

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 553

Panamá, 18 de marzo de 2024

Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

Alegato de conclusión.

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 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 2187 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 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 lo 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 Roger 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 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 *PANAMAEMPENDE* 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 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, ejercer 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.

#### **I. Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 81 de 24 de enero de dos mil veinticuatro (2024)**, por medio del cual **admitió** a favor de la actora los documentos visibles de fojas 22, 23, 25-29, 30-34, 35-38, 39 y 40 del expediente judicial; los cuales fueron incorporadas con su demanda (Cfr. fojas 64 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: ‘...’

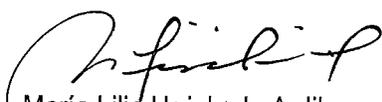
...  
En efecto, este Principio obliga al actor probar lo que pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por éste dentro de la demanda, tal como lo establece el Código Judicial.”

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 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 actora.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaría General**