



Acerca de la vigencia del régimen promocional de Tierra del Fuego

Ezequiel Cassagne

19 Ago, 2018 02:01 a.m. Actualizado: 19 Ago, 2018 01:12 p.m. AR

Guardar

Nota escrita en coautoría con Patricio García Moritán

En la segunda mitad del siglo XIX, Brasil y Argentina implementaron regímenes promocionales en Manaos y Tierra del Fuego, respectivamente, con la finalidad de incentivar la actividad económica en esas áreas teniendo en cuenta sus peculiares condiciones geográficas.

A diferencia del régimen de Brasil, que siempre tuvo un plazo de vigencia específicamente previsto, el régimen implementado en la Argentina por ley 19640 no estableció ningún límite temporal. De hecho, la ley habilitó al Poder Ejecutivo Nacional a ejercer ciertas potestades reglamentarias, pero siempre con la finalidad, clara y concreta, de lograr un mayor desarrollo económico de las áreas promovidas por dicha ley. En otras palabras, no se confirió la potestad de limitar al régimen y, mucho menos, por supuesto, de extinguirlo. Bajo esa perspectiva, **mientras que en Brasil basta dejar vencer el plazo fijado para que se extinga el régimen, en el caso argentino es necesaria una declaración legislativa.**

En el año 1991, Argentina constituyó el Mercosur junto a Brasil, Paraguay y Uruguay como un proceso de integración regional progresivo que debía estar conformado para el 31 de diciembre de 1994. En camino a esa integración, el Consejo del Mercado Común (CMC) entendió que la subsistencia de los regímenes de Manaos y Tierra del Fuego podía provocar distorsiones en los flujos comerciales, de inversión y en los ingresos aduaneros, de modo que se decidió que tales regímenes funcionarían "hasta el año 2013" (decisión CMC n° 8/94). El plazo se fijó a la luz de la vigencia que tenía, en aquel entonces, el régimen de Manaos.

Si bien la supremacía del derecho comunitario derivado del Mercosur es una cuestión ciertamente debatible, nuestro país aplicó directamente el compromiso asumido y dictó diversas normas contemplando como plazo de finalización del régimen el 31 de diciembre de 2013 (por ejemplo, los decretos 479/95, 998/98 y 490/03). No obstante, el 19 de diciembre de 2003, Brasil extendió la vigencia del régimen de Manaos hasta el año 2023. Como es evidente, esa decisión unilateral de Brasil implicó apartarse del compromiso asumido en la decisión CMC n° 8/94.

Frente a los hechos, **el Poder Ejecutivo Nacional optó también por apartarse de la decisión 8/94 y dispuso la prórroga de la vigencia del régimen promocional hasta el 31 de diciembre de 2023, remarcando expresamente que la medida se adoptaba para evitar que, con motivo de la continuidad del régimen de Brasil, se produjese un impacto negativo en las inversiones y la actividad productiva de la provincia (decreto 1234/07).**

Pese a la evidente modificación de las condiciones acordadas, en el seno del CMC nunca se revisó la decisión CMC n° 8/94 ni se modificó el plazo allí acordado. No obstante, mal que mal, hasta este punto los países involucrados mantenían un mismo plazo de finalización de los regímenes (año 2023). Pero en 2014 Brasil aprobó una nueva prórroga a su régimen de Manaus hasta el año 2073. Ante la nueva decisión unilateral de Brasil y la aproximación del año 2023, es necesario realizar las siguientes precisiones.

La decisión de fijar un plazo específico para la finalización del régimen (primero el año 2013) se adoptó en el marco de un proceso específico de integración y como consecuencia directa de la decisión CMC 8/94. Esa decisión no puede considerarse hoy vigente en el ámbito internacional. Primero, porque esa decisión quedó extinguida y, de cumplimiento imposible, al menos sin un nuevo acuerdo entre las partes, ante la prórroga de los regímenes promocionales (hasta 2023) decidida primero por Brasil y después por Argentina. Así pareció reconocerlo el propio CMC, que instruyó al Grupo Mercado Común a definir, antes de su primera reunión ordinaria de 2013, la revisión de la decisión 8/94, teniendo en cuenta, entre otras cuestiones, la evolución en la materia. Pero, además, porque **el proceso de integración del Mercosur, tal y como se concibió en 1991 y se percibía en 1994, ya no existe más y no tiene perspectivas de ser cumplido.**

En tal sentido, sin una vigencia clara en el ámbito internacional, la extinción acordada entre los países a través de la decisión CMC 8/94 carece de toda eficacia en el ordenamiento interno. Ello facilita comprender la validez jurídica del decreto 1234/07, que extendió el plazo hasta el año 2023.

Pero esa falta de vigencia se confirma también desde una perspectiva constitucional, puesto que **el compromiso argentino de finalizar el régimen promocional ha perdido toda reciprocidad, sobre todo a partir de la decisión de Brasil de extender su régimen hasta el año 2073.** Es de recordar que el artículo 75, inciso 24, de la Constitución Nacional dispone la delegación de competencias y jurisdicciones a organizaciones supraestatales siempre "en condiciones de reciprocidad e igualdad". **Quebrada la reciprocidad de parte de Brasil, no sería constitucionalmente válido sostener que el país se encuentra aún vinculado a un plazo de finalización del régimen,** sea el de la decisión CMC 8/94 u otro posterior. Incluso más, el propio Poder Ejecutivo Nacional reconoció en el decreto 1234/07 la inexistencia de vinculación con el plazo original y la necesidad de seguir la vigencia de Brasil para evitar un impacto negativo en las inversiones y la actividad productiva de la provincia.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que la limitación temporal no resulta obligatoria para la República Argentina, tanto desde un análisis internacional, como constitucional, cualquier plazo de finalización queda sin sustento.

Ello obliga a insistir en que la ley 19640 nunca previó en su texto la extinción del régimen. Por el contrario, la ley solo otorgó al Poder Ejecutivo algunas facultades que, ciertamente, no podrían servir de fundamento para disponer el fin del régimen. Por más amplias que se quieran interpretar las competencias del Poder Ejecutivo en el marco de dicha ley, todas ellas deben ser ejercidas en la medida en que tiendan a un mayor desarrollo de la zona, y no a lo contrario (conf. artículo 32, ley 19640). Fuera de la ley, el Poder Ejecutivo no tiene competencias en la materia por el principio de legalidad.

En definitiva, **cualquier intento por sostener que el régimen se extinguiría en el año 2023 implicaría brindar al decreto 1234/07 un alcance incompatible con la ley 19640 y, por lo tanto, inconstitucional.**

Desde esa perspectiva, lo más razonable es entender que el régimen debe seguir después del 31 de diciembre de 2023, salvo que sea expresamente derogado por una ley del Congreso. Pero incluso si se optara por sancionar una ley, en sentido material y formal, para que ella sea constitucionalmente válida, deberá respetar los principios constitucionales de desarrollo armónico y progresividad, que se desprenden de los artículos 75, incisos 2, tercer párrafo, 18 y 19, y 125, de la Constitución Nacional. Ello es así porque, cuando se adoptan políticas públicas, naturalmente se genera una correlativa obligación del Estado de adoptar medidas paralelas que tiendan a reducir al mínimo posible los perjuicios que ellas pueden provocar.

A la luz de todo lo dicho, **no existe un plazo jurídicamente válido que extinga el régimen promocional de Tierra del Fuego**, puesto que aquel debe surgir de una ley que contemple una modificación gradual del régimen, respetando los principios constitucionales de progresividad, desarrollo armónico e integrado del país.

Ambos autores son abogados.