



INSTITUTO DE ESTUDIOS DE  
DERECHO ADMINISTRATIVO  
(I.E.D.A.)



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
ARGENTINA  
FACULTAD DE DERECHO

**ESTUDIOS  
DE  
DERECHO  
ADMINISTRATIVO  
XI**

**LA RESPONSABILIDAD  
DEL ESTADO**



2004

## RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN EL MARCO DE LA ACTIVIDAD DE FOMENTO

Por ESTELA B. SACRISTÁN

**Sumario:** 1. Planteo. 2. Encuadre. 3. La relación resultante. 3. a) Contrato o figura asimilable. 3. b) Situación reglamentaria. 4. Conclusiones.

### 1. Planteo.

La actividad de fomento<sup>1</sup> puede deparar la aplicación de las reglas del acto administrativo o del contrato administrativo<sup>2</sup>, y, desde esa perspectiva, el estudio de la responsabilidad del Estado en el marco de tal actividad viene a girar alrededor de una cuestión primordial, que eventualmente irradia sus efectos sobre la estrategia procesal que se adopte: el título bajo el cual puede aquélla generarse.

Debemos admitir que se trata de una actividad que según los casos podrá o no crear un derecho subjetivo en cabeza del beneficiario; y ello cobra relevancia atento que, desde una perspectiva general, la actividad de fomento suele deparar la ejecución de fondos públicos o la no percepción de ciertas sumas por parte del Estado, por lo que constituirá, según la coyuntura macroeconómica nacional, arena apta para la modificación, o incluso la eliminación unilateral, con posibilidad de afectación del equilibrio originario y consecuentes daños.

De tal suerte, y dado que el tema no se agota sino que trasciende el ya

<sup>1</sup> Sobre la cuestión terminológica, pueden verse CASSAGNE, Juan Carlos, *Reflexiones sobre las ayudas públicas*, en *Revista de Derecho Administrativo*, Lexis Nexis Depalma, Buenos Aires, 2003, N° 45, ps. 601/609, quien analiza las alocuciones "fomento" y "ayudas públicas"; así como la tesis doctoral de DE LA RIVA, Ignacio, *La Intervención del Estado en la Economía (Ensayo sobre la regulación de las subvenciones y otras técnicas de fomento)*, cap. II, en prensa.

<sup>2</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, t. II, 7a ed. act., Lexis Nexis Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2002, p. 344.



un favorable comen-  
 tativa doctrina<sup>4</sup> - este  
 es jurisprudenciales en  
 la real vigencia de la  
 ando las conclusiones

repción amplia, "repo-  
 o proteja o promueva  
 sicas o jurídicas"; ello,  
 u concreción, "resulte  
 adopta Comadira<sup>6</sup>.

ling relativo a la bilateralidad,  
 refleja en la doctrina de la

I Corte Suprema de Justicia.  
 del Derecho Comercial y de

o de Derecho Administrativo,  
 NA DE ALCÁZAR, Mariano,  
 ss.; CAZORLA PRIETO, Luis  
 Administrativo, Marcial Pons,  
 A. y ORTEGA ALVAREZ, L.,  
 y ss.; Bermejo Vera, José  
 94, p. 49 y ss. y p. 718 y ss.;  
 nistración Pública y Activi-  
 grafía citada en págs. 140 y  
 estaciones", en *Perspectivas*  
 profesor Enrique Sayagüés  
 349 y ss.; STÖBER, ROLF,  
 zález Varas Ibáñez, Santia-  
 y ss. y 349 y ss.; LINOTTE,  
 Public Economique, 3a. éd.,  
 Administratif, 16a. éd., Dalloz,  
 Administrative Law, 8<sup>th</sup>. ed.,  
 Steven I. O'BRIEN, Karen  
 Washington University, Was-  
 echo inglés y norteamerica-  
 ida en particular.

nistrativa, 2da. ed., Abeledo  
 echo Administrativo, t. II, 7a  
 ss.; USLENGHI, Alejandro,  
 tivo Argentino, Hoy, Jorna-  
 ncias de la Administración,  
 Derecho Público, Ediciones

.LAR EZCURRA, op. cit., p.

Desde el punto de vista constitucional, la actividad de fomento se inserta en la cláusula del progreso, de inspiración alberdiana<sup>7</sup>, según la cual corresponde al Congreso "proveer a la prosperidad del país... promoviendo la industria... la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros... por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo", y así lo entiende la Corte Suprema<sup>8</sup>. González Calderón<sup>9</sup> explica que tal prescripción constitucional apunta a que el Poder Legislativo, dentro de las infinitas gradaciones que hay entre el proteccionismo inflexible y la más libre concurrencia<sup>10</sup>, aprecie las circunstancias y conveniencias nacionales para lograr el propósito de mayor desenvolvimiento de las industrias. Por su parte, Dalla Vía destaca que se infiere del texto constitucional de 1853 no sólo una "creencia ilimitada en las leyes del mercado"<sup>11</sup>, sino la asignación, al Estado, de un rol "motorizador del crecimiento y desarrollo de la nueva Nación"<sup>12</sup>. En forma paralela, se aprecia que las medidas de fomento, impulsadas desde el gobierno central, pueden contribuir al bienestar en las provincias, proveyendo a un federalismo más equilibrado o a un crecimiento armónico, con sustento en la prescripción del art. 75, inc. 19 de la C.N.<sup>13</sup>.

Con similar temperamento -si bien no en el marco de un estado fede-  
 ral como el nuestro sino en el contexto de una verdadera unión de nacio-

97. Acerca del Estado como ordenador de lo económico y lo social puede verse COLAUTTI, Carlos E., *Las Disposiciones Constitucionales sobre el Orden Económico-social*, en L.L. 1985-B, p. 739 y ss., esp. p. 742, donde expresa que "(n) o obstante que nuestra constitución nace en el marco del constitucionalismo clásico, su individualismo no resultó obstáculo para la inclusión de algunas cláusulas constitucionales que implicaban promover una actividad de participación del estado en el desarrollo de la comunidad". Por su parte, Comadira destaca el papel de "promotor" que posee el Estado en el desarrollo industrial y comercial; véase COMADIRA, Julio, *Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 291 y ss., esp. p. 340.

<sup>7</sup> Véase DALLA VÍA, Alberto, *El Ideario Constitucional Argentino*, en L.L. 1995-C, p. 1195/1206.

<sup>8</sup> Ha sostenido la Corte Suprema que el ex - art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional, autoriza a dictar leyes nacionales para promover la prosperidad del país y el adelanto de las provincias, estableciendo protecciones, estímulos y privilegios pudiendo estas disposiciones incluso detraer materias propias del ámbito del derecho común, por razones de policía, fomento, prosperidad, paz social, defensa, o, en general, bien común, "Famularo S.A.", Fallos: 304: 1745 (1982); "Carlos Pascolini SACIFICA c/ D.G.I. s/ impugnación", Fallos: 314: 1088 (1991), cons. 9<sup>o</sup>; entre otros.

<sup>9</sup> GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A., *Derecho Constitucional Argentino*, 3<sup>a</sup> ed., corr. y aum., J. Lajouane y Cía, Buenos Aires, 1931, t. III, p. 183.

<sup>10</sup> Estas gradaciones son analizadas en De La Riva, op. cit., cap. IV.

<sup>11</sup> DALLA VÍA, *El Ideario...*, cit., p. 1199.

<sup>12</sup> DALLA VÍA, *El Ideario...*, cit., p. 1199.

<sup>13</sup> Sobre tal posibilidad nos ilustra el fallo "Zofracor S.A. c/ E.N. s/ amparo", Fallos: 325: 2394 (2002).

nes- el ordenamiento comunitario europeo prevé, más allá de la regla de que son incompatibles las ayudas que falseen o amenacen falsear la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones, múltiples ayudas admisibles en dicho mercado común<sup>14</sup>.

Los medios o técnicas de fomento, de extendida aplicación<sup>15</sup>, pueden ser, según se enseña, honoríficos o psicológicos, jurídicos o económicos<sup>16</sup>. Asimismo, pueden consistir en prestaciones materiales o en ventajas financieras o dinerarias. Éstas últimas, a su vez, pueden ser directas -anticipos o préstamos, primas, becas, subsidios, subvenciones, reintegros o reembolsos aduaneros, préstamos oficiales, anticipos, avales del Estado- o indirectas -exenciones, desgravaciones impositivas, entre otras-<sup>17</sup>. A

<sup>14</sup> Véanse los artículos 87 y 88 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada. Se consulta la 1a. edición de Civitas, Madrid, 1998. También se lo puede consultar en <http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties>. En especial, el art. 87 establece:

"1. Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

2. Serán compatibles con el mercado común:

a) las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos;

b) las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional;

c) las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división.

3. Podrán considerarse compatibles con el mercado común:

a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo;

b) las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro;

c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común;

d) las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común;

e) las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión."

<sup>15</sup> Cfr. Art. 87 y 88 del Tratado de Roma (1957), versión consolidada con incorporación de las modificaciones del Tratado de Amsterdam (1997). Se consulta la 1a. edición de Civitas, Madrid, 1998.

<sup>16</sup> VILLAR EZCURRA, op. cit., págs. 112/113.

<sup>17</sup> RIVERO Y WALINE, op. cit., p. 414, WOLFF, op. cit., p. 362, CASSAGNE, *La Intervención...* cit., p. 93/94, siguiendo al cual nos estamos a que los subsidios consisten en desembol-

su vez, los subsidios y surge de la jurisprudencia incluirse los planes entre cuyos beneficiarios se encuentran situaciones creadas por autoridades<sup>19</sup>.

Desde la perspectiva de medios de fomento modo, ya sea en prestaciones o privilegios en materia de gastos directos implicar un gasto público; en cambio la dispensa total o parcial, en carácter general, no afecta para el Estado toda vez que los gastos son públicos; tal es el caso de devoluciones de una suma p

### 3. La relación :

Ahora, ¿cuáles son los regímenes de fomento que hace una cuestión de titularidad la firma y el Estado discontinuación unilateral si dicho título se otorga inmediatamente en el cómputo de la

los dineros periódicos generan un derecho subjetivo de periodicidad; finalmente el derecho subjetivo alguno o contrato, que incluso puede y el particular se halla plena

<sup>18</sup> "S.A. Azucarera A cons. 11, acápite a).

<sup>19</sup> "S.A. Azucarera A acápite b).

<sup>20</sup> USLENGHI, op. cit.

<sup>21</sup> VILLAR EZCURRA,

su vez, los subsidios pueden ser explícitos, o bien implícitos, tal como surge de la jurisprudencia de la Corte Suprema; y entre éstos últimos pueden incluirse los planes de refinanciación de pasivos de bancos estatales entre cuyos beneficiarios pueden hallarse determinadas firmas<sup>18</sup>, o las situaciones creadas por normas que impiden la aparición de firmas competidoras<sup>19</sup>.

Desde la perspectiva del gasto público, se ha señalado que<sup>20</sup> "los medios de fomento más comunes suponen erogaciones por parte del Estado, ya sea en prestaciones pecuniarias o en excepciones o situaciones de privilegio en materia tributaria". También puede agregarse<sup>21</sup> que los auxilios directos implican una concesión de dinero afectando, por ende, el gasto público; en cambio los auxilios indirectos son aquellos que implican la dispensa total o parcial de una obligación económica impuesta con carácter general, no afectando el gasto público. Empero, implican un costo para el Estado toda vez que deparan una disminución en los ingresos públicos; tal es el caso de un reintegro de gravámenes, ya que el Estado devuelve una suma percibida en tal concepto.

### 3. La relación resultante.

Ahora, ¿cuáles son los problemas generalmente asociados con la idea de regímenes de fomento? En lo principal, el problema que se presenta hace una cuestión trascendente: al tipo de relación que se establece entre la firma y el Estado, en especial ante la perspectiva de modificación o discontinuación unilateral del régimen. En otras palabras, se trata de analizar si dicho título será contractual o extracontractual, lo cual incidirá inmediatamente en el eventual encuadre de la responsabilidad y, por ende, en el cómputo de la prescripción.

... los dinerarios periódicos fundados en la ley o en un contrato administrativo basado en ley que generan un derecho subjetivo a su percepción; tales, los subsidios familiares; las primas carecen de periodicidad; finalmente, las subvenciones son de otorgamiento discrecional y no generan derecho subjetivo alguno en cabeza del subvencionado, salvo que la misma se funde en un contrato, que incluso puede establecer una contraprestación: entonces deja de ser discrecional y el particular se halla plenamente legitimado para obtener judicialmente el cumplimiento.

<sup>18</sup> "S.A. Azucarera Arg. Comercial e Industrial, Ingenio Corona", Fallos: 323: 922 (2000), cons. 11, acápite a).

<sup>19</sup> "S.A. Azucarera Arg. Comercial e Industrial, Ingenio Corona", Fallos: 323: 922, cons. 11, acápite b).

<sup>20</sup> USLENGHI, op. cit., p. 94.

<sup>21</sup> VILLAR EZCURRA, op. cit., págs. 114 y 115.

Recordemos que la doctrina explica que la "actividad interventora" del Estado no adopta una forma unívoca; antes bien, puede cobrar tanto la forma de acto emanado del poder administrador, como la forma de decisión congresional o legislativa implementada por aquél, sea el órgano ejecutivo de gobierno o bien el Congreso, en la esfera nacional o provincial según el esquema constitucional<sup>22</sup>. Ya se aludió, precedentemente, a las facultades del Congreso en materia de fomento, canalizables por medio de la cláusula del progreso.

La cuestión del encuadre, entonces, nos conduce a analizar la jurisprudencia pertinente. Veamos:

### 3. a) Contrato o figura asimilable.

La legislación de nuestro país ha reconocido, mediante diversas leyes, la figura del "contrato de promoción industrial"; así, por ejemplo, la ley 20.560<sup>23</sup> (modificada por la ley 23.658<sup>24</sup>). Dicho contrato puede ser calificado como contrato de atribución<sup>25</sup>, en el que la prestación principal se hallaría a cargo del Estado, y puede incluir la aprobación, por la autoridad de aplicación, del plan de inversiones específico.

También podría la relación de fomento emerger no ya de un "contrato de promoción industrial" sino de una "cláusula contractual" -cuya finalidad es la promoción- contenida en un contrato *sui generis* que concluye la Administración, con lo cual puede hablarse de una medida promocional "pactada". Tal posibilidad surgiría del precedente "Unola c/ YPF" en relación a un contrato en el cual la empresa estatal demandada y la firma actora habían acordado convencionalmente unas exenciones fiscales<sup>26</sup> en el marco de un contrato para la exploración y explotación de hidrocarburos. Empero, en dicho caso, la Corte Suprema entendió que no se trataba de una obligación sino de una dispensa -exención impositiva- comprendi-

<sup>22</sup> CASSAGNE, *Derecho Administrativo...*, op. loc. cit.

<sup>23</sup> Adla XXXIII-D, ps. 3681/86, esp. p. 3685.

<sup>24</sup> Adla XLIX-A, ps. 3/42.

<sup>25</sup> CASSAGNE, *Derecho Administrativo...* cit., p. 351, en el campo del fomento industrial.

<sup>26</sup> La actora -Unola- se hallaba vinculada contractualmente con la demandada Y.P.F. por medio de un convenio de exploración y explotación de hidrocarburos en el área denominada «La Ventana», Provincia de Mendoza; según la cláusula 22 de dicho acuerdo, la empresa estatal debía pagar -además del precio por los hidrocarburos extraídos- todos los impuestos, tasas y contribuciones debidos por la contratista en razón de la actividad vinculada con el citado contrato, según surge del cons. 8° "Unola de Argentina Ltda. c/ Y.P.F. s/ contrato administrativo", del 20/10/1998 (no está en tomo).

da en la zona de r  
ley en cualquier r  
cabeza del benefi  
indeterminado, pa

Ahora, para e  
ción industrial en  
dencia en la mate  
misible a él. Por e  
trina, como verem  
mente recientes.

En forma lim  
el Alto Tribunal c  
formación y efect  
se estuviera ante u  
entendió el Tribun  
a) actos contractuz  
en el que se había  
por el cual se habí  
de estructura b) u  
acápites- de "Car  
irrevocabilidad de  
que se había dado  
do<sup>27</sup>. El *holding*<sup>28</sup> d  
régimen de promc  
siguiente: hay acto  
ciones, cuando me

<sup>27</sup> "Unola de Argen  
solución que guarda anal  
c/ Yacimientos Petrolífer  
Esta doctrina fue, asimis

<sup>28</sup> "Unola", *Fallos*:

<sup>29</sup> "Metalmecánica"

<sup>30</sup> Ídem nota preced

<sup>31</sup> "Sociedades Anó  
Ltda. y Standard Oil Co. S  
1928", *Fallos*: 164:140.

<sup>32</sup> "Elena Carman d

<sup>33</sup> "Metalmecánica"

<sup>34</sup> Ídem nota preced

idad interventora” puede cobrar tanto como la forma de qué, sea el órgano nacional o provincedentemente, a realizables por me-

a analizar la juris-

dante diversas le- sí, por ejemplo, la contrato puede ser restación principal ción, por la autori-

o ya de un “contra- actual” -cuya fina- nis que concluye la edida promocional la c/ YPF” en re- andada y la firma ciones fiscales<sup>26</sup> en ón de hidrocarbu- o que no se trataba sitiva- compendi-

da en la zona de reserva del legislador, que podía ser dejada sin efecto por ley en cualquier momento por no generar ningún derecho adquirido en cabeza del beneficiario<sup>27</sup>, además de representar un privilegio, por tiempo indeterminado, para la firma<sup>28</sup>.

Ahora, para el supuesto en que no media contrato o pacto de promoción industrial en los términos antes aludidos, debe acudir a la jurisprudencia en la materia para aquellos casos en que se detecta una figura asimilable a él. Por ende, debemos considerar “Metalmecánica”<sup>29</sup>, cuya doctrina, como veremos, sigue vigente, incluso en pronunciamientos relativamente recientes.

En forma liminar, es menester poner de resalto que, en dicho fallo<sup>30</sup>, el Alto Tribunal concluyó en que se estaba ante un acto bilateral en su formación y efectos tal que era aplicable la prescripción decenal, como si se estuviera ante un contrato administrativo. Para arribar a esa conclusión entendió el Tribunal que los derechos adquiridos podían emerger tanto de: a) actos contractuales, con cita de “S.A. Cía de Petróleo La República”<sup>31</sup> en el que se había declarado la inconstitucionalidad del decreto provincial por el cual se habían revocado unas concesiones mineras, o bien de actos de estructura b) unilateral o c) bilateral, con cita -en estos dos últimos acápites- de “Carman de Cantón”<sup>32</sup>, en el cual se había declarado la irrevocabilidad de la jubilación de la accionante; en ambos casos entendió que se había dado nacimiento a derechos subjetivos para el administrador<sup>33</sup>. El *holding*<sup>34</sup> de Metalmecánica, en cuanto nos interesa y en punto al régimen de promoción -industrial- sobre el cual se apoya el caso, es el siguiente: hay acto administrativo bilateral, creador de derechos y obligaciones, cuando media acogimiento del particular y posterior aceptación

<sup>27</sup> “Unola de Argentina Ltda. c/ Y.P.F. s/ contrato administrativo”, del 20/10/1998, ya citado, solución que guarda analogía con la adoptada por la Corte Suprema en “Unola de Argentina Ltda. c/ Yacimientos Petrolíferos Fiscales y Banade s/ contrato de obra pública”, Fallos: 321:2683. Esta doctrina fue, asimismo, aplicada en “Petrolera Pérez Companc”, Fallos: 323: 914 (2000).

<sup>28</sup> “Unola”, Fallos: 321:2683 (1998), cons. 18.

<sup>29</sup> “Metalmecánica”, Fallos: 296:672 (1976).

<sup>30</sup> Ídem nota precedente.

<sup>31</sup> “Sociedades Anónimas Cía de Petróleo La República Ltda.; Cía Nacional de Petróleos Ltda. y Standard Oil Co. S.A. Argentina c/ Pcia. de Salta s/ inconstitucionalidad Dto. Pcial del 31/5/ 1928”, Fallos: 164:140.

<sup>32</sup> “Elena Carman de Cantón c/ Gobierno de la Nación”, Fallos: 175:368.

<sup>33</sup> “Metalmecánica”, Fallos: 296:672, (1976) cons. 13.

<sup>34</sup> Ídem nota precedente.

por parte del Estado; los derechos adquiridos en virtud de un acto bilateral pueden dar nacimiento a derechos subjetivos para el administrado.

En "Metalmecánica"<sup>35</sup> se demandaba la declaración de arbitrariedad de la resolución que suspendía preventivamente el régimen de importaciones de material que beneficiaba a la firma, y la consecuente indemnización. El Alto Tribunal sostuvo que no era necesaria la "equivalencia" lisa y llana con un contrato administrativo a los efectos de la prescripción de la acción para desplazar la prescripción bianual, y se consideró que el acto bilateral en su formación y efectos en cuestión se hallaba amparado por la prescripción decenal<sup>36</sup>. Nos permitimos reiterar que el holding de este fallo, en cuanto nos interesa y en punto al régimen de promoción industrial en el que anida el caso, hace a que hay acto administrativo bilateral, creador de derechos y obligaciones, cuando media acogimiento del particular y posterior aceptación por parte del Estado<sup>37</sup>; a su vez, los derechos adquiridos en virtud de un acto bilateral pueden originar no ya simples beneficios (revocables<sup>38</sup>) sino "derechos subjetivos" a favor de la firma beneficiaria<sup>39</sup>. Por ende, si se aplica la doctrina conforme la cual la Constitución Nacional garantiza la inviolabilidad de la defensa en juicio de la persona y de los derechos, como así el derecho de propiedad, que cubre también, en su acepción lata, la protección de los derechos subjetivos incorporados al patrimonio<sup>40</sup>, puede válidamente entenderse que la Corte Suprema en el fallo mencionado no hizo sino honor a los derechos subjetivos incorporados al patrimonio de la actora, integrantes de su propiedad.

A propósito de ello, recordaremos que, en el caso "Urundel", la Sala V de la Cámara nacional de Apelaciones en lo Contencioso-administrativo Federal hizo lugar a la demanda de nulidad y daños y perjuicios incoada por la firma actora en razón de que por decreto 2000/92 se habían dejado sin efecto los reembolsos establecidos en el decreto 2332/83. Posteriormente, la Corte Suprema<sup>41</sup> confirmó en lo principal la sentencia anterior,

<sup>35</sup> "Metalmecánica", Fallos: 296:672, (1976), esp. p. 674.

<sup>36</sup> "Metalmecánica", Fallos: 296:672, (1976) cons. 8°.

<sup>37</sup> "Metalmecánica", Fallos: 296:672, (1976) cons. 13.

<sup>38</sup> La noción de beneficio se emparenta con la de *entitlement*, del derecho norteamericano. Nos remitimos a lo dicho en *Procedimiento Administrativo y Derecho de Defensa*, en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, N° 285, ps. 124/127, sección II.

<sup>39</sup> *Idem* n. 37.

<sup>40</sup> "Manzoratte, Lorenzo Alberto c/ Provincia de Buenos Aires", Fallos: 280: 228 (1971).

<sup>41</sup> "Urundel del Valle S.A. s/ E.N.", Fallos: 323:1906. Confrontar el esquema de agravios propuesto por la actora recurrente en "Manufacturas del Comahue S.A. c/ Estado Nacional

equiparando los da  
derecho a percibir  
que los beneficios  
monio de aquélla  
cidos por el mismo  
declaró la nulidad  
-art. 14, inc. b) de  
actora debían man  
visto. En el caso,  
cabo diversas inve  
ción, contratar un  
plir la normativa a  
portaciones del 20  
marco de la resolu  
cer sanos lineamer  
jurídica en tanto  
régimen "en los t  
acordada", y ello j  
tivo a que no goz  
derivados de una l  
ser resarcido para  
la actora<sup>42</sup>; c) ello,  
beneficio otorgad  
do se destaca que  
por el interés públ  
la competencia  
distorcionen tal ol  
cleo -entendemos  
declaró la nulidad  
sin efecto el régim  
equivalente a los

(Ministerio de Economi  
08/03), donde la Corte

<sup>42</sup> Art. 8°, dto. 23

<sup>43</sup> "Urundel del V

<sup>44</sup> "Urundel del V

<sup>45</sup> "Urundel del V

<sup>46</sup> "Urundel del V  
la demandada de que :

rtud de un acto bilate-  
ra el administrado.

ación de arbitrariedad  
l régimen de importa-  
nsecuente indemniza-  
la "equivalencia" lisa  
de la prescripción de  
consideró que el acto  
llaba amparado por la  
el holding de este fa-  
promoción -industrial-  
strativo bilateral, crea-  
imiento del particular  
vez, los derechos ad-  
ar no ya simples bene-  
or de la firma benefi-  
a cual la Constitución  
juicio de la persona y  
ue cubre también, en  
tivos incorporados al  
Corte Suprema en el  
subjetivos incorpora-  
piedad.

so "Urundel", la Sala  
nciosoadministrativo  
y perjuicios incoada  
/92 se habían dejado  
2332/83. Posterior-  
la sentencia anterior,

equiparando los daños reclamados con los reembolsos que la firma tenía derecho a percibir. Resulta interesante señalar que la Cámara entendió que los beneficios específicos en cuestión se habían incorporado al patrimonio de aquélla -art. 17 C.N.- y que no podían ser válidamente desconocidos por el mismo Estado que los había concedido; en tales condiciones, declaró la nulidad del decreto impugnado por violación de la ley aplicable -art. 14, inc. b) de la LPA- y resolvió que los beneficios de que gozaba la actora debían mantenerse por el período de tiempo originariamente previsto. En el caso, el régimen imponía a la firma la obligación de llevar a cabo diversas inversiones mínimas, desplegar cierta capacidad de producción, contratar un mínimo de personal en relación de dependencia y cumplir la normativa ambiental, y a cambio se obtenían reembolsos a las exportaciones del 20% por un plazo de 15 años<sup>42</sup>. El Alto Tribunal -en el marco de la resolución del recurso ordinario de apelación- llegó a establecer sanos lineamientos doctrinarios, desde el punto de vista de la seguridad jurídica en tanto consideró que: a) la actora había optado por el nuevo régimen "en los términos y condiciones de la promoción originalmente acordada", y ello propiciaba el rechazo del agravio de la demandada relativo a que no gozaba de un derecho adquirido sino sólo de los beneficios derivados de una liberalidad otorgada por el Estado<sup>43</sup>; b) el perjuicio debía ser resarcido para no menoscabar la sustancia económica del derecho de la actora<sup>44</sup>; c) ello, más allá de que se ostentara un derecho adquirido o un beneficio otorgado. Tanto en el voto mayoritario como en un voto separado se destaca que el régimen de reembolsos había sido dejado sin efectos por el interés público que exigía "restablecer la igualdad de condiciones en la competencia entre empresas... sin necesidad de subsidios que distorsionen tal objetivo"<sup>45</sup>, directriz de índole política que integra un núcleo -entendemos- irrevisible judicialmente. Sin embargo, como vimos, se declaró la nulidad del acto de alcance particular en cuestión<sup>46</sup> que dejaba sin efecto el régimen de promoción, y se hizo lugar al rubro indemnizatorio, equivalente a los reembolsos que hubiera percibido la firma si no se hu-

(Ministerio de Economía y D.G.I.) s/ proceso de conocimiento", Fallos: 326: (aún no publicado) (5/08/03), donde la Corte Suprema diferencia cuidadosamente ambos casos.

<sup>42</sup> Art. 8°, dto. 2332/83.

<sup>43</sup> "Urundel del Valle S.A. s/ E.N.", Fallos: 323:1906, cons. 8° y 9°.

<sup>44</sup> "Urundel del Valle S.A. s/ E.N.", Fallos: 323:1906, cons. 10 y 13.

<sup>45</sup> "Urundel del Valle S.A. s/ E.N.", Fallos: 323:1906, voto del Dr. Fayt, cons. 4° in fine.

<sup>46</sup> "Urundel del Valle S.A. s/ E.N.", Fallos: 323:1906, cons. 11 (confróntese el argumento de la demandada de que se trataba del reclamo de una indemnización por acto lícito).

el derecho norteamericano.  
o de Defensa, en Revista  
1/127, sección II.

Fallos: 280: 228 (1971).  
ir el esquema de agravios  
S.A. c/ Estado Nacional

biera dictado el decreto impugnado que modificaba el régimen del decreto del año 1983. Con posterioridad a que la Corte Suprema fallara en "Urundel", la Sala III del mencionado fuero, en el caso "Alpesca"<sup>47</sup>, en el que se impugnaba el mismo decreto 2000/92, confirmó la sentencia anterior que había hecho lugar a la demanda de nulidad del decreto -en el caso no se perseguía una condena pecuniaria sino sólo la nulidad del acto- invocando el fallo de la Corte recién reseñado. Para así decidir, por razones de economía procesal, adoptó la solución a la que se arribara en aquél, invocando, asimismo, "Metalmecánica". Apelada que fue la sentencia, el Alto Tribunal consideró que el recurso extraordinario deducido por la demandada era inadmisibile<sup>48</sup> (art. 280, CPCCN), por lo que desestimó dicho recurso. Como puede verse, la doctrina emergente de aquel célebre fallo sigue vigente.

Emparentado al contrato o a las figuras asimilables a él aparece el acto bilateral en su formación en el que el particular "solicita" el acogimiento a un régimen preestablecido, y el Estado "acepta", mediante un acto particular, tal solicitud. A partir de una lectura literal de "Metalmecánica"<sup>49</sup> puede hallarse tal posibilidad: "el acogimiento de la empresa Metalmecánica al régimen de promoción de la industria automotriz y la posterior aceptación por parte del Estado, configuraba un acto administrativo bilateral, creador de derecho y obligaciones"<sup>50</sup>. Además, luego de la aceptación, la firma recibe los beneficios<sup>51</sup>.

La doctrina también ha hecho hincapié en que la relación que nos ocupa puede emerger de un acto administrativo unilateral en su formación pero bilateral en sus efectos<sup>52</sup>. También ha propiciado que la fuente de la misma fuera encuadrada como acto administrativo unilateral que requiere aceptación<sup>53</sup>. Ambas posturas -que se suman a las ya apuntadas

<sup>47</sup> CNACAF, Sala III, "Alpesca S.A. c/ E.N.", del 5/9/02.

<sup>48</sup> "Alpesca S.A. c/ Estado Nacional (P.E.N.) s/ juicios de conocimiento", Fallos: 327: (aún no publicado) (1°/6/04).

<sup>49</sup> "Metalmecánica", Fallos: 296:672 (1976).

<sup>50</sup> "Metalmecánica", Fallos: 296:672 (1976), cons. 13.

<sup>51</sup> Si bien excede los límites de estas notas, debe tenerse presente la eventual caracterización de "relación de sujeción especial" en la especie, conf. BERMEJO VERA, op. cit., p. 51. Ampliar en HERRARTE, Iñaki L., *Las Relaciones de Sujeción Especial*, Civitas, Madrid, 1994.

<sup>52</sup> Ver acerca de estos actos DIEZ, Manuel M., "El Acto Administrativo en la Ley 19.549", en AA.VV., *Acto y Procedimiento Administrativo*, PLUS ULTRA, Buenos Aires, 1975, p. 49 y ss., esp. p. 52, y sus ejemplos.

<sup>53</sup> GARRIDO FALLA, op. cit., p. 281. Acerca de los actos que requieren de una "voluntad concurrente", véase GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 3 - El Acto Administrativo*, 4a ed., Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1999, op. cit., IV-38

de acto administrativo sobre las cuales se ha jera, develan la super allá de las interpreta

Existe un antiguo que puede visualizar: protección, se asimismo explayáramos. I cuales sólo se demanda Administración. En trial consistente en gravámenes, y con j chos" -tal la expres régimen. En todos e que el régimen no p que existían, a cargo que a continuación se la Corte Suprema co que había hecho lugar denando a la deman

En el caso, la f por haberse acogido autorización del Gc obligación de llevar sitivo había sido dej: Corte Suprema sost ma anterior median cuestión constitucio emergen de los con potestad pública<sup>56</sup>; trovertida judicialm particulares ampara

y sus citas, especialmente

<sup>54</sup> "S.A. Ford Motor

<sup>55</sup> "S.A. Ford Motor

<sup>56</sup> Ídem nota preced

el régimen del decreto Suprema fallara en el caso "Alpesca"<sup>47</sup>, en el que se anuló la sentencia anterior al decreto -en el caso de nulidad del acto- inculcándole a decidir, por razones de equidad, se arribara en aquél, y fue la sentencia, el que fue deducido por la demanda que desestimó dicho fallo y aquel célebre fallo

ables a él aparece el acto "solicita" el acogimiento de la industria automotriz", mediante una lectura literal de la industria automotriz configuraba un acto de promoción<sup>50</sup>. Además,

la relación que nos interesa es bilateral en su formación, ya que la fuente del acto administrativo unilateral que se refiere a las ya apuntadas

del acto", Fallos: 327: (aún no

te la eventual caracterización VERA, op. cit., p. 51. Civitas, Madrid, 1994. "Acto administrativo en la Ley 19.549", en Fallos, 1975, p. 49 y ss.,

quieran de una "voluntad administrativa", Tomo 3 - El Acto Administrativo, Fallos, 1999, op. cit., IV-38

de acto administrativo bilateral en su formación y efectos, y de contrato sobre las cuales se ha explayado la doctrina tanto argentina como extranjera, develan la supervivencia de un debate doctrinario que continúa, más allá de las interpretaciones sobre las cuales ilustra la jurisprudencia.

Existe un antiguo grupo de precedentes que ilustran sobre una figura que puede visualizarse como "derechos acordados" y que, en cuanto a sus efectos, se asimilan a los derechos subjetivos sobre los cuales antes nos explayábamos. Pueden citarse, en este sentido, los casos Ford, en los cuales sólo se demandaba la repetición de lo indebidamente pagado a la Administración. En estos casos, existía un régimen de promoción industrial consistente en la liberación de tener que sufragar determinados gravámenes, y con posterioridad a que se hubieran "acordado los derechos" -tal la expresión del Alto Tribunal- se había dejado sin efecto el régimen. En todos ellos se hizo lugar a la demanda, con fundamentos en los que el régimen no podía ser modificado *a posteriori*, dadas las obligaciones que existían, a cargo de la firma beneficiaria. Tales precedentes son los que a continuación se repasan. En "S.A. Ford Motor Argentina c/ D.N.A."<sup>54</sup>, la Corte Suprema confirmó, en lo que nos interesa, la sentencia anterior, que había hecho lugar a la demanda de repetición de la firma actora, condenando a la demandada a devolver una suma de dinero.

En el caso, la firma había sido liberada de pagar ciertos gravámenes por haberse acogido a un régimen de promoción industrial, que requería autorización del Gobierno para la radicación de capitales, y establecía la obligación de llevar a cabo determinadas inversiones, y tal régimen impositivo había sido dejado sin efecto por un decreto posterior. Nótese que la Corte Suprema sostuvo que: a) el Poder Ejecutivo podía derogar una norma anterior mediante otra posterior de igual jerarquía y ello no generaba cuestión constitucional alguna<sup>55</sup>; b) los impuestos no son obligaciones que emergen de los contratos sino que se fundan en actos de gobierno y de potestad pública<sup>56</sup>; c) pero esta facultad no es ilimitada y puede ser controvertida judicialmente si al así procederse se lesionan derechos de los particulares amparados por un régimen impositivo anterior, con funda-

y sus citas, especialmente las de doctrina alemana.

<sup>54</sup> "S.A. Ford Motor Argentina c/D.N.A.", Fallos: 283:360.

<sup>55</sup> "S.A. Ford Motor Argentina c/D.N.A.", Fallos: 283:360, cons. 10.

<sup>56</sup> *Idem* nota precedente.

mento en la necesidad de acordar franquicias por un período limitado a favor de una industria que se consideraba de interés nacional<sup>57</sup>. Literalmente —permítasenos la transcripción— expresó el Alto Tribunal que “si el decreto 3642/65 estableció un plan a regir durante los años 1966, 1967 y 1968, el Poder Ejecutivo no podía modificarlo *a posteriori* si con ese incremento del 5% agravaba la situación financiera de las empresas que, como la actora, se hallaban protegidas por un régimen promocional en las condiciones de que instruyen los artículos 4° y 5° del citado decreto”<sup>58</sup>. Así, consideró que “esa alteración del régimen promocional instituido por el propio gobierno importó desconocer los derechos acordados a las empresas y desvirtuar las finalidades que lo inspiraron, como se desprende de los términos de los considerandos de aquél”<sup>59</sup>. El fallo reseñado “S.A. Ford Motor Argentina c/ D.N.A.”<sup>60</sup> brindó sustento a la solución adoptada después en “S.A. Ford Motor Argentina c/ Nación Argentina”<sup>61</sup>, en el que se revocó la sentencia anterior que había rechazado la demanda de repetición; en este caso, el Alto tribunal entendió —al igual que en el precedente— que se habían alterado derechos acordados por el régimen instituido a fin de acordar franquicias por períodos limitados. Esta última fórmula fue reiterada en “S.A. Ford Motor Argentina c/ A.N.A.”<sup>62</sup>.

Otro precedente en el cual mediaba “acogimiento” al régimen, con posterior “aprobación” se verifica en el caso “Fapesa”<sup>63</sup>. En dicha causa se demandaba la declaración de ilegitimidad del acto por el cual la Administración —en lo que interesa— requirió a la actora la devolución del certificado emitido por la Secretaría de Industria y Minería en 1983, que habilitaba a la empresa a efectuar importaciones al área aduanera especial de Tierra del Fuego exentas de derechos en los términos de los arts. 1°, inc. a, y 2° del decreto 1057/83; también se demandaba la ilegitimidad de los actos administrativos que rechazaron los planteos formulados contra aquel requerimiento; finalmente, se accionaba por el resarcimiento correspondiente a los derechos de importación y las tasas de almacenaje pagados a raíz del erróneo criterio aplicado por la administración, esto es, los daños derivados de haberse dejado sin efecto la exención oportunamente otorgada.

<sup>57</sup> Idem nota precedente.

<sup>58</sup> “S.A. Ford Motor Argentina c/D.N.A.”, Fallos: 283:360, cons. 16.

<sup>59</sup> “S.A. Ford Motor Argentina c/D.N.A.”, Fallos: 283:360, cons. 17.

<sup>60</sup> “S.A. Ford Motor Argentina c/D.N.A.”, Fallos: 283:360.

<sup>61</sup> “S.A. Ford Motor Argentina c/Nación Argentina”, Fallos: 295: 621.

<sup>62</sup> “S.A. Ford Motor Argentina c/ A.N.A.”, Fallos: 300:1027 (sólo se publican los sumarios).

<sup>63</sup> “Fábrica Austral de Productos Eléctricos S.A. (Fapesa) c/ E.N.”, Fallos: 325:1897 (2002).

Si bien en el caso resalta la existencia de un régimen especial de fomento de la industria desarrollado por la actora. Lo resalta el rol de la Economía en el año 1982 el plan para la fabricación de a los beneficios de la desarrollaría en ese año mo ocurrió más tarde la fabricación de diversión del plan original que los beneficios y cados por diez años<sup>64</sup> Minería de la Nación desarrollaban actividad dicha firma; y dispuso certificados pertenecientes a la Dirección Nacional de Industrias, según el cual industrial que, a los derada como prioridad que ese certificado se señaló que la firma con sus construcciones requirió a la actora un nuevo certi-

En síntesis, la autoridad bado la autoridad y régimen especial fiscal torio Nacional de la

La Cámara ant cialmente a la dem requería a la actora efectuar importaciones

<sup>64</sup> “Fábrica Austral de Productos Eléctricos S.A. (Fapesa) c/ E.N.”, Fallos: 325:1897 (2002).

un período limitado a los años 1966, 1967 y 1968. Literalmente el Tribunal que "si el año 1966, 1967 y 1968 se incrementaron las empresas que, como consecuencia de la aplicación del decreto" 58. Así, el régimen instituido por el Tribunal acordados a las empresas se desprende de los antecedentes reseñados "S.A. Ford" 61. La resolución adoptada desvirtúa la "Argentina" 61, en el que se fundamenta la demanda de repetición que en el precedente régimen instituido a fin de la última fórmula fue 62.

al régimen, con la "Argentina" 63. En dicha causa por el cual la Administración devolvió el certificado en 1983, que habilitaba a la firma para desarrollar actividades en aquella área aduanera especial de los arts. 1º, inc. a, de la ley 19.640, a la ilegalidad de los actos anulados contra aquel régimen correspondiente a los daños ocasionados oportunamente otor-

Si bien en el caso no se alude a derechos adquiridos o acordados, sí se resalta la existencia de "aprobación", por acto, del "acogimiento" formulado por la actora. Los hechos son los siguientes: el Ministerio del Desarrollo de la Economía del Territorio Nacional de Tierra del Fuego aprobó en el año 1982 el proyecto industrial presentado por la empresa actora para la fabricación de televisores color en ese territorio, acogiendo ésta a los beneficios de la ley 19.640. Las actividades que la empresa actora desarrollaría en ese ámbito fueron declaradas de interés territorial; lo mismo ocurrió más tarde en el curso del mismo año con el proyecto relativo a la fabricación de diversos electrodomésticos, que fue considerado ampliación del plan original. Posteriormente, por decreto provincial se decidió que los beneficios y franquicias correspondientes a Fapesa le serían aplicados por diez años 64. Además, por resolución, la Secretaría de Industria y Minería de la Nación declaró prioritarias a las empresas industriales que desarrollaban actividades en aquella área aduanera especial, entre ellas, dicha firma; y dispuso que la Subsecretaría de Industria extendería los certificados pertinentes a los efectos de su presentación ante la Administración Nacional de Aduanas; consecuentemente, la A.N.A. emitió el certificado, según el cual la empresa mencionada desarrollaba "una actividad industrial que, a los efectos del Decreto P.E.N. 1057/83, ha de ser considerada como prioritaria". Meses más tarde, la autoridad estatal consideró que ese certificado se encontraba afectado por un "error administrativo", señaló que la firma no se hallaba "en marcha y en producción" sino sólo con sus construcciones en marcha, por lo que no se hallaba instalada, y requirió a la actora la devolución del certificado, poniendo a su disposición un nuevo certificado con diferente alcance.

En síntesis, la autoridad estatal suspendió el beneficio que había aprobado la autoridad provincial en el marco de la ley nacional 19.640 de régimen especial fiscal y aduanero de exenciones impositivas para el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

La Cámara antes mencionada -a través de su Sala III- hizo lugar parcialmente a la demanda, declaró la ilegalidad del acto por el cual se requirió a la actora la devolución del certificado (que habilitaba a la firma a efectuar importaciones exentas de derechos aduaneros), declaró la ilegiti-

64 "Fábrica Austral de Productos Eléctricos S.A. (Fapesa) c/ E.N.", Fallos: 325:1897 (2002), cons. 3º.

dad de los actos por los que se habían rechazado los planteos de la firma, y reconoció el derecho a resarcimiento por los derechos de importación y tasas pagadas a raíz del erróneo criterio adoptado por la Administración. Además, estimó que si realmente había mediado un "error administrativo", la Administración debió haber iniciado una acción de lesividad<sup>65</sup>.

La Corte Suprema confirmó la sentencia anterior. En la instancia de apelación ordinaria, la demandada abandonó el argumento del error administrativo y, en lo principal, la Corte Suprema efectuó una interpretación sistemática de las normas en juego para concluir en que no se le podía exigir a la firma el requisito de industria instalada si las normas en juego no exigían tal recaudo. En síntesis, surge de la interpretación adoptada por el Alto Tribunal que no se pudo dejar sin efecto el beneficio otorgado por acto de aprobación por el cual la firma se acogía a los beneficios de la ley 19.640, ni por alegarse un error administrativo o por pretenderse una recalificación de su perfil industrial.

Repasadas estas nociones, puede también indagarse en la cuestión de cuándo, conforme la jurisprudencia, *no* media contrato o figura asimilable a efectos de la eventual responsabilidad estatal. Resulta, desde esta perspectiva, ilustrativo, el precedente "S.A. Azucarera Argentina"<sup>66</sup>, que tramitara por ante la Sala III del fuero. Al respecto, y en lo que nos interesa, la Cámara entendió que, a los fines de la demostración de la relación contractual: a) resultaba inidónea una fotocopia de acta agregada a los autos pues la misma no estaba firmada por ninguna de las partes, y una nota posterior que aludía a una reunión no vinculaba inequívocamente a dicha reunión con el contenido de aquella fotocopia; b) la nota invocada -integrada a otra- no configuraba siquiera acto administrativo por haber sido dictada sin el recaudo esencial del art. 7º, inc. "d" de la ley 19.549, por lo que tampoco mediaba solicitud seguida de aceptación; c) la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del precedente invocado<sup>67</sup> no acreaba relación contractual pues ésta no podía surgir de un acuerdo entre el Estado y el sector involucrado destinado a que se enviara al Congreso

<sup>65</sup> "Fábrica Austral de Productos Eléctricos S.A. (Fapesa) c/ E.N.", Fallos: 325:1897 (2002), cons. 8º.

<sup>66</sup> CNACAF, Sala III, causa 23111/95, "S.A. Azucarera Argentina (Ingenio La Corona) c/ Estado Nacional - Secretaría de Energía s/ proceso de conocimiento", del 14/6/01.

<sup>67</sup> "S.A. Azucarera Arg. Comercial e Industrial - c/ Estado Nacional - Ministerio de Economía - s/ juicio de conocimiento", Fallos: 323:922 (2000).

un proyecto de ley. E impuesto unilateralm promiso alguno<sup>68</sup>.

### 3. b) Situación

Otra interpretación de fomento es la reglamentaria. Tal como Por un lado, pesa sobre reconocer a los derechos de obligar al Estado general vigente al otorgar la afirmación de que del ordenamiento jurídico de fomento, en tanto no se pueda subordinar contexto, y dado que el amplio espectro de la actividad puede ser susceptible de la doctrina de fomento fundamento constitutivo del régimen respectivo.

En otras palabras para lo cual se combatió el fomento, orientados a la actividad... que... por

<sup>68</sup> "Compañía Azucarera", Fallos: 311:1617, párr. 4º d

<sup>69</sup> Dictamen N° 166/95 y Obras y Servicios Públicos

<sup>70</sup> Entre otros, Fallos: 311:1617, párr. 4º d

<sup>71</sup> "La interpretación de fomento no llegan a trabar el cumplimiento de sus fines cuando desde antiguo la facultad de ciertas industrias y actividades de la defensa y el afianzamiento de la colectividad", Fallos: 311:1617, párr. 4º d

199:483; 277:147.





De tal suerte, en esta materia y el Estado se considerara procedente la prescripción de los perjuicios que el actor...

Se vedó, en la causa... considerara procedente...

iones, se delegaron... urara un sistema de... los Ministerios de In... zas para que, por reso... alcanzados por el régim... enumeraron los produ... y por resolución conjun... el sistema de reembol... a gozar de ese benefi... nta antes del 20 de febr... ción y de exportación de... o<sup>76</sup>. Posteriormente, una... bleció que las divisas de... 5/71 y modificatorias se... cambios. Finalmente, se... omía, la 301/74 y la 89/... la nómina de productos... segunda, se limitaron los... uidas las operaciones: a)... ue b) cumplieran con lo... /72, aclarándose que no...

n Argentina", Fallos: 311:1617, fallo citado en "Ledesma S.A.",

Argentina", Fallos: 322:496, esp.

lar de Hacienda y Finanzas.

En el caso, la medida legislativa de estímulo de las ventas al exterior de bienes y servicios (art. 1° de la Ley 19.184) se concretó en reembolsos del 15% del valor del azúcar -correspondiente a determinadas zafras- vendidas en el exterior, para cubrir el déficit entre el costo de producción y el precio internacional, a fin de "posibilitar su colocación y facilitar así el normal desenvolvimiento del sector"<sup>77</sup>. Así, se trató de una medida restrictiva -acorde con el moderno rol distribuidor o social del Estado- de esta actividad económica por la cual aquél apuntó a la regulación de la producción<sup>78</sup>. Desde el punto de vista del desplazamiento patrimonial, se trataba un reembolso del 15% del valor de los bienes vendidos al exterior, del Estado a la Empresa.

Compañía Azucarera Concepción Sociedad Anónima inició demanda de daños e intereses contra el Estado Nacional (Ministerio de Economía) por incumplimiento de la obligación que pretendidamente éste último tenía de ordenarle al BCRA, por intermedio del citado Ministerio, la negociación de las divisas provenientes de las exportaciones de azúcar promocionadas, al tipo de cambio del mercado financiero. Todo ello, de conformidad con la premencionada circular del Banco Central<sup>79</sup>. La actora, que habría sido obligada indebidamente a vender sus divisas a tipos de cambio más bajos de los que en realidad correspondían a propósito de las exportaciones efectuadas en 1974, 1975 y hasta el 7 de abril de 1976,

<sup>77</sup> Cons. 7°, *in fine*. La medida, claramente de estímulo, refleja la moderna concepción del intervencionismo estatal en la respectiva industria y torna casi anecdóticos planteos como el formulado en el precedente "Hileret", Fallos: 98:24, en el cual se resolvió la inconstitucionalidad de una ley provincial tucumana que establecía un impuesto a la sobreproducción de azúcar. En dicho fallo se afirmó que "si fuese aceptable la reglamentación impuesta al azúcar, podría hacerse extensiva a toda la actividad industrial, y la vida económica de la Nación, con las libertades que la fomentan, quedaría confiscada..." (Fallos: 98:24 cit., esp. p.51).

<sup>78</sup> BARRA, Rodolfo C., *Principios de Derecho Administrativo*, Abaco, Buenos Aires, 1980, p. 53. Acerca de la reglamentación de ciertas industrias y actividades en la medida en que lo exijan, los intereses económicos, pueden verse Fallos: 199:483; 277:147, entre otros. Acerca de la industria del azúcar como actividad fuertemente dirigida, para lo cual se han combinado "técnicas reglamentarias de policía y medidas de fomento orientadas a la regulación y fiscalización previsoras de la actividad azucarera", puede verse Fallos: 311:1617, especialmente Dictamen del Procurador Fiscal de la Corte Suprema, párrafo quinto y Fallos: 312:2022, cons. 12; ello, en el marco de que se ha propiciado un criterio restrictivo en la determinación, por parte de los jueces, del régimen que resulte más conveniente para regular la actividad toda vez que ello queda "reservado a los poderes políticos del Estado que son los encargados de conjugar en la legislación los intereses de los distintos sectores y hallar las soluciones que a su juicio resulten más convenientes", conf. CNCContadm.Fed, sala II, "S.A. Azucarera Arg., Com. e Ind. c/ Estado Nacional, Ministerio de Economía", del 15/11/1988, E.D. 131:455, con nota de TAWIL, Guido S., *Una Nueva Aplicación de la Doctrina "Cantón"*.

<sup>79</sup> Cons. 9°.

insertó su reclamo en el régimen contractual que se habría establecido entre la empresa y la Administración: interpretó que mediaba incumplimiento por parte del Estado Nacional de los actos administrativos bilaterales en virtud de los cuales se habría relacionado aquél con la Empresa, a la luz de las disposiciones vigentes.

Si bien la Sala III del fuero confirmó la sentencia anterior, resolviendo en forma favorable a la pretensión de la empresa azucarera empleando, entre otros argumentos, la doctrina establecida por nuestra Corte Suprema en el fallo "Metalmecánica"<sup>80</sup>, ya citado, la Corte Suprema falló en el sentido de que nada tenía que reclamar la Empresa porque se había operado la prescripción bienal, obliterándose así toda posibilidad de insertar el reclamo en el marco contractual pretendido.

Para arribar a la conclusión de que no mediaba bilateralidad en la relación entre Estado y empresa, el Alto Tribunal hace pivotear sus conclusiones en dos precedentes<sup>81</sup>: "Sociedad Anónima Azucarera"<sup>82</sup> y "Ledesma"<sup>83</sup>. Con base en lo afirmado en ellos, deduce: a) "el fuerte intervencionismo estatal" de la política azucarera oficial al momento del dictado de las medidas; b) la coexistencia de "restricciones a la producción" que se balanceaban con un "conjunto de medidas de fomento y de tutela de precios".

Luego de quedar establecido en el fallo el carácter unilateral de la medida instrumentada por medio de la circular del Banco Central<sup>84</sup>, en la sentencia se comparan y contrastan<sup>85</sup> claramente el caso bajo examen y "Metalmecánica"<sup>86</sup>, arribándose a la conclusión de que, en el caso, no se

<sup>80</sup> Fallos: 296:672.

<sup>81</sup> Cons. 11/12.

<sup>82</sup> Citada en el cons. 11, del 10/12/1997.

<sup>83</sup> "Ledesma S. A. Agrícola Industrial c/ Nación Argentina - Ministerio de Economía", Fallos: 312:2022.

<sup>84</sup> Cons. 11/13.

<sup>85</sup> Cons. 14.

<sup>86</sup> "Metalmecánica", Fallos: 296:672 (1976).

<sup>87</sup> Compárese con la situación descrita en FONROUGE, Máximo J., *Las Obligaciones Asumidas por el Estado en el Ámbito de la Promoción Industrial: Un mero derecho en expectativa*, en *Revista de Derecho Administrativo*, Depalma, Buenos Aires, 1991, N° 7/8, p. 439 y ss., esp. p. 442, comentando el Dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación recaído en el expediente 10.279/82, de fecha 22/1/86, con cita de CASSAGNE, Juan Carlos, *Cuestiones de Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1987, p. 101: "En este sentido, se puede considerar que el acto de concesión de beneficios, que al mismo tiempo lo es de aprobación del proyecto presentado por el titular beneficiario y de autorización para su ejecución bajo determi-

había llegado a delir particular- por parte prescripta o exigida debatible tal vez en "cimiento" de la Empresa que el fomento económico que un sujeto reciba ción de una actividad diverso.

El fallo concluye falta de servicio por ] de prescripción bienal que es; dicha falta h Estado, de "la funció divisas originadas en mentada circular.

Tengamos presen- mente instaurado po aceptación estatal al entonces, nunca se i a haber aceptación p cido protección con una sola voluntad ] régimen de promoci dictado de un acto c biera engendrado bi

nada modalidad de fomen bilateral... En el caso, la re tivo de promoción industria <sup>88</sup> STOBER, op. cit., afirma que el fomento econ provisional o coyuntural (id <sup>89</sup> STOBER, op. cit., ción de un escrito de solíc debían presentar, bajo la re que luego fue prorrogada. <sup>90</sup> Para una exposició lidad extracontractual del E del Estado en el Derecho Pública, Editorial Ciencias <sup>91</sup> Véase CASSAGNI

se se habría establecido que mediaba incumplimientos administrativos bilaterales con la Empresa, a

encia anterior, resolviendo la azucarera empleando, por nuestra Corte Suprema y el Corte Suprema falló en el fallo porque se había operado la posibilidad de insertar el

mediaba bilateralidad en la sentencia que hace pivotar sus conclusiones en la sentencia de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Nación Azucarera<sup>82</sup> y deduce: a) "el fuerte carácter unilateral de la relación contractual al momento del dictado de las disposiciones restrictivas a la producción de azúcar y de las medidas de fomento y de

carácter unilateral de la relación contractual al momento del dictado de las disposiciones restrictivas a la producción de azúcar y de las medidas de fomento y de

Ministerio de Economía", Fallos:

Maximo J., *Las Obligaciones Contractuales: Un mero derecho en expectativa de cumplimiento*, 1991, N° 7/8, p. 439 y ss., voto del doctor de la Nación recaído en el expediente N° 101: "En este sentido, se puede decir que el tiempo lo es de aprobación del fallo para su ejecución bajo determi-

había llegado a delinear una aceptación -acto administrativo de alcance particular- por parte de la autoridad estatal. Ciertamente que ella no estaba prescrita o exigida en el marco normativo específico<sup>87</sup>. Tal conclusión, debatible tal vez en el marco de la doctrina alemana<sup>88</sup>, en tanto el "acogimiento" de la Empresa pudo haber tenido sus efectos bilaterales toda vez que el fomento económico "no consiste sólo en un mero asentimiento a que un sujeto reciba una prestación sino que además consiste en la relación de una actividad"<sup>89</sup>, aparece claramente delineada en el fallo en sentido diverso.

El fallo concluye, en lo que nos interesa, en la configuración de una falta de servicio por parte del Estado, la cual se halla abarcada por el plazo de prescripción bienal, como causal de responsabilidad extracontractual<sup>90</sup> que es; dicha falta habría consistido en el incumplimiento, por parte del Estado, de "la función que había asumido respecto de la liquidación de las divisas originadas en operaciones de comercio exterior" de acuerdo a la mencionada circular.

Tengamos presente que, en el caso: a) el régimen estaba unilateralmente instaurado por la voluntad estatal, b) no se requería de un acto de aceptación estatal al pedido de acogimiento del futuro beneficiado, y c) entonces, nunca se iba a generar una situación bilateral porque nunca iba a haber aceptación por parte del beneficiante. La relación sí hubiera merecido protección contractual si, en vez de haber mediado el ejercicio de una sola voluntad -la estatal- que crea unilateralmente un determinado régimen de promoción, se hubiera verificado actividad estatal tendiente al dictado de un acto de aceptación de la solicitud del particular<sup>91</sup>. Ello hubiera engendrado bilateralidad.

nada modalidad de fomento, constituye un acto administrativo que puede ser calificado como bilateral... En el caso, la relación promocional fue establecida (mediante) un contrato administrativo de promoción industrial".

<sup>87</sup> STOBER, op. cit., p. 204. Tengamos presente, sin embargo, que el autor citado también afirma que el fomento económico se caracteriza por su dinamismo, por lo que la medida puede ser provisional o coyuntural (idem, p. 208).

<sup>88</sup> STOBER, op. cit., p. 204, quien brinda precisamente un ejemplo: los actos de presentación de un escrito de solicitud; y recordemos que en el caso que comentamos, las empresas debían presentar, bajo la resolución conjunta, los contratos de venta antes de determinada fecha, que luego fue prorrogada.

<sup>89</sup> Para una exposición de los rasgos más importantes de nuestro régimen de responsabilidad extracontractual del Estado, véase PERRINO, Pablo, *La Responsabilidad Extracontractual del Estado en el Derecho Argentino*, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, Editorial Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1998, N°237, p. 9 y ss.

<sup>90</sup> Véase CASSAGNE, op. loc. cit. nota 7.

Similar situación de índole reglamentaria movió a los actores, en el antes mencionado "S.A. Azucarera Argentina"<sup>92</sup>, a accionar subsidiariamente por responsabilidad extracontractual del Estado por su actividad lícita. Empero, en el caso el planteo fue rechazado por no haberse demostrado el daño. Luego de recordar los requisitos para que se configure tal clase de responsabilidad -daño (doctr. Fallos: 180:107), relación de causalidad, imputabilidad del daño al Estado, ausencia de un deber jurídico de soportar el daño (doctr. Fallos: 293:617)- y de enfatizar que corresponde a quien alega el daño cargar con la respectiva prueba, la Sala III del fuero tomó en cuenta que: a) las pericias resultaban inhábiles a los fines del daño invocado; b) la cuestión de la rentabilidad perdida era discutible; c) los actos de alcance general en juego no fijaban un porcentaje fijo de razonable rentabilidad; ello, sin perjuicio de que, en el caso, había resultado imposible la adecuada discriminación de costos.

Otro precedente en el cual se analizó la situación reglamentaria de una firma a efectos de la indemnización de los daños derivados del accionar administrativo que redundó primero en el cierre y luego en la quiebra del establecimiento de aquélla es el caso "Matadero y Frigorífico Antártico"<sup>93</sup>. En lo que interesa, dicho accionar implicaba actividad de fomento por parte del Estado pues, entre otros aspectos, involucraba el otorgamiento de adelantos financieros a los frigoríficos exportadores registrados: la Junta Nacional de Carnes otorgaba un adelanto de fondos a los frigoríficos para que éstos procedieran a preparar sus productos y embarcarlos; para ello, asignaba cuotas a cada frigorífico y, luego de constatar la existencia del producto en la planta industrial y de la transferencia de la correspondiente póliza de seguro que amparaba a dicha producción, entregaba a la empresa una suma equivalente al 90% (luego reducida al 85,5%) del valor de la mercadería; producido el embarque y controlado el peso y calidad del producto embarcado, las empresas devolvían a la Junta el dinero adelantado simultáneamente con el endoso por ésta de la carta de crédito emitida por el comprador internacional. En el caso, la Sala III del fuero confirmó la sentencia anterior, que había rechazado la demanda.

<sup>92</sup> CNACAF, Sala III, causa 23111/95, "S.A. Azucarera Argentina (Ingenio La Corona) c/ Estado Nacional - Secretaría de Energía s/ proceso de conocimiento", del 14/6/01.

<sup>93</sup> CNACAF, Sala III, causa 18.530/00, "Matadero y Frigorífico Antártico S.A.I.C. c/ Junta Nacional de Carnes s/ daños y perjuicios", del 16/11/00.

La Corte Suprema Dres. Fayt, Moliné O'Connell, en su voto de mayoría, declaró inconstitucional en juego en virtud de la ley 21.740, la demanda dentro de los límites de promover y controlar el fomento, destacando tan sólo la opinión de la doctrina<sup>95</sup>. Según el cual "la función de producción de ganado y corderos en las frigoríficas, que se otorga a los frigoríficos que se encuentran en el grupo integrado de fomento, y c) resultaba relevante el principio jurídico que vincula a las

De tal suerte, en tal procedimiento antes desestimado que nada tenía que haber incluido, a modo de

#### 4. Conclusiones.

De acuerdo con lo expuesto, las acciones que generan los registros de responsabilidad estatal, en ciertos casos resultan prístinamente netas, otras veces son de neto carácter bilateral, debe admitirse también que el contrato bilateral que suscita el contrato bajo la siempre "Metalmecánica", que co

<sup>94</sup> "Matadero y Frigorífico Antártico S.A.I.C. c/ Junta Nacional de Carnes", Fallos: 326: (aún no publicados).

<sup>95</sup> CASSAGNE, *Reflexiones*.

vió a los actores, en el  
a accionar subsidiaria  
estado por su actividad  
por no haberse demons-  
tra que se configure tal  
180:107), relación de  
cia de un deber jurídi-  
le enfatizar que corres-  
a prueba, la Sala III de  
un inhábiles a los fines  
perdida era discutible  
un porcentaje fijo de  
el caso, había resulta-

ación reglamentaria de  
os derivados del accio-  
e y luego en la quiebra  
o y Frigorífico Antárti-  
t actividad de fomento  
involucraba el otorga-  
exportadores registra-  
planto de fondos a los  
us productos y embar-  
y, luego de constatar la  
la transferencia de la  
dicha producción, en-  
% (luego reducida al  
barque y controlado el  
as devolvían a la Junta  
so por ésta de la carta  
En el caso, la Sala III  
rechazado la demanda.

La Corte Suprema confirmó la sentencia anterior<sup>94</sup>, y el voto de los Dres. Fayt, Moliné O'Connor y López hizo hincapié en la específica actividad estatal en juego en el caso, aludiendo a que, conforme al art. 1° de la ley 21.740, la demandada -Junta Nacional de Carnes- tenía competencia, dentro de los límites de sus atribuciones, para promover la producción y promover y controlar el comercio y la industria de ganados y carnes a fin de lograr la satisfacción de la demanda interna y el desarrollo de las exportaciones. De tal modo, se encuadró el accionar estatal en la actividad de fomento, destacando también el premencionado voto -en armonía con la opinión de la doctrina<sup>95</sup> - que: a) esa actividad anidaba en el principio según el cual "la función del Estado es subsidiaria de los particulares, y la producción de ganado y carnes, como su elaboración y comercio, se consideran funciones privativas de la iniciativa particular"; b) la actora fue uno de los frigoríficos que se benefició con el "singular sistema", tal que pertenecía al grupo integrado por cinco firmas del país favorecidas por esta política de fomento, y c) a los fines de la implementación de tal sistema, resultaba relevante el principio de buena fe que debe gobernar la relación jurídica que vincula a las partes.

De tal suerte, en tanto no había la firma cumplido los recaudos del procedimiento antes descrito conducido por la Junta demandada, se entendió que nada tenía que reclamar la actora ante el accionar estatal, que había incluido, a modo de sanción, la discontinuación del régimen.

#### 4. Conclusiones.

De acuerdo con lo expuesto, puede inferirse que las relaciones jurídicas que generan los regímenes de fomento -a efectos del eventual planteo de responsabilidad estatal, y en especial en punto a la prescripción- a veces resultan prístinamente contractuales o asimilables a tal encuadre, y otras veces son de neto corte reglamentario. Con criterio de flexibilidad, debe admitirse también que existen casos particulares que demuestran una bilateralidad tal que suscitan una protección similar a la que merecería un contrato bajo la siempre vigente doctrina del ya no tan legendario "Metalmeccánica", que continúa siendo aplicado, como se vio.

ntina (Ingenio La Corona) c/  
to", del 14/6/01.  
o Antártico S.A.I.C. c/ Junta

<sup>94</sup> "Matadero y Frigorífico Antártico S.A.I.C. c/ Junta Nacional de Carnes s/ daños y perjuicios", Fallos: 326: (aún no publicado) (8/9/2003).

<sup>95</sup> CASSAGNE, *Reflexiones sobre las Ayudas Públicas...*, cit., p. 606.

Sin lugar a dudas, determinar cuáles son los casos en los que se ha verificado una bilateralidad como la apuntada requiere repasar la jurisprudencia, en la cual abundan las modificaciones o discontinuaciones de los beneficios mediante actos de alcance general. Empero, no pueden dejar de destacarse, por un lado, los sanos lineamientos establecidos en precedentes como los mencionados, en uno de los cuales, inclusive, se hizo especial mérito de la buena fe que debe primar en la relación, y que eventualmente repercutiría en la seriedad del reclamo; y, por el otro, los supuestos en que se otorgó debida protección en los casos en que el acto otorgante del beneficio tenía como fuente una relación jurídica bilateral<sup>96</sup>.

Los regímenes de fomento significan una ayuda, del Estado, a los particulares<sup>97</sup>. Como tales, están sujetos a control judicial destinado a asegurar su razonabilidad<sup>98</sup> y su racional consecución<sup>99</sup>, y enseña la Corte Suprema que su invocación no basta para hacer primar la discrecionalidad<sup>100</sup>. Por ende, la interpretación de las normas en juego, en supuestos de reclamos de resarcimiento ante la modificación o terminación unilateral del beneficio, bajo la guía del señero "Carman de Cantón"<sup>101</sup> apuntará, más allá del planteo de responsabilidad incoado, a evaluar aquellas condiciones, gobernadas, asimismo -como vimos- por el principio de la buena fe.

Bástenos agregar, siquiera en forma tangencial, que, sin perjuicio de las circunstancias del caso y en especial de los agravios esgrimidos, el análisis de la situación contractual o extracontractual en la que se engarce la demanda de responsabilidad estatal en torno al tema que nos ocupa, puede ser ponderado desde la perspectiva de un acuerdo más general: el compromiso básico de la sociedad sobre materias neurales como el valor de la moneda, o la capacidad económica financiera del Estado para hacer frente al resultado económico -desembolso, pérdida de un ingreso- que la actividad de fomento específica depare.

En el marco de ese acuerdo básico, la oportuna información con que cuenten las partes, al momento del nacimiento de la relación jurídica de

<sup>96</sup> Ampliar en CASSAGNE, *Reflexiones sobre las Ayudas Públicas...*, cit., p. 608.

<sup>97</sup> ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Principios de Derecho Público Económico*, Fundación de Estudios de Regulación - Comares, Granada, 1999, p. 287.

<sup>98</sup> "Oberti", Fallos: 248:781 (1960).

<sup>99</sup> "Molinos Fénix S.A.", Fallos: 252:120 (1962).

<sup>100</sup> "Cámara Gremial de Productores de Azúcar", Fallos: 255:354 (1963).

<sup>101</sup> "Elena Carman de Cantón c/ Gobierno de la Nación", Fallos: 175:368 (1936).

fomento, esto es, a interrumpir el equilibrio por la fuerza que la relación de fomento en su formación y en su desarrollo de aprobación e derechos adquiridos efectuadas en este momento. Lo dicho se refiere al beneficio a la comunidad de todo régimen

casos en los que se ha  
 niere repasar la jurisprudencia  
 discontinuaciones de los  
 npero, no pueden dejar  
 s establecidos en prece-  
 ales, inclusive, se hizo  
 la relación, y que even-  
 ; y, por el otro, los su-  
 os casos en que el acto  
 ación jurídica bilateral<sup>96</sup>.

yuda, del Estado, a los  
 judicial destinado a ase-  
<sup>99</sup>, y enseña la Corte Su-  
 ar la discrecionalidad<sup>100</sup>.  
 ), en supuestos de recla-  
 minación unilateral del  
 intón<sup>101</sup> apuntará, más  
 aluar aquellas condicio-  
 rincipio de la buena fe.

al, que, sin perjuicio de  
 agravios esgrimidos, el  
 ual en la que se engarce  
 el tema que nos ocupa,  
 acuerdo más general: el  
 neurales como el valor  
 a del Estado para hacer  
 la de un ingreso- que la

na información con que  
 e la relación jurídica de

fomento, esto es, *ex ante*, evitará, claro es, vicisitudes posteriores que, al interrumpir el equilibrio original, representen cambios retroactivos incontrolables por la firma. Tal inteligencia sería aplicable tanto a los casos en que la relación de fomento nace de un contrato, como de un acto bilateral en su formación y efectos equiparable a aquél, o de un acogimiento seguido de aprobación estatal, tal que se hayan generado derechos acordados, derechos adquiridos, o derechos subjetivos, amén de las consideraciones efectuadas en este trabajo en relación a las situaciones meramente reglamentarias. Lo dicho cobra aun mayor relevancia cuando el mentado beneficio a la comunidad -al que alude la doctrina como contrapartida de justicia de todo régimen de fomento- ya se ha concretado, o está siéndolo.

*Públicas...* cit., p. 608.  
*conómico*, Fundación de Estu-

5:354 (1963).  
 //os: 175:368 (1936).