



MINISTERIO  
DE  
ECONOMÍA Y FINANZAS

**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS**

Montevideo, **5 MAR. 2007**

E 1638

05/05/014/2972  
Anexo 1

**VISTO:** la oposición formulada por Zonamérica S.A. a la petición presentada por Itsen S.A., relativa a la instalación de un Parque Tecnológico de Servicios (PTS), bajo el régimen de la Ley de Zonas Francas en el barrio La Aguada.-

ASUNTO 1905

**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 a la que se opone cumple con todos los requisitos legales y reglamentarios requeridos; b) existen informes que señalan que no cumple con todos los requisitos que debe tener una zona franca; c) todas las zonas francas han invertido en infraestructura y edificios para actividades industriales, comerciales, de depósito y transformación de mercaderías y a ninguna se le autorizó la explotación que tuviera por actividad exclusiva la exportación de servicios autónomos, sin ingreso de mercaderías, sin relación a actividades industriales y comerciales, de depósito, transformación de mercaderías y en pleno centro urbano de Montevideo; d) el PTS La Aguada no invertirá en infraestructura; e) la localización de la zona franca propuesta en pleno centro de Montevideo, explotando las mismas áreas que Zonamérica S.A., la afectará negativamente, ya que está instalada hace 16 años, habiendo sido pionera en tales áreas y habiendo invertido para atraer a empresas del primer mundo para conformar uno de los parques tecnológicos de mayor significación y referencia nacional y regional; f) 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; g) conforme a lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto Nº 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; h) la determinación de las zonas francas, aparte de constituir un instrumento de fijación de políticas, forma parte de la actividad financiera del Estado y, como tal, forma parte de los cometidos esenciales del Estado; i) el artículo 13 de la Ley Nº 17.243 de 29 de junio de 2000, no alcanza a los cometidos esenciales del Estado; j) el lugar de emplazamiento le otorgará a PTS La Aguada ventajas comparativas, tanto para el funcionamiento de las empresas que allí se instalen, como en la obtención de recursos humanos calificados por tener servicios de transporte regulares; k) finalmente, se opone por cuanto la localización de la nueva zona franca impide un aislamiento efectivo, conforme a lo dispuesto en el art. 2 de la Ley Nº 15.921 de 17 de diciembre de 1987.-

NA/aj

2007/03/05

II) que los servicios jurídicos de la Dirección General de Comercio, sugieren no hacer lugar a la posición deducida por cuanto: a) 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; b) no resulta de recibo la asimilación entre acto de autorización y de concesión, por cuanto en este último caso, por referirse a actividades que no entran en la esfera de la acción individual crea un derecho nuevo a favor del concesionario; c) en el nuevo marco de legislación de defensa de la competencia, la protección de las zonas francas ya instaladas en los términos del Decreto N° 57/993 de 2 de febrero de 1993 ha quedado tácitamente derogada

III) que, en atención a lo dispuesto por el artículo 17 del Decreto N° 500/991 de 27 de setiembre de 1991, se otorgó vista a Itsen S.A., la que manifestó que: a) cumple con todos los requisitos exigidos por la normativa vigente, desde que no existen restricciones para la habilitación de zonas francas en el país, sólo deben cumplirse los requisitos enunciados en la ley y el decreto y ninguna norma establece que las zonas francas deben ser multipropósito; b) la explotación de zonas francas es una actividad libre de los particulares y sólo se requiere una autorización por parte del Estado para su desarrollo; c) el Decreto N° 57/993 de 2 de febrero de 1993 ha sido derogado por la legislación de defensa de la competencia y, a mayor abundamiento, es inválido porque viola el principio de legalidad; d) la instalación del PTS no causa ningún perjuicio a Zonamérica S.A. por cuanto se trata de que el país tenga muchas opciones para competir en el mundo y ello se condice con un fenómeno mundial de deslocalización del trabajo y la posibilidad de- a través del complemento mutuo- crear y multiplicar el valor de las diferentes opciones; e) cuando la información contenida en un expediente tiene carácter de confidencial, reserva o secreto de las actuaciones, el principio de publicidad cede y no se aplica; f) no corresponde acceder a la solicitud presentada en subsidio por Zonamérica S.A., ya que la habilitación de una extensión de una zona franca existente en un lugar distante del original no es ampliación o extensión de la existente sino una nueva zona franca.-

**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



MINISTERIO  
DE  
ECONOMÍA Y FINANZAS

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 lit. c) del lit. A) del artículo. 1° 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 artículo 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 15.921 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 de 17 de diciembre de 1987 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 citada), los servicios se restringían a "los financieros, de informática, reparaciones y mantenimiento profesionales y otros que se requieran para el 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 artículo 2º de la Ley N° 15.921, lo que cristalizó la ley de urgencia N° 17.292.-

**VII)** que, conforme a lo que viene de decirse, en todo caso, el Decreto N° 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 N° 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 PTS, si entendía que no estaban comprendidos por la Ley N° 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:**

05/05/014/2972  
Anexo 1

- 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.-

  
**Dr. Tabaré Vázquez**  
Presidente de la República

