

# EL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS COMO CONDUCTA ADMINISTRATIVA DE FOMENTO

*Alex Rojas Ortega<sup>1</sup>*

**Sumario:** I. La conducta administrativa de fomento de las Administraciones públicas; A. Definición y principales características; B. Formas de incentivo; C. Precedentes de la Sala Constitucional; II. El régimen de zonas francas como conducta de fomento. A. Conceptualización del régimen de zonas francas. B. Modos de estímulo a la conducta de los particulares. C. Interés público procurado por la Administración. III. De las subvenciones restringidas en el marco del comercio internacional. IV. Conclusiones. V. Bibliografía

## **I. La conducta administrativa de fomento de las Administraciones públicas**

### **A. Definición y principales características**

Una de las principales obligaciones del Estado moderno, particularmente en lo que concierne a la configuración de un Estado Social y Democrático de Derecho, lo constituye la necesaria promoción y estímulo del desarrollo económico, social y cultural del país y de los habitantes que lo conforman, procurando con ello mejorar y fortalecer las

condiciones de vida de todas las personas. En nuestro ordenamiento jurídico, dicha obligación se encuentra sellada con rango constitucional, de acuerdo al texto del ordinal 50 de la Carta Política, en el tanto éste señala que *“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes de la República (...) estimulando la producción (...)”*, lo cual es susceptible de ser llevado a su aplicación última a través de la conducta administrativa concreta y ordinaria de las Administraciones públicas.

Doctrinariamente se ha clasificado a la función administrativa como conducta i) de policía o limitativa, ii) de fomento y iii) de servicio público; lo que en palabras de don Ramón PARADA, se explica en el sentido de distinguir entre *“(...) actividad de limitación o de policía, que restringe la libertad, los derechos o la actividad de los particulares, actividad de fomento o incentiva-dora, que estimula mediante diversos premios o apoyos el ejercicio de la actividad de éstos para que la orienten al cumplimiento de determinados fines de interés general, y, por último, la actividad de prestación o de servicio público, por la que la Administración suministra mediante sus propias organizaciones determinadas prestaciones a los particulares (sanitarias, docentes, culturales, de transporte, etc.)”*<sup>2</sup>

1 Abogado costarricense con desempeño en Derecho Público. Asesor legal de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.

2 PARADA VÁZQUEZ (Ramón). Derecho Administrativo I, Parte General, novena edición, Madrid, editorial Marcial Pons, 1997, pág. 431.

Particularmente en lo que corresponde al objeto de este estudio, centraremos nuestra atención en la parcela específica de la función administrativa calificada como de fomento o promoción, la cual, en nuestro criterio, se entiende como una forma de intervención efectuada por el Estado o por una Administración pública descentralizada, a través de la cual se incentiva la conducta de los administrados mediante el otorgamiento de variados tipos de beneficios con el objeto de encauzar dicha conducta particular por las sendas requeridas por la Administración para lograr la cristalización de los intereses públicos que ésta representa y que le han sido encomendados por el ordenamiento jurídico como justificación misma de su existencia.

En tal orden de consideraciones, don Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA ha comentado que en el ejercicio de las conductas administrativas de fomento, la Administración pública se limita a *“invitar o aconsejar direcciones o criterios determinados en el ejercicio de la libertad privada de determinación, o incluso, dando un paso más, pero respetando siempre el ejercicio de esa libertad, crea estímulos o beneficios para inducir por vía indirecta a que esa libertad se oriente por sí misma, para obtener tales beneficios, en el sentido más conveniente al interés general.”*<sup>3</sup>

Y en un sentido muy similar, don Fernando GARRIDO FALLA, se ha referido a esta particular manifestación de la función administrativa como *“(...) aquella actividad administrativa que se dirige a satisfacer*

*indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público protegiendo o promoviendo, sin emplear la coacción, las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen.”*<sup>4</sup>

Es claro que, mediante la conducta administrativa de fomento ejercitada por las Administraciones públicas, sin emplear la coacción respecto de la conducta de los administrados, se procura alcanzar la satisfacción de los intereses públicos encomendados por el ordenamiento jurídico a aquellas, lo cual nos conduce a percibir la primera de las principales características que en nuestro criterio ostenta la conducta administrativa de fomento y que está referida a su capacidad para dar efectividad a la vertiente positiva de la legalidad jurídico administrativa.

Esta característica nos permite afirmar que, a pesar de que la perspectiva negativa o clásica del principio de legalidad evoca la íntegra sujeción de la Administración pública al ordenamiento jurídico administrativo y en consecuencia, al bloque de legalidad, la función administrativa necesaria y adecuada para alcanzar la satisfacción del interés general de la colectividad no se agota ahí, pues precisamente será la perspectiva positiva de la juridicidad administrativa la que nos brinde una herramienta efectiva para esta labor.

En efecto, estaríamos frente al principio de legalidad administrativa en su vertiente

3 GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo). Curso de Derecho Administrativo, tomo II, Madrid, Editorial Civitas, octava edición, 2002, pág. 92.

4 GARRIDO FALLA (Fernando). Tratado de Derecho Administrativo, tomo II, undécima edición, editorial Tecnos, Madrid, 1989, págs. 300-301.

positiva, cuando la Administración pública actúa precisamente ejercitando una previa habilitación normativa que el ordenamiento jurídico ha hecho a su favor, con el fin de llenar, suplir o concretar los más básicos y nobles fines que propenden a la satisfacción de las necesidades colectivas y que son la causa misma de su existencia; es decir, aquí lo importante no será –como en la vertiente negativa de la legalidad- la restricción de la actividad administrativa a lo jurídicamente autorizado, sino que lo relevante será el verdadero despliegue de las conductas, algunas veces de carácter facultativo y otras de carácter prescriptivo –según así lo establezca la norma jurídica-, que sean jurídicamente necesarias y exigibles para dar satisfacción al interés general y que al mismo tiempo, justifican la existencia misma del ente u órgano público.

Precisamente en relación con lo anterior, se presenta la segunda característica de la conducta de fomento y ésta queda referida a que, en algunos casos, dicha conducta se presentará bajo los parámetros de la conducta reglada y en algunos otros, según lo determine el propio ordenamiento jurídico, podrá implicar el ejercicio de conductas administrativas con elementos discrecionales.

Lo anterior quiere decir que, en algunos supuestos, todos los elementos de la respecti-

va conducta administrativa de fomento pueden encontrarse previamente establecidos por el ordenamiento jurídico, de modo que ante el acaecimiento del presupuesto de hecho o de derecho condicionante de la conducta administrativa, necesariamente deberá producirse ésta a través de la efectiva puesta en marcha de la correspondiente forma de manifestación de la función administrativa, esto es, mediante la adopción de la respectiva conducta formal o material por parte de la Administración pública.

Por su parte, en otros supuestos, los elementos de la conducta administrativa de fomento pueden no encontrarse definidos con rigidez o aunque definidos, lo están de manera imprecisa, de tal modo que le otorgan a la Administración un margen de relativa libertad para elegir o decidir entre opciones igualmente válidas, todo ello en procura de la más oportuna satisfacción del interés público empeñado y por supuesto, con estricto apego no solo a las reglas de una buena administración, sino también a los límites y mandatos impuestos por el ordenamiento jurídico y por los hechos, tal como lo establecen los numerales 15 y 16 de la Ley General de la Administración Pública, como también el artículo 128 del Código Procesal Contencioso Administrativo<sup>5</sup>.

Sumado a lo anterior, en nuestro criterio, la tercera característica de la conducta admi-

---

5 De relevancia es mencionar que las conductas administrativas que poseen elementos discrecionales deben valorarse, en nuestro criterio, además, en relación con tres conceptos de suma relevancia: i) En primer lugar, según se adopte o no por el operador jurídico, la posición asumida por la **doctrina de la solución única** en lo referente a los conceptos jurídicos indeterminados, la cual en Iberoamérica ha tenido como máximo exponente a don Eduardo García de Enterría, bajo el postulado de que los conceptos jurídicos indeterminados son susceptibles, solamente, de una única solución y no dan margen a una apreciación comparativa entre soluciones igualmente validas desde la mira de la juridicidad (Al respecto Vid. SAINZ MORENO (Fernando). Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad. Editorial Civitas, Madrid, 1976); ii) De acuerdo con la terminología alemana, la valoración del concepto de **reducción a cero de la**

nistrativa de fomento está relacionada con el valor normativo de su consagración dentro del ordenamiento jurídico administrativo, pues al estar dicha conducta prevista en el ordinal 50 constitucional, le provee a aquella una investidura normativa inmediata y directa, que vincula tanto a los Poderes públicos como a todos los habitantes de la República y que conduce su aplicación a través de los elementos fundamentales de la interpretación constitucional, tal como atinadamente los ha formulado don Manrique JIMÉNEZ MEZA<sup>6</sup>, especialmente bajo los parámetros del principio de la fuerza normativa de la Constitución, el cual le imprime a ésta la máxima eficacia jurídica.

E íntimamente relacionado con lo expuesto en el párrafo anterior, la cuarta característica de la conducta administrativa de fomento es su proyección respecto de los administrados como una situación jurídica específica de derecho subjetivo público<sup>7</sup>, que puede

implicar o no, una relación obligacional, pero que independientemente de ello, con motivo de su consagración con rango constitucional, ostenta una vinculación normativa de rango supremo que es de observancia obligatoria tanto por parte de los administrados como por los poderes públicos<sup>8</sup>.

Todas estas características nos permiten afirmar que, la conducta administrativa de fomento actúa con mayor ímpetu en procura de la satisfacción del interés público, cuando se presenta en el plano práctico bajo los parámetros de la vertiente positiva de la juridicidad administrativa, a través del ejercicio efectivo de conductas administrativas –regladas o discrecionales– que se justifican en nuestro ordenamiento con rango normativo supremo y que, como consecuencia de ello, nos permiten afirmar la existencia de una situación jurídica de poder que posee un sustento normativo superior, oponible frente a particulares y sujetos de derecho público.

---

**discrecionalidad**, en cuyo caso, la discrecionalidad inicial inmersa en la conducta administrativa daría paso a la conducta reglada por parte de la Administración; y, iii) La **discrecionalidad residual** que pueda mantener en sus manos la Administración luego de que una controversia haya sido llevada ante el estrado jurisdiccional contencioso administrativo y éste orden judicial, en ejercicio de la potestad conferida por los artículos 11 y 49 de la Carta Política, así como sus homólogos 11, 15, 16, 59 y 216 de la Ley General de la Administración y los artículos 127 y 128 del Código Procesal Contencioso Administrativo, haya impuesto los mandatos establecidos por el ordenamiento jurídico y por los hechos del caso, para el legítimo ejercicio de la potestad discrecional que permanece en forma residual sobre la Administración pública. Para un estudio acabado sobre el tema Vid. GONZÁLEZ CAMACHO (Óscar), JINESTA LOBO (Ernesto), JIMÉNEZ MEZA (Manrique) y MILANO SÁNCHEZ (Aldo). El control judicial de la discrecionalidad administrativa. En obra en conjunto “El nuevo Proceso Contencioso Administrativo”. Poder Judicial, Escuela Judicial, San José, 2006.

6 JIMÉNEZ MEZA (Manrique). La Pluralidad Científica y los métodos de interpretación Jurídico-Constitucional. Editorial Juritexto, segunda edición, San José, 2012.

7 Los derechos subjetivos públicos han sido definidos por el Profesor don Manrique JIMÉNEZ MEZA como los “(...) *derechos derivados inmediatamente de la Constitución Política –escrita o no escrita–, que por la trascendencia de su contenido, es la inmediatez su nota distintiva. Para la mayoría de la doctrina, los derechos subjetivos públicos son, con otra denominación, los derechos fundamentales.*” JIMÉNEZ MEZA (Manrique). La Legitimación Administrativa. Editorial Investigaciones Jurídicas, tercera edición, San José, 2000, pág. 72.

8 V. GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo). La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional. Editorial Civitas, tercera edición, Madrid, 1985.

## **B. Formas de incentivo**

Como hemos mencionado, a través de la actividad de fomento, las Administraciones públicas encauzan la conducta de los particulares con el objeto de alcanzar determinados fines que se estiman de interés público.

En aras de conducir la conducta de los administrados por las sendas requeridas por la Administración pública, ésta otorga diversos tipos de incentivos a aquellos particulares, de acuerdo con lo que se haya autorizado previamente por el ordenamiento jurídico.

Don Luis JORDANA DE POZAS<sup>9</sup> hace referencia a los instrumentos que puede utilizar la Administración pública para poner en marcha su actividad de estímulo a la conducta de los sujetos de derecho privado, de modo que, dicho autor avala la posibilidad de que las Administraciones públicas no solo empleen mecanismos de fomento de carácter económico, sino también que puedan utilizar incentivos de carácter jurídico y honorario.

En un sentido muy similar, don Gastón JÉZE se había pronunciado respecto de los tipos de estímulo a la actividad particular, al expresar que *“La administración estimula frecuentemente las obras y establecimientos privados mediante subvenciones, dotaciones y afectaciones de inmuebles a título gratuito. (...) El legislador favorece su desenvolvimiento al autorizar a los particulares a afectar especialmente las*

*cosas y los bienes para conseguir los fines de interés público...”*<sup>10</sup>

En consecuencia, es admisible que los entes y órganos públicos puedan utilizar diversos tipos de incentivos para promover el acaecimiento de determinadas conductas por parte de los administrados, según la autorización normativa que exista al efecto, sin emplear la coacción ni prestar en forma directa o indirecta un servicio público y en procura de la satisfacción de los intereses públicos.

De manera que las Administraciones públicas pueden emplear mecanismos de fomento de carácter económico tales como bonificaciones, incentivos a la exportación de productos no tradicionales, exoneraciones fiscales o subvenciones, pero también es posible la utilización de instrumentos jurídicos puros, que involucran la atribución de un estatus especial para los administrados que hayan adecuado su conducta a los requerimientos del fomento puesto en marcha por la Administración.

En tal sentido, como primer rasgo de diferenciación, es posible encontrar dos supuestos de conducta administrativa de fomento, pues por un lado, según se trate del otorgamiento puro y simple de beneficios a la actividad de los particulares, estaremos frente a la conducta de fomento de carácter positivo, mientras que, por otro lado, en aquellos casos en que se presenten conductas administrativas que suponen desventajas a los administrados que no ajusten su actividad por los cauces

9 V. JORDANA DE POZAS (Luis). Ensayo sobre una teoría del fomento en el Derecho Administrativo, en sus Estudios de Administración Local y General, Madrid, 1961.

10 JÉZE (Gastón). Técnica jurídica, servicio, función pública y sus servidores. Editorial Jurídica Universitaria, volumen 2, México, 2000, pág. 157.

propuestos por la Administración, se tratará de la ejecución de conductas de fomento de carácter negativo.

Ahora bien, en lo que corresponde propiamente a los tipos de estímulo creados por el ordenamiento jurídico y que son ejercitados a través de la adopción de conductas administrativas de fomento, en nuestro criterio, podemos encontrar los siguientes:

i. Estímulo económico: Corresponde a la conducta administrativa adoptada por la Administración pública a través de la cual se incide de manera positiva o negativa sobre la esfera patrimonial de los administrados, de modo que aquellos encuentran como favorable a sus intereses pecuniarios moldear su actividad a lo procurado por la Administración. De acuerdo con ello, el estímulo de carácter económico se puede diferenciar entre medidas de naturaleza real o financiera.

En tal orden de consideraciones, las medidas que suponen una naturaleza real tienen como principal característica la prestación de bienes o servicios propios de la Administración pública a los particulares, que le genera a éstos una incidencia favorable en sus intereses patrimoniales, por ejemplo, el aprovechamiento por parte del administrado de bienes del dominio público o privado de la Administración; por su parte, las medidas de naturaleza financiera, presentan como rasgo caracterizador la privación de fondos efectiva o potencialmente contenidos en las arcas de la Administración, a través de

la entrega de una suma determinada de dinero al administrado, tal como sucede con las subvenciones y los certificados de abono tributario o forestal, así como, en otros casos, la exoneración o desgravación de obligaciones tributarias a través de una norma con rango de ley, en virtud del principio de reserva legal existente en materia tributaria, de acuerdo con los ordinales 121.13 de la Constitución Política y 5 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

ii) Estímulo jurídico: Está referido a las conductas administrativas que tienen repercusión directa sobre cualesquiera de las situaciones jurídicas sustantivas de los administrados, a saber, situaciones jurídicas de poder, de deber, mixtas o bien, de ventaja.

iii) Estímulo honorífico: Corresponde a la conducta administrativa traducida en medidas que tienen influencia sobre el honor de los administrados y que pueden consistir en reconocimientos, diplomas, medallas, etc., motivados en la adecuación de la actividad de los particulares a los condicionamientos propuestos por la Administración.

Cualquiera de las posibles formas expuestas es susceptible de ser utilizada por la Administración pública, con el objeto de incentivar a los administrados a que dirijan su conducta por los cauces sugeridos por ella, en procura de la satisfacción de los intereses públicos que previamente hayan sido dispuestos por el ordenamiento jurídico y que, para el caso concreto, justifican el ejercicio mismo de la conducta administrativa de fomento.

### **C. Precedentes de la Sala Constitucional**

En lo que corresponde al tratamiento que ha efectuado nuestro Tribunal Constitucional respecto de la conducta administrativa de fomento, es importante hacer referencia a algunos precedentes específicos dictados por él y en los que, en nuestro criterio, se ha abordado tal tipo de conducta en forma abierta y detallada; veamos:

Mediante el voto No. 1441-92, de las 15:45 horas del 02 de junio de 1992, la Sala Constitucional dispuso:

*“El principio general básico de la Constitución Política está plasmado en el artículo, al disponer que “el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza” lo que unido a la declaración de adhesión del Estado costarricense al principio cristiano de justicia social, incluido en el artículo 74 ibídem, determina la esencia misma del sistema político y social que hemos escogido para nuestro país y que lo definen como un Estado Social de Derecho.”*

Por su parte, a través del voto No. 550-95 de las 16:33 horas del 31 de enero de 1995, indicó lo siguiente:

*“El Estado puede, entonces, intentar plasmar sus fines y objetivos socio-económicos impulsando la iniciativa privada, o fomentando, por medio de incentivos, la actividad a que se dedica; o bien, mediante la imposición de ciertos deberes a los particulares con el fin de mantener en un mínimo aceptable el bienestar económico de la población...”*

En semejante sentido, por medio del voto No. 3327-95 de las 15:42 horas del 27 de junio de 1995, la Sala estimó lo siguiente:

“En el caso bajo examen, lleva razón la Procuraduría al señalar que el Poder Legislativo tiene la potestad de introducir regímenes de fomento de los distintos sectores productivos en función de las particularidades que los caracterizan.

En general, los incentivos a la producción de productos no tradicionales y el incremento de las exportaciones del país tiene varias consecuencias positivas, por ejemplo: el país tiene claras posibilidades de salir de la crisis económica, hay mayor disponibilidad de divisas para pagar las importaciones, aumenta el nivel de empleo (el sector privado absorbe mano de obra), existe transferencia de tecnología, desarrollo de nuevas áreas de producción no sujetas a los caprichos del mercado internacional y finalmente, por la ubicación de los proyectos y el tipo de trabajo, permite un desarrollo económico, social, cultural y tecnológico de las áreas rurales del país (...)

En relación a la supuesta violación al artículo 50 de la Constitución Política, la Sala considera que los beneficios e incentivos que establecen las normas aquí impugnadas, lejos de atentar contra el artículo 50, más bien vienen a dar cumplimiento a dicha norma programática. El Estado debe promover y procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, mediante la organización y el estímulo de la producción, así como el más adecuado reparto de la riqueza.”

Es claro que para la Sala Constitucional existe una habilitación normativa sustantiva, establecida en el numeral 50 de la Carta

Magna, de la cual se desprende el derecho fundamental a la conducta administrativa de fomento y en virtud de cuyos postulados se constituye un apoderamiento normativo de rango supremo al Poder Legislativo para la creación de incentivos a la actividad privada, en aras de alcanzar los intereses públicos encomendados a las Administraciones públicas, quienes producto de su condición servicial y funcional, se encuentran al servicio y en función de la satisfacción del interés general, que no es otra cosa más que la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.

En el mismo sentido, de nuevo nuestro Tribunal Constitucional, esta vez por medio del voto salvado emitido por los Magistrados Jinesta Lobo y Godínez Vargas, con ocasión de la sentencia No. 8496-2006 de las 14:46 horas del 14 de junio del 2006, expresó:

“I.-ACTIVIDAD DE FOMENTO, CERTIFICADOS DE ABONO TRIBUTARIO Y EL IMPERATIVO CONSTITUCIONAL PARA EL ESTADO DE ESTIMULAR LA PRODUCCIÓN. La función de fomento en su sentido de promover, estimular o proteger una actividad, tiene gran trascendencia en el Derecho Público –Constitucional y Administrativo-, entendiéndose por tal aquella que propende al mejoramiento del nivel económico y social de la comunidad. Ese concepto se emplea para designar de modo genérico toda actividad pública tendiente a mejorar, fundamentalmente, las condiciones materiales de la vida de un Estado. La actividad de fomento de la Administración tiende a estimular y promocionar las actividades económicas privadas. A través de tales actividades públicas de estímulo lo único que hacen es canalizar parte de los recursos generales de la colectividad

al respaldo de actividades potencialmente interesantes también desde una óptica comunitaria. Se entiende por acción administrativa de estímulo aquella que por razones de interés público tiene como misión la canalización de recursos hacia ciertas actividades que se colocan en situación más favorecida de la que resultaría de una libre dinámica de las relaciones económicas. El Estado altera así las condiciones ordinarias de la economía y coloca a una empresa en mejores condiciones que las que mediarían si tal apoyo no se realizara.

La actividad de fomento puede definirse como la acción de la administración orientada a proteger o promover las actividades, establecimientos o riquezas de los particulares, que satisfacen necesidades públicas o estimadas de utilidad general, sin emplear la coacción ni crear servicios públicos. A través de esta actividad los poderes públicos tienden al logro de un fin de interés público procurando por medios indirectos que los administrados realicen aquello que les interesa, sin obligarlos directamente.”

Como puede apreciarse, la Sala Constitucional ha sido enfática en la existencia de un principio general básico plasmado en el numeral 50 de la Constitución Política, que posibilita el *“mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”*, que habilita al Estado a edificar sus fines y objetivos socio-económicos a través del impulso a la iniciativa privada o bien, por medio del fomento traducido en incentivos a aquella actividad particular, con la aspiración manifiesta de concretar los fines públicos previamente determinados por el ordenamiento jurídico.

En nuestro criterio, la norma programática consagrada en el artículo 50 constitucional, no solo tiende al mejoramiento del nivel económico, social y cultural de nuestro país, sino que además le brinda al Poder Legislativo la potestad de introducir regímenes y técnicas de fomento a favor de la actividad de los particulares, lo que nos conduce a afirmar que en nuestro ordenamiento jurídico existe una cláusula normativa de rango supremo que posibilita la concreción del interés general de la colectividad nacional a través de la efectiva puesta en marcha de la conducta pública necesaria para ello por parte de los Poderes públicos.

## **II. El régimen de zonas francas como conducta de fomento**

### **A. Conceptualización del régimen de zonas francas**

El régimen de zonas francas es un instrumento de política económica-comercial, creado por el Estado con la aspiración manifiesta de atraer al país la inversión extranjera directa, así como para promover las exportaciones, en aras de lograr un mayor crecimiento de la economía nacional y de acrecentar el nivel de vida de los habitantes de la República.

Tal régimen se encuentra regulado en la Ley del Régimen de Zonas Francas, Ley N° 7210 del 23 de noviembre de 1990 y, básicamente, se entiende por “zona franca” el lugar autorizado por el Poder Ejecutivo, dentro de los parámetros establecidos por la ley de cita, adonde se establecen un grupo de empresas beneficiadas con dicho régimen, el cual está constituido por el conjunto de incentivos y estímulos que el Estado otorga

a las empresas que inviertan en el país, en el tanto cumplan los requisitos y obligaciones establecidos en la Ley N° 7210 del 23 de noviembre de 1990 y su Reglamento.

Puede señalarse, sin temor a equívocos, que el concepto de “zona franca” se refiere tanto al régimen de estímulos que al efecto otorga el Estado a las empresas que adquieren el estatus de empresa beneficiaria del régimen y que precisamente por ello, se encuentran bajo una relación de sujeción especial con la Administración pública, así como al ámbito territorial en el cual se hallan instaladas tales empresas beneficiarias del régimen de fomento.

No obstante, para que el administrado pueda gozar efectivamente de los estímulos otorgados por la conducta administrativa de fomento, se requiere de un acto de concreción de la norma, a través del cual, el Poder Ejecutivo en sentido estricto, valora y constata que el particular haya adecuado su conducta a las vías propuestas por la Administración y que, para el caso concreto, se hallan previamente establecidas en la norma jurídica.

Consecuentemente, la persona, sea física o jurídica, podrá hacer efectivo el disfrute de los beneficios del régimen de fomento, una vez que haya sido emitido un acuerdo por parte del Poder Ejecutivo —denominado para todo efecto como acuerdo de otorgamiento— a través del cual, el Estado no solo autoriza la instalación del beneficiario dentro de la demarcación territorial definida para ese fin, sino que además le otorga al administrado, formal y sustantivamente, el estatus de sujeción especial respecto de la Administración, con todos los derechos y deberes que ello apareja.

## **B. Modos de estímulo a la conducta de los particulares**

Tal como fue expuesto líneas arriba, las formas utilizadas por la Administración para incentivar la conducta de los administrados se traducen en estímulos de carácter económico, jurídico o bien honorífico. En lo que corresponde al régimen de zonas francas, tenemos que, de conformidad con el artículo 20 de la Ley No. 7210, los beneficios e incentivos que se brindan a sus beneficiarios son los siguientes:

- i) Internar a la zona franca la materia prima, los productos elaborados o semielaborados, los componentes y las partes, los materiales de empaque y envase, y las demás mercancías requeridas para su operación, sin sujeción al pago de todo tributo y derecho consular sobre la importación.
- ii) Exención de todo tipo de tributo de importación o impuesto interior respecto de los materiales de empaque, embalaje y envase, así como en lo que se refiere a los desechos de equipo de cómputo, electrónicos y otros desechos derivados de las actividades de las empresas de zona franca, siempre y cuando esos materiales de empaque, envases, embalajes y desechos estén destinados al reciclaje o a la reutilización.
- iii) Internar a la zona franca la maquinaria y el equipo, lo mismo que sus accesorios y repuestos, sin sujeción al pago de todo tributo y derecho consular sobre la importación. Adicionalmente, gozarán de exención de todo tributo y derecho

consular que afecte la importación de vehículos automotores necesarios para su operación, producción, administración y transporte.

Así mismo, el inciso b) del artículo 20 de la Ley del Régimen de Zonas Francas, en relación con el numeral 57 del Reglamento a dicha Ley, establece que los vehículos y partes de vehículos que pueden exonerarse son los siguientes:

- Chasis con cabina de una a dos toneladas de capacidad de carga.
  - Camiones o chasis para camiones.
  - "Pick-up" de una o dos toneladas de capacidad de carga, con una cilindrada máxima de 4000 centímetros cúbicos.
  - Vehículos con una capacidad mínima para quince pasajeros.
- iv) Exención de todo tributo y derecho consular que pese sobre la importación de los combustibles, aceites y lubricantes requeridos para la operación de estas empresas. No obstante, tal exención se otorgará únicamente cuando estos bienes no se produzcan dentro del país en la calidad, cantidad y oportunidad necesarias. Para importarlos, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio deberá otorgar la autorización previa y pronunciarse, mediante resolución razonada, en un plazo máximo de quince días hábiles.
  - v) Exención de todo tributo asociado con la exportación o re-exportación de productos. Esta exención se otorgará para la re-exportación de la maquinaria de producción y equipos de las zonas francas, ingresados al amparo de la Ley No. 7210.

- vi) Exención, por un período de diez años a partir de la iniciación de las operaciones, del pago de impuestos sobre el capital y el activo neto, del pago del impuesto territorial y del impuesto de traspaso de bienes inmuebles.
- vii) Exención del impuesto de ventas y consumo sobre las compras de bienes y servicios.
- viii) Exención de todo tributo que pese sobre las remesas al extranjero.
- ix) Exención de todos los tributos a las utilidades, así como de cualquier otro cuya base imponible se determine en relación con las ganancias brutas o netas, los dividendos abonados a los accionistas o los ingresos o las ventas, de conformidad con la siguiente diferenciación dispuesta en el inciso g) del artículo 20 de la Ley del Régimen de Zonas Francas:
- 1) Para las empresas ubicadas en la Gran Área Metropolitana Ampliada (GAMA)<sup>11</sup>, la exención será de un cien por ciento (100%) hasta por un período de ocho años y de un cincuenta por ciento (50%) en los siguientes cuatro años.
  - 2) Para las empresas ubicadas fuera del Gran Área Metropolitana Ampliada (GAMA), la exención será de un cien por ciento (100%) hasta por un período de doce años y de un cincuenta por ciento (50%) en los siguientes seis años.
- Dichos plazos se contarán a partir de la fecha de inicio de las operaciones productivas de la empresa beneficiaria, siempre que dicho plazo no exceda de tres años a partir de la publicación del respectivo acuerdo de otorgamiento.
- x) Exención de todo tributo y patente municipales por un período de diez años.
- xi) Exención de todo tributo sobre la importación y exportación de muestras comerciales o industriales, previa autorización de la Promotora del Comercio Exterior.
- xii) Con el fin de propiciar el mejor desarrollo de sus operaciones, las empresas acogidas al régimen de zonas francas pueden realizar toda clase de actos y contratos en moneda extranjera - en cuyo caso, los importes correspondientes deberán pagarse necesariamente en ese tipo de moneda- referentes a sus transacciones internacionales o a aquellas efectuadas con las demás empresas establecidas bajo el mismo régimen.
- xiii) Las empresas clasificadas como procesadoras de exportación, en los términos del artículo 17 de la Ley del Régimen de Zonas Francas, que al cumplir cuatro años de operar bajo dicho régimen, reinviertan en el país, podrán

<sup>11</sup> De acuerdo con el artículo 20, párrafo in fine, de la Ley del Régimen de Zonas Francas, se entiende como Gran Área Metropolitana Ampliada (GAMA) la Gran Área Metropolitana definida en el Plan de desarrollo urbano, más los siguientes cantones: Grecia -excluido el distrito de Río Cuarto-, Valverde Vega, Naranjo, Palmares y San Ramón-excluidos los distritos de Peñas Blancas, Zapotal, Piedades Norte, Piedades Sur y Ángeles.

recibir una exención adicional del pago del impuesto sobre la renta, de conformidad con los parámetros siguientes:

1. Si la reinversión excede del veinticinco por ciento (25%) de la inversión original, la exención será por un año adicional.
2. Si la reinversión excede del cincuenta por ciento (50%) de la inversión original, será por dos años adicionales.
3. Si la reinversión excede del setenta y cinco por ciento (75%) de la inversión original, será por tres años adicionales.
4. Si la reinversión excede del ciento por ciento (100%) de la inversión original, será por cuatro años adicionales.

Las exenciones adicionales serán del setenta y cinco por ciento (75%) del impuesto sobre la renta por pagar y regirán después de cumplido el octavo año de operaciones, sin perjuicio de las exenciones correspondientes al período final de cuatro años otorgado originalmente, el cual regirá una vez que venza el período de la exención adicional a la que hacemos referencia.

Por su parte, cuando se trate de empresas instaladas en zonas de menor desarrollo relativo, la exención adicional otorgada regirá una vez cumplido el décimo segundo año de operaciones, sin perjuicio de las exenciones correspondientes al período final de seis años otorgado originalmente, el cual regirá cuando venza el período de esta exención adicional indicada.

De la misma forma, la Ley del Régimen de Zonas Francas, en su inciso l), es clara en el sentido de que la reinversión que da lugar a la exención adicional deberá completarse luego de cumplido el cuarto año y antes de iniciarse el octavo año de operaciones al amparo del Régimen de Zonas Francas y dicha exención adicional solo podrá otorgarse a empresas cuya inversión original inicial en activos fijos haya sido al menos de dos millones de dólares (US\$2.000.000,00).

- xiv) En lo que corresponde a las empresas beneficiarias del régimen clasificadas bajo el inciso f) del artículo 17 de la Ley del Régimen de Zonas Francas, de acuerdo con lo establecido en el inciso f) del artículo 21 ter y en los ordinales 137 a 139 del Reglamento a dicha Ley, tendrán derecho a un crédito fiscal por la reinversión de utilidades en activos fijos nuevos, los gastos incurridos dentro del país o fuera de este en relación con el entrenamiento y la capacitación del personal costarricense o residente en Costa Rica que labore para la empresa en el país, así como gastos incurridos dentro del país en relación con el entrenamiento y la capacitación de micro, pequeñas y medianas empresas que reúnan los requisitos establecidos reglamentariamente y que sean proveedoras de las empresas beneficiarias del régimen de zonas francas.

Dicho crédito se deducirá del monto del impuesto sobre la renta por pagar, hasta por un diez por ciento (10%) de la renta imponible en cada período fiscal. Cuando el monto de los gastos sea superior al límite indicado del diez por ciento (10%) en un período fiscal, la diferencia podrá ser utilizada como crédito en cualquiera de

los cinco períodos fiscales consecutivos siguientes, a opción del contribuyente, pero el crédito aplicable en cada período fiscal no podrá superar el límite del diez por ciento (10%) antes indicado.

xv) Adicionalmente, las empresas beneficiarias del régimen clasificadas bajo el inciso f) del artículo 17 de la Ley No. 7210, que cumplan los requisitos que se hallan en el inciso e) del artículo 21 ter de la misma Ley, o se ubiquen fuera del Gran Área Metropolitana Ampliada (GAMA), podrán diferir el pago del impuesto sobre la renta aplicable hasta la recepción por parte de la entidad controladora de los dividendos o beneficios originados en las operaciones de la empresa acogida al régimen, o hasta un plazo máximo de diez años, lo que ocurra primero, contado a partir del día siguiente al cierre del período fiscal respectivo. Para tales efectos, la empresa beneficiaria del régimen, deberá cumplir las reglas establecidas en el inciso g) del artículo 21 ter de la Ley del Régimen de Zonas Francas y en el artículo 140 de su Reglamento.

xvi) Sumado a lo anterior, el artículo 21 de la Ley No. 7210, le otorga a las empresas beneficiarias del régimen de zonas francas, la asistencia para la selección de su personal así como para el entrenamiento, coordinado por el Instituto Nacional de Aprendizaje, para sus empleados y sus aspirantes a empleados. Dicha norma también brinda a las empresas beneficiarias del régimen la posibilidad de solicitar asistencia y asesoramiento en sus requerimientos y necesidades ante las instituciones públicas o privadas y, provee a sus

empleados y sus respectivas familias, asistencia en cuanto a vivienda y educación.

Corolario de lo expuesto, puede concluirse que la Ley del Régimen de Zonas Francas está constituida, principalmente, por una serie de estímulos de carácter económico a la actividad de los particulares, sin perjuicio de la existencia de estímulos de carácter jurídico, que tienen incidencia sobre las situaciones jurídicas sustanciales de las empresas beneficiarias del régimen y de sus empleados, todo ello en procura de alcanzar la satisfacción de los intereses públicos encomendados a la Administración pública.

### ***C. Interés público procurado por la Administración***

Como hemos expuesto, la actividad de fomento a la iniciativa privada contribuye a la satisfacción de los intereses públicos y propende al mejoramiento y a la consolidación de una mejor calidad de vida para todas las personas, por lo que es una pieza clave para dinamizar el principio de desarrollo de los pueblos contenido en el numeral 50 de la Constitución Política.

En nuestro criterio, a través del régimen de zonas francas, en su condición de conducta administrativa de fomento adoptada por el Estado, se procura dar cumplimiento a fines públicos de suma trascendencia, tales como el incremento del nivel de empleo, el aumento de la riqueza del país por medio de nuevas inversiones y de proyectos llevados a cabo en el propio territorio nacional, así como el desarrollo de nuevas tecnologías y

la consecuente especialización de la mano de obra. Lo anterior, sin duda, implica un mayor desarrollo económico y social del país, razón por la cual, se puede afirmar que el cumplimiento de tales fines públicos contribuye a dar satisfacción al interés general.

Consecuentemente, por medio del desarrollo económico y social del país, propiciado en la conducta administrativa de fomento, en su condición de interés propio de la comunidad nacional, se posibilita una mayor disponibilidad de divisas para el pago de las importaciones, se promueve el crecimiento de las exportaciones, se brinda apoyo a las pequeñas y medianas empresas exportadoras, se fomenta el crecimiento del nivel de empleo a través de la absorción de la mano de obra por el sector privado, la transferencia de tecnología y el incremento de conocimientos para la mano de obra costarricense y, finalmente, se posiciona al país como un atractivo dentro de la competencia internacional en lo que corresponde a la atracción de la inversión extranjera directa.

### **III. De las subvenciones restringidas en el marco del comercio internacional**

Es de interés referirse a la posible incidencia de los tratados internacionales debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa sobre la conducta administrativa de fomento; precisamente sobre el particular, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio, aprobado en nuestro país mediante Ley No. 7475, establece en su numeral 3 lo siguiente:

#### *“Artículo 3*

##### *Prohibición*

**3.1.- A reserva de lo dispuesto en el Acuerdo sobre la Agricultura, las siguientes subvenciones, en el sentido del artículo 1, se considerarán prohibidas:**

*a) las subvenciones supeditadas de jure o de facto a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones, con inclusión de las citadas a título de ejemplo en el anexo I;*

*b) las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones.*

**3.2.- Ningún Miembro concederá ni mantendrá las subvenciones a que se refiere el párrafo 1.”** (Lo resaltado es nuestro).

*En los términos de la norma antes transcrita, particularmente en lo respectivo al supuesto establecido en el inciso a) del párrafo 1, debe entenderse que la norma se cumple cuando los hechos demuestran que la concesión de una subvención, aún sin haberse supeditado de pleno derecho a los resultados de exportación, está de hecho vinculada a las exportaciones o a los ingresos de exportación reales o previstos.*

*Por su parte, en lo relativo al inciso b) de la norma de cita, ésta es clara en cuanto dispone que deben entenderse como prohibidas las subvenciones que se hallan supeditadas al empleo de productos nacionales con prelación a los que son importados.*

## IV. Conclusiones

La conducta administrativa de fomento, en nuestro criterio, debe entenderse como una forma de intervención efectuada por el Estado o por una Administración pública de carácter descentralizado, a través de la cual se incentiva la conducta de los administrados mediante el otorgamiento de variados tipos de beneficios con el objeto de encauzar dicha conducta particular por las sendas requeridas por la Administración para lograr la cristalización de los intereses públicos que ésta representa y que le han sido encomendados por el ordenamiento jurídico como justificación misma de su existencia.

Para tales efectos, es admisible que los entes y órganos públicos puedan utilizar diversos tipos de incentivos para promover el acaecimiento de determinadas conductas por parte de los administrados, según la previsión normativa específica que en cada caso exista, en atención al principio de juridicidad del comportamiento administrativo, en sus vertientes tanto negativa como positiva.

En tal sentido, el régimen de zonas francas comprende y otorga una serie de estímulos de carácter económico y jurídico a la actividad de los administrados, con la manifiesta aspiración de conducir la

conducta de los particulares a través de los cauces requeridos por la Administración pública, de modo que, en el caso concreto, el Estado, sin emplear la coacción ni prestar en forma directa o indirecta un servicio público, procura la satisfacción de las necesidades colectivas y que, por ende, se encuentran íntimamente relacionadas con el interés general, entendido como expresión de los intereses individuales coincidentes dentro de la comunidad nacional<sup>12</sup>.

Finalmente, la conducta administrativa de fomento, al encontrarse consagrada en el ordinal 50 constitucional, ostenta un rango normativo supremo que nos permite afirmar la existencia de un derecho subjetivo público, susceptible de ser opuesto tanto frente a los particulares como a sujetos de derecho público. Ello no solo tiende al mejoramiento del nivel económico, social y cultural de nuestro país y de todos sus habitantes, sino que además le brinda al Poder Legislativo la potestad de introducir regímenes y técnicas de fomento a favor de la actividad de los particulares, razón por la cual, podemos enunciar que en nuestro ordenamiento jurídico existe una cláusula normativa superior que posibilita la concreción del interés general a través de la efectiva puesta en marcha de la conducta pública necesaria para ello por parte de todos los Poderes públicos.

---

12 Precisamente sobre este aspecto, don Héctor ESCOLA, definió el concepto de interés público de la siguiente manera: *“(...) el interés público no es más que un querer mayoritario orientado a la obtención de valores pretendidos, esto es, una mayoría de intereses individuales coincidentes, que es interés porque se orienta al logro de un valor, provecho o utilidad resultante de aquello sobre lo que recae tal coincidencia mayoritaria, y que es público porque se asigna a toda la comunidad, como resultado de esa mayoría coincidente.”* ESCOLA (Héctor Jorge). El interés público como fundamento del derecho administrativo. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1989, pág. 240.

## V. **Bibliografía**

ESCOLA (Héctor Jorge). El interés público como fundamento del derecho administrativo. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1989.

GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo). Curso de Derecho Administrativo, tomo II, Madrid, Editorial Civitas, octava edición, 2002.

GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo). La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional. Editorial Civitas, tercera edición, Madrid, 1985.

GARRIDO FALLA (Fernando). Tratado de Derecho Administrativo, tomo II, undécima edición, editorial Tecnos, Madrid, 1989.

GONZÁLEZ CAMACHO (Óscar), JINESTA LOBO (Ernesto), JIMÉNEZ MEZA (Manrique) y MILANO SÁNCHEZ (Aldo). El control judicial de la discrecionalidad administrativa. En obra en conjunto "El nuevo Proceso Contencioso Administrativo". Poder Judicial, Escuela Judicial, San José, 2006.

JÉZE (Gastón). Técnica jurídica, servicio, función pública y sus servidores. Editorial Jurídica Universitaria, volumen 2, México, 2000.

JIMÉNEZ MEZA (Manrique). La Legitimación Administrativa. Editorial Investigaciones Jurídicas, tercera edición, San José, 2000.

JIMÉNEZ MEZA (Manrique). La Pluralidad Científica y los métodos de interpretación Jurídico-Constitucional. Editorial Juritexto, segunda edición, San José, 2012.

JORDANA DE POZAS (Luis). Ensayo sobre una teoría del fomento en el Derecho Administrativo, en sus Estudios de Administración Local y General, Madrid, 1961.

PARADA VÁZQUEZ (Ramón). Derecho Administrativo I, Parte General, novena edición, Madrid, editorial Marcial Pons, 1997.

SAINZ MORENO (Fernando). Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad. Editorial Civitas, Madrid, 1976.