



MINISTERIO  
DE  
ECONOMÍA Y FINANZAS

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

Montevideo, 15 MAR. 2007

E/636

**VISTO:** la oposición formulada por Zonamérica S.A. a la petición presentada por WTC Free Zone S.A. (antes Kemsur S.A.) para la explotación de una zona franca, tramitada por expediente N° 4403/2005.-

06/05/014/1302

ASUNTO 1901

**RESULTANDO:** I) que la oposición se funda en que: a) la reserva de las actuaciones principales (de las que se le otorgó vista parcial) le impide controlar si la petición de Kemsur S.A. cumple con todos los requisitos legales y reglamentarios requeridos; b) la localización de la zona franca propuesta en plena ciudad, explotando las mismas áreas que Zonamérica S.A., la afectará negativamente; c) el Estado no debe, por la vía de una autorización indebida, generar perjuicios sobre las zonas francas ya instaladas, ya que la autorización de una zona franca no es un acto de competencia comercial, dado que nadie tiene derecho a que le concedan una zona franca; d) conforme a lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto N° 57/993 de 2 de febrero de 1993, el Poder Ejecutivo, antes de otorgar una autorización para la explotación de una zona franca privada, debe analizar si la nueva zona franca afecta negativamente a otra zona franca ya instalada; e) la determinación de las zonas francas forma parte de la actividad financiera del Estado y, como tal, de los cometidos esenciales del Estado; f) el artículo 3 de la Ley N° 17.243 de 29 de junio de 2000, no alcanza a los cometidos esenciales del Estado. Los cometidos esenciales son inherentes al Estado y no los ejercen los particulares, por lo que no es posible la competencia aún cuando pueda tener un contenido económico o provocar un impacto económico; g) surge del propio promotor que la localización de su zona franca es un factor fundamental del éxito del proyecto, ya que las zonas francas instaladas fuera de los centros urbanos tiene un costo operativo sensiblemente superior al de las inscriptas dentro de la ciudad, lo que hace que los usuarios no utilicen los servicios de esas zonas francas; h) la legislación del derecho de la competencia no tiene aplicación en aquellas actividades en que por su naturaleza quedan fuera del ámbito de la libertad; i) se equivoca la Administración cuanto dice que existió una derogación tácita del decreto que establece entre los requisitos para la autorización que no afecte negativamente las zonas francas ya instaladas: para que exista derogación tácita tiene que haber una incompatibilidad absoluta entre las dos normas dictadas en distinto tiempo (artículo 10 del Código Civil); j) recién una vez otorgada la autorización para la explotación de una zona franca ésta queda alcanzada por el derecho de la competencia; k) resulta curioso advertir que el Estado haya ignorado sistemáticamente la supresión

NA/ahf

de los monopolios dispuesta en forma tácita, pero clara en el artículo.13 citado y se pretende actualmente un derogación inexistente del artículo 1º, literal A), literal c) del Decreto Nº 57/993 citado; l) la localización de la nueva zona franca impide un aislamiento efectivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Nº 15.921 de 17 de diciembre de 1987.-

Subsidiariamente, se reserva el derecho de solicitar la ampliación de la autorización otorgada por el Poder Ejecutivo a fin de extender a la ciudad de Montevideo, las actividades que hoy realiza en el Parque Tecnológico, ubicado en Ruta 8, km. 17.500.-

II) que los servicios jurídicos de la Dirección General de Comercio, sugieren no hacer lugar a la posición deducida por cuanto: a) la Administración otorgó una vista parcial del expediente, al amparo de las previsiones del artículo.80 del Decreto Nº 500/991 de 27 de setiembre de 1991; b) conforme al concepto de Sayagués Laso, el de autos no sería un cometido esencial del Estado, por cuánto aquellos son sólo los que no se conciben sino ejercidos directamente por él mismo, no pudiendo estar a cargo de los particulares ni aún en régimen de concesión; c) el artículo. 8 de la Ley Nº 15.921 citada, establece que las zonas francas podrán ser explotadas por el Estado o por particulares debidamente autorizados, definiéndose el acto de autorización, conforme a Sayagués Laso, como el acto de la administración que habilita a una persona para ejercer un poder jurídico o derecho preexistente, que está subordinado a la obtención previa de un acto habilitante de la administración; d) no resulta de recibo la asimilación entre acto de autorización y de concesión; e) en el nuevo marco de legislación de competencia, la protección de las zonas francas ya instaladas en los términos de la norma reglamentaria referida ha quedado tácitamente derogada; f) el Decreto Nº 57/993 de 2 de febrero de 1993, en el que se funda el derecho de la peticionante, fue dictado con posterioridad al otorgamiento de su autorización- otorgada en 1990- por lo que mal puede invocarlo para reclamar violación de derechos adquiridos ni responsabilidad patrimonial del Estado.-

III) que, en atención a lo dispuesto por el artículo 17 del Decreto Nº 500/991 de 27 de setiembre de 1991, se otorgó vista a WTC Free Zone S.A., la que manifestó que: a) la oposición carece de fundamento jurídico y fáctico; b) conforme a la doctrina nacional, la autorización para la instalación y el funcionamiento de las zonas francas no es un cometido esencial del Estado ni un cometido complementario al esencial; c) de la Ley Nº 15.921 ni de sus decretos reglamentarios puede deducirse que la autorización de las zonas francas sea un cometido esencial del Estado, no



MINISTERIO  
DE  
ECONOMÍA Y FINANZAS

06/05/014/1302

promoción y desarrollo de las zonas francas; d) en tanto la Ley N° 15.921 no consagra monopolio alguno a favor de los titulares de las zonas francas habilitadas, no cabe invocar la previsión del artículo 1 del Decreto N° 57/993 relativa al requisito de no afectar negativamente el comercio exterior y las fuentes de trabajo en las zonas francas ya instaladas, dada la ilegalidad de tal disposición la que, por otra parte, ha sido derogada por la superviniente aprobación de las normas legales de defensa de la competencia; e) no existe norma alguna que le imponga instalarse en determinado lugar, no siendo obstáculo para el aislamiento requerido que se emplace en el ciudad puesto que, en el caso de obrados, WTC Free Zone S.A. estará ubicada en una manzana independiente, con calles alrededor del predio y asegurada mediante un adecuado cerramiento a lo que se agrega que, tratándose de una zona franca de servicios no existe riesgo de salida de mercadería de la zona; f) en el ámbito de la actividad económica que comprende la libertad de trabajo, la actuación de los particulares no puede ser coartada por razones de mérito sino exclusivamente de juridicidad; g) no existe ningún elemento que lleve a interpretar que el vocablo autorización haya sido utilizado en la Ley N° 15.921 con un sentido diferente al que le atribuyó el Prof. Sayagués Laso; h) de la lectura armónica de los artículos 7 y 10 de la Ley se infiere que la determinación del lugar del emplazamiento de una nueva zona franca puede ser objeto de apreciaciones de conveniencia, pero sólo en cuanto al lugar de su instalación; i) se trata de una actividad libre sometida a la autorización del Poder Ejecutivo en virtud del interés público comprometido; j) finalmente, la petición introducida por Zonamérica S.A es inoportuna e inidónea, y demuestra la sinrazón de su oposición.-

**CONSIDERANDO:** I) que, en la especie, estamos inequívocamente frente a un acto de autorización no reglado, sino discrecional, ya que la autorización para la explotación de una zona franca forma parte de una cuestión más general y vinculada con la política económica del Estado, la que se diseña y ejerce discrecionalmente.-

II) que, en opinión de la Dirección General de Comercio-  
unidad especializada en la materia- con el dictado de las normas sobre  
Defensa de la Competencia, han quedado derogadas tácitamente todas las  
disposiciones de tenor similar al literal c) del Literal A) del artículo 1 del  
Decreto N° 57/993 de 2 de febrero de 1993.-

III) que el régimen de zonas francas estatuido por la Ley  
N° 15.921, de 17 de diciembre de 1987, y sus modificativas no consagra un

monopolio a favor de los titulares públicos o privados de las zonas francas habilitadas al amparo de sus disposiciones.-

**IV)** que no se puede suponer, en ningún caso, que una zona franca anterior gozará de exclusividad alguna y, tan es así, que en algunos departamentos, coexisten más de una zona franca de similares características (a modo de ejemplo ver Colonia y Río Negro), de lo que se deriva, como afirma Delpiazzo, la lógica consecuencia de que la autorización de una nueva zona franca siempre aparejará afectación a las que se hayan instalado precedentemente.-

**V)** que la disposición del literal c) del literal A) del artículo del Decreto N° 57/993, de 2 de febrero de 1993, no es aplicable al caso de obrados también podría sostenerse para el caso de que se considerara vigente. Ello por cuanto, las normas deben interpretarse armónicamente y en base a criterios de razonabilidad. Así, el Decreto N° 57/993, de 2 de febrero de 1993, reglamenta el artículo 10 de la Ley N° 15.921, de 17 de diciembre de 1987, estableciendo simplemente pautas o elementos a tomar en cuenta por el Poder Ejecutivo para conceder las autorizaciones, siendo, por otra parte, la "afectación negativa" a la que alude dicha disposición un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido debería determinarse razonablemente y dentro del marco normativo aludido.-

**VI)** que, a mayor abundamiento, en el caso concreto se trata de la explotación de actividades vinculadas a servicios que no estaban comprendidas en la redacción original de la Ley N° 15.921, de 17 de diciembre de 1987 -que fuera reglamentada entre otros, por el Decreto N° 57/993, de 2 de febrero de 1993- y que fueron autorizadas por la modificación introducida por el art. 65 de la Ley 17.292, de 16 de enero de 2001: esto es, ocho años después del dictado del decreto invocado. Tan es así, que la propia Zonamérica S.A. reconoce que "Tanto de los antecedentes de la Ley N° 15.921 citada como de su contexto, se concluye en que las zonas francas uruguayas son un instrumento pensado para la realización de actividades comerciales, industriales y de servicios, estableciéndose una régimen especial para el ingreso y egreso de bienes y mercaderías, hacia y desde las zonas francas.-

Dentro de dicho espectro de actividades en las zonas francas, la Ley N° 15.921 consideró a las actividades comerciales e industriales, limitando- hasta en exceso- a los servicios, que en el artículo 2º, literal c) de la Ley, redacción original (posteriormente modificado por el artículo 65 de la Ley N° 17.292), los servicios se restringían a "los financieros, de informática, reparaciones y mantenimiento profesionales y otros que se requieran para el



MINISTERIO  
DE  
ECONOMÍA Y FINANZAS

mejor funcionamiento de las actividades instaladas y la venta de dichos servicios a terceros países"; restricción que era aplicada por la Administración (DNZF), la que tradicionalmente mantuvo un criterio muy limitado para la expansión de los "servicios" dentro de las zonas francas.-

Zonamérica S.A. siempre luchó contra esa concepción restrictiva de los servicios en zona franca (...) habiendo sido propulsora de la modificación del literal c) del citado art. 2º de la Ley Nº 15.921, lo que cristalizó la Ley de Urgencia Nº 17.292".-

06/05/014/1302

VII) que, conforme a lo que viene de decirse, en todo caso, el Decreto Nº 57/993, de 2 de febrero de 1993, no podría referir sino a las actividades individualizadas en los literales A) y B) antes que al C) del artículo 2º de la Ley Nº 15.921, de 17 de diciembre de 1987, dada la alusión al comercio exterior vinculado a mercaderías extranjeras, empresas industriales, impacto fabril significativo, a lo que cabe agregar que mal podía entonces la Administración pretender alcanzar las actividades y servicios que se desarrollarán conforme a lo propuesta de WTC Free Zone S.A., si entendía que no estaban comprendidos por la Ley Nº 15.921, de 17 de diciembre de 1987, lo que también es reconocido por Zonamérica S.A..-

VIII) que, por lo expuesto, no corresponde ingresar a los aspectos de mérito invocados por Zonamérica S.A. ni hacer lugar a la oposición deducida.-

IX) que, en tanto las actuaciones principales han sido declaradas reservadas dado el tenor de información que contienen, no corresponde ampliar la vista del expediente.-

X) que la petición presentada subsidiariamente por Zonamérica S.A. relativa a la ampliación de resolución que le autorizara la explotación de una zona franca, deberá ser presentada en forma a los efectos de su consideración.-

**ATENCIÓN:** a lo informado por las Asesorías Jurídicas de la Dirección General de Comercio y del Ministerio de Economía y Finanzas.-

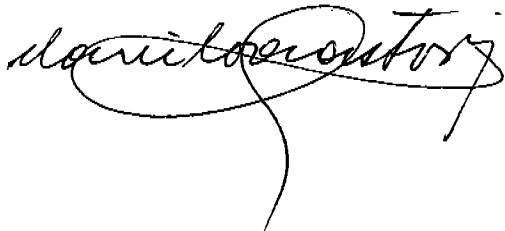
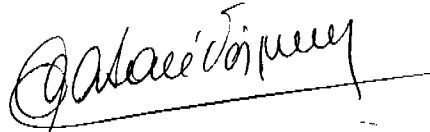
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA  
**RESUELVE:**

1º) No hacer lugar a la oposición deducida por Zonamérica S.A..-

2º) No ampliar la vista la vista del expediente principal.-

3º) La solicitud de ampliación de la resolución que autorizara a Zonamérica S.A. a explotar una zona franca privada deberá ser presentada en forma.-

4º) Notifíquese, vuelva a la Dirección General de Comercio- Área Zonas Francas a sus efectos y, oportunamente, archívese.-

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mauricio...'. The signature is fluid and somewhat stylized, with a long tail extending downwards.A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gabriel...'. The signature is written in a cursive style with a horizontal line underneath.

Dr. Tabaré Vázquez  
Presidente de la República