

Los plazos del 'RIGI' en la tradición jurídica argentina

Por Estela B. Sacristán^(*)

I. Introducción

En la vida cotidiana, las tradiciones o usos, o aquello a lo que estamos acostumbrados, o aquello con lo que, al menos nos hallamos familiarizados, suele ocupar un lugar más, o menos, relevante según las particularidades de la vida de cada uno.

En la jurisprudencia, las interpretaciones tradicionales o acostumbradas suelen ocupar un lugar mucho más importante. Es que, de una forma u otra, tendrán efectos en el mundo del Derecho y, seguramente, en el plano de la sociedad. En tal sentido, escuchemos a la Corte Suprema cuando, en 1939, se refería a una ley de 1897, y rechazaba el carácter vetusto de dicha ley en tanto la orientación, respecto de la cláusula constitucional en juego, era "constante" y teniéndose presente "*que la lógica interpretativa no podrá cambiar por el transcurso del tiempo.*" ¹ O escuchémosla en 1940, cuando se refería a "*los propósitos generales de la Constitución, con su liberalismo, con las facilidades que ha dado para fomentar el progreso y la prosperidad nacional (...).*" ² Ello contrasta con

(*) Doctora en Derecho (UBA, tesis calificada sobresaliente). Especialista en Derecho Administrativo Económico (UCA). Abogada (UMSA). Profesora titular del Taller de Doctrina y Jurisprudencia (UNLZ). Subdirectora de Derecho Administrativo - Revista de Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica (Abeledo Perrot). Secretaria del Instituto de Derecho Administrativo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires y miembro del Instituto de Derecho Constitucional "Segundo V. Linares Quintana" de dicha Academia. Desde 2005 se desempeña en el sector privado.

¹ *F. C. del Sud c/ Municipalidad de Juárez s/ repetición de pago*, Fallos: 183: 190, de 22/3/1939, esp. p. 202.

² "*Bunge, Julio Carlos c/ Estado Nacional*" – CSJN – 19/04/1940 (elDial.com - AA6E73) esp. p. 427.

conceptos novedosos o no tradicionales, emergentes de la labor interpretativa, como ser el de “juez espectador”³ o el del “modelo antropocéntrico.”⁴

En las leyes también solemos ver artículos a cuyo texto nos hallamos acostumbrados, como ser la expresión de la finalidad u objeto de la ley; la enumeración de definiciones y principios aplicables; una serie de reglas sustanciales y formales (procedimentales, procesales, tal vez sancionatorias); la delimitación de ámbitos de aplicación (subjeto; temporal; territorial); una inescapable especificación de la partida presupuestaria correspondiente; en su caso, invitación a las jurisdicciones provinciales a la adhesión; cláusulas de derogación expresa o implícita; entre otros supuestos.⁵ No podría decirse lo mismo de aquellas leyes en cuyo articulado se reconocen facultades jurisdiccionales a órganos administrativos, que la Corte Suprema considera, en 1960, propias del “Derecho público actual;”⁶ o de aquellas que, sorpresivamente, incluyen regímenes de caducidad de créditos contra el Estado;⁷ o aquellas que trasuntan un avance estatal, sin precedente, en la vida familiar.⁸

En el caso de las leyes que trasuntan actividad de fomento, por parte del Estado –las cuales, en rigor, son de antigua data en tanto enraízan en el fin de prosperidad nacional⁹–, se espera, en la caracterización legal de los beneficios

³ FAL FSA 18805/2014 – “Saavedra, Silvia Graciela y otro c/ Administración Nacional de Parques Nacionales Estado Nacional y otros s/ amparo ambiental” – CSJN - 25/02/2021 ([elDial.com](https://www.elDial.com) - AAC254); FAL CSJ 714/2016 – “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental” – CSJN – 11/07/2019 ([elDial.com](https://www.elDial.com) - AAB48C); CSJ 1314/2012 (48-M) – “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suc. Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo” – CSJN – 02/03/2016 ([elDial.com](https://www.elDial.com) - AA952D); CSJ 641/2011 (47-A) – “ACUMAR s/ Ordenamiento Territorial” – CSJN – 02/06/2015 ([elDial.com](https://www.elDial.com) - AA8FA5); CSJ 1569/2004 (40-M)/CS1 – “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios - daños derivados de la contaminación ambiental del Rio Matanza Riachuelo” – CSJN – 19/02/2015 ([elDial.com](https://www.elDial.com) - AA8D61); ASSUPA y otros c/ Y.P.F. S.A. y otros s/ daño ambiental, Fallos: 329: 3493, de 29/8/2006; entre otros.

⁴ Comunidad Aborigen de Santuario de Tres Pozos y otros c/ Jujuy, Provincia de y otros s/ amparo ambiental, Fallos: 346: 209, de 28/3/2023; CSJ 000916/2018/RH001 – “Minera San Jorge S.A. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ acción de inconstitucionalidad” – CSJN - 28/10/2021 ([elDial.com](https://www.elDial.com) - AAC81F), del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite; FAL CSJ 243/2014 – “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas” – CSJN - 16/07/2020 ([elDial.com](https://www.elDial.com) - AABD54); Expte. CSJ 528/2000 (36-B)/CS1 – “Buenos Aires, Provincia de c/ Santa Fe, Provincia de s/ sumarisimo -derivación de aguas” – 03/12/2019 ([elDial.com](https://www.elDial.com) - AAB964); FAL CSJ 140/2011 (47-B) – “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” – CSJN – 04/06/2019 ([elDial.com](https://www.elDial.com) - AAB3AA); CSJ 243/2014 (50-L) CS1 – “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas” – CSJN – 01/12/2017 ([elDial.com](https://www.elDial.com) - AAA458), entre otros.

⁵ Puede ampliarse, con provecho, en PÉREZ BOURBON, Héctor (2007) *Manual de técnica legislativa*, Buenos Aires: EdUCA y Konrad Adenauer Stiftung, pp. 39-40. Disponible en: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=591625b8-e7d7-77d2-f52b-a340e36d83ae&groupId=287460 (último acceso: 15/9/2024)

⁶ "FERNANDEZ ARIAS, ELENA Y OTROS C/ POGGIO, JOSE (SUCESION) - CSJN - 19/09/1960 ([elDial.com](https://www.elDial.com) - AA565), cons. 5°.

⁷ Ver L. 24447 (B.O. 30/12/1994) de aprobación del Presupuesto Ejercicio 1995, art. 26, y *The Bank of New York S.A. c/ Dirección General de Fabricaciones Militares s/ incumplimiento de contrato*, Fallos: 328: 2851, de 2/8/2005.

⁸ Ver L. 26150 (B.O. 24/10/2006) de programa nacional de educación sexual integral.

⁹ Recuerda el Prof. Punte que, en ocasión del Congreso General de las Provincias Unidas del Río de la Plata, de 1822, que sesionó entre diciembre de 1824 y agosto de 1827, se dictó una

comprendidos, la especificación del ámbito de vigencia de los mismos en el plano temporal. Tengamos presente, en este punto, que, como magistralmente razonara la Corte Suprema, “*el Congreso tiene el deber de proveer lo conducente a la prosperidad del país (...) por leyes protectoras de estos fines, y por concesiones temporales de privilegios. (...) La constitución (...) no ha establecido más limitación que la de que ellas temporales.*”¹⁰

Tal clase de delimitación de la vigencia en el plano temporal aparece en la Ley 27742 o Ley de Bases,¹¹ cuyo título VII establece el régimen de incentivo para grandes inversiones, o *RIGI*. Específicamente, su art. 178 establece que “*El VPU (...) gozará de la garantía de estabilidad prevista en el capítulo VI del presente título por un plazo de treinta (30) años contados desde la fecha de adhesión.*” A su vez, en el capítulo VI, art. 201, se prescribe: “*Los VPU adheridos al RIGI gozarán en lo que respecta a sus proyectos, de estabilidad normativa en materia tributaria, aduanera y cambiaria, consistente en que los incentivos otorgados en los capítulos IV y V del presente título no podrán ser afectados ni por la derogación de la presente ley ni por la creación de normativa tributaria, aduanera o cambiaria respectivamente más gravosa o restrictiva que las que se encuentran contempladas en el RIGI. La estabilidad tributaria, aduanera y cambiaria prevista en el presente, junto con la estabilidad regulatoria prevista en el presente artículo, tendrá vigencia durante los treinta (30) años siguientes de la fecha de adhesión por parte del VPU. (...).*”¹²

En este marco, podemos preguntarnos acerca de la extensión del plazo previsto en las normas transcritas, consistente en tres decenios; ello pues podría, hipotéticamente, acusarse la arbitrariedad del mismo, o incluso su carácter innovativo: pero no es así. Entiendo que tres órdenes de razones pueden avalar la opción ejercida por el legislador al fijar esa vigencia por tres decenios: (i) la experiencia legislativa argentina, que data de los primeros años de existencia de nuestro país; (ii) la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la materia que nos ocupa; (iii) la doctrina que halla, en la tradición, el origen de las normas. Veamos:

II. Experiencia legislativa argentina

Ley Fundamental de 23/1/1825; la misma “[e]ncomendó, al Congreso, ‘expedir progresivamente’ las disposiciones necesarias para los objetivos de ‘independencia, integridad, seguridad, defensa y prosperidad nacional’ (...).” PUNTE, Roberto A. (2017) en *Forum. Anuario del Centro de Derecho Constitucional*, Buenos Aires: EdUCA, N° 5: p. 62-78, esp. p. 67.

¹⁰ *Ferrocarril Central Argentino c/ Provincia de Santa Fe s/ repetición de pago indebido*, Fallos: 68: 227, de 3/7/1897, esp p. 235.

Ese “*proveer lo conducente a la prosperidad del país*” se incorpora en la denominada cláusula de la prosperidad, la cual, al decir del Prof. Santiago, es “*la cláusula más original y práctica de nuestra C.N., el artículo 67, inciso 16 (hoy, art. 75, inc. 18).*” SANTIAGO, Alfonso (2024) “Juan Bautista Alberdi, arquitecto del Estado argentino” en su *Discursos II. Semblanzas, presentaciones y exposiciones*, Buenos Aires: Universidad Austral Ediciones, pp. 49-63, esp. p. 58.

¹¹ L. 27742 (B.O. 8/7/2014) ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos.

¹² El destacado no es del original.

Diversas leyes sancionadas por el Congreso de la Nación han contemplado regímenes con extensiones temporales incluso mayores a la que nos ocupa. En tal sentido, pueden verse diversas leyes, algunas de antigua data, como ser las que se enumeran a continuación:

a) 40 años o más

La Ley de 21/6/1855¹³ aprobó el contrato con D. Allan Campbell para estudios y tareas necesarias en la construcción del ferrocarril de Rosario a Córdoba; previamente, el 2/4/1855, se había dispuesto, entre las bases de la contratación: “*Art. 9º. Los coches, carros, máquinas, herramientas y demás materiales para la construcción del ferrocarril, entrarán libres de toda clase de derechos fiscales.*”

¹⁴ Esta cláusula no preveía plazo determinado, mas, a todo evento, el plazo de la concesión era de noventa y nueve años (art. 5º). La Ley de 2/9/1862,¹⁵ luego de diversas vicisitudes, proveyó el plazo en un contexto de mayor detalle: “*Los materiales, útiles y artículos que fuere necesario importar del exterior para la construcción y consumo exclusivo del Ferro-carril, serán libres de todo derecho á su introducción, durante el término de la garantía. Así mismo, la propiedad del Ferro-carril será libre de toda contribución o impuesto por el mismo término.*” (art. 5º) El término de la garantía era de cuarenta años (art. 11). El contrato entre el Poder Ejecutivo Nacional y D. Guillermo Wheelwright, de 16/3/1863, aprobado por Ley de 23/5/1863, para la construcción del Ferrocarril Central Argentino también contempló un plazo de cuarenta años a los fines de los beneficios fiscales.¹⁶

La Ley de 22/8/1863¹⁷ declaró “*libres de derecho de importación, por el término de cincuenta años, todos los útiles y materiales necesarios para la construcción y explotación del ferrocarril entre la ciudad de Buenos Aires y el Puerto de Ensenada, y para sus estaciones y edificios, según lo convenido a este respecto entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y D. Guillermo Wheelwright.*”

Se previeron cuarenta años en la Ley de 5/10/1864¹⁸ para la exención del contrato de ejecución del Ferrocarril del Este (art. 6º). La Ley de 12/10/1863¹⁹ estableció que “*los materiales, útiles y establecimientos de propiedad de la Empresa, que fueren necesarios para la planteación y servicio de las vías de comunicación, serán libres de todo impuesto por el tiempo de la garantía,*” y el tiempo de la garantía era de cuarenta años.²⁰

¹³ R.N. 1855-231.

¹⁴ R.N. 1855-207.

¹⁵ R.N. 1862-473.

¹⁶ Ver: *La Compañía de Tierras Central Argentina c/ Provincia de Córdoba s/ exención de impuestos fiscales y cobro de pesos*, Fallos: 32: 318, de 10/11/1887, esp. p. 319. *Ferrocarril Central Argentino c/ Municipalidad de Villa María por cobro indebido de pesos*, Fallos: 90: 289, de 11/5/1901.

¹⁷ R.N. 1863-46.

¹⁸ R.N. 1864-162.

¹⁹ R.N. 1863-84.

²⁰ Arts. 14 y 9º.

La Ley de 23/8/1878,²¹ por la cual se concedió a D. Juan Coghlan el derecho de construir un ferrocarril que termine en la Ciudad de Rosario, estableció que, “[d]urante cincuenta años, la línea y todas sus dependencias quedarán libres de todo impuesto nacional y provincial.” (art. 6°)

La Ley Mitre 5315,²² de 1907, ley sobre concesiones de ferrocarriles “que en adelante se acordaren” –a la cual se podían acoger, bajo ciertas exigencias, las empresas de ferrocarriles existentes según el art. 19–, estableció, por su art. 8°, un término de cuarenta años, durante el cual “los materiales y artículos de construcción y explotación que se introduzcan al país, serán libres de derechos de aduana debiendo regir esta franquicia hasta el 1 de enero de 1947.” Durante ese término, de cuarenta años, la empresa pagaba, cualquiera hubiere sido la fecha de la concesión, una contribución única.²³ Empero, la Ley 5315 fue posteriormente afectada por las excepciones y las exclusiones respecto de dichas excepciones consagradas en la Ley 10657,²⁴ de 1919. Sin embargo, tiene que tenerse en cuenta la época de sanción de una y otra ley respecto de la época de otorgamiento de la concesión originaria y el inicio del término temporal del beneficio; la no imposición, v.gr., la voluntariedad respecto del acogimiento al régimen legal; y, en fin, el hecho de que ciertas concesiones, a la época de estas leyes, podría haber concluido o hallarse próxima ello.²⁵

b) Otros términos temporales de la época

Otros términos temporales de la época resultan también dignos de mención. La Ley de 5/9/1864²⁶ declaró libre de todo derecho la introducción de útiles y maquinarias para el establecimiento de fábricas de papel y pólvora del capullo del palo borracho, con un plazo de dieciocho meses para la instalación de aquéllas. Por Ley de 23/5/1865,²⁷ se autorizó la colocación de un empréstito con plazo de amortización que no sea inferior a veinte años, ni exceda los treinta y cinco. El plazo del arrendamiento para las Obras de Salubridad de la Capital, Ley

²¹ R.N. 1878-46.

²² L. 5315, de 1/10/1907, RN 1907-IV-441.

²³ Como explicara la Corte Suprema en *Ferrocarril Central Argentino, recurso de hecho en el juicio de apremio que le sigue la Municipalidad de La Banda*, Fallos: 182: 293, de 25/11/1938, esp. p. 296: “el ingeniero Mitre, al fundar en la Cámara de Diputados la [ley 5315], destacó expresamente que el art. 8°, por el cual se sometía a las empresas a un impuesto único, era fundamental en el régimen que se creaba y tendía no sólo a darles el medio de saber de antemano y a ciencia cierta cuál sería en cada ejercicio el renglón de sus gastos de explotación, sino también estabilidad a sus tarifas (...).”

²⁴ L. 10657 (B.O. 1/10/1919). Acerca de la interacción mutua, entre la L. 5315 y la L. 10657, ampliar, con provecho, en BIANCHI, Alberto B. (2012) “La Cláusula de Progreso. Con especial referencia a los ferrocarriles” *Revista de Derecho Constitucional*, Buenos Aires: IJ, N° 1: cita IJ-LXVI-604. Disponible en:

<https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=publicacion&idpublicacion=34&idediccion=97>

²⁵ Ver *Mórtola y Cía. c/ Ferrocarril Central Argentino s/ cobro de pesos*, Fallos: 120:372, de 20/3/1915, esp. p. 405, citando al diputado Mitre, quien expresa que el plazo originario para el beneficio otorgado –cuatro decenios– ya había concluido.

²⁶ R.N. 1864-151.

²⁷ R.N. 1865-217.

1992, ²⁸ fue de cuarenta y cinco años, y se previeron beneficios fiscales en materia de importaciones, y respecto de impuestos nacionales o municipales. ²⁹

c) Treinta años o más

La Ley 24196, ³⁰ de 1993, estableció, por su art. 8°, un plazo de treinta años: “[l]os emprendimientos mineros comprendidos en el presente régimen gozarán de estabilidad fiscal por el término de treinta (30) años contados a partir de la fecha de presentación de su estudio de factibilidad.”

La Ley 24857, ³¹ de 1997, estableció, en su art. 1°, que “[t]oda actividad forestal así como el aprovechamiento de bosques comprendidos en el régimen de la ley 13.273, de defensa de la riqueza forestal (texto ordenado en 1995) gozarán de estabilidad fiscal por el término de treinta y tres (33) años contados a partir de la fecha de presentación del estudio de factibilidad del proyecto respectivo.”

La Ley 25080, ³² de 1999, instituyó “un régimen de promoción de las inversiones que se efectúen en nuevos emprendimientos forestales y en las ampliaciones de los bosques existentes, que regirá con los alcances y limitaciones establecidas en la presente ley y las normas complementarias que en su consecuencia dicte el Poder Ejecutivo nacional.” Asimismo, por dicho régimen, “se podrá beneficiar la instalación de nuevos emprendimientos forestoindustriales y las ampliaciones de los existentes, siempre y cuando se aumente la oferta maderera a través de la implantación de nuevos bosques. Dichos beneficios deberán guardar relación con las inversiones efectivamente realizadas en la implantación.” En lo que aquí interesa, su art. 8° estableció que “[l]os emprendimientos comprendidos en el presente régimen gozarán de estabilidad fiscal por el término de hasta treinta (30) años, contados a partir de la fecha de aprobación del proyecto respectivo. Este plazo podrá ser extendido por la autoridad de aplicación, hasta un máximo de cincuenta (50) años de acuerdo a la zona y ciclo de las especies que se implanten.”

III. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

En la jurisprudencia de la Corte Suprema se aprecian fallos que involucran beneficiarios de medidas de fomento –con plazos tan o más extensos que los del ‘RIGI’–, resueltos en forma armónica con el recaudo de temporalidad previsto en la cláusula de la prosperidad consagrada en la Constitución Nacional desde 1853.

Salvo excepciones, se trata, en general, de casos en los que, implícitamente, se confrontó la fortaleza de la duración del beneficio respectivo frente a medidas legislativas del orden provincial. Cabe adelantar que se advertirán modulaciones

²⁸ R.N. 1887-198.

²⁹ Art. 1°, cl. 1ª. y 16.

³⁰ L. 24196 (B.O. 24/5/1993)

³¹ L. 24857 (B.O. 11/9/1997)

³² L. 25080 (B.O. 19/1/1999)

en la verbalización, por parte del Alto Tribunal, del plazo involucrado: desde expresiones más elípticas hasta claras consignaciones del elemento temporal involucrado. Así:

En *Ferrocarril Central Argentino c/ Provincia de Santa Fe*, de 1897,³³ en torno al contrato aprobado por ley de 23/5/1863, ley ya recordada en la sección precedente de este trabajo, se recordó la exención otorgada y la limitación de temporalidad exigida por la cláusula de la prosperidad, y se afirmó que “*en cuanto a la temporalidad de la exención, el caso sub-judice la contiene.*” En el caso, se ordenó la devolución del impuesto provincial indebidamente cobrado.

En *Ferrocarril Central Argentino c/ Municipalidad de Villa María*, de 1901,³⁴ se hizo referencia al contrato aprobado por ley del Congreso del 23/5/1863, celebrado entre la Nación y la empresa constructora del Ferrocarril Central Argentino, y –más relevante aún–, se hizo hincapié en que la exención de todo impuesto se había otorgado “*por tiempo determinado, que aun no ha vencido.*”³⁵ Ya vimos en la sección precedente de este trabajo que ese plazo era de cuarenta años. En el caso, con cita de *Ferrocarril Central Argentino*, de 1897,³⁶ se confirmó la sentencia anterior, que había ordenado la devolución de la suma indebidamente exigida, por la municipalidad demandada, a la empresa constructora actora.

En *Ferrocarril Central Argentino c/ Municipalidad de Rosario*, de 1906,³⁷ la Corte Suprema fue comparativamente más clara respecto del plazo de la exención: “*(...) el contrato aprobado por la ley citada tenía establecido en su artículo 4° que los materiales útiles y artículos que fuere necesario importar del exterior para la construcción y uso exclusivo del Ferrocarril serán libres de todo derecho de introducción durante el periodo de 40 años así mismo la propiedad del Ferrocarril y sus dependencias serán libres de toda contribución o impuesto por el mismo término.*”³⁸ En el caso se exoneró al ferrocarril del pago de “impuestos provinciales o municipales,” al igual que en *Ferrocarril Central Argentino c/ Municipalidad del Rosario*, de 1906,³⁹ por los períodos no consentidos. También se advierte claridad en la expresión de la extensión del plazo involucrado en *Mórtola*, de 1915.⁴⁰

³³ *Ferrocarril Central Argentino c/ Provincia de Santa Fe s/ repetición de pago indebido*, Fallos: 68: 227, de 3/7/1897.

³⁴ *Ferrocarril Central Argentino c/ Municipalidad de Villa María por cobro indebido de pesos*, Fallos: 90: 289, de 11/5/1901.

³⁵ *Ferrocarril Central Argentino c/ Municipalidad de Villa María por cobro indebido de pesos*, Fallos: 90: 289, de 11/5/1901, cons. 1°.

³⁶ *Ferrocarril Central Argentino c/ Provincia de Santa Fe s/ repetición de pago indebido*, Fallos: 68: 227, de 3/7/1897.

³⁷ *Ferrocarril Central Argentino c/ Municipalidad de Rosario*, Fallos: 104: 73, de 31/3/1906.

³⁸ *Ferrocarril Central Argentino c/ Municipalidad de Rosario*, Fallos: 104: 73, de 31/3/1906, cons. 3°

³⁹ *Ferrocarril Central Argentino c/ Municipalidad del Rosario s/ inconstitucionalidad de impuesto y devolución de dinero*, Fallos: 104: 96, de 5/4/1906.

⁴⁰ *Mórtola y Cía. c/ Ferrocarril Central Argentino s/ cobro de pesos*, Fallos: 120:372, de 20/3/1915, esp. p. 405, citando al diputado Mitre: “*El ferrocarril Central Argentino ha tenido exoneración de derechos por cuarenta años. Fue uno de los ferrocarriles originales, el primero que se hizo fuera de la provincia de Buenos Aires, de Córdoba al Rosario un vínculo de unión que estrechó los*

En *Ferrocarril Central Argentino c/ Municipalidad de la Capital*, de 1918,⁴¹ se estableció una distinción entre las empresas de ferrocarriles en general, y aquellas que optaran por acogerse voluntariamente a la Ley 5315, de 1907. Para estas últimas, quedaban, según el cons. 4º, sin efecto las franquicias que estuvieran vigentes al momento de la opción. De ello puedo entender que, sólo para aquellas empresas que, en forma voluntaria, se acogieran a la Ley 5315, el plazo originariamente previsto para la exención quedaba modificado. La cuestión fue estudiada en forma más detallada en *Ferrocarril Central Argentino c/ Fisco Nacional*, de 1925,⁴² en el cual se hizo mención, derechamente, de “*las franquicias [de la Ley 5315, de 1907, art. 8º] hasta el 1º de enero de 1947*” (cons. 3º) y se efectuó la distinción respecto de qué se hallaba gravado, concluyéndose en que las instalaciones en cuestión eran ajenas al transporte ferroviario, con lo que se hallaban excluidas de la exención (cons. 8º).

Más recientemente, en *Cerro Vanguardia*, de 2009,⁴³ en el cual se hallaba en juego el beneficio previsto en la Ley 24196, de 1993, la Corte Suprema dejó constancia, claramente, de que la actora “*(...) goza, desde el año 1996, del régimen de estabilidad fiscal instituido por el art. 8º de la ley 24196 de inversiones mineras y que consiste, en síntesis, en el compromiso del Estado que por el plazo de treinta años no incrementará la carga tributaria de los emprendimientos mineros comprendidos en ese régimen, tomando como referencia la resultante de las normas vigentes al momento de presentación del estudio de factibilidad.*” Agregó que esa ley, “*con la finalidad de promover las inversiones en el sector minero, estableció la estabilidad por un determinado lapso (...).*” De este modo, al fallarse, entiendo que se honró, elípticamente, el claro plazo de tres decenios, en el marco de las competencias del Congreso bajo el art. 75, inc. 18, Const. Nac.

IV. Doctrina relevante

De los extensos plazos consagrados en normativa como la reseñada en la sección II, así como a partir de la muestra jurisprudencia de la sección III, puedo poner de resalto: (i) la extensión de los términos temporales comprendidos, de varios decenios, incluso más extensos que los tres decenios del “RIGI;” (ii) matices en el modo de aludir a los términos temporales involucrados, transitándose de formas elípticas a la clara expresión de la cantidad de decenios involucrados; (iii) un evidente despliegue de claridad en la redacción de los fallos más cercanos en el tiempo; (iv) desde una perspectiva general, el elemento de temporalidad en los beneficios previstos en un marco de armonía con el recaudo de temporalidad establecido en el actual art. 75, inc. 18, Const. Nac. o cláusula

lazos de la nacionalidad. Tuvo todas las exoneraciones de que el Congreso hizo objeto a las concesiones ferroviarias de esa época. Los cuarenta años han transcurrido y el ferrocarril actualmente paga derechos de Aduana (...).”

⁴¹ *Ferrocarril Central Argentino c/ Municipalidad de la Capital s/ cobro de pesos*, Fallos: 127: 189, de 2/4/1918.

⁴² *Ferrocarril Central Argentino c/ Fisco Nacional*, Fallos: 144: 408, de 5/10/1925.

⁴³ C. 3378. XLII. – “*Cerro Vanguardia S.A. (TF 22.172-I)c/DGI*” - CSJN – 30/06/2009 (elDial.com-AA55F8)

del progreso, en consonancia con la jurisprudencia que refleja esa apoyatura constitucional.⁴⁴

La extensión de los plazos previstos en la normativa reseñada, algunos de los cuales se reflejan en la jurisprudencia correspondiente, podrían, a primera vista, parecer mero fruto de la discrecionalidad legislativa. Aunque también podrían trasuntar la concreción, desde los albores de nuestra historia constitucional, hasta el presente, de una práctica legislativa consolidada, previsor y atenta a los desafíos involucrados para el beneficiario del régimen. Esta práctica legislativa posee la virtualidad, a su vez, de guardar arreglo con la doctrina que ha estudiado el origen de las normas o reglas de derecho en las prácticas reiteradas pasadas.

a) Origen en las prácticas

Enseña Ullmann-Margalit que, además de los componentes positivistas que una ley formal tendrá, la misma, en tanto norma, no dará inicio a su existencia en un cierto momento, ni será sólo el resultado de una cantidad, administrable, de actos identificables; antes bien, esa norma será “*la resultante de complejos esquemas de conducta de una cantidad de gente a lo largo de un lapso de tiempo dado.*”⁴⁵

No es este un enfoque histórico en la tarea de escudriñar el origen o emerger de la norma, sino tan solo un dato estructural de su existencia. La misma enraizará o se hallará motivada en costumbres,⁴⁶ tradiciones, prácticas, hábitos, regularidades, constantes o repetidos proceder. Cualquiera su denominación, eventualmente podrán adquirir forma de regla de derecho o norma –ley formal, en nuestro caso–. Ya convertida en norma o regla de derecho, honrará el bien común,⁴⁷ con lo que se descarta que pueda estar enderezada al exclusivo bien de quienes la sancionen.

b) Prácticas generadoras de expectativas

⁴⁴ E. 102. XLVII. ORI – “Estado Nacional c/ Tucumán, Provincia de s/Acción de lesividad” – CSJN - 10/10/2023 ([elDial.com - AADB01](#)); F. 34. XL. ORI – “Fisco Nacional -Administ. Fed. Ing. Públicos- c/ San Luis, provincia de s/acción de lesividad” – CSJN - 03/10/2023 ([elDial.com - AADAB0](#))

⁴⁵ ULLMANN-MARGALIT, Edna (1977) *The Emergence of Norms*, Oxford: Clarendon Press, p. 7 y ss.

⁴⁶ Un claro ejemplo se lee en BASTIT, Michel (2005) *El nacimiento de la ley moderna*, Buenos Aires: EdUCA, Nora Pereyro (trad.), p. 136: “[el legislador] en Inglaterra decidirá que hay que circular por la izquierda a causa de una antigua costumbre que se impuso y se incorporó a la ciudad como una parte de su naturaleza.”

Debe diferenciarse esta acepción del término costumbre o mero uso, de la costumbre como fuente del derecho. Como explica el prof. Cassagne, la costumbre, como fuente del Derecho, se halla conformada por el *usus*, con más la *opinio iuris vel necessitatis*; a su vez, entiende que “*la estructura del ordenamiento no sólo está constituida por las normas positivas, sino también por los principios generales y por los usos, prácticas y costumbres (art. 1º, Cód. Civ. y Com.)*.” CASSAGNE, Juan Carlos (2024) *Curso de Derecho administrativo*, Buenos Aires: Thomson Reuters La Ley, 14ª. edición actualizada y ampliada, t. I, p. 212 y p. 215.

⁴⁷ BASTIT, Michel (2005) *El nacimiento de la ley moderna*, Buenos Aires: EdUCA, Nora Pereyro (trad.), p. 136 y ss. ALESSE, Francesca (2018) *Aristotle on Prescription. Deliberation and Rule-Making in Aristotle’s Practical Philosophy*, Leiden, Boston: Brill, p. 1. POSTEMA, Gerald (2019) *Utility, Publicity and Law*, Oxford: Oxford University Press, pp. 179-181, y sus citas.

Al firme elemento “tradición” del párrafo precedente, entiendo que puede sumarse otro componente igualmente relevante: la formación de “expectativas.” Las prácticas existentes, explica Fuller, contendrán implicaciones: si superamos la concepción de que las normas son sólo mandatos, y consideramos que las mismas permiten una interacción humana ordenada, la interpretación de las palabras escritas no será tan radicalmente distinta de la de las conductas o prácticas anteriores.⁴⁸

c) Interpretación amplia. La “limitación”

En la breve muestra legislativa y jurisprudencial de las secciones II y III percibo la formación de una tradicional concepción de las normas en materia de actividad de fomento en la que los plazos identificados en la sección I hallan suficiente quicio teórico constitucional en punto a las expectativas que pueden generar en los beneficiarios. Ello, teniendo en cuenta que es de la esencia misma de un orden constitucional visualizar a esas expectativas como “norte,” en especial si se toma en consideración su justificación o motivo en el plano humano o de la sociedad y los correspondientes beneficios indirectos en tal plano.

Esta tesitura involucra –es claro– el cumplimiento de exigencias morales, amén de jurídicas. Al decir de Fuller: “*no solo que el gobierno se vea obligado por sus normas verbalizadas y dadas a publicidad, sino también que respete las expectativas justificadas creadas por el tratamiento que dio a situaciones no controladas por normas explícitamente anunciadas.*”⁴⁹

Tal plataforma, respetuosa de las tradiciones, normas, y expectativas justificadas generadas, puede inspirar interpretaciones jurisprudenciales sanas para los intereses en juego, e incluso con efectos amplificados. Tal actitud es la que detecto en *Cerro Vanguardia*.⁵⁰ Ello pues, (i) además de adoptarse, en el fallo, una postura interpretativa no restrictiva respecto del beneficio bajo estudio en su faz subjetiva, cabe poner de resalto que, (ii) en su cons. 9° se hizo expresa mención de la “limitación” que el régimen conllevaba para el propio Estado, con invocación del art. 75, inc. 18, Const. Nac. Dicho cons. 9°, en lo pertinente, expresa: “*Que por otra parte debe ponderarse que la limitación que se impuso el propio Estado mediante la ley 24.196, al asegurar a las empresas que encaren emprendimientos mineros la estabilidad fiscal por un plazo de treinta años (...).*”

51

Esa “limitación,” en tanto tal, no estaba consagrada en forma literal en el articulado de la ley respectiva. Sin embargo, así fue ponderada por la Corte Suprema, con amplios y saludables efectos, en la medida en que la tuvo por

⁴⁸ FULLER, Lon L. (1964) *The Morality of Law*, New Haven and London: Yale University Press, revised edition, pp. 228-229.

⁴⁹ FULLER, Lon L. (1964) *The Morality of Law*, New Haven and London: Yale University Press, revised edition, pp. 234.

⁵⁰ C. 3378. XLII. – “*Cerro Vanguardia S.A. (TF 22.172-I)c/DGI*” - CSJN – 30/06/2009 (elDial.com-AA55F8)

⁵¹ C. 3378. XLII. – “*Cerro Vanguardia S.A. (TF 22.172-I)c/DGI*” - CSJN – 30/06/2009 (elDial.com-AA55F8), cons. 9° (el destacado no es del original).

dirigida no a la sola rama Legislativa de gobierno, sino al Estado argentino todo. En otras palabras, una hipotética “limitación congresional”⁵² parecería haber devenido, pretorianamente, “limitación estatal” o “limitación dirigida a todos los órganos constitucionales” que lo conforman.

V. En síntesis

Al inicio de estas breves líneas me preguntaba acerca de la extensa duración de los términos temporales previstos para el ‘RIGI’ (sección I). Un breve rastreo legislativo me permitió aislar una muestra que se origina en los albores de nuestra existencia como Nación, y en ella se aprecian términos temporales incluso de mayor duración que los tres decenios del mencionado régimen (sección II). En la jurisprudencia respectiva se evidencian modulaciones en la verbalización del plazo involucrado, desde alusiones casi crípticas hasta claras verbalizaciones de la cantidad de años comprendidos en el beneficio (sección III). De la muestra legislativa y jurisprudencial entiendo que se infiere una tradición no injerencia judicial en cuanto a la duración temporal del régimen pero, además, de la misma surge una práctica reiterada (sección IV.a), la cual, a su turno, puede visualizarse como generadora de expectativas para los beneficiarios (sección IV.b). Un doble basamento, moral y jurídico, parece haber orientado soluciones sanas para los intereses en juego, e incluso con efectos de amplio alcance en tanto depararon una limitación en relación con el Congreso sino en relación con el Estado argentino todo (sección IV.c).

En suma, la reiterada práctica legislativa repasada, los términos temporales emergentes de la misma para regímenes como los recordados, así como la jurisprudencia que directa o indirectamente los ha estudiado, conforma una tradición a la cual los plazos del ‘RIGI’ se incorporan en forma armónica, nutriéndose de la experiencia pasada y, de tal modo, fortaleciéndose para el devenir, para el caso de que en algún futuro, los mentados plazos puedan, *ad libitum*, pasar a ser considerados disvaliosos, inoportunos, desdeñables o preteribles.

Citar: elDial DC34FC

copyright © 1997 - 2024 Editorial Albrematica S.A. - Tucumán 1440 (CP 1050) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina

⁵² Ya me refería a las autorrestricciones congresionales en “Inversiones y estabilidad de las leyes: a propósito del ‘RIGI’”, Buenos Aires: Ministerio de Justicia, Sistema Argentino de Información Jurídica, 2024, Id SAIJ: DACF240100.