

1879
C-No.212

Panamá, 4 de septiembre de 2001.

Licenciado

Ricaurte A. Benítez Q.

Director Regional en Panamá Oeste

Ministerio de Comercio e Industrias

E. S. D.

Señor Director:

En cumplimiento de nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial como Consejera Jurídica de los servidores públicos administrativos acuso recibo de su Nota N°.544/D.R.P.O./2001, fechada 18 de julio de 2001, ingresada a este Despacho el día 23 de julio del presente año, a través de la cual nos solicita consulta.

1. Es viable, que un extranjero administre el negocio a un panameño, por medio de un Poder administrativo notariado en algunos caso, en otros solo un escrito mutuo. En estos casos, ésta persona es la única al frente del negocio **"ADMINISTRANDO"**.

2. Si es viable, que un extranjero le administre a un extranjero o panameño el negocio y ésta también, la única persona que permanezca en el negocio.

3. Qué, un **extranjero naturalizado** le administre a un extranjero o panameño el negocio y ésta también, sea la única persona al frente del mismo.

Examen de los Hechos

“Muchos de los negocios en los cuales se dan estas circunstancias los verdaderos propietarios son panameños (tienen registro o licencia comercial), son establecimientos comerciales en su mayoría pequeños (ventas al por menor Tipo “B”), los “administradores”, portan Permiso para laborar por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral en otros casos.

La inquietud o aclaración, obedece al hecho del fiel cumplimiento que debe darse al artículo 288 de la Constitución Política de la República de Panamá, en cuanto al ejercicio del comercio para los nacionales, y con éstas acciones de “ADMINISTRADORES”, sea una manera hábil de disfrazar el ejercicio del comercio al por menor, por parte de extranjeros.”

Dictamen de la Procuraduría de la Administrativa

Inicio el presente examen legal, transcribiendo el artículo 288 de la Constitución Política, para mayor ilustración de los cuestionamientos precedentes.

“Artículo 288. Comercio al por menor. Sólo podrán ejercer el comercio al por menor:

1. Los panameños por nacimiento.
2. Los individuos que al entrar en vigencia esta Constitución estén naturalizados y sean casados con nacional panameño o panameña o tengan hijos con nacional o panameña.
3. Los panameños por naturalización que no se encuentren en el caso anterior, después de tres años de la fecha en que hubieren obtenido su carta de naturalización definitiva.
4. Las personas jurídicas nacionales o extranjeras y las naturales extranjeras que a la fecha de la vigencia de esta Constitución

estuvieren ejerciendo el comercio al por menor de acuerdo con la Ley.

5. Las personas jurídicas formadas por panameños o por extranjeros facultados para hacerlo individualmente de acuerdo con este artículo, y también las que sin estar constituidas en la forma aquí expresada, ejerzan el comercio al por menor en el momento de entrar en vigencia esta Constitución. Los extranjeros no autorizados para ejercer el comercio al por menor podrán sin embargo, tener participación en aquellas compañías que vendan productos manufacturados por ellas mismas.

La norma constitucional expresa que ejercer el comercio al por menor significa dedicarse a la venta al consumidor o a la representación o agencia de empresas productoras o mercantiles o cualquier otra actividad que la Ley clasifique como pertenecientes a dicho comercio.

Se exceptúan de esta regla los casos en que el agricultor o fabricante de industrias manuales vendan sus propios productos.

La Ley establecerá un sistema de vigilancia y sanciones para impedir que quienes de acuerdo con este artículo no puedan ejercer el comercio al por menor, lo hagan por medio de interpuesta persona o en cualquier otra forma fraudulenta.

Se aprecia del Texto Constitucional copiado, que sólo podrán ejercer el comercio al por menor sin ningún tipo de limitaciones ni condiciones el panameño por nacimiento y los panameños por naturalización y casados con panameña o panameña o tengan hijos con nacional o panameño, así como todas aquellas personas jurídicas nacionales o extranjeras que a la fecha de la vigencia de la Constitución Política de 1972, estuvieren ejerciendo el comercio al por menor, de acuerdo a la Ley; de igual manera, aquellas personas jurídicas formadas por panameños o por extranjeros facultados para hacerlo individualmente de acuerdo con este artículo, y también las que sin estar constituidas en la forma aquí expresada, ejerzan el

comercio al por menor en el momento de entrar en vigencia esta Constitución.

Sin embargo, la Constitución Política permite que los extranjeros no autorizados para ejercer el comercio al por menor puedan tener participación en aquellas compañías que vendan productos manufacturados por ellas mismas, en otras palabras puedan trabajar en este tipo de actividades, pero no administrar el negocio.

De acuerdo a lo dispuesto en la norma constitucional, el extranjero que no se encuentre dentro de los supuestos descritos no puede ejercer el comercio al por menor o lo que es lo mismo, no puede administrar un negocio, de un extranjero o panameño, pues la Carta Política expresamente señala los casos en que un extranjero puede ejercer el comercio al por menor, en tal sentido, este Despacho es del criterio que un poder administrativo notariado o un acuerdo mutuo no son las condiciones o requisitos exigidos por el Texto Constitucional para administrar un negocio o ejercer el comercio al por menor, y de estar ejerciéndose el comercio a través de estos actos se esta conculcando la norma constitucional. Sólo podrán ejercer el comercio aquellos que se encuentren bajo el status preceptuado en el artículo 288 de la Constitución Nacional.

Por su parte, la Ley 25 de 26 de agosto de 1994 *“por la cual se reglamenta el ejercicio del Comercio y la explotación de la industria, se modifica la Ley N°. 20 de 24 de noviembre de 1986, la Ley N°.4 de 17 de mayo de 1994 y los Artículos 318 y 966 del Código Fiscal, y se adoptan otras medidas.”* (G.O. 22,611 de 30 de agosto de 1994.) Establece un sistema de vigilancia y sanciones para impedir que quiénes no pueden ejercer el comercio al por menor, lo hagan por interpuesta persona o en cualquier otra forma fraudulenta, conculcando con ello las disposiciones constitucionales y legales. Veamos lo que preceptúan sus normativas.

“Artículo 19. En caso de incumplimiento de cualquier disposición de esta Ley o sus reglamentos, la Dirección General de Comercio Interior, o la Dirección Provincial respectiva del Ministerio de Comercio e Industrias, impondrá

multas a los infractores, los cómplices y los encubridores, las que oscilarán entre cincuenta balboas (B/.50.00) y diez mil balboas (B/.10.000.00), según la gravedad de la infracción. Si la infracción fuese cometida en connivencia comprobada con un servidor público, éste será inmediatamente removido de su cargo, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar.

Las multas a que se refiere este artículo serán aplicadas sin perjuicio de la cancelación de la licencia respectiva, cuando esto proceda, y de la imposición de cualquier otra sanción debidamente tipificada en las leyes que le fueren aplicables.

La Dirección General de Comercio Interior reglamentará la aplicación de esta norma.

Artículo 20. La Dirección General de Comercio Interior, o la Dirección Provincial respectiva del Ministerio de Comercio e Industrias, cancelarán las licencias cuando la solicite su titular o cuando incurra en alguna de las siguientes causales de cancelación:

1...

...

7) Ejercicio comprobado del comercio al por menor por parte de personas que no reúnen los requisitos y condiciones que exige la Constitución Política y la Ley.

...

10) Ejercicio comprobado del comercio al por menor por interpuesta persona, ya sea a través de persona natural distinta al verdadero propietario del negocio o, en caso de personas jurídicas, a través de sus accionistas, directores, dignatarios, o de su representante legal.”

Del texto reproducido se colige con evidente claridad, las sanciones a las que puede estar sujeto el propietario o dueño de un negocio, en el evento que se compruebe que la persona (en este caso un extranjero) que este al frente de la administración de su negocio no cumpla con los requisitos establecidos en la Constitución Política y la Ley. Por todo lo anterior, somos de opinión que un extranjero no puede ejercer el comercio al por menor a excepción de los casos previstos en el artículo 288 de la Carta Política; si se comprueba que un extranjero esta administrando un negocio o que es lo mismo esta ejerciendo el comercio al por menor sin cumplir con los requerimientos señalados en la Constitución y la Ley; el propietario, dueño del negocio puede ser sancionado por la Dirección General de Comercio Interior, o la Dirección Provincial respectiva del Ministerio de Comercio e Industrias de conformidad con el artículo 20 de la Ley 25 de 1994.

En conclusión, en ninguno de los casos planteados en las preguntas precedentes puede un extranjero ejercer el comercio al por menor a excepción de los casos señalados en el artículo 288 de la Constitución Política, por lo tanto, este Despacho considera que un poder administrativo o acuerdo mutuo no facultan a un extranjero a administrar un negocio por el contrario dichos actos son contrarios a la Constitución Política, y a la Ley dado que estas no son las condiciones o limitaciones preceptuadas en el mandamiento constitucional y legal. En cuanto a la tercera pregunta, que hace referencia al extranjero naturalizado somos de opinión que no tiene inconvenientes para ejercer el comercio al por menor siempre y cuando cumpla con lo condiciones y requisitos estipulados en la Constitución Nacional y con las leyes.

En estos términos dejo contestada su interesante Consulta, me suscribo de Usted, con respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.