



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 10 de marzo de 2021  
C-030-21

Magister  
**Tayra Ivonne Barsallo**  
Directora General  
Autoridad Nacional de Aduanas  
Ciudad.

**Ref:** Si los establecimientos de depósitos especiales (tiendas Duty Free) y los recintos privados sujetos a la supervisión de la autoridad Nacional de Aduanas, pueden ser considerados sujetos obligados no financieros, por la Superintendencia de Sujetos no Financieros.

Señora Directora General:

Por este medio damos respuesta a su Nota No. 061-2021-ANA-OAL-DG de 18 de febrero de 2021, recibida en esta Procuraduría el 25 del mismo mes, en la que consulta si: “¿Pueden los depósitos especiales (tiendas Duty Free) que operan dentro del Aeropuerto Internacional de Tocumen y los recintos privados conocidos como Duty Free que mantienen servicio de control y vigilancia aduanera (SECVA) ser considerados sujetos obligados no financieros y por consiguiente ser supervisados en atención a la norma citada?”, *--que es el artículo 40, numerales 1 y 13, de la Ley N° 124 de 7 de enero de 2020, “Que crea la Superintendencia de Sujetos no Financieros y dicta otras disposiciones”--*.

Somos del criterio jurídico, que es a la Junta Directiva de la Superintendencia de Sujetos no Financieros, a quien le corresponde determinar si los establecimientos conocidos como depósitos especiales (tiendas Duty Free) y los recintos privados conocidos como Duty Free, que mantienen servicio de control y vigilancia por parte de la Autoridad Nacional de Aduanas, pueden ser considerados como sujetos obligados no financieros, y por tanto, sujetos a la supervisión de la Superintendencia de Sujetos no Financieros.

Al respecto, debo señalarle que el artículo 2 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones “se extenderán al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, *en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales*”, y ocurre que es a la Junta Directiva de la propia Superintendencia de Sujetos no Financieros, a quien le corresponde determinar si estos establecimientos de depósitos especiales (Duty Free), deben o no ser supervisados por este ente estatal, al tenor de lo que dispone la Ley N° 124 de 7 de enero de 2020, en los literales g y h de su artículo 10, que a la letra dice:

**“Artículo 10.** Le corresponde a la Junta Directiva las atribuciones siguientes:

1. De carácter técnico.
  - a. ...
  - g. Fijar, en el ámbito administrativo, la interpretación y el alcance de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, de acuerdo a lo establecido en la Ley 23 de 2015 sus reglamentaciones y modificaciones.
  - h. Dictar las normas técnicas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.
  - j. ...”

No obstante, a manera de docencia, y con el objeto de atender la consulta planteada, hemos estimado oportuno abordar la misma, en estos términos:

La Ley N° 124 de 7 de enero de 2020, creó la Superintendencia de Sujetos no Financieros, como un organismo autónomo del Estado, con personería jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, presupuestaria, técnica y de gestión, y entre sus funciones están, las de “Supervisar que los sujetos obligados no financieros cuenten con políticas, mecanismos y procedimientos de control interno establecidos en la presente Ley, para la prevención de los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva” y “Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales que deban cumplir los sujetos no financieros”. (Cfr. Artículos 1 y 3, numerales 1 y 2).

Por otra parte, los artículos 39, 40 y 41 de la referida Ley N° 124 disponen lo siguiente:

**“Artículo 39. Competencia Privativa.** La Superintendencia tendrá como objetivo general la competencia privativa para regular y supervisar, en la vía administrativa, a los sujetos obligados no financieros de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 23 de 2015, sus reglamentaciones y modificaciones, en materia de prevención de los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.”

“**Artículo 40.** Sujetos obligados no financieros. Esta Ley está dirigida a la supervisión de los sujetos obligados no financieros, supervisado por la Superintendencia de Sujetos no financieros en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, que se definen a continuación:

1. Empresas de la Zona Libre de Colón, empresas establecidas en la Agencia Panamá-Pacífico, Zona Franca de Barú, y *demás zonas franca establecidas en la República de Panamá.*
2. ...
13. Cualquier otro sector que por Ley se encuentre sujeto a la competencia de la Superintendencia, así como otras actividades y entidades que se incluyan por Ley, y que atendiendo a la naturaleza de sus operaciones, puedan ser utilizadas para los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva o aquellas que surjan del plan nacional de evaluación de riesgo para la prevención de los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.”

“**Artículo 41.** Supervisión de los sujetos obligados no financieros. Todos los sujetos obligados no financieros con domicilio en la República de Panamá estarán sujetos a la supervisión y regulación de la Superintendencia, para constatar el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.”

Como se puede apreciar, el artículo 39 ut supra, le atribuye competencia privativa a la Superintendencia de Sujetos no Financieros para supervisar y vigilar a los sujetos obligados no financieros; el artículo 40 señala que las empresas de zona franca establecidas en la República de Panamá, están sujetas a la supervisión de la Superintendencia de Sujetos no Financieros, y si relacionamos esta disposición con el artículo 96 del Decreto Ley N° 1 de 13 de febrero de 2008, “Que crea la Autoridad Nacional de Aduanas y dicta disposiciones concernientes al Régimen Aduanero”, observaremos que entre la clasificación de los regímenes aduaneros se encuentran los regímenes aduaneros especiales, donde aparecen las *zonas francas y tiendas libres*.<sup>1</sup>

---

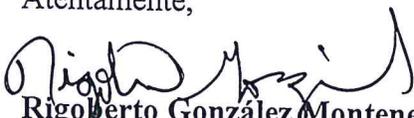
<sup>1</sup> El Decreto Ley N° 1 de 2008 clasifica los distintos regímenes aduaneros así: regímenes aduaneros definitivos, regímenes aduaneros suspensivos, regímenes aduaneros por operaciones industriales, regímenes aduaneros por excepción y regímenes aduaneros especiales, dentro de los cuales se encuentran las zonas francas y tiendas especiales.

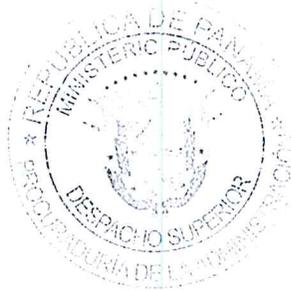
Se entiende por *zonas franca* a “cualquier ámbito territorial al que por motivos especiales, generalmente de interés local, se han de otorgar franquicias aduaneras o administrativas”<sup>2</sup>, o como lo indica el artículo 98 del mismo Decreto Ley, esas “zonas libres o zona francas constituyen un régimen aduanero en donde las mercancías se encuentran a libre disposición del consignatario, sin el pago de los derechos aduaneros relacionados con su importación”, y las *tiendas libres* “son comercios al por menor que no aplican impuestos ni tasas locales o nacionales. Se encuentran a menudo en la zona internacional de los aeropuertos internacionales, puertos de mar o a bordo de las naves de pasajeros.”<sup>3</sup>

Por otro lado, el artículo 41 de la Ley N° 124 remarca la competencia privativa que tiene la Superintendencia de Sujetos no Financieros, para supervisar y regular a los sujetos obligados no financieros.

Por consiguiente, de acuerdo a lo anterior, es a la Junta Directiva de la Superintendencia de Sujetos no Financieros, a quien le corresponde determinar si los establecimientos conocidos como depósitos especiales (tiendas Duty Free) y los recintos privados conocidos como Duty Free, que mantienen servicio de control y vigilancia por parte de la Autoridad Nacional de Aduanas, pueden ser considerados como sujetos obligados no financieros, y por tanto, sujetos a la supervisión de la Superintendencia de Sujetos no Financieros.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/gac

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*  
*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*  
*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**

<sup>2</sup> OSSORIO, Manuel. “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”, Edición Heliasta, S.R.L. Argentina, 1978, p.796.

<sup>3</sup> Ver [https://es.wikipedia.org/wiki/Tienda\\_libre\\_de\\_impuestos](https://es.wikipedia.org/wiki/Tienda_libre_de_impuestos)