



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de febrero de 2020
C-012-20

Licenciada
Tayra Ivonne Barsallo
Directora General
Autoridad Nacional de Aduanas (ANA)
E. S. D.

Ref.: Interpretación de las disposiciones legales que limitan la venta de productos de tabaco en los establecimientos comerciales ubicados en las zonas libres terrestres.

Damos respuesta a su Nota No. 024-2020-ANA-OAL-DG de 14 de enero de 2020, recibida en esta Procuraduría el 24 de enero del mismo año, mediante la cual recurre a este Despacho elevando consulta relacionada con las disposiciones legales que limitan la venta de productos de tabaco en los establecimientos comerciales ubicados en las zonas libres terrestres que se encuentran en la frontera del país.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad concedida a este Despacho mediante el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 que llama a esta entidad 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, nos permitimos indicar lo siguiente:

I. Sobre lo consultado.

Apreciamos que la consulta busca nuestro pronunciamiento respecto al alcance y correcta interpretación del artículo 57 de la Ley 49 de 17 de septiembre de 2009 por medio del cual se modifica el artículo 17 de la Ley 13 de 24 de enero de 2008; y, en particular, “si la venta de tabaco en los establecimientos comerciales o negocios ubicados en las zonas libres terrestres que se encuentran en la frontera del país incluyen a las tiendas libres o duty free.”

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración

En relación con la interrogante planteada, esta Procuraduría es de la opinión que el párrafo segundo del artículo 57 de la Ley N° 49 de 17 de septiembre de 2009 “Que reforma el Código Fiscal y adopta otras medidas fiscales”, por medio del cual se modifica el artículo 17 de la Ley N° 13 de 24 de enero de 2008 “Que adopta medidas para el control del tabaco”, establece una prohibición adicional a la venta de productos de tabaco en los establecimientos comerciales o negocios ubicados en las zonas libres terrestres que se encuentran en las fronteras del país. Siendo así, y toda vez que las tiendas libres o duty free shops, se encuentran ubicadas en aeropuertos o muelles habilitados para el servicio internacional de pasajeros; esta prohibición les pudiere ser extensiva en cuanto a que se encuentran en una frontera terrestre del país.

III. Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración.

La Ley No. 49 de 17 de septiembre de 2009, que reforma el Código Fiscal y adopta otras medidas fiscales, como fuera publicada en Gaceta Oficial No. 26370-C de 17 de septiembre de 2009, en su artículo 57, modificó el artículo 17 de la Ley No. 13 de 24 de enero de 2008, que adopta medidas para el control del tabaco y sus efectos nocivos en la salud. La modificación realizada es del tenor siguiente:

“Artículo 57. El artículo 17 de la Ley 13 de 2008 queda así:

Artículo 17. Se prohíbe la distribución, venta, regalo o cualquier forma de comercialización de productos del tabaco que hayan sido introducidos al país sin cumplir los trámites aduaneros vigentes o que no estén destinados para la distribución dentro del territorio nacional.

También se prohíbe la venta de productos de tabaco en los establecimientos comerciales o negocios **ubicados en las zonas libres¹ terrestres** que se encuentran en las fronteras del país.” (El resaltado es nuestro).

El articulado anterior, en su párrafo segundo, establece dos aspectos importantes: el primero, la prohibición de la venta de productos de tabaco en establecimientos comerciales o negocios que se ubiquen en las zonas libres terrestres; y el segundo, que tales zonas libres terrestres son aquellas que se encuentran en las fronteras del país.

Ante la segunda apreciación, 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:

¹ Definidas como “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”, de conformidad al artículo 258 del 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.

“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” para establecer restricciones o prohibiciones de venta de productos de tabaco en los establecimientos comerciales o negocios ubicados en estas tiendas; 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. Adicionalmente, el Estado se encuentra en capacidad de adoptar y aplicar, **en todas las áreas económicas especiales o zonas libres o francas del país**, medidas para vigilar, documentar y controlar, en forma específica, la distribución de productos del tabaco que se encuentren o se desplacen en régimen de suspensión de impuestos o derechos, de conformidad al primer párrafo del artículo 18 de la Ley N° 13 de 2008, que es del contenido siguiente:

“Artículo 18. El Estado, **a través de reglamentación**, adoptará y aplicará en todas las áreas económicas especiales o zonas libres o francas del país medidas para vigilar, documentar y controlar, en forma específica, el almacenamiento y la distribución de productos del tabaco que se encuentren o se desplacen en régimen de suspensión de impuestos o derechos.

Las personas naturales o jurídicas que incumplan las obligaciones que se deriven del presente artículo serán sancionadas pecuniariamente, de acuerdo con la gravedad de la falta y, en caso de reincidencia, se les revocará la licencia para operar.” **(El resaltado y subrayado es nuestro)**

En conclusión, esta Procuraduría es de la opinión que el párrafo segundo del artículo 57 de la Ley N° 49 de 17 de septiembre de 2009 “Que reforma el Código Fiscal y adopta otras medidas fiscales”, por medio del cual se modifica el artículo 17 de la Ley N° 13 de 24 de enero de 2008 “Que adopta medidas para el control del tabaco”, establece una prohibición adicional a la venta de productos de tabaco en los establecimientos comerciales o negocios ubicados en las zonas libres terrestres que se encuentran en las fronteras del país. Siendo así, y toda vez que las tiendas libres o duty free shops, se encuentran ubicadas en aeropuertos o muelles habilitados para el servicio internacional de pasajeros; esta prohibición les pudiere ser extensiva en cuanto a que se encuentran en una frontera terrestre del país.

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: procuraduria@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*