



El fomento como política pública y el bien común

Por Guido F. Gabutti

Uno de los temas más debatidos no sólo en la doctrina sino también en los estrados de los tribunales ha sido la naturaleza jurídica de este tipo de actividad. Las posiciones se debaten entre tres posturas sobre la naturaleza de las medidas de fomento: hay quienes sostienen el carácter contractual de la relación generada, otros lo ven como un acto administrativo unilateral, también hay quienes lo ven como un acto administrativo bilateral. Por nuestra parte no creemos que alguna de estas posturas caracterice a la figura acabadamente de manera estricta. Más allá de esto, las consecuencias de la calificación son importantes ya que alcanzará a las categorías indemnizables y al plazo de prescripción de la acción para reclamar los daños producidos en el caso de retirarse el beneficio entre otros pormenores.

La Corte Suprema en el caso “Metalmecánica” se ha pronunciado sobre la cuestión. Brevemente, el caso trataba sobre una empresa automotriz que se había acogido a un régimen de promoción industrial que le generaba una situación favorable en el mercado. La Administración no cumple con los beneficios otorgados, es más, entorpece el funcionamiento de la producción, denegando arbitrariamente una serie de permisos. Lo que la Corte busca dilucidar es el valor que debe asignarse a la voluntad del particular en la relación por la que se percibía el beneficio. Nota el tribunal que la aceptación del particular es necesaria para la formación del acto, así en conjunción con la voluntad de la Administración daba nacimiento al acto, que por ende es bilateral tanto en su formación como en sus efectos. Es por eso que cuando analiza el plazo de prescripción aplicable, determina que es el decenal que rige para los contratos. Esto por considerarlo extensible a cualquier relación bilateral ante el incumplimiento de la relación obligatoria contraída.

Recapitulando, en el caso presentado se determina la naturaleza jurídica es la de un acto administrativo bilateral, y se analiza el actuar de la Administración bajo estos parámetros, pero se le aplica el plazo de prescripción para las relaciones contractuales.

En un precedente más reciente, la Corte Argentina no concedió el plazo decenal de prescripción para reclamar una diferencia originada en la liquidación de divisas provenientes de la exportación de azúcar al precio del mercado financiero. Por medio de una resolución del Ministerio de Economía éste se obligaba a hacerlo de ese modo como parte de un régimen de promoción de la producción de azúcar. Nos referimos al caso “Compañía Azucarera Concepción SA c/ Estado Nacional”.

En el caso, luego de caracterizar la responsabilidad como extracontractual, originada en la reglamentación de un sector económico, se detiene en la forma en la que se articula la medida de beneficio. La diferencia con “Metalmecánica” se basa en que en este caso no era necesaria una manifestación de voluntad para la incorporación al régimen por parte del beneficiario. Por esto es que no se trata de un acto administrativo bilateral y en consecuencia el plazo de prescripción que rige es el de dos años.

El sistema creado por la Corte entonces se basa en la existencia o no dentro de la reglamentación del requisito de expresar la voluntad de acogerse al régimen. Así formulado es un formalismo discrecional calificarlo de esta manera. Pues si bien el dictado del acto que admite al beneficiario al régimen necesita de la expresión de la voluntad de ser incorporado, no es esta razón suficiente para asignarle consecuencias del orden contractual tan fuertes como un plazo tan extenso para reclamar judicialmente cuando no se prestan los beneficios que el régimen acuerda. Tan es así que en relaciones administrativas como la del empleo público, donde existe una voluntad análoga de ser incorporado a un régimen en el momento inicial de la relación, no se otorgan las mismas consecuencias.

La cuestión no es menor, en alguna medida atenta contra la *ratio iuris* del instituto que es el interés público. Se supone que quien recibe el beneficio si bien lo puede hacer por un interés particular, *v. gr.* estar en mejores condiciones que las normales para lucrar con su actividad, en realidad es un instrumento para conseguir el bien de todos. Entonces empoderarlo para poder reclamar a tantos años del momento en que ese interés público era necesario, pone al Estado en la posibilidad de tener que atender a intereses especulativos de particulares.

En definitiva, no se está por la posición de vedar la posibilidad del reclamo ante el injusto de que el Estado no cumpla con lo que se dispuso sino de establecer plazos que hagan al sistema más eficiente en función de su razón última, la consecución del bien común mediante la colaboración conjunta entre el Estado y el beneficiario del régimen de fomento.