

Algunas notas sobre la competencia originaria de la Corte Suprema: a propósito del fallo 'Laboratorio Bernabó'

Autor:

Karschenboim, Laura

Cita: RC D 19/2021

Sumario:

I. Planteo. II. Antecedentes de los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional. III. Casos en que la Corte amplió su competencia originaria. IV. Medidas cautelares otorgadas por la Corte previo a expedirse sobre su competencia. V. Casos en que la Corte decidió restringir su competencia originaria. VI. La naturaleza jurídica de las leyes-convenio: los vaivenes de la Corte. VII. El Régimen Transitorio de Fomento y Promoción de las industrias locales establecido en Córdoba - El fallo "Laboratorios Bernabó". VIII. Algunas reflexiones. VIII.1. Críticas a la naturaleza jurídica de las leyes-convenio asignada por la Corte. VIII.2. Consecuencias de la doctrina de "Laboratorios Bernabó": ¿renacimiento de las alícuotas diferenciales?

Algunas notas sobre la competencia originaria de la Corte Suprema: a propósito del fallo 'Laboratorio Bernabó'

I. Planteo

La competencia originaria de la Corte Suprema surge de los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional y del artículo 24, inciso 1, del Decreto-ley 1285/1958. No obstante ello, nuestro Máximo Tribunal fue delineando sus características a través de su jurisprudencia, tanto para ampliarla como para restringirla.

Es que "la Corte a través de sus fallos no sólo decide en el sentido judicial del término, sino que además gobierna, entendiéndose por ello la fijación de políticas que emanan de la interpretación, aplicación o invalidación de los múltiples actos de gobierno (leyes, reglamentos, etc.) que le son sometidos a su escrutinio constitucional"[\[1\]](#). Asimismo, nuestro Máximo Tribunal también gobierna cuando se declara incompetente en su instancia originaria y decide que determinada cuestión debe ser revisada por otro tribunal.

Veamos de qué forma la Corte como poder del Estado actuó a través de su competencia originaria a lo largo de la historia, para finalmente analizar las consecuencias de un reciente pronunciamiento -"Laboratorios Bernabó"-, mediante el cual restringió su competencia para entender en una serie de planteos que impugnaron regímenes de alícuotas diferenciales en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos creados por las Provincia de Córdoba y Santa Fe luego de su adhesión al Consenso Fiscal de 2017.

II. Antecedentes de los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional

El artículo 97 de la Constitución histórica fue modificado radicalmente en la reforma de 1860. Las modificaciones principales consistieron en eliminar la competencia de la Corte y de los jueces de la nación para entender en "los conflictos entre los diferentes poderes públicos de una misma provincia" y en las causas "entre una provincia y sus propios vecinos".

De esta forma el artículo 97 se convirtió en el artículo 100, cuyo texto permanece sin cambios en el actual artículo 116. En el mismo sentido, la Convención Nacional excluyó del artículo 101 (actual 117) la mención de los conflictos entre los poderes públicos de una misma provincia [\[2\]](#).

III. Casos en que la Corte amplió su competencia originaria

Resulta más que interesante escuchar el relato de Abritta acerca de las "creaciones interpretativas" que ha realizado la Corte en materia de competencia originaria. Explica que nuestro Máximo Tribunal, "saliendo de una

interpretación literal" de la Constitución, ha "creado supuestos de competencia originaria" o, en otras palabras, "ha encontrado en el Constitución supuestos de competencia originaria" que le dan un poder que la convierte en "una suerte de árbitro institucional de determinados conflictos".

Así menciona algunos ejemplos: (i) juicios entre una provincia y la nación -temas vinculados con la Ley de Coparticipación-; (ii) juicios entre una municipalidad y la provincia, cuando existen cuestiones federales predominantes -cfr. caso "Ponce" (Fallos: 328:175)-; y (iii) juicios entre vecinos y su provincia; aquí la Corte se vuelve "árbitro" de cuestiones de Derecho Público local cuando considera que la cuestión se encuentra federalizada por la materia (se plantea la inconstitucionalidad de una ley provincial por ser directamente repugnante a la Constitución) [3].

Cabe traer a colación lo manifestado por la misma Corte en "Anadon" (Fallos: 338:724), en donde sostuvo que, la introducción del concepto de autonomía municipal en la reforma de 1994 a través del artículo 123 (y por ende al "municipio en el diseño federal argentino como el orden de gobierno de mayor proximidad con la ciudadanía"), "ha motivado el dictado de diversas decisiones del tribunal para darle operatividad a la norma" (Fallos: 328:175 y 330: 3126, entre otros) [4].

Finalmente, se puede agregar como supuesto de ampliación de la competencia originaria de la Corte el hecho de que, recientemente, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adquirió la condición de sujeto aforado a partir de Fallos: 342:533.

IV. Medidas cautelares otorgadas por la Corte previo a expedirse sobre su competencia

La Corte ha sostenido en "Schiffirin" (Fallos: 340:257) que "ha debido responder a los reclamos de los justiciables -basados en la jerarquía constitucional de los derechos humanos (artículo 75, inciso 22)-, en orden a la satisfacción de necesidades sociales básicas insatisfechas (...)". Esto ha implicado, en algunos casos, el dictado de medidas cautelares, ante la gravedad y urgencia de los hechos denunciados, incluso con anterioridad a que la Corte se pronuncie acerca de su competencia. Ello en función de que nuestro Máximo Tribunal debe ejercer "el control encomendado a la justicia sobre las actividades de los otros poderes del Estado" [5].

Recientemente, hemos visto medidas similares en los casos planteados en el actual contexto de emergencia sanitaria provocada por el Covid-19. De modo que la Corte ha ordenado pedidos de informes y, en algunos casos, ha dictado medidas preventivas, toda vez que consideró que las restricciones a la circulación dispuestas por las autoridades locales resultaban *prima facie* irrazonables, no proporcionales y suprimían libertades individuales [6].

V. Casos en que la Corte decidió restringir su competencia originaria

Desde el año 2006 la Corte señaló a lo largo de sus pronunciamientos que "razones de trascendencia institucional" justificaban la utilización de "un riguroso criterio hermenéutico de los supuestos que da[ba]n lugar a su competencia originaria". En esa línea, enfatizó que se debían "preservar sus limitados recursos humanos y materiales para el fiel ejercicio de su jurisdicción constitucional más eminente".

V.1. Nuevo contorno asignado al concepto de "causa civil": a partir del precedente "Barreto" (Fallos: 329:759), la Corte manifestó que no resultaba competente para conocer en las contiendas por vía de su jurisdicción originaria "cuando las indemnizaciones que se reclaman, como consecuencia de los daños que se dicen ocasionados, derivan del ejercicio del poder público provincial". En otras palabras, el alcance del nuevo concepto de "causa civil" se reduce a cuestiones que no son reclamos de indemnizaciones a estados provinciales.

V.2. La acumulación subjetiva de pretensiones: la Corte halló otra forma de restringir su competencia a través del caso "Mendoza" (Fallos: 329:2316). De esta forma, decidió abandonar el criterio jurisprudencial que admitía que en ciertos casos intervinieran sujetos que no se encontraban aforados a su competencia originaria. Así nuestro Máximo Tribunal explicó que, si las demandadas hubieran sido emplazadas de forma autónoma, a ninguna de ellas les hubiese correspondido ventilar el asunto ante la jurisdicción originaria.

Algunas excepciones a la aplicación de la doctrina establecida en "Mendoza": la Corte en Fallos: 342:645 -mediante el voto de la mayoría- se declaró competente en función de lo dispuesto por la Procuración General de la Nación, en el planteo promovido por el Estado Nacional contra la Municipalidad de San Carlos de Bariloche y la Provincia de Río Negro a los fines de obtener la declaración de inconstitucionalidad de la "Ecotasa". La Procuración consideró que, si bien la Municipalidad de San Carlos de Bariloche no resulta aforada a los estrados del Máximo Tribunal, conforma en el caso, junto con la Provincia de Río Negro, un litisconsorcio pasivo necesario (artículo 89 del CPCCN) -toda vez que ambas codemandadas podrían ser responsables de la violación a la Ley 23548-.

También cabe resaltar el voto en disidencia parcial del ministro Rosatti en el caso "Olivo" (Fallos: 341:1854), en donde resolvió que, atento a las particulares circunstancias que rodeaban al caso, se verificaban motivos de raigambre constitucional suficientes para que la Corte se apartara de su jurisprudencia sentada en "Mendoza". Su decisión fue fundamentada en el artículo 75, inciso 23 de la Constitución Nacional.

VI. La naturaleza jurídica de las leyes-convenio: los vaivenes de la Corte

En el año 1991 la Corte sostuvo en "Transportes Automotores Chevallier" (Fallos: 314:862) que "las leyes-convenio hacen parte también -aunque con diversa jerarquía- del derecho local. Esa condición asume en el campo del derecho público provincial la ley de coparticipación por lo que su alegada violación no habilita la instancia originaria, (...)". En el mismo sentido se pronunció en 1999 en los autos "AGUEERA" (Fallos: 322:1781) respecto al Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.

Sin embargo, tiempo más tarde sostuvo en "El Cóndor" (Fallos: 324:4226) que "la reforma constitucional de 1994 exig[ía] un nuevo examen de los fundamentos en los que radica la asunción de dicha competencia". Así concluyó "que el nuevo rango asignado al tema por la Convención Constituyente de 1994 y el amplio tratamiento que la Ley Fundamental le dedica después de la reforma, conduce a la conclusión de que la afectación del sistema así establecido involucra, en principio, una cuestión constitucional".

Ahora bien, el rango constitucional asignado a la Ley de Coparticipación no fue adoptado respecto al Pacto Federal. Así lo manifestó nuestro Máximo Tribunal en "Matadero y Frigorífico Merlo" (Fallos: 327:1789).

Finalmente, llegamos al año 2009 en el que la Corte dictó la tan polémica sentencia en la causa "Papel Misionero" (Fallos: 332:1007), en donde decidió dejar de lado la doctrina de "El Cóndor" y reestablecer la tradicional doctrina sentada en "Transportes Automotores Chevallier". A través de este pronunciamiento, que fue pacíficamente sostenido por la Corte aun a través de sus nuevas integraciones, se dejó establecido que no cabe admitir el acceso directo a la competencia originaria cuando la cuestión federal planteada no es la predominante en la causa. En otras palabras, "sólo cabe discutir en instancia originaria la validez de un tributo cuando es atacado exclusivamente como contrario a la Constitución Nacional" (Fallos: 314:862).

La única excepción a la aplicación de la doctrina sentada en "Papel Misionero" se encuentra en aquellos asuntos vinculados con un servicio público nacional (y, por ende, con el comercio interjurisdiccional).

VII. El Régimen Transitorio de Fomento y Promoción de las industrias locales establecido en Córdoba - El fallo "Laboratorios Bernabó"

Luego de adherir al Consenso Fiscal de 2017 (mediante el cual las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se comprometieron, entre otras cuestiones, a eliminar el régimen de alícuotas diferenciales y discriminatorias en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos) la Provincia de Córdoba, a través de la Ley 10508, introdujo modificaciones al Código Fiscal y creó el Régimen Transitorio de Fomento y Promoción de las Industrias Locales (a partir del 01/01/2018 hasta el 31/12/2020). Las condiciones para ser beneficiario de dicho régimen consistían en: (i) poseer el establecimiento radicado en la Provincia, (ii) acreditar una inscripción en un registro denominado "Sistema De Información Industrial", y (iii) no tener una variación negativa en la dotación de personal ocupado en la Provincia superior al 10 % del promedio de los años 2016 y 2017.

Previo a pronunciarse acerca de su competencia y a las medidas cautelares solicitadas, la Corte requirió a

aquellos contribuyentes que habían planteado la inconstitucionalidad de las alícuotas diferenciales que se expidieran acerca de la incidencia en sus pretensiones de las Leyes 10509 y 10510 y del Decreto 2066/2017 de la Provincia de Córdoba. Como consecuencia de ello, las Compañías ampliaron sus demandas e impugnaron el nuevo Régimen, toda vez que consideraron que a través del mismo se había disimulado la eliminación de las mentadas alícuotas. Así las cosas, las acciones quedaron ceñidas al examen del Régimen Transitorio.

El 17/12/2020 la Corte dictó sentencia en algunos de estos planteos y resolvió, con el voto de los ministros Highton, Maqueda y Rosatti, que la impugnación del Régimen no correspondía a su competencia originaria^[7]. Lo ministros manifestaron que la solución del asunto, además del examen de la violación constitucional que se invocaba, exigía dilucidar la adecuación del mentado Régimen al Consenso Fiscal, el cual, desde su aprobación por la legislatura local forma parte del derecho público provincial (conf. "Papel Misionero").

El ministro Rosenkrantz votó en disidencia y consideró que la ampliación de las demandas no alteraba la competencia de la Corte para seguir conociendo en las causas. Ello en función de que las actoras alegaron que el Régimen Transitorio había mantenido la misma política proteccionista de la economía interna de la Provincia que había sido establecida por las normas derogadas por la adhesión al Consenso Fiscal. Sin embargo, debido a que dicho Régimen producía un menor daño patrimonial, consideró que no existía verosimilitud del derecho ni peligro en la demora a los fines de otorgar la cautelares solicitadas.

Se destaca que la Corte se pronunció de forma análoga en aquellos planteos interpuestos contra la Provincia de Santa Fe en torno a la inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley 13750 (Ley Tarifaria de 2018), mediante el cual se estableció un régimen de reducción de alícuotas al que sólo podían acceder quienes tuvieran su planta industrial radicada en el territorio de dicha Provincia ^[8].

VIII. Algunas reflexiones

La competencia originaria de la Corte Suprema fue restringida desde la reforma de la Constitución de 1860; ello fue producto del federalismo descentralizado que caracterizó aquella reforma, en donde la competencia federal adquirió un carácter excepcional. A pesar de que a lo largo de los años nuestro Máximo Tribunal fue ampliando su competencia a través de ciertos precedentes, ninguno de ellos fue receptado por los convencionales de la Convención Constituyente de 1994.

Sin embargo, fue la Corte Suprema quien decidió entender en ciertas cuestiones a los fines de asegurar la aplicación de algunas modificaciones introducidas en la última reforma constitucional, aun cuando no le correspondía hacerlo a través de su instancia originaria. Esto se ve, sobre todo, en materia de autonomía municipal y en la satisfacción de necesidades sociales básicas (aun cuando haya implicado el avasallamiento de las autonomías provinciales).

Ahora bien, a los fines de poder entender en todas aquellas cuestiones, nuestro Máximo Tribunal ha debido restringir su competencia en muchas ocasiones. Pero ello puede traer serias consecuencias. A modo de ejemplo, se comentarán algunas de ellas.

VIII.1. Críticas a la naturaleza jurídica de las leyes-convenio asignada por la Corte

Bianchi sostiene acertadamente que "una de las mayores (...) restricciones a la competencia originaria en acciones declarativas de inconstitucionalidad se da cuando la actora sustenta su demanda en varias normas federales y la provincia demandada ha adherido a alguna de ellas"^[9].

En efecto, se podría considerar que las leyes-convenio -al igual que los tratados internacionales- son fuente autónoma de derecho y, por lo tanto, no necesitan el dictado de una ley por parte de las legislaturas locales para quedar incorporadas al derecho público local. Es que el acto de aprobación en la legislatura provincial no tiene por efecto transformar a la ley-convenio en ley local. Consecuentemente, si los tratados internacionales siguen siendo tratados, toda vez que no se transforman en ley ni en derecho interno porque siguen siendo derecho internacional, *mutatis mutandi* las leyes-convenio no se transforman en derecho público local ante su aprobación por las legislaturas locales (ello conforme la doctrina de la Corte sentada en Fallos: 150:84 y 165:144) ^[10]. Tal es

así que, en la práctica, cuando un juez analiza si una ley local entra en pugna con una ley-convenio, jamás revisa la ley local de adhesión a dicha ley-convenio.

Asimismo, y más allá de que el fuero federal sea excepcional, cabe preguntarse cuál sería la razonabilidad de que un juez local analice la constitucionalidad de una norma local cuando esta podría entrar en pugna con una ley-convenio suscripta entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

VIII.2. Consecuencias de la doctrina de "Laboratorios Bernabó": ¿renacimiento de las alícuotas diferenciales?

Sin duda la decisión adoptada por la Corte el pasado 17/12/2020 sorprendió a varios litigantes, entre ellos a quien suscribe estas líneas. De ahí que cabe formularse los siguientes interrogantes.

¿Resulta razonable que la Corte haya decidido no entender en estos "nuevos planteos" por considerar que tanto el Régimen Transitorio establecido por Córdoba como la Ley Tarifaria de 2018 de Santa Fe deben ser analizados previamente por los jueces locales en torno a su adecuación al Consenso Fiscal?

¿Podría considerarse que la Corte, al haber establecido previamente su postura en materia de alícuotas diferenciales en el caso "Bayer" (Fallos: 340:1408), entienda que estos "nuevos planteos" ya no resultan lo suficientemente relevantes como para ejercer su función más eminente? De ahí que vuelva a recortar su margen de acción utilizando la doctrina de "Papel Misionero".

Ahora bien, ¿cuáles son los efectos de que nuestro Máximo Tribunal ordene -posiblemente con el objeto de alivianar su función- que estas cuestiones sean tratadas por los jueces locales a través de procesos que se extenderán a lo largo de varias instancias, con la consecuente exigencia para los contribuyentes de ingresar el *solve et repete*? ¿Se estaría violando el derecho al acceso a la justicia a través de un recurso sencillo y rápido (conf. artículo 25 del Pacto de San José de Costa Rica) cuando la materia en discusión no ha dejado de ser predominantemente federal?

Por último, cabe preguntarse si existe un riesgo cierto de que se vuelvan a instaurar "nuevas alícuotas diferenciales" -violatorias de los artículos 16, 9 a 12, 75 inciso 13 y 126 de la Constitución Nacional- a partir del criterio adoptado en "Laboratorios Bernabó".

[1]

Bianchi, Alberto B., "Una meditación acerca de la función institucional de la Corte Suprema", La Ley 1997-B,994, Cita online AR/DOC/19983/2001.

[2]

Para ampliar este tema ver Haro, Ricardo, "El Poder Judicial en la Constitución de 1853/60", publicado en la [2]Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y Ravnani, Emilio, "Asambleas Constituyentes Argentinas: seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación", Buenos Aires, Talleres S.A. Casa Jacobo Peuser Ltda., 1937, Tomo Cuarto, pp. 781-787; 871-874; 933 y 1048-1049. Disponible en: <http://ravnani.digital.com.ar/asambleas/asa4/asa4110000.html?h=781> (fecha de consulta 30/12/2020).

[3]

Jornada llevada a cabo el 13/12/2013 en el SUM del Palacio de Justicia de la provincia de Misiones, dictada por el entonces Secretario de la CSJN, Dr. Cristian Sergio Abritta, sobre Jurisdicción extraordinaria y originaria. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=G7oVkw2AbRo&list=PLpX3Po5gTppX8Jrjai7Zb98VOwhbeOzjn&index=10> (fecha de consulta 30/12/2020).

[4]

Se podría agregar a la familia de fallos citada el reciente pronunciamiento de la Corte del 29/10/2020 recaído en la causa "Asoc. Pers. Munic. las Colonias c/ Fed. Sind. Trab. Munic. Festrám y otros s/ acción de amparo" (expte. CSJ 5299/2014/RH1). Si bien el planteo llegó a la Corte mediante un recurso de queja, la particularidad de esta sentencia es que, mediante el voto de la mayoría, se exhortó a "las autoridades de la Provincia de Santa Fe a dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento del mandato que emerge del art. 23 de la Constitución Nacional" -y dicha exhortación surgió como consecuencia de un obiter dictum-. Asimismo, sobre la base de los antecedentes mencionados, se espera la sentencia de la Corte en el planteo formulado por el Intendente de la Municipalidad de Castelli contra la Provincia de Buenos Aires (expte. CSJ 358/2020). Allí la Procuración sostuvo en su dictamen del 08/09/2020 que, a su criterio, la Corte no resultaba competente para entender en los autos en función de que fue impugnada tanto la Constitución de la Provincia de Buenos Aires como las normas dictadas en su consecuencia.

[5]

Por ejemplo, ver Fallos: 330:4134 y 331:2925; expte. D. 251. XLIII, entre otros. Un caso llamativo es aquel de Fallos 330:4134, en donde se reclama la satisfacción de necesidades básicas como el agua potable y alimentos para ciertas comunidades indígenas que habitan la Provincia del Chaco. Notablemente, la Corte aún no se ha pronunciado acerca de su competencia. Sin embargo, continúa ordenando al Estado Nacional y a la Provincia del Chaco que informen el estado de ejecución de los programas de salud, alimentación, asistencia sanitaria, provisión de agua potable, fumigación y desinfección de las regiones alcanzadas por la medida cautelar decretada en el decisorio del 18/09/2007.

[6]

Exptes. FCB 6364/2020, CSJ 592/2020, FRE 1674/2020/CS1, CSJ 475/2020, CSJ 476/2020, FRE 2237/2020/CS1 (sentencias del 10/09/2020) y FRE 2774/2020/CS1 (sentencia del 19/11/2020).

[7]

Exptes. CSJ 1279/2017, 409/2017, 412/2017, 721/2017, 1282/2017 y 2254/2017.

[8]

Exptes. CSJ 1967/2017 y CSJ 2252/2017.

[9]

Bianchi, Alberto B., "Alcances de la competencia originaria de la Corte Suprema", L.L., Jurisprudencia Argentina, Cita online 0003/013540.

[10]

Ver Manili, Pablo L., El bloque de constitucionalidad. La aplicación de las normas internacionales de derechos humanos en el ámbito interno, Buenos Aires, Astrea, 2ª ed., 2017, pp. 186 y 187.