Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 21 de Junio de 2022

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que a fs. 64/113 Igarreta S.A.C.I., con domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, promueve acción declarativa de certeza -con fundamento en los arts. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y 43 de la Constitución Nacional- contra la Provincia de Santa Fe, a fin de que se declare la ilegitimidad e inconstitucionalidad de los arts. 1°, 5°, 6° y 7° de la ley provincial 13.505 en tanto establecen un régimen que -según sostiene- restringe, dificulta e intenta excluir la intervención de empresas radicadas "y/o" constituidas en las demás provincias del marco de contrataciones aplicable al sector público provincial. Ello por cuanto, afirma, tales normas instituyen un sistema arbitrario y discriminatorio de preferencia obligatorio para adquirir bienes originados o producidos en el territorio provincial y/o contratar obras o servicios de proveedores locales.

Manifiesta que la demandada aplica la ley cuestionada aun cuando no se reglamentó en el plazo establecido en su art. 21. Esa circunstancia, según considera, torna su aplicación desproporcionada y arbitraria.

Explica que su actividad consiste en adaptar los vehículos fabricados por las terminales automotrices a las necesidades de sus clientes y, en particular, a las del sector público. Asimismo, es concesionaria oficial de Ford Motor Argentina S.A. para las ventas al referido sector público y, a

partir de los años 90, fabrica e importa máquinas para el desarrollo de equipos de generación eléctrica.

Expone que, en los procedimientos licitatorios aplicables a la industria automotriz, los márgenes y porcentajes de utilidad son muy reducidos. Así, un margen del 5%, muy inferior al ponderado por los arts. 5° y 7° de la ley 13.505, constituye una barrera que impide la contratación de personas radicadas fuera del territorio provincial y, de tal forma, una evidente afectación por tratamiento desigual y desproporcionado a un vecino de distinta provincia, como así también al comercio interjurisdiccional tutelado y garantizado por el Congreso de la Nación (inc. 13, art. 75 de la Constitución Nacional).

Manifiesta que, en el marco de una licitación convocada para la adquisición de camionetas para patrullaje, y luego de que se le hubiera comunicado la preadjudicación, la provincia demandada emitió una nueva y la reemplazó por otra empresa. Es decir, su oferta no fue desestimada ni adjudicada, sino que, a través del decreto provincial 588/17, fue pasada por alto y omitida en su ponderación, a la luz del régimen implementado por las normas aquí cuestionadas. De ese modo concluye en que la provincia excluyó una oferta económicamente más favorable al sector público provincial y adjudicó la licitación a una entidad privada provincial que no produce los bienes, sino que los adquiere en otra provincia.

Expresa que, a partir de entonces, a pesar de carecer de toda reglamentación y/o precisión en cuanto a su alcance, el sector público en la Provincia de Santa Fe impuso la estricta aplicación del régimen de la ley 13.505 obstando la participación de la parte actora en procesos licitatorios y concursos.

Efectúa una sucinta descripción de las disposiciones que establecen el régimen de compre y contrate local que cuestiona y concluye en que la ley local 13.505: a) no puede, a diferencia de las normas federales que establecen la política de compre argentino, ser calificada como un régimen que establece un trato preferencial tendiente a promover y fomentar la industria y los productos santafesinos; b) carece de reglamentación que haga a su razonabilidad; y c) constituye, en los hechos, una barrera o aduana interior que impide a personas y empresas radicadas fuera del territorio de la Provincia de Santa Fe acceder a contrataciones con el sector público de dicha jurisdicción.

Considera que el aludido régimen atenta contra los principios de competencia, concurrencia, igualdad y regularidad en materia de contrataciones, al pretender otorgar preferencia a empresas radicadas en la jurisdicción, incluso cuando los productos son importados o producidos en terceras provincias; ello, en palmario apartamiento del principio de igualdad consagrado en el art. 16 de la Constitución Nacional.

Expresa que el marco regulatorio establecido debería interpretarse y caracterizarse como un mecanismo de derecho público provincial, por el cual entidades contratistas del sector público local canalicen su poder de contratación, bajo ciertas condiciones, a la industria provincial, pero "como instituto destinado a la sustitución del ingreso de productos importados que afecten a determinados sectores o factores productivos de la provincia".

En ese sentido, señala que "el instituto siempre debería ser focalizado para el fomento de la industria local de Santa Fe y, a la luz de la ley 25.551, de preferencia". Empero, según afirma, "ello no se cumplimentó, en forma conjunta con la imputable omisión del Ejecutivo provincial en proceder a su reglamentación a la luz del artículo 21 de la Ley 13.505".

Por otro lado, sostiene que esa preferencia debería observar en forma integral un alcance objetivo y subjetivo, bajo apercibimiento de tornarse desproporcionada y hasta inaplicable a distintos tipos de productos ajenos al territorio provincial.

Sobre esa base, argumenta que se debería fijar el límite de intervención estatal en el marco de contrataciones del sector público -en desmedro del principio de concurrencia de los oferentes-, so pena de arbitrariedad.

Para fundamentar la inconstitucionalidad solicitada expone que el aludido régimen importa: a) un ejercicio indebido por la demandada de competencias expresamente otorgadas por la

Constitución (art. 75, inc. 13) al Gobierno Nacional, tal como lo es la regulación del comercio interjurisdiccional; b) la afectación de los arts. 9°, 10 y 11 de la Ley Fundamental que prohíben el establecimiento de aduanas interiores y consagran la igualdad de trato entre vecinos de distintas provincias; y c) la violación de la supremacía del derecho federal por sobre el derecho provincial y de la garantía de igualdad (arts. 31 y 16 de la Constitución Nacional).

Expresa reserva de ampliar los términos de la pretensión principal y de la medida cautelar para el supuesto que, durante la sustanciación del proceso, la demandada reglamente la ley que aquí cuestiona.

Por último, solicita el dictado de una medida cautelar por la que se ordene, a su respecto, la suspensión del régimen de preferencia instituido por las normas que impugna, en el marco de los procedimientos licitatorios y del régimen de contrataciones de la administración y/o sector público de la provincia demandada. En subsidio, pide que, hasta tanto se reglamente la ley 13.505 o hasta que se dicte sentencia en esta causa, se establezca la inaplicabilidad a su respecto de ese régimen, con el propósito de habilitar la concurrencia de Igarreta S.A.C.I. a procedimientos licitatorios "y/o" a la contratación en el ámbito de la Provincia de Santa Fe.

2°) Que a fs. 122/124 la señora Procuradora Fiscal dictamina que la presente causa corresponde a la competencia

originaria de este Tribunal, dado que considera que la pretensión exige -esencial e ineludiblemente- dilucidar si lo dispuesto en las normas impugnadas interfiere en el ámbito que le es propio a la Nación en lo relacionado con la regulación del comercio interjurisdiccional y al establecimiento de aduanas interiores, lo cual permite asignarle -a su entender- manifiesto contenido federal a la materia del pleito.

3°) Que en función de los antecedentes reseñados, el Tribunal considera que este proceso no debe radicarse ante la jurisdicción prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, porque la apertura de dicha instancia, en razón de la materia, solo procede cuando la acción entablada se basa directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, leyes del Congreso o tratados, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa (Fallos: 311:1588; 315:448; 322:1470; 323:2380 y 3279; 334:902; 339:525, entre muchos otros).

Por consiguiente, quedan excluidos de la referida competencia aquellos procesos en los que también se planteen cuestiones de índole local que traigan aparejada la necesidad de hacer mérito de estas o que requieran para su solución la aplicación de normas de esa naturaleza o el examen o revisión en sentido estricto de actos administrativos de las autoridades provinciales, legislativos o judiciales de carácter local (Fallos: 245:104; 311:1597; 329:937, entre muchos otros), ya que el respeto de las autonomías provinciales requiere que se

reserve a sus jueces el conocimiento y decisión de las causas que versan sobre cuestiones propias del derecho provincial, a fin de lograr el equilibrio que debe coexistir evitando acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa (Fallos: 329:5814 y CSJ 4576/2015/1 "Enap Sipetrol Argentina S.A. c/ Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Provincia de y otros s/ acción declarativa de certeza e inconstitucionalidad", sentencia del 22 de agosto de 2017).

4°) Que, a los fines de determinar si la cuestión reviste esa característica, debe regir el principio según el cual, más allá de la voluntad de los litigantes en sus expresiones formales, es necesario considerar la realidad jurídica de cada caso particular, ya que lo contrario importaría dejar librado al resorte de aquellos la determinación de la competencia originaria de la Corte Suprema (Fallos: 330:4372 y 341:480, entre otros).

En ese entendimiento, si bien la actora pretende presentar la cuestión traída a debate como exclusivamente federal, en el sentido de invocar como objeto de la afectación solo la legislación a la que le asigna ese rango, según los propios antecedentes de la demanda se introducen aspectos locales que resultan conducentes a la decisión del litigio.

En efecto, el planteo de la demandante exige ponderar la alegada falta de razonabilidad del régimen cuestionado en

función de los objetivos de fomento de la industria local que justificaron su dictado (v. fs. 76 vta., punto 4°; fs. 90 último párrafo y fs. 90 vta., último párrafo); así como examinar la validez de la aplicación de la ley provincial frente al incumplimiento de su reglamentación en el plazo estipulado (v. fs. 72 vta. penúltimo párrafo y fs. 77, segundo párrafo); e, incluso, valorar el potencial remedio a la alegada afectación de sus derechos que podría tener lugar a través del dictado de esa reglamentación (fs. 67, punto 3.2.1., último párrafo; fs. 70 vta., 2° párrafo y fs. 72, último párrafo), hecho este último que acaeció a través del decreto provincial 549/2019, que no fue denunciado en estas actuaciones.

5°) Que esa labor hermenéutica extralimita la que autoriza un planteo de esta índole en cualquier causa en la que, en ejercicio de la jurisdicción originaria que le confiere al Tribunal el art. 117 de la Ley Fundamental, debe resolverse sobre la constitucionalidad de prescripciones locales (Fallos: 319:418 y 339:525, entre otros).

6°) Que ello no obsta a la tutela que esta Corte eventualmente pueda dar a los aspectos federales que el litigio pudiera comprender, la que debe procurarse por la vía del recurso extraordinario y en la medida en que la decisión de los jueces provinciales afecte el interés de las partes (Fallos: 277:365; 310:2841, entre muchos otros).



Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Declarar la incompetencia de esta Corte para conocer en esta causa por vía de su instancia originaria. Notifíquese, comuníquese a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Parte actora: **Igarreta S.A.C.I.**, representada por el **Sr. Ramón Santiago Igarreta**, con el patrocinio de los **Dres. Julio C. Fonrouge y Gonzalo C. Ballester (letrados apoderados).**

Parte demandada: **Provincia de Santa Fe (no presentada en autos).**