

## ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES EN REP. DOM. ORGANIZACION JURIDICA

Por Argentina de León Arzeno

### *Introducción*

Sobre la legislación de las zonas francas en República Dominicana, en general, no se han realizado serias investigaciones, a excepción de la memoria final que a principios del presente año hemos realizado para obtener el grado de licenciados en derecho en la Universidad Católica Madre y Maestra, y de la cual hemos extraído el resumen que presentamos a continuación.

Constantemente oímos hablar de zonas francas, y aunque tenemos idea de lo que significa el término, queremos concretizar de la forma más jurídica posible. Así, una zona franca es una porción de territorio sometido a un régimen jurídico, no sólo especial, sino eminentemente excepcional.

En su origen fueron concebidas como una fracción de territorio que estaba bajo la soberanía de un estado, desenvolviéndose bajo un régimen de excepción, donde imperaba el libre intercambio comercial.

Las zonas francas tuvieron su origen a fines del siglo XIX, siendo establecidas en los puertos europeos de Hamburgo, Copenhague, Dantzing; en los países del mediterráneo europeo y en los puertos de Europa Central, como los que se encuentran al borde del Danubio.

Cabe preguntarse ¿dónde radica realmente la excepcionalidad de estas zonas? Podríamos decir que se basa en la inaplicación de una serie de leyes de carácter fiscal para fomentar el desarrollo de la actividad económica.



Por otra parte, una zona franca será industrial, en cuanto que ese régimen impositivo distinto, va a ser aplicado a una serie de industrias establecidas en esas zonas delimitadas por ley. Estas gozarán de una exención impositiva privilegiada en cuanto a sus importaciones y exportaciones.

Un punto muy importante y de gran interés es la causa, el motivo, por lo que fueron creadas las zonas francas industriales; esto es, aumentar la cantidad de empleos disponibles y el flujo de divisa. En el primer caso, la cantidad de mano de obra vacante ponía en peligro (situación que hoy continúa) la estabilidad socioeconómica y política del país y la única forma lógica disponible era crear nuevas fuentes de trabajo, de ahí que comenzara a surgir la idea de poner en práctica el funcionamiento de las zonas. En el segundo caso, para llevar a cabo lo primero, era necesario el flujo de más dinero circulante, de que surgieran nuevas inversiones de capital extranjero, situación que dio lugar a que se dieran incentivos para atraer inversionistas extranjeros. Ese dinero o divisa tendría que ser canjeado en el Banco Central para poder operar en el país y aumentase así la producción a nivel nacional.

### *I. Zonas Francas en Rep. Dom.*

La idea de zonas francas se introdujo en República Dominicana sobre una base puramente comercial y como un incentivo turístico, más tarde ese germen pasó al sector industrial, dándose inicio a las zonas francas industriales.

La legislación sobre zonas francas data desde el 12 de octubre del año de 1955, con la ley No. 4315, en virtud de la cual se crea la institución de las zonas francas, con esta ley se estableció la Zona Franca Comercial de la Feria en Santo Domingo, no obstante haberse dictado un decreto ulterior que establecía la zona franca en los puertos de Haina y Boca Chica.

Más tarde, el 29 de junio de 1956, se dicta el decreto No. 1864, que reglamenta el funcionamiento y administración de las zonas francas en general.

En 1963 se dicta una ley que viene a ser parte de la base fundamental del desarrollo industrial, la ley No. 4, de Incentivo y Protección Industrial, con el objeto de promover y fomentar la industrialización, ley que no logró su objetivo, por lo que en abril de 1968 fue modificada por la ley No. 299, del mismo nombre, tratándose de



lograr un mayor estímulo para el establecimiento de industrias nacionales y extranjeras.

En el mismo año de 1968 se procede al establecimiento de diversas zonas francas industriales a través de varios decretos dictados por el poder ejecutivo. Así, el 1.º de julio se dictó el decreto que estableció la zona franca industrial de San Pedro de Macorís, y el 4 de octubre la zona franca industrial de La Romana.

Como principio general, el artículo 110 de la Constitución de la República, permite al Estado la creación de zonas francas con un régimen especial.

#### *a) Tipos de zonas francas*

Cualquiera que sea el tipo de zona franca que se instale en un país determinado, todas descansan sobre un principio de política económica, que sirve como instrumento fundamental a este fin. En la República Dominicana existen básicamente tres tipos de zonas francas:

1. Zonas Francas Comerciales. Estas operan con un doble fin, por un lado un fin económico; por otro, un fin turístico. En principio éste fue el motivo de la creación del decreto No. 1864 de 1956, que se aplica hoy para todas las zonas francas, y que para ese entonces, se utilizó solamente para regular el funcionamiento de la Zona Franca Comercial de la Feria de la Paz y Confraternidad del Mundo Libre, que fue creada mediante el decreto No. 1517 de 1955, que actualmente funciona con fines turísticos y con un estatuto especial.

2. Zonas Francas Industriales. Fueron creadas con el fin de servicio público donde el Estado realiza una actividad dinámica empresarial atrayendo inversionistas extranjeros a la zona.

Ahora bien, la decisión de instalar una industria en un país y no en otro, viene después de largas consideraciones por el empresario; de los costos comparativos y las condiciones de vida que la región ofrece. Y aunque ocurra la eventualidad de que esas industrias se trasladen a otros países, las zonas francas dejarían una infraestructura industrial, así como una masa laboral bien entrenada que ha aprendido nuevas técnicas y un grupo de directivos con visión empresarial y nuevos conocimientos que podrían ser perfectamente aprovechados por las industrias en el mercado interno.



3. Las Zonas Francas Mixtas. Son aquéllas donde se aúnan las características de las zonas francas industriales y las de las comerciales. Un ejemplo sería, la Zona Franca Industrial y Comercial del Distrito Nacional, la cual aún no ha sido establecida.

#### *b) Exención impositiva*

Enfocar jurídicamente una zona franca implica como paso previo, analizar el poder tributario del Estado y su capacidad para establecer excepcionalmente exenciones impositivas.

Entre las atribuciones fundamentales del Estado está la de obtener los recursos financieros necesarios para cumplir sus fines, siendo la vía impositiva la fuente básica para obtener los recursos financieros necesarios. En nuestra constitución, el artículo 37, da al Congreso Nacional, máximo órgano legislativo, la facultad de dictar leyes impositivas. Así mismo, el artículo 110 de la misma Constitución, faculta al Estado para otorgar exenciones impositivas para fomentar la economía nacional u otro interés social. De lo que se desprende necesariamente, que la existencia de toda zona franca descansa en una disposición legal.

¿A qué llamaríamos entonces exención impositiva? Consideramos que es la excepción establecida por el Estado por medio de leyes, decretos o reglamentos especiales, en los cuales no se establecen impuestos generales a una o varias empresas, a una determinada o a un puerto, o a una región entera, sea por razones económicas, políticas o sociales.

#### *c) Servicio Público*

Anteriormente nos hemos referido al servicio público que las zonas francas deben tener como fin esencial; en este caso se definiría como una coordinación o conjunto de actividades jurídico-administrativas, financieras y técnicas que organizan el Estado o las instituciones autárquicas, por pertenecer a su iniciativa, encaminadas a satisfacer económicamente necesidades públicas, de una manera regular y continua.

Este concepto mencionado, lo aplicaríamos a los servicios públicos llamados comerciales e industriales, concepto que se adoptó luego del abandono progresivo del liberalismo económico, que multiplicó los servicios públicos comerciales e industriales, funcionando en las mismas o similares condiciones que las empresas privadas. Estos



servicios públicos comerciales industriales, están normalmente sometidos al derecho común, pero su estatuto puede (y debe necesariamente) contener una dosis más o menos fuerte de derecho público.

Por otro lado, en las zonas francas existe lo que en derecho administrativo y en relación al servicio público se denomina "Contrato de Concesión", que constituye el derecho otorgado por la administración a una empresa privada o a un particular para instalar y explotar un servicio público por un determinado período de años.

## *II. Análisis General del Régimen Legal de las Zonas Francas*

### *a) Ley No. 4315 del 22 de octubre de 1955 y sus modificaciones*

Esta ley creó la institución de las zonas francas comerciales e industriales en República Dominicana. Dicha ley deja al poder ejecutivo la facultad de localizar estas zonas en el territorio que considere conveniente, siempre y cuando estén separadas del resto del país por medio de barreras, para que exista mayor posibilidad de control aduanero. De esta forma se opera lo que los autores llaman "la división para fines fiscales de las zonas en sí y el resto del país", al cual se le llama Territorio Aduanero para Fines Fiscales. Es en esta ley donde se le da poder al Estado para realizar contratos de concesión. Confiere al Estado además, la decisión de realizar el estatuto reglamentario que servirá de base para todas las operaciones que se realicen en la zona franca.

La ley No. 4315 fue modificada por primera vez en el año de 1956, con la ley No. 4462, derogando el artículo 6, que se refería a la comisión de las zonas y sus funciones como tal. En lo adelante el Poder Ejecutivo nombrará él o los funcionarios que considere.

La segunda modificación la sufrió en el año de 1969 por la ley No. 432, ésta le agregó varios artículos refiriéndose al canje de divisas de las empresas o corporaciones; a las mercancías que salgan o entren desde el territorio aduanero a las zonas; a las mercancías exportadas desde las zonas hacia el exterior del país; y en cuanto al informe que las personas o corporaciones establecidas en la zona tendrán que rendir mensualmente al Banco Central de la República, sobre las operaciones realizadas conforme a la presente ley.

Otra modificación a la ley No. 4315, fue la ley No. 78 del año



1956, que agregó dos párrafos al artículo 2 de dicha ley, pero cuyo contenido sólo afecta a las zonas francas comerciales.

*b) Contenido del Reglamento General de Zonas Francas No. 1864 de 1956*

El Reglamento No. 1864 se refiere a la regulación del funcionamiento pormenorizado de las zonas francas, éste es un reglamento general. Prohíbe las ventas al detalle, a excepción de las zonas francas que funcionan con fines turísticos. Este reglamento trae, así mismo, las sanciones penales aplicables a las personas que introduzcan armas o artículos prohibidos de importación, y que serán las que establece el Código Penal al respecto, dependiendo de la clase de arma, cantidad, etc.

*c) Ley No. 299 del 23 de abril de 1968 de incentivo y protección industrial.*

La ley No. 299 no sólo fue creada para las zonas francas industriales, sino que hace hincapié en lograr un desarrollo industrial en todo el país y en todos los niveles. Esta ley tiene un estatuto básico para las zonas francas industriales, que establece una exención impositiva caracterizada y pormenorizada, no sólo en materia aduanera, exportaciones o materia prima, sino que permite la venta; de esa forma se sale del derecho fiscal aduanero.

Es con la ley 299 y la ley 4315 que se inicia el desarrollo de las zonas francas industriales de la República Dominicana, de donde surgen las tres líneas características de las tres zonas francas que operan actualmente en el país, pues existen otras que aún no han sido creadas. Estas zonas son: La Zona Franca de la Romana, la Zona Franca de San Pedro de Macorís y la Zona Franca de Santiago de los Caballeros.

*d) Leyes y decretos que no han recibido aplicación material*

Además de las tres zonas francas industriales que operan activamente en el país, existen otras creadas también por decreto, que aún no han tenido una aplicación material. Estas son: La Zona Franca Industrial y Comercial de Distrito Nacional y la Zona Franca Industrial de Puerto Plata. Respecto a la primera, el decreto que la establece es el No. 2515 de 1968, cuyo artículo primero establece su ubicación, que será en Cabo Caucedo, inmediatamente al sur de la Autopista de Las Américas, entre la entrada al Aeropuerto Internacional



de Punta Caucedo y la entrada a Andrés, Boca Chica. Estará regida por un organismo estatal cuyos miembros será nombrados por el Poder Ejecutivo.

La segunda, es decir la Zona Franca de Puerto Plata, se crea por medio del decreto No. 38 del 5 de julio de 1963, éste no establece el lugar en que deberá situarse dicha zona, sino que se limita a enunciar que la ubicación y límites de la zona serán determinadas por el Poder Ejecutivo, asesorado por una comisión técnica compuesta por representantes de la Oficina de Planteamiento Urbano de la Liga Municipal Dominicana, del Ayuntamiento del Municipio de Puerto Plata y del Ministro de Finanzas. Su administración estará a cargo de la Corporación de la Zona Franca de Puerto Plata, que se organizará como una compañía por acciones con el carácter de empresa mixta. En este aspecto se parece a la Zona Franca de Santiago, con la diferencia de que esta última es una asociación sin fines de lucro. En la Zona Franca de Puerto Plata quien deberá ser mayor accionista es el Estado, con un 51% de las acciones. Como este decreto fue creado antes de la ley No. 299, en su artículo 9 dice que la duración de la corporación no podrá durar más de 30 años, hoy, el artículo 47 de la ley 299 establece que ningún incentivo podrá otorgarse por períodos mayores de 20 años.

Al igual que la Zona Franca de La Romana, tiene una cláusula de reversión, es decir, que cuando la corporación termine su período, toda la infraestructura pasará al Estado, sin que la Corporación tenga derecho a remuneración alguna.

El decreto 38 parece más un estatuto de una compañía por acciones que una reglamentación de disposiciones generales, donde deja poco margen de decisiones a la junta que presida la zona y para que regule de la forma que considere más equitativa.

#### *e) Duración máxima de las exenciones*

En todos los contratos que se han realizado para el establecimiento de zonas francas en el país, interviene el factor tiempo, puesto que se establece la duración de las operaciones de las zonas por medio de la aplicación de una serie de leyes, que si bien se considera un territorio separado del resto del país, especial y excepcional, está bajo la soberanía del Estado Dominicano.

La ley No. 299 sobre Incentivo y Protección Industrial del 23 de abril de 1968, en su artículo 47 expresa que los beneficios acordados



por la presente ley no podrán exceder de un período mayor de 20 años.

Asimismo, el artículo 17 de la mencionada ley, modificado por la ley No. 79 de 1970, establece que de acuerdo con la localización geográfica de las empresas industriales clasificadas en la categoría A, B y C, gozarán de los beneficios de incentivo y protección, pero por diferentes períodos determinados, dependiendo de su clasificación y situación geográfica.

### *III. Zona Franca de La Romana*

La Zona Franca Industrial de La Romana fue la primera que existió en el país pese a que la ley que creó esta institución tenía ya catorce años de creada. Anteriormente ésta era administrada por la Central Romana by Products Company, hoy es administrada por la Gulf and Western Americas Corporation.

En 1968 se dictó el decreto No. 2868, derogado luego por el decreto No. 3461 de 1969, que establece la Zona Franca Industrial de La Romana. Más tarde, el contrato entre la Gulf and Western y el Estado Dominicano fue aprobado mediante la Resolución del Poder Ejecutivo No. 450.

El contrato entre la Gulf y el Estado Dominicano es un caso típico de manejo de un servicio público por una entidad privada, que en este caso es una compañía por acciones que se llama Operadora de la Zona Franca de La Romana, S.A. Es un contrato de concesión donde la empresa da al Estado una remuneración. Tiene servicios aduanales para el control de su producción, invierte lo necesario para crear la infraestructura de la zona: edificios, calles, energía eléctrica, etc., y a cambio realiza la función empresarial y obtiene el producto de los arrendamientos, de las naves industriales, así como tasas de almacenaje que se cobran en la misma zona. Nos damos cuenta entonces, que éste es un contrato típico de Derecho Administrativo, contrato de concesión que tiene la cláusula básica de esta materia, que es la cláusula de reversión, que anteriormente hemos explicado.

### *IV. Zona Franca de San Pedro de Macorís*

La Zona Franca Industrial de San Pedro de Macorís fue creada por medio del decreto No. 2564 del 1ro. de julio de 1968, derogado más tarde por el decreto No. 1574 del 11 de octubre de 1971. Fue creada con el fin de rehabilitar económicamente la ciudad de San



Pedro de Macorís, que después de la muerte del Presidente Trujillo, tuvo un enorme descenso en su economía.

La Zona Franca de San Pedro se distingue de las demás zonas francas en que está bajo la administración técnica y operativa de la Corporación de Fomento Industrial de la República, mientras que en las dos restantes, una de ellas está regida en virtud de la ley No. 520 de 1920; es decir, que es una asociación con carácter mixto, donde existe la participación del sector público y del sector privado; la otra es una concesión del Estado a una compañía privada. La zona de San Pedro está directamente organizada por la administración pública, por un organismo público estatal.

Al igual que las otras dos zonas, se considera que las corporaciones instaladas en ella gozarán de las exenciones de la ley No. 299 de 1968, y se considerarán dentro de la categoría A; es decir, toda industria que se dedique a productos manufacturados y que destinen la producción a la exportación tendrá las concesiones que le da dicha ley dentro de la clasificación que corresponda, es decir, A.

Esta zona franca industrial al igual que las demás, deberá regirse por las leyes sanitarias e industriales del país, con la excepcionalidad que le acuerden las leyes y el Poder Ejecutivo.

Aunque la Corporación de Fomento es que está a cargo de la zona, no significa que las disposiciones legales dictadas por las leyes bancarias puedan quedar sin efecto total o parcialmente, sino todo lo contrario, deberán regirse por ellas en este sentido. En estos casos, la Corporación con el asesoramiento de la Dirección General de Aduanas y Puertos, determinará lo que proceda. En caso de operaciones monetarias y bancarias, el Estado y la empresa podrán convenir acerca de un régimen especial y distinto en estas operaciones.

La Zona Franca Industrial de San Pedro está pues, organizada por el Estado a través de una entidad descentralizada que la administra en virtud de una ley especial y bajo la supervisión y organización de la Corporación de Fomento Industrial. Así, los únicos contratos que existen son los de la Corporación con las diferentes empresas que se quieran establecer en la zona.

#### *V. Zona Franca de Santiago*

Esta zona franca industrial está situada en la ciudad del mismo nombre. Fue creada mediante el decreto No. 3615 del 21 de junio de



1973. Sus delimitaciones territoriales se encuentran establecidas en el decreto No. 04545 del 22 de abril de 1974 y ampliadas posteriormente por el decreto No. 2108 de 1976.

Para la creación de esta zona existieron varios motivos. Por un lado, el fenómeno de desempleo, que no sólo aumentaba las presiones, sino que imposibilitaba expandir el mercado; por otro lado, el flujo de empresas ubicadas en Santiago hacia la capital, por falta de incentivos adecuados y estrechez de mercado.

El decreto No. 3615 de 1973, además de autorizar la creación de la zona industrial, designó una comisión para impulsar los trabajos de instalación y supervisión del funcionamiento de la misma, y para someter al Poder Ejecutivo los límites de ubicación y los reglamentos para su operación, que fueron más tarde establecidos por el decreto No. 04545 de 1974. Actualmente, la Zona Franca Industrial de Santiago está bajo la administración técnica y operativa de la Corporación Zona Franca de Santiago Inc., que es así como se le denomina.

Com anteriormente dijimos, esta Corporación fue creada de acuerdo con la ley No. 520 del 26 de julio de 1920, sobre asociaciones que no tengan por objeto un beneficio pecuniario. Pero aunque la Corporación no tiene fines lucrativos, tiene actividad empresarial, por lo que obtiene ganancias, pero éstas tienen que ser reinvertidas en el mejoramiento de la propia zona.

Esta es una de las zonas francas industriales que menos se ha invertido por empleo. A principios del período 1974—1975, el capital invertido era de RD\$1,500.00; y al final del período era ya de RD\$1,000.00; lo cual es una suma insignificante si tomamos en consideración la que los economistas han estimado, que va desde RD\$15,000.00 a RD\$19,000.00 requeridos para crear un empleo en la industria nacional en los últimos años.

La Zona Franca Industrial de Santiago tiene un régimen de operación sui—generis como hemos visto, y que es innovador completamente en esta legislación, pues no es el Estado propiamente quien opera y administra la zona, ni es una compañía concesionaria en sentido estricto, con ánimos de lucro, sino una asociación que no persigue fines pecuniarios, de naturaleza mixta, en la cual participan personas públicas y privadas. Aunque actualmente está trabajando prácticamente con fondos estatales.

¿Por qué el Estado no maneja este servicio público de la zona



franca directamente? Porque la experiencia ha demostrado que la unión del sector público y privado se proyecta positivamente, existiendo así una mayor eficiencia en el servicio. La creación de esta modalidad fue inspirada en el Derecho Mexicano. Por lo demás, esta zona se asemeja a las demás zonas francas industriales que operan en el país.

## VI. *Diferencias Fundamentales de los Regímenes de las Tres Zonas Francas Industriales*

### 1. *La administración*

Las tres zonas francas tienen un régimen administrativo distinto.

La Zona Franca de San Pedro de Macorís está administrada por un organismo estatal autónomo, que es la Corporación de Fomento Industrial.

La Zona Franca de La Romana es operada por una empresa privada concesionaria del Estado, que opera con fines de lucro.

La Zona Franca de Santiago está administrada por personas del sector público y privado, y es una asociación, regida por la ley No. 520 de 1920, es pues de naturaleza mixta y no tiene fines lucrativos.

### 2. *Régimen legal*

a) Una particularidad del régimen legal de la Zona Franca de La Romana, es el hecho de que los terrenos donde operan son propiedad de la empresa concesionaria, y éstos no pueden ser enajenados a los usuarios, como ocurre en la Zona Franca de San Pedro y Santiago.

b) Otra diferencia característica entre las tres zonas es en cuanto a entrada y salida de mercancías de las zonas al territorio aduanero y al exterior; en cada una de ellas, el régimen aplicado es diferente. Este tratamiento diferencial obedece a una contradicción existente entre el reglamento No. 1864 de 1956, la ley No. 299 de Incentivo, y los diferentes decretos que establecieron las zonas francas industriales, existiendo así, contradicciones.

Nuestra opinión es que prima la ley No. 299 de Incentivo y Protección Industrial sobre los decretos y reglamentos dictados por el Poder Ejecutivo, cuando legisla a este respecto en sus artículos 10 y



18. En cuanto al artículo 18, en su párrafo segundo, le criticamos la injusticia en que incurre cuando dice que las mercancías, tendrán que pagar un 90% de los derechos e impuestos con que estén gravados la importación del artículo o producto destinado al consumo interno. Consideramos que la aplicación de ese 90% sólo debe hacerse cuando se trate de la fabricación de productos con materia prima extranjera y no nacional, porque sería incompatible con el fundamento de la creación de las zonas francas industriales, que es ayudar la economía y el rápido desarrollo del país.

## *VII. Conclusión*

La organización judicial de las zonas francas industriales en República Dominicana está aún en pañales y le falta madurez. Aunque como bien dijo el Lic. Víctor Espaillet, actual presidente de la junta directiva de la Corporación Zona Franca de Santiago Inc.: "Lo ideal sería que las zonas francas muriesen de muerte natural". Lo que significa que cuando el país esté en su pleno desarrollo, no habrá ya la necesidad de que exista esta institución, en cuyo caso sólo sirvió de trampolín para llenar necesidades mayores existentes y como un medio para lograr el fin propuesto.

En cuanto a la ley No. 4315 de 1955 que dio origen a la creación de las zonas francas, particularmente creemos que son necesarias ciertas reformas, como sería introducir un párrafo o artículo que condicione la creación de las zonas con un capital mínimo, que evitaría complicaciones de falta de fondos.

Por otro lado, debería dársele a cada una de las zonas francas industriales poder para adquirir derechos de propiedad o de usufructo sobre extensiones de tierra que estén fuera de su dominación para fines de la obra, construir diques, embarcaciones, etc., sin que necesariamente deba aprobarlo directamente el Poder Ejecutivo; y que a su vez, estos derechos de propiedad y usufructo estén condicionados de tal forma que se prohíba que adquieran propiedades que no serían utilizadas sino 5 ó 6 años después de su adquisición.

Refiriéndose a la ley No. 299 de Incentivo y Protección Industrial, ésta tiene una gran limitación, y es que sólo es aplicable a las industrias en su sentido etimológico u objetivo, no a empresas; es decir que sólo se benefician las personas o corporaciones que forman o elaboran nuevos productos, donde se utilice materia prima o materiales semi-elaborados.



Esta ley acuerda amplísimas exoneraciones a las nuevas industrias que se establezcan en el país, en ciertas ocasiones, demasiado amplias. Ya se ha criticado que se otorgue la exoneración del impuesto sobre la renta a empresarios industriales que podrían pagar ese impuesto aquí y deducirlo del que tienen que pagar en su país de origen.

Aunque la ley de Incentivo Industrial ha sido reformada, después de seis años de aplicación, no era ya posible evitar la concentración de empresas en la capital, sino que al contrario, ha aumentado. El Lic. Víctor Espaillat ha expresado: "Los incentivos que en el proyecto de ley se indican con el fin de lograr una descentralización están basados en tiempo o períodos de exoneración. No creemos que éstos conducirán a tan necesario e inaplazable objetivo. A las industrias nuevas hay que incentivarlas desde el comienzo y a base de plazos de duración de exoneraciones y exenciones, pues, como explicamos, habrá que seguir dando exoneraciones de materia prima cuando el país no las produzca, y en estas exoneraciones está la llave del problema. La necesidad de que se prorroguen estos períodos al vencerse, hace ineficaces los incentivos basados en tiempo". Al recomendar un mejoramiento de la ley, el Lic. Víctor Espaillat se refiere a incentivos inmediatos y automáticos.

Saliéndonos del ámbito de las leyes mencionadas, vamos a comentar otro punto de interés como es el régimen laboral. En éste, las tarifas de salario mínimo son más reducidas en las zonas francas industriales, lo cual es un incentivo para las industrias que vayan a instalarse en la zona.

Por un lado, el que haya reducción de salarios es bastante perjudicial, pues ya el legislador ha establecido un salario mínimo bastante bajo, y es hasta cierto punto injusto puesto que perjudica con ello a la masa de obreros que trabajan allí, que debido a la escasez de fuentes de trabajo no tienen mucho de donde escoger. Viendo la otra cara de la moneda, la reducción de los salarios es justificada, porque si fuese igual o mayor que en el territorio aduanero, crearía una competencia desmedida, pues el trabajador ya entrenado y especializado, correría a ofrecer sus servicios a las zonas francas, porque allí hay mayores ventajas y comodidades para el trabajador.

El Comité Nacional de Salarios, por medio de la resolución No. 1/73, considera que con la instalación de nuevas industrias en la República, que se dediquen a la exportación; ayuda y reduce el desempleo, y agrega que si bien es cierto la necesidad de elevar el salario



mínimo a los trabajadores, no es menos cierto que es más perentorio resolver el problema del desempleo.

Por otra parte, cabe preguntarse ¿qué interés presenta la instalación de industrias, con todos esos incentivos, en una zona franca, cuando existen, por ejemplo, los países orientales donde la mano de obra es abundante, mucho más barata y donde la materia prima sería de fácil adquisición y a bajo precio? Nuestra situación geográfica con relación al mercado americano, que actualmente es el mayor del mundo, contesta la pregunta; y no sólo eso, sino que por la misma cercanía vendría saliendo más práctico y económico, la transportación, a diferencia con los países orientales, que su situación distante dificulta el comercio internacional.

Como último punto, podemos afirmar que en estos tiempos, donde el mercado competitivo es tan cerrado, atraer capitales extranjeros no era fácil a menos que se diesen suficientes incentivos industriales, como realmente se dan, y al crearlos se tomó en cuenta que no afectaran seriamente factores de las demás empresas en el país, de ahí que se pusieran limitaciones las cuales hemos mencionado anteriormente.

#### BIBLIOGRAFIA

- Acosta Duarte, Héctor Winston y José Ramón Gómez Ramos. *Estudios de la Zona Franca Industrial de Santiago*. Universidad Católica Madre y Maestra. Facultad de Ciencias Sociales y Administrativas. Santiago, R.D., 1974.
- Alvarez-Gendín, Gabino. *Tratado General de Derecho Administrativo*. Ed. Boser. Barcelona, 1950. Tomo 1.
- Bertrán Flores, Luis. *Lecciones de Derecho Fiscal*. Ed. Lex Nova. 3ra. Ed. 1965.
- Congreso Nacional en nombre de la República Dominicana. *Ley No. 4315 del 22 de octubre de 1955*. Gaceta Oficial No. 7904, sobre creación de zonas francas.
- Congreso Nacional en nombre de la República Dominicana. *Decreto No. 1517 de 1956*. Gaceta Oficial No. 7949. Creación Zona Franca de la Feria de la Paz.
- Congreso Nacional en nombre de la República Dominicana. *Ley No. 4462 de 1956*. Gaceta Oficial No. 7996. Sobre modificación ley No. 4315.
- Congreso Nacional en nombre de la República Dominicana. *Decreto No. 1864 del 29 de junio de 1956*. Gaceta Oficial No. 8004. Sobre funcionamiento de las zonas francas.
- Congreso Nacional en nombre de la República Dominicana. *Decreto No. 5087 de 1959*. Gaceta Oficial No. 8398. Modifica disposiciones del decreto No. 1864 de 1956.
- Congreso Nacional en nombre de la República Dominicana. *Decreto No. 04545 del 22 de*



abril de 1974. Zona Franca de Santiago. Periódico "La Información", del 27 de abril de 1974.

- Congreso Nacional en nombre de la República Dominicana. *Ley No. 299 del 23 de abril de 1968 sobre Incentivo y Protección Industrial*. Corporación de Fomento Industrial.
- Congreso Nacional en nombre de la República Dominicana. *Decreto No. 1574 de 1971 que establece la Zona Franca de San Pedro de Macorís*. Gaceta Oficial No. 9246.
- Congreso Nacional en nombre de la República Dominicana. *Ley No. 2564 de 1968 que establece la Zona Franca de San Pedro de Macorís, derogado por decreto No. 1574*. Gaceta Oficial No. 9101.
- Congreso Nacional en nombre de la República Dominicana. *Ley No. 38 de 1963 que crea la Zona Franca de Puerto Plata*. Gaceta Oficial No. 8770.
- Congreso Nacional en nombre de la República Dominicana. *Ley No. 2517 de 1968 que crea la Zona Franca Industrial y Comercial del Distrito Nacional*. Gaceta Oficial No. 9101.
- Congreso Nacional en nombre de la República Dominicana. *Ley No. 2868 de 1968 que crea la Zona Franca Industrial de La Romana*. Gaceta Oficial No. 9114.
- Congreso Nacional en nombre de la República Dominicana. *Decreto No. 3461 de 1969 que autoriza el establecimiento de una Zona Franca Industrial permanente en la ciudad de La Romana*. Gaceta Oficial No. 9132.
- Congreso Nacional en nombre de la República Dominicana. *Ley No. 432 de 1969 que deroga varios artículos de la ley No. 4315 de 1955*. Gaceta Oficial No. 9140.
- Congreso Nacional en nombre de la República Dominicana. *Resolución No. 450 de 1969 que aprueba el contrato celebrado entre el Estado Dominicano y la Gulf and Western Americas Corporation sobre la instalación de la Zona Franca Industrial de La Romana*. Gaceta Oficial No. 9145.
- Congreso Nacional en nombre de la República Dominicana. *Decreto No. 2108 de 1976 que modifica el decreto No. 04545 de 1974*.
- Congreso Nacional en nombre de la República Dominicana. *Ley No. 78 de 1971 que agrega los párrafos 1 y 2 al artículo 2 de la ley No. 4315 de 1955*. Gaceta Oficial No. 9211.
- Congreso Nacional en nombre de la República Dominicana. *Decreto No. 3615 de 1973. "La Información", 1973*.
- Congreso Nacional en nombre de la República Dominicana. *Orden Ejecutiva No. 520 de 1920. Sobre asociaciones que no tengan por objeto un beneficio pecuniario*. Gaceta Oficial No. 3139.
- Congreso Nacional en nombre de la República Dominicana. *Ley No. 79 de 1970 que modifica varios artículos de la ley No. 299 de Incentivo*.
- Chilenos Construirán una Zona Franca*. Listín Diario. Sábado 22 de mayo de 1976.
- Comisión de la Corporación de Santiago. *Informe rendido por ésta al Poder Ejecutivo*. 28 de enero de 1974.
- Cuello, José Israel. *Los Cuatro Contratos con la Gulf and Western. Zona Franca — Furfural — Cemento — Agua*. Renovación. Santo Domingo, 15 de septiembre de 1973.
- Cuello, José Israel. *El Mismo Espíritu*. Renovación. Santo Domingo, 15 de octubre de 1973.



- Espailat Mera, Víctor M. *Discurso pronunciado el 1 de julio de 1973 al recibir el aporte del Gobierno para la construcción de la Zona Franca Industrial de Santiago.*
- Espailat Mera, Víctor M. *Zona Franca Industrial de Santiago y Asociación para el Desarrollo Incorporado. Breves consideraciones sobre la empresa privada, la inversión extranjera y el desarrollo nacional.* Reunión Mensual de la Cámara Americana de Comercio, conferencia, Santo Domingo, 30 de abril de 1974.
- Espailat Mera, Víctor M. *Charla dada por el Lic. Espailat en la inauguración ceremonial de la segunda etapa de la Zona Franca Industrial de Santiago.* 1975.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo.* 8va. ed. 1960.
- Hernández, Francisco A. *Código de Comercio de la Rep. Dom.* Ed. Julio de Postigo. 1972.
- Ministerio de Desarrollo Económico. *Legislación Colombiana sobre zona franca. Zona Franca Industrial y Comercial de Barranquilla.* 1958-1973.
- Peinado, Julio F. *Zona Franca de La Romana.* Listín Diario. Septiembre de 1973.
- Peinado, Julio F. *Renovación.* 15 de octubre de 1973. Santo Domingo.
- Rivero, Jean. *Droit Administratif.* Editorial Dalloz. 5ta. ed. París, 1971.
- Secretaría de Estado de Trabajo. Comité Nacional de Salarios. *Resolución No. 1/73 del 1 de mayo de 1973.*
- Vega, José Augusto y Víctor Espailat. *Aspectos Jurídicos de las zonas francas. Conferencia en la Universidad Católica Madre y Maestra, Santiago.* 1974.