

**Voces:** MEDIACIÓN - DEFENSA DEL CONSUMIDOR - PATROCINIO LETRADO - BENEFICIO DE JUSTICIA GRATUITA - REGISTRO DE MEDIADORES - INCONSTITUCIONALIDAD - CARGA DE LA PRUEBA

**Título:** Asistencia jurídica y servicio de mediación gratuita en la ley santafesina. Inconstitucionalidad y derecho del consumidor

**Autor:** Frúgoli, Martín A.

**Fecha:** 21-nov-2016

**Cita:** MJ-DOC-10378-AR | MJD10378

**Producto:** SOC,STF

**Sumario:** *I. Introito. II. Desarrollo. III. Conclusión.*

---

Por Martín A. Frúgoli (\*)

## I. INTROITO

En estas líneas, comentaremos la legislación local santafesina referente al servicio de gratuidad en las mediaciones, mediante el «diálogo de fuentes» entre la Ley de Defensa al Consumidor (LDC), la Constitución Nacional (CN) y el Código Civil y Comercial de la Nación (CCivCom).

## II. DESARROLLO

La Ley 13.151 dispone, en su art. 32, lo siguiente: «Se proveerá de asistencia jurídica gratuita y del servicio de mediación, a quien justifique no poder afrontar los gastos que demande el procedimiento previsto en la presente ley».

»El procedimiento para la justificación de la falta de recursos a que hace referencia el presente artículo será previsto reglamentariamente».

»Los mediadores tendrán como carga pública la tramitación de mediaciones gratuitas de acuerdo con lo que prevea la reglamentación, debiendo respetarse la proporcionalidad con las mediaciones rentadas, la distribución de dicha carga será proporcional entre todos los mediadores».

A su vez, el Decr. Reglamentario 1747/11, Anexo 1, prescribe, en su art. 32 lo siguiente: «Si el

requiriente o el requerido no contase con patrocinio e invocase imposibilidad de contratarlo, previo constatar dicho extremo, se lo derivará a alguna de las instituciones que puedan proveer la asistencia letrada. A tal efecto, se podrán celebrar convenios con Defensorías Generales del Poder Judicial de la Provincia, Colegios de Abogados, Organizaciones No Gubernamentales, o cualquier institución privada o repartición pública que se encuentre en condiciones de prestar el servicio de asistencia jurídica gratuita».

»Para determinar la imposibilidad de contratar patrocinio letrado, y sin perjuicio de las constataciones que pueda efectuar la entidad interviniente, la Oficina de Gestión, a partir de la solicitud correspondiente, realizará en un plazo no mayor de 5 días las gestiones que estime pertinentes, siguiendo las directivas de la Dirección Provincial de Desjudicialización de la Solución de Conflictos Interpersonales u organismo que lo reemplace, y su decisión no dará lugar a recurso alguno. A tal fin se suspenderá el plazo previsto en el artículo 10 de la Ley 13.151».

»Vencido ese plazo sin que pudiese establecerse la necesidad de patrocinio letrado gratuito por negligencia o incumplimiento del requerido, se informará al mediador de dicha circunstancia a los fines de que proceda a dar por concluida la mediación por incomparecencia injustificada de aquel. Si se descartase la necesidad alegada, se intimará al requerido a que asuma la participación que corresponda en la mediación en trámite en un plazo de dos (2) días bajo apercibimiento de ley, notificándose dicho extremo al mediador. Si se declarase la necesidad de patrocinio letrado gratuito, se lo derivará a la institución correspondiente, quien deberá tomar intervención en la mediación en un plazo no mayor de 5 días».

»La gratuidad de las mediaciones previstas en el artículo 32 de la Ley 13.151 exime del pago de boletas de iniciación de mediación, gastos de notificaciones y honorarios del mediador interviniente. La gratuidad cesará en el caso que la mediación concluya con acuerdo del que resulte contenido económico, en cuyo caso deberán afrontarse los gastos de iniciación, los gastos posteriores omitidos y los honorarios del mediador, procediéndose con respecto a los honorarios profesionales de acuerdo a los convenios celebrados con las instituciones que brinden el servicio. Cuando el mediador cobre honorarios se reintegrará a la lista de mediaciones gratuitas, descontándosele la mediación de que se trate».

»A los fines de la mediación gratuita del artículo 32 en cada sede se sortearán los mediadores, hasta agotar la lista, y solo en ese caso se volverá a sortear nuevamente».

»En el supuesto que se dé una desproporción manifiesta de mediaciones gratuitas y rentadas, la Dirección Provincial de Desjudicialización de la Solución de Conflictos Interpersonales procederá a establecer criterios para resolver la cuestión».

Finalmente, la norma se completa con la Disp.133/11 (1) de la Dirección Provincial de Desjudicialización de la Solución de Conflictos Interpersonales, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe que dispone, en sus artículos 1, 2 y 3, lo siguiente:

Art. 1: «Establécese que quien solicite la asistencia jurídica gratuita y / o la gratuidad de la mediación deberá completar un informe socioambiental -con carácter de declaración jurada-, como requisito para poder determinar la viabilidad del acceso a la gratuidad de una u otra».

Art. 2: «Apruébese el formulario de Solicitud de Asistencia Jurídica Gratuita y / o Gratuidad de

la Mediación que como Anexo I se integra a la presente disposición».

Art. 3: «Regístrese, comuníquese, publíquese y archívese».

También debemos mencionar actualmente el nuevo régimen y procedimiento que crea la Disp. 55/14 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe (disponible en el siguiente enlace web <https://www.santafe.gov.ar/normativa/getFile.php?id=239433&tem=118400&cod=58509e60a5685669eeb85935731c5e65>). Más adelante, nos manifestaremos con respecto a esta disposición.

Seguidamente, nos referiremos al acceso a la justicia, a la asistencia gratuita y el servicio de mediación, al alcance y cese de la gratuidad de las mediaciones prevista en el art. 32 de la Ley 13.151, a la carga pública de los Mediadores en listados, a la inconstitucionalidad del art. 32 de la Ley 13.151 y Decr. reglamentario en el derecho del consumo, y, finalmente, a la jurisprudencia actual y el Código Civil y Comercial.

Ello, teniendo en cuenta en forma previa que uno de los problemas más significativos y que mayores críticas negativas ha recibido hasta la fecha, es el relativo a los «costos del sistema de mediación prejudicial obligatoria», especialmente en materia consumeril. Más aún si tenemos en cuenta que, lamentablemente en nuestra provincia, el actual art. 53 de la Ley 24.240 y sus reformas, no es interpretado en forma ecuaníme. Y peor aún, en algunas Salas de la Cámara Civil y Comercial de la ciudad de Rosario, se ha rechazado el pedido de gratuidad establecido en la norma nacional en forma expresa en su art. 53 de la citada ley consumeril, con el argumento de que la Provincia de Santa Fe aún no ha adherido a dicha norma y que, por consecuencia, no se pueden desvirtuar las normas provinciales reguladoras de los tributos. Interpretación que hemos rechazado en forma rigurosa y seguiremos rechazando, por considerarla totalmente injusta, inconstitucional e improcedente (2).

Dicho esto, con la profunda convicción de que, a partir de ciertos litigios y acciones legislativas, pueden introducirse nuevas políticas estructurales (3) que logren una mejora concreta del sistema, seguiremos ahora con el orden de exposición que indicamos recientemente.

## 1. El acceso a la justicia

El acceso a la justicia es un derecho universalmente indiscutido y en constante lucha por su efectivización, tanto desde el derecho privado como desde el derecho público (4). Para ello, deben reconocerse los medios necesarios para hacer efectivas las tutelas en conflicto. En miras a dicho derecho, el artículo que comentamos pretende hacer lugar a su efectiva consagración, aunque, como veremos más adelante, con marcadas falencias que se denotan con profundidad en el derecho del consumidor.

## 2. Asistencia jurídica gratuita y el servicio de mediación

En primer término, la ley alude a la asistencia jurídica gratuita; pues -como sabemos- se requiere asistencia de letrado para poder participar del procedimiento de mediación prejudicial obligatoria. De manera que, ante la imposibilidad de recurrir a un abogado particular por carecer de recursos, la citada ley -en su art. 32, primera parte- esgrime que se «proveerá de asistencia jurídica gratuita».

En segundo término, alude al servicio de mediación realizando un tratamiento conjunto para

ambos, valga la reiteración, servicios (asistencia jurídica gratuita y mediación), a fin de concretar lo dispuesto por dicha ley, frente a quienes carezcan de recursos suficientes para abonar los costos de dicho servicio. Los servicios de asistencia jurídica y mediación son tratados de la misma manera, en cuanto al procedimiento para su concesión o denegación.

En efecto, para lograr la gratuidad, la norma con buen criterio (en forma genérica, dado que ya veremos que no es ajustado a derecho en materia del consumidor), impone la carga de la prueba al que alega dicha circunstancia, mediante el procedimiento que fija la reglamentación.

Antes de pasar a ver el procedimiento, se impone manifestar que la reglamentación citada se limita, en el supuesto de asistencia jurídica letrada gratuita, a derivar a alguna de las instituciones que menciona en forma no taxativa, fomentando la celebración de convenios facultativos con dichas instituciones.

Explicemos el procedimiento que prescribe la reglamentación, a fin de constatar la imposibilidad de afrontar los costos (costos que veremos luego hasta dónde se extienden y qué abarcan). Así, la parte pertinente indica lo siguiente:

«Para determinar la imposibilidad de contratar patrocinio letrado, y sin perjuicio de las constataciones que pueda efectuar la entidad interviniente, la Oficina de Gestión, a partir de la solicitud correspondiente, realizará en un plazo no mayor de 5 días las gestiones que estime pertinentes, siguiendo las directivas de la Dirección Provincial de Desjudicialización de la Solución de Conflictos Interpersonales u organismo que lo reemplace, y su decisión no dará lugar a recurso alguno. A tal fin se suspenderá el plazo previsto en el artículo 10 de la Ley 13.151».

Este procedimiento que indica la reglamentación, procura que la Oficina de Gestión constate la situación que se alega, para decidir posteriormente si se encuentra probada o no la imposibilidad aludida, estableciendo para ello plazos puntuales, y siguiendo las directivas de la Dirección Provincial de Desjudicialización de la Solución de Conflictos Interpersonales u organismo que en el futuro la pueda reemplazar. Estas directivas -observaremos- ya han comenzado a funcionar conforme a la Disposición 133/11. Luego, el citado artículo de la reglamentación arriba transcrita indica lo siguiente:

«Vencido ese plazo sin que pudiese establecerse la necesidad de patrocinio letrado gratuito por negligencia o incumplimiento del requerido, se informará al mediador de dicha circunstancia a los fines de que proceda a dar por concluida la mediación por incomparecencia injustificada de aquel. Si se descartase la necesidad alegada, se intimará al requerido a que asuma la participación que corresponda en la mediación en trámite en un plazo de dos (2) días bajo apercibimiento de ley, notificándose dicho extremo al mediador. Si se declarase la necesidad de patrocinio letrado gratuito, se lo derivará a la institución correspondiente, quien deberá tomar intervención en la mediación en un plazo no mayor de 5 días».

Rigurosamente, en este párrafo se da por finalizada la mediación que, por negligencia del requerido, no demostró su necesidad de patrocinio letrado gratuito. Intimándolo, en caso de que no se encuentre reunida la necesidad alegada, bajo el mismo apercibimiento de informar al mediador, para que dé por finalizada la mediación requerida.

Ahora bien, ¿qué directivas ha dado -al día de la fecha- la Dirección Provincial de Desjudicialización de la Solución de Conflictos Interpersonales? La directiva publicada, que

encontramos al respecto, está dada por la ya citada Disp. 133/11, que en los hechos resulta un tanto acotada. Ergo, podemos decir, en pocas palabras, que se trata del llenado de un formulario bajo declaración jurada (ver Anexo 1 de la disposición), y que en la práctica, se encuentra generalmente restringida (por ejemplo a personas con discapacidades o capacidades diferentes, que ostenten un restringido acceso a bienes materiales, etcétera).

¿Qué ocurriría en caso de disconformidad sobre la solución que en definitiva se le dé a una gratuidad solicitada?

En caso de disconformidad con dicha decisión, como vimos, «no da lugar a recurso alguno», dice la reglamentación precedentemente citada. No obstante, creemos que, atento a la naturaleza jurídica de «acto administrativo», rigen al respecto todas las posibles impugnaciones que en torno a él existen en el derecho administrativo. Aunque debemos reconocer que, en ese supuesto, se romperían los fines y fundamentos referentes al tiempo para la solución de conflictos, ya que se estarían ampliando marcadamente los plazos y perturbando los derechos, que requieren una solución temporalmente razonable. Más aún, cuando hoy el tiempo goza de tanta relevancia, que es posible afirmar -por supuesto con prudencia, referente a los posibles consecuencialismos decisorios (5)-, que debe elevarse a la altura de un nuevo «bien jurídico tutelado» (6).

### 3. Alcance y cese de la gratuidad de las mediaciones, prevista en el art. 32 Ley 13.151 (7)

A diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con la gratuidad de la Ley nacional 24.240 (Ley de Defensa del Consumidor, y sus modificaciones por la Ley 26.361), que no fija el alcance de la gratuidad, aquí la reglamentación se adelanta y manifiesta expresamente cuál es el alcance y cese de la gratuidad concedida. Aunque con cierta «opinabilidad», podríamos decir. En efecto, el 4.º párr. del Decreto Reglamentario 1747/11 dice lo siguiente:

«La gratuidad de las mediaciones previstas en el artículo 32 de la Ley 13.151 exime del pago de boletas de iniciación de mediación, gastos de notificaciones y honorarios del mediador interviniente. La gratuidad cesará en el caso que la mediación concluya con acuerdo del que resulte contenido económico, en cuyo caso deberán afrontarse los gastos de iniciación, los gastos posteriores omitidos y los honorarios del mediador, procediéndose con respecto a los honorarios profesionales de acuerdo a los convenios celebrados con las instituciones que brinden el servicio. Cuando el mediador cobre honorarios, se reintegrará a la lista de mediaciones gratuitas, descontándosele la mediación de que se trate».

»A los fines de la mediación gratuita del artículo 32 en cada sede se sortearán los mediadores, hasta agotar la lista, y solo en ese caso se volverá a sortear nuevamente».

»En el supuesto [de] que se dé una desproporción manifiesta de mediaciones gratuitas y rentadas, la Dirección Provincial de Desjudicialización de la Solución de Conflictos Interpersonales procederá a establecer criterios para resolver la cuestión».

Mencionamos que la disposición es opinable, dado que en ciertas causas con contenido económico, podría no resultar justa la solución. Como vendría a ser un ejemplo el supuesto en el cual luego de obtenida la gratuidad, se la tenga por concluida, atento a existir contenido económico en la causa, y dicho contenido resulte desproporcionado respecto de los gastos que se tengan que afrontar en esta instancia obligatoria de mediación.

#### 4. Carga pública de los mediadores en listados

El párr. 3.º del art. 32 de la ley en comentario prescribe la carga pública del mediador:

«Los mediadores tendrán como carga pública la tramitación de mediaciones gratuitas de acuerdo con lo que prevea la reglamentación, debiendo respetarse la proporcionalidad con las mediaciones rentadas, la distribución de dicha carga será proporcional entre todos los mediadores».

La citada reglamentación se encarga, posteriormente, de establecer las reglas para ello, al decir lo siguiente:

«A los fines de la mediación gratuita del artículo 32 en cada sede se sortearán los mediadores, hasta agotar la lista, y solo en ese caso se volverá a sortear nuevamente».

Por supuesto que dicha carga pública abarca solo a los mediadores anotados en la lista elaborada por el Poder Ejecutivo provincial, y no a todos los mediadores. No obstante, no se expresa en la misma norma el apercibimiento que cabe ante el incumplimiento de dicha carga pública.

Por último, si pensamos en mediadores de excelencia, con amplia formación y resultados estadísticos formidables (cosa que no ocurre en general, aunque debemos destacar excepciones), esta carga pública, sumada a los limitadísimos honorarios que recibe por su labor, resulta -cuando menos- injusta y desproporcionada. De modo que, insistimos, por un lado la formación de mediadores actual sigue resultando insuficiente, y por otro lado, no existe un sistema serio que incentive a los mediadores de excelencia que alcancen resultados óptimos en sus intervenciones.

#### 5. La inconstitucionalidad del artículo 32 de la Ley 13.151 y decreto reglamentario en el derecho del consumo

En este punto, cabe expresar nuestra disconformidad absoluta con la norma en cuestión, dado que la consideramos inconstitucional, en los supuestos contemplados por normas de mayor jerarquía a la ley provincial y su reglamentación. Nos explicamos.

El art. 23 de la Ley 13.151, sin distinción alguna, pretende imponer la carga de la prueba de la imposibilidad de afrontar la asistencia de un letrado y los demás gastos del procedimiento de mediación obligatoria, en cabeza de quien lo solicita. Ello no condice con la Ley nacional 26.361, que prescribe lo contrario. Veamos qué indica esta ley al respecto:

Art. 53: «... Las actuaciones judiciales que se inicien de conformidad con la presente ley en razón de un derecho o interés individual gozarán del beneficio de justicia gratuita. La parte demandada podrá acreditar la solvencia del consumidor mediante incidente, en cuyo caso cesará el beneficio».

Art. 55: «... Las acciones judiciales iniciadas en defensa de intereses de incidencia colectiva cuentan con el beneficio de justicia gratuita».

Sin perjuicio de las apreciaciones que hemos realizado, en torno a todas las teorías e interpretaciones que existen sobre estas disposiciones, así como la constitucionalidad del

precepto consumeril, a las cuales nos remitimos (8), lo cierto es que el citado art.23 choca tajantemente con las disposiciones de la ley nacional de consumidores y usuarios.

Como vemos, ella pone la carga de la prueba en cabeza de la parte demandada (o requerida para el caso), y no de la parte actora (o requirente, entiéndase). Por lo que atento al orden piramidal kelseniano, tomado por nuestra Constitución Nacional en el art. 31 (9), una norma provincial jamás se podría oponer a la ley nacional, más aún si tenemos en cuenta que los derechos del consumidor a partir de la reforma constitucional de 1994, han adquirido jerarquía expresamente constitucional (10), y que ciertas disposiciones de forma son aceptadas cuando se trata de proteger presupuestos mínimos para efectivizar las garantías y derechos constitucionales de fondo (11).

De manera tal que, en el caso de un requerimiento efectuado por un consumidor individual, este debe gozar automáticamente del servicio de gratuidad. Sin perjuicio de que incluso ya en la instancia de mediación prejudicial obligatoria (para lo cual las autoridades ya tendrían que estar evaluando qué procedimiento crear al efecto), la parte requerida o reclamada pueda demostrar que dicha persona ostenta poder económico suficiente, como para afrontar los gastos de patrocinio y de mediación de la ley. Esto todavía no ha sido resuelto.

Como consecuencia de lo dicho, no es el consumidor quien debe acreditar la existencia de bienes a su nombre, sino que el «onus probandi» se invierte, y es entonces el empresario (requerido o reclamado) el que debe demostrar la solvencia del requirente o actor. El legislador decidió presumir la carencia de recursos e invirtió la carga probatoria de la solvencia, que pende ahora, según la ley del consumidor, sobre el proveedor de bienes o servicios. Por todo ello, la literalidad del dispositivo del art. 53 en el aspecto que se examina, no ha bilita otra conclusión que admitir la irrestricta gratuidad del trámite procesal o procedimental. A la vez, ese incidente de solvencia a que hicimos referencia, confiere sentido a la dispensa de soportar los gastos que la tramitación del proceso origine (12).

Dicha posibilidad, en cambio, no existe cuando se trate de acciones colectivas de los consumidores; pues allí la gratuidad es automática desde el mismo momento en que se inicie el procedimiento de mediación previa obligatoria, y no existe chance de probar la suficiencia de recursos de los accionantes o requirentes.

Más argumentos sólidos se suman hoy a la postura expuesta, si tenemos en cuenta que la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió que el beneficio de justicia gratuita incluye las costas del proceso. La sentencia en cuestión fue dictada el 11 de octubre de 2011. El fallo fue inadvertido por algunos, porque en un par de renglones el Tribunal Supremo se limitó a rechazar el recurso extraordinario interpuesto por la asociación de defensa de los consumidores. Sin embargo, allí la Corte puntualizó algo que es esencial para la protección de los derechos de quienes litigan en situaciones de asimetría, y es que no correspondía pronunciarse sobre la condena en costas en virtud de lo establecido en el art. 55, 2.º párr. de la Ley 24.240 y reformas citadas (13). Postura también existente en otro pronunciamiento; «C., J. y otro c/ Swiss Medical s/ Amparo» (expediente C. 36, XLVI), resolución del 26 de junio de 2012. Creemos que estos dos pronunciamientos de la Corte vienen a marcar el rechazo de las teorías que no asimilan ambos institutos (el beneficio de litigar sin gastos y la justicia gratuita). Pues, de lo contrario, no hubiera eximido de costas a los consumidores, y pensamos que es precisamente esa la dirección que deberán tomar los tribunales inferiores para resolver estos temas.

Por todo lo dicho, pensamos que la Ley provincial de Mediación -en cuanto a este punto respecta- deberá adecuarse a las directivas de las normas de mayor jerarquía y a los postulados de su máximo intérprete, que es la Corte federal.

#### 6. Jurisprudencia actual y el nuevo Código Civil y Comercial

En sentido concordante al arriba propuesto, recientemente se ha pronunciado la Corte federal en las siguientes sentencias, al decir lo siguiente:

«La gratuidad del proceso judicial configura una prerrogativa reconocida al consumidor dada su condición de tal, con el objeto de facilitar su defensa cuando se trate de reclamos originados en la relación de consumo; el otorgamiento del beneficio no aparece condicionado por el resultado final del pleito, pues la norma lo prevé "para todas las acciones iniciadas en defensa de intereses colectivos", y una interpretación que pretenda restringir los alcances del precepto desconocería la pauta interpretativa que desaconseja distinguir allí donde la ley no distingue y conspiraría contra la efectiva concreción de las garantías constitucionales establecidas a favor de los consumidores -y asociaciones que protejan sus intereses- a fin de posibilitar el acceso a la jurisdicción en defensa de sus derechos» (14).

«La intimación al pago del depósito previo del art. 286 del Cód. Procesal debe ser dejado sin efecto si asiste razón a la recurrente en relación a que no correspondía su exigencia, en virtud del beneficio de justicia gratuita establecido en el art.55 de la Ley 24.240» (15).

«El recurso de reposición interpuesto contra la sentencia de la Corte Suprema que impuso las costas a la asociación de consumidores vencida es procedente, pues, en el caso, resultaba plenamente aplicable el art. 55, último párrafo de la Ley 24.240, en cuanto otorga a las acciones judiciales iniciadas en defensa de intereses de incidencia colectiva el beneficio de justicia gratuita» (16).

Sin embargo, insiste alguna jurisprudencia local, en no hacerse eco de la postura de la Corte federal, por cuanto argumenta en los siguientes términos: «Dado que la materia fiscal es de competencia exclusiva de las provincias no delegada a la nación, que no existe una adhesión expresa de la Provincia de Santa Fe al beneficio de gratuidad contemplado en la Ley 24.240, sumado al carácter programático de esta, cabe confirmar la resolución que ordenó al consumidor a reponer el sellado fiscal de la demanda previo a dar curso a la acción, máxime cuando este no queda desamparado, desde que cuenta con la posibilidad de obtener el beneficio de litigar sin gastos o el servicio de asistencia jurídica gratuita a nivel provincial» (17).

Estos argumentos nos parecen totalmente improcedentes y no puede oponerse al consumidor la omisión del legislador provincial para adherir a la ley consumeril nacional; ergo -reiteramos-, la norma procesal nacional se ha establecido para proteger razonablemente el ejercicio de un derecho de fondo constitucional, como es el derecho de consumidores y usuarios (Fallos, 271:36; Fallos, 297:458).

Adquiere mayor peso lo dicho, cuando recientemente la Sala 4 de la Cámara Civil y Comercial de Rosario entendió como inexorablemente obligatoria la instancia previa de mediación para todas las acciones individuales en donde no se encuentre comprometido el orden público (18).

Por lo expuesto, no parece razonable restringir la gratuidad legal de los consumidores para que puedan acceder a la justicia y defender sus derechos.



Por último, vale destacar que el Código Civil y Comercial argentino no ha modificado el beneficio de gratuidad prescripto en la Ley 24.240 y reformas.

#### 7. Disposición 55/14 y el procedimiento actual de pedido de gratuidad

Debe destacarse, antes que nada, que en los considerandos de esta disposición se señala lo siguiente: «Podrán constituir pautas de vulnerabilidad las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de la libertad».

La disposición en comentario establece requisitos que operan en forma independiente a una declaratoria de pobreza (arts. 332 y ss. del CPCCSF), aunque realmente no encontramos ningún fundamento válido que pueda suponer un caso en que exista declaratoria de pobreza y que igualmente se deba iniciar el trámite de solicitud de gratuidad para una mediación.

A su turno, recordamos que, a modo enumerativo, será considerada documentación respaldatoria de los datos consignados en el formulario, la siguiente:

1. Copia del Documento Nacional de Identidad del solicitante y su grupo familiar.
2. Copia actualizada de recibo de sueldo, constancia de monotributo o ingresos.
3. Quienes cobran pensiones no contributivas, copia actualizada del recibo de haberes.
4. Los beneficiarios de algún plan, programa social o asignación familiar, copia actualizada del recibo de cobro de este.
5. Personas desempleadas, con certificado negativo expedido por la ANSES y Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe.
6. Personas que cuenten con certificado negativo expedido por la ANSES y Caja de Jubilaciones de la Provincia de Santa Fe.
7. Personas que cuenten con certificado de discapacidad, con copia de este. En caso de no pertenecer al solicitante, sino al grupo familiar, se deberá acreditar el vínculo.
8. Acta o informe confeccionado por organismo oficial -nacional, provincial o municipal-, que acredite la condición de vulnerabilidad del interesado.
9. Hogares en los cuales conviven múltiples familias, copia del DNI de los convivientes donde figura identidad de domicilio.

- Que la acreditación de ingresos en relación al grupo conviviente, será realizada en concordancia con las pautas enunciadas en los puntos anteriores.- Que cualquier otra forma de prueba es válida y será aceptada a los efectos de acreditar la situación de vulnerabilidad de los interesados, la que será cotejada con los montos que deberá afrontar el solicitante, en caso de ser una mediación rentada.

Esta disposición y todo el sistema de gratuidad resulta muy controvertido. Concretamente, en

materia de consumidor, sigue vigente lo sostenido arriba en torno a la carga de la prueba.

A su turno, el sistema también se puede prestar a abusos desde ambos lados, es decir, por un lado por quien lo solicita y quien lo otorga, y por otro lado, por los mediadores cuya proporcionalidad no se encuentra debidamente repartida y genera muchas veces una carga excesiva para muchos mediadores que muchas veces terminan afrontando de su bolsillo gastos de notificaciones, etcétera.

Por último, no hay hasta la fecha una interpretación sistemática y diálogo de fuentes concretas en esta disposición, si se relaciona con el CPCCSF y con la Ley 24.240 y cctes., a mero título de ejemplo.

### III. CONCLUSIÓN

Es lamentable que, hasta la fecha, en la provincia de Santa Fe, no se pueda hacer efectivo el beneficio de gratuidad establecido por la Ley 24.240, con la excusa de que la provincia no ha adherido aún a dicha ley. No obstante, creemos que existen caminos alternativos (v. gr., por vías interpretativas y mediante planteos de inconstitucionalidad) para hacer efectivo el beneficio de gratuidad fijado por la ley nacional consumeril.

-----

(1) Esta disposición se encuentra disponible en el siguiente enlace web: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/13012/655935/file/disposicion-%200133-2011.pdf>. En el capítulo de «Resoluciones administrativas y Normativa relacionada», se encuentra transcrita la planilla que actualmente se utiliza para ello conforme a esta disposición.

(2) Nos ocupamos de ello en el siguiente texto: FRÚGOLI, Martín A.: «En busca del orden interpretativo en el actual beneficio de justicia gratuita de la ley del consumidor», en EIDial.com, Suplemento Edición Santa Fe, 12/12/2011, citado y disponible en [www.elDial.com](http://www.elDial.com), DC1787.

(3) Arg. CICHOWSKI, Rachel A.: «The European Court and Civil Society». Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Sao Paulo, Cambridge University Press, 2007, p. 14.

(4) Existe una amplia bibliografía al respecto y muy nutritiva. Consultamos algunos trabajos que demuestran las problemáticas puntuales del tópico; «Massachusetts Law Review», V. 93, N.º 1, published by the Massachusetts Bar Association; CAPELLETTI, Mauro: «Access to justice and the welfare state», European University Institute, Florencia 1981; «Código Brasileiro de Defesa do Consumidor».

(5) Sobre el consecuencialismo, véase el siguiente texto: LORENZETTI, Ricardo L.: Teoría de la decisión judicial. Fundamentos de Derecho. Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2008, pp. 219 a 246 y 377 a 399.

(6) Bien jurídico tutelado, que puede repercutir en la valoración y cuantificación del daño a la persona.

(7) Surge el interrogante, sobre qué ocurría, por ejemplo, en un caso de mala praxis, si luego de transitar una mediación gratuita, sin arribar a un acuerdo, se ingresa la demanda, y el actor cobra su indemnización. ¿Podría el mediador reclamar sus honorarios? Aún no hay jurisprudencia al respecto, y consideramos que debería analizarse la situación, pero sería una posibilidad, teniendo el mediador que rastrear el expediente ingresado y revisarlo frecuentemente, a los efectos de anoticiarse de su estado (nota esta perteneciente a la Dra. Carina Tomasi).

(8) FRÚGOLI, Martín A.: «El actual beneficio de justicia gratuita en la Ley del Consumidor», en Zeus Revista, N.º 4, t. 117, del 26/9/2011, año 38, p. 175-192; y también del mismo autor, el siguiente texto: FRÚGOLI, Martín A.: «En busca del orden...», op. cit.

(9) Art. 31 de la CN: «Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859».

(10) Art. 42 de la CN: «Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno».

»Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios».

»La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control».

(11) Cuando fuesen «razonablemente estimadas necesarias para el mejor ejercicio de los derechos» por ese derecho común o de fondo («Spinetto», Fallos, 271:36; «S. A. Turia», Fallos, 297:458, entre otros).

(12) CNCom, Sala F, 2/6/2011, «Florentin Diego Antonio y otros c/ Caja de Seguros S. A. s/ ordinario», MJJ68274.

(13) CSJN, 11/10/2011, «Unión de Usuarios y Consumidores c/ Banca Nazionale del Lavoro S. A. s/ sumarísimo», MJJ71886.

(14) CSJN, 24/11/2015, «Consumidores Financieros Asociación Civil p/ su defensa c. Nación Seguros S. A.s/ ordinario», MJJ95915.

(15) CSJN, 24/11/2015, «Vázquez Martínez, Andrea y otro c/ Toribio Pablo de Achával y Cía. S. A. y otro s/ daños y perjuicios».

(16) CSJN, 30/12/2014, «Unión de Usuarios y Consumidores c/ Nuevo Banco de Entre Ríos S. A. s/ ordinario».

(17) Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Rosario, Sala 3, 31/3/2014, «Frenna, Francisco A. y Pesado, Ma. Alejandra c/ Cincovial S. A. s/ incumplimiento contractual y daños y perjuicios», MJJ87912.

(18) Véase lo siguiente, CCCR, Sala 4, N.º 98, Expte. 384/2012, Auto N.º 98, Rosario, 22/4/2013, «Caniggia, Gonzalo Javier c/ La Caja de Ahorro y Seguro S. A. s/ Daños y Perjuicios - Ley de Defensa del Consumidor».

(\*) Profesor de Derecho Civil II (Obligaciones) y de Derecho Privado Parte General, UNR; y de Derecho de Daños, UCA. Especialista en Derechos de Daños, UCA. Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales, UNR. Mediador UNR.