

INCENTIVOS A LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN COSTA RICA: EQUILIBRIO ENTRE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOBERANÍA NACIONAL.

Incentives for foreign investment in Costa Rica: Balancing economic development and national sovereignty.

ALEX ROJAS ORTEGA

- Licenciado en Derecho por la UCR.
- Máster en Derecho Constitucional por la UNED.
- Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Escuela Libre de Derecho.
- Especialista en Derechos Humanos por la Universidad de Castilla - La Mancha y la Academia de la Magistratura de Perú.
- Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.
- Juez en el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

INCENTIVOS A LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN COSTA RICA: EQUILIBRIO ENTRE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOBERANÍA NACIONAL.

INCENTIVES FOR FOREIGN INVESTMENT IN COSTA RICA: BALANCING ECONOMIC DEVELOPMENT AND NATIONAL SOVEREIGNTY.

Sumario.

1.- Introducción; 2.- La conducta de fomento del Estado; A.- Definición y principales características; B.- Formas de fomento; C.- Criterio de la Sala Constitucional; 3.- Los incentivos a la inversión extranjera directa; A.- Marco normativo y políticas de incentivos en Costa Rica; i.- Principales normas regulatorias; ii.- Políticas de atracción de inversión; iii.- Incentivos adicionales fuera del Régimen de Zonas Francas; B.- Incentivos a la IED y zonas de interés económico; i.- ¿Qué es el régimen de zonas francas?; ii.- Principales incentivos en el RZF; iii.- Implicaciones de las más recientes reformas al régimen de zonas francas; 4.- Zonas de interés económico: El régimen de zonas francas y su impacto en la soberanía; A.- El área de zonas francas: Zona aduanera primera y "extraterritorialidad"; B.- Implicaciones respecto de la soberanía estatal; C.- ¿Pueden estas zonas afectar la potestad regulatoria del Estado?; 5.- Conclusiones.

RESUMEN.

El artículo examina la función de fomento del Estado como instrumento para atraer inversión extranjera directa (IED), en especial a través del régimen de zonas francas (RZF). A partir de un análisis normativo, doctrinario y jurisprudencial, se identifica cómo los incentivos económicos y fiscales han favorecido la competitividad nacional y la generación de

empleo, pero también plantean desafíos en términos de equidad tributaria y soberanía estatal. El estudio sostiene que el régimen costarricense no implica una verdadera extraterritorialidad, sino un modelo de exoneraciones basado en la potestad constitucional de estímulo económico y se propone fortalecer la regulación para garantizar que los beneficios de la IED contribuyan al desarrollo sostenible y al respeto de la autonomía nacional.

ABSTRACT.

This article examines the role of the state in promoting foreign direct investment (FDI), particularly through the free trade zone regime. Based on a normative, doctrinal, and jurisprudential analysis, it identifies how economic and fiscal incentives have fostered national competitiveness and job creation, but also pose challenges in terms of tax equity and state sovereignty. The study argues that the Costa Rican regime does not imply true extraterritoriality, but rather a model of exemptions based on the constitutional power to stimulate economic activity. It proposes strengthening regulations to ensure that the benefits of FDI contribute to sustainable development and respect for national autonomy.

Palabras clave.

Inversión extranjera, regulación, incentivos, soberanía, zona de interés económico.

Keywords.

Foreign investment, regulation, incentives, sovereignty, zone of economic interest.

Abreviatura	Significado
IED	Inversión extranjera directa
RZF	Régimen de zonas francas
GAM	Gran Área Metropolitana
UE	Unión Europea

1.- Introducción

La atracción de inversión extranjera es una estrategia fundamental para el crecimiento económico de Costa Rica y de los Estados. A lo largo de las últimas décadas, el país ha desarrollado un entorno favorable para la inversión mediante la implementación de incentivos como regímenes fiscales especiales, la creación de zonas de interés económico y la consolidación de un marco jurídico estable que brinda seguridad a los inversionistas. Estos factores, sumados a la estabilidad política, el alto nivel educativo de la población y la ubicación geográfica estratégica, han convertido a Costa Rica en un destino atractivo para empresas multinacionales que buscan expandir sus operaciones en América Latina.

Sin embargo, este modelo también plantea interrogantes sobre la soberanía nacional y el equilibrio entre los intereses económicos y el control estatal. La concesión de beneficios fiscales y regulatorios a empresas extranjeras genera debates sobre su impacto en la equidad tributaria, el desarrollo de la industria local y la capacidad del Estado para mantener su autonomía en la toma de decisiones estratégicas. Además, surgen cuestionamientos sobre la sostenibilidad de este enfoque a largo plazo, especialmente en un

contexto global donde la competencia por atraer inversión extranjera es cada vez más intensa.

Este artículo analiza la normativa vigente en materia de inversión extranjera, las ventajas y desafíos que este modelo representa para Costa Rica y los mecanismos disponibles para garantizar que el desarrollo económico no comprometa la capacidad regulatoria del Estado. Asimismo, se examina cómo el país puede fortalecer su competitividad sin poner en riesgo su autonomía en la formulación de políticas públicas que garanticen un crecimiento inclusivo y sostenible.

2.- La conducta de fomento del Estado

El fomento es una de las formas en que se suele manifestar la Administración Pública en aras de encauzar la conducta de los particulares, con la intencionalidad manifiesta de concretar algún objetivo de interés público. En adelante, se aborda este tipo de conducta pública, sus características, formas en que se manifiesta, siendo una de ellas, la relativa a los incentivos a la inversión extranjera y las zonas económicas especiales, así como alcances de esta particular conducta estatal.

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 el ordenamiento jurídico costarricense, dicha obligación posee rango constitucional, pues de acuerdo con el artículo 50 de la Constitución Política, “*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 Ramón PARADA, se explica de la siguiente manera:

“(...) actividad de limitación o de policía, que restringe la libertad, los derechos o la actividad de los particulares, actividad de fomento o incentivadora, 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.).” (Parada, 1997, p. 431).

Particularmente en lo que corresponde al objeto de este estudio, se centrará la atención en 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 esta representa y que le han sido encomendados por el ordenamiento jurídico como justificación misma de su existencia.

En tal orden de consideraciones, Eduardo García de Enterría manifestó que en el ejercicio de las conductas administrativas de fomento, la Administración pública se limita a *“(...) invitar o aconsejar direcciones o criteri-*

os 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.” (García de Enterría, 2002, p. 92).

Y en un sentido muy similar, Fernando Garrido Falla (1989), 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.”* (Garrido Falla, 1989, p. 300-301).

Aunado a ello, resulta de interés también considerar que, a la conducta de fomento del Estado, también se le ha atribuido un efecto disuasorio, que pretende desincentivar ciertas actividades; precisamente, en ese sentido, en el voto nº 1213-2016 del 27 de enero del 2016, la Sala Constitucional afirmó:

“Además de las razones que se esgrimen en la sentencia, es importante tener presente que el Estado, a través de la actividad de fomento, está autorizado por el Derecho de la Constitución (valores, principios y normas) para recurrir a los instrumentos de política económica (monetarios, cambiarios, crediticios, tributarios, etc.) con el fin de propiciar un determinado modelo de desarrollo y, por ende, estimular o desestimular ciertas actividades económicas. En estos supuestos, hay un motivo objetivo y razonable para conceder ciertos beneficios a determinados sectores productivos y negárselos a otros, sin que con ello se incurra en una vulneración del principio de igualdad.”

Es claro que, mediante la conducta administrativa de fomento ejercida 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 conduce a percibir la primera de las principales características que 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 brinde una herramienta efectiva para esta labor.

En efecto, se está frente al principio de legalidad administrativa en su vertiente positiva, cuando la Administración pública actúa precisamente ejerciendo 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.

Dicho de otro modo, en esta esfera de actuación, 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 mis-

mo 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 esta 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 respectiva 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 esta 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.¹

¹ De relevancia es mencionar que las conductas administrativas que poseen elementos discrecionales deben valorarse, en criterio del suscrito, además, en relación con tres conceptos de suma relevancia: i) En primer lugar, según se

Sumado a lo anterior, en criterio del suscritor, la tercera característica de la conducta administrativa 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, especialmente bajo los parámetros del principio de la fuerza normativa y expansiva de la Constitución, el cual le imprime a esta 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 **libertad pública, garantía individual o derecho fundamental**², que puede implicar

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 válidas 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 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 este 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 LGAP y los artículos 127 y 128 del CPCA, 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.

2 Tal como lo ha indicado Ernesto Jinesta, ello refiere a una situación jurídica de poder, donde "(...) el administrado titular tiene la libertad de actuar libremente en su esfera

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.

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 el ordenamiento jurídico costarricense con rango normativo supremo y que, como consecuencia de ello, 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.

B. Formas de incentivo

Como se indicó, 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 y, de forma refleja, se provoca un efecto favorable para las personas, a través de la búsqueda de equidad, distribución de riqueza y mejora de la calidad de vida [al respecto, puede verse el voto constitucional n° 319-2020 del 08 de enero del 2020].

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

jurídica, sin intromisiones o perturbaciones externas...". Jinesta Lobo, Ernesto. (2023). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Investigaciones Jurídicas. Pág. 224.

Al respecto, Luis Jordana de Pozas (1961) 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, Gastón Jéze (2000) 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...”*. (Jéze, 2000, p. 157).

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 involucren 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 supues-

tos 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 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 puestos en marcha a través de la adopción de conductas administrativas de fomento, en criterio del suscrito, se pueden 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 estos 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.

Respecto de este tipo de actividad, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en el voto n° 31-F-S1-2012 del 19 de enero del 2012, manifestó:

“Mecanismo de intervención, por lo general de índole económico, en donde el Estado, a través de sus entes u órganos, procura promover o proteger una determinada actividad de interés general, sin recurrir a potestades de imperio. Se busca incidir en la iniciativa en el comportamiento de los particulares, mediante el otorgamiento de beneficios o incentivos, a condición de que se cumpla con el fin mediano perseguido por el Poder Público. La forma más usual es la subvención o la ayuda pública, pero no se restringe a estas.”

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 procu-

ra 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. Criterio de la Sala Constitucional

En lo que corresponde al tratamiento que ha dado la Sala Constitucional en torno a la conducta administrativa de fomento, es importante hacer referencia a algunos precedentes específicos dictados por ese Tribunal y en los que, en criterio del suscrito, se ha abordado tal tipo de conducta en forma abierta y detallada.

Por ejemplo, mediante la sentencia n.º 1441-1992 de las 15:45 horas del 02 de junio de 1992, la Sala Constitucional se refirió a la consagración de Costa Rica como un Estado prestacional, que procura el bienestar de todos sus habitantes y estimula la producción, a través de conductas estatales.

Por su parte, a través de la sentencia n.º 550-1995 de las 16:33 horas del 31 de enero de 1995, la Sala Constitucional afirmó que: *“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 de la resolución n.º 3327-1995 de las 15:42 horas del 27 de junio de 1995, la Sala Constitucional estimó lo siguiente:

“... 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 atender contra el artículo 50, más bien vienen a dar cumplimiento a dicha norma programática.”.

Es claro que, para la Sala Constitucional, existe una habilitación normativa suprema, establecida en el numeral 50 de la Constitución Política, en relación con la conducta administrativa de fomento.

Lo anterior, debido a que la acción administrativa de fomento deriva de razones de interés público que tienen como misión la canalización de recursos hacia ciertas actividades que se colocan en una situación más favorecida de la que resultaría de una libre dinámica de las relaciones económicas o comerciales ordinarias.

Además, en criterio del suscrito, 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.

3.- Los incentivos a la inversión extranjera directa

El diseño e implementación de incentivos a la inversión extranjera directa (IED) constituye un pilar fundamental en las estrategias de desarrollo económico de los países, particularmente en economías abiertas y altamente dependientes del comercio internacional, como la de Costa Rica. En este apartado, se analizará el marco normativo y las políticas de incentivos a la IED vigentes en el país, con énfasis en los regímenes especiales y las condiciones que han favorecido la atracción de capital extranjero. Asimismo, se abordará el papel de las zonas de interés económico y su impacto en la inversión foránea, considerando sectores estratégicos y beneficios otorgados.

Finalmente, se ofrecerá una comparación con otros países de la región, identificando tendencias, desafíos y buenas prácticas que permitan contextualizar la competitividad de Costa Rica en este ámbito.

A.- Marco normativo y políticas de incentivos en Costa Rica

Costa Rica ha establecido un marco normativo sólido para la atracción y promoción de la inversión extranjera directa (IED), con el objetivo de generar empleo, fomentar la transferencia de tecnología y consolidar sectores estratégicos en la economía nacional. Aunque el régimen de zonas francas (RZF) ha sido el principal mecanismo de incentivos, el país cuenta con una serie de disposiciones legales y políticas que buscan brindar un entorno estable y atractivo para los inversionistas.

En este apartado se analizarán las principales leyes, tratados y políticas que regulan los incentivos a la inversión extranjera, más allá de los beneficios fiscales del régimen de zonas francas.

i.- Principales normas regulatorias

Costa Rica ofrece un marco jurídico que garantiza estabilidad y seguridad para los inversionistas extranjeros, basado en principios de libre comercio, apertura de mercados y pro-

tección de inversiones. Algunas de las normas más relevantes incluyen:

- Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley N° 7472): Establece disposiciones para **evitar prácticas anticompetitivas** y garantizar un entorno de negocios equitativo, lo que resulta atractivo para las empresas que buscan operar en un mercado transparente.
- Protección al Inversionista Extranjero a través de garantías de **no discriminación** y la posibilidad de **resolver disputas mediante arbitraje** internacional, en el marco de la Ley de Arbitraje que entra en vigencia el 02 de abril del 2025.
- Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) y Acuerdos de Libre Comercio (ALC): Costa Rica ha suscrito acuerdos internacionales que garantizan la protección de inversiones y ofrecen mecanismos de solución de controversias. Ejemplos relevantes incluyen el DR-CAFTA (con Estados Unidos) y tratados con la Unión Europea y China.

ii.- Políticas de atracción de inversión

Además del marco legal, Costa Rica ha desarrollado estrategias y políticas activas para atraer inversión extranjera, lideradas por instituciones clave como:

- Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE): Es una agencia privada que trabaja en la promoción de Costa Rica como destino de inversión. Facilita información a empresas extranjeras, brinda apoyo en procesos de establecimiento y fomenta la expansión de empresas ya instaladas en el país.
- Ministerio de Comercio Exterior (COMEX): Define y ejecuta políticas de comercio exterior e inversión, incluyendo la negociación de tratados y la promoción de incentivos más allá del régimen de zonas francas.

- Banca de Desarrollo y financiamiento para inversión: Existen programas gubernamentales de financiamiento e incentivos crediticios, principalmente para sectores estratégicos como tecnología y manufactura avanzada.

iii. Incentivos adicionales fuera del Régimen de Zonas Francas

Si bien la mayoría de los beneficios fiscales están vinculados al régimen de zonas francas (RZF), Costa Rica también ofrece otros tipos de incentivos para atraer inversión:

- Incentivos sectoriales específicos: Existen estímulos dirigidos a sectores como **energías renovables, turismo sostenible y biotecnología**, los cuales pueden incluir exoneraciones fiscales parciales, apoyo en infraestructura y acceso a fondos de innovación.
- Infraestructura y capital humano: Atraer inversión extranjera no solo depende de incentivos fiscales, sino también de condiciones favorables en **infraestructura y talento humano**. Costa Rica ha impulsado iniciativas de educación técnica y programas de formación en habilidades digitales para responder a las necesidades del sector productivo.
- Zonas de **desarrollo económico fuera de la GAM**: Se ha promovido incentivos diferenciados para empresas que se establecen fuera de la Gran Área Metropolitana, incluyendo beneficios en acceso a terrenos y apoyo gubernamental en trámites administrativos.

B.- Incentivos a la IED y zonas de interés económico

En el marco de las zonas de interés económico, conocidas en Costa Rica como “zonas francas”, existen una serie de incentivos particulares, dada la especial condición de estas zonas y de sus objetivos de frente a la atracción de inversión extranjera.

i.- ¿Qué es el 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.

El régimen de zonas francas ha demostrado ser un instrumento importante para la competitividad del país, convirtiéndose en una herramienta para atraer inversión, generar empleo, incentivar la diversificación, la transferencia de tecnología y el fomento de encadenamientos productivos. Puede afirmarse que, a partir de la reforma operada a través de la ley n° 10234 del 2022, el RZF es un instrumento que se orienta en potenciar estas inversiones en las regiones ubicadas fuera de la GAM.

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, donde se establecen una o 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, a través de activos fijos, infraestructura y capital humano, en el tanto cumplan los requisitos y obligaciones establecidos en la Ley n° 7210 del 23 de noviembre de 1990 y su Reglamento.

En criterio del suscrito, el concepto de “zona franca” se refiere:

- El 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, indiferentemente de si están o no dentro de un parque industrial de zona franca.

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, esto es, el Presidente de la República en conjunto con el Ministro de Comercio exterior, 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.

Precisamente, la Sala Constitucional ha entendido al régimen de zonas francas como una conducta de fomento del Estado y, al respecto, ha afirmado que “(...) *la Sala entiende que esta lectura de las normas resulta más acorde con todas las finalidades involucradas, es decir, en cuanto equilibra el estímulo para la atracción de inversiones que ha buscado el país mediante el mecanismo de zona franca y su régimen de exención...*”. (Sentencia n° 7688-2015 del 27 de mayo del 2015).

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.

Actualmente, es posible identificar una evolución de las actividades económicas que se desarrollan al amparo de dicho régimen, dándose una clara transición de procesos sencillos de manufactura a las actividades enfocadas en la prestación de servicios y en industrias con procesos más sofisticados y con alto valor agregado, como la industria médica, o bien la prestación de servicios de logística integral.

ii.- Principales incentivos en el RZF

El Artículo 20 de la Ley del Régimen de Zonas Francas establece una serie de incentivos fiscales para las empresas acogidas a este régimen. Entre ellos, se incluyen:

- **Exenciones en importaciones:** Las empresas pueden importar sin pagar tributos ni derechos consulares sobre materia prima, productos elaborados o semielaborados, componentes, materiales de empaque y maquinaria necesaria para su operación. También se exonera del pago de tributos a los combustibles, aceites y lubricantes requeridos, siempre que no se produzcan en el país con la calidad, cantidad y oportunidad necesarias.
- **Exoneraciones en exportaciones:** Exención de tributos asociados con la exportación o reexportación de productos, incluyendo maquinaria y equipos ingresados bajo este régimen.
- **Beneficios tributarios generales:**
 - Exención del impuesto sobre el **capital y activo neto**, impuesto **sobre bienes inmuebles** y el impuesto de **traspaso** de bienes inmuebles por diez años.
 - Exención del impuesto sobre las **remesas** al extranjero.
 - Exención de tributos a las **utilidades** y otros impuestos basados en las ganan-

cias brutas o netas. En la Gran Área Metropolitana (GAM), la exención es del 100% por ocho años y del 50% por cuatro años adicionales. Fuera de la GAM, la exención es del 100% por doce años y del 50% por seis años adicionales.

- Exención del pago de tributos y patentes **municipales** por diez años, aunque las empresas deben pagar los servicios municipales que utilicen, con tarifas que pueden ser el doble de las establecidas.
- Las empresas bajo el régimen de zona franca están exentas del **impuesto al valor agregado** (IVA) sobre la compra de bienes y servicios que requieran para sus operaciones. Esto les permite adquirir insumos sin el costo adicional de este tributo, favoreciendo su competitividad en el mercado.
- **Facilidades cambiarias:** Se permite la libre tenencia y manejo de divisas en sus transacciones internacionales y entre empresas del régimen. Se exceptúa a estas empresas de la aplicación del reglamento cambiario.
- **Bonificación por desarrollo regional:** Las empresas ubicadas en zonas de menor desarrollo relativo pueden recibir una bonificación del 10% de la suma pagada en salarios durante el año anterior, una vez deducidas las cargas sociales.

Estos incentivos buscan fomentar la inversión, la generación de empleo y el desarrollo económico en Costa Rica.

Bajo este contexto, 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, como la asistencia para entrenamiento de las empresas con el INA (art. 21 de la ley

7210), 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.

iii.- Implicaciones de las más recientes reformas al régimen de zonas francas

La Ley N° 10234, promulgada el 4 de mayo de 2022, buscó descentralizar la inversión extranjera y fortalecer el desarrollo fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM). Esta reforma al Régimen de Zonas Francas introdujo incentivos para atraer nuevas empresas, generar empleo y dinamizar la economía en regiones con menor índice de desarrollo.

Principales cambios que implicó para el RZF:

- **Nuevos sectores beneficiarios:** Se amplían las actividades elegibles, incluyendo la industria alimentaria, centros de salud especializados, actividades recreativas sostenibles e investigación científica.
- **Encadenamientos productivos:** Se crean nuevas categorías empresariales, como proveedores de insumos agrícolas y parques sostenibles de aventura, impulsando el empleo local y el turismo.
- **Reducción de inversión mínima:** Se flexibilizan los montos de inversión inicial para empresas fuera de la GAM, pasando de \$500,000 a \$200,000, facilitando la instalación de nuevos proyectos.
- **Inversión en infraestructura y capital humano:** Se permite que parte de la inversión inicial se destine a mejoras comunitarias, como centros educativos, servicios básicos y formación laboral, promoviendo un impacto social positivo.
- **Agilización de trámites:** Se fortalece la Ventanilla Única de Inversión (VUI) para reducir tiempos en la apertura y operación de empresas fuera de la GAM.
- **Energía renovable:** Se autoriza a las empresas administradoras de parques industriales fuera de la GAM a generar su pro-

pia energía renovable.

Con estos cambios, la reforma buscó convertir las zonas francas en motores de desarrollo regional, facilitando la inversión y mejorando la competitividad territorial. A partir de esta última reforma, se creó un esquema de incentivos de nueva generación para atraer sectores con alto potencial fuera de la GAM, tales como industria alimentaria, empresas proveedoras de insumos, centros de salud especializados, actividades recreativas y de aventura sostenibles, y actividades comerciales de conservación o investigación científica que respeta el medio ambiente.

Asimismo, puede mencionarse la reciente reforma a la Ley de Régimen de Zonas Francas en el 2024, que introdujo incentivos para atraer inversiones en la industria filmica, audiovisual y discográfica fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM) mediante ley n° 10559. Esta modificación amplía el alcance de la ley n° 10234, que buscó fortalecer la competitividad territorial, e incorporó nuevas disposiciones al régimen de zonas francas.

A partir de esta ley, en resumen, se dieron algunos cambios:

- **Inclusión de la industria fílmica y musical en el régimen de zonas francas:** Se reconoce a empresas de producción audiovisual, animación digital, videojuegos, grabación musical y posproducción como beneficiarias del régimen, siempre que se establezcan fuera de la GAM.
- **Exigencia de inversión mínima:** Para acogerse al régimen, estas empresas deben realizar una inversión inicial en activos fijos de al menos \$100,000 USD y, en caso de operar fuera de un parque industrial, la inversión debe ser de \$250,000 USD.
- **Beneficios fiscales:** Se les aplicarán las exenciones del impuesto sobre la renta sin depender de exportaciones y podrán vender en el mercado local con los tributos al consumo correspondientes.

Esta reforma buscó descentralizar la inversión extranjera directa en el sector cultural y del entretenimiento, generando empleo y desarrollo económico en zonas fuera del centro del país.

4.- Zonas de interés económico: El régimen de zonas francas y su impacto en la soberanía

Las zonas francas han sido implementadas como un mecanismo para atraer inversión extranjera, fomentar el comercio internacional y dinamizar la economía mediante incentivos fiscales y aduaneros.

Sin embargo, su existencia plantea interrogantes sobre el alcance de la soberanía económica y fiscal del Estado, especialmente en lo relativo a la potestad tributaria y la regulación del comercio exterior. En este contexto, resulta clave analizar en qué medida el régimen de zonas francas implica una verdadera extraterritorialidad aduanera y fiscal, o si, por el contrario, se trata de un modelo basado en exoneraciones que responden a una política de desarrollo económico dentro del marco jurídico nacional.

A.- El área de zonas francas: Zona aduanera primera y "extraterritorialidad"

El área donde se ubica una empresa de zona francas, para efectos fiscales, es considerado como zona primaria aduanera (artículo 13 de la ley n.º 7210), es decir, un área donde se prestan servicios, controles u operaciones aduaneras y se diferencia entre la zona y el resto del "territorio aduanero nacional". En ese sentido, la zona franca es un régimen aduanero "liberatorio del pago de tributos aduaneros", según la clasificación del artículo 110 de la Ley General de Aduanas y en los términos de la delimitación prevista en el numeral 175 de la misma ley.

Por ello mismo, a las empresas del RZF se les otorga la condición de Auxiliar de la Función Pública Aduanera, ante la Dirección General de Aduanas.

Tradicionalmente, el régimen de zona franca se distingue por una suerte de "extraterritorialidad" aduanera, que permite que las mercancías ingresadas a la zona franca queden exentas de la aplicación de la legislación común, en particular en lo relativo a obligaciones tributarias. En este contexto, la "extraterritorialidad" implica que, dentro de una parte del territorio aduanero, pueden ingresar bienes provenientes del extranjero sin el pago de los derechos correspondientes, y su posterior salida hacia el exterior goza de beneficios similares, aun cuando la exportación desde el territorio aduanero nacional deba, en principio, cumplir con los tributos respectivos. Dado que el ingreso de mercancías a la zona no está sujeto a derechos ni tributos de importación, se entiende que dichos bienes no forman parte del territorio aduanero nacional.

En el caso de Costa Rica, podría afirmarse que esta ficción jurídica de "extraterritorialidad" se evidencia únicamente en la regulación del comercio entre empresas ubicadas en zona franca y aquellas establecidas dentro del territorio aduanero nacional. También, podría sostenerse que la introducción de mercancías extranjeras a la zona y su posterior exportación sin el pago de tributos no es una auténtica "extraterritorialidad", pues en el ordenamiento costarricense lo que opera es una exoneración de los tributos aplicables a dichas transacciones y a la actividad de la empresa. La existencia de una exoneración presupone que la obligación tributaria ha surgido previamente, lo que no ocurre en un régimen de extraterritorialidad propiamente dicho.

Por ello, más que una extraterritorialidad aduanera y fiscal, en Costa Rica rige un régimen fiscal preferencial basado en la concesión de exoneraciones tributarias. La ficción de extraterritorialidad queda así reducida a los supuestos de comercio entre la zona franca y las empresas ubicadas en el resto del país.

Para que pudiera hablarse de extraterritorialidad, sería necesario que la ley estableciera expresamente que las mercancías ingresadas en la zona franca no generan obligación tributaria alguna, lo que haría innecesario otorgar exenciones fiscales. Conforme a los principios de legalidad tributaria y reserva de ley -arts. 121.13 constitucional y 5 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios- una disposición de esta naturaleza debe tener rango legal o superior.

B.- Implicaciones respecto de la soberanía estatal

Desde una perspectiva jurídica, la soberanía estatal sobre las zonas francas se mantiene intacta; el artículo 14 de la Ley del Régimen de Zonas Francas establece claramente que:

"Los administradores de los parques y las empresas amparadas por el Régimen de Zona Franca proveerán a la Dirección General de Aduanas las facilidades y asistencia requeridas, por esta, para el cumplimiento de sus responsabilidades, relativas a la fiscalización e inspección de los materiales y mercaderías que entren y salgan de las Zonas Francas.

Igualmente, esos administradores suministrarán al Ministerio de Comercio Exterior y a PROCOMER las facilidades y la asistencia que estas entidades requieran para ejercer sus funciones relativas a las empresas beneficiarias del Régimen de Zonas Francas."

Si bien las zonas francas se configuran como áreas con un régimen fiscal y aduanero especial, no conllevan una pérdida de soberanía. Se trata de espacios bajo jurisdicción estatal en los que, aunque las mercancías ingresan sin el pago de tributos ordinarios, las autoridades nacionales conservan su capacidad de regulación, supervisión y fiscalización.

A nivel internacional, distintos países han desarrollado estrategias para atraer inversión extranjera sin comprometer su soberanía:

- **Estados Unidos y la protección de in-**

dustrias estratégicas: Esto, a partir de la imposición de restricciones a la inversión extranjera en sectores sensibles como defensa y telecomunicaciones.

Precisamente, el Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)³ revisa y puede bloquear inversiones extranjeras que representen un riesgo para la seguridad nacional. Un caso emblemático fue la prohibición de la compra de Qualcomm por parte de Broadcom en 2018 por riesgos de seguridad nacional⁴.

Además, en sectores como telecomunicaciones, defensa y tecnología, la inversión extranjera está altamente regulada.

- **Unión Europea (UE) y regulación ambiental:** Exigencia a las empresas extranjeras de cumplir con estrictos estándares ambientales y laborales.

La UE exige a todas las empresas extranjeras que operan en su territorio cumplir con el Pacto Verde Europeo⁵, el cual busca reducir las emisiones de carbono y alcanzar la neutralidad climática en el 2050; asimismo, regulaciones como el Reglamento de Taxonomía de Finanzas Sostenibles. Por ejemplo, en el 2023, la UE implementó el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM)⁶, que impone aranceles a bienes importados que no cumplan con estándares de emisiones.

Esto obliga a empresas extranjeras a adaptar sus procesos si desean acceso al mercado europeo.

3 <https://www.usa.gov/agencies/committee-on-foreign-investment-in-the-united-states#:~:text=The%20Committee%20on%20Foreign%20Investment,business%20by%20a%20foreign%20person.>

4 Leiter, Michael et al. (2018). Foro de la Facultad de Derecho de Harvard sobre gobernanza corporativa. Harvard College. USA. https://corpgov-law-harvard-edu.translate.google/2018/04/03/broadcoms-blocked-acquisition-of-qualcomm/?x_tr_sl=en&x_tr_tl=es&x_tr_hl=es&x_tr_pto=tc

5 Consejo de la Unión Europea. (2019). Pacto Verde Europeo. Unión Europea. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-green-deal/>

6 Parlamento Europeo. (2023). Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM). Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023R0956#d1e32-90-1>

- **China y su modelo de inversión extranjera controlada:** Apertura a la inversión con regulaciones estatales estrictas para proteger el interés nacional.

Por ejemplo, China tiene una Lista Negativa de Inversión Extranjera⁷, que establece sectores donde la inversión extranjera está restringida o prohibida. Por ejemplo, las empresas extranjeras no pueden tener propiedad mayoritaria en sectores estratégicos como telecomunicaciones o inteligencia artificial. Además, China tiene una lista negativa nacional, que se aplica a todo el país y una lista de zonas de libre comercio, que son homologas a las zonas francas de Costa Rica, cuya característica es una política económica más abierta.

Costa Rica puede aprovechar estas experiencias para fortalecer su marco regulatorio, asegurando un equilibrio entre atracción de inversión y resguardo de su soberanía.

C.- ¿Pueden estas zonas afectar la potestad regulatoria del Estado?

Las zonas francas operan bajo un régimen aduanero especial que implica la aplicación de normativas diferenciadas en ciertas operaciones. Sin embargo, esto no significa que las empresas amparadas bajo este régimen queden excluidas del ordenamiento jurídico costarricense o que el Estado pierda su potestad regulatoria sobre ellas.

El marco legal costarricense establece que las zonas francas continúan sujetas a la fiscalización y potestad sancionatoria del Estado. El artículo 32 de la Ley del Régimen de Zonas Francas confirma esta facultad al disponer que:

“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, a las empresas beneficiarias que incurran en alguna de las siguientes infracciones...”

Dicho régimen no exime a las empresas del cumplimiento de la normativa nacional en ámbitos como el laboral, urbanístico, ambiental y tributario. Si bien existen disposiciones específicas para incentivar la inversión, ello no implica una autonomía absoluta de estas zonas respecto del Derecho interno.

El Ministerio de Hacienda, mediante la Dirección General de Tributación y la Dirección General de Aduanas, ejerce la fiscalización de los incentivos tributarios y el control aduanero de las empresas en zona franca. De acuerdo con el artículo 66 de la Ley General de la Administración Pública, el Estado conserva su “poder-deber” de vigilancia, garantizando así que las exoneraciones y beneficios fiscales sean aplicados de manera adecuada y conforme al interés público.

Además, tanto la Promotora del Comercio Exterior, como el Ministerio de Comercio Exterior, mantienen su potestad de vigilancia y sancionatoria en relación con las obligaciones asumidas por las empresas bajo el régimen de zonas francas.

En conclusión, la existencia de un régimen diferenciado en materia aduanera y fiscal no implica una pérdida de la potestad regulatoria. El Estado mantiene mecanismos de control y sanción que aseguran que las empresas en zonas francas operen dentro del marco normativo nacional.

5.- Conclusiones

A lo largo de los años, Costa Rica ha logrado consolidarse como un destino atractivo para la inversión extranjera directa, gracias a un marco normativo que equilibra incentivos económicos con el desarrollo social. El régimen de zonas francas ha permitido incre-

⁷ CW CPA. (2024). <https://www.cwhkcpa.com/china-promulgo-la-lista-negativa-2024-para-el-acceso-de-la-inversion-extranjera-a-nivel-nacional/?lang=es>

mentar la disponibilidad de divisas, fortalecer las exportaciones, fomentar el empleo y facilitar la transferencia de tecnología, posicionando al país en el escenario internacional como un punto de conexión clave de competitividad y progreso.

No obstante, el desafío radica en evolucionar este modelo hacia uno más sostenible y alineado con las nuevas tendencias globales. Hoy, las economías más dinámicas están integrando estrategias de inversión en sectores de alto valor agregado, como la producción de chips, los centros de almacenamiento de datos y la energía renovable, en especial el hidrógeno verde. Costa Rica, con su compromiso ambiental y su reconocida estabilidad jurídica, tiene la oportunidad de liderar esta transformación, orientando su régimen de zonas francas hacia industrias que no solo generen empleo y crecimiento económico, sino que también aporten a la innovación y la sostenibilidad.

El futuro del desarrollo económico del país dependerá de su capacidad para atraer inversiones estratégicas sin comprometer su soberanía, diseñando un modelo que proteja los intereses nacionales mientras ofrece un entorno competitivo y moderno para los inversionistas. La clave estará en fortalecer la regulación, garantizar que los beneficios de estos regímenes lleguen a toda la sociedad y preparar a la fuerza laboral costarricense para los retos de una economía basada en el conocimiento y la tecnología.

En este camino, Costa Rica tiene la posibilidad no solo de mantenerse como un destino atractivo para la inversión extranjera, sino de convertirse en un referente mundial en la integración de la sostenibilidad y la tecnología en sus políticas de desarrollo económico.

Bibliografía

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de la República de

Costa Rica. Sinalevi. http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA. (1990). Ley del Régimen de Zonas Francas. Sinalevi. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=11593

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA. Ley General de Aduanas. Sinalevi. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=25886

CONSEJO DE LA UNION EUROPEA. (2019). Pacto Verde Europeo. Unión Europea. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-green-deal/>

CW CPA. (2024). <https://www.cwhkcpa.com/china-promulgo-la-lista-negativa-2024-para-el-acceso-de-la-inversion-extranjera-a-nivel-nacional/?lang=es>

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

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

GONZÁLEZ CAMACHO, Ó., et al. (2006). El control judicial de la discrecionalidad administrativa. En obra en conjunto "El nuevo Proceso Contencioso Administrativo". Poder Judicial, Escuela Judicial, San José.

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

JINESTA LOBO, E.. (2023). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Investigaciones Jurídicas.

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

LEITER, MICHAEL ET AL. (2018). Foro de la Facultad de Derecho de Harvard sobre gobernanza corporativa. Harvard College. USA. https://corpgov-law-harvard-edu.translate.goog/2018/04/03/broadcoms-blocked-acquisition-of-qualcomm/?x_tr_sl=en&x_tr_tl=es&x_tr_hl=es&x_tr_pto=tc

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

PARLAMENTO EUROPEO. (2023). Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM). Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023R0956#d1e32-90-1>

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

TRIBUNA LIBRE

EDICIÓN
DIGITAL

Edición 19 / 1, Diciembre 2025

Costa Rica