



Buenos Aires, 3 de Julio de 2018

Sr. Ministro de Justicia de la Nación  
Dr. Germán Garavano

Con copia a:

Sr. Secretario de Justicia de la Nación  
Dr. Santiago Otamendi

Sr. Coordinador de la iniciativa “Ley de procesos colectivos”  
Dr. Hernán Calvo

Sr. Presidente del Consejo Consultivo del Programa Justicia 2020  
Dr. Ricardo Gil Lavedra

S \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D

Iñaki Regueiro, en representación de **Abosex**, Rosana Gottig, en representación de **Aldeas Infantiles SOS**, Jimena Noziglia, Directora de **Amparar, derechos para las personas con discapacidad**, Pilar Cobeñas, **Asociación Azul**, Dalile Antúnez, co-directora de la **Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)**, Ana Laura Lobo Stegmayer, Directora Ejecutiva de **ANDHES**, Iris Marcela More, Coordinadora de la **Asociación Yo te Incluyo por los Derechos de las Personas con Discapacidad**, Pedro Paradiso Sottile, Secretario de la **Comunidad Homosexual Argentina (CHA)**, Diego Morales, director de Litigio del **Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)**, Florencia Gomez, **Gajat -CEPPAS**, José Martocci, Director de la **Clínica Jurídica en Derechos Humanos** de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, Pedro Sisti, Director de la **Clínica Jurídica de Interés Público** de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, Nora Pulido, **Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia**,

Ariel Caplan, en representación de **Consumidores Libres**, Agustina De Luca, Directora General de **Directorio Legislativo**, Natalia Gherardi, Directora del **Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA)**, Andrés Napoli, Director Ejecutivo de **Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)**, Leandro Cahn, Director Ejecutivo de **Fundación Huesped**, Alejandra Scialabba, Directora **Fundación Kaleidos**, Monique Thiteux- Altschul, Directora Ejecutiva de **Fundación Mujeres en Igualdad**, Emilio Garcia Mendez, Presidente de **Fundación Sur**, Guadalupe Penas, **Fundación Voz** Adriana Schnek, **Grupo Artículo 24 por la Educación Inclusiva**, Juan Pablo Zorza, **Haciendo Camino**, Pablo Secchi, Director Ejecutivo de **Poder Ciudadano**, Adrián Bengolea, **Usuarios y Consumidores Unidos (UCU)**, Horacio Bersten, en representación de la **Unión de Usuarios y Consumidores**, y Ricardo Vallarino, en representación de **100% Diversidad y Derechos**; constituyendo domicilio en Av. de Mayo 1161 Piso 1 - Tel 4381-2371 nos dirigimos a usted a fin de expresar nuestra profunda preocupación por el contenido del borrador de **proyecto de ley sobre acciones colectivas (en adelante, “el borrador”)** recientemente publicado en el portal del Programa Justicia 2020, y a solicitar que se abstengan de impulsar la presentación de un proyecto de ley con dicho contenido ante el Congreso Nacional.

Las entidades que representamos, usuarias habituales de las acciones colectivas, con la experiencia que deviene del ejercicio continuo de dicha herramienta constitucional desde hace más de veinte años, nos vemos en la obligación de hacer llegar nuestras apreciaciones críticas ante un proyecto que de prosperar tendrá el efecto de limitarlas y esterilizarlas, porque el borrador no sólo no resuelve ni reduce los graves problemas en el acceso a la justicia que afectan a las personas, y en particular a los grupos más desfavorecidos, sino que además los profundiza, en tanto limita seriamente el uso de las acciones colectivas y afecta su operatividad. Contiene disposiciones inconstitucionales que son un enorme retroceso tanto en relación con legislación actualmente vigente como con las prácticas jurisprudenciales desarrolladas en nuestro país. Es por ello que constituye, en la práctica, un recorte de todos los derechos consagrados constitucionalmente que, de ser presentado y aprobado, obstaculizará e impedirá la presentación de acciones colectivas para su defensa y protección.

Las acciones colectivas han sido claves para el reconocimiento y protección de derechos fundamentales a la vida, salud, no discriminación, educación, al medio ambiente, derechos de usuarios y consumidores, entre otros. Históricos casos como “Benghalensis”, “Mendoza”, “Verbitsky”, “Halabi”, “Unión de Usuarios y Consumidores c/TBA”, “Fundación

Mujeres en Igualdad c/Freddo”, “Castillo” y “Cepis”, entre muchos otros, evidencian su central importancia para asegurar un remedio adecuado frente a la grave vulneración de derechos de personas y grupos que enfrentan serias dificultades para el acceso a la justicia. Una regulación restrictiva y dilatoria de las acciones colectivas, como la que se desprende del borrador, hubiera obstaculizado el avance de dichas trascendentes causas, e implicaría un retroceso grave en relación con la situación actual.

A continuación, puntualizamos sólo algunas de las más graves fallas del borrador publicado, que demuestran la necesidad de que sea desestimado y que se inicie un proceso de discusión tendiente a generar acuerdos sobre la mejor forma de regular las acciones colectivas, un proyecto que tienda a ampliar su uso y eficacia, y no a restringirlas. Advertimos que el análisis exhaustivo de cada uno de los artículos del borrador permitiría agregar numerosas observaciones y críticas adicionales, a lo que constituye sólo un resumen inicial de algunos de sus déficits más ostensibles.

En primer lugar, señalamos que el borrador no fue acompañado de una exposición de los fundamentos y motivos que lo inspiraron. **No está precedido de un diagnóstico adecuado** sobre el uso de las acciones colectivas, sobre la medida en que han servido para favorecer el acceso a la justicia, y sobre la clase de problemas y barreras que afectan o limitan su efectividad. Un proyecto de estas características debe ser el resultado de un proceso de análisis y diagnóstico adecuado que permita identificar las barreras en el acceso a la justicia que enfrentan las personas en situación de vulnerabilidad, y en diálogo con las organizaciones de defensa de derechos que cuentan con experiencia en el uso y aplicación de acciones colectivas. En esa línea, una ley que regule los procesos colectivos debe garantizar un proceso rápido y efectivo para la tramitación de casos colectivos. La norma propuesta, en cambio, crea numerosos obstáculos que frustran la operatividad y uso de las acciones colectivas y dilatan irrazonablemente su tratamiento.

Por otro lado, **el borrador regula en materia procesal local, de exclusiva competencia provincial**, vulnerando normas básicas de la Constitución Nacional. Cabe recordar que según el artículo 75 inciso 12, corresponde al Congreso dictar los códigos civil, comercial, penal, de minería y del trabajo y seguridad social, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, *“correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones”*. El borrador hace caso omiso de

dicha regla constitucional, y pretende establecer normas procesales de aplicación obligatoria por tribunales provinciales.

**La regulación que se realiza del requisito de “representatividad adecuada” es inconstitucional**, en cuanto se impone a las/os afectadas/os, organizaciones y sus abogadas/os una serie de exigencias que además de resultar en muchos casos absurdas, no se desprenden en modo alguno del texto constitucional. En la práctica, la aplicación de tales exigencias sólo tendrá el efecto de limitar la posibilidad de presentar acciones colectivas y dará una absoluta discrecionalidad a jueces/zas para rechazarlas en base a criterios extremadamente vagos e imprecisos.

A modo de ejemplo sobre algunas de las disposiciones restrictivas e ilógicas contempladas en el borrador, al regular la representatividad del afectado individual, se establece que los jueces deben evaluar “la capacidad y experiencia del legitimado individual y su abogado”. En ese aspecto, cabe preguntarse ¿qué tipo de experiencia debería acreditar una persona individualmente afectada? ¿Experiencia en la vulneración de derechos? ¿Experiencia en el litigio colectivo? Exigirle capacidad y experiencia al afectado individual equivale a frustrar toda posibilidad de que el afectado acceda a la justicia en representación de derechos de incidencia colectiva. Dichos requisitos resultan inapropiados e irrazonables, y su aplicación hubiera conducido, en la práctica, a negar la legitimación de afectadas/os individuales cuya actuación ha sido clave para lograr sentencias de alcance colectivo que representan lo mejor de nuestra jurisprudencia constitucional.

De manera similar, resultan excesivos y restrictivos los requisitos establecidos para determinar la representatividad adecuada de las organizaciones de protección o defensa, regulados también de manera indistinta para las organizaciones y sus abogados/as. El borrador confiere una atribución ilimitada a jueces/zas para decidir en cada caso sobre su “capacidad y experiencia”, exige “antecedentes de actuación en defensa judicial y extrajudicial de los derechos de incidencia colectiva”, una evaluación de “la colaboración prestada para la resolución del conflicto”, y una antigüedad de dos años. A su vez, se agrega el requisito de aprobación de estados contables y un detalle respaldado de las actividades, agregando que dichos requisitos no son taxativos, y que debe tenerse en cuenta “la cantidad de procesos colectivos que ya tuvieran en trámite judicial”. Esto resulta aún más grave si se tiene en cuenta que la consecuencia que se prevé en los casos en que se considera que se ha incumplido el requisito de

representatividad adecuada, es la de dar vista al Ministerio Público para que exprese si prosigue el trámite de la causa.

La legitimación activa de las organizaciones se encuentra contemplada expresamente en la Constitución Nacional. Una regulación como la que se propone, además de exigir requisitos irrazonables a organizaciones y abogados, conduce a otorgar un poder omnímodo a los jueces/zas para decidir en cada caso el rechazo de una acción colectiva presentada por sujetos que cuentan con legitimación expresamente reconocida en el texto constitucional. Su único efecto será el de limitar la presentación de acciones colectivas, sumiendo en una mayor desprotección a los grupos más desfavorecidos.

El borrador extiende inconstitucionalmente a particulares el privilegio que otras leyes acuerdan al Estado para entender en forma previa al dictado de medidas cautelares. La incorporación de este paso procesal **desnaturaliza el instituto de las medidas cautelares**, que tiene por objeto evitar el perjuicio inminente o irreparable que pudiera sufrir quien las solicita durante el tiempo que lleva el reconocimiento judicial de su derecho, para lo cual resulta necesaria la ausencia del contradictorio previo. Al prever un traslado, se quita celeridad al procedimiento de las medidas cautelares. Dicho traslado, y el tiempo que éste demanda -debe sumarse el tiempo que insume el dictado de la providencia que lo ordena, la confección de cédulas, su libramiento, etc.-, pone en riesgo los derechos que se procura proteger mediante su dictado. Como regla, entonces, el dictado de una medida precautoria no puede estar supeditado a un traslado previo al destinatario pues, por más breve que sea el traslado, la situación de urgencia torna inadmisibles estas demoras. Además, se agregan requisitos adicionales para el dictado de dichas medidas como el de “perjuicios irreparables”, “un interés razonable en el ejercicio de la tutela”, y se exige una fundamentación detallada sólo en el caso de las resoluciones que admiten medidas cautelares, sin decir una sola palabra sobre la fundamentación de las decisiones que las rechazan. Y llevando al extremo la irrazonabilidad y desequilibrio en la regulación de las cautelares, se establece que las resoluciones que deniegan medidas cautelares no son apelables, pero que sí lo son las que las otorgan. La forma extremadamente restrictiva en que diversas disposiciones del borrador regulan las cautelares conduce a frustrar su operatividad y eficacia para evitar que durante el trámite del proceso se sigan vulnerando los derechos del colectivo afectado.

El borrador también establece **la ordinarización de los procesos colectivos** iniciados para la tutela de los derechos individuales homogéneos, otorgando amplias facultades

discrecionales al juez para disponer en cada caso de qué forma adaptará las disposiciones del amparo u otros procedimientos abreviados, limitándose a disponer que “*el juez debe adoptar las medidas que sean necesarias a fin de adecuar el trámite*”. Esta ordinarización de los procesos colectivos, y la discrecional adaptación que se propone para los procesos abreviados afectan gravemente la operatividad de la tutela judicial de los derechos y vulneran el principio constitucional del debido proceso.

También los **largos, engorrosos y repetitivos trámites que el borrador prevé para la registración y consolidación de la clase**, los diversos procesos dentro del proceso, con plazos excesivos, tienen el obvio efecto de paralizar, dilatar y privar de operatividad a los procesos colectivos como herramientas eficaces para la protección de derechos.

El borrador **no cumple con el básico principio de “in dubio pro actione”** según el cual entre una interpretación que rechaza la acción y una que hace que prosiga su trámite, debe prevalecer la más favorable a la continuidad de la acción. Así, la consecuencia que se prevé frente a una representación que el juez o jueza considera no adecuada en cualquier etapa del proceso es la de ordenar que el proceso continúe como una acción individual, en lugar de arbitrarse los medios para asegurar la representación adecuada. En los casos de pretensiones conexas, que guardan sustancial semejanza, se dispone que el juez, además de resolver la acumulación de los procesos, puede definir cuál es el representante que ha de proseguir la acción, en base a los vagos y subjetivos criterios establecidos para definir la representatividad adecuada. En los casos de absoluta identidad de las pretensiones, se pone en cabeza del juez la atribución para definir cuál de los procesos debe continuar y disponer el archivo de los demás, en lugar de disponerse la lógica acumulación de los diferentes procesos, regla que debería regir tanto en los casos de conexidad como en los casos de acciones con pretensiones idénticas conforme lo dispongan las normas procesales locales de cada jurisdicción.

A su vez, **se restringe la participación de terceros** en procesos colectivos en trámite, en contraste con la regulación actual, que prevé su incorporación al proceso hasta el dictado de la sentencia definitiva, y se agrega el requisito de que el tercero “no se encuentre debidamente representado por las partes”.

**Es preocupante también la forma arbitraria y favorable al demandado en que se regula la competencia** en las acciones colectivas. A modo de ejemplo, se establece que

en los casos de afectaciones que tengan consecuencias inter-jurisdiccionales o nacionales, es competente el juez con jurisdicción en el lugar del domicilio real o de la sede social inscripta del demandado. En particular, la obligación de litigar en la Ciudad de Buenos Aires en todos los casos en que el Estado Nacional resulte demandado se traducirá en muchos casos en un obstáculo grave para el acceso a la justicia de los litigantes de las provincias.

**El borrador tampoco establece la gratuidad de las acciones colectivas,** y prevé además que los costos de publicidad y las comunicaciones individuales que insume el proceso deben estar a cargo de la parte actora. A su vez, da al juez facultades discrecionales para determinar los medios más idóneos para hacer saber a los integrantes del colectivo sobre la existencia del proceso. Los enormes impactos económicos que pueden acarrear la publicidad y las comunicaciones individuales para los sujetos legitimados operarán en la práctica como un serio impedimento para el inicio y prosecución de acciones colectivas. Una ley que regule adecuadamente los procesos colectivos debe asegurar que la notificación y difusión se realicen por los canales que usa habitualmente el demandado, o en su defecto, por medios públicos y a costa del Estado.

Entre dos normativas, tiene que prevalecer la más benéfica para los derechos del colectivo. En contraste, el borrador propuesto no sólo no consagra dicho principio para resolver posibles coaliciones entre normas contenidas en leyes específicas y la ley de acciones colectivas, sino que además **modifica normas vigentes reemplazándolas por normas más restrictivas** de los derechos del colectivo. En ese aspecto, constituye un grave retroceso la derogación del artículo 54 de la ley 24.240 tanto como la del primer párrafo del Art. 32 de la ley 26.675.

En conclusión, las inconstitucionalidades, falencias, inconsistencias y retrocesos del borrador de proyecto en relación con las regulaciones y prácticas actuales son tan graves e impactan de manera tan decisiva en el uso de las acciones colectivas como herramienta para asegurar el acceso a la justicia de personas y grupos en situación de vulnerabilidad que deben determinar su rechazo. Como hemos señalado previamente, las objeciones planteadas son sólo una muestra de lo que constituyen problemas estructurales que afectan a muchas otras disposiciones del borrador, sobre las que cabe realizar otras críticas de peso similar.

En función de lo expuesto, le solicitamos que se abstenga de impulsar dicho borrador de proyecto ante el Congreso Nacional, y que inicie un proceso tendiente a discutir las

dificultades para el acceso a la justicia que enfrentan las organizaciones y personas usuarias de acciones colectivas y en particular los grupos en situación de vulnerabilidad, de manera que las futuras propuestas de regulación permitan efectivamente a ampliar el uso y eficacia de las acciones colectivas en la defensa de derechos, en lugar de restringirlas inconstitucionalmente.

Atentamente,

Iñaki Regueiro, en representación de **Abosex**

Rosana Gottig, **Aldeas Infantiles SOS**

Jimena Noziglia, Directora de **Amparar, derechos para las personas con discapacidad**

Pilar Cobeñas, **Asociación Azul**

Dalile Antúnez, co-directora de la **Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)**

Ana Laura Lobo Stegmayer, Directora Ejecutiva de **ANDHES**

Iris Marcela More, Coordinadora de la **Asociación Yo te Incluyo por los Derechos de las Personas con Discapacidad**

Pedro Paradiso Sottile, Secretario - **Comunidad Homosexual Argentina (CHA)**

Diego Morales, director de Litigio del **Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)**

Florencia Gomez, **Gajat - CEPPAS**

José Martocci, Director de la **Clínica Jurídica en Derechos Humanos** de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP

Pedro Sisti, Director de la **Clínica Jurídica de Interés Público** de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP

Nora Pulido, **Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia**

**Colectivo Infancia en Deuda**

Ariel Caplan, en representación de **Consumidores Libres**

Agustina De Luca, Directora General de **Directorio Legislativo**

Natalia Gherardi, Directora del **Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA)**

Andrés Napoli, Director Ejecutivo de **Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)**

Leandro Cahn, Director Ejecutivo de **Fundación Huesped**

Alejandra Scialabba, Directora **Fundación Kaleidos**

Monique Thiteux- Altschul, Directora Ejecutiva de **Fundación Mujeres en Igualdad**

Emilio Garcia Mendez, Presidente de **Fundación Sur**

Guadalupe Penas, **Fundación Voz**



Adriana Schnek, **Grupo Artículo 24 por la Educación Inclusiva**

Juan Pablo Zorza, **Haciendo Camino.**

Pablo Secchi Director Ejecutivo de **Poder Ciudadano**

Adrián Bengolea, **Usuarios y Consumidores Unidos (UCU)**

Horacio Bersten, en representación de la **Unión de Usuarios y Consumidores**

Ricardo Vallarino, en representación de **100% Diversidad y Derechos**