Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 7 de diciembre de 2023

Autos y Vistos:

De conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se declara que resulta competente para conocer en las actuaciones el fuero federal de la seguridad social. A sus efectos, remítase la causa a la Cámara Federal de la Seguridad Social y hágase saber al Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal n° 2 y al Juzgado en lo Civil y Comercial n° 4 del Departamento Judicial de San Martín, Provincia de Buenos Aires.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

MONTI Laura Mercedes
Firmado digitalmente por MONTI Laura Mercedes
Fecha: 2022.07.06 13:45:00 -03'00'

Ministerio Público

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

-I-

En el anterior dictamen emitido por este Ministerio Público el 20 de diciembre de 2021, solicité al Tribunal que dispusiera la digitalización de las actuaciones faltantes o, en su defecto, la remisión de la causa en formato papel.

Cumplida ésta última, se confirió una nueva vista a este Ministerio Público.

-II-

El titular del Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 2 asumió los argumentos expuestos por el fiscal federal, se desprendió –de oficio– del conocimiento de las actuaciones y atribuyó la competencia a la justicia en lo civil y comercial de San Martín, Provincia de Buenos Aires (fs. 306).

El representante del Ministerio Público hizo mérito de los arts. 46 -inc. 3°- de la ley 24.557 y 6° -inc. 4°- del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para propiciar esa solución, en atención al domicilio de la parte actora, ubicado en la citada localidad de San Martín (fs. 304/305).

La magistrada a cargo del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial N° 4 de San Martín se declaró incompetente y ordenó remitir el expediente al Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 10 (fs. 313/vta.).

Para decidir de esa manera, hizo mérito de las siguientes circunstancias:

(i) la promoción, por parte de la actora, de diversos "reclamos judiciales receptados por el fuero contencioso administrativo federal" contra la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT);

(ii) el objeto de esta acción, tendiente al dictado de "ciertas medidas cautelares de naturaleza autónoma, vinculadas a actuaciones administrativas dispuestas por el organismo citado"; y

(iii) la demanda interpuesta por la actora "vinculada a este proceso", en trámite ante el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 10, lo que conduce a concluir que las decisiones de ambos expedientes recaigan en aquel "que interviene en el proceso de conocimiento", por aplicación de "reglas de conexidad y economía procesal y el principio *accesorium sequitur principale*".

En la presente causa, de acuerdo a lo que surge del sistema de consultas *web* del sitio oficial www.csjn.gov.ar, el 25 de febrero de 2021, el magistrado a cargo del Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 2 mantuvo el criterio expuesto, consideró configurado un conflicto negativo de competencia, elevó las actuaciones a la "Cámara del fuero" y suspendió el trámite de la causa "CLADD ITA S.A. C/ EN – SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DE TRABAJO S/ PROCESO DE CONOCIMIENTO" (CAF 61.594/2019) hasta tanto sea dirimido el referido conflicto.

Ello ocurrió a instancias del pronunciamiento dictado el 16 de diciembre de 2020 por el titular del Juzgado Nacional



en lo Contencioso Administrativo Federal N° 10, en el marco del citado expediente CAF 61.594/2019. En esa oportunidad, dicho magistrado dejó sentado que el 26 de noviembre de 2020 recibió, por correo, este expediente (61.156/2019) –remitido por la jueza a cargo del Juzgado Civil y Comercial de San Martin N° 4–, que no había sido "girado" digitalmente y que estaba "radicado en el juzgado N° 2, Secretaría N° 3 del fuero"; razón por la cual, según aclaró, se expidió sobre la cuestión sometida a su conocimiento en el marco de la causa 61.594/2019.

Posteriormente, la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal estimó que media un "conflicto negativo de competencia…entre el Juez a cargo del Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 2 y la Jueza del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial N° 4 de San Martín, Provincia de Buenos Aires", y remitió las actuaciones al Tribunal "a fin de dirimir el presente conflicto".

Sostuvo que la regla establecida en el art. 20, segundo párrafo –primera parte– de la ley 26.854 resulta de aplicación para los casos en que los conflictos de competencia se suscitan entre un juez nacional en lo contencioso administrativo federal y otros jueces integrantes del Poder Judicial de la Nación, circunstancia por la cual dicha regla es inaplicable en esta causa, en atención a que corresponde a esa Corte "dirimir los conflictos de competencia entre jueces del país que no tengan un órgano superior jerárquico común" (art. 24, inciso 7°, del

decreto-ley 1285/58).

-III-

Sin perjuicio del trámite de las actuaciones reseñado en el acápite precedente, ha terminado de configurarse una contienda negativa de competencia entre el titular del Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 2 y la magistrada a cargo del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial N° 4 de San Martín, Provincia de Buenos Aires, que corresponde dirimir a V.E. en uso de las facultades que le acuerda el art. 24, inciso 7°, del decreto-ley 1285/58.

-IV-

De las constancias del sistema de consulta *web* identificado en el acápite II -párrafo octavo- del presente, surge que en el marco del proceso principal CAF 61.594/2019, "CLADD ITA SA c/ EN – Superintendencia de Riesgos de Trabajo s/ proceso de conocimiento", la actora interpuso demanda contra la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) a fin de que se declare la nulidad absoluta de la intimación 69/18 y de todos los actos administrativos dictados en su consecuencia, en especial la disposición de la Subgerencia de Control de Entidades 3/19 y la resolución "RESAP-2019-1268-APN-GAJYN#SRT".

Asimismo, peticionó que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 1° del decreto 1.223/03 y 44 -inc. 2°- de la ley 24.557, ya que la deuda reclamada comportaría una medida de naturaleza "punitiva" e injusta, al incrementar el monto en un 150%.



Calificó de inconstitucional el plazo de prescripción decenal previsto en el art. 44 -inc. 2°- de la ley 24.557, al no haber omitido el pago de cuotas debidas ni existir contingencias laborales desatendidas, pasibles de ser absorbidas por el Fondo de Garantía contemplado en la misma ley.

Indicó que el 20 de abril de 2018 la SRT dictó la intimación 69/18, contra la cual interpuso recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio, y recusó con causa al superintendente de ese organismo, al subgerente de control de entidades y a "todos los funcionarios que, en la órbita de la SRT debieran expedirse sobre las impugnaciones formuladas".

Manifestó que el recurso de reconsideración fue rechazado mediante la disposición de la Subgerencia de Control de Entidades 3/19 y que, después de haber ampliado los fundamentos del recurso jerárquico interpuesto en subsidio, la SRT emitió la resolución "RESAP-2019-1268-APN-GAJYN#SRT". Esta última norma, según dijo, rechazó el recurso jerárquico deducido contra la intimación 69/18 y declaró agotada la vía administrativa.

Expuso que es una empresa textil que, en 2013, inició –en forma conjunta con la empresa ENOD S.A.– dos expedientes: uno ante la SRT (N° 125.002/13) y otro ante la Superintendencia de Seguros de la Nación (N° 60.357/13), a fin de obtener la autorización para acceder al régimen de autoseguro previsto en el decreto 585/96. Sostuvo que, al haberse cumplido los requisitos normativos, ambas empresas comunicaron a las

autoridades competentes que, ante su silencio y las previsiones del art. 7°, inc. 2°, del decreto 585/96, se consideraban autorizadas provisoriamente a acceder al régimen de empleadores autoasegurados.

Afirmó que desde junio de 2014 desplegaron sus actividades en ese carácter, brindando la cobertura prevista por la ley 24.557 a todos sus empleados, por un total de $ 14.556.553 en el período comprendido entre los meses de junio de 2014 y julio de 2018.

Señaló que, durante el lapso que irrogó el trámite administrativo y ante la necesidad de obtener una autorización definitiva, interpusieron una medida cautelar autónoma, que tramitó ante el Juzgado Federal en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo N° 2 de San Martín, Provincia de Buenos Aires ("CLADD ITA S.A. c/ Superintendencia de Riesgos del Trabajo s/ medida cautelar autónoma" (n° 62.587/2015).

Explicó que, el 15 de enero de 2016, el magistrado hizo lugar a la medida cautelar peticionada "con una vigencia de tres meses y hasta tanto se agotara la vía administrativa, disponiendo la suspensión de los efectos de la Resolución Conjunta SRT 1773/2015-SSN 3924/15, que había rechazado el pedido de autorización sin causa legal".

Agregó que la mencionada resolución conjunta fue impugnada mediante un "Recurso de Reconsideración y Jerárquico, que contenía el Recurso Directo ante la Cámara Federal de la Seguridad Social, en forma subsidiaria".

Destacó que el 30 de marzo de 2016 fue dictada la resolución conjunta de la SRT n° 82 y de la Superintendencia de Seguros de la Nación n° 39.709, que "rechazó la solicitud de



suspensión, negándose a dar tratamiento a los Recursos de Reconsideración y Jerárquico en subsidio" y elevando las actuaciones a la Cámara Federal de la Seguridad Social. Esta resolución conjunta fue impugnada, según dijo, el 11 de abril de 2016, al sostener que no se había agotado la vía administrativa en atención a que aún debía expedirse el jefe de gabinete de ministros en torno a la procedencia del recurso jerárquico interpuesto.

Expresó que, con motivo de sucesivas prórrogas, la medida cautelar fue prorrogada hasta el 18 de abril de 2018 "por haberse agotado la vía recursiva judicial, planteada en contra de la Resolución de la Cámara Federal de la Seguridad Social".

Informó que, entonces, suscribió un contrato de afiliación –en los términos del art. 27 de la ley 24.557– con la aseguradora de riesgos del trabajo Prevención ART S.A., cesando su actuación como empleadora autoasegurada.

Impugnó la intimación SRT 69/18 al entender que se le exigía el pago de una deuda inexistente, toda vez que no fue empleador con dependientes "con alta" ante la AFIP y sin cobertura de riesgos del trabajo.

Añadió que mientras permaneció "afuera" del sistema de afiliación a una ART, actuando en el "ámbito del autoseguro", en todos los casos cumplió con los damnificados ante la ocurrencia de un evento riesgoso, ya sea mediante el abono de prestaciones dinerarias o en especie.

Calificó como grave la conducta de la SRT que, a su

criterio, ignoró los términos y la vigencia de la medida cautelar concedida, contrariando los arts. 28, 30 y 33 de la ley 24.557 –pues no mediaba obligación legal para afiliarse– y los derechos a la propiedad, a ejercer industria lícita, al debido proceso y los principios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad.

–V–

Ante todo, cabe recordar que resulta aplicable al *sub lite* el art. 6°, inc. 4°, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, el cual establece que, en las medidas preliminares y precautorias, será competente el juez que deba conocer en el proceso principal (Fallos: 330:1827, 340:39, entre otros).

Asimismo, corresponde señalar que, a los fines de dilucidar cuestiones de competencia, ha de estarse, en primer término, a los hechos que se relatan en el escrito de demanda y después, y sólo en la medida en que se adecue a ellas, el derecho que se invoca como fundamento de la pretensión, así como a la naturaleza jurídica de la relación existente entre las partes (Fallos: 328:73; 329:5514, entre muchos otros).

También esa Corte ha sostenido, respecto de la hipótesis en que se cuestionan actos administrativos, como en el presente caso, que el criterio para determinar la competencia debe ser referido al encuadramiento normativo que presumiblemente tenga influencia decisiva para la solución del pleito (Fallos: 304:377; 312:808; 321:720: 323:153; 326:2311, entre otros).

Además, ha dicho que las normas que atribuyen competencia a determinados tribunales para entender en ciertas



materias cuando de recursos se trata, son indicativas de una especialización que el ordenamiento les reconoce y que constituyen una relevante circunstancia a tener en cuenta cuando esos mismos temas son objeto de una demanda, a falta de disposiciones legales que impongan una atribución distinta (Fallos: 340:169 y sus citas).

Al respecto, observo que el decreto 585/96 –reglamentario de la ley 24.557 en lo que concierne al régimen de autoseguro para las empresas privadas– establece, en lo pertinente: "Habilitación. 1. La SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACION controlará la acreditación de los requisitos estipulados en el artículo 1°, apartados a, b y c, del presente Decreto. La SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO controlará la acreditación de los requisitos estipulados en el artículo 6 del presente Decreto reglamentario. Ambas Superintendencias podrán requerir información ampliatoria al empleador que solicite su inclusión en el régimen de autoseguro. 2. Presentada la totalidad de la documentación exigida, ambas Superintendencias tendrán un plazo de VEINTE (20) días, para dictar una Resolución conjunta aceptando o rechazando la solicitud. La falta de Resolución dentro de aquel plazo se entenderá como aprobación provisoria de tal solicitud. El rechazo de la solicitud de habilitación será apelable ante la CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL dentro del plazo de CINCO (5) días" (art. 7°).

CLADD INDUSTRIA TEXTIL ARGENTINA S.A. y ENOD S.A., en

el marco del contrato de agrupación de colaboración empresarial (fs. 156/162), interpusieron –en subsidio– el mencionado recurso directo (causa CSS 63.791/2016, "CLADD INDUSTRIA TEXTIL ARGENTINA S.A. Y OTROS c/ SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO Y OTRO s/ LEY 24557"), que tramitó ante la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social.

Esa sala, de acuerdo a lo que surge del sistema de consultas *web* identificado en el acápite II –párrafo octavo– del presente, declaró desierto el recurso sobre la base de sostener que la "especialidad del procedimiento" allí previsto reviste el "carácter de principal y único", por lo cual no correspondía su interposición en subsidio. Asimismo, afirmó que el recurso deducido había sido interpuesto a los catorce días de notificada la resolución conjunta SRT 1773/15 y SSN 39294/15, es decir, cuando ya estaba vencido el plazo perentorio de cinco días establecido en esa norma reglamentaria (art. 7° *in fine*).

Del mismo sistema de consultas *web* resulta que V.E. desestimó la queja interpuesta en ese proceso al entender que el recurso extraordinario no cumplía con el requisito de fundamentación autónoma (causa CSS 63791/2016/1/RH1, "Cladd Industria Textil Argentina S.A. y otros c/ Superintendencia de Riesgos del Trabajo y otro s/ ley 24557", sentencia del 6 de noviembre de 2018).

–VI–

Sentado lo expuesto, dentro del limitado marco cognoscitivo en el que se deciden las cuestiones de competencia, por aplicación del principio de especialización consagrado en la mencionada doctrina del Tribunal –no obstante los reparos que



eventualmente pudieran sostenerse con respecto a los alcances de la reglamentación en cuanto a la norma atributiva de competencia transcripta en el acápite precedente– y del principio de continencia de la causa, considero que la materia involucrada en el proceso principal bajo análisis conduce a propiciar la competencia del fuero federal de la seguridad social, especializado en la materia.

Ello es así, en atención a que si bien la parte actora impugna diversos actos administrativos (intimación SRT 69/18, disposición de la Subgerencia de Control de Entidades 3/19 y resolución "RESAP-2019-1268-APN-GAJYN#SRT"), la dilucidación de las pretensiones –que incluyen peticiones de inconstitucionalidad a la luz de lo expuesto–, exige analizar preponderantemente el marco normativo y los principios vigentes en el ámbito de la seguridad social, en torno a las cuestiones suscitadas a partir de la solicitud formulada para acceder al régimen de autoseguro (ley 24.557, decretos 585/96 y 1223/03; doct. de Fallos: 304:377).

Cabe recordar, a mayor abundamiento, que en el marco de la ley 24.557 el Tribunal ha reconocido la "peculiar organización de competencias, con posibilidades de acceso a la jurisdicción ciertamente atípicas" (v. dictamen de esta Procuración General del 26 de abril de 1999 en la causa Comp. 62, L.XXXV., "Torres, Martín Alejandro c/ Carrascosa, Aldo s/ autorización para firmar carta poder – hoy ordinario", cuyos

argumentos fueron asumidos por el Tribunal el 15 de junio del mismo año).

Finalmente, corresponde destacar que es conocida la facultad de esa Corte para declarar la competencia de un tercer magistrado que no intervino en el conflicto, pues esa es una atribución excepcional de que goza como órgano supremo de la magistratura (Fallos: 253:419; 289:56; 322:3271; 326:4208, entre otros).

-VII-

En tales condiciones, opino que la causa debe continuar su trámite ante el fuero federal de la seguridad social.

Buenos Aires, de julio de 2022.