendarios para subsanar falencias o faltas cometidas, 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. fojas 14-15 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-[1452]-2023 de 15 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:

" ...

Consecuentemente sobre lo expuesto, se pudo constatar que en la inspección realizada el 27 de septiembre de 2022 al establecimiento comercial denominado Tienda de Paso Vía Brasil actualmente **TIENDA DE PASO SAN MIGUELITO**, la misma realizaba como actividad principal la venta de abarrotes, venta al por menor de productos surtido y también el expendio de licor, pero al revisar el Aviso de Operación que aparaba (sic) el establecimiento comercial mantenía su estatus **cancelado desde el 25 de noviembre de 2019**, por cese de

operaciones, por ende se encontraba ejerciendo la actividad de MINISUPER y la venta de licor, sin contar con los respectivos permisos que otorga el Ministerio de Comercio e Industrias. Lo cual, coloca a dicho establecimiento **TIENDA DE PASO SAN MIGUELITO** como un infractor de las normas que regulan Ley 5 de 11 de enero de 2007 y sus modificaciones, al estar operando desde el 2019 sin Aviso de Operación correspondiente.

Posteriormente la segunda instancia, al entrar en la valoración de las constancias procesales que reposaban en el expediente de marras resuelve a través de la Resolución No. 71 de 31 de julio de 2023, emitida por el Viceministro de Comercio Interior e Industrias, decidió mantener en todas sus partes la Resolución No.012 de 4 de enero de 2023 y su acto confirmatorio la Resolución No.086 de 31 de enero de 2023, la cual fue debidamente notificada mediante Edicto No. 21, diligencia realizada el 30 de agosto de 2023 (foja 66 del expediente), ya que no observó elementos que pudieran hacer variar la decisión de la infracción primera instancia, sobre la infracción enmarcada dentro de los numerales 1 y 10 del Artículo 6 de la Ley 2 de 5 de febrero de 2013, que modifica el artículo 18 de la Ley 5 de 11 de enero de 2007, al establecimiento **TIENDA DE PASO SAN MIGUELITO**.

Cabe señalar, que el recorrido procesal de los actos administrativos demuestra que, al Licenciado Roger Lau, como apoderado legal de la razón social **TIENDAS DE PASO, S.A.**, se le otorgó derecho a réplica y realizó sus descargos presentando en tiempo oportuno los recursos que le otorga la Ley, recursos que fueron resueltos por esta entidad en respeto al principio del debido proceso y al principio de legalidad.

...” (El subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 43-47 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, advirtiendo que nos oponemos a los mismos debido a los elementos de hecho y de Derecho que expondremos 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 002696 de 27 de septiembre de 2022, deja constancia que el establecimiento comercial Tiendas de Paso, ubicado en Vía Brasil, “...se encontraba operando con el aviso de operación No. 155624064-2-2016-2016-496547, bajo el nombre comercial **TIENDAS DE PASO (VÍA BRASIL)**, con estatus **CANCELADO**, documento que consta a foja cuatro (4) del expediente.” (Cfr. foja 43 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 001311 de 27 de septiembre de 2022, en las oficinas de la empresa **Tiendas de Paso, S.A.**, ubicado en Vía Brasil, 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 1581 de 29 de septiembre de 2022 (Cfr. fojas 43-44 del expediente judicial).

Dentro de este contexto, es importante indicar que a través del Acta de Comparecencia 1581 de 29 de septiembre de 2022 se dejó constancia de los siguiente: “...comparece el licenciado Roger

*Lau, apoderado legal de la razón social **TIENDAS DE PASO. S.A.**, se le pone en conocimiento que no puede operar con un aviso de operación cancelado y se le concede un término de diez (10) días hábiles para generar un aviso de operación nuevo. De igual manera se le adviene, que no puede, vender licor si no cuenta con los permisos que otorga la Dirección General de Comercio Interior. El licenciado Rogcr Lau, aportó en el acto, copia del Aviso de Operación No. 155624064-2-2016-2022-574309615, bajo el nombre comercial **TIENDA DE PASO-VÍA BRASIL**, sin firma y con fecha de emisión del día 28 de septiembre 2022, documento que consta a foja catorce (14) del expediente, con fecha de recibido por la Dirección General de Comercio Interior el 29 de septiembre de 2022.”* (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, la empresa **Tiendas de Paso, S.A.**, alega que dentro del Aviso de Operación 155624064-2-2016-2016-496547, 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 , además se encontraba operando con el aviso de operación cancelado (Cfr. foja 27 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 del Aviso de Operación 155624064-2-2016-2016-496547, de la consulta del aviso cancelado con el número 2290153-1-788391-2013-375352, copia del estatus cancelado con fecha de cancelación de 24 de febrero de 2016, a fin de acreditar que se hizo un cambio de sociedades de Estaciones de Paso, S.A. a Tiendas de Paso, S.A., situación por la que considera que debió a dicho cambio se dio la cancelación del aviso de operación; sin embargo, esta circunstancia lo que denota es un claro incumplimiento de lo que señala el artículo 18 numeral 1 de la Ley 5 de 11 de enero de 2007, modificado por el artículo 6

de la Ley 2 de 5 de febrero de 2013, que señala que constituyen infracciones al ejercicio del comercio, ejerce este sin el respectivo Aviso de Operación o ejercerlo cuando se haya dejado sin efecto el Aviso de Operación (Cfr. foja 26 del expediente judicial)

En ese mismo orden de ideas, 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 acto administrativo que ahora se acusa de ilegal, *"a través de Sistema Panamá Emprende se constata mediante inspección operación N.155624064-2-2016-2016-496547, presentado dentro del establecimiento Comercial denominado TIENDA DE PASO, se encuentra con estatus CANCELADO, desde el 25 de noviembre del 2019, y el motivo de cancelación señalado fue (cese de operaciones) es por esta situación que el comercio estaba operando con un Aviso de operación Cancelado, adicional a esto estaba realizando la Venta de Licor, sin contar con el permiso para dicha actividad, se le pone en conocimiento que no puede operar con un Aviso de Operaciones Cancelado y mucho menos seguir vendiendo licor, por ser la actividad de Mini Super la actividad principal, se le conceden diez (10) días hábiles a partir de la fecha para que genere un nuevo Aviso de Operaciones, de igual manera se le advierte que no puede realizar la venta de licor si no cuenta con los permisos correspondientes que le otorga esta dirección, aporta copia de poder notariado, copia de Aviso N.155624064-2-2016-2022-574309615, sin firma y con fecha de emisión del día 28 de septiembre 2022, copia de aviso N.155624064-2-2016-2016-496547, aporta copia de consulta de*

aviso cancelado, con numero de aviso 2290153-1-788391-2013-375352 estatus cancelado con fecha de cancelación 24 de febrero 2016, indica el compareciente que aporta este último para que conste que se hizo un cambio de sociedades de ESTACIONES DE PASO, S.A. para TIENDAS DE PASO, S.A. probablemente dado el cambio se procedió a cancelar el aviso N.155624064-2-2016-2016496547, indica el compareciente el Lic. Law Tong, que ninguna de las sociedades ha dejado de pagar sus impuestos e incluso cuenta con sus impresoras fiscales inspeccionadas por la Dirección General de Ingresos, indica el compareciente que continuara con el trámite correspondiente para solicitud la Venta de Licor, indica que lo que quiere es cumplir, cumple con sus pagos de impuestos, de manera inmediata ya que están en la anuencia de cada proceso correspondiente. Sin más que agrega.”, 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 002696 con fecha del 27 de septiembre de 2022 y en el Acta de Comparecencia 1581 de 29 de septiembre de 2022, se constató que en el sistema PanamaEmprende, el establecimiento comercial denominado **Tiendas de Paso San Miguelito (antes Tiendas de Paso Vía Brasil)**, con **Aviso de Operación 155624064-2-2016-2016-496547**, estaba operando con un Aviso de operación Cancelado, adicional a esto estaba realizando la Venta de Licor, sin contar con el permiso para dicha actividad, y se le otorgo un término de diez (10) días hábiles a partir de la fecha de la comparecencia para que genere un nuevo Aviso de Operaciones (Cfr. foja 26 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 **Tiendas de Paso San Miguelito (antes Tiendas de Paso Vía Brasil)**.

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 012 de 4 de enero de 2023**, no se cumplió con el principio de estricta legalidad, por lo que considera que la sanción que establece el artículo 18 (numerales 1 y 10) de la Ley 5 de 2007, esto es, *“Ejercer el comercio sin el respectivo Aviso de Operación o ejercerlo cuando se haya dejado sin efecto el Aviso de Operación”, y “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 y además con el Aviso de Operación cancelado.

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 y, en razón de ello, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 012 de 4 de enero de 2023, 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
Secretaría General