



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 8 de julio de 2020  
C-072-20

Máster  
**Eriberto Guerra Vásquez**  
Gerente General  
Zona Franca de Barú  
Puerto Armuelles, Chiriquí

**Ref.: Interpretación sobre el alcance de la Ley No.19 de 4 de mayo de 2001, con su modificación, respecto a las Tiendas Libres de Impuestos (Duty Free) establecidas en Paso Canoas.**

Señor Gerente General:

En ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, tengo a bien referirme a su Nota S/N calendada el 26 de junio de 2020, recibida en este Despacho el 29 de junio del presente año, en la cual se consulta a esta Procuraduría la interpretación sobre el alcance de la Ley No.19 de 4 de mayo de 2001, como fuera modificada por la Ley No. 42 de 14 de agosto de 2018, respecto a las Tiendas Libres de Impuestos (Duty Free) establecidas en Paso Canoas (Distrito de Barú), a efecto de conocer si las mismas “están obligadas o no a pertenecer a este régimen fiscal”.

Luego de la lectura objeto de su consulta, apreciamos que la misma busca nuestro pronunciamiento respecto a si las Tiendas Libres de Impuestos (Duty Free) establecidas en Paso Canoas (Distrito de Barú), están obligadas o no a pertenecer al régimen fiscal de la Zona Franca de Barú; aunado a ello, la consulta realizada nos indica que esta Zona Franca ha “realizado varios intentos sin éxito de que los comercios Duty Free de Paso Canoas (Libre de Impuestos) paguen su obligación de afiliación a la Zona Franca de Barú, sin respuesta alguna..”. De ello se infiere la preexistencia de actuaciones y actos administrativos donde se ha requerido el cumplimiento de una presunta obligación por parte de los comercios Duty Free.

En relación a lo consultado, debo expresarle que, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Administración, específicamente el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, esta entidad está llamada a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto; por lo que dicho consejo jurídico debe proferirse antes de que la actuación se llevare a cabo, resultando extemporáneo una vez se haya realizado el procedimiento, como sería el caso de la exigencia del cumplimiento de una obligación.

No obstante lo anterior, y en una pura interpretación de la normativa consultada, somos del criterio que las Tiendas Libres de Impuesto o Duty Free Shops constituyen un **régimen fiscal especial** distinto al de las Zonas Francas, a la luz de la clasificación de los regímenes aduaneros que establece el artículo 96 del Decreto Ley No. 1 de 13 de febrero de 2008 – que crea la Autoridad Nacional de Aduanas y dicta disposiciones concernientes al régimen aduanero; por lo que no están obligadas a pertenecer al régimen fiscal especial de Zona Franca. Por consiguiente, en tanto no sea modificada la normativa de la Zona Franca de Barú donde taxativamente se indique que las Tiendas Libres de Impuestos (Duty Free) establecidas en Paso Canoas (Distrito de Barú) pertenecen al área libre especial de comercio de dicha Zona Franca (como régimen fiscal), y ello **las obligue al pago** de una afiliación; no sería jurídicamente viable su cobro.

Nuestro criterio, previamente esbozado, se ciñe a las normas contenidas en nuestro Derecho Positivo y consideraciones, que pasamos a detallar.

La Ley No. 19 de 4 de mayo de 2001<sup>1</sup>, que crea un régimen fiscal y aduanero especial de Zona Franca Turística y de apoyo Logístico Multimodal en Barú, en sus artículos 2 y 10, refiere a la extensión de la Zona Franca de Barú en los siguientes términos:

“Artículo 2. La Zona Franca de Barú está ubicada en el **distrito de Barú** y tendrá su domicilio legal en la ciudad de Puerto Armuelles.”(El resaltado es nuestro)

“Artículo 10. La Zona Franca de Barú poseerá y operará dentro del distrito de Barú, provincia de Chiriquí, **una o varias áreas adyacentes** y de fácil comunicación con los puertos, las cuales destinará exclusivamente a las operaciones de intercambio o comercio internacional establecidas en esta Ley. Estas áreas estarán cercadas y su entrada y salida será por las puertas que se destinen para tales efectos.”(El resaltado es nuestro)

De lo anterior podemos resaltar dos aspectos importantes, a saber: el primero, que la extensión de la Zona Franca de Barú (ZFB) no está delimitada física o geográficamente sino circunscrita territorialmente a la división política del país donde emana la propia existencia y extensión geográfica del Distrito de Barú; el segundo, que dentro del Distrito (como división política de nuestro país), la Zona Franca de Barú puede **poseer y operar una o varias áreas adyacentes**, siempre y cuando estas sean de fácil comunicación con los puertos y sean destinadas exclusivamente a las operaciones de intercambio o comercio internacional establecidas en la Ley No. 19 de 2001.

En cuanto a la clasificación de los regímenes especiales, esta Procuraduría, mediante Consulta C-012-20 de 14 de febrero de 2020, dirigida a la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas, señaló lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Publicada en Gaceta Oficial N° 24,297 de 9 de mayo de 2001.

“...debemos tomar en cuenta que el Decreto de Gabinete N° 41 de 11 de diciembre de 2002, por medio del cual se desarrollan las disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 41 de 1° de julio de 1996, define las **tiendas libres** o “**duty free shops**” de la siguiente manera:

“Artículo 5. Para los efectos del presente Decreto de Gabinete la aplicación e interpretación de los siguientes términos serán entendidos así:

...

.

**TIENDAS LIBRES (“DUTY FREE SHOPS”)**: Son locales autorizados por el Órgano Ejecutivo, por conducto de la Dirección General de Aduanas, ubicados en los Aeropuertos o muelles habilitados para el servicio internacional de pasajeros, con el objeto de almacenar y vender mercancías nacionales, extranjeras o no nacionalizadas, a los viajeros o tripulantes que salen del país.

...”

Aunado a ello, consideramos oportuno citar la clasificación de los regímenes aduaneros que al respecto enumera el artículo 96 del Decreto Ley N° 1 de 2008, que crea la Autoridad Nacional de Aduanas y dicta disposiciones concernientes al régimen aduanero, y cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 96. **Clasificación de los regímenes aduaneros.** Sin perjuicio de las normas reglamentarias que se dicten en desarrollo del presente Decreto Ley, que definan y establezcan otros regímenes aduaneros que se estimen convenientes para el desarrollo económico del país, las mercancías pueden destinarse a los siguientes regímenes aduaneros:

1. Regímenes aduaneros definitivos:
  - a. Importación.
  - b. Importación para el consumo.
  - c. Importación de mercancías con exoneración de tributos aduaneros.
  - d. Reimportación en el mismo estado.
  - e. Exportación.
  - f. Reexportación.
2. Regímenes aduaneros suspensivos:
  - a. Tránsito.
  - b. Depósito.
  - c. Traslado.
  - d. Admisión temporal para la reexportación en el mismo estado.
3. Regímenes aduaneros por operaciones industriales:
  - a. Reintegro.
  - b. Admisión temporal para el perfeccionamiento activo.
  - c. Exportación temporal para el perfeccionamiento pasivo.
  - d. Reposición de inventario con franquicia arancelaria.
4. Regímenes aduaneros por excepción:
  - a. Régimen de viajero.
  - b. Menaje de casa.
  - c. Ferias con franquicia arancelaria.
  - d. Tráfico fronterizo.

- e. Vehículos de turista.
- f. Envíos de socorro.
- g. Consumo a bordo o rancho.

5. **Regímenes especiales:**

- a. Zonas francas.**
- b. Tiendas libres.**

El Consejo de Gabinete queda facultado para desarrollar los regímenes mencionados, así como para suprimir o crear los que estime necesarios, siempre en armonía con las reglas generales de comercio exterior.” (El resaltado y subrayado es nuestro).

De lo anterior se infiere con meridiana claridad, que las tiendas libres o duty free, constituyen, junto con las zonas libres o zonas francas, un régimen especial aduanero, por cuanto se encuentran ubicadas en aeropuertos o muelles habilitados para el servicio internacional de pasajeros, lo que, en el sentido literal, sería un puerto fronterizo del país. En este sentido, es importante destacar que el artículo 5 del Decreto de Gabinete N° 41 de 2002 define la Zona Fronteriza como la *“faja de territorio adyacente a la fronteras políticas(sic) en la cual la tenencia y la circulación de mercancías pueden estar sometidas a medidas especiales de control aduanero.”*

Así, en observancia al precitado artículo 96, este Despacho es del criterio que existe una facultad en la norma que permite al Ejecutivo desarrollar lo referente a los regímenes mencionados, incluyendo las Tiendas Libres o “Duty Free Shops” ...; ello, en concordancia con el precitado artículo 5 del Decreto de Gabinete N° 41 de 2002 que permite someter a medidas especiales de control aduanero a las zonas fronterizas.”

De esta forma, queda establecido que las Tiendas Libres de Impuesto o Duty Free Shops, a la luz de la clasificación de los regímenes aduaneros que establece el artículo 96 del Decreto Ley No. 1 de 2008, constituyen un régimen fiscal especial distinto al de las Zonas Francas, siendo también distintas de las Zonas Fronterizas que define el artículo 5 del Decreto de Gabinete N° 41 de 2002. Por consiguiente, y en una correcta interpretación de la norma, las Tiendas Libres de Impuesto o Duty Free Shops no estarían obligadas a pertenecer al régimen fiscal especial de Zona Franca.

Respecto a las Zonas Libres o Zonas Francas, el artículo 258 del Decreto de Gabinete N° 41 de 2002, las define de la siguiente forma:

“Artículo 258. Las zonas libres, en adelante **zonas francas**, serán espacios cerrados, vigilados en todo momento por las autoridades de aduana y de la policía nacional, equipados con facilidades necesarias para cargar, descargar, despachar por tierra, mar o aire, almacenar, manufacturar, exhibir y manipular todas las mercancías que no sean de prohibida importación También podrán depositarse y manufacturarse en las zonas francas, con el único fin de facilitar su exportación, productos nacionales.

Facúltese al Órgano Ejecutivo para establecer zonas libres en la ciudad de Colón o en cualquier otro lugar de la República que estime conveniente.

El Órgano Ejecutivo podrá, mediante contratos especiales, autorizar a empresas privadas de reconocida solvencia para establecer o explotar zonas libres.

Estos contratos deberán ser aprobados por ley.

**PARÁGRAFO:** Cuando operen zona libres (sic) por medio de instituciones autónomas del Estado, ellas se regirán por las disposiciones legales que rijan su organización y funcionamiento.”(El resaltado es nuestro)

En este mismo sentido, los artículos 259 y 260 de la misma excerta legal, refieren a las mercancías que se introduzcan e ingresen a las zonas francas, estableciendo este último artículo una clasificación de tales zonas, atendiendo al tipo y objeto de la mercancía; siendo del contenido siguiente:

“Artículo 259. Sin perjuicio de las disposiciones sobre propiedad intelectual o derecho de autor protegido, las mercancías que se introduzcan en las zonas francas podrán ser objeto de cualquier transacción comercial legítima y de cualquier proceso de transformación”

“Artículo 260. Las mercancías ingresarán a las zonas francas, libres de todo tributo relacionado con su introducción; y podrán ser retiradas sin pagar ningún impuesto derecho o gravamen, para la venta a las naves o aeronaves que zarpen de dicha zona con destino a puertos o aeropuertos extranjeros o para su envío al exterior. Los medios de transporte que entren o salgan de las zonas francas estarán sujetos a las formalidades que establezcan los reglamentos de dichas zonas francas y las disposiciones del presente Decreto de Gabinete y su reglamento.

Las zonas francas objeto del presente capítulo pueden ser industriales o comerciales.

Zona Francas Industriales: Son áreas en las cuales están establecidas empresas que introducen mercancía para ser sometidas a operaciones de perfeccionamiento para su posterior exportación, reexportación o importación al resto del territorio aduanero.

Zonas Francas Comerciales: Son áreas en las cuales las mercancías introducidas pueden permanecer sin límite de tiempo, sin transformación alguna y en espera de su destino aduanero posterior. En este caso, las mercancías podrán ser objeto de operaciones necesarias para asegurar su conservación y las manipulaciones ordinarias destinadas a mejorar su presentación, calidad comercial y el acondicionamiento para su transporte, como su división o consolidación en bultos, formación de lotes o cambio de embalaje.”

De lo anterior se colige con meridiana claridad, que el objeto de las Tiendas Libres de Impuesto o Duty Free Shops, difiere del de las Zonas Francas; toda vez que las primeras tienen por objeto almacenar y vender mercancías nacionales, extranjeras o no

nacionalizadas, a los viajeros o tripulantes que salen del país; mientras que las segundas manejan mercancía para ser sometidas a operaciones de perfeccionamiento para su posterior exportación, reexportación o importación al resto del territorio aduanero (Zonas Francas Industriales) o mercancías en espera de su destino aduanero posterior, y que pueden ser objeto de operaciones para asegurar su conservación y mejorar su presentación, calidad comercial y el acondicionamiento para su transporte (Zonas Francas Comerciales). Así, el destinatario final de ambos regímenes fiscales especiales es distinto, ya que las Tiendas Libres de Impuesto están dirigidas a los viajeros o tripulantes que salen del país, en tanto que los de las Zonas Francas serían industrias o comercios que ha reciben la mercancía que ha sido perfeccionada, consolidada o dividida en dichas zonas.

En cuanto a lo expresado en su consulta referente a los cambios que ha sufrido el artículo 27 de la Ley No. 19 de 2001, respecto al **área especial de comercio libre de impuestos del perímetro de Puerto Armuelles y Paso Canoas**, es necesario puntualizar que la inclusión de Paso Canoas a este artículo sucedió a través del artículo 117 de la Ley No. 41 de 20 de julio de 2004<sup>2</sup> – que crea un régimen especial para el establecimiento y operación del Área Económica Especial Panamá-Pacífico, y una entidad autónoma del Estado, denominada Agencia del Área Económica Especial Panamá-Pacífico.

Si bien es cierto el artículo 1 de la Ley No. 120 de 30 de diciembre de 2013<sup>3</sup>, que modifica la Ley 19 de 2001, eliminó del área libre especial de comercio al perímetro de Paso Canoas; el artículo 1 de la Ley No. 42 de 12 de agosto de 2018<sup>4</sup>, que modifica un artículo de la Ley 19 de 2001, reintroduce a Paso Canoas dentro de dicha área libre especial de comercio; siendo del contenido siguiente:

“Artículo 1. El artículo 27 de la Ley 19 de 2001 queda así:

Artículo 27. Se crea un Área Libre Especial de Comercio, dentro del perímetro de Puerto Armuelles y Paso Canoa, que tiene como único objetivo la venta de mercancías libre de impuesto a los turistas. Estas mercancías saldrán del territorio de la República de Panamá por puertos autorizados por ley, mediante el procedimiento aduanero correspondiente; en consecuencia, no causarán derechos de aduana.”

Este aspecto de la inclusión del área de Paso Canoas dentro del régimen especial aduanero de Zona Franca ha sido llevado a la Corte Suprema de Justicia en diversas ocasiones (Acciones de Amparo de Garantías Constitucionales del 12 de noviembre de 2014<sup>5</sup> - Pleno de la Corte Suprema de Justicia; Acción de Amparo de Garantías Constitucionales del 29

<sup>2</sup> Publicada en Gaceta Oficial No. 25,103-A de 28 de julio de 2004.

<sup>3</sup> Publicada en Gaceta Oficial No. 27443-A de 30 de diciembre de 2013.

<sup>4</sup> Publicada en Gaceta Oficial No. 2891-B de 16 de agosto de 2018.

<sup>5</sup> Acción de Amparo de Garantías Constitucionales promovido por el Licenciado Humberto Serrano Levy, actuando en nombre y representación de DISTRIBUIDORA INTERNACIONAL ANTONY, S. A., contra la Resolución N°049 de 12 de febrero de 2014, dictada por la Directora Nacional de la Autoridad Nacional de Aduanas; y Acción de Amparo de Garantías Constitucionales promovido por el Licenciado Humberto Serrano Levy, actuando en nombre y representación de IMPORTADORA Y EXPORTADORA ANCON, S. A., contra la Resolución N°052 de 12 de febrero de 2014, dictada por la Directora Nacional de la Autoridad Nacional de Aduanas.

de abril de 2015<sup>6</sup> - Pleno de la Corte Suprema de Justicia), atendiendo a los cambios que ha sufrido el precitado artículo 27 de la Ley No. 19 de 2001; siendo el pronunciamiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia el siguiente:

“...  
“...

Dicho lo anterior, la autoridad demandada pasa, sin más, a cancelar la licencia para operar un almacén especial de bebidas alcohólicas, teniendo como fundamento de derecho la Ley 120 de 30 de diciembre de 2013.

Sin embargo, la Corte observa que *los artículos 1 y 2 de la Ley 19 de 2001*, que disponen la creación y ubicación de la Zona Franca de Barú, siguen sustentando la existencia de la Zona Franca de Barú, con independencia de que se haya modificado el artículo 27 de la Ley 19 de 2001. Dichas normas señalan lo siguiente:

"Artículo 1. Se crea un régimen fiscal y aduanero especial de Zona Franca Turística y de apoyo Logístico Multimodal en el Distrito de Barú, provincia de Chiriquí, denominada Zona Franca de Barú, que tendrá personería jurídica propia y autonomía en su régimen interior, pero estará sujeto a la vigilancia del Órgano Ejecutivo y de la Contraloría General de la República, en los términos de la presente Ley.

Artículo 2. La Zona Franca de Barú estará ubicada en el Distrito de Barú y tendrá su domicilio legal en la ciudad de Puerto Armuelles".

Estas disposiciones no fueron modificadas por la Ley 41 de 2004 - que únicamente modificó el artículo 27 de la Ley 19 de 4 de mayo de 2001 - , ni por la Ley 120 de 30 de diciembre de 2013, que volvió a modificar el mismo artículo 27 que regula la Áreas Especiales de Comercio. De allí que le asiste razón al amparista cuando sostiene que, la decisión de la autoridad demandada, de cancelar la licencia de operación concedida a COMERCIALIZADORA SAID E HIJOS, S.A., no se encuentra debidamente motivada.

...

En ese orden de ideas, los actos administrativos deben expresar en términos razonables y comprensibles para el administrado, los motivos, razones o pruebas en los cuales se sustenta la decisión de que se trate. La ausencia de los mismos impide que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto que pueda afectarlos y resulta violatoria del debido proceso legal.

Por ello, la Corte concluye que la Resolución impugnada mediante esta vía constitucional subjetiva, no brinda las motivaciones que sustentan la decisión y equivoca el fundamento de derecho que, si bien es una norma vigente, no implica - como parece haber entendido la autoridad demandada - que se deba cancelar la licencia a la sociedad amparista, ya que la misma se encuentra domiciliada en Paso Canoas, Corregimiento de Progreso, Distrito de Barú,

---

<sup>6</sup> Acción de Amparo de Garantías Constitucionales promovido por el Licenciado Humberto Serrano Levy, actuando en nombre y representación de COMERCIALIZADORA SAID E HIJOS, S.A., contra la Resolución N°051 de 12 de febrero de 2014, dictada por la Directora Nacional de la Autoridad Nacional de Aduanas.

Provincia de Chiriquí, y opera en la Zona Franca de Barú, cuya existencia jurídica se sustenta en otras disposiciones que no han sido modificadas (artículo 1 y 2 de la Ley No. 19 de 4 de mayo de 2001)”

De esta forma se aprecia que los pronunciamientos de la máxima corporación de Justicia no han referido a las Tiendas Libres de Impuesto o Duty Free Shops, sino al régimen especial aduanero de Zona Franca; que, tal como hemos señalado anteriormente, resulta ser un régimen especial aduanero distinto al de las Tiendas Libres de Impuesto o Duty Free Shops, atendiendo a la clasificación de los regímenes aduaneros que establece el artículo 96 del Decreto Ley No. 1 de 2008.

La importancia de lo anterior está estrechamente vinculada con el contenido del citado párrafo del artículo 258 del Decreto de Gabinete N° 41 de 2002, que taxativamente indica que cuando operen zonas libres por medio de instituciones autónomas del Estado, ellas se regirán por las disposiciones legales que rijan su organización y funcionamiento. De esta forma, si la normativa operativa y organizacional de la Zona Franca de Barú dispusiere la inclusión de las Tiendas Libres de Impuesto o Duty Free Shops de Paso Canoas dentro del perímetro del área libre especial de comercio bajo la jurisdicción de la ZFB, y taxativamente las obligue a pagar la afiliación a la Zona Franca de Barú; sería jurídicamente viable su cobro.

En conclusión, este Despacho es del criterio que las Tiendas Libres de Impuesto o Duty Free Shops constituyen un régimen fiscal especial distinto al de las Zonas Francas, a la luz de la clasificación de los regímenes aduaneros que establece el artículo 96 del Decreto Ley No. 1 de 2008; por lo que **no están obligadas** a pertenecer al régimen fiscal especial de Zona Franca. Por consiguiente, salvo que se realice una modificación a la normativa de la Zona Franca de Barú donde taxativamente se indique que las Tiendas Libres de Impuestos (Duty Free) establecidas en Paso Canoas pertenecen al área libre especial de comercio de dicha Zona Franca, y ello las obligue al pago de una afiliación; no sería jurídicamente viable su cobro.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

RGM/mork



*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)\**