

Objetivos propuestos y los resultados alcanzados con la Ley de Mediación Obligatoria

Alumno:

Mariano Sidoti

A - Formulación del Problema

Con fecha 04/10/95 fue sancionada la ley 24.573 de Mediación Obligatoria, promulgada el 25/10/95. Dicha ley establece que, con anterioridad a la interposición de las demandas civiles en los tribunales de Capital Federal, deberán las partes someterse a un proceso de mediación que resulta obligatorio para la posterior interposición de la acción, si no llegasen a un acuerdo en dicha instancia. La mencionada ley determina en forma taxativa los casos en que no es obligatoria la instancia previa de la mediación.

Según surge del mensaje del Poder Ejecutivo Nacional, el objetivo del proceso de mediación obligatorio es reducir el ingreso de demandas al fuero, y descomprimir, aunque sea parcialmente, el sistema judicial.

En el presente proyecto de tesis buscaremos contrastar los objetivos que se tuvieron en mira al momento de la formulación de la norma, expresados por el PEN en el mensaje que acompañó al proyecto y en las discusiones que, so-

bre el mismo, se dieron en el seno del Parlamento, con los resultados obtenidos a lo largo de los siete años de la aplicación de la mencionada ley.

B - Marco Teórico

Básicamente, la mediación es una negociación a la que deben comparecer las partes, asistidas por sus abogados, y se desarrolla bajo la forma de una o más audiencias que se toman en despachos privados, bajo la regla de confidencialidad, en las que el mediador los asiste como tercero neutral en un proceso de varias etapas. Éstas consisten en la determinación del conflicto, su análisis y de construcción, para encontrar bases de una posible salida total o parcialmente satisfactoria para los intereses de ambas partes.

Esta herramienta, coinciden los distintos autores, entraña un nuevo paradigma de la abogacía, que tiende a colocar al abogado en el rol de operador para la concordia y la paz social, un sanador de conflictos.

Uno de los temas, tal vez, más discuti-

do de esta legislación de mediación fue el del carácter obligatorio del ingreso a la mediación, como condición previa al acceso a la vía judicial. Esta discusión fue trasladada al debate Parlamentario mantenido para la aprobación de la ley por ambas Cámaras.

Reconocido que el punto álgido es el de la obligatoriedad, se funda la misma en la necesidad de toma de conciencia de que, si el efecto buscado es crear una nueva cultura para disminuir el grado de litigiosidad imperante en nuestra sociedad, debemos enseñar cuál es el camino.

Los partidarios de la obligatoriedad entienden que si el sistema se hace voluntario, al no existir esta cultura, será escasa la eficacia que tendrá este procedimiento. Al margen de ello es temporal, porque cuando nuestra ciudadanía comprenda lo que es la mediación, cuando se perciban sus efectos, evidentemente no será necesario que sea obligatoria sino que será voluntaria. Esta obligatoriedad no debe interpretarse como violación al derecho de defensa en juicio, argumento que muchos oponen, pues nada está más garantizado en el proyecto que la preservación del derecho de defensa en juicio. Mucho más aún, se brinda a todos los ciudadanos la posibilidad de dar una solución rápida y efectiva a las controversias planteadas. Esto, por cierto, de alguna manera jerarquizará la justicia que es lo que estamos persiguiendo.

En el criterio opuesto, el requisito de hacerlo obligatorio se tachó de incons-

titucional, por lo cual se impugnó el proyecto por parecer contrario a las bases mismas del sistema. En primer lugar, por afectar el principio de la división de los poderes que, según el art. N° 109 de la Constitución Nacional, deben ser distintos e independientes entre sí, correspondiendo al Poder Judicial interpretar y dar fuerza a las leyes, función que está vedada al Presidente de la República, y por ende al Ministerio de Justicia o los mediadores, quienes no dictan sentencia ni pueden arrogarse el conocimiento de causas pendientes. Esto tiene un sentido amplio que comprende esta intromisión del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial. La jurisdicción consiste sustancialmente en dirimir las contiendas que surgen entre los individuos y entre éstos y el Estado. Desde que se prohíbe a las personas hacerse justicia por mano propia, el Estado asume la obligación de administrarla, pero lo hace a través del Poder Judicial, que es una de las ramas del poder público que comprende la totalidad del Estado. La mediación debió ser voluntaria, se agregó, y en todo caso, en la órbita del Poder Judicial, cuyas facultades aparecen violentamente desconocidas en el proyecto. Pero, el proyecto no solamente violenta el principio de la división de poderes, sino también el art. N° 18 que consagra la garantía inmediata de acudir a la jurisdicción para dirimir las cuestiones entre las partes. Por ello la obligatoriedad y la órbita donde se coloca al instituto de la mediación la hacen inviable e incompatible con nuestras normas fundamentales. En la forma en que se imbrica la

mediación en el proyecto, aparece como una instancia que sólo se va a superponer con la otra, que va a crear conflictos entre las partes que, inválidas de sus abogados, se van a ver impedidas de demandar durante algún tiempo y que van a correr a lo largo de la tramitación de este trámite no sólo con la carga de sus propios abogados sino con la carga de los mediadores.

Aun coincidiendo con la voluntariedad como una de las características esenciales en las que se basa el instituto por lo cual la obligatoriedad no parece adecuarse a sus fines, algunas veces se levantaron en contra de la ponderación de inconstitucionalidad de la obligatoriedad procesal por no poder considerarse como una restricción al acceso a la jurisdicción para aquellas partes que no tuvieran vocación negociadora ya que el acceso en ningún momento les es vedado o disminuye; sólo se les impone una etapa previa de mediación que puede resultarles muy beneficiosa, a pesar de los prejuicios o posiciones con las cuales concurren a ella. La etapa puede ser superada si las partes previamente procuraron la mediación. Además, de no arribarse a un acuerdo, el derecho a la jurisdicción se mantiene incólume.

La Asociación de Abogados en un primer momento se opuso a la proyectada ley de mediación basada en que se trataba de una actitud intervencionista del Poder Ejecutivo en el Judicial a través del Ministerio de Justicia con la creación de registros de mediadores dentro de su órbita. Analizó la incor-

poración de la mediación con carácter de obligatoria y como previa a todo juicio como contraria a una de sus características cual es la voluntariedad y limitativa de la gestión al momento previo a la litis, expresando que cualquier tarea que no sea la de proponer a las partes soluciones posibles para que éstas decidan implica desnaturalizar el instituto y que la sanción de esta ley no contribuiría a la realización de la paz por intermedio de este servicio metajudicial sino a incrementar la litigiosidad. El requisito de ser previa a todo juicio se entendió restrictivo del acceso del justiciable a la jurisdicción, es decir como contrario a la garantía del art. 18 de la Constitución Nacional.

A fin de avanzar en esta discusión, estudiamos y analizamos a las siguientes obras, que constituyen el andamiaje doctrinario del instituto de la mediación:

GARBER, Carlos A., *¡La mediación funciona!*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996.

ALMEIDA, Mario de y AIELLO de ALMEIDA, María Alba, *La experiencia de la mediación: exégesis de la ley 24.573*, Equipo Interdisciplinario de Mediación, Conciliación y Arbitraje, Buenos Aires, 1996.

WILDE, Zulema Delia y GAIBROIS, Luis M., *Qué es la mediación*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995, 3ª ed. act.

ALVAREZ, Gladys S.; HIGHTON, Elena

- I. y JASSAN, Elías, *Mediación y justicia*, Depalma, Buenos Aires, 1996.
- BIANCHI, Roberto A., *Mediación pre-judicial y conciliación : comentario de la ley 24.573 y su reglamentación*, Zavallía, Buenos Aires, 1996, 1ª Ed.
- LINK, Delfina, *El valor de la mediación*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1997, 1ª Ed.
- HIGHTON, Elena I. y ALVAREZ, Gladys S., *Mediación para resolver conflictos*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1996, 2ª Ed.
- ALOISIO, Victoria, *Co-mediación : aporte emocional para fortalecer la relación con el otro*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1997, 1ª Ed.
- CAIVANO, Roque J.; GOBBI, Marcelo y PADILLA, Roberto E., *Negociación y mediación : instrumentos apropiados para la abogacía moderna*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1997, 1ª Ed.
- AA.VV., *Mediación : una respuesta interdisciplinaria*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1997, 1ª Ed.
- GOZAINI, Osvaldo Alfredo, *Mediación y reforma procesal : la ley 24.573 y su decreto reglamentario*, Ediar, Buenos Aires, 1996, 1ª Ed.
- FALCON, Enrique M., *Mediación obligatoria en la ley 24.573.*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1997.
- COLERIO, Juan Pedro y ROJAS, Jorge, *Mediación obligatoria y audiencia preliminar*, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 1998.
- DUPUIS, Juan Carlos G., *Mediación y conciliación : mediación patrimonial y familiar. Conciliación laboral*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2001, 2ª Ed. actualizada.
- BARUCH BUSH, Robert A. y FOLGER, Joseph, *La promesa de la mediación : cómo afrontar el conflicto mediante la revalorización y el reconocimiento*, Granica, Barcelona, 1996.
- LASCALA, Jorge Hugo, *Aspectos prácticos en mediación*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1999.
- RUFINO, Marco A., *Mediación y conciliación según la jurisprudencia : legislación*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1999.
- ALMEIDA, Mario de y AIELLO de ALMEIDA, María Alba, *Régimen de mediación y conciliación : ley 24.573*, Astrea, Buenos Aires, 2001.
- Ministerio de Justicia, Secretaría de Justicia, *Mediación : proyecto piloto : implementación, desarrollo, evaluación*, La Ley, Buenos Aires, 1996.
- BISSO, Carlos Enrique y GONZALEZ, Manuela Graciela, "Mediación", en *Revista del Colegio de Abogados de la Plata*, La Plata, 1996, Vol. 36, P. 199.
- RISSO, Jorge Hernán, "Teoría de la mediación", en *Revista del Colegio de*

Abogados de la Plata, La Plata, 1994, Vol. 34, P. 231.

AA.VV., *Cuaderno de Doctrina N° 20. Temas de mediación*, Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, Buenos Aires, 2001.

C - Conceptualización

A los efectos de poder avanzar en el proyecto de investigación propuesto, es necesario definir, previamente, algunos conceptos fundamentales relacionados con la materia que nos ocupa. Las definiciones son extraídas del *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales* (OSORIO M., Editorial Heliasta, Barcelona, 1997).

Mediación: Participación secundaria en un negocio ajeno, a fin de prestar algún servicio a las partes, o interesados. Apaciguamiento, real o intentado, en controversia conflicto o lucha. Facilitación de un contrato, prestando a las partes u opinando acerca de algún respecto.

Resolución Alternativa de Conflictos: Acción o efecto de resolver. Solución de problema, conflicto o litigio sin recurrir a una instancia judicial, de conformidad por las partes en conflicto.

Mediador: Es quien lleva a cabo una mediación. Según la convención de La Haya de 1907, el papel del mediador consiste en conciliar las pretensiones opuestas y apaciguar los resentimientos que puedan producirse entre las

partes en conflicto.

Confidencialidad: Qué se hace a los efectos o se dice para guardar su secreto. Reservado.

Ejecutoriedad de los acuerdos: Para Coutoure, la resolución judicial que ha adquirido autoridad de cosa juzgada. Fuerza o medida de eficacia de un título cuando permite su ejecución judicial.

Celebración de Acuerdo: Ejecución de un acto, con las solemnidades del caso. Resolución adoptada en asuntos de su competencia por la junta de sus miembros que se celebra a tales efectos.

Conciliación: Acción y efecto de conciliar, de componer y ajustar los ánimos de los que estaban opuestos entre sí. En Doctrina, se han discutido ampliamente las ventajas y los inconvenientes de que actúe de conciliador el juez que entiende en el asunto, pues no faltan quienes creen que su intervención conciliatoria prejuzga el asunto o coacciona a las partes.

D - Objetivos

El presente proyecto intentará establecer si los objetivos propuestos por el legislador y el PEN para la promulgación de la ley 24.573 fueron alcanzados a lo largo de los primeros cinco años de vigencia del nuevo régimen legal. Contrastaremos dichos objetivos con los resultados alcanzados. Es de destacar que acotamos nuestro ámbito

de estudio a las mediaciones públicas, es decir aquellas que son sorteadas ante la Cámara Civil y tienen asignación de Juzgado antes de la celebración. Esto quiere decir que el proyecto de investigación no incluye las mediaciones privadas ni aquellas a las que se sometan las partes en casos que no configura un requisito previo a la interposición de la demanda.

Asimismo, acotamos el ámbito de estudio a los resultados obtenidos en los primeros cinco años de vigencia de la ley.

E - Introducción

Según surge de los considerandos del mensaje emitido por el PEN, la ley de mediación obligatoria tuvo como objetivos reducir el ingreso de demandas a los fueros de la Capital Federal, instando a las partes a participar en una mesa de diálogo previa al juicio, en las cuales puedan exponer sus pretensiones y llegar a un acuerdo. Para establecer el marco jurídico se tomaron en cuenta determinadas pautas, a saber:

Confidencialidad: Las mediaciones son llevadas en un marco de confidencialidad, de tal manera, que en caso de no llegar a un acuerdo, las partes no podrán valerse de los dichos de la otra en la mediación como prueba en la posterior acción judicial.

Ejecutoriedad de los acuerdos: Los acuerdos celebrados en las mediaciones son vinculantes para las partes. En caso de que una de ellas incumpla con la obligación asumida, la otra podrá

ejecutar judicialmente el acuerdo, sin que puedan discutirse en la misma las cuestiones de hecho planteadas en la demanda.

A los efectos de poder implementar la ley, se creó un registro de mediadores. Estos cuentan con un arancel predeterminado para el caso de acuerdo entre las partes, las cuales determinarán a cargo de que parte estarán.

El presente trabajo tiene como objeto, tal como fuera anticipado, verificar los resultados de las mediaciones realizadas, el porcentaje de cierre y, fundamentalmente, si se cumplieron con los fundamentos propuestos en el proyecto de ley luego sancionado.

F - Hipótesis

Partimos de la siguiente hipótesis "Los objetivos propuestos por el legislador al momento de sancionar la ley 24.573 se cumplieron, ya que logró reducirse el ingreso de demandas a los fueros de la Capital Federal comprendidos en la ley de mediación obligatoria".

G - Diseño de Prueba

Para lograr los objetivos propuestos utilizaremos los siguientes métodos probatorios:

Mensaje del P.E.N. y versiones taquigráficas de las sesiones de diputados y senadores en las cuales se expusieron los considerandos de los motivos que llevaron a la sanción de la ley 24573.

Estadísticas oficiales sobre las mediaciones realizadas.

Estadísticas oficiales sobre la cantidad de causas ingresadas al fuero Civil patrimonial.

H - Recolección de Pruebas

1) Mensaje de elevación dirigido por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación

La motivación expresada en el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo Nacional al Senado y la Cámara de Diputados se basa en la situación de notoria crisis en que encontraba la justicia, debido a la cantidad de juicios ingresados por año a cada juzgado de Capital Federal. Justifica la introducción de una solución que procure responder a la situación de emergencia padecida por los tribunales de la Capital Federal.

Solución Planteada: reducir el alto nivel de litigiosidad. Provocar una mayor celeridad en la solución de cuestiones que deban ser resueltas judicialmente, ya que gran parte de la masa de juicios será desviada por métodos alternativos extrajudiciales.

Método Propuesto: Se creará un registro de mediadores en el que podrán inscribirse abogados. Intervendrán previamente a la iniciación de los procesos judiciales. El funcionario contará con un plazo de sesenta días para efectuar su tarea, que consistirá en avenir a las partes a celebrar un

acuerdo. El acuerdo celebrado por las partes no deberá contar con una forma predeterminada, pero el acta deberá ser suscrita por el mediador interviniente, las partes y sus letrados. Es fundamental destacar que el acuerdo celebrado tendrá los mismos alcances que una sentencia, pudiendo ser ejecutada por el procedimiento de ejecución de sentencias.

En caso de no lograrse un acuerdo las partes quedaran habilitadas a iniciar las acciones judiciales, acompañando a la demanda el formulario de cierre de la etapa de mediación.

2) Versiones taquigráficas

A continuación se transcriben los dichos más salientes expresados en la Cámara de Senadores y Diputados sobre la conveniencia de la aprobación del Proyecto de Ley que nos ocupa. Asimismo, y en primer término se destacarán los fundamentos que hiciera llegar el Poder Ejecutivo Nacional acompañando el Proyecto de Ley.

2.a.) Debate efectuado en el Honorable Senado de la Nación

*Fundamentos del dictamen
Introducción*

El proyecto que nos ocupa pretende introducir una profunda modificación en el procedimiento por el cual tramita una parte sustancial de las causas civiles y comerciales de contenido pecuniario en sede nacional y federal. La exposición de motivos del proyecto de

referencia señala que uno de los objetivos principales tiende a paliar el "alto nivel de litigiosidad" que existe en la sociedad argentina estableciéndose para ellos una etapa obligatoria previa a la tramitación judicial de dichas causas.

Las críticas fundamentales efectuadas se basan en la obligatoriedad que se establece a la mediación. Entiende la Honorable Cámara la contrariedad de la obligatoriedad a uno de los pilares de tal institución, que es la voluntariedad. Manifiesta que si no existe entre las partes una voluntad negociadora, no tiene fundamento la mediación. En esos casos el proceso de mediación obligatoria solo dilataría la intervención judicial.

Manifiestan que el proyecto además adolece de una contradicción al establecer a los mediadores funciones cuasijurisdiccionales (facultades de notificación) que contrarían la flexibilidad e informalidad perseguida.

El senador Branda en su exposición brindó datos estadísticos concernientes a la cantidad de juicios iniciados en el año 1993, como así también con los juicios que finalizaron en el mismo período. Destaca asimismo, el monto de sentencia de los juicios de la referencia. El 62% obtuvo sentencias por montos inferiores a los \$5.000, un 30% entre los \$5.000 y los \$50.000 y el 8% restante por montos superiores a los \$50.000.

Esto otorga fundamento a su conside-

ración de que los juzgados se encuentran desbordados con causas menores. Entiende asimismo que no es una solución la creación de más juzgados o el nombramiento de más jueces. Manifiesta asimismo que la gran cantidad de causas desnaturaliza las acciones judiciales y produce una "tácita denegación de justicia".

Pone en conocimiento del Honorable Senado la prueba piloto efectuada por la Cámara Nacional de Apelaciones y los juzgados civiles seleccionados y entiende que el resultado fue "bastante alentador".

La prueba de mediación efectuada por un período de seis meses en los juzgados designados a tal efecto logró los siguientes resultados, a saber: Un 60 por ciento de los casos remitidos por los jueces y un 64 por ciento de los casos aún no ingresados al sistema judicial fueron resueltos por mediación.

Según estadísticas del Centro de Mediación, dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación, de un total de 32 casos ingresados en juzgados de familia como prueba piloto, 20 finalizaron. En 11 de ellos se llegó a un acuerdo. Es decir que se logró el 55 por ciento de efectividad en la mediación.

Para citar otro ejemplo de experiencias piloto diremos que ingresaron 86 casos de contenido netamente patrimonial, de los que finalizaron 54 y continúan en proceso 12. Se registraron como no mediables 5 casos y en 10 no se concilió en la primera au-

diencia, mientras que en otros 5 no se concilió en la segunda audiencia. De los 54 casos resueltos se llegó a un acuerdo en 27 de ellos, lo que nos da un 50 por ciento de efectividad en el proceso de la mediación.

Así, hay un 86 por ciento de efectividad en la mediación de temas familiares, mientras que para el mismo período en caso de temas patrimoniales, también fuera de la experiencia piloto, la mediación registra un 75 por ciento de efectividad.

Continuó manifestando el Senador Branda lo siguiente: "Sabemos fehacientemente que es esencial para el sistema la existencia de una justicia eficaz y también sabemos que tiene que ser eficiente, que nos garantice como ciudadanos estar sometidos sólo a la ley y que frente a ella somos todos iguales".

Carácter Provisional

Este instituto va a tener, según lo determina el mismo proyecto, un carácter obligatorio pero circunscripto al tiempo en que estimemos puede llegar a solucionarse, de alguna forma, el grave problema que tiene la justicia, tomando en cuenta que el objetivo final es la Ciudad Judicial.

Todos estos son elementos previos o recaudos para alcanzar nuestros fines con comodidad porque, por más que hagamos todas las ciudades judiciales que queramos, si no reordenamos previamente la situación actual, nos va-

mos a encontrar en una posición de aglomeración tal, en lo que a la justicia se refiere, que igualmente se puede producir colapso.

Reconstrucción Histórica

Continúa en su exposición realizando una reconstrucción histórica del instituto de la mediación. En nuestro siglo, ya a fines de 1960, aparecen en los Estados Unidos los centros de mediación en un esfuerzo innovador tendiente a aliviar al sistema de cortes sobredimensionados. También el Departamento de Justicia de los Estados Unidos llevó adelante una experiencia piloto en tres ciudades americanas: Atlanta, Kansas y Los Angeles.

En su exposición, el Senador Branda coincidió con los opositores al proyecto de ley que este procedimiento posiblemente tenga algunas críticas, fundamentalmente por su carácter obligatorio. Este es el punto álgido que hemos notado en las distintas posiciones que se fueron presentando a través del tiempo. Sobre el particular, debemos decir que, respecto de este punto álgido que constituye la obligatoriedad hay que tomar conciencia de que si el efecto buscado es crear una nueva cultura para disminuir el grado de litigiosidad imperante en nuestra sociedad, debemos enseñar cuál es el camino.

Carácter Provisorio

Esta obligatoriedad tiene un plazo cierto. Tal como lo establece el proyecto de ley que nos ocupa, es de cinco

años, lapso que se considera suficiente para llevar a cabo una reorganización judicial destinada a efectivizar la denominada y tan mentada Ciudad Judicial que, según creo, este año tendrá principio de ejecución a través de los llamados a licitación internacional que el Estado ha informado oportunamente.

Oposición

El Senador Cendoya expuso su oposición al proyecto de ley, realizando las siguientes fundamentaciones: "Nadie, desde luego, podría oponerse legítimamente a cualquier modo de solución de los conflictos por procedimientos alternativos que eviten los costosos y lerdos tratamientos judiciales de estas contiendas, que son siempre costosas y que muchas veces producen desgarrones en las relaciones entre las partes. Pero acá tenemos establecida como un requisito, que hace inviable e inconstitucional el proyecto, la pretensión de hacerlo obligatorio, y de ahí deriva necesariamente su carácter inconstitucional".

Hemos analizado la iniciativa, señor presidente y resulta contraria a las bases mismas de nuestro sistema constitucional, y con este fundamento la impugnamos.

Fundamento

Es decir que la Constitución Nacional le veda al presidente de la República, y con la misma razón al Ministerio de Justicia o a los mediadores, no solamente dictar sentencia sino arrogarse

el conocimiento de causas pendientes. Esto tiene un sentido amplio que comprende esta intromisión del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial.

Como digo, esta mediación debió haber sido voluntaria y, en todo caso, en la órbita del Poder Judicial, cuyas facultades aparecen violentamente desconocidas en el proyecto que estamos considerando, y que ha merecido críticas de todos los sectores.

Motivación

El Sr. Branda reitera que si bien dentro del ejemplo que expuso se trata de algo voluntario, éste es un tema cultural. Afirma que tenemos otra cultura, la del litigio. Lo que queremos hacer con el establecimiento de la obligatoriedad es tratar de cambiar la cultura, como se está haciendo y se hizo en otros países. Es decir, la efectividad que tienen en Canadá, en Francia, en Estados Unidos, en Colombia, marca la tendencia de hacerla obligatoria. En todos los estados de los Estados Unidos donde era voluntario ahora se está haciendo obligatorio, porque no existía esa cultura. De eso es de lo que se trata. Esto es lo que yo traté en todo momento de dejar bien aclarado, a fin de que comprendiera la idea de cambiar la cultura litigiosa por otra distinta. Si uno lo establece en forma obligatoria, no es por capricho. Al margen de ello, es temporal.

El senador Romero Feris fundamentó su posición manifestando que la problemática judicial argentina se carac-

teriza, entre otros vicios, por un proceso creciente de acumulación de causas judiciales, que no ha encontrado una contrapartida adecuada en la generación de renovados medios y recursos, generándose de esta manera un grado de morosidad enfrentado con los fines últimos de su correcta administración. Esta patología ha sido destacada en varias oportunidades por la Corte Suprema de Justicia de la Nación al decir que la justicia tardía implica una auténtica denegación de la misma.

Los matutinos de los últimos días, por ejemplo, han dado cuenta de una acordada de la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo por la cual se afirma la imposibilidad de los juzgados que de ella dependen, para tramitar el creciente número de ejecuciones fiscales, lo que ha provocado una paralización de estos tribunales que, seguramente, conducirá a decretar una obligada feria judicial para dicho fuero.

Continuando con su exposición manifestó que "Esto no implica menoscabar la jurisdicción judicial, sino arbitrar medios alternativos y complementarios a ella, cuya finalidad no sea sólo descongestionar los tribunales y proveer soluciones nuevas a los diversos conflictos en el menor tiempo posible, sino también paliar la insatisfacción que muchos sectores de la sociedad exponen al decir que no encuentran acceso a una solución justa de sus disputas.

Dentro de estos conceptos generales, la mediación –objetivo del proyecto en

tratamiento– es un proyecto no adversarial en el que un tercero neutral ayuda a las partes a que en forma cooperativa encuentren un resultado mutuamente aceptable. El mediador induce a las partes a identificar los puntos de la controversia, a reconocer sus intereses por encima de las posiciones, a explicar fórmulas de arreglo que trasciendan el nivel de la disputa; no actúa como juez, pero sugiere a aquellas ponerse de acuerdo, dado que no puede imponerles una solución si es que no actúan por mutuo consentimiento".

Continúa en su exposición el Senador de Corrientes manifestando que no comparte la idea de que esta obligatoriedad procesal pueda considerarse como una restricción al acceso a la jurisdicción para aquellas partes que no tuvieran vocación negociadora, ya que dicho acceso en ningún momento les es vedado o disminuye; sólo se le impone una etapa previa de mediación que puede resultarles muy beneficiosa, a pesar de los prejuicios o posiciones con las cuales concurren a ella.

Manifiesta asimismo que el Estado crítico por el que atraviesa el sistema jurídico argentino, en lo que hace a su aceptación y confianza en el marco de la sociedad, impone al país la obligación de no marginar ideas que han demostrado ser exitosas en otros países con mayor tradición de respeto por las instituciones y por la protección de los derechos ciudadanos.

El Senador Bordón entiende que este tipo de mecanismos, junto con otra se-

rie de medidas, puede ser realmente muy importante para mejorar la administración de justicia en la República Argentina, y así lograr el objetivo de que, con similares recursos, ella llegue a los que están lejos y menos tienen, aumentando así la confianza en su funcionamiento, que es fundamental para nuestra vida cotidiana pero también para la previsibilidad y el mejor funcionamiento de la economía. Y un buen desempeño de la justicia nos puede dar la confianza que necesitamos a mediano y largo plazo.

Fundamenta su oposición el Senador Bordón, reconociendo la importancia del elemento cultural, que no había estado presente en el debate y que fue introducido por el Senador por Formosa: creo que debiéramos haber buscado la instalación en forma progresiva de este concepto, y no en esta forma compulsiva. Lo que nos preocupa es que la mediación se convierta –y esto fue parte del debate– en otra instancia más. En la medida en que no se admite la voluntariedad, la previsión que hacemos, en función de la cultura que conocemos, es que se va a convertir en otra instancia más, lo que puede llegar a contradecir el espíritu mismo con que se ha instalado este debate y se ha enviado este proyecto.

Fundamenta su posición favorable al proyecto de ley el Senador Alasino manifestando que la obligatoriedad existe. Nosotros establecemos un sistema que tal vez sea mucho más apropiado para fomentar una cultura de la armonización y del acuerdo que el de

los Estados Unidos, que deriva de la decisión del juez o de un acuerdo previo de las partes. Lo que sí es cierto es que también allí se ha establecido la obligatoriedad.

El presidente de la Cámara de Senadores Dr. Eduardo Menem, deja sancionado el proyecto de ley, después de la votación efectuada. Se comunica a la Cámara de Diputados.

2.b.) Tratamiento del proyecto de ley en la Cámara de Diputados

En la comisión se presentó la idea de que los asuntos de familia son propios de la mediación; casi diría que son asuntos que responden a la esencia de una solución de esas características.

Así ha quedado demostrado frente a un caso que ha tenido tanta espectacularidad pública y tanta difusión en estos días, cuando fue idea de todos que ese asunto de familia podía resolverse a través de un procedimiento de mediación que apelara a la buena voluntad de las partes para solucionar su conflicto. Por eso, el señor ministro de Justicia expresó que preparaba un proyecto específico en el que quedaría incorporado todo tema patrimonial o no, de familia, para ser sometido a mediación. Por consiguiente, se ha mantenido la supresión de esos asuntos en el actual proyecto.

La comisión mantuvo el texto del proyecto como vino del Senado; sin prejuicio de ello, valoró esas exposiciones e incluso personalmente expresó al se-

ñor Ministro de Justicia que sería conveniente que en el proyecto específico sobre temas de familia fuese admitida la actuación, como mediadores, de profesionales que no sean abogados pero que estén especializados en conflictos de personas, o en esta tarea de allegar voluntades, formular propuestas y desarrollar toda una instancia que termine en un resultado feliz.

Manifiesta el Diputado Garay que el Poder Judicial de la Nación ha sido rebasado en sus posibilidades de trabajo: la cantidad de juicios que ingresa es muy superior a la que se resuelve. Esto aparece como una constante, y para tratar de solucionar este problema se vienen inventando distintas.

La más fácil, común y tradicional es crear nuevos juzgados, pero ya no se puede instrumentar porque el país está sufriendo una grave crisis económica, y la escasez de recursos impide atender las muchas necesidades que tenemos, no sólo de justicia. De cualquier modo, aunque se sigan creando tribunales –que es lo que se ha hecho hasta ahora– en definitiva no se soluciona el problema. Se han intentado crear diferentes procedimientos, modificar los códigos procesales e incluso estamos próximos a imponer la oralidad en los juicios civil lo que ha dado buenos resultados en el ámbito penal. Sin embargo, consideramos que esto no es suficiente.

Estamos intentando crear los tribunales de las pequeñas causas, pero por esas de los tiempos legislativos todavía no hemos podido solucionar el tema correctamente.

Temporalidad

Agrega el Diputado Garay que de aprobarse, esta norma tendrá una vigencia de cinco años. Dentro de cinco años el Congreso de la Nación deberá decidir si esto es bueno o malo, pero por lo menos vamos a intentar crear la cultura de la mediación.

Voto del Bloque de la UCR

Es un verdadera lástima que el procedimiento de la mediación no haya englobado también a los juicios laborales. Sin embargo, adelanto el voto favorable del bloque de la Unión Cívica Radical con relación al proyecto en análisis.

Solicitud de Integración de Abogados como Mediadores

El Diputado Garay hace saber que en todas estas diligencias es obligatoria la asistencia letrada.

Más allá del respeto que me merecen las otras profesiones –por ejemplo, la de contador– no creo que las cuestiones controvertidas puedan ser resueltas por alguien que no posee conocimientos jurídicos. Aprovecho esta oportunidad para señalar que considero absurdo que al abogado se le requiera una determinada capacitación a los efectos de ser mediador. Si tenemos en cuenta que un abogado puede ser juez, camarista o ministro de la Corte –cargos en los que debe dirimir determinadas cuestiones evaluando la prueba y, a veces, analizar y conocer

en profundidad el derecho vigente en virtud a apelaciones, expresiones de agravio de por medio-, ¿por qué para ser mediador, que es una función inferior, se le requiere una capacitación específica? A lo sumo podrá instruirse de tales o cuales normas de procedimiento que deberá cumplir a los efectos de procurar con mayor idoneidad un resultado que se conoce en un acuerdo.

Incluso pueden producirse desequilibrios en la cantidad de causas distribuidas en cada juzgado porque a algunos les pueden tocar aquellas en las que la mediación se frustró por no llegar a un acuerdo, en tanto que en otras, todas las causas determinadas de antemano podrían concluir felizmente en un acuerdo entre las partes. Por eso señalo que todas estas cuestiones no están previstas; no están prevista la magnitud de reclamos que se formulan. Sin embargo, esto es muy fácil de prever porque basta con observar los datos estadísticos.

Motivación de la Obligatoriedad

Manifiesta el Diputado Pichetto que "El señor diputado Durañona y Vedia afirmó bien que la obligatoriedad de los cinco años está relacionada directamente con un cambio cultural, no sólo para los profesionales que ejercen el derecho, sino también para las partes que deberán recurrir a la mediación como una forma de evitar el conflicto e impedir que alguien gane o pierda en la mecánica del litigio".

Agrega el Diputado Pichetto su oposición al método de notificación propuesto.

Quiero señalarle también que la notificación no es informal; prácticamente es la misma que se utiliza en los juzgados. El art. 6° dice que el mediador debe notificar la fecha de la audiencia a las partes mediante cédula, adjuntando copia del formulario previsto en el artículo 4°. "Dicha cédula será librada por el mediador, debiendo la misma ser diligenciada ante Oficina de Notificaciones del Poder judicial de la Nación".

Voto en Contra

El Diputado Garay manifiesta que por lo expuesto hasta el momento, anticipa su voto contrario a la iniciativa en tratamiento. Agrega que: "Ojalá me hubiera convencido de que este instituto tendrá alguna viabilidad; sin embargo, entiendo que incrementará los costos judiciales y dilatará aún más los procesos".

Voto en Contra

El Diputado Molinas, en nombre del bloque Unidad Socialista-Honestidad, Trabajo y Eficiencia fundamentó su posición contraria al proyecto en discusión.

Agrega que no hay ninguna razón para sustraer a la Justicia la solución de los casos en los que hay enfrentamientos entre las partes, salvo que con esta teoría de ir quitando funciones al Esta-

do, privaticemos también la Justicia y lleguemos a un sistema, donde ya el Poder Judicial quedara más limitado en sus funciones. El proyecto importa en alguna medida, sacar a los ciudadanos de sus jueces naturales y someterlos a una instancia en forma compulsiva, bajo amenaza de multa, alargando el proceso y ocasionando mayores costos.

Continúa su exposición manifestando que el sistema de mediación obligatoria aumenta la burocracia y alargará los juicios. Nadie puede someter coercitivamente a una persona a una instancia previa, dilatando el ejercicio de sus legítimos derechos. Esto es violatorio de los más elementales derechos individuales. Me sorprende que se presente como una forma de realizar la cultura de la mediación. Hoy por hoy no podemos pensar que la cultura o la educación se pueden alcanzar por la fuerza o mediante la aplicación de sanciones y multas. Creo que es absurdo sostener esto en 1995.

Voto en Contra

El Diputado Montiel fundamenta su posición manifestando que: "Aquí se ha mencionado el estado de derecho y el régimen constitucional. En este sentido, creo que es fundamental que se mejoren los mecanismos que hacen a nuestra propia organización judicial, manteniéndose el imperio del derecho y de la Justicia para resolver las controversias entre particulares. Resulta indispensable que se mantenga el sentido de la seguridad jurídica, no sólo para

bien de la sociedad, sino de la democracia. Por estas breves razones, y adhiriendo a las críticas que aquí se han hecho, amén de las dudas existentes, votaré en contra del dictamen en discusión y solicito que quede constancia de ello".

El Diputado Arias manifiesta que: "Incluso, estos problemas fueron detectados, con toda la intensidad con que hoy los advertimos en nuestra propia patria, a mediados del corriente siglo en los Estados Unidos, en donde buscaron desesperadamente una forma de solución. Todo esto está documentado en un importantísimo trabajo que en aquel momento tuvo muchísima difusión y que se conoció aquí como *La Justicia emplazada a reformarse*. Se trata de una obra de quien fue presidente de la Suprema Corte de Justicia de Nueva Jersey; también fue presidente de la Bar Association y se desempeñó al frente de la Universidad de Nueva York".

Señalaba en esa obra que había que buscar mecanismos –que él mismo proponía– para superar esta crisis del quehacer judicial que conducía a una explosión de la litigiosidad. Enunciaba procedimientos y prácticas y tan efectivas fueron su acción y su prédica, que logró reformar en 1947 la Constitución de Nueva Jersey, en pos de los objetivos propuestos.

El Diputado Durañona y Vedia expresa que esta que es una Asamblea de hombres políticos, no de hombres de derecho, también deberá pensar en lo

que ocurre del lado del beneficiario de estas normas. Pensando de ese modo, en un intento de disipar mis dudas, he visto lo que significa encadenar a las personas a largos procesos judiciales, a interminables litigios y conflictos; he visto cambiar la vida de las personas mientras se desarrolla un pleito; he visto perder el interés en una cuestión que quizá un día llenó de ánimo o de impulsos a quien la propuso: he visto el arrepentimiento de quien litiga obser-

vando los costos a los que se haya expuesto y he visto la atadura que significa no poder resolver a veces otras cuestiones de la vida, por sujeción a lo que ocurre en un largo proceso judicial.

Votación

Resulta afirmativa de 125 votos; votan 134 señores diputados sobre 136 presentes.

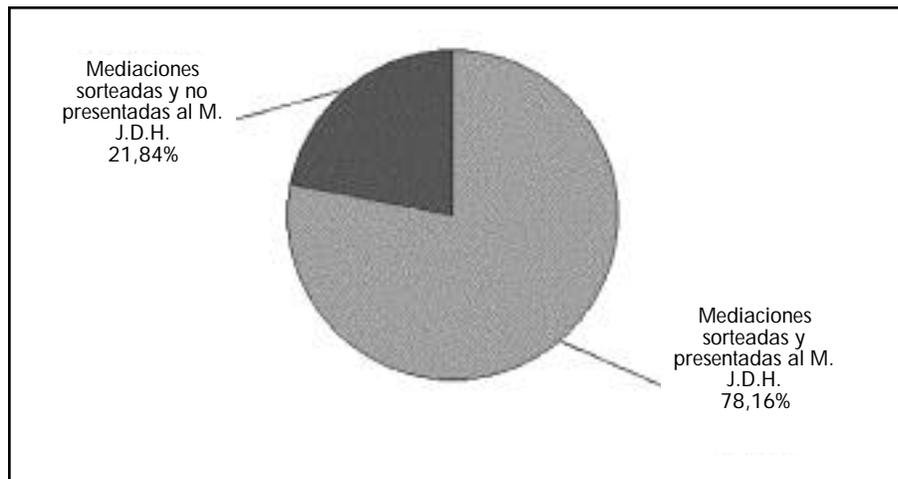
3) Estadísticas oficiales

Total de Mediaciones Oficiales

Fuero: Civil Patrimonial de la Ciudad de Bs. As.

Período de sorteo: del 25/04/96 al 31/12/00.

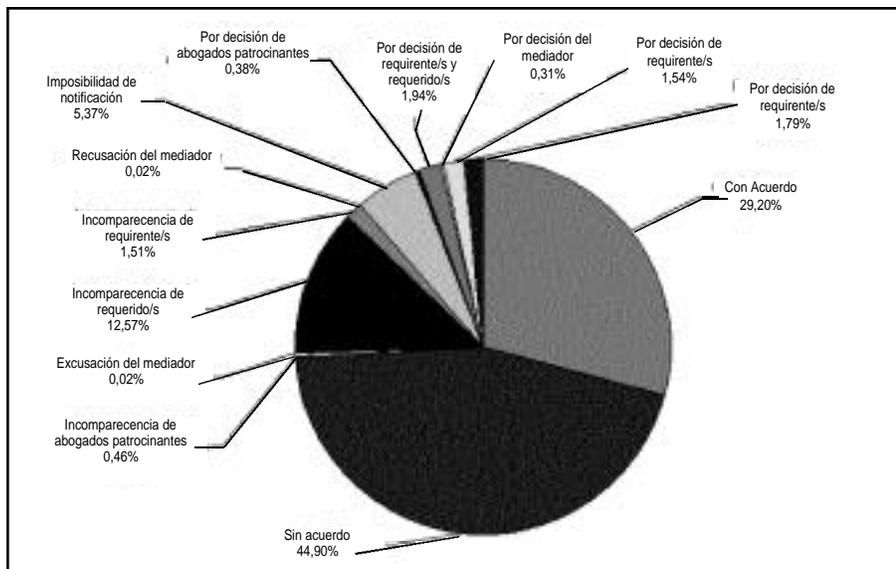
	Cantidad	%
Mediaciones sorteadas y presentadas al M. J. D. H.	112766	78,16%
Mediaciones sorteadas y no presentadas al M. J. D. H.	31514	21,84%
TOTAL	144280	100,00%



Fuente: Dirección Nacional de Promoción de Métodos Participativos de Justicia Ministerio de Justicia y Seguridad de la Nación.

Mediaciones Presentadas ante el MJ, según su resultado
Fuero: Civil Patrimonial de la Ciudad de Bs. As.
Período de sorteo: del 25/04/96 al 31/12/00.

Resultado	Cantidad	%
Con Acuerdo	32927	29,20%
Sin Acuerdo	50630	44,90%
Incomparecencia de abogados patrocinantes	515	0,46%
Excusación del mediador	21	0,02%
Incomparecencia de requerido/s	14172	12,57%
Incomparecencia de requirente/s	1703	1,51%
Recusación del mediador	24	0,02%
Imposibilidad de notificación	6061	5,37%
Por decisión de abogados patrocinantes	428	0,38%
Por decisión de requirente/s y requerido/s	2186	1,94%
Por decisión del mediador	346	0,31%
Por decisión de requirente/s	1735	1,54%
Por decisión de requirente/s	2018	1,79%
TOTAL	112766	100,00%



Fuente: Dirección Nacional de Promoción de Métodos Participativos de Justicia
 Ministerio de Justicia y Seguridad de la Nación

Total de Expedientes**Fuero: Civil Patrimonial de la Ciudad de Bs. As.****Período: del 1/2/93 al 31/12/00.**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresados	108.505	121.598	154.988	96.485	86.440	80.380
	año base	+ 12%	+ 42,8%	- 11%	- 20,5%	- 26%
Resueltos	26.609	42.141	56.699	66.904	72.061	60.869
	año base	+ 58%	+ 113%	+ 151%	+ 170%	+ 128%
En trámite	262.145	349.502	440.176	463.309	452.550	478.973
	año base	+ 33%	+ 67%	+ 76%	+ 72%	+ 82%

Nota: Para calcular los porcentajes de expedientes ingresados, resueltos y en trámite se tomó como año base 1995, por ser anterior a la aplicación de la ley de mediación.

Fuente: Dirección Nacional de Promoción de Métodos Participativos de Justicia. Ministerio de Justicia y Seguridad de la Nación.

I - Procesamiento de Datos

De las estadísticas publicadas por el Ministerio de Justicia de la Nación surgen algunos datos reveladores:

1º) Las mediaciones sorteadas y no presentadas al Ministerio de Justicia no tienen ningún efecto legal, razón por la cual, les está vedada la iniciación de la causa judicial hasta tanto se efectivice el requisito previo de la mediación. Este ítem suma en total 31.514 causas que no pudieron ingresar al sistema judicial.

2º) De las mediaciones sorteadas y presentadas al Ministerio de Justicia, 32.927 llegaron a algún acuerdo, que fue homologado por el mediador. Esto implica que esas causas no ingresaron al sistema judicial.

3º) El total de causas que no ingresaron al sistema judicial, tomando en cuenta las dos razones mencionadas, asciende a 64.441.

Esta cifra representa el 11% del total de causas ingresadas a la Cámara Civil entre los años 1996 y 2000 (539.891 causas), y el 13% de las causas en trámite ante ese fuero (478.973 causas acumuladas a lo largo de los cinco años).

4º) A partir del año 1996 (que comienza la aplicación de la mediación obligatoria) la cantidad de causas ingresadas, luego de un repunte en los dos primeros períodos (1996 y 1997) disminuye sensiblemente en los tres últimos años (1998, 1999 y 2000), quedando en estas tres oportunidades por debajo de las cifras previas a la aplicación de la ley en cuestión.

5º) Se puede observar, a partir del año 1996, un claro mejoramiento de los índices de resolución de expedientes.

6º) El acumulado de causas en trámite, no siguió con un crecimiento geométrico, sino que se comenzó a estabilizar, y en algún período –1999– disminuyó.

J - Redacción de los Resultados

Luego del análisis de las estadísticas, podemos observar que el sistema judicial, en el fuero Civil, se descomprimió parcialmente. Este fenómeno se debió a dos razones:

a) Por la disminución de causas ingresadas. Esta disminución se debió, en parte, a la mediación obligatoria, que cerró o concluyó la controversia en una instancia previa a la judicial; pero también debemos tener en cuenta que la instancia de mediación, aunque no se arribe a un acuerdo, logra dar a las partes un estado de situación del problema, y por tanto, en algunas ocasiones evita, por desánimo o reconocimiento de la realidad, la realización de un juicio, ya que las partes tienen la po-

sibilidad de evaluar las “chances” que poseen en un futuro pleito –si bien este punto no puede ser ponderable, y por lo tanto no forma parte del presente proyecto, no puede ser desconocido–.

b) Por el aumento del índice de resolución de expedientes.

K - Conclusiones

Conforme la hipótesis inicial planteada, el objetivo propuesto por el PEN en su proyecto de ley, se cumplió en forma parcial ya que sólo tomando en consideración las mediaciones sorteadas por ante el Ministerio de Justicia, se han evitado el ingreso de 64.441 demandas en los primeros cinco años de vigencia de la ley 24573, lo que importa una reducción importante de las demandas presentadas por el ante la Cámara Civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es de destacar finalmente, que este estudio metodológico arroja un resultado parcial, ya que no se toman en consideración los acuerdos celebrados por el procedimiento de mediación privada.