



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

Panamá, treinta (30) de abril de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

El Licenciado Roger Law Ton Lau Alba, actuando en nombre y representación de la empresa **TIENDAS DE PASO, S.A.**, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°794 de 23 de diciembre de 2022, emitida por la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias, sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

La parte demandante pretende se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución N°794 de 23 de diciembre de 2022; mantenida por la Resolución N°073 de 26 de enero de 2023, ambas emitidas por la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias; y, confirmada a través de la Resolución N°78 de 02 de agosto de 2023, dictada por el Viceministro de Comercio Interior e Industrias, por la cual se sanciona con una multa de Cinco Mil

Balboas con 00/100 (B/.5,000.00) al establecimiento comercial **TIENDAS DE PASO, S.A.** por incumplir lo establecido en la Ley 5 de 11 de enero de 2007.

Asimismo, demanda que se restablezca el derecho vulnerado y se le permita a la sociedad continuar operando sin ningún tipo de sanción.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, la apoderada judicial destaca que, como parte de una inspección rutinaria, el Departamento de Asesoría Legal de Panamá Emprende procedió a analizar el expediente del establecimiento comercial denominado **TIENDAS DE PASO, S.A.**; y, cita a la empresa para que comparezca ante el Ministerio de Comercio e Industrias en fecha cuatro (4) de octubre de 2022.

Advierte que los descargos se formalizaron mediante Acta de Comparecencia y se entregaron pruebas sobre el pago de los impuestos municipales de venta de licor en envases cerrados; así como de constancias que acreditan que *"... la empresa que es parte de un grupo empresarial, ha pagado más de B/.2,400.00 (DOS MIL CUATROCIENTOS BALBOAS CON 00/100), en concepto de derechos para la venta de licor en envases cerrados, a favor de EL TESORO NACIONAL."* (Cfr. f. 8 del expediente judicial).

Indica que el día cuatro (4) de octubre de 2022, el apoderado legal de la empresa **TIENDAS DE PASO, S.A.** compareció ante la Dirección General de Comercio Interior y aportó documentos que acreditaban la existencia y vigencia del Aviso de Operación N°155624064-2-2016-2016-496559, e, igualmente, copia de la declaración de impuestos ante el Municipio de Panamá.

Señala que, pese a las pruebas aportadas, se emitió el acto administrativo objeto de reparo, por considerar que se encontraba vendiendo licor sin los permisos correspondientes.

En cuanto a las disposiciones que se alegan como infringidas, la parte actora anota los artículos 2 y 8 de la Ley N°2 de 5 de febrero de 2013, que respectivamente, reforman los artículos 3 y 20 de la Ley N°5 de 2007; los cuales

refieren en su orden a la validez del Aviso de Operación y al Procedimiento Sancionatorio.

Asimismo, advierte la vulneración del artículo 34 de la Ley N°38 de 1943, que habla sobre los Principios de la Actuación Administrativa y en las actuaciones de los servidores públicos.

Cabe señalar que los cargos de ilegalidad se encuentran visibles de fojas 9 a 20 del Expediente Judicial, los cuales serán expuestos y analizados en el apartado que corresponde a la Decisión de la Sala.

II. INFORME DE CONDUCTA.

El Ministerio de Comercio e Industrias remite su Informe Explicativo de Conducta, por medio de la Nota MICI-DGCI-N-N°-[1555]-2023 de 27 de noviembre de 2023, manifestando lo siguiente:

“... la Dirección General de Comercio Interior encargados del sistema de **PANAMAEMPRENDE** del Ministerio de Comercio e Industrias realizó inspección rutinaria bajo Acta No.002716 de 29 de septiembre de 2022, que consta a foja uno (1) del expediente que reposa en la Dirección General de Comercio Interior (PanamaEmprende), al establecimiento comercial **TIENDAS DE PASO**, ubicado en San Francisco, calle 74. En dicha acta consta que el establecimiento comercial 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.

Producto de la irregularidad encontrada se giró boleta de citación No.001203 de 9 de septiembre de 2022, que consta a foja tres (3) del expediente.

Consecuentemente a foja veintiuno (21) del expediente de marras, se encuentra el Acta de Comparecencia No.1584 de 4 de octubre de 2022, en donde comparece el licenciado Roger Law Tong Lau Alba, apoderado legal de la razón social **TIENDAS DE PASO, S.A.**, se le pone en conocimiento que el aviso de operación No.155624064-2-2016-2016-496559, no cuenta con el pago de Derecho Único para ejercer la actividad de expendio de licor, establecido mediante el artículo 1 de la Ley 54 de 13 de septiembre de 2013, que modifica la Ley 55 de 1973 y la Ley 5 de 2007, por lo cual se le concede un término de diez (10) días hábiles para presentar constancia de pago de Derecho Único. El licenciado Roger Law Tong Lau Alba, aportó en el acto, copia del Aviso de Operación No.155624064-2-2016-2016-496559, bajo el nombre comercial **TIENDAS DE PASO-VÍA ISRAEL** (visible a foja 24), Certificado de Persona Jurídica de la sociedad **TIENDAS DE PASO, S.A.**, emitido por Registro Público de Panamá (visible a foja 25), consulta pública del aviso de operación No.956054-1-526865-2012-337758, con nombre comercial ESTACIÓN TEXACO-OMEGA TIENDA DE CONVENIENCIA propiedad de la sociedad denominada LAVADORES S.A. cuyo representante legal es AVELINO CERDEIRA ESTEVEZ (visible a foja 26), aviso de operación No. 2290153-1-788391-2013-375352 con nombre comercial TIENDAS DE PASO propiedad de ESTACIONES DE PASO S.A. cuyo representante legal es AVELINO CERDEIRA ESTEVEZ (visible a foja 27); aviso de operación No.155624064-2-2016-2016-496547 con nombre comercial TIENDAS DE PASO SAN MIGUELITO propiedad de la sociedad TIENDAS DE

PASO cuyo representante legal es el señor AVELINO CERDEIRA ESTEVEZ (visible a foja 28); hoja de menú de usuario de Tiendas de paso del Municipio de Panamá (visible a foja 29 y 30), historial de aviso de operación No. 155624064-2-2016-2016-496559 con nombre TIENDAD DE PASO (visible a foja 31, 32 y 33), con fecha de recibido por la Dirección General de Comercio Interior el 04 de octubre de 2022.

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

(...) cabe destacar que los avisos anteriormente señalados mantenían actividades de tienda de conveniencia y venta de licor en envase cerrado, sin embargo los mismos son cancelados y no se efectuó el traspaso del derecho de venta de licor, por lo cual al realizar dicha cancelación el tramitador bajo voluntad propia, no realiza solicitud de traspaso del derecho de venta de licor por lo cual una vez cancelado se pierde la posibilidad de traspasar dicho derecho; y actualmente se encuentra operando el aviso de operaciones No.155624064-2-2016-2016-496559, propiedad de la razón social TIENDAS DE PASO, S.A., cuyo representante legal es el señor AVELINO CERDEIRA ESTEVEZ, con fecha de inicio de operación el 1 de febrero de 2016, aviso de operación que se encuentra vigente en la actualidad y que sólo mantiene actividades declaradas de venta al por menor de abarrotes (tiendas, kiosco, etc.) mismo que no cuenta con autorización para la venta de licor en envase cerrado y para llevar dentro del Nivel 1; todo lo anterior es detallado con la finalidad de esclarecer que la Dirección de Comercio Interior no ha efectuado cancelación de aviso de operación, toda vez que la única persona con posibilidad de cancelar un aviso de operación es el tramitador de dicho aviso, el cual mantiene un usuario y contraseña en la plataforma PanamaEmprende que es de uso personalísimo.

(...)” (Cfr fs. 46-50 del expediente judicial).

III. CONTESTACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N°2188 de 27 de diciembre de 2023, la Procuraduría de la Administración solicita a la Sala Tercera que declare que no es ilegal la Resolución N°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 desestimen las pretensiones de la accionante, con fundamento en lo siguiente:

“... 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 (sic) Ley 5 de 11 de
enero de 2007...

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, mercado 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 (sic) que se visualizó a través del
mencionado sistema (...), 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. (...)

(...)

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..., 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.

(...)” (Cfr. fs. 51-67 del expediente judicial).

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Mediante Vista N°445 de 7 de marzo de 2024, el Procurador de la
Administración, mantiene la opinión expresada en la Vista N°2188 de 27 de

diciembre de 2023, y advierte que las pruebas admitidas "... 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...". (Cfr. fs. 76-84 del expediente judicial).

V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA.

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los Actos Administrativos que expidan los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

Como antes se expuso, la demanda promovida pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Acto Administrativo contenido en la Resolución N°794 de 23 de diciembre de 2022, así como de la Resolución N°073 de 26 de enero de 2023, ambas emitidas por la Dirección General de Comercio Interior; y, la Resolución No. 78 de 02 de agosto de 2023, proferida por el Viceministro de Comercio Interior e Industrias, Actos Confirmatorios. Por medio del Acto impugnado, se resolvió sancionar con multa de Cinco Mil Balboas (B/.5,000.00), al establecimiento comercial **TIENDAS DE PASO, S.A.**, con Aviso de Operación No.155624064-2-2016-2016-496559 RUC 155624064-2-2016 DV 65, bajo razón social **TIENDAS DE PASO, S.A.**, cuyo representante legal es Avelino Cerdeira Estévez, por incumplimiento a lo establecido en la Ley 5 de 11 de enero de 2007.

Ahora bien, al revisar el Antecedente, vemos que consta a foja 1, el Acta de

Inspección N°002716 de 29 de septiembre de 2022, donde se observa en el apartado denominado "Comentario de la Inspección", lo siguiente:

"Mediante inspección realizada al local comercial denominado Tiendas de Paso declara la actividad de tienda y venta al por menor de abarrotes. La actividad que realiza es la venta al por menor de productos diversos, alimentos preparados y expendio de licor. El comercio está en la ubicación declarada. Irregularidad venta de licor no reflejado en el sistema de PanamáEmprende. Presentaron aviso de operación. Fuimos atendidos por Michael Medina, CIP 8-726-1164. Se le advierte que no puede expender licor hasta terminar trámite que corresponda."

De seguido, se aprecia la Boleta de Citación N°001203 de 29 de septiembre de 2022, donde se establece como motivo: "Venta de licor no reflejado en el sistema de Panamá Emprende". (Cfr. f. 3 del Antecedente).

Consta, también, el Acta de Comparecencia N°1584 de 4 de octubre de 2022, donde se detallan las siguientes observaciones:

"Comparece el Lic. ROGER LAW TONG LAU ALBA, con cédula de identidad 9-180-721 apoderado del Señor AVELINO CERDEIRA ESTEVEZ con cédula N-18-572 de la razón comercial TIENDAS DE PASO (VÍA ISRAEL), quienes fueron citados mediante de acta (sic) 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 de (sic) procede 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 Publico (sic), copia de Aviso de Operacion (sic) con Numero (sic) 155624064-2-2016-2016-496559, copia de consulta pública del Aviso Numero (sic) 95604-1-526865-2012-337758 LAVADORES S.A., copia de consulta publica (sic) del aviso numero (sic) 2290153-1-788391-2013-375352 razón social ESTACIONES DE PASO S.A., copia de consulta publica (sic) de aviso numero (sic) 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 (sic) 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 15524064-2-2016-2016-496559. Sin mas (sic) que agregar.

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 el historial del Aviso (496559) se tome en cuenta." (Cfr. f. 21 del Antecedente).

A continuación, constan los documentos aportados por el apoderado judicial de **TIENDAS DE PASO, S.A.**, mismos que fueron enunciados en el Acta de Comparecencia antes transcrita. En tal sentido, destaca el Aviso de Operación N°155624064-2-2016-2016-496559, expedido a favor de **TIENDAS DE PASO, S.A.** donde se declara que el establecimiento comercial denominado **TIENDAS DE PASO (VÍA ISRAEL)**, se dedicará a las actividades de: "TIENDA DE

CONVIVENCIA VEINTICUATRO HORAS PARA LA VENTA DE MERCANCÍA SECA, EN GENERAL, VÍVERES, GOLOSINAS, ALIMENTOS PREPARADOS, SODAS, BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN ENVASES CERRADOS, PARA LLEVAR, HIELO, ACEITE, Y COOLANT PARA VEHÍCULOS A MOTOR, MEDICAMENTOS SIN NECESIDAD DE RECETAS MÉDICAS Y TIERRA NEGRA, GAS. Inicia operaciones en **Feb-2016**".

Asimismo, en el referido documento se anota lo siguiente: **DENTRO DE LAS NORMAS EXIGIDAS POR LA LEY No.5 PROCEDO A DECLARAR:** La actividad secundaria en este establecimiento es el expendio de bebidas alcohólicas en la categoría de **SUPERMERCADOS, MINISUPER, ABARROTERÍAS, MERCADOS.**" (Cfr. f. 24 del Antecedente).

Se observa, también, copias de consultas al Sistema Panamá Emprende, donde la Dirección General de Comercio Interior certifica la información que se encuentra registrada en el referido Sistema. (Cfr. fs. 26-28 del Antecedente).

Entre dichos documentos distinguimos el Número de Aviso de Operación 956054-1-526865-2012-337758, Razón Comercial: Estación Texaco-Omega, Razón Social: Lavadores, S.A., cuyo establecimiento se encuentra ubicado en el corregimiento de San Francisco, vía Israel y calle 74; y, refleja un estado de Cancelado desde el treinta (30) de junio de 2015, con la siguiente observación de cancelación: "ESTE LOCAL COMERCIAL CESARÁ OPERACIONES PORQUE ENTRARÁ A OPERAR OTRA EMPRESA". (Cfr. f. 26)

De igual manera, el apoderado judicial de **TIENDAS DE PASO, S.A.** aportó copia de declaración de impuestos de la Alcaldía de Panamá donde refleja tres (3) actividades comerciales (Bodegas, Abarroterías y Rótulos), la cantidad a declarar en cada rubro, así como el impuesto correspondiente. (Cfr. f. 29-30 del Antecedente).

Como último documento aportado por la empresa al momento de comparecer, se observa el Historial de Aviso de Operación 155624064-2-2016-

2016-496559 de **TIENDAS DE PASO, S.A.** (Cfr. f. 31-33 del Antecedente).

Dicho lo anterior, esta Superioridad advierte que el sustento principal de lo alegado por la parte demandante, radica en que, de manera errada la entidad demandada impuso una sanción a la empresa **TIENDAS DE PASO, S.A.** aun cuando en el Aviso de Operación se especifica como actividad comercial, la venta de bebidas alcohólicas en envases cerrados. Acusa, también, la vulneración del Debido Proceso al no permitir la subsanación de la falta cometida dentro del término de 30 días calendario que otorga la Ley.

En tal sentido, argumenta la parte actora que la Resolución N°794 de 23 de diciembre de 2022, vulnera el artículo 20 de la Ley 5 de 2007, reformado por el artículo 8 de la Ley N°2 de 5 de febrero de 2013, toda vez que, a su juicio, se ha viciado el procedimiento sancionatorio, vulnerando el Debido Proceso. En tal sentido, manifiesta que *"... no se le otorgaron al establecimiento comercial las respectivas garantías procesales previamente establecidas para ejercer su derecho de defensa, recortando los términos establecidos taxativamente en la Ley, sin que mediara renuncia expresa por parte del afectado, lo que sin lugar a dudas acarrea la nulidad del acto administrativo..."* (Cfr. f. 13 del expediente judicial).

Advierte, asimismo, la vulneración de manera directa por comisión del artículo 3 de la Ley 5 de 2007, modificado por el artículo 2 de la Ley N°2 de 5 de febrero de 2013, puesto que, estima que la Autoridad desconoce el valor del Aviso de Operaciones emitido a través de la plataforma electrónica "PanamaEmprende".

Sobre el particular, señala que el Aviso de Operación identificado con el No.155624064-2-2016-2016-496559, emitido por el Ministerio de Comercio e Industrias indica como actividad comercial, lo siguiente: ***"TIENDA DE CONVIVENCIA VEINTICUATRO HORAS PARA LA VENTA DE MERCACÍA SECA, EN GENERAL, VÍVERES, GOLOSINAS, ALIMENTOS PREPARADOS, SODAS, BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN ENVASES CERRADOS, PARA***

LLEVAR, HIELO, ACEITE, Y COOLANT PARA VAHÍCULOS A MOTOR, MEDICAMENTOS SIN NECESIDAD DE RECETAS MÉDICAS Y TIERRA NEGRA, GAS. Inicia operaciones en Feb-2016". (Cfr. f. 18 del expediente judicial).

Al respecto, sostiene que el establecimiento comercial mantiene vigente su Aviso de Operación y tiene como actividad comercial autorizada, la venta de bebidas alcohólicas en envases cerrados, razón por la cual, afirma que la sanción impuesta es ilegal al desconocer el contenido del mencionado documento público.

Asegura que **TIENDAS DE PASO, S.A.** no ha incurrido en causal alguna para la cancelación del aviso de operación por parte de la Autoridad, ni ha realizado gestión voluntaria para tal efecto; sino que, por el contrario, "... se encuentra pagando los impuestos que este genera, incluyendo la venta de bebidas alcohólicas en envases cerrados para llevar, de manera puntual, encontrándose paz y salvo con el fisco municipal y a nivel del gobierno central." (Cfr. f. 19 del expediente judicial).

Por otro lado, reclama la violación del artículo 34 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000. Advierte que la Autoridad no aplicó el procedimiento correspondiente, dado que la entidad no brindó el término establecido en la Ley para que el operador comercial subsanara las supuestas falencias incurridas, dejándolo en indefensión. A tal efecto, apunta que "... de manera discrecional y arbitraria, la administración vulneró el debido proceso, aun cuando la ley establece un período de 30 días calendarios, los cuales no pueden ser aplicados de manera discrecional por parte de la administración." (Cfr. f. 14 del expediente judicial).

De igual manera, sustenta que la norma ha sido vulnerada, pues se canceló un aviso de operación legalmente emitido, sin causa justificada, lejos de los preceptos previamente establecidos en la ley para dar de baja un aviso de operación, "... ya que no existe ningún acto administrativo emitido por la citada entidad gubernamental, tendiente a revocar el aviso de operación identificado con

el número 155624064-2-2016-2016-496559, bajo la razón comercial **TIENDAS DE PASO, S.A.** conferido y pagado de acuerdo a los procedimientos establecidos en la ley.” (Cfr. f. 16 del expediente judicial).

Vale señalar que las normas que se estiman vulneradas, relativas al proceso de apertura de empresas, son del tenor siguiente:

“Artículo 2. El artículo 3 de la Ley N°5 de 2007 queda así:

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 Panamá Emprende 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 Panamá Emprende 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 pública 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 Panamá Emprende 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 Panamá Emprende para obtener la información necesaria para realizar sus funciones, por lo que deberán adecuar sus sistemas para el cumplimiento de esta disposición.”

“Artículo 8. El artículo 20 de la Ley 5 de 2007 queda así:

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 e 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, el 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"

En otro orden de ideas reparamos en lo que, sobre la temática en discusión, expresó la Autoridad en el acto administrativo objeto de reparo y sus actos confirmatorios.

Así, observamos que en la Resolución N°794 de 23 de diciembre de 2022, la entidad expuso lo que a continuación se detalla:

"Que la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias, en valoración de las pruebas que constan en el expediente y las diligencias realizadas por esta Dirección, tal como constan en el Acta de Inspección No.002716 con fecha del 29 de septiembre de 2022 y el Acta de Comparecencia No.1584 de 04 de octubre de 2022, al establecimiento comercial denominado TIENDAS DE PASO, S.A., con Aviso de Operación No.155624064-2-2016-2016-496559 RUC 155624064-2-2016 DV 65, se constató que dicho establecimiento comercial no cuenta con el pago del Derecho Único para ejercer la actividad de expendio de licor. Consta en el acta de comparecencia que se le otorgó un término de diez (10) días hábiles para presentar la constancia de pago del Derecho Único para vender licor y hasta la fecha no lo ha presentado, por lo tanto, realiza la actividad de venta de bebidas alcohólicas sin el permiso correspondiente.

Es importante mencionar, que el Licenciado Law en el Acta de Comparecencia No. 1584 de 04 de octubre de 2022, indicó que todos los avisos cuentan con venta de licor, no obstante, luego de verificar el historial de los avisos de operación, tenemos que:

El Aviso de Operación No. 2290153-1-788391-2013-375352 bajo razón social ESTACIONES DE PASO, S.A., cuenta con el pago de Derecho Único para expendio de bebidas alcohólicas por la suma de seiscientos dólares (US\$600.00) pagados el 10 de junio de 2013, no obstante, dicho aviso de operación fue cancelado el 24 de febrero de 2016, por el siguiente motivo: 'Cese de operaciones porque en adelante el negocio será explotado por otra sociedad anónima'. En este caso, lo correspondiente era realizar el traspaso de los derechos adquiridos a la nueva empresa, pero no ocurrió.

El Aviso de Operación No. 15562064-2-2016-2016-496547, bajo la razón social TIENDAS DE PASO, S.A., no cuenta con el pago de Derecho Único para el expendio de bebidas alcohólicas y el mismo fue cancelado el 25 de noviembre de 2019, por cese de operaciones.

El Aviso de Operación N°95604-1-526865-2012-337758 bajo la razón social LAVADORES, S.A., no cuenta con pago de Derecho Único para el expendio de bebidas alcohólicas y el mismo fue cancelado el 30 de junio de 2015, por el siguiente motivo: 'Este local comercial cesa operaciones porque entra a operar

otra empresa'.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que una vez el aviso de Operación es cancelado, ningún establecimiento comercial puede ejercer el comercio, ni realizar el expendio de bebidas alcohólicas sin antes ser autorizado por el Ministerio de Comercio e Industrias.

Por todo lo anterior se concluyó que el establecimiento comercial denominado TIENDAS DE PASO, S.A., con Aviso de Operación No.155624064-2-2016-2016-496559 RUC 155624064-2-2016 DV 65, bajo razón social TIENDAS DE PASO, S.A., cuyo representante legal es Avelino Cerdeira Estévez, con cédula de identidad personal No. N-18-572, incumplió con lo establecido en la Ley 5 de 11 de enero de 2007." (Cfr. fs. 27-28 del expediente judicial).

Atendiendo el Recurso de Reconsideración presentado por la empresa, la Dirección General de Comercio Interior, mediante Resolución N°073 de 26 de enero de 2023, en sus consideraciones con relación a los planteamientos del recurrente, señaló:

"... debemos expresar que el Aviso de Operación No.155624064-2-2016-2016-496559 RUC 155624064-2-2016 DV 65, bajo razón social TIENDAS DE PASO, S.A., objeto de este recurso de reconsideración, no cuenta con el pago de Derecho Único para el expendio de licor. Mediante Acta de Comparecencia No.1584 de 04 de octubre de 2022, esta Dirección General le otorgó al licenciado Law, apoderado legal del señor Avelino Cerdeira Estévez, representante legal de la razón social TIENDAS DE PASO, S.A., un término de 10 días hábiles para aportar el comprobante de pago del Derecho Único para el expendio de bebidas alcohólicas y hasta la fecha no lo ha aportado.

... es importante reiterar, que esta Dirección General mediante Acta de Inspección N°002716 de 29 de septiembre de 2022, observó que el Aviso de Operación N°155624064-2-2016-2016-496559, no contaba con la venta de licor reflejada en el sistema de *PanamaEmprende* y como resultado de ello se giró boleta de citación No.001203 de 29 de septiembre de 2022. El licenciado Law, apoderado legal de Tiendas de Paso, S.A., se presentó a comparecer el 4 de octubre de 2022, y no aportó la documentación que sustenta el derecho de venta de licor del aviso de operación No.155624064-2-2016-2016-496559.

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 de 2013 que modifica el artículo 20 de la ley 5 de 2007." (Cfr. f. 34 del expediente judicial).

Luego de ello, por medio de la Resolución N°78 de 2 de agosto de 2023, el Viceministro de Comercio Interior e Industrias resolvió el Recurso de Apelación interpuesto; y, a tal efecto, precisó:

"Que aunado a los anterior el recurrente presentó copia de un documento descrito como Declaración de Impuesto de la Alcaldía de Panamá el cual donde (sic) constan pagos por la actividad de Bodegas, abarroterías y rotulos (sic), sin embargo, estos pagos no corresponden al Derecho Único para ejercer la actividad de expendio de licores, como lo exige el artículo 11 de la Ley 2 de 2013, que

100

modificó el artículo 2-A de la Ley 55 de 1973, correspondiente a establecimientos comerciales de Nivel 1, el cual se paga a través del Sistema PanamáEmprende, es por esta razón que tanto el pago del Derecho único y cualquier información que contenga el Aviso de Operación de (sic) debe estar reflejada dentro del sistema de PanamáEmprende, sin embargo, al consultar dentro del sistema queda evidenciado que no aparece reflejado el pago del Derecho Único, ni la actividad de venta de licor, el cual si aparece en el documento aportado a foja 71 el cual corresponde a la copia notariada del Aviso de Operación No.155624064-02-2016-2016-496559 propiedad de la razón social TIENDAS DE PASO, S.A., pese a ello, esta Superioridad debe darle valor probatorio a la información que arroja el sistema, esto en concordancia a lo señalado por el artículo 2 de la Ley 2 de 5 de febrero de 2013 que modifico el artículo 3 de la Ley 5 de 2007 el cual procedemos a citar:

“Artículo 2. El artículo 3 de la Ley N°5 de 2007 queda así:

Artículo 3. Validez del Aviso de Operación...

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

...

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

...” (lo resaltado es nuestro);

(...)”. (Cfr. f. 37-38 del expediente judicial).

En atención a lo expuesto, valora la Sala que el acto administrativo objeto de reparo no contiene los vicios de ilegalidad invocados por la parte actora.

En tal sentido, vale señalar que si bien el Ministerio en cuestión otorgó el término de diez (10) días hábiles para que la empresa procediera al pago del Derecho Único de venta de bebidas alcohólica a partir de su presentación o asistencia ante la entidad, según consta en el Acta de Comparecencia de fecha cuatro (4) de octubre de 2022 (Cfr. f. 21 del Antecedente); no podemos perder de vista que la empresa bajo la razón comercial **TIENDAS DE PASO, S.A.**, al momento de la emisión de la Resolución N°794 de 23 de diciembre de 2022, así como de los actos confirmatorios, no había subsanado lo advertido por la Autoridad, es decir que, atendiendo a la data de dichas actuaciones, es dable colegir que, previo al Acto objeto de reparo, se había superado con creces el término de treinta (30) días calendario otorgado por la ley para rectificar cualquier falta u observación vinculada con el aviso de operación identificado con el número 155624064-2-2016-2016-496559.

Al respecto, distingue la Sala que en el caudal probatorio no se evidencia el referido pago del Derecho Único para ejercer la actividad de expendio de licores.

Sobre este aspecto, debe la Sala indicar que el numeral 2 del artículo 2 de la Ley N°5 de 11 de enero de 2007, establece que, al momento de iniciar el proceso de Aviso de Operación, las personas naturales o jurídicas que vayan a dedicarse al expendio de bebidas alcohólicas deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 2-A de la Ley 55 de 1973; y, a tal efecto, vemos que este artículo fue modificado por la Ley 54 de 13 de septiembre de 2013, indicando como requisitos o trámites necesarios para los establecimientos dedicados a las actividades relacionadas total o parcialmente con el expendio de licores, considerados como Nivel 1 (Restaurantes, cafeterías, supermercados, minisúper, abarroterías y mercados; servicio de comida en hoteles y establecimientos turísticos de alojamiento, y cualquier otro establecimiento no contemplado en el nivel 2, en donde se realice expendio de licores, pero que no sea su actividad principal), los siguientes:

1. Aviso de Operación en el Sistema Panamá Emprende, el cual constituye una declaración jurada, que incluye las advertencias de posibles responsabilidades penales.
2. Derecho Único para ejercer la actividad de expendio de licores. Este Derecho Único se pagará a través del Sistema Panamá Emprende y una sola vez. Los fondos serán recibidos por el Tesoro Nacional y luego distribuidos a la junta comunal del respectivo corregimiento donde opera el establecimiento.

En un paréntesis, observa la Sala que la parte actora refiere a lo decidido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de treinta (30) de diciembre de 2019, donde se concede un Amparo de Garantías Constitucionales en una situación similar a la que nos atañe; no obstante, debe la Sala Tercera dejar claro que las particularidades del mencionado caso son distintas a las aquí

presentadas.

En otro orden de ideas, examina la Sala que, en el Acto impugnado, la Autoridad dejó claro lo siguiente:

“El Aviso de Operación No. 2290153-1-788391-2013-375352 bajo razón social ESTACIONES DE PASO, S.A., cuenta con el pago de Derecho Único para expendio de bebidas alcohólicas por la suma de seiscientos dólares (US\$600.00) pagados el 10 de junio de 2013, no obstante, dicho aviso de operación fue cancelado el 24 de febrero de 2016, por el siguiente motivo: ‘Cese de operaciones porque en adelante el negocio será explotado por otra sociedad anónima’. En este caso, lo correspondiente era realizar el traspaso de los derechos adquiridos a la nueva empresa, pero no ocurrió.

El Aviso de Operación No. 15562064-2-2016-2016-496547, bajo la razón social TIENDAS DE PASO, S.A., no cuenta con el pago de Derecho Único para el expendio de bebidas alcohólicas y el mismo fue cancelado el 25 de noviembre de 2019, por cese de operaciones.

El Aviso de Operación N°95604-1-526865-2012-337758 bajo la razón social LAVADORES, S.A., no cuenta con pago de Derecho Único para el expendio de bebidas alcohólicas y el mismo fue cancelado el 30 de junio de 2015, por el siguiente motivo: ‘Este local comercial cesa operaciones porque entra a operar otra empresa.’” (Cfr. f. 27-28 del expediente judicial).

A tal efecto, debemos advertir que, de acuerdo a lo externado por el Ministerio en cuestión y las constancias probatorias allegadas al Proceso, se evidencia que no se constituyó traspaso de derecho alguno al establecimiento comercial denominado **TIENDAS DE PASO, S.A.**, con Aviso de Operación No. 155624064-2-2016-2016-496559 RUC 155624064-2-2016 DV 65; y, a este respecto, vale destacar que el Aviso de Operación es personalísimo e intransferible (v. artículo 13 de la Ley N°5 de 11 de enero de 2007).

Por otro lado, vale indicar que por medio del Acto objeto de reparo, la Dirección General de Comercio Interior, resolvió sancionar con multa al establecimiento comercial tantas veces señalado, mas no canceló el referido Aviso de Operación; por lo que las alegaciones sobre este tema carecen de asidero jurídico.

Ante la situación planteada, y en virtud de las facultades otorgadas al Ministerio de Comercio e Industria, a través de las Direcciones Generales, Provinciales y Regionales, por el artículo 17 de la Ley N°5 de 11 de enero de 2007, modificado por la Ley N°2 de 5 de febrero de 2013, la Sala es del criterio que la

sanción pecuniaria impuesta por la Dirección General de Comercio Interior fue ajustada a derecho.

En virtud de lo expuesto, el examen puntual de las circunstancias que rodean lo actuado en este negocio, de las normas jurídicas que respaldan las violaciones antes reseñadas, así como del caudal probatorio incorporado al proceso, lleva a esta Superioridad a la conclusión que el acto impugnado no infringe ninguna de las normas legales aducidas por el apoderado judicial de la actora, por lo que debe procederse a negar las pretensiones formuladas en la demanda.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución N°794 de 23 de diciembre de 2022, emitida por la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias, así como tampoco lo son sus Actos Confirmatorios; y, **NIEGA** las demás pretensiones de la parte demandante.

Notifíquese,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 6 DE mayo

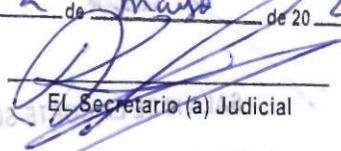
DE 20 24 A LAS 8:45 DE LA mañana

A Procurador de la Administración 17


FIRMA

Faint, illegible text from the reverse side of the document, appearing as bleed-through.

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1410 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 2 de mayo de 20 24


El Secretario (a) Judicial

NOTIFIQUESE HOY DE _____
DE LAS _____ DE LA _____


FIRMA