

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 27 de septiembre de 2001.

Vistos los autos: "Baterías Sil-Dar S.R.L c/ Barbeito, Walter s/ sumario".

Considerando:

1°) Que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, por su Sala B, al revocar la sentencia de la instancia anterior, declaró la inconstitucionalidad de la ley 24.573, invocada a fs. 32 por el actor, quien promovió acción judicial prescindiendo del procedimiento de mediación obligatorio. Contra ese pronunciamiento, el fiscal de cámara interpuso el recurso extraordinario a fs. 63/67, que fue contestado a fs. 70/73 y fue concedido en lo atinente a la invalidez constitucional de la ley nacional mediante el auto de fs. 87/88. En su dictamen de fs. 95/96, el señor Procurador General de la Nación mantuvo la apelación federal en esta instancia, conforme a las facultades que surgen del art. 25 de la ley del Ministerio Público Nacional.

2°) Que el recurso extraordinario federal es formalmente admisible con el alcance con que fue concedido, por cuanto se encuentra en tela de juicio la constitucionalidad de una ley de la Nación y la decisión impugnada ha sido contraria a su validez (art. 14, inc. 1°, ley 48).

3°) Que la cámara, para así decidir, estimó que si bien el establecimiento de un régimen de mediación previa en el orden de la justicia nacional no es de por sí inconstitucional, el sistema implementado por la ley 24.573 es pasible de ese vicio, en primer lugar por pertenecer el órgano mediador a la órbita del Poder Ejecutivo e incurrir por tanto en una transgresión a la prohibición contenida en los arts. 109 y 116 de la Constitución Nacional y, además, por su carácter obligatorio que dilata indebidamente el acceso a la justicia.

4°) Que la ley 24.573 instituye con carácter obligatorio un procedimiento que precede a la actividad jurisdiccional y que tiene por finalidad promover "la comunicación directa entre las partes para la solución extrajudicial de la controversia" (art. 1°, primer párrafo, de la ley). En el ámbito material que dispone la ley, la función del mediador no es la de dictar una decisión que dirima la contienda sino la de facilitar y promover el acercamiento de las partes a fin de que ellas procedan a la composición de sus propios intereses, sin necesidad de la instancia jurisdiccional, la cual, por otra parte, permanece abierta para el justiciable, quien tiene el deber de comparecer a la audiencia fijada por el mediador, pero no el de permanecer en dicho procedimiento (art. 10, último párrafo, de la ley citada).

5°) Que de la descripción precedente resulta que el mediador -tal como está concebido por la ley impugnada- no ejerce función de naturaleza jurisdiccional, ni aun de tipo administrativo. Ello es así pues lo que caracteriza la función jurisdiccional es la facultad-deber, que emana del ordenamiento jurídico en cuya cúspide se encuentra la Constitución Nacional, de dirimir conflictos contenciosos concretos determinando con certeza el derecho debatido entre partes adversas.

6°) Que lo expuesto pone en evidencia que, contrariamente a lo expresado en el principal argumento del tribunal a quo, el sistema de mediación instituido por la ley 24.573 no lesiona lo dispuesto en los arts. 109 y 116 de la Ley Fundamental, toda vez que el mediador no ejerce función jurisdiccional sino una actividad de aproximación de las partes mediante técnicas conciliatorias, a fin de que aquéllas arriben a la solución del conflicto. Actividad que, por lo

Corte Suprema de Justicia de la Nación

demás, está fuertemente reglada y cuyo desempeño está condicionado a su habilitación bajo condiciones que la ley y su reglamentación han establecido, entre ellas, la inscripción de quienes la ejercen en el Registro de Mediadores, cuya constitución, organización y administración es responsabilidad del Ministerio de Justicia de la Nación.

7°) Que el carácter obligatorio del procedimiento de la mediación no violenta el derecho constitucional de acceder a la justicia pues, una vez que las partes han comparecido personalmente a la audiencia pueden dar por terminado el procedimiento, con lo cual queda expedita -y en breve tiempo- la vía judicial (arts. 10 y 14 de la ley 24.573). En atención a los caracteres de esta reglamentación y a los límites impuestos al procedimiento en razón de la materia -especialmente, la exclusión de los procesos que requieren una tutela judicial de urgencia, art. 2, incs. 5, 6 y 7, de la ley- cabe rechazar la tacha de invalidez constitucional, y señalar que el acierto, la conveniencia o la eficacia del régimen instaurado constituye una cuestión de política legislativa, ajena a la decisión jurisdiccional de los magistrados (doctrina de Fallos: 306:1964, entre muchos).

Por ello, y oído el señor Procurador General, se declara

procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada en los términos expuestos. Notifíquese y, oportunamente, remítase. JULIO S. NAZARENO (según su voto)- EDUARDO MOLINE O'CONNOR (según su voto)- AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ (según su voto)- GUSTAVO A. BOSSERT - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ (en disidencia).

ES COPIA

VO-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-TO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON JULIO S. NAZARENO, DEL
SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON EDUARDO MOLINE O'CONNOR Y DEL
SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON GUILLERMO A. F. LOPEZ

Considerando:

1°) Que por la ley 24.573 se estableció como un medio alternativo para la resolución de disputas el régimen de la mediación previa y obligatoria para todos los pleitos, con excepción de aquellos enunciados en el art. 2 y con carácter optativo en el caso de los procesos de ejecución y juicios de desalojo (art. 3). Como expresó el Poder Ejecutivo en el mensaje de elevación al Congreso del proyecto de ley (del 8 de noviembre de 1994), finalmente aprobado, mediante estas medidas "se intenta reducir el alto nivel de litigiosidad que nuestros tribunales padecen actualmente. Al mismo tiempo, se intenta provocar una mayor celeridad en la solución de las cuestiones que deban ser resueltas judicialmente, ya que parte de la gran masa de juicios que abarrotan los juzgados, será desviada por medio de estos métodos alternativos no extrajudiciales".

2°) Que la Sala B de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, al revocar el pronunciamiento de la instancia anterior, declaró la inconstitucionalidad del citado cuerpo legal. Para así decidir, la alzada expresó que si bien el establecimiento de un régimen de mediación previa en el orden de la justicia nacional no es de por sí inconstitucional, el sistema implementado por la ley 24.573 es pasible de dicha tacha por pertenecer el órgano mediador a la órbita del Poder Ejecutivo, por ser de carácter obligatorio y por producir una dilación indebida del acceso a la justicia. A juicio del a quo, la ley de cita contraviene las disposiciones de la Constitución Nacional que vedan al Poder Ejecutivo toda incursión en la actividad judicial y que atribuyen al Poder

Judicial el conocimiento y decisión de todas las causas que revistan esa naturaleza (arts. 109 y 116).

En tal sentido, el tribunal afirmó que al depender la nominación de los mediadores del Ministerio de Justicia, "ellos incursionan en terreno ajeno a su incumbencia e invaden por pertenencia jerárquica y dependiente el ámbito específico de la justicia, sustrayendo al juez competente lo que a éste pertenece o corresponde con carácter privativo y excluyente". En cambio, "distinto sería el tema, si el enclave de quienes ofician de mediadores tuviera su función en la jurisdicción del propio Poder Judicial". Más adelante, la cámara señaló que "no parece que una norma derivada pueda transgredir el orden suprallegal (C.N. Art. 31) que manda impartir justicia judicial sin cortapisas -es decir, de no otra manera que inmediata- disponiendo con carácter previo un mecanismo objetivamente dilatorio, cual es la previa sujeción a mediación obligatoria, ubicada en el ámbito del poder administrador".

3°) Que contra dicho fallo el fiscal de cámara interpuso el recurso extraordinario de a fs. 63/67, que fue contestado a fs. 70/73, parcialmente concedido a fs. 87/88 por mediar cuestión federal en los términos del art. 14, inc. 1°, de la ley 48 y desestimado en lo atinente a la tacha de arbitrariedad esgrimida.

4°) Que dicho recurso es formalmente admisible toda vez que la inconstitucionalidad declarada por la cámara configura una cuestión federal cuya decisión es de evidente gravedad institucional, en tanto excede el mero interés de los litigantes y se proyecta sobre instituciones básicas del sistema republicano de gobierno (Fallos: 312:2150). Tal circunstancia habilita la jurisdicción de este Tribunal para interpretar las normas en juego en la instancia del art. 14 de la ley 48, sin que a ello se oponga la ausencia del requisito de

Corte Suprema de Justicia de la Nación

resolución contraria al derecho federal comprometido, debido a la trascendencia de los intereses que el sistema intenta preservar (Fallos: 302:263 y 317:1076).

5°) Que la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal constituye una de las más delicadas de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y configura un acto de suma gravedad institucional que impone a esta Corte la mayor mesura al ejercer el elevado control de constitucionalidad de las leyes, mostrándose tan celosa en el uso de sus facultades, cuanto en el respeto que la Ley Fundamental asigna, con carácter privativo a otros poderes (Fallos: 302:457, 484; 303:625; 304:849 y 1069). Por tal razón, no cabe formularla sino cuando un acabado examen del precepto conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía constitucional invocados (Fallos: 315:923 y 321:441).

6°) Que la Constitución Nacional, se ha dicho, es un conjunto normativo en que todas sus disposiciones deben ser razonablemente armonizadas para responder así a la organización y equilibrio de los poderes constitucionales previstos por los constituyentes. El art. 109, en el cual se apoya la cámara para invalidar la ley 24.573, se vincula, precisamente, y entre otras normas, con los arts. 18, que confiere derecho a exigir un proceso legal con jueces naturales; 23, que al limitar las facultades del Poder Ejecutivo durante el estado de sitio, le prohíbe concreta y claramente el ejercicio de facultades judiciales; 29, que veda con energía "las facultades extraordinarias", la "suma del poder público", las "sumisiones" o "supremacías". Y ha de relacionarse, también, con los arts. 108 y otros del capítulo I, sección tercera: del Poder Judicial, y con el art. 116, que confiere al Poder Judicial de la Nación "el conocimiento y decisión de todas las

causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución Nacional y las leyes de la Nación" (conf. Fallos: 247: 646, voto de los jueces Luis María Boffi Boggero y Pedro Aberastury).

7°) Que el pensamiento profundo que esas normas traducen mantiene su vigor a través del tiempo. Ellas se basan en la "separación" o "distribución" de los poderes, principio fundamental de nuestra estructura política y organización jurídica (arts. 1 y afines de la Constitución Nacional), uno de cuyos extremos consiste en la prohibición de que el Ejecutivo u organismos administrativos realicen funciones jurisdiccionales, salvo que sus resoluciones están sujetas a un control judicial verdaderamente suficiente que evite que aquéllos ejerzan un poder absolutamente discrecional, sustraído a toda especie de revisión ulterior (art. 109 de la Constitución Nacional, Fallos: 247:646; 310:2159; 314:1220; 316:3077; entre otros).

8°) Que el mandato contenido en el citado art. 116 de la Constitución Nacional importa, sin lugar a dudas, atribuir "la competencia y la obligación del Poder Judicial de decir qué es derecho" (Marbury vs. Madison, 1 Cranch 137, L. Ed. 60, 1803). En tal sentido, ha afirmado esta Corte que es "el poder-deber de aplicar con preeminencia la Constitución y las leyes de la Nación (confr. art. 31 de la Constitución Nacional)-, lo que constituye el fin supremo y fundamental de la actividad jurisdiccional" (Fallos: 310:324).

En el ejercicio de esa competencia los jueces tienen no sólo la facultad sino el deber de discurrir los conflictos litigiosos y dirimirlos según el derecho vigente, calificando autónomamente la realidad fáctica y subsumiéndola en las normas que la rigen, con prescindencia de los fundamentos que enuncien las partes, facultad que esta Corte ha declarado con

Corte Suprema de Justicia de la Nación

reiteración que deriva "de los principios esenciales que organizan la función judicial" (Fallos: 296:633; 297:42; 300:1034; 302:1393 y 310:1536, entre muchos otros).

A más de ello, la función judicial no se agota en conocer y decidir una causa que llegue a los estrados de un tribunal, sino que también comporta lo conducente a hacer cumplir lo decidido (doctrina de Fallos: 147:149; 180:297; 264:443 y 316:2525).

Dicha función jurisdiccional ha sido definida por Joaquín V. González como la potestad de la que está investido el Poder Judicial "por la Constitución y leyes del Congreso, para administrar justicia. Es función propia y exclusiva de ese poder, como el dictar y ejecutar la ley lo es del Legislativo y Ejecutivo respectivamente; y como derivación directa e inmediata de la soberanía, posee los caracteres fundamentales de ésta, en cuanto a sus divisiones, extensión y límites. Así...ningún poder, persona o reunión de personas no instituidas como jueces por el pueblo o sus representantes, puede administrar justicia en la República..." (Manual de la Constitución Argentina, Estrada, Buenos Aires, 1983, pág. 566).

9°) Que, aún así, el razonable ejercicio de tal función constituye un requisito indispensable para mantener la armonía y el equilibrio entre los poderes del gobierno, porque como ha sostenido esta Corte: "Del juicio prudente de los magistrados en torno de los alcances de su jurisdicción es de donde cabe esperar los mejores frutos en orden al buen gobierno de la Nación" (Fallos: 310:112).

Es por eso que la Constitución Nacional a más de atribuir a los jueces la competencia de conocer y decidir las causas que lleguen a sus estrados y hacer cumplir sus decisiones, ha dispuesto que lo hagan "según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso" (art. 117, Constitución

Nacional), órgano al que, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 75, inc. 20 de la Constitución Nacional, le corresponde "establecer tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia", atribución que incluye la determinación de la competencia de esos tribunales y la fijación de las normas de procedimiento necesarias para actuar ante ellos.

A tal efecto cabe recordar que "la doctrina de la división de poderes o la separación de las funciones, especialmente en nuestras sociedades modernas, halla también su causa y finalidad en la especialización que pide el cumplido ejercicio de las diversas funciones que deben satisfacer los estados. Luego, la distribución de dichas funciones en órganos, cuya integración personal y medios instrumentales está pensada con arreglo a la especificidad de aquéllas, es prenda de un mejor acierto de sus proyectos y realizaciones" (Fallos: 310:112).

Teniendo en consideración a la citada doctrina -base de la forma republicana de gobierno- ha dicho esta Corte hace bastante tiempo que "la función jurisdiccional se halla regida, también por las leyes" (Fallos: 243:449), y ha precisado que "la función judicial debe cumplirse con sujeción a las leyes válidas que estructuran las instituciones, en el leal acatamiento de aquéllas y en los términos de la propia competencia constitucional y legal" (Fallos: 155:248 y 311:1925), dado "que la invocación de razones extralegales genéricas (...) no permiten (...) prescindir de la específica reglamentación legal de la materia sometida a decisión de los jueces del país. Porque el servicio de justicia, que es su ministerio, debe cumplirse por medio del derecho argentino vigente, cuya institución excede sus atribuciones regulares" (Fallos: 261:94 y 311:1925).

10) Que con sustento en las consideraciones efec-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

tuadas corresponde determinar si el sistema implementado por la ley 24.573 y su decreto reglamentario transgrede los principios derivados de las disposiciones constitucionales antes referidas. A tal fin, cabe señalar que el control de constitucionalidad no puede desentenderse de las transformaciones históricas y sociales. La realidad viviente de cada época perfecciona el espíritu de las instituciones de cada país, o descubre nuevos aspectos no contemplados antes, sin que pueda oponérsele el concepto medio de una época en que la sociedad actuaba de distinta manera (Fallos: 211:162 y 308:2268). Esta regla de hermenéutica no implica destruir las bases del orden interno preestablecido, sino defender la Constitución Nacional en el plano superior de su perdurabilidad y de la Nación misma para cuyo gobierno pacífico fue instituida (fallos citados), puesto que ésta, lejos de significar un conjunto de dogmas rígidos, susceptibles de convertirse en obstáculos opuestos a las transformaciones sociales es una creación viva, impregnada de realidad argentina y capaz de regular previsoramente los intereses de la comunidad en las progresivas etapas de su desarrollo (Fallos: 247:646; 308:2268; 313:1513 y 316:2624).

11) Que según surge de lo dispuesto en el art. 1 de la ley citada, la mediación constituye un procedimiento cuya finalidad es promover la comunicación directa de las partes para la solución extrajudicial de la controversia. La actividad del mediador no conlleva el ejercicio de la potestad jurisdiccional, que es propia de los jueces (arts. 109 y 116 de la Constitución Nacional), sino que se limita a colaborar con las partes para que aquéllas puedan arribar a la solución de su diferendo (art. 1 de la ley 24.573). De ahí que su función difiere sustancialmente de la del juez en tanto aquél no juzga, ni resuelve contiendas sino que, mediante su actuación neutral, ayuda a las partes en conflicto a lograr la autocom-

posición del litigio que las enfrenta.

12) Que de lo expuesto se infiere que el mediador carece de uno de los poderes propios de la jurisdicción como es el de decisión, el cual se manifiesta formalmente en la emisión de resoluciones judiciales que, según los casos, pueden ser sentencias definitivas, interlocutorias u homologatorias. Además, tampoco cuenta con las potestades de ejecución, coerción e instrumentación, necesarias para el ejercicio de la función jurisdiccional. Ello es así, pues el mediador no tiene imperium para ordenar la realización práctica de lo acordado, razón por la cual en caso de incumplimiento del acuerdo la parte interesada deberá promover el procedimiento de ejecución de sentencia regulado en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación ante el juez designado (art. 12, tercer párrafo, de la ley 24.573 y de su decreto reglamentario). Además, en el supuesto de que la mediación oficial fracasare por incomparecencia injustificada de cualquiera de las partes, que hubieran sido fehacientemente notificadas, la única consecuencia que ello acarrea es el pago de una multa (art. 10 de la ley y del decreto reglamentario) pues, ningún precepto jurídico autoriza al mediador a requerir el auxilio de la fuerza pública para que las partes comparezcan compulsivamente a las audiencias pertinentes. Asimismo, a diferencia de los jueces (art. 35 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) no tiene facultades disciplinarias que lo habilite a sancionar a quienes con su conducta obstaculicen o perjudiquen el desarrollo de la mediación. Por último, el mediador tampoco cuenta con la potestad de otorgar el carácter de instrumento público (art. 979 del Código Civil) a las actuaciones en las que interviene.

13) Que la alzada incurre en una afirmación dogmática que contraviene lo dispuesto en numerosas disposiciones

Corte Suprema de Justicia de la Nación

de la ley 24.573 y su reglamentación cuando sostiene que "el cuerpo de mediadores está imbricado en la esfera organizacional del Poder administrador". Ello es así, porque la mediación constituye una actividad que desarrollan aquellos abogados de la matrícula que han adquirido la capacitación pertinente, cumplen los requisitos que la reglamentación establece y se han inscripto en el Registro de Mediadores, cuya organización, actualización y administración es responsabilidad del Ministerio de Justicia (arts. 16 de la ley y 16, inc. 2 del decreto 91/98).

14) Que el mediador deba inscribirse para ejercer dicha actividad en el registro que depende de la Dirección Nacional de Medios Alternativos de Resolución de Conflictos de la Secretaría de Asuntos Técnicos y Legislativos del Ministerio de Justicia (arts. 15 de la ley 24.573 y 15 del decreto 91/98), no significa que aquél tenga dependencia jerárquica o funcional de la autoridad administrativa.

En efecto, quienes desarrollan esta labor carecen de vínculo laboral alguno con la administración, ya sea originado en un contrato o por designación. Por tal razón, su trabajo no es remunerado por el ministerio, sino directamente por las partes (art. 21 de la ley 24.573) de conformidad a la escala establecida en el art. 23 del decreto 91/98, salvo en el supuesto en que fracasare la mediación, en cuyo caso sus honorarios serán pagados por el Fondo de Financiamiento creado en el art. 23 del ordenamiento legal en examen. Además, el mediador no ejerce su labor en dependencias administrativas, sino en oficinas propias cuyas características deben adecuarse a las exigencias del Ministerio de Justicia y que deben ser habilitadas al efecto por la Dirección Nacional de Medios Alternativos de Resolución de Conflictos (art. 16, inc. 3 del decreto 91/98).

15) Que, más allá de lo expuesto, cabe destacar que, frente a determinadas contingencias del procedimiento de la mediación, está prevista la intervención de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Nación. En efecto, según surge de lo dispuesto en los arts. 4 de la ley y 4 del decreto reglamentario 91/98, después de que el reclamante presente su pretensión ante la mesa general de entradas de la cámara del fuero que corresponda, ésta deberá proceder a sortear, además del mediador y funcionarios del Ministerio Público, el juzgado que eventualmente entenderá en la litis al que se le remitirá una copia del formulario presentado por el pretensor "con el fin de formar un legajo que se reservará hasta la oportunidad en que se presenten cualesquiera de las actuaciones derivadas del procedimiento de la mediación, ejecución del acuerdo o de los honorarios del mediador" (art. 4, 2° párrafo, del decreto citado). También corresponde al juez designado pronunciarse en el caso de no aceptar el mediador la recusación con expresión de causa o cuando aquél se excusare dentro de los tres días desde su designación (art. 18 del decreto de referencia). Además, "cuando en el procedimiento de mediación estuvieren involucrados intereses de incapaces y se arribare a un acuerdo, éste debe ser posteriormente sometido a la homologación judicial del juez sorteado, en las mediaciones oficiales, o del juez competente que resultare sorteado, en las mediaciones privadas" (art. 12 del decreto reglamentario). Por último, conforme fue explicado en el considerando 11, compete a los órganos jurisdiccionales intervenir en los procesos de ejecución de los acuerdos incumplidos (arts. 12, tercer párrafo de la ley 24.573 y de su decreto reglamentario).

16) Que, habida cuenta la sustancial diferencia que existe entre la función del mediador y la de los peritos,

Corte Suprema de Justicia de la Nación

conviene puntualizar que no es aplicable al caso de autos lo decidido por esta Corte en la acordada 60 del 15 de octubre de 1996 (Fallos: 319:2078) en la cual, en atención a la singular condición de "auxiliares de la justicia en el más riguroso sentido" de estos últimos, se declaró la invalidez de la ley 24.675 que había dispuesto la apertura de un registro, en el ámbito del Ministerio de Justicia de la Nación, para la inscripción de aquellas personas que aspiraran a desempeñarse como peritos, martilleros u otros auxiliares de la justicia (art. 2), estableciendo que tales postulantes serían seleccionados por dicho ministerio en base a la reglamentación que se dicte (art. 4), fijando la obligación de pago de una tasa, cuyo monto y procedimiento sería determinado por vía reglamentaria (art. 10), y facultando al Poder Ejecutivo para fijar por el término de cinco años los aranceles y retribuciones previstos (art. 13).

17) Que a mayor abundamiento, cabe destacar que en diversos fallos este Tribunal ha resuelto que no son objetables por razón de lo dispuesto en los arts. 18, 75, inc. 12 y 109 de la Carta Magna aquellas normas legislativas que establecieron en materia laboral, como trámite obligatorio y previo a la vía judicial, la intervención de órganos administrativos cuya finalidad era la resolución de conflictos mediante la técnica conciliatoria (Fallos: 187:79; 196:530 y 207:346, entre otros).

18) Que, en suma, todo lo expuesto pone en evidencia que, contrariamente a lo sostenido por la cámara, el sistema de mediación implementado por la ley 24.573 no lesiona lo dispuesto en los arts. 109 y 116 de la Ley Fundamental, toda vez que el mediador no ejerce función jurisdiccional y no tiene vinculación jerárquica alguna con la administración, pues es un profesional liberal del derecho que ejercita una

actividad fuertemente reglamentada y cuyo desempeño está condicionado a su habilitación e inscripción en un organismo público.

19) Que también merece desecharse como argumento válido que justifique la tacha de inconstitucionalidad del sistema establecido por la ley 24.573 el carácter obligatorio del procedimiento de la mediación. Ello es así, a poco que se advierta que la imposición legal de someterse a este trámite previo extrajudicial sólo genera el deber de comparecer a la audiencia fijada por el mediador, pero no el de permanecer en dicho procedimiento, pues basta con que una o ambas partes exprese su voluntad de darlo por finalizado para que este concluya, y quede expedita la instancia judicial (art. 14 de la ley).

20) Que tampoco es susceptible de producir reparos constitucionales la dilación que produce el tránsito previo por esta etapa para acceder a la vía judicial en el supuesto en que las partes no arribaren a un acuerdo, porque, además de desarrollarse en una dimensión temporal breve (art. 9 de la ley), constituye una reglamentación razonable del derecho de defensa, en tanto no lo suprime, desnaturaliza o allana (Fallos: 318:441), máxime si se tiene en consideración las razones que llevaron a implementar el régimen de la mediación, referidas en el considerando primero, y la posibilidad que asiste a las partes de dar por terminado este procedimiento al comparecer a la audiencia designada en los términos del art. 6 de la ley.

Por lo demás, cabe señalar que por el art. 2, incs. 5, 6 y 7, de la ley 24.573, aquellos procesos que requieren una tutela judicial de urgencia fueron expresamente excluidos del régimen de la mediación.

21) Que en la medida que en el caso no existen ra-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

zones suficientes para cuestionar la validez constitucional de la ley 24.573, no corresponde examinar la conveniencia, el acierto o la eficacia del régimen por ella implementado en tanto la ponderación de tales aspectos constituye una cuestión de política legislativa que no es revisable por los jueces sin exceso de sus atribuciones constitucionales (Fallos: 303:1205; 306:1964; entre otros). En este sentido esta Corte ha señalado en más de una ocasión que "no incumbe a los jueces, en ejercicio regular de su misión, substituirse a los poderes del Estado en atribuciones que le son propias, ya que la función más delicada del Poder Judicial es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a otros poderes o jurisdicciones" (Fallos: 272:231; 313:228; 308:1848 y 316:2732).

Por ello, oído el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia. Notifíquese y, oportunamente, remítase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - GUILLERMO A. F. LOPEZ.

ES COPIA

DISI-//-

-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ADOLFO ROBERTO
VAZQUEZ

Considerando:

1°) Que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, Sala B, dejó sin efecto la sentencia de la instancia anterior, y declaró la inconstitucionalidad de la ley 24.573 que instituyó, con carácter obligatorio y previo a la actuación de los jueces, un procedimiento de mediación tendiente a promover "la comunicación directa entre las partes para la solución extrajudicial de las controversias", régimen que se proyecta "a todo juicio" (art. 1°), salvo algunas excepciones que la propia normativa contempla (art. 2°).

Que, para así decidir, el citado tribunal ponderó que la validez constitucional de la ley 24.573 se hallaba afectada porque: a) la norma viola la prohibición resultante del art. 109 de la Constitución Nacional, al crear un régimen de mediación cuyos responsables (el cuerpo de mediadores) se encuentran imbricados en la esfera organizacional del Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Justicia, invadiéndose con ello un ámbito específico que es propio del Poder Judicial; y b) el carácter obligatorio y previo a la actividad jurisdiccional que se imprime a la mediación, consagra un mecanismo objetivamente dilatorio, que se contrapone con el mandato constitucional de asegurar un acceso a la justicia inmediato y sin cortapisas.

2°) Que el fiscal ante la cámara interpuso recurso extraordinario contra la sentencia reseñada, que fue contestado a fs. 70/73, y concedido solamente en cuanto a la decisión adoptada sobre la validez constitucional de la ley 24.573. El remedio federal fue desestimado respecto de la arbitrariedad que imputó al fallo, no habiéndose interpuesto

Corte Suprema de Justicia de la Nación

la queja prevista por el art. 285 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

3°) Que el señor Procurador General de la Nación mantuvo la apelación federal en esta instancia, conforme a las facultades que surgen del art. 25 de la ley del Ministerio Público Nacional.

4°) Que el recurso extraordinario es formalmente admisible con el alcance con que fue concedido, por cuanto se encuentra en tela de juicio la constitucionalidad de una ley de la Nación y la decisión impugnada ha sido contraria a su validez (art. 14, inc. 1°, ley 48).

5°) Que, según lo ha resuelto reiteradamente esta Corte, es principio fundado en la garantía de defensa en juicio que, para la solución de las controversias individuales, no debe excluirse compulsivamente la intervención de un tribunal de justicia (Fallos: 253:485; 257:136 y sus citas; 275:489; 281:235; 301:111; 303:2063; 321:2364, voto en disidencia del juez Petracchi). Dicho con otras palabras, tratándose de controversias entre particulares, sobre puntos propios de derecho común, no cabe la exclusión legal del adecuado recurso a la justicia (dictamen del señor Procurador General doctor Eduardo H. Marquardt, registrado en Fallos: 275:489).

Sobre la base de tal entendimiento, el Tribunal tiene también decidido que sólo por excepción y voluntariamente, las partes pueden sustraerse a la intervención de los órganos jurisdiccionales del Estado, para someter sus controversias a juicio de árbitros, arbitradores o amigables compondores (Fallos: 257:136; 267:199).

6°) Que, por otro lado, cabe tener presente que el derecho de ocurrir en procura de justicia no debe ser frustrado por consideraciones de orden procesal o de hecho (Fa-

llos: 315:1940, considerando 7° y sus citas), pues constituye un agravio constitucional originado en privación de justicia, el que se configura toda vez que un particular, no obstante hallarse protegido por la indicada garantía del art. 18 de la Carta Magna, queda sin juez a quien reclamar inmediatamente la tutela de su derecho (Fallos: 311:700).

Asimismo, no es ocioso advertir que la legislación que se dicte para reglamentar todo lo atinente al servicio de justicia, no puede estar en contradicción con los principios constitucionales que enmarcan la cuestión (art. 31 de la Constitución Nacional), y, en tal sentido, del propósito de "afianzar la justicia" que se encuentra incorporado en el Preámbulo de la Ley Fundamental, resulta la consecuencia de que el aludido servicio de justicia debe ser irrestricto, por donde a tal carácter "irrestricto" las leyes de fondo y de forma deben ajustarse.

En efecto, el mandato constitucional concerniente a "afianzar la justicia" tiene una connotación que debe ser entendida en el sentido más amplio del valor justicia, es decir, como comprensivo de la justicia conmutativa, distributiva y aun social, así como de consecuencias lógicas de lo anterior, tales como la garantía de la creación de un órgano imparcial e independiente que se ocupe de administrar justicia y de la facultad irrestricta de los individuos de recurrir a ella en base a un plexo normativo que le brinde suficiente apoyatura (Fallos: 319:2805, voto del juez Vázquez).

7°) Que la interpretación que resulta de los precedentes indicados, en cuanto por ellos se afirma, en síntesis, que el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales del Estado (expresión de la garantía de defensa en juicio) no puede ser restringido, postergado, ni menos aún excluido por vía legal y en forma compulsiva, y que sólo por excepción y

Corte Suprema de Justicia de la Nación

voluntariamente pueden las partes decidir no acudir a los tribunales judiciales para, en su lugar, resolver sus conflictos con intervención de personas u órganos distintos de los jueces, lleva a concluir que en el sub lite ha sido correctamente declarada la inconstitucionalidad de la ley 24.573.

8°) Que, en efecto, la obligatoriedad y el carácter prejudicial impuestos al régimen de mediación establecido por la ley 24.573, se yergue como un obstáculo insalvable al ejercicio del derecho de acceso a un tribunal independiente e imparcial. La garantía en juego se viola porque la tutela rápida y efectiva que la parte busca en los jueces, y a la cual tiene constitucional derecho, se ve aplazada por una imposición de base legal (art. 31 de la Constitución Nacional). Se condiciona el acceso al Poder Judicial y, con ello, no se afianza la justicia tal como lo exige el Preámbulo de la Carta Magna, porque la que imparten los jueces -única a considerar- es postergada de un modo absoluto, sin válvula inmediata de escape.

9°) Que, por cierto, el examen constitucional que exigen estas actuaciones, no requiere determinar si el aplazamiento que provoca la mediación instrumentada por la ley 24.573 es prolongado o breve, razonable o no, ya que la efectividad del ejercicio de la garantía del acceso a la justicia no tolera, por su propia índole, limitación alguna, por lo que por más breve que sea su postergación, la inconstitucionalidad del régimen será igualmente manifiesta. El acceso a la jurisdicción, cabe insistir en ello, no tolera trabas, es incondicionado y debe tener efectividad inmediata.

Que, por ello mismo, no constituye elemento adecuado de análisis la circunstancia de que las partes que han comparecido personalmente a la audiencia de mediación puedan

dar por terminado el procedimiento quedando así expedita la vía judicial (arts. 10 y 14 de la ley 24.573), pues el sólo hecho de someter a los interesados a un trámite semejante, eventualmente contrario a su voluntad, importa de suyo limitación al derecho constitucional de acceder a la justicia en los términos y con los alcances antes expuestos.

10) Que la mediación establecida por la ley impugnada, en tanto obligatoria, encierra asimismo una contradicción conceptual insalvable, pues si es entendida como una vía de resolución de conflictos alternativa al sistema judicial, la implementación de su carácter forzoso y prejudicial contrasta en forma irreconciliable con esa alternatividad.

Que, en este punto del examen, conviene hablar sin ambages: la pretendida "alternatividad" de la mediación como vía de resolución de conflictos, que en la ley 24.573 se torna en "obligatoriedad", no está pensada para el justiciable, quien mejor preferiría contar con un sistema optativo, sino que está destinada a desalentar la litigiosidad por vía de colocar una instancia más en el camino del reclamo o reconocimiento de los derechos. Paralelamente, lo buscado es también descongestionar la tarea de los tribunales, en vez de dotarlos de más recursos técnicos y humanos para absorber la creciente demanda del servicio de justicia.

11) Que así lo advirtió tempranamente la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires en ocasión de objetar, por múltiples razones, el proyecto de ley que, finalmente, se convertiría en la 24.573. En aquella oportunidad expresó la prestigiosa institución que "...Lo plausible que resulta del estímulo a estas alternativas, se torna censurable cuando se las impone compulsivamente. Esta obligatoriedad no sólo es gravosa sino también irrazonable al

Corte Suprema de Justicia de la Nación

establecérsele como etapa o requisito previo de admisibilidad de las demandas, sin cuyo cumplimiento queda obstruido el acceso a la justicia. Y merece fundados reparos en su constitucionalidad si, además, la mediación debe cumplirse en un ámbito ajeno a los tribunales judiciales (...). El desmedro del proyecto del Poder Ejecutivo que sancionó el Senado se origina en haber implementado la mediación como un paliativo a la situación de emergencia generada por la sobrecarga de litigiosidad que sofoca la tarea judicial, es decir, con una finalidad que es externa a este procedimiento. Está dicho sin tapujos en el mensaje del 8 de noviembre de 1994 con que se envió la iniciativa al Congreso de la Nación, ocasión en la que se expresa la confianza de alcanzar a través de estos medios un alivio para la situación de notoria crisis en que se encuentra la justicia. De esta manera, en vez de implementar la adecuación de las estructuras judiciales para tornar eficiente el servicio de justicia, se postula una iniciativa tendiente a limitar, desalentar o dificultar el acceso a los tribunales judiciales, imponiendo un procedimiento previo que se desarrollará fuera del ámbito del Tribunal, con lo que se espera que gran parte de la gran masa de juicios que abarrotan los juzgados, será desviada por medio de estos métodos alternativos, como sin recato se dice en el aludido mensaje...".

12) Que la ley 24.573 tampoco supera el control de constitucionalidad basado en el examen de su razonabilidad (Fallos: 307:862, entre otros).

Que, en ese sentido, la exigencia de una mediación obligatoria y previa a todo juicio, carece de razonabilidad ni bien se pondera que nada impide que las personas que efectivamente tengan voluntad de ser asistidas en una negociación tendiente a evitar un litigio, recurran a uno o más mediadores

a su elección. Y si, por el contrario, esa voluntad no existe, prefiriéndose acudir a la directa actuación de los tribunales judiciales, tampoco parece razonable que el legislador imponga a los interesados transitar el camino de una obligatoria mediación no querida, privándolos del ejercicio de toda cuota de libertad decisoria, con el costo adicional que implica, en tiempo y gastos económicos, someterse a un procedimiento no adversarial que de antemano se sabe fracasará.

13) Que, a esta altura, no parece ocioso destacar que la mediación obligatoria y prejudicial, tal como la establecida por la ley 24.573, no tiene antecedentes en el derecho comparado, pues todos los ordenamientos procesales que la instituyen lo han hecho en el contexto de un proceso judicial ya iniciado.

Que, asimismo, nuestra tradición legislativa muestra una orientación contraria a la abrazada por la ley 24.573.

En efecto, ya el Reglamento de Institución y Administración de Justicia del año 1812, que estableció los llamados "Tribunales de Concordia" (conf. Registro Nacional de la República Argentina, t. I, 1810-1821, Buenos Aires, La República, 1879, págs. 134/138), instrumentó una instancia previa a la actuación judicial, por cuanto ordenaba que "...Ningún juez de clase alguna admitirá pleito por escrito, sin encabezar el pedimento de demanda el decreto del Tribunal de Árbitros: *Pase a la justicia ordinaria...*" (art. 15). Sin embargo, el régimen de los tribunales de concordia, calificado como "...el más eficaz que puede haberse discurrido..." (art. 41), subsistió solamente tres años, porque fue suprimido por el Estatuto Provisional de 1815, bajo el probable influjo de las críticas de Manuel Antonio de Castro "...porque se gravan las partes con más gastos y con más dilaciones..." (El Censor, del 17 de marzo de 1812).

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Más cercano en el tiempo, cabe recordar, entre otros, el régimen de conciliación previa introducido en el procedimiento laboral por la ley 12.948 (decreto-ley 32.347/44), eliminado por la ley 18.345.

14) Que la inconstitucionalidad de la ley 24.573 también se verifica porque al adscribir la organización del régimen de mediación a la órbita del Poder Ejecutivo, se avasalla la zona de reserva del Poder Judicial, claramente delimitada por los arts. 109 y 116 de la Constitución Nacional.

Que, en ese sentido, carece de importancia definir si, en los términos de la ley 24.573, los mediadores guardan o no alguna vinculación jerárquica con la administración, si son o no remunerados por ella o, desde otra perspectiva, si ejercen o no función jurisdiccional, ya que las respuestas a todo ello son tan obvias que no merecen ni enunciarse.

En cambio, lo que sí importa precisar es que el mediador constituye, sin dudas, un auxiliar de la justicia al igual que los peritos, y al ser ello así la organización del servicio estatal de mediación, su reglamentación y control, compete al Poder Judicial con exclusividad, tal como mutatis mutandi lo señaló esta Corte al declarar la invalidez de la ley 24.675 que creó en el ámbito del Ministerio de Justicia un registro para la inscripción de peritos, martilleros u otros auxiliares de la justicia (acordada 60 del 15 de octubre de 1996, Fallos: 319:2078).

Por ello, y oído el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Notifíquese y, oportunamente, remítase. ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA