CÁMARA DE DIPUTADOS
MESA DE MOVIMIENTO
14 ABR 2016
Recibido 17'5 Hs.
Exp. N° 30989 C.D.

LA LEGISLATURA SANCIONA CON FUERZA DE

LEY:

Derechos de Incidencia Colectiva

ARTÍCULO 1°- Derechos de incidencia colectiva. Se reconocen los siguientes subtipos de derechos de incidencia colectiva:

1. Derechos individuales homogéneos: existe un derecho individual homogéneo cuando una pluralidad de sujetos afectados en sus derechos subjetivos, generados en forma indirecta por la lesión a un derecho colectivo o por una causa fáctica o jurídica común.
2. Derechos de incidencia colectiva transindividuales: son los que recaen sobre bienes colectivos por ser indivisibles y de uso común.

ARTÍCULO 2° - Legitimación activa. Tienen legitimación activa para accionar:

1. Sobre la base de derechos de incidencia colectiva consistentes en intereses individuales homogéneos:
    1. los afectados que demuestran un interés relevante;
    2. el Defensor del Pueblo de la Provincia;
    3. las organizaciones no gubernamentales registradas de defensa de los intereses colectivos en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional.

1. Sobre la base de derechos de incidencia colectiva consistentes en intereses transindividuales:

a. los afectados que demuestran un interés relevante;
b. el Defensor del Pueblo de la Provincia;
c. las organizaciones no gubernamentales registradas de defensa de los intereses colectivos en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional;
d. el Ministerio Público Fiscal y de la Defensa, tienen legitimación para el ejercicio de derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general;
e. el Estado provincial y los Municipios de la Provincia.

ARTÍCULO 3° - Presupuestos de admisibilidad. En el caso de que el proceso sea iniciado por un sujeto de derecho privado el tribunal evaluará la existencia de representación adecuada que consiste en que el legitimado cuente con aptitudes suficientes para garantizar una adecuada defensa de los intereses colectivos. Entre otros requisitos, el juez debe tener en cuenta:

a) la experiencia, antecedentes y solvencia económica del legitimado para la protección de este tipo de intereses;
b) la coincidencia entre los intereses de los miembros del grupo, categoría o clase y el objeto de la demanda.

La representación adecuada constituye un estándar que deberá ser mantenido a lo largo de todo el proceso.

Para la admisibilidad de los procesos en los que se reclama la reparación de daños a derechos individuales homogéneos es requisito necesario que el enjuiciamiento concentrado del conflicto constituya una vía más eficiente y funcional que el trámite individual, para lo cual el juez debe tener en consideración aspectos tales como el predominio de las cuestiones comunes sobre las particulares o la imposibilidad o grave dificultad de constituir un litisconsorcio entre los afectados.

ARTÍCULO 4°- Objeto de la acción. El objeto de la acción de clase podrá consistir en:

1. medidas de prevención para evitar la afectación de los derechos de incidencia colectiva o su continuidad;

2. la reparación de los daños ya producidos.

Cuando se trata de derechos de incidencia colectiva que recaen sobre bienes colectivos, corresponde prioritariamente la reposición al estado anterior al hecho generador. Si ello es total o parcialmente imposible, o resulta insuficiente, procede una indemnización. Si ella se fija en dinero, tiene el destino que le asigna el juez por resolución fundada.

ARTÍCULO 5° - Notificación pública de la acción. La existencia de la acción de clase deberá notificarse del modo y por los medios que aseguren de la mejor manera posible el efectivo conocimiento público de la misma.
Los miembros de la clase que no deseen ser alcanzados por los efectos de la sentencia deberán expresar su voluntad en ese sentido en un plazo de 90 días contados a partir de la finalización del funcionamiento del dispositivo dispuesto para el conocimiento público de la existencia de la acción.

ARTÍCULO 6° - Alcances de la sentencia. Cosa juzgada. En los procesos colectivos referidos a derechos individuales homogéneos, la sentencia hace cosa juzgada y tiene efecto *erga omnes*, excepto que la acción sea rechazada. Este efecto no alcanza a las acciones individuales fundadas en la misma causa. Si la pretensión colectiva es acogida, los damnificados pueden solicitar la liquidación y la ejecución de la sentencia a título personal ante el juez de su domicilio. La sentencia que rechaza la acción colectiva no impide la posibilidad de promover o continuar las acciones individuales por los perjuicios

ocasionados a cada damnificado.

ARTÍCULO 7° - Destino de las indemnizaciones. En el caso de la acción de clase en la que se reclamen daños y perjuicios sobre la base de los intereses individuales homogéneos la regla será que las indemnizaciones se destinen en su totalidad a las víctimas, lo que podrá excepcionarse cuando se trate de atender al aspecto común del interés afectado o a la existencia de un daño progresivo en cuyo caso el juez podrá promover la creación de un fondo de reparación en cuya administración y gestión podrá establecerse que intervengan todos o alguno de los legitimados activos.

En el caso de las acciones basadas en intereses transindividuales la regla será que las indemnizaciones se destinarán a la constitución de un fondo especial de afectación en cuya administración y gestión podrá establecerse que intervengan todos o alguno de los legitimados activos.

ARTÍCULO 8° - Contenido de la sentencia. La sentencia que ponga fin a la acción de clase declarará en términos generales la existencia o no del derecho para la clase.

Si la cuestión tuviese contenido patrimonial establecerá las pautas para la reparación económica o el procedimiento para su determinación sobre la base del principio de reparación integral. Si se trata de daños diferenciados para cada uno de los afectados, de ser factible se establecerán grupos o clases de cada uno de ellos y, por vía incidental, podrán éstos estimar y demandar la indemnización particular que les corresponda. En una etapa posterior cada uno de los afectados deberá acreditar sus daños, los que serán cuantificados de manera individual en cada sentencia particular.

Si se trata de la restitución de sumas de dinero se hará por los mismos medios que fueron percibidas; de no ser ello posible, mediante sistemas que permitan que los afectados puedan acceder a la reparación y, si no pudieran ser individualizados, el juez fijará la manera en que la restitución sea instrumentada, en la forma que más beneficie al grupo afectado.

ARTÍCULO 9° - Acuerdo conciliatorio o transacción. Para arribar a un acuerdo conciliatorio o transacción, deberá correrse vista previa al Ministerio Público Fiscal, salvo que éste sea el propio actor de la acción de incidencia colectiva, con el objeto de que se expida respecto de la adecuada consideración de los intereses de los afectados. La homologación requerirá de auto fundado. El acuerdo deberá dejar a salvo la posibilidad de que los afectados individuales que así lo deseen puedan apartarse de la solución general adoptada para el caso.

La representación adecuada podrá reevaluarse y en su caso nombrarse

nuevos representantes por parte del juez, a los fines de cumplir con el principio de que debe mantenerse a lo largo de todo el proceso.

ARTÍCULO 10.- Fondo Público En el caso de las sentencias que establezcan el deber de reparar daños y perjuicios en favor de los afectados, si luego de transcurrido dos años desde la fecha de notificación o un plazo mayor que define el juez, restaren sumas de dinero que no han sido objeto de pedido de liquidación por parte de los afectados individuales, el remanente se destinará a un fondo público destinado a promover los procesos colectivos sobre bienes colectivos administrado por el Defensor del Pueblo de la Provincia.

ARTÍCULO 11. - Audiencias Públicas. En cualquier instancia del proceso el juez podrá disponer la realización de audiencias públicas con fines informativos, probatorios o para evaluar la representación adecuada o durante el proceso de transacción.

ARTÍCULO 12.- Registro de Procesos Colectivos. Los procesos colectivos deberán ser registrados en un registro especialmente creado al efecto. El juez del proceso deberá efectuar la comunicación pertinente tras haber dictado la resolución que considera formalmente admisible la acción colectiva; identifica en forma precisa el colectivo involucrado en el caso; reconoce la idoneidad del representante y establece el procedimiento para garantizar la adecuada notificación de todas aquellas personas que pudieran tener un interés en el resultado del litigio.

ARTÍCULO 13. - De forma. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

ESTELA MARIS YACCUZZI
Diputada Provincial

Dr. EDGARDO LUIS MARTINO
Diputado Provincial
Pcia. Santa Fe

JORGE ANTONIO HENN
Diputado Provincial

MARÍA VICTORIA TEJEDA
Diputada Provincial

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Entendemos como un aporte de altísima calidad institucional la presentación a la Cámara este Proyecto de Acciones de Incidencia Colectiva, ya que la normativa permitirá que la sociedad civil se una y se involucre por causas colectivas. Y cuando ello ocurre hay más control, debate, transparencia y herramientas más eficaces para poner límites a las políticas del Estado y empresariales que sean abusivas.

Creemos que una ley de este tipo permitirá actualizar nuestro Derecho Positivo Provincial de forma notable por las posibilidades que "lo colectivo" otorga hoy a la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil, prestigiando nuestra legislación.

Para expresarlo en forma sencilla antes de abocarnos al análisis doctrinario diremos que cuando los ciudadanos se unen en las acciones colectivas funcionan en la sociedad moderna democrática como un freno a los poderosos, en especial a las grandes empresas y el propio Estado, cimentando lazos que motorizan las energías de la vida social en beneficio de todos.

Estoy convencido que este es el momento de reflexión y maduración adecuado para pensar no solamente nuevos derechos sino también las acciones judiciales para hacerlos valer.

La reglamentación del nuevo código civil y comercial es un instrumento que marca un camino en esta dirección, la de la consolidación de una identidad democrática y participativa de los santafesinos.

Esta ley va a permitir que los problemas que atañen a muchos sean encarados en común, permitiendo la construcción de colectivos que se identifiquen en su esfuerzo por solucionar los problemas comunes. Y también que los problemas que las personas puedan intervenir judicialmente sobre problemas relacionados, no solamente con las individualidades sino también con el bien común.

Comenzando con el análisis constitucional, nforme el esquema federal que establece nuestra Constitución Nacional la facultad de dictar las normas de procedimiento es un poder con que cuentan las provincias pues no ha sido objeto de una delegación expresa en favor del Estado Nacional. Afirma Bidart Campos que entre las competencias exclusivas de las provincias cabe incluir el dictado de sus leyes procesales, y que esa

competencia se encuentra latente en la reserva del art. 121 de la Constitución Nacional, y en la autonomía consagrada por los arts. 122 y 123, con añadido del art. 124. (Bidart Campos, Germán, *Manual de la constitución Reformada,* Tomo I, Ediar, p. 443).

La Provincia de Santa Fe cuenta con códigos de procedimientos civil y comercial, laboral y penal pero que los procesos colectivos con sus diferentes sub tipos de acciones tiene en realidad raíz constitucional y que como lo muestra la experiencia jurisprudencial argentina, el proceso colectivo es un instrumento transversal desde la perspectiva de las materias o contenidos que permite canalizar, hace aconsejable su regulación mediante una ley autónoma.

Considerando que en la Provincia de Santa Fe, a través de la pionera "Ley 10.000" de intereses difusos, se estableció un procedimiento contencioso administrativo sumario con una amplia legitimación activa y que ha dado lugar a una rica aplicación jurisprudencial.

La Reforma Constitucional de 1994 que introdujo en Argentina la categoría de los "derechos de Incidencia Colectiva" y el "Amparo Colectivo" constituyó un hito central, a partir del cual la necesidad de contar con un régimen legal sofisticado que regule en detalle los diversos tipos de procesos colectivos se ha hecho cada vez más evidente. La categoría de los "derechos de incidencia colectiva" es revolucionaria por diferentes motivos, pero centralmente porque introdujo en Argentina una nueva categoría de derechos fundamentales: los derechos colectivos en sentido amplio o transindividuales. La categoría se encuentra protegida mediante una garantía que se conoce con el nombre de "amparo colectivo" en el artículo 43 de la Constitución Nacional. El amparo colectivo es una variación del amparo clásico que permite que diversos legitimados activos – el afectado, el defensor del pueblo, y las asociaciones- inicien acciones judiciales para proteger los bienes como el ambiente o la cultura.

Considerando que varias categorías dogmáticas han ido siendo elaboradas por el juego de la doctrina y la jurisprudencia y que contribuyen a la formación de un *background* muy rico que muestra la existencia de una gran madurez, necesaria para la construcción de un régimen de acciones colectivas en Argentina. Así por ejemplo, la existencia de un debate temprano existente en los años 80 en torno a los "intereses difusos"; el debate existente en torno a la categoría del "daño moral colectivo" que ha sido ampliamente debatido en la dogmática ius privatista en los últimos 30 años a partir del caso "Las Nereidas" resuelto por la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Azul, Provincia de Buenos Aires., Sala 2ª, 22/10/1996. Sobre esta cuestión de la indemnizabilidad del daño moral colectivo se ha vuelto en el caso de la "Casa Millán" (Cam. Cont. Adm. y Trib.

Ciudad de Bs. As., sala 2, 14 de agosto de 2008, defensoría del pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y otros" (Lexis Nexis N 70048944).

Considerando que luego de la reforma constitucional de 1994 diversas provincias *aggiornaron* sus constituciones y regularon mediante leyes provinciales los procedimientos de amparo colectivo existentes.

Que existen modelos regulatorios de los procesos colectivos que han tenido una particular influencia en diferentes iniciativas regulatorias de los procesos colectivos. Entre estos modelos pueden mencionarse los siguientes:

En primer lugar, los **modelos regulatorios de corte académico** que han sido impulsados por los institutos de derecho procesal de nuestro país y de Iberoamérica:

1. **Proyecto de Procesos Colectivos del Instituto de Derecho Procesal de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires.** Este Proyecto del año 2013, dirigido por Falcón, propone una exhaustiva regulación del proceso colectivo que puede ser incorporada a un Código Procesal o en una legislación independiente. En el mismo se regulan exhaustivamente los siguientes aspectos:
    1. Capítulo I, las Reglas generales del proceso colectivo (concepto de proceso colectivo, interpretación de las normas del proceso colectivo, relación entre la pretensión colectiva y las pretensiones individuales, el tipo de proceso y las facultades del tribunal, la conversión de las pretensiones individuales en colectivas, la jurisdicción extensiva, la competencia, las notificaciones, las audiencias y el expediente virtual).
    2. **C**apítulo II, la etapa introductiva del proceso (requisitos de la demanda colectiva, procedencia del proceso colectivo, legitimación, incidente de representación, representación adecuada y falta de legitimación, la continuación del proceso, el traslado de la demanda y las notificaciones, la intervención de terceros, el plazo del traslado, y la contestación de la demanda, entre otros aspectos).
    3. Capítulo III, la alternativa de decidir la cuestión como de puro derecho.
    4. Capítulo IV, la producción de la prueba.
    5. Capítulo V, se establecen las reglas de la audiencia de vista de causa y alegatos.
    6. Capítulo VI, la conclusión del proceso en dos secciones: la primera, referida a la sentencia definitiva (forma, contenido y alcance de la sentencia) y la segunda, referida a los modos anormales de finalizar el proceso y sistemas alternativos de solucionar

disputas (mediación, arbitraje, allanamiento, desistimiento, transacción y caducidad de instancia).
7. Capítulo VII, los recursos.
8. Capítulo VIII, los sistemas cautelares.
9. Capítulo IX, los procesos penales.
10. Capítulo X, los procesos colectivos pasivos y mixtos.
11. Capítulo XI, la ejecución de la sentencia colectiva.
12. Capítulo XII, el fondo de financiamiento.
13. Capítulo XIII reglas complementarias.

1. **El Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal.** Este Código modelo data del año 2004, elaborado por Pellegrini Grinover, Watanabe y Gidi, que se presenta como un modelo concreto para inspirar reformas en los países con una cultura jurídica común y tendiente a lograr una homogeneidad en la defensa de los intereses y derechos transindividuales de los países de la región, y pasible de ser adaptado a las peculiaridades de cada país. Este Código modelo regula a lo largo de siete capítulos, de un modo exhaustivo, el proceso colectivo, a saber:

a. **C**apítulo I, la clasificación de los intereses o derechos, los requisitos de la demanda colectiva (la representatividad adecuada del legitimado activo) y la legitimación activa.
b. Capítulo II, los proveimientos jurisdiccionales que se pueden obtener con la acción colectiva (tutela jurisdiccional anticipada, condena a la reparación de daños, condena a obligaciones de hacer o no hacer, etc.).
c. Capítulo III, las reglas procesales aplicables a los procesos colectivos (competencia, audiencia preliminar, pruebas, etc.).
d. Capítulo IV, se regulan específicamente los procesos colectivos para la defensa de intereses o derechos individuales homogéneos.
e. Capítulo V, se establecen reglas sobre conexión, litispendencia y cosa juzgada.
f. Capítulo VI, la acción colectiva pasiva contra un grupo, categoría o clase,
g. Capítulo VII, con disposiciones finales sobre interpretación, especialización de los magistrados y la aplicación subsidiaria de las normas procesales generales y especiales.

3) El Proyecto de la Asociación Argentina de Derecho Procesal. Este proyecto sobre Procesos Colectivos elaborado por la Asociación Argentina de Derecho Procesal, redactado por Salgado y revisado por Esperanza, Oteiza y Verbic, en primer término comenzó siendo un proyecto para la provincia de Corrientes, para luego convertirse en una propuesta para una regulación nacional. Este proyecto articula la competencia nacional y provincial estableciendo que es competente para dirimir los conflictos colectivos la justicia federal, excepto que se compruebe que el conflicto no trasciende los

límites territoriales de la provincia, caso en el cual intervendrá el tribunal local. Regula los siguientes aspectos: el ámbito de aplicación del tipo procesal, la admisibilidad del Proceso Colectivo, la pretensión colectiva, el contenido de la demanda, la legitimación extraordinaria, la representatividad adecuada de los intereses de los integrantes del grupo por parte del legitimado, los abogados de grupo, la apertura del proceso colectivo, la litispendencia, citación y notificaciones, solicitud de exclusión, transacción, acuerdo o desistimiento, resoluciones apelables, cosa juzgada, ejecución de sentencia y facultades del Juez, ejecución de las decisiones sobre derechos individuales homogéneos, medidas cautelares, pretensión colectiva pasiva, honorarios, Registro de Procesos Colectivos y Fondos de Procesos Colectivos.

Que cabe considerar que existen en el nivel nacional, en Argentina, diversos **proyectos de regulación de los procesos colectivos** que pueden sub clasificarse según que postulen la incorporación de la regulación de los procesos colectivos en el Códigos Procesal Civil y Comercial o a través de una ley autónoma que regula con exclusividad este tipo de procesos. Así:

1) Los proyectos que propician la modificación del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación incorporando la regulación sobre procesos colectivos. En este orden hemos relevado un primer antecedente consistente en un proyecto de ley que proponía incorporar al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación un nuevo artículo que reglamente la acción colectiva de responsabilidad -332 bis- (expediente 4776-D-2009), presentado por la diputada Baldata el 1º de octubre de 2009, que en la actualidad ha perdido estado parlamentario.

2) Los proyectos que propician una legislación independiente sobre procesos colectivos.

2.2.a) Proyectos ingresados a la Cámara de Senadores de la Nación

1) El proyecto de ley sobre acciones de clases (expediente 0038-S-2015), presentado por el senador Pereyra el 2 de marzo de 2015, que propone una ley nacional de acciones de clases invitando a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a regular el procedimiento de las acciones de clase. El proyecto regula los siguientes aspectos: requisitos previos de una acción de clase, requisitos de procedencia de la acción de clases, resolución acerca de la tramitación de la acción de clase, audiencia, notificaciones, elección del representante definitivo, integración definitiva de la clase, remoción del representante, efectos de la sentencia, existencia de subclases, deberes y facultades del juez en la dirección del proceso. Este proyecto reproduce en todos sus términos el proyecto presentado por el senador Lores el 18 de junio de 2009 (expediente 1786-S-2009), reproducido posteriormente por el mismo senador en los expedientes 0018-S-2011 y 0066-S-2013.

2) El proyecto de ley que proponía un régimen legal para las acciones de clase (expediente 1045-S-2011), presentado por la senadora Negre de Alonso del 11 de mayo de 2011, que ha perdido estado parlamentario en fecha 22 de febrero de 2013. Regulaba las acciones de clases para la protección de intereses individuales homogéneos, previendo los siguientes aspectos: admisibilidad, admisión de la demanda y certificación de la clase, contenidos de la resolución de admisión, notificación de la certificación, publicidad, presentación de otros miembros de la clase, audiencia de designación de representación de la clase, sentencia definitiva y registro de acciones de clases.

3) El proyecto de ley sobre acciones de clases (expediente 0204-S-2011), presentado por la senadora Escudero el 4 de marzo de 2011, que proponía una ley nacional de acciones de clases en los mismos términos y reproduciendo el proyecto presentado en el año 2009 por la misma senadora y otros (expediente 1496-S-2009). Este proyecto que perdió estado parlamentario, proponía una regulación de la acción de clase a nivel nacional e invitaba a las Provincias a regular el procedimiento de acciones de clase y a celebrar acuerdos para la unificación de los procedimientos de las acciones de clase en todo el territorio nacional y convenios de cooperación entre los diversos Registros de acciones de clase creados o a crearse. En cuanto al proceso regulaba: ámbito de aplicación, asignación al proceso del trámite de acción de clase, creación del registro de acciones de clase: inscripción e informes previos, integración definitiva de la clase, solicitudes de exclusión, presentación tardía, junta de clase, designación de representante definitivo, partes necesarias, continuación del proceso, supletoriedad de la ley procesal, juntas informativas, remoción del representante, disposiciones comunes y transitorias.

2.2.b) Proyectos iniciados en la Cámara de Diputados de la Nación

1) El proyecto de ley sobre acciones de clases (expediente 0585-D-2016), presentado por la diputada Camaño el 11 de marzo de 2016, que propone una ley nacional de acciones de clases regulando los siguientes aspectos: requisitos para una acción de clase, admisibilidad, derechos de incidencia colectiva y acciones de clase, el trámite, la mediación, la conciliación, la admisibilidad de la acción, la comunicación de las acciones de clase (publicación de las decisiones), los efectos de la admisibilidad, la representación en la acción de clase, el Registro de las acciones de clase, la jurisdicción federal, las normas de prueba, las medidas cautelares, y la sentencia. Este proyecto reproduce en todos sus términos el proyecto presentado por la misma diputada el 19 de marzo de 2014 (expediente 1045-D-2014), que a su vez reproduce el proyecto presentado el 12 de agosto de 2011 (expediente 4055-D-2011) y que se fundamenta en un proyecto presentado por el diputado Urtubey en el año 2005.

2) El proyecto de ley sobre acciones de clases (6158-D-2015), presentado por el diputado Martínez Oscar el 30 de noviembre de 2015, que propone una ley nacional de acciones de clases en los mismos términos y apoyando el proyecto presentado por la diputada Camaño en el expediente 1045-D-2014 antes mencionado y que se fundamenta en un proyecto presentado por el diputado Urtubey en el año 2005.

3) El proyecto de ley sobre la acción de clase para la protección de los derechos individuales homogéneos (expediente 0826-D-15) presentado por el diputado Negri el 13 de marzo de 2015, que reproduce el proyecto presentado por el diputado Gil Lavedra y otros, en el año 2013 (expediente 538-D-2013) y en el año 2011 (expediente 4033-D-2011). El mencionado proyecto regula los siguientes aspectos: disposiciones generales (concepto de clase, condiciones de admisibilidad, legitimación activa, competencia material y territorial); disposiciones orgánicas (Registro Público de Acciones de Clase); disposiciones procedimentales (medidas cautelares, relación entre las acciones individuales y las acciones de clase, procedimiento aplicable, mediación prejudicial y conciliación, contenido de la demanda, obligación de registro, publicidad de la acción, contestación de la demanda, efectos de la declaración de inadmisibilidad, prueba, contenido de la sentencia, registro, publicidad y efectos de la sentencia, alcance de la sentencia de contenido patrimonial) y disposiciones finales y transitorias (honorarios, costas y registros).

Debe considerarse asimismo que existen en el nivel provincial, por un lado, algunas provincias de nuestro país que ya han regulado los procesos colectivos, y por el otro, diversas provincias que han realizado intentos para lograr regularlos. A saber:

3.1) Regulaciones existentes a nivel provincial incorporadas en los Códigos Procesales Civiles y Comerciales

1) El Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Río Negro, Ley P 4.142 del año 2011 que regula en el Título VIII la Protección de los Derechos Individuales Homogéneos (arts. 688 bis a 688 quinquines), que establece reglas sobre: legitimación, prueba, intervención de terceros y alcance de la sentencia.

2) El Código Procesal Civil, Comercial, Laboral, Rural y Minero de la Provincia de Tierra del Fuego, Ley 147 del año 1994, que en el Título X regula la Protección de los Intereses Colectivos o Difusos (artículos 654 a 662), establece reglas sobre: el tipo de procedimiento, el objeto de la acción, la legitimación pasiva, la acumulación de acciones, el registro de los juicios, la publicidad de la demanda, la adhesión a la acción, la admisibilidad de la demanda y los efectos de la sentencia.

3.2) Regulaciones existentes a nivel provincial en las leyes de defensa del consumidor

Como se sabe diversas provincias poseen leyes destinadas a la implementación de las reglas de fondo del derecho del consumidor, lo que ha sido aprovechado para establecer una regulación sectorial de los procesos colectivos. Así:

1) El Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios de la Provincia de Buenos Aires, Ley No. 13.133 (texto actualizado con las modificaciones introducidas por las leyes 14.393, 14.514 y 14640) del año 2004, que en el Titulo VII sobre Acceso a la Justicia (artículos 23 a 30), establece algunas reglas para procesos colectivos iniciados cuando se afecten derechos de los consumidores de incidencia colectiva mediante reglas sobre: procedimiento, acuerdos conciliatorios, gratuidad del proceso, la legitimación activa, efectos de la sentencia y competencia judicial.

2) La ley 6.181 reglamentaria de la Defensa del Consumidor, Lealtad Comercial y normas complementarias de la provincia de Corrientes del año 2012, que el Capítulo VI titulado Procedimiento Judicial (artículos 15 a 22), regula algunos aspectos vinculados a las acciones que se puedan iniciar colectivamente por los consumidores o usuarios, a saber: procedimiento sumarísimo, gratuidad de las actuaciones judiciales, legitimación activa, efectos de la sentencia (para el caso de admisión de la demanda, en cuestiones de contenido patrimonial, diferencia si se trata de reparación económica o restitución de dinero, regulando los mecanismos por los cuales los afectados pueden acceder a la reparación, asimismo se regula la publicidad de la sentencia), apelación y competencia judicial.

3) El Código de Implementación de los Derechos del Consumidor de la provincia de San Juan, Ley No. 7.714 del año 2006, que en el Titulo VII sobre Acceso a la Justicia (artículos 23 a 34) prevé algunas reglas para los procesos iniciados en defensa de los intereses colectivos de consumidores y usuarios, a saber: legitimación activa, amicus curiae, la diligencia preliminar para precisar a los integrantes del grupo afectado, el tipo de procedimiento a seguir, el beneficio de litigar sin gastos, la publicidad del inicio de la acción colectiva, la prueba de estadística o por muestreo, los efectos y publicidad de la sentencia y la forma de liquidar los daños individuales en las sentencias colectivas de responsabilidad civil.

4. Proyectos de regulación de los procesos colectivos a nivel provincial

4.1) Proyectos de regulación que proponen incorporar la regulación de los procesos colectivos en los Códigos Procesales Civiles y Comerciales

1) La Legislatura de la Provincia de Corrientes, en el año 2013, solicitó a la Asociación Argentina de Derecho Procesal colaboración para elaborar un anteproyecto de reformas al Código Procesal Civil local con el objetivo de incorporar allí un nuevo libro donde se regularan las acciones colectivas. En general su contenido coincide con lo que posteriormente fue la propuesta de la Asociación Argentina de Derecho Procesal, antes mencionada, excepto en lo atinente a la previsión de un Registro de Acciones Colectivas y un Fondo de Procesos Colectivos que no fue previsto a nivel local.

2) El proyecto del diputado Godoy de la provincia de Salta (Expte. 91-24.093/10), en el año 2010, proponía sustituir el artículo 47 del Código Procesal Civil y Comercial (Ley Nº 5.233) e incorporar tres artículos al Libro Cuarto, Procesos Especiales bajo el Título XI - Procesos Colectivos (711 bis, 711 ter, y 711 quater), donde se regulaban: la admisibilidad de la acción colectiva, el tipo de proceso aplicable, normas del proceso colectivo, sentencia colectiva y prescripción.

4.2) Proyectos de regulación que proponen una ley especial de procesos colectivos sin modificar los Códigos Procesales Civiles y Comerciales

1) La ley provincial Nº 6.053 de la provincia de Corrientes que regula el proceso judicial para la defensa los derechos de incidencia colectiva, conforme lo normado por el artículo 43º de la Constitución Nacional y los artículos 67 y 68 de la Constitución Provincial, sancionada el 27 de julio de 2011 pero no promulgada y observada por el decreto Nº 1750/2011. La mencionada legislación provincial regulaba el proceso judicial cuando tenga por objeto: a) la tutela de un bien colectivo, o b) derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos. Regulaba los siguientes aspectos: la definición de los elementos constitutivos de la acción para la defensa de derechos individuales homogéneos, la admisibilidad de la acción, el fuero de atracción de las acciones colectivas, el Registro de Juicios Colectivos, el tramite a darse a la acción y la publicación de las sentencias con efectos "erga omnes".

2) El proyecto de ley sobre Proceso Colectivo de Consumo que tramita por expediente E 218-/14-15 en la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, que propone derogar los artículos 23 a 30 del Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios de la Provincia de Buenos Aires que regula actualmente algunos aspectos del proceso colectivo de consumo. El mencionado proyecto de ley propone legislar los procesos para resolver conflictos que involucren a grupos de usuarios y consumidores cuyos derechos de incidencia colectiva hubieran sido afectados de manera homogénea, regulando los siguientes aspectos: admisibilidad y traslado de la demanda, deberes y facultades del juez, beneficio de justicia

gratuita, contenido de la demanda, legitimación activa, representación adecuada, honorarios y remoción de los abogados del grupo, litispendencia entre procesos colectivos, litispendencia entre el proceso colectivo y los procesos individuales, publicidad y notificaciones, solicitud de exclusión del grupo, transacción, resoluciones apelables, cosa juzgada, liquidación y ejecución de sentencias que condenan al pago de sumas de dinero, ejecución de sentencias que condenan a obligaciones de hacer, medidas cautelares, Amicus Curiae, prueba, Fondo especial de fomento de la tutela colectiva de derechos del consumidor, Proceso colectivo pasivo y Registro Público de Procesos Colectivos de Consumo.

5. Leyes que regulan algunos aspectos relevantes del proceso colectivo

Ley 14.736 de la Provincia de Buenos Aires del 15 de setiembre de 2015, que regula la figura del Amigo del Tribunal ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, en todos los procesos judiciales en los que se debatan cuestiones de trascendencia colectiva o interés general.

Además de las regulaciones legales mencionadas en el ámbito de la República Argentina y de los proyectos de legislación existentes o que existieron en nuestro país, deben considerarse especialmente las regulaciones emblemáticas existentes en el Derecho comparado, en particular -cada una por sus razones- interesa el régimen legal existente en los Estados Unidos y en Brasil.

1) Considerando que la mayor tradición cultural en materia de acciones de clase se encuentra en general en los países del sistema anglosajón. Que el país con el régimen más trascendente en materia de "acciones de clase" es los Estados Unidos de Norteamérica que las regula en el artículo 23 de la Ley de Procedimientos Federal (1938, versión originaria). Que esta regulación ha tenido y tiene una enorme influencia en el mundo entero y la doctrina y jurisprudencia de nuestro país no es ajena. Sin embargo, como sabemos es necesario evitar las importaciones y los trasplantes legales acríticos, por ello esta regulación debe servir como un modelo exitoso a considerar, pero son necesarias importantes adaptaciones derivadas de las particularidades de la Constitución Argentina y el modelo federal de nuestro país, así como de la experiencia de nuestras propias instituciones y mecanismos procesales como el amparo. La norma norteamericana establece tres subtipos de acciones de clase siendo la acción de clase para proteger derechos fundamentales el segundo subtipo y la acción de clases por daños y perjuicios – *class action for damages*- el tercer subtipo; la práctica de los tribunales y la doctrina ha elaborado una subespecie de la *class action for damages* que es la acción de clase por daños masivos –*mass tort*- que plantea una problemática particular derivada del manejo del gran número de víctimas. Los requisitos generales de

admisibilidad – que son muy similares a los que exige la jurisprudencia Argentina - son la numerosidad, comunalidad, tipicalidad y representación adecuada. Sin embargo, no existe una clasificación de los interese supra individuales como la que se efectúa en Argentina.
2) En 1990 Brasil sancionó el Código de Defensa del Consumidor (Ley N° 8.078) que constituye un hito relevante en la región no solo por ser la primera regulación de los derechos del consumidor en la región del Mercosur sino también por la magnitud y la entidad de dicha regulación. La significación histórica que el nuevo código de defensa del consumidor de brasil ha tenido en la región y en Argentina en particular ha sido enorme. En materia de acciones de clase en particular este régimen ha sido el primero en la región de América del Sur que "tradujo" la cultura de las *class actions* americanas en un régimen legal. El Código trae una completa regulación de las acciones de clase en el derecho del consumidor a partir del artículo 91 bajo el título *"De las acciones colectivas para la Defensa de Intereses Individuales Homogéneos".*

Los derechos transindividuales se basan en bienes que son "de naturaleza indivisibles" (art. 81.I y II y 91). La diferencia es que en los derechos transindividuales difusos son"titulares personas indeterminadas y coligadas por circunstancias de hecho" (art. 81.I y 91) mientras que los intereses transindividuales colectivos son titulares el "grupo, categoría o clase de personas coligadas entre sí o con la parte contraria por una relación jurídica de base" (art. 81.III). Los interese o derechos individuales homogéneos son aquellos que son "*resultantes de un origen común*" (art. 81.3 y 91). Esta clasificación de derechos ha sido muy importante e influyente en nuestra doctrina y jurisprudencia.

Estos legitimados activos pueden iniciar una acción colectiva "de responsabilidad por los daños individualmente sufridos" (art. 91). Se regulan algunos aspectos centrales de toda acción de clase: (a) la noticia pública: "Propuesta de la acción, será publicado un edicto en el órgano oficial a fin de que los interesados puedan intervenir en el proceso como litisconsortes, sin perjuicio de la amplia divulgación por los medios de comunicación social por parte de los órganos de defensa del consumidor (art. 94). (b) Se establece el contenido de la sentencia de la acción de clase; se dice que será "genérica, fijando la responsabilidad del inculpado por los daños causados", con lo cual se desplazan las cuestiones individuales a un proceso posterior en el que cada damnificado probará sus daños (art. 95). (c) La etapa de ejecución de estas sentencias podrá dar lugar a planteos individuales o colectivos de liquidación de daños (art. 87 y 98). Se regula el "*fluid recovery*", es decir qué ocurre cuando los consumidores no ejecutan la totalidad del fondo previsto en la sentencia genérica de condena; en esta situación se dice que si transcurre un año sin la habilitación de interesados en número compatible con la gravedad del daño, el producto de la indemnización debida revertirá en el fondo creado por la ley 7.347 de 1985 ("Acción Civil Pública") (art. 100). (d) En el capítulo III, se regula un tema neurálgico para la acción de clase que son los efectos de la

cosa juzgada. El artículo 103, establece que (1) cuando la acción colectiva se basa en intereses transindividuales difusos la regla general es que la sentencia produce un efecto erga omnes, sea favorable o contraria a los consumidores consecuencia de lo cual no puede volver a interponerse una acción colectiva por el mismo tema. Excepcionalmente pueden volver a iniciarse acciones colectivas por el mismo tema "*secundum eventum probationis*" es decir si aparecen luego de la sentencia nuevas pruebas aunque con idéntico fundamento. (2) cuando se trate de intereses transindividuales colectivos la regla general es que la sentencia tendrá efectos "ultra partes", es decir que los efectos se restringen a la clase o grupo. Al igual que en la hipótesis anterior, pueden volver a iniciarse acciones colectivas por el mismo tema *secundum eventum probationis*. (c) Cuando la acción colectiva se basa en derechos individuales homogéneos la regla general es que producirá efectos *erga omnes*. Si es favorable a los consumidores no puede volver a interponerse la acción colectiva, en cambio si es rechazada no puede volver a interponerse la acción colectiva pero queda precluida para los individuos que no fueron litisconsortes. Entre las acciones colectivas por intereses individuales homogéneos y las acciones individuales hay una "relación de contingencia" que se resuelve mediante la "obligatoria reunión de los procesos". Existe una tendencia a atribuir competencia a un mismo juzgado para entender en las acciones individuales y en la colectiva.

El código se ocupa de los efectos de la iniciación de una acción colectiva sobre las acciones individuales por daños y perjuicios. En cambio, en las acciones colectivas por intereses transindividuales colectivos o difusos el objeto del proceso es diferente del de al acción individual por ello no hay litispendencia (art. 104) y en consecuencia, los proceso individuales no se suspenden; pero quien inició una acción individual puede optar por pedir la suspensión o proseguir la acción individual con lo cual queda excluido de la sentencia colectiva. Si se suspende la acción individual puede ocurrir que tenga una sentencia favorable en la acción colectiva aquí se transporta, si se obtiene una sentencia contraria en la acción colectiva no se transporta y puede continuar la acción individual. Asimismo, debe considerarse, la existencia de regulaciones sectoriales de los procesos colectivos en el campo del derecho del consumidor y del derecho ambiental a nivel nacional y una profusa actividad de aplicación jurisprudencial de los procesos colectivos en estos sectores. En efecto:

1) La ley ley N° 26.361 modificatoria de la ley N° 24.240 incorporó en 2008 –en una norma, el artículo 54- una la regulación no integral de las acciones colectivas; se detiene en particular en: los efectos de la sentencia, la opción por parte de los consumidores, las transacciones, algunas facultades judiciales, etc.

2) En el campo del Derecho Ambiental, la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675 de 2002) regula las acciones por "daño ambiental colectivo". Se prevé –entre otros aspectos-: la legitimación activa para demandar el "daño ambiental colectivo" (Art. 30 1° párr.); la prevención del daño ambiental colectivo a través de la acción de amparo (art. 30 tercer párrafo); la legitimación pasiva y el tipo de vinculo obligacional que une a los sujetos legitimados pasivos (art. 31) y el efecto expansivo de la cosa juzgada (art. 33 segundo párrafo"). Esta regulación tampoco es completa y presenta vacíos relevantes.

Considerando que en Argentina han sido los tribunales, y entre ellos muy destacadamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación quienes han impulsado la construcción de las "acciones de clase". En especial los casos "Mendoza" (2006), Halabi" (2009), "PADEC" (2014) y "La meridional" (2014) y otros como "Rinaldi" (2007), "Asociación Bengalensis" y "Kersich" (2015).

Es que deben considerarse, los instrumentos institucionales creados por la CSJN y que guardan una fuerte vinculación con la experiencia de los casos resueltos en materia de procesos colectivos: (a) el sistema de audiencias públicas creado por la Acordada N° 30/2007; (b) el registro de los procesos colectivos creados por la Acordada N° 32/2014; (c) la intervención de los Amigos del Tribunal Acordada N° 7/2013

En particular deben considerarse los señalamientos que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha marcado como necesidades para que sean solucionadas en una futura legislación.

Acerca de la necesidad de que se reglamente en nuestro derecho las acciones de clase, puede leerse en el considerando 12 del precedente "Halabi", lo siguiente:

(1) "debe existir una ley que determine cuándo se da una pluralidad relevante de individuos que permita ejercer dichas acciones",

(2) "cómo se define la clase homogénea",

(3) "si la legitimación corresponde exclusivamente a un integrante de la clase o también a organismos públicos o asociaciones",

(4) "cómo tramitan estos procesos",

(5) "cuáles son los efectos expansivos de la sentencia a dictar y cómo se hacen efectivos".

Luego en el considerando 20 la Corte continúa afirmando que:

"20) Que no obstante ello, ante la ya advertida ausencia de pautas adjetivas mínimas que regulen la materia, se torna indispensable formular algunas precisiones, con el objeto de que ante la utilización que en lo sucesivo se haga de la figura de la "acción colectiva" que se ha delineado en el presente fallo se resguarde el derecho de la defensa en juicio, de modo de evitar que alguien pueda verse afectado por una sentencia dictada en un proceso en el que no ha tenido la posibilidad efectiva de participar. Es por ello que esta Corte entiende que la admisión formal de toda acción colectiva requiere la verificación de ciertos recaudos elementales que hacen a su viabilidad tales como..."

(1) "la precisa identificación del grupo o colectivo afectado",

(2) "la idoneidad de quien pretenda asumir su representación",

(3) "y la existencia de un planteo que involucre, por sobre los aspectos individuales, cuestiones de hecho y de derecho que sean comunes y homogéneas a todo el colectivo."

(4) "Es esencial, asimismo, que se arbitre en cada caso un procedimiento apto para garantizar la adecuada notificación de todas aquellas personas que pudieran tener un interés en el resultado del litigio, de manera de asegurarles tanto la alternativa de optar por quedar fuera del pleito como la de comparecer en él como parte o contraparte."

(5) "Es menester, por lo demás, que se implementen adecuadas medidas de publicidad orientadas a evitar la multiplicación o superposición de procesos colectivos con un mismo objeto a fin de aventar el peligro de que se dicten sentencias disímiles o contradictorias sobre idénticos puntos."

Considerando que el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación que entró en vigencia en 2015 establece en su artículo 14, recogiendo la orientación constitucional que reconoce la existencia de derechos de incidencia colectiva, que existen derechos individuales y "b. derechos de incidencia colectiva". Que esta no es la única norma que reconoce estos derechos: en efecto, el mismo artículo 14 in fine establece una regla según la cual "La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar el ambiente y los derechos de incidencia colectiva"; luego el artículo 240 señala que el ejercicio de los derechos individuales "debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva" y el artículo 1.737 que el daño puede lesionar además del patrimonio y la persona un "derecho de incidencia colectiva".

Que no se nos escapa que el Anteproyecto de Código Civil y Comercial de la Nación avanzaba mucho más en esta materia reconociendo las diversas subespecies de derechos de incidencia colectiva que la jurisprudencia viene reconociendo (art. 14 del Anteproyecto) y que particularmente establecía en el terreno del derecho de daños una regulación de los procesos colectivos.

Considerando que algunos de los sectores que hasta ahora cuentan con mayor requerimiento de procesos colectivos - como el derecho ambiental y del consumidor- tienen un diseño en el cual - aunque con diferencias- las competencias de los niveles nacional, provincial y local son concurrentes por lo que un régimen como el de los procesos colectivos requiere de articulación, coordinación y alto nivel de acompasamiento entre los diferentes niveles regulatorios. En vistas de esta realidad es que el proyecto se propone establecer reglas de procedimiento para reglar los procesos colectivos a través de una regulación mínima, en línea con los criterios mayormente consensuados hasta el momento en el campo dogmático, siguiendo la agenda trazada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso Halabi y otros, y los modelos del Derecho comparado de

Brasil y los EEUU aunque con las debidas traducciones y adaptaciones a nuestra Constitución y cultura jurídica y judicial.

Por todo lo antes expuesto, proponemos esta ley de procesos colectivos para la provincia de Santa Fe, que sin plantearse como un Código de Procedimientos tiene como objetivo regular los principales aspectos del proceso colectivo.

Esta ley especial se propone en un contexto en el cual no existe aún una ley nacional sobre la temática, pero, sin embargo, como se mencionó anteriormente, existe un alto consenso sobre la necesidad de regular los procesos colectivos y sobre los estándares a seguir en cada tema susceptible de regulación.

Previendo una futura legislación nacional sobre procesos colectivos es que se propone una legislación de mínima, regulando los contenidos mínimos que forman parte del núcleo de la regulación de los procesos colectivos, esta estrategia permitirá al mismo tiempo satisfacer la imperiosa necesidad de contar con reglas básicas para los procesos colectivos en la Provincia y en un futuro armonizar o compatibilizar en aquello que sea necesario la legislación provincial con la nacional.

Esta reglamentación es un paso adelante de un sentido en común democrático que permite la construcción de lazos, y de una identidad que se forja en la participación de los ciudadanos en los problemas de nuestra provincia.

Agradezco las colaboraciones técnicas recibidas para este proyecto, en especial del distinguido catedrático Dr. Gonzalo Sozzo.

La identidad de nuestra provincia no se construye ni desde afuera ni desde arriba, sólo pueden construirla los mismos santafesinos cuando encuentran cómo cimentar lazos que motoricen las energías de la vida colectiva y al mismo tiempo respeten democráticamente los derechos y las diferencias.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares me acompañen con su voto para la aprobación del presente proyecto.

ESTELA MARIS YACCUZZI
Diputada Provincial

Dr. EDGARDO LUIS MARTINO
Diputado Provincial
Pcia. Santa Fe

JORGE ANTONIO HENN
Diputado Provincial

MARIA VICTORIA TEJEDA
Diputada Provincial