

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina sancionan con fuerza de ley:

"Régimen de Acciones Colectivas y de Incidencia Colectiva en Intereses Individuales Homogéneos"

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º – Objeto.

La presente ley tiene por objeto regular las acciones colectivas destinadas a la protección de derechos difusos, de incidencia colectiva y de intereses individuales homogéneos, garantizando la tutela judicial efectiva, la uniformidad de decisiones, la economía procesal y la eficacia de las sentencias.

Artículo 2º – Ámbito de aplicación.

Las disposiciones de la presente ley son de orden público y de aplicación en todo el territorio de la Nación, sin perjuicio de la competencia procesal local.

Artículo 3º – Definiciones

- a) Derechos de incidencia colectiva: aquellos que pertenecen en común e indivisiblemente a una pluralidad de personas, grupo, categoría o clase determinada de personas, ligadas entre sí por una relación jurídica común.
- b) Intereses individuales homogéneos: aquellos derechos individuales que, siendo divisibles, derivan de un hecho, acto, contrato o práctica común que afecta de modo similar a un conjunto de personas y cuya tutela colectiva resulta procedente por razones de economía procesal y eficacia.
- c) Derechos difusos: aquellos indivisibles que pertenecen a una comunidad indeterminada de personas.

Artículo 4° – Legitimación activa.

Podrán promover acciones colectivas:

- a) El Defensor del Pueblo de la Nación y de las Provincias.
- b) El Ministerio Público.
- c) Asociaciones civiles y organizaciones sociales con objeto relacionado con el derecho afectado, con personería jurídica y con al menos tres (3) años de existencia.
- d) Derechos difusos: aquellos indivisibles que pertenecen a una comunidad indeterminada de personas.
- e) Cualquier persona afectada, cuando no exista asociación que represente adecuadamente los intereses colectivos.

Artículo 5° – Principios rectores.

Las acciones colectivas se rigen por los principios de:

- a) Acceso a la justicia y tutela judicial efectiva.
- b) Prevención y reparación integral.
- c) Publicidad y transparencia del proceso.
- d) Adecuación de la representación.
- e) Economía procesal y cosa juzgada colectiva.

TÍTULO II

PROCEDIMIENTO

CAPÍTULO I

Inicio de la acción

Artículo 6° – Presentación de la demanda.

La acción colectiva se interpondrá mediante escrito que deberá contener:

- a) Identificación del colectivo.
- b) Descripción de los hechos y derechos afectados.
- c) Fundamentación de la legitimación activa.
- d) Petición concreta y reparación solicitada.
- e) Solicitud de certificación como proceso colectivo.

Artículo 7° – Admisibilidad preliminar.

El juez verificará preliminarmente la legitimación, la verosimilitud del caso colectivo y la aptitud del representante para ejercer la acción.

Artículo 8° – Publicidad.

Admitida la acción colectiva, el tribunal ordenará la más amplia difusión del proceso a través de medios electrónicos, sitios oficiales de los poderes judiciales, redes sociales, prensa escrita y demás mecanismos que aseguren el efectivo conocimiento por parte de los potenciales integrantes de la clase.

Artículo 9° – Intervención de los miembros del grupo.

Los integrantes del grupo tendrán derecho a:

- a) Ser notificados e informados del proceso.
- b) Excluirse de los efectos de la sentencia, manifestándolo expresamente dentro del plazo que el tribunal establezca.
- c) Participar en audiencias y formular observaciones.

CAPÍTULO II

Certificación del proceso

Artículo 10° – Certificación.

Dentro de los treinta (30) días de iniciada la acción, el juez deberá resolver sobre la certificación del caso colectivo.

Artículo 11° – Efectos.

La certificación implicará:

- a) Consideración del proceso como colectivo.
- b) Inscripción en el Registro Nacional de Procesos Colectivos.
- c) Publicidad adecuada en medios y registros oficiales.
- d) Apertura de un plazo de treinta (30) días para que los interesados puedan manifestar su voluntad de excluirse.

CAPÍTULO III

Tramitación

Artículo 12° – Audiencia inicial.

El juez convocará a audiencia para:

- a) Precisar el colectivo y la pretensión.
- b) Promover acuerdos conciliatorios o medidas de avenimiento.
- c) Fijar el plan de producción de prueba.

Artículo 13° – Intervención de terceros.

Podrán intervenir como terceros con interés legítimo otros legitimados activos, asociaciones u organismos vinculados e integrantes del colectivo en forma individual.

Artículo 14° – Prueba.

La prueba se producirá bajo criterios de concentración, economía procesal y amplitud, pudiendo el juez disponer medidas oficiosas de investigación.

CAPÍTULO IV

CULMINACION DEL PROCESO

Artículo 15° – Acuerdos y transacciones.

Todo acuerdo o transacción deberá contar con aprobación judicial previa, previa notificación a los miembros del grupo, quienes podrán formular observaciones. El tribunal verificará que el acuerdo no resulte lesivo para los derechos colectivos ni implique renuncia desproporcionada.

CAPÍTULO V

SENTENCIA

Artículo 16° - Contenido.

La sentencia deberá:

- a) Identificar el colectivo protegido.
- b) Determinar la responsabilidad y la reparación.
- c) Ordenar medidas estructurales para cesar o prevenir daños.
- d) Establecer la modalidad de ejecución colectiva o individual.

Artículo 17° – Efectos

La sentencia producirá efectos erga omnes, salvo quienes hubieran ejercido el derecho de exclusión.

CAPÍTULO VI

Ejecución

Artículo 18° – Ejecución colectiva.

Cuando la reparación sea de carácter general (ej. recomposición ambiental, modificación de prácticas), se ejecutará colectivamente bajo control judicial.

Artículo 19° – Ejecución individual.

Cuando corresponda el pago de indemnizaciones, los beneficiarios podrán solicitar la liquidación en el mismo proceso, acreditando pertenencia al colectivo.

Artículo 20° – Reparación y ejecución colectiva.

El tribunal podrá disponer la creación de un Fondo de Reparación Colectiva, administrado bajo control judicial, para distribuir equitativamente los beneficios o indemnizaciones entre los afectados.

Artículo 21° – Ejecución subsidiaria.

Si el obligado incumpliera la sentencia, el tribunal podrá disponer la ejecución subsidiaria a cargo de entes públicos o privados, con cargo al patrimonio del condenado.

CAPÍTULO VII

Recursos y cosa juzgada

Artículo 22° – Recursos.

Las resoluciones sobre certificación serán apelables con efecto devolutivo. La sentencia definitiva será apelable con efecto suspensivo.

Artículo 23° – Cosa juzgada.

La sentencia firme producirá cosa juzgada respecto de todo el colectivo, evitando litigios múltiples.

Artículo 24° – Acumulación.

Los procesos colectivos con identidad de objeto deberán acumularse para su tramitación conjunta.

TÍTULO III

COSTAS Y HONORARIOS

Artículo 25° – Costas.

Los costos del proceso no podrán recaer sobre los integrantes del colectivo.

Artículo 26° – Honorarios.

Los honorarios se fijarán en función del beneficio obtenido, con cargo a la parte vencida o al fondo de reparación colectiva.

TÍTULO V

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 27° – Preeminencia normativa.

Las disposiciones de la presente ley serán de aplicación preferente respecto de cualquier otra norma procesal en los casos en que se ventilen intereses difusos, colectivos o individuales homogéneos

Artículo 28° – Supletoriedad.

Se aplicarán supletoriamente el Código Civil y Comercial de la Nación y el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Artículo 29° – Vigencia.

La presente ley entrará en vigencia a los noventa (90) días de su publicación.

Firmante: Gerardo Milman

FUNDAMENTOS

Capítulo I – Introducción: La libertad y la necesidad de un régimen de acciones colectivas

Señor Presidente:

El presente proyecto de ley se inscribe en una tradición que hunde sus raíces en las ideas de libertad que inspiraron nuestra Constitución de 1853. Juan Bautista Alberdi nos recordaba que el sentido último del derecho es la protección de la persona frente a la arbitrariedad, sea ésta la de los poderes del Estado o la de los poderes económicos que, sin control, tienden a concentrar injusticias.

Durante décadas, el ordenamiento procesal argentino estuvo diseñado para el individuo aislado, el ciudadano que se presenta ante el juez con una pretensión estrictamente personal. Ese paradigma liberal, heredero de la codificación decimonónica, fue útil para garantizar la protección de derechos individuales frente a la tiranía del poder político. Pero en un mundo donde los abusos ya no son únicamente de un soberano despótico, sino también de grandes corporaciones privadas, del Estado burocrático o de prácticas masivas que afectan a millones de consumidores o usuarios de servicios públicos, la herramienta individual se vuelve insuficiente.

La acción colectiva se convierte entonces en un mecanismo indispensable para asegurar el acceso efectivo a la justicia. Allí donde una tarifa abusiva de una empresa de telecomunicaciones afecta a millones de usuarios, donde una cláusula contractual idéntica lesiona a miles de consumidores, o donde una catástrofe

ambiental destruye el patrimonio común, la fragmentación de reclamos individuales se traduce en impunidad.

Como bien sostuvo Alexis de Tocqueville en *La democracia en América*, las asociaciones libres son la piedra angular de la democracia. Allí donde los individuos se organizan colectivamente para resistir los abusos de los poderosos, allí florece la libertad. Este proyecto se inspira en esa visión: permitir que los ciudadanos, en comunidad, puedan accionar judicialmente en defensa de derechos que trascienden lo estrictamente individual.

En palabras de Alberdi, *"la libertad no se concede: se organiza"*. Esa organización de la libertad, en el plano judicial, requiere dotar a nuestro ordenamiento de un marco normativo claro, estable y previsible para los procesos colectivos. La Corte Suprema lo ha reclamado en reiteradas oportunidades. Este Congreso tiene la responsabilidad histórica de dar respuesta.

Capítulo II – Antecedentes históricos en la Argentina

La Constitución Nacional, en su artículo 43, ya previó en 1994 la acción de amparo colectivo al reconocer que puede ser promovida "por el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines" en defensa de derechos de incidencia colectiva. Ese fue un paso fundamental, pero insuficiente. La norma quedó sin una ley de desarrollo que la reglamente.

Desde entonces, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha debido suplir la omisión legislativa. El caso más emblemático fue "Halabi, Ernesto c/ PEN s/ amparo ley 16.986" (2009), donde el máximo tribunal reconoció la existencia de una tercera categoría de derechos: los derechos individuales homogéneos, susceptibles de tutela colectiva cuando existe una afectación masiva y común.

Sin embargo, la falta de una regulación integral generó un escenario de inseguridad jurídica. La Corte misma, en "Halabi", exhortó al Congreso a dictar una ley que regule los procesos colectivos. Esa exhortación se repitió en posteriores pronunciamientos, como en PADEC c/ Swiss Medical (2013) y en Consumidores Financieros c/ Banco Itaú (2014).

En el ámbito doctrinario, Germán Bidart Campos sostuvo que la Constitución de 1994 había abierto la puerta a una concepción expansiva de la legitimación procesal, pero que el Congreso debía legislar para evitar que la tutela colectiva quedara librada a la discrecionalidad judicial. Néstor Sagüés, por su parte, destacó que el vacío legislativo atentaba contra la seguridad jurídica y la igualdad, dado que procesos similares podían tener resultados opuestos según el tribunal interviniente.

Hoy, más de treinta años después de la reforma constitucional, seguimos careciendo de una ley nacional de procesos colectivos. Esa omisión tiene un costo: miles de ciudadanos ven denegado en los hechos el acceso a la justicia frente a vulneraciones masivas de derechos. El resultado es una república débil frente a los abusos de poder.

Capítulo III – Doctrina y Jurisprudencia Nacional

La doctrina argentina ha sido clara en señalar los peligros de mantener este vacío normativo. Ricardo Lorenzetti, en Justicia colectiva, explica que los procesos colectivos son una herramienta esencial en sociedades complejas, pues permiten *"superar la atomización de conflictos y dar eficacia real a los derechos fundamentales"*.

Jorge Mosset Iturraspe subrayó que los intereses difusos y colectivos no encuentran tutela suficiente en el derecho privado tradicional, diseñado para relaciones bilaterales, y que, sin una regulación adecuada, esos derechos quedan en una *"zona de indefensión"*.

En el terreno jurisprudencial, la Corte Suprema avanzó, pero con limitaciones:

- En Halabi (2009), reconoció la categoría de derechos individuales homogéneos y abrió la vía colectiva.
- En PADEC c/ Swiss Medical (2013), enfatizó la necesidad de garantizar la representación adecuada del grupo.
- En Consumidores Financieros c/ Banco Itaú (2014), resaltó la importancia de la publicidad de los procesos para evitar sentencias contradictorias.

A pesar de estos avances, la Corte dejó claro que no podía reemplazar al legislador. En numerosos pronunciamientos insistió en que corresponde al Congreso dictar la ley que organice de manera sistemática los procesos colectivos.

La falta de un régimen unificado genera, además, el riesgo de abusos: proliferan demandas colectivas promovidas sin representación idónea, con el único fin de obtener honorarios. Al mismo tiempo, causas legítimas se ven frustradas por formalismos procesales o por la resistencia de los tribunales a innovar.

La doctrina comparada nos enseña que la eficacia de los procesos colectivos depende menos de la buena voluntad judicial y más de una ley clara, previsible y equilibrada. Esa es la tarea que este proyecto asume.

Capítulo IV – Experiencias comparadas

El derecho comparado ofrece modelos valiosos:

- Estados Unidos: la "class action" regulada en la Regla 23 de las Federal Rules of Civil Procedure. Allí se exige la existencia de numerosity (un número relevante de afectados), commonality (cuestiones comunes), typicality (pretensiones típicas) y adequacy (representación adecuada). La sentencia tiene efectos erga omnes y los acuerdos requieren aprobación judicial.
- Brasil: pionero en América Latina con la Ley 7347/1985 de Acción Civil Pública y el Código de Defensa del Consumidor de 1990, que amplió la legitimación activa a fiscales, defensores del pueblo y asociaciones civiles.
- Colombia: con la Constitución de 1991 y la Ley 472/1998 se establecieron las acciones populares y de grupo, permitiendo reclamos colectivos en materias de medio ambiente, derechos de consumidores y servicios públicos.
- Unión Europea: la Directiva 2020/1828 regula las acciones de representación en materia de consumidores, garantizando legitimación amplia y cooperación transnacional.

El contraste es claro: mientras buena parte del mundo ya consolidó sistemas de tutela colectiva, Argentina sigue dependiendo de la improvisación jurisprudencial.

Capítulo V – Antecedentes legislativos y de la sociedad civil

La inacción legislativa no ha sido por falta de propuestas. Distintos legisladores y organizaciones presentaron proyectos, entre ellos:

- Elisa Carrió (2003, 2005), con iniciativas para regular acciones de clase en defensa de consumidores.
- Ricardo Gil Lavedra (2006, 2011), que propuso un régimen integral de procesos colectivos.

- Pablo Tonelli (2014), con un proyecto que recogía la jurisprudencia de la Corte en Halabi.

Asimismo, organizaciones de la sociedad civil como la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y Consumidores Argentinos han impulsado documentos y propuestas para colmar el vacío normativo.

Sin embargo, ninguna de estas iniciativas logró sanción. La falta de voluntad política y la presión de sectores corporativos dejaron al país sin una herramienta esencial para la defensa de los ciudadanos.

Este proyecto no surge en el vacío: recoge, sintetiza y supera esos antecedentes. Su objetivo es construir comunidad, generar confianza y poner a los individuos de pie frente a los abusos del poder.

Capítulo VI – Fundamentos del articulado

El articulado se organiza en torno a los siguientes ejes:

- Definiciones claras (arts. 1 a 3): se tipifican derechos de incidencia colectiva, intereses individuales homogéneos y derechos difusos. La precisión conceptual otorga seguridad jurídica.
- Legitimación amplia pero controlada (art. 4): se reconoce la acción a Defensores del Pueblo, Ministerio Público, asociaciones civiles y ciudadanos, siempre que exista idoneidad. Se evita la captura de las acciones por grupos con intereses espurios.
- Principios rectores (art. 5): acceso a la justicia, publicidad, economía procesal, representación adecuada. Estos principios guían la interpretación del sistema.
- Procedimiento ordenado (arts. 6 a 16): se regula la certificación judicial, la publicidad del proceso, la intervención de los miembros del grupo y la posibilidad de exclusión. Se establece un Registro Público de Procesos Colectivos.
- Sentencia y ejecución (arts. 17 a 23): la sentencia produce efectos erga omnes; se prevé la creación de fondos de reparación colectiva; se establecen mecanismos de ejecución colectiva e individual.

- Cosa juzgada (arts. 24 a 26): se evita la duplicidad de procesos y se otorga estabilidad a las decisiones judiciales.
- Costas y honorarios (arts. 27 a 28): se garantiza que los costos no recaigan sobre los miembros del colectivo y que los honorarios sean proporcionales al beneficio obtenido.
- Disposiciones finales (arts. 29 a 31): la ley se erige como norma de aplicación preferente y supletoriedad del Código Civil y Comercial y del Código Procesal Civil y Comercial.

Cada artículo responde a vacíos señalados por la jurisprudencia y la doctrina. En conjunto, constituyen un régimen equilibrado que protege a los ciudadanos sin desalentar la actividad económica ni fomentar litigios espurios.

Capítulo VII – Síntesis política y conclusión

El Congreso tiene hoy la oportunidad de saldar una deuda histórica con la democracia argentina. En una república moderna, los derechos no se agotan en lo individual. El acceso a la justicia colectiva es un componente esencial de la libertad.

Este proyecto no es un triunfo del estatismo: es una victoria de la libertad organizada. Permite a los ciudadanos, actuando en comunidad, enfrentar a poderes que de otro modo quedarían impunes.

Como decía Antonio Gramsci, *"el viejo mundo se muere, el nuevo tarda en aparecer, y en ese claroscuro surgen los monstruos"*. En nuestro caso, el vacío legislativo fue el monstruo que permitió abusos y desigualdades. Hoy, con esta ley, damos un paso decisivo hacia la consolidación de un orden más justo y más libre.

La Argentina no puede seguir postergando esta discusión. La Corte Suprema ha sido clara, la doctrina ha sido insistente, las organizaciones de la sociedad civil han sido persistentes. Es tiempo de que el Congreso asuma su rol y legisle.

En definitiva, este proyecto honra la tradición de Alberdi y de los constituyentes de 1853: organizar la libertad. No hay república sin

justicia, y no hay justicia sin acceso colectivo a ella. Aprobar esta ley es fortalecer la democracia, consolidar la libertad y devolverle al ciudadano el lugar que le corresponde: el de protagonista de su propio destino.

Firmante: Gerardo Milman