

# LA CRISIS DE LA CONCILIACION EN LA REPUBLICA ARGENTINA

por Héctor GENOUD

Profesor de Derecho del Trabajo  
de la Universidad Nacional de  
Buenos Aires

Hace poco más de un mes se cumplieron veinte años de la instalación de los Tribunales del Trabajo en la República Argentina. Este simple enunciado requiere una aclaración: nos estamos refiriendo a un país que, como es sabido, está organizado dentro del sistema federal, y en él, a diferencia de lo que ocurre en otros Estados, la administración de justicia, incluso en el orden laboral, es de resorte exclusivo de las provincias, a las que también está reservado el derecho de organizar sus respectivos poderes judiciales y dictar las leyes de procedimientos. Pero aun en este terreno hay un compartimiento reservado a la autoridad federal: la ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; ello sin contar que determinados pleitos que se ventilan en el resto del país competen a tribunales de excepción, de carácter nacional. Y fué precisamente en el Distrito Federal —que comprende toda la superficie de la ciudad capital— donde funcionaron por primera vez tribunales especializados en materia laboral, creados por un decreto-ley del Poder Ejecutivo («de facto») de la Nación, que lleva el núm. 32.347/44. Estos tribunales comenzaron a funcionar el 23 de julio de 1945, y el decreto-ley mencionado recibió la ratificación del Congreso Nacional, en su carácter de legislatura local de la Capital Federal, el 5 de febrero de 1947, mediante la ley 12.948. De manera, pues, que cuando nos referimos al aniversario éste tiene carácter restringido y se vincula sólo con la fracción de territorio mencionada. Poco después comenzaron las provincias a crear instituciones análogas y, a lo largo de los años, el mapa nacional fué cubriéndose de jalones que señalaban el avance de la justicia laboral por casi todo el país. Hoy son muy pocos los Estados particulares que no han incorporado el fuero a su sistema judicial y la mayoría de ellos tiene, al menos, procedimientos especiales para los juicios del trabajo.

De lo expuesto se desprende que es la ciudad de Buenos Aires la parte del territorio argentino en la que la experiencia sobre esta materia se remonta a más antigua data.

Desde el primer instante de la labor preparatoria del decreto-ley 32.347/44, fué preocupación de la comisión redactora y de su eminente orientador, el doctor Eduardo R.

Stafforini, el problema de la función conciliatoria de los Tribunales del Trabajo. Afirmaba la exposición de motivos que es «... de la propia esencia del Derecho Procesal del Trabajo la tentativa de conciliación previa». Y, para instrumentar en la práctica el concepto, el decreto crea una institución que representa una novedad dentro del panorama judicial argentino: La Comisión de Conciliación, que recibe las demandas, intenta el avenimiento de las partes, y, si éste no se produce, recibe las contestaciones de demandas, los planteos de excepciones y sus contestaciones y los ofrecimientos de pruebas; sólo después de cumplidos estos trámites pasan las actuaciones a los juzgados de primera instancia.

He aquí, pues, las dos características fundamentales del procedimiento conciliatorio en la ciudad de Buenos Aires: 1.º Es *previo*, vale decir anterior a la contestación de la demanda. 2.º Está a cargo de un organismo independiente y *distinto* del magistrado que juzgará en definitiva.

Con respecto al primero de los puntos mencionados, señalaremos solamente que el carácter previo de la tentativa conciliatoria tiene la ventaja de que se pone en movimiento cuando todavía no se ha creado el clima de tensión inherente a toda contienda judicial y cuando el juego de pronósticos y vaticinios a que da lugar la traba de la «litis» aún no ha tenido oportunidad de interferir en las posibilidades de solución. Además, es útil recordar que en el mismo sentido se inclina el pensamiento de la Organización Internacional del Trabajo (el subrayado es nuestro): «Un des traits distinctifs de la juridiction du travail, c'est l'importance que celle-ci attache á la tentative de conciliation á laquelle il doit étre porcédéd *avant que le différend entre dans la phase judiciaire*. Il faut voir lá undes avantages les plus usuéis et les plus grands des tribunaux spéciaux du travail. En effet, la procedure de conciliation donne souvent aux parties en litige l'occasion de réduire les réclamations á leurs justes proportions, facilite l'accord entre les parties et évite par lá les dépenses qu'entraînerait un procès, et assure un réglemment raisonnable basé sur la bonne volonté que chacune des parties met a comprendre le point de vue de l'autre. Les statistiques montrent qu'en pratique un très fort pourcentage des conflits individuels de travail sont aplanis de cette manière» (1).

En cuanto a la separación de funciones, el sistema adoptado tiene por finalidad otorgar al organismo conciliador una libertad de actuación de la que, forzosamente, carecen los magistrados que deben sentenciar la causa. No debe olvidarse que el sistema adoptado implica una participación activa del funcionario, quien debe proponer «una fórmula de solución» (art. 54 del decreto-ley 32.347/44), o sea transitar por sendas que para el juez de lo principal tienen que resultar escabrosas porque acecha en ellas el fantasma del prejuzgamiento. Es verdad que la ley autoriza, en su artículo 128 (hoy 133), a los magistrados a promover el avenimiento de las partes «en cualquier estado del procedimiento» y que en un porcentaje apreciable de casos esta actividad judicial da frutos satisfactorios, pero, puesto que aquéllos no están encargados de la función conciliatoria principal, o sea la que se ejerce al comienzo del pleito, pueden, con comodidad, determinar cuáles son las causas cuya índole o cuyo estado les permite eludir el riesgo que

(1) BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL: *Les Tribunaux du Travail* (Ginebra, 1938), página 56.

hemos puntualizado. La razón apuntada fué tenida en cuenta en la redacción del anteproyecto del decreto-ley y así podemos leer en la exposición de motivos que «se ha sustraído de las autoridades judiciales la gestión de conciliación, por entender que la misma, ejercida por los magistrados, podría importar prejujuicio sobre los hechos o el derecho de las partes.

En el interior del país, los sistemas adoptados fueron distintos y, en general, las leyes locales han preferido confiar a los jueces la misión de conciliar, con una excepción muy importante: la de la provincia de Córdoba, que creó los Juzgados de Conciliación, que no fallan en definitiva, pues ello compete a las Cámaras de Trabajo, tribunales colegiados de instancia única.

Reseñadas las características del sistema, veamos qué pasó en la Capital Federal. La Comisión de Conciliación cumplió honorablemente su cometido a lo largo de veinte años, aunque algunos hechos conspiraron contra la efectividad absoluta de los logros. Nos referimos principalmente a la insuficiencia del número de funcionarios, el cual, por razones de política presupuestaria, estuvo colocado por debajo de los niveles previstos (quince vocales en lugar de veinte). Ello trajo como consecuencia cierto coeficiente de retardo que dilataba el lapso comprendido entre la audiencia de conciliación y contestación de demanda y la primera audiencia de prueba celebrada ante el juez. A ello también ha contribuido el hecho de que los vocales de la Comisión de Conciliación carecen de las facultades judiciales necesarias para el cumplimiento de ciertos actos: resolución de incidentes, libramientos de exhortos para notificar a demandados con domicilio fuera de la Capital (recuérdese que se trata de un país federal), publicación de edictos para la citación de la parte demandada cuando se ignora su domicilio. Para todos estos trámites deben elevarse las actuaciones a un juez de primera instancia determinado por sorteo y, una vez cumplidos, reintegrarlos a la Comisión de Conciliación.

Los motivos expresados se tradujeron en la dilación a que nos hemos referido, la que, como promedio, oscila hoy alrededor de los dos meses. Contra esta situación se fueron levantando voces aisladas que, poco a poco, cobraron mayor intensidad. Pero, como suele suceder, la ofuscación privó sobre el buen sentido y se fué formando una corriente de opinión que propugnaba, en lugar de los retoques necesarios al sistema, la abolición lisa y llana del órgano y, lo que es peor, incluso la suspensión del carácter previo del intento conciliatorio. Se trataba, en cierta medida, de aquello de «cortar la cabeza porque duele». Esa corriente se manifestó primero por medio de voces aisladas, algunas de ellas expresadas hace ya muchos años, hasta constituir lo que hemos denominado con el título de este trabajo: «La crisis de la conciliación en la República Argentina», y cuyo punto culminante se puede situar en el lapso de un año, formado por la segunda mitad de 1964 y la primera de 1965.

El 30 de julio de 1964 tuvo entrada en la Cámara de Senadores de la Nación un proyecto de ley del Senador Santiago Carlos Fassi, sobre reformas a la organización y procedimiento de los Tribunales del Trabajo de la Capital Federal. En él se suprime la Comisión de Conciliación y el intento conciliatorio y se deja sólo la facultad que la ley confiere a los jueces en su artículo 133, ya mencionado. El fundamento que se da para ello no puede ser más pragmático: «Es consenso unánime en el foro de la Capital Federal la inutilidad de la instancia conciliatoria previa.»

El 23 de junio de 1965 se recibió en la misma Cámara un mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo Nacional en los que se propicia igual supresión y se traslada el intento conciliatorio —que quedaría a cargo de los jueces— al momento de iniciación de la audiencia de prueba. En cuanto a los fundamentos, se afirma en ellos que *«la etapa previa se transforma en una vía dilatoria sustituible con eficacia en el proceso judicial»*.

Por último, el 6 de julio de 1965, el Diputado Nacional Pablo González Bergez presentó a la Cámara de la que forma parte un proyecto de ley que, en lo que atañe al punto que estudiamos, coincide con el del Poder Ejecutivo. Y en los fundamentos vuelve a aparecer el latiguillo de la inoperancia: *«... la experiencia demostró que la instancia previa no tenía justificación ni utilidad»*. A ello hay que añadir que, tanto en este proyecto como en el anterior, se hace hincapié sobre el hecho de que la mayoría de las leyes provinciales han prescindido de la creación de un órgano especial, aunque en ambos se olvida que donde mejor ha funcionado la gestión conciliatoria ha sido precisamente en la Capital Federal.

Hay algo más todavía: la abolición de la Comisión de Conciliación implicaría, además, la transferencia a los juzgados de todas las otras tareas que la ley pone a su cargo, con la consiguiente agravación de los problemas que también afligen a aquéllos. De los proyectos mencionados más arriba, el del Poder Ejecutivo prevé, como compensación, la creación de una secretaría más para cada juzgado; el del Diputado González Bergez, un cargo de oficial principal para cada juzgado, y el del Senador Fassi, ninguna compensación.

Por la importancia de las fuentes de las que emanaban estos proyectos y por la cantidad de expresiones coincidentes vertidas en los últimos años, la crisis parecía grave. Podía conjeturarse que la Comisión de Conciliación tenía los días contados. Pero he aquí que nuevos hechos han venido a modificar el clima.

La Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional había convocado, para los días 20, 21 y 22 de agosto de 1965, las *Primeras Jornadas de la Justicia*, que debían tener como tema «La agilización y modernización del proceso» y que se celebrarían en la ciudad de Buenos Aires, en el aula magna de la Facultad de Derecho. Fueron previstas diez comisiones de estudio y una de ellas, la que llevaba el número VII, y de la que tuvimos el honor de formar parte, recibió como encargo el estudio del subtema «Agilización del proceso laboral». Constituida por diez miembros, se contaban entre ellos magistrados, profesores, publicistas, funcionarios y abogados en ejercicio y tenía la fortuna de que uno de sus miembros fuese nada menos que el autor del ya mencionado decreto-ley 32.347/44, doctor Eduardo R. Stafforini. Simultáneamente, el proyecto del Poder Ejecutivo y el del Senador Fassi habían pasado a estudio de dos comisiones del Senado de la Nación: la de Trabajo y Previsión Social y la de Interior y Justicia. La primera de ellas, con muy buen criterio, promovió una serie de consultas destinadas a conocer el estado de la opinión especializada acerca de los problemas a los que se referían los proyectos. Una de esas consultas tuvo como destinataria a la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, la cual, a su vez, la giró a la Comisión VII de las Jornadas, que ya estaba estudiando los problemas del fuero y del proceso laborales. La respuesta fué firmada por *unanimidad* de sus diez integrantes y en ella se formularon juicios netamente adversos a los dos proyectos mo-

tivo de consulta. Además, se señaló que las estadísticas demostraban la eficacia del procedimiento previo y del órgano que lo ha tenido a su cargo durante veinte años. Transcribimos un párrafo que consideramos sustancial: «Según las cifras oficiales, en el período comprendido entre julio de 1945 y noviembre de 1964 ingresaron en la Comisión de Conciliación 528.255 juicios, de los cuales 75.955 correspondían a accidentes del trabajo, que son causas no conciliables (art. 13 de la ley 9.688); del saldo de 442.300 sólo ha pasado a los juzgados el 60,06 por 100, ya que el 39,94 por 100, o sea 176.669, terminó en la etapa previa (124.054 por acuerdo conciliatorio y 52.615 por incomparecencia de ambas partes). Enfocadas las cifras desde otro punto de vista, vemos que el porcentaje de avenimientos corresponde al 31,03 por 100 de los juicios realmente conciliables, o sea los que quedan después de restar de los entrados los archuados por incomparecencia de ambas partes y los fundados en la ley 9.688. Estas cifras... justifican por sí solas la subsistencia del sistema.»

Otras voces se alzaron también contra los proyectos mencionados y, si bien algunas están en la postura abolicionista, predominan las que se orientan en el mismo sentido que la Comisión VII. Incluso los partidarios de la supresión consideran, en su mayor parte, que ambos proyectos son deficientes y que su sanción (la de cualquiera de ellos) sólo acarrearía perjuicios.

Con posterioridad a la contestación a la que nos acabamos de referir, la Comisión VII produjo su despacho, que concuerda con lo dicho en la respuesta al Senado. En él —que también se suscribió por unanimidad— se proponen algunas reformas destinadas a mejorar la institución y el procedimiento. La principal de ellas consiste en transformar a la actual Comisión de Conciliación en juzgados de conciliación, que tendrían cierta similitud con los que funcionan en Córdoba y a los que, además de las funciones que ya desempeña el órgano conciliatorio, se le asignarían otras que evitarían todo pase a los juzgados de primera instancia que no fuese para sustanciar la prueba; incluso tendrían la facultad de ejecutar los acuerdos conciliatorios celebrados ante ellos. Todo lo cual tendería a evitar los inconvenientes que resultan de las idas y venidas que ya hemos señalado.

Se llegó así a la celebración de las Primeras Jornadas de la Justicia, que tuvieron extraordinaria resonancia en nuestros medios profesionales. Ampliada la Comisión de estudios VII con el aporte de nuevos integrantes incorporados en la primera Jornada, su número se elevó a dieciocho miembros, que constituyeron la Comisión definitiva, la que fué presidida por el doctor Enrique Cárrega —que también había actuado desde un principio como coordinador— y tuvo como Secretario al autor de esta comunicación. Se produjo entonces un nuevo dictamen, firmado por una mayoría de dieciséis miembros, que, en lo que atañe al problema que nos ocupa, reproduce el de la «precomisión». Hubo, además, un dictamen de minoría, suscripto por los dos miembros restantes, los doctores Justo López y José María Rivas, y que se inclinó a favor de la abolición de la Comisión de Conciliación pero no se pronunció acerca del carácter previo de la gestión conciliatoria.

Llevados ambos despachos a la sesión plenaria, el de la mayoría fué informado por el Presidente de la Comisión, doctor Enrique Cárrega, y el de la minoría por el doctor José María Rivas. Posteriormente intervinieron en el debate los doctores Félix Ol-

mos, quien se pronunció por la postura de la minoría, y Miguel Angel Mariani, quien también se inclinó por dicho dictamen pero en un aspecto totalmente distinto y ajeno al problema de la conciliación. Cerraron el debate el doctor Eduardo R. Stafforini y el autor de esta comunicación, con sendas exposiciones a favor del dictamen mayoritario.

Podemos decir, pues, que las Primeras Jornadas de la Justicia se han pronunciado por el mantenimiento de la Comisión de Conciliación, aunque transformada en un grupo de juzgados y el de la gestión conciliatoria previa y obligatoria.

Estimamos que este acontecimiento, unido a otras opiniones que se han dado a conocer, representa un vuelco en lo que insistimos en denominar «la crisis de la conciliación». Es muy difícil que en el estado actual de las cosas se abran camino los proyectos abolicionistas. Por lo pronto, el Senado de la Nación, cámara iniciadora de dos de los proyectos, y la Cámara de Diputados, donde se presentó el otro, han de actuar con pies de plomo en este problema y sus decisiones han de ser previamente sopesadas con mucho cuidado.

Quizá el lector se pregunte por qué hacemos tanto hincapié en esta cuestión. La respuesta es sencilla: consideramos que la gestión conciliatoria previa y obligatoria y el hecho de que tal gestión esté a cargo de quien no ha de juzgar constituyen dos columnas básicas sobre las que reposa ineludiblemente la eficacia de los Tribunales del Trabajo. Nos lo enseñan veinte años de experiencia en un fuero al que vimos nacer y al que pertenecemos desde su creación.

Por último, queremos justificar el por qué de esta comunicación. Quizá extrañe a los señores congresistas que hayamos traído a Madrid lo que parece ser un minúsculo problema doméstico, en lugar de hacer una exposición general sobre el procedimiento laboral en la Argentina. La razón es simple: en cuanto a la parte meramente informativa, el material es de fácil acceso, pues abundan las recopilaciones de leyes, e incluso se puede recurrir a la «Serie Legislativa» de la O. I. T., aunque el Decreto-ley 32.347/44 se publicó en ella cuando todavía esa colección no aparecía en español; además, quien quiera compenetrarse con toda la mecánica y la teoría de nuestro Derecho Procesal del Trabajo podrá utilizar diversas obras doctrinarias; en especial, la encontrará magistralmente descrita en la de Stafforini (2). En cambio, del desarrollo de esta crisis pueden extraerse enseñanzas provechosas, sobre todo la de que en Derecho también puede ocurrir que los árboles impidan ver el bosque. Y, además, constituye una oportunidad para reflexionar acerca de esos dos principios que hemos denominado columnas básicas, pues consideramos que pueden tener validez en cualquier latitud del globo.

---

(2) EDUARDO R. STAFFORINI: *Derecho Procesal Social* (Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1955).