

# MEMORANDUM

**DAL:**

*Ref.:* 544-2012

**140-2012**

**PARA:** Gerardo Monge Pacheco  
Gerente de Regímenes Especiales

**DE:** Dirección de Asesoría Legal

**ASUNTO:** Prescripción de la potestad sancionatoria en el Régimen de Zonas Francas

**FECHA:** 19 de noviembre de 2012

---

Mediante el oficio GRE-1685-12 se hace referencia a la situación de la empresa Amba Research Costa Rica, S.A., a la que por error no se le determinó el incumplimiento correspondiente a su nivel de inversión total para los cortes contables revisados al 30 de noviembre de 2009 y al 31 de marzo de 2010, pero que, según se indica, actualmente cumple a cabalidad con su compromiso.

En atención a lo anterior, la Gerencia a su cargo solicita el criterio jurídico en torno a la procedencia o no de recomendar el inicio de un procedimiento administrativo en contra de la empresa beneficiaria, justificado en el incumplimiento del nivel de inversión total acaecido en los periodos antes mencionados.

A tales efectos, estima esta Dirección como conveniente referirse a dos aspectos puntuales, con el objeto de arribar a una conclusión más clara y certera acerca de la cuestión que nos ocupa:

## **I. De la potestad sancionatoria del Ministerio de Comercio Exterior**

A través de la Ley No. 7210, *Ley del Régimen de Zonas Francas*, se atribuyó al Ministerio de Comercio Exterior la facultad de imponer de sanciones a las empresas beneficiarias de dicho régimen, en el evento de que aquellas incurran en alguna de las conductas tipificadas por la propia ley como constitutivas de infracción sancionable y de las cuales dicho Ministerio tenga conocimiento por causa propia o por recomendación efectuada al efecto por la Promotora del Comercio Exterior.

En tal sentido, dispone el artículo 32 de la Ley de comentario, en lo que nos interesa, lo siguiente:

*"ARTÍCULO 32.-*

*El Ministerio de Comercio Exterior podrá imponer una multa hasta de trescientas veces el salario base, de acuerdo con la definición del artículo 2 de la Ley No. 7337, de 5 de mayo de 1993, podrá suprimir, por un plazo desde un mes hasta un año, uno o varios incentivos de los indicados en el artículo 20 de esta ley, o podrá revocar el Régimen de Zonas Francas sin responsabilidad para el Estado..."*

De acuerdo con la norma transcrita, en lo conducente, el Ministerio de Comercio Exterior tiene un abanico de opciones de carácter taxativo con el objeto de sancionar los incumplimientos que se producen con ocasión del Régimen de Zonas Francas, por parte de las empresas previamente autorizadas para ello por el Poder Ejecutivo; para tales efectos, el Ministerio de Comercio Exterior, puede imponer una multa pecuniaria a las empresas, suprimir uno o varios de los incentivos establecidos en el artículo 20 de la misma ley e inclusive, revocar el régimen de zonas francas, sin que ello genere responsabilidad administrativa de tipo extracontractual para el Estado.

No obstante lo anterior, si efectuamos una lectura del Capítulo IX de la Ley No. 7210, denominado *Sanciones y Revocatoria del Régimen*, podemos apreciar fácilmente que no existe una norma que regule puntualmente el aspecto referido a la prescripción de la potestad sancionatoria puesta en manos del Ministerio de Comercio Exterior y que se halla justificada en virtud de la relación de sujeción especial que se desprende del vínculo jurídico-administrativo existente entre la Administración y las empresas beneficiarias del Régimen de Zonas Francas.

Precisamente sobre ese aspecto, es de interés mencionar que la prescripción extintiva, también denominada negativa o liberatoria, es una institución creada para tutelar el orden social y la seguridad en las relaciones jurídicas de carácter administrativo. El ejercicio oportuno de las acciones y los derechos, está asistido de un interés social, de tal manera que la postergación indefinida de las relaciones jurídico-administrativas acarrea duda y zozobra en los individuos y amenaza la estabilidad patrimonial.

Por ello, el instituto de la prescripción propende, precisamente, a eliminar las situaciones de incerteza producidas por el transcurso del tiempo en las relaciones jurídicas, lo que visto desde el ámbito de la potestad sancionatoria de la Administración, conlleva dar vida a la certeza en dos vertientes: i) Por un lado, genera seguridad al administrado en su relación con la Administración Pública, pues aquél sabrá a qué atenerse en sus relaciones directas e indirectas con ésta última y, ii) En el otro extremo, le provee un margen de buena fe a la conducta administrativa, puesto que al estar definidas las reglas materiales y procesales en que puede desenvolverse aquella, la Administración Pública ejercita su función de una forma más transparente y clara ante los administrados destinatarios de las competencias administrativas.

De ahí la relevancia del instituto de la prescripción, máxime en lo que corresponde a la potestad sancionatoria encargada a los órganos y entes públicos, cuando éstos fiscalizan la actividad de los administrados. Dicha prescripción, por su carácter incisivo en los derechos fundamentales de las personas y por su capacidad para producir el decaimiento

de las competencias públicas, debe tener sustento en una norma de rango legal, emanada directamente de la Asamblea Legislativa<sup>1</sup>.

Con motivo en las anteriores consideraciones, es que no es jurídicamente factible el establecimiento de plazos perentorios de caducidad o prescripción por vía reglamentaria, pues de ser así existiría un evidente vicio por exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Sumado a lo anterior, tal como mencionamos líneas arriba, el plazo de prescripción de la potestad sancionatoria atribuida al Ministerio de Comercio Exterior, no se encuentra expresamente regulado en la Ley del Régimen de Zonas Francas, razón por la cual se hace necesario referirse a ello a continuación.

## **II. Del plazo de prescripción de la potestad sancionatoria del Ministerio de Comercio Exterior**

El conocimiento de las infracciones cometidas por las empresas beneficiarias del Régimen de Zonas Francas, puede provenir por causa propia o por información referida por un tercero, que para el caso específico y como consecuencia necesaria de las competencias atribuidas por la Ley del Régimen de Zonas Francas y su Reglamento, bien podría tratarse de la Promotora del Comercio Exterior.

Ahora bien, corresponde determinar cuál es el plazo que tiene a su favor el órgano competente para sancionar las infracciones cometidas por las empresas beneficiarias con ocasión del Régimen de Zonas Francas, lo que, como es de suponerse, guarda estricta relación pero no similitud con el momento en que el Ministerio de Comercio Exterior es puesto en conocimiento de alguna de las infracciones señaladas en el artículo 32 de la Ley No. 7210.

En nuestro criterio, por aplicación del principio de auto-integración normativa del Derecho Administrativo, consagrado en el artículo 9 de la Ley General de la Administración Pública, en ausencia de disposición especial que regule la materia, el plazo de prescripción de aquella potestad pública legalmente originada en la Ley del Régimen de Zonas Francas, es cuatrienal; es decir, el plazo de prescripción de la potestad sancionatoria del Ministerio de Comercio Exterior es el establecido en el artículo 198 de la Ley General de la Administración Pública, puesto que es la única norma escrita de Derecho Administrativo que establece un plazo de prescripción con carácter general aplicable a todas las relaciones jurídico-administrativas, salvo norma especial con rango legal creada para ello.

Dicho numeral expresa:

*"Artículo 198.-*

*El derecho de reclamar la indemnización a la Administración prescribirá en cuatro años, contados a partir del hecho que motiva la responsabilidad.*

---

<sup>1</sup> Así lo ha reconocido la Sala Constitucional a través de sus resoluciones 3783-96 de las 09:00 horas del 26 de julio de 1996; No. 0280-I-94 de las catorce horas treinta y tres minutos del siete de junio de 1994 y 2002-01764 de las 14:37 horas del 20 de febrero de 2002,; así mismo, la Procuraduría General de la República lo ha entendido así mediante los dictámenes C-173-97 de 17 de setiembre de 1997 y C-178-2008 de 29 de mayo de 2008.

*El derecho de reclamar la indemnización contra los servidores públicos prescribirá en cuatro años desde que se tenga conocimiento del hecho dañoso.*

*En los casos previstos en los dos párrafos anteriores, cuando se trate del derecho a reclamar daños y perjuicios ocasionados a personas menores de edad, el plazo de prescripción empezará a correr a partir de que la persona afectada haya cumplido la mayoría de edad."*

Sobre lo anteriormente indicado, es preciso recordar que por la autonomía, independencia y auto-integración del Derecho Administrativo respecto de otras ramas del derecho, el derecho privado solo puede ser aplicado in extremis o como última ratio, ante la ausencia total de normas escritas o no escritas en el ordenamiento jurídico administrativo, por lo que, con justa razón se puede señalar que el derecho común y sus principios, resulta non grato al derecho administrativo.

En tal sentido se ha manifestado la Procuraduría General de la República, cuando mediante el dictamen No. C-116-2012 del 15 de mayo de 2012, expresó:

*"En ese orden de ideas y siendo que **la relación existente** entre los miembros del Consejo Municipal y éste, **se encuentra, evidentemente, regida por el Derecho Administrativo, debe recurrirse por consiguiente a la figura extintiva de derechos y acciones prevista en el artículo 198 de la Ley General de la Administración Pública ante ausencia de norma expresa** en el Código Municipal que regule la materia. Así, dicha norma establece:*

*"Artículo 198.-*

*El derecho de reclamar la indemnización a la Administración prescribirá en cuatro años, contados a partir del hecho que motiva la responsabilidad.*

*El derecho de reclamar la indemnización contra los servidores públicos prescribirá en cuatro años desde que se tenga conocimiento del hecho dañoso.*

*(Así reformado por el artículo 1º de la ley N° 7611 de 12 de julio de 1996)"*

*(...) De modo que, y salvo disposición legal especial en contrario, es claro que **la figura jurídica de la prescripción aplicable** en situaciones como las que se apuntan en este estudio, se encuentra regulada en la disposición arriba transcrita, en virtud de la cual, se infiere diáfamanamente, que el derecho que tiene un servidor o ex servidor, funcionario o ex funcionario para reclamar a la Administración alguna indemnización en el sentido lato del término, **prescribe en cuatro años; contados a partir del hecho que motiva la responsabilidad.** [4] En ese sentido, es amplia la jurisprudencia de la mencionada Sala Primera, al señalar, en lo que interesa, que: "El ordinal 198 de la Ley General de la Administración Pública reza: "El derecho de reclamar la indemnización a la Administración prescribirá en cuatro años, contados a partir del hecho que motiva la responsabilidad...". Lo que prevé esta norma es que el administrado tenga un plazo para poner en conocimiento a la Administración de lo que considera le está causando un*

*agravio...” (Véase, Sentencias Números 509 de las 9:45 horas de 20 de julio de 2007 y 615-F1-2011, de las 9:00 de 20 de mayo del 2010).” (Lo resaltado es nuestro).*

En ese mismo sentido, mediante el dictamen No. C-135-1995 del 14 de junio de 1995, la Procuraduría General se refirió a una consulta formulada por el Ministerio de Comercio Exterior, específicamente en torno al plazo de prescripción o caducidad al que estaría sujeto el Consejo Nacional de Inversiones y Comercio Exterior para declarar la resolución de los contratos de exportación, cuando sus beneficiarios incumplieran las obligaciones a ellos asociadas, en particular la exigencia de mantener ciertos porcentajes mínimos de valor agregado nacional; ante ello, expresó la Procuraduría General:

***“El ejercicio de la respectiva potestad resolutoria de la Administración está sujeta a plazos, por obvias razones de seguridad jurídica. Estimamos que, al respecto, no resulta aplicable la regulación contenida en los códigos Civil y de Comercio, ni la del Código de Normas y Procedimientos Tributarios. La primera, por cuanto ya quedó dicho que no nos movemos en el campo de la contratación privada; la segunda, porque tampoco se trata de una relación tributaria en sentido estricto, aunque de ella deriven beneficios de esa índole.***

*Ahora bien, es claro que la Ley General de la Administración Pública, si bien autoriza a insertar condiciones resolutorias en los actos administrativos que adopte (art. 132.4), no fija plazo alguno para hacer la respectiva declaratoria de ineficacia; por el contrario, sí fija expresamente un plazo cuadrienal de caducidad para declarar la nulidad absoluta, evidente y manifiesta de actos declaratorios de derechos (art.173.4).*

*Esta omisión del legislador debe ser subsanada, atendiendo al respeto debido a los derechos e intereses del particular y tomando en cuenta normas conexas (art. 10 iusibidem). Teniendo presente dichos criterios hermenéuticos, no parece razonable acudir al plazo decenal de prescripción que establece el Código Civil. En primer lugar, porque la residual aplicación del Derecho Privado en la interpretación e integración del orden jurídico administrativo, debe ser siempre el último recurso del operador jurídico (art. 9). Por otra parte, toda vez que resulta contrario a la equidad, como principio general de Derecho, conferirle a la Administración un plazo más amplio para declarar la ineficacia por incumplimiento, que el que se le impone para declarar algo más grave aún: la nulidad absoluta, evidente y manifiesta.*

*En virtud de lo expuesto y también con apoyo en lo señalado en el artículo 7 y 8 de la Ley General, **se concluye que resulta analógicamente aplicable el plazo de caducidad de cuatro años** que rige en materia de anulación, en lo que a declaratorias de ineficacia se refiere.” (Lo resaltado es nuestro).*

Esta posición fue asumida por la Procuraduría General en otro precedente de relevancia, por medio del cual dicho órgano indicó:

*“Como se señala en su solicitud de dictamen, la Ley Reguladora del Mercado de Valores vigente atribuye un poder sancionador a la Superintendencia General de Valores, estableciendo cuáles son las infracciones sancionables y*

*las sanciones a imponer. Con ello se satisface el requerimiento mínimo planteado por el principio de reserva de ley y de legalidad de las sanciones e infracciones.*

*La Superintendencia puede, entonces, ejercitar su potestad para sancionar a los distintos participantes en el mercado bursátil, con base en el listado de infracciones y de la concreta sanción que para cada una de ellas se impone.*

*El punto es, sin embargo, dentro de qué plazo la Superintendencia debe ejercitar su potestad para sancionar y en el caso de que la haya ejercitado, cuándo prescriben las sanciones. Punto en el cual, como bien se apunta, estamos ante una laguna, puesto que el legislador no dispuso expresamente sobre el tema, ni tampoco remitió a un texto que regule en forma clara y terminante este aspecto.*

*(...) Sobre dicho punto, procede señalar que **ante una situación de sujeción especial, como es la que corre entre la Administración y el servidor público, la Ley General de la Administración Pública recoge el principio de la prescripción cuatrienal.** En efecto, dispone el artículo 198 de la mencionada Ley:*

*"El derecho de reclamar la indemnización a la Administración prescribirá en cuatro años, contados a partir del hecho que motiva la responsabilidad. El derecho de reclamar la indemnización contra los servidores públicos prescribirá en cuatro años desde que se tenga conocimiento del hecho dañoso".*

*Lo que significa que cuando el legislador ha optado por establecer expresamente el plazo de prescripción, ha escogido la prescripción cuatrienal. Y **ello tanto en el ámbito de relaciones de especial sujeción (artículo 198 antes transcrito) como en un supuesto actuable respecto de todos los administrados, sin requerir otra cualidad especial.**"<sup>2</sup> (Lo resaltado es nuestro).*

De acuerdo con lo anterior, el plazo de prescripción de la potestad sancionatoria atribuida al Ministerio de Comercio Exterior por la Ley del Régimen de Zonas Francas, es de 4 años contado a partir del hecho que origina la responsabilidad de las empresas beneficiarias de dicho régimen; potestad que será puesta en marcha por el Ministerio de Comercio Exterior al momento de tener conocimiento, por causa propia o por información de un tercero, del acaecimiento de alguna de las infracciones establecidas en el numeral 32 de la Ley del Régimen de Zonas Francas.

### **III. Conclusión**

Corolario de lo expuesto, la recomendación de inicio de procedimiento administrativo en contra de la empresa Amba Research Costa Rica, S.A., es procedente siempre que no hayan transcurrido cuatro años contados a partir del momento en que se originó la

---

<sup>2</sup> Dictamen No. C-221-1999, de 05 de noviembre de 1999.

infracción al Régimen de Zonas Francas, lo cual, puede ser visualizado en el siguiente detalle:

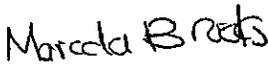
Fecha del incumplimiento	Fecha de prescripción
Corte contable revisado al 30 de noviembre de 2009	30 de noviembre de 2013
Corte contable revisado al 31 de marzo de 2010	31 de marzo de 2014

En consecuencia, la potestad sancionatoria del Ministerio de Comercio Exterior, en relación con la presunta infracción cometida por la empresa de comentario, se mantiene incólume hasta tanto no se cumplan los plazos de prescripción indicados anteriormente, de modo que la recomendación de inicio de procedimiento administrativo es jurídicamente procedente y será en un momento posterior, precisamente en la sede del órgano director del procedimiento administrativo, adonde se discuta si efectivamente existe o no el incumplimiento alegado, con garantía del contradictorio y del debido proceso constitucional, previo al dictado del acto administrativo final por parte del órgano decisor y competente para ello, que para el caso que nos ocupa se trata de la señora Ministra de Comercio Exterior.

Atentamente,



Alex Rojas Ortega  
Asesor Legal



Marcela Brooks Calderón  
Directora de Asesoría Legal

Cc: Roberto Gamboa, Director de Asesoría Legal COMEX.

