



## La versión brasileña del proceso estructural: ¿una posible contribución para América Latina?

*The Brazilian Version of Structural Litigation: A Possible Contribution to Latin America?*

**Edilson Vitorelli\***

Profesor adjunto en la Universidade Federal de Minas Gerais.

Código ORCID: 0000-0002-1223-8759 | Contacto: [edilsonvitorelli@gmail.com](mailto:edilsonvitorelli@gmail.com)

### Resumen

El artículo examina la configuración del proceso estructural en el derecho brasileño y su potencial como modelo para América Latina. A partir de la distinción entre litigio colectivo y proceso colectivo, el autor propone una tipología de los litigios —globales, locales e irradiados— que permite comprender la diversidad y complejidad de los conflictos colectivos contemporáneos. En este marco, se identifica a los litigios estructurales como una categoría de litigios irradiados derivados del funcionamiento defectuoso de estructuras institucionales que generan violaciones sistemáticas de derechos. Se sostiene que los mecanismos tradicionales resultan insuficientes frente a su carácter policéntrico y a la multiplicidad de intereses en conflicto. Por ello, se propone que el proceso estructural es una

---

\* Posdoctorado en Derecho por la Universidade Federal da Bahia, con estudios en el Max Planck Institute for Procedural Law (Luxemburgo). Doctor en Derecho por la Universidade Federal do Paraná (Brasil). Máster en Derecho por la Universidade Federal de Minas Gerais. Profesor adjunto de Derecho Procesal Civil en la Universidade Federal de Minas Gerais en cursos de licenciatura, maestría y doctorado. Profesor en la Universidade Presbiteriana Mackenzie (Brasil). Profesor en los cursos de maestría y doctorado en la Universidade de Ribeirão Preto (Brasil) y en la Universidade Católica de Brasília (Brasil). Profesor visitante en las universidades de Sídney (Australia) y Münster (Alemania). Investigador visitante en la Stanford Law School (EE. UU.) y la Harvard Law School (EE. UU.). Ha impartido conferencias en diversos congresos internacionales y universidades extranjeras, entre las que destacan Yale, Stanford, Georgetown y Berkeley (EE. UU.). Es el único autor brasileño ganador del premio Mauro Cappelletti, otorgado cada cuatro años por la International Association of Procedural Law, al mejor libro sobre proceso del mundo. Fue relator de la Comisión de Juristas del Senado Federal para la elaboración del Anteproyecto de Ley del proceso estructural. Magistrado Federal del Tribunal Regional Federal de la 6.<sup>a</sup> Región.

\*\* [Traducción libre del autor]. Revisión por Stefan Espejo Macedo.

técnica orientada a transformar dichas estructuras mediante soluciones flexibles y progresivas. Finalmente, se destaca la necesidad de adecuar la respuesta jurisdiccional al tipo de litigio, subrayando la relevancia del modelo brasileño.

**Palabras-clave:** Proceso estructural, litigio estructural, proceso colectivo, litigio colectivo, tutela jurisdiccional, derechos colectivos, reforma estructural.

### **Abstract:**

*This article examines the configuration of structural litigation in Brazilian law and its potential as a model for Latin America. Based on the distinction between collective disputes and collective proceedings, the author proposes a typology of disputes—global, local, and irradiated—which enables a better understanding of the diversity and complexity of collective contemporary conflicts. Within this framework, structural disputes are identified as a category of irradiated disputes arising from the defective functioning of institutional structures that generate systematic violations of rights. It is argued that traditional mechanisms are insufficient to address their polycentric nature and the multiplicity of competing interests involved. Accordingly, structural proceedings are proposed as a procedural technique aimed at transforming such structures through flexible and progressive solutions. Finally, the article emphasizes the need to adapt judicial responses to the specific type of dispute, highlighting the relevance of the Brazilian model.*

**Keywords:** Structural process, structural litigation, collective procedure, collective litigation, judicial protection, collective rights, structural reform.

Recibido: 13 de agosto de 2025 | Aprobado: 20 de enero de 2026

**Sumario:** 1. Introducción.- 2. Concepto de litigio colectivo.- 2.1. Los litigios colectivos según los conceptos de sociedad: tipología.- 2.1.1. Litigios colectivos de difusión global (litigios globales).- 2.1.2. Litigios colectivos de difusión local (litigios locales).- 2.1.3. Litigios colectivos de difusión irradiada (litigios irradiados).- 3. Proceso colectivo.- 4. Litigios estructurales.- 5. Procesos estructurales (*structural litigation*).- 5.1. El concepto de proceso estructural según el Proyecto de Ley 3/2025, la Recomendación CNJ 163/2025 y la Resolución Normativa AGU 149/2025.- 5.2. Las normas fundamentales del proceso estructural de acuerdo con el Proyecto de Ley 3/2025.- 6. Consideraciones finales: el perfil del proceso estructural.

## 1. Introducción

Brasil siempre ha ocupado una posición de liderazgo en América Latina en lo que respecta al proceso colectivo. Desde 1985, con la Ley de Acción Civil Pública y, posteriormente, en 1990, con el Código de Defensa del Consumidor, el país implantó un sistema procesal colectivo que admite cualquier tipo de pretensión y que, bajo la dirección del Ministerio Público, ha sido testigo de la interposición de miles de acciones colectivas por año. Al alejarse del sistema estadounidense y confiar en una institución pública independiente como defensora de la sociedad, el sistema procesal colectivo brasileño inspiró el Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica y, con este, a la legislación de varios países<sup>1</sup>.

En los últimos tiempos, varios procesalistas brasileños<sup>2</sup> han dirigido sus esfuerzos al estudio y a la elaboración de propuestas para regular el llamado «proceso colectivo estructural» o, de manera sintética, «proceso estructural»<sup>3</sup>. El resultado tangible más antiguo de este interés es quizás la presentación del Proyecto de Ley 8.058/2014<sup>4</sup>, en trámite en la Cámara de Diputados, que tiene por objeto regular «el control y la intervención en las políticas públicas por parte del Poder Judicial» y dispone en su artículo 2, párrafo único, que el proceso en este caso tendrá características «estructurales con el fin de facilitar el diálogo institucional entre los poderes». Aunque la intervención judicial en las políticas públicas y el proceso estructural son conceptos totalmente distintos y dicho proyecto de ley haya sido abandonado, es un recuerdo histórico de la fase inicial

---

1 Para un debate más completo sobre este tema, véase Vitorelli (2024, pp. 55-65).

2 La obra de este autor dedicada al tema alcanzó, cinco años después de su lanzamiento, siete ediciones. Véase Vitorelli (2026).

3 Los trabajos pioneros sobre el tema en Brasil son: Bauermann (2012) y Jobim (2013). En tiempo más reciente, diversas publicaciones han venido abordando el asunto. Véase, por ejemplo, Grinover *et al.* (2017), Arenhart y Jobim (2017), Arenhart (2013, 2015), Violin (2013), y Didier Jr. *et al.* (2017). En los Estados Unidos, además de los trabajos mencionados a lo largo del texto, véase: Fiss (1979), Cummings y Eagly (2001), Rushin (2016), Bertelli y Feldman (2006), Goldstein (2005) y Ratner (1998).

4 Este proyecto de ley, como iniciativa concreta para modificar la realidad procesal brasileña, se mencionará sucesivamente a lo largo del texto. Fue elaborado por la escuela de proceso civil de la Universidad de São Paulo (USP), bajo la dirección de la profesora Ada Pellegrini Grinover y el profesor Kazuo Watanabe, con la colaboración del profesor Paulo Lucon. En 2014, el proyecto fue presentado al Poder Legislativo por el diputado Paulo Teixeira. Desde entonces, hasta 2020, no ha tenido ningún avance y no ha sido examinado por ninguna comisión ni ha recibido ningún dictamen. Por lo tanto, no hay perspectivas a corto plazo de que sea aprobado. Sin embargo, las ideas contenidas en su texto tienen un importante valor doctrinal y merecen ser consideradas.

que, en ese momento, estaba repleta de incertidumbres de este movimiento. Más de diez años después, el proceso estructural se ha convertido en una de las áreas del proceso civil sobre las que más se escribe y, desde el punto de vista práctico, en el método de conducción adoptado por el Poder Judicial en algunos de los procesos más complejos del país.

Sin embargo, ¿qué significa que un proceso sea estructural? ¿Todo proceso que pretenda interferir en las políticas públicas es un proceso estructural? ¿Y todo proceso estructural es un proceso colectivo? ¿Se trata de conceptos superpuestos? El objetivo del presente texto es proponer un marco teórico conceptual para resolver estas dudas y, al mismo tiempo, proponer una base que también sea útil para otros ordenamientos jurídicos.

## 2. Concepto de litigio colectivo<sup>5</sup>

El primer concepto que requiere aclaración es el de litigio colectivo. Los litigios son conflictos relacionados a intereses jurídicamente relevantes. En inglés, se denominan «*disputes*». Según Humberto Theodoro Júnior, «litis y litigio son términos sinónimos y corresponden a un evento anterior al proceso»<sup>6</sup>. El litigio colectivo es el conflicto de intereses que se inicia involucrando a un grupo de personas más o menos amplio, y en el que estas son tratadas por la parte contraria como un conjunto sin que haya relevancia significativa en ninguna de sus características estrictamente personales. Esto es lo que distingue al litigio colectivo de los litigios individuales. De dicho modo, el litigio colectivo se produce cuando un grupo de personas resulta perjudicado como sociedad sin que la parte contraria actúe contra alguna de esas personas en particular, sino contra el conjunto.

En estos términos, cuando un sastre perjudica a diez de sus clientes, lo que existe es una decena de litigios individuales derivados de las relaciones que se establecen y desarrollan de forma aislada con cada uno de ellos. Aunque el perjuicio sufrido en los diez casos sea idéntico, no se tratará de un litigio colectivo debido a que las relaciones se desarrollan *intuitu personae*. Esta identidad se derivará de cadenas causales distintas y no de una decisión general que afecte a todos los contratos. Por su parte, cuando una empresa productora de alimentos a gran escala reduce su control de contaminación y permite que se mezclen insectos con

5 Esta conceptualización básica fue desarrollada originalmente en Vitorelli (2025). Esta obra fue galardonada con el Premio Mauro Cappelletti, otorgado cada cuatro años por la International Association of Procedural Law al mejor libro sobre proceso del mundo.

6 Theodoro Jr. (2016, § 8).

sus productos<sup>7</sup>, afectando a los respectivos compradores, el litigio es colectivo, ya que la cadena de eventos de la que se deriva no se relaciona con ninguno de determinados consumidores que adquirieron los productos, sino con la colectividad de clientes de la empresa. Estas personas se involucran en el litigio como grupo o como sociedad<sup>8</sup>.

En la práctica, los litigios colectivos se presentan con diferentes perfiles, lo que exige determinar indicadores para su evaluación y la constitución de una tipología. Es decir, ¿qué características de estos litigios colectivos son relevantes para distinguirlos entre sí?

## 2.1. Los litigios colectivos según los conceptos de sociedad: tipología

### 2.1.1. Litigios colectivos de difusión global (litigios globales)

La primera categoría de litigios transindividuales se produce en situaciones en las que la lesión no afecta directamente los intereses de ninguna persona. Por ejemplo, un derrame de petróleo en cantidad relativamente pequeña en una perforación profunda en medio del océano<sup>9</sup> no afecta directamente a nadie. Fuera del interés compartido por todo ser humano en relación con el medio ambiente planetario, nadie es especialmente perjudicado por el daño derivado de este tipo de lesión. En esta situación, en la que la violación de un derecho transindividual no afecta de manera específica a ninguna persona, su titularidad debe atribuirse a la sociedad entendida como estructura. Esta es la categoría que se aproxima a las formulaciones actuales del proceso colectivo que conciben a la sociedad como un ente supracolectivo, despersonalizado, que defiende sus intereses mediante la aplicación del ordenamiento jurídico interpretado por personas autorizadas para

---

7 El Tribunal Superior de Justicia ya ha tratado casos de este tipo en más de una ocasión. Véase, por ejemplo, Recurso Especial 747.396-DF, Rel. Min. Fernando Gonçalves, juzgado el 9 de marzo de 2010; Recurso Especial 1.239.060-MG, Rel. Min. Nancy Andrighi, juzgado el 10 de mayo de 2011; y Recurso Especial 1.424.304-SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, juzgado el 11 de marzo de 2014.

8 Es evidente que, en algunos casos, esta diferenciación puede ser sutil. Al fin y al cabo, los individuos solo existen en sociedad y la sociedad solo existe en los individuos. Pretender establecer una diferenciación estática e ineludible entre cuestiones individuales y cuestiones colectivas es un ejercicio artificial cuyo valor se limita a los propósitos que se abordan en el texto.

9 El 1 de febrero de 2012, el Ministerio Público Federal de São José dos Campos inició una investigación civil pública sobre el derrame equivalente a ciento sesenta barriles de petróleo en uno de los campos de perforación del presal. La referencia al caso se puede encontrar en G1 (2012).

ello. No se trata aquí de proteger el bien jurídico porque su perjuicio interese específicamente a alguien, sino porque interesa —de manera genérica— a todos.

Esta categoría también incluye las situaciones en las que la lesión a los miembros del grupo es cuantificable individualmente, pero poco significativa para cada uno de ellos. En este escenario, es poco probable que les importe participar en la definición de la forma en que se resolverá el litigio, así como que les preocupe recibir la reparación de forma individual. Es más beneficioso para la sociedad que la reparación del daño se dirija al grupo de forma indiscriminada, evitando que se gasten recursos en la asignación de los valores a cada uno de los individuos.

En otras palabras, los litigios colectivos globales son aquellos que afectan a la sociedad en general, pero que repercuten mínimamente en los derechos de los individuos que la componen. Presentan un bajo nivel de conflicto, dado el escaso interés de los individuos en buscar soluciones al problema colectivo. Su complejidad puede ser alta o baja, dependiendo de la dificultad de definir de antemano la forma de prestar la tutela jurisdiccional, pero la tendencia es que sea baja, ya que el daño suele extenderse de manera uniforme por toda la sociedad.

La tutela jurisdiccional en los litigios globales debe buscar el bienestar colectivo sin prestar mucha atención a la satisfacción de los individuos que integran la sociedad. Como estos sufren pocos daños, interesa más buscar soluciones colectivamente valiosas que emprender esfuerzos para que se realicen pequeñas reparaciones individuales.

### 2.1.2. Litigios colectivos de difusión local (litigios locales)

Los litigios colectivos locales son aquellos en los que el litigio, aunque sea colectivo, afecta a personas determinadas con una intensidad significativa capaz de alterar aspectos relevantes de sus vidas. Estas personas, sin embargo, comparten algún tipo de vínculo de solidaridad social (sociedad como solidaridad) que las hace pertenecer a una comunidad, diferenciándose de los demás segmentos sociales. Es el caso de las lesiones graves causadas a los derechos de los grupos indígenas, las minorías étnicas, los trabajadores de una determinada empresa, etc.

En el litigio local, el nivel de conflictividad puede calificarse como moderado. En efecto, si bien los miembros de la comunidad manifiestan interés en opinar sobre la resolución del conflicto —siguiendo de cerca las actuaciones que se desarrollan a lo largo del proceso e incluso adoptando posiciones divergentes—, la identidad de las perspectivas sociales, derivada de su pertenencia a un mismo entorno comunitario, opera como un factor de cohesión. Este elemento común atenúa las discrepancias existentes —inevitables en cualquier grupo

social— e impide que alcancen una intensidad tal que desplace o desnaturalice el objetivo compartido. La complejidad es variable, pero tiende a ser mayor que en los litigios globales, dada la necesidad de que la tutela jurisdiccional sea capaz de proporcionar reparación tanto desde el punto de vista individual como colectivo.

La diferencia con respecto a la primera categoría es notable. El daño ambiental ocurrido en el interior del territorio tradicional de una comunidad indígena causa a esta comunidad efectos más evidentes que en el resto de la sociedad mundial, por lo que la única solución compatible con la realidad es atribuir a esa comunidad la titularidad del derecho violado. No es admisible suponer que el daño ambiental provocado por la extracción minera ilícita en territorio indígena interese a los indígenas de la misma manera que al resto de los habitantes de Brasil o del mundo. El vínculo cultural existente entre el indígena y el territorio, que va más allá de un simple vínculo de propiedad<sup>10</sup>, acentúa vertiginosamente la relación del grupo indígena con el daño, lo que lo hace insignificante en comparación a los individuos ajenos a él.

En resumen, los litigios locales son aquellos en los que la lesión es muy importante tanto desde el punto de vista colectivo como individual. La lesión afecta a una sociedad que se diferencia específicamente por sus lazos de solidaridad; por esta razón, se le puede denominar técnicamente «comunidad». Sus resultados tienen un impacto significativo en la vida de los individuos que la componen, de modo que sus vidas pueden verse alteradas de manera considerable dependiendo de la solución que se dé al litigio.

Es posible ampliar la categoría de litigios locales para crear un segundo círculo que abarque situaciones en las que los miembros del grupo comparten un vínculo de solidaridad más tenue derivado de situarse en la misma perspectiva social. El término «perspectiva social» se utiliza aquí en el sentido que le atribuye Young<sup>11</sup>. Las perspectivas sociales son visiones del mundo que se derivan de la posición que ocupa la persona en la sociedad, independientemente de sus opiniones o intereses. La perspectiva social, a diferencia de los intereses y las opiniones, puede ser inconsciente y condiciona la comprensión que los individuos tienen de determinados acontecimientos sociales y sus consecuencias.

El segundo círculo abarca al menos cuatro niveles distintos de solidaridad que pueden expresarse en el siguiente orden, de mayor a menor grado: 1) litigios colectivos relacionados al derecho laboral, 2) litigios colectivos relacionados a víctimas de un mismo accidente, 3) litigios colectivos relacionados a los

---

<sup>10</sup> Sobre esta cuestión, véase Vitorelli (2016a, 2016b).

<sup>11</sup> Young (2000).

tratamientos de salud disponibles para personas que padecen la misma enfermedad y 4) litigios colectivos que involucran a minorías sociales en general, como las minorías raciales, de género, de orientación sexual, etc.

Los trabajadores no forman una comunidad, pero tienen una innegable posición social común en cada una de las categorías profesionales. Dicha situación les otorga una perspectiva social relativamente uniforme de la que se deriva una cierta identidad de reivindicaciones y una forma peculiar de ver la relación laboral<sup>12</sup>. Las condiciones laborales en la industria metalúrgica interesan exponencialmente más a los empleados de esta actividad que a los abogados, aunque estos puedan estar interesados en vivir en una sociedad en la que los metalúrgicos tengan buenas condiciones de trabajo. Por esta razón se puede afirmar que, si hay litigios sobre derechos laborales, estos pertenecen a la sociedad de trabajadores afectados por su lesión o amenaza de lesión<sup>13</sup>.

Las víctimas o los familiares de las víctimas de un mismo accidente, así como los portadores de una misma enfermedad, también desarrollan entre sí, con frecuencia, un grado de solidaridad en relación con el litigio. Aunque los miembros del grupo tengan visiones del mundo diferentes en relación con todos los demás aspectos de su existencia, específicamente en relación con el litigio son solidarios y persiguen objetivos en gran medida comunes. Las víctimas quieren ser indemnizadas, los enfermos quieren que se pongan a su disposición los tratamientos más completos posibles; no es por otra razón que estas personas suelen crear asociaciones<sup>14</sup> para ayudar en la búsqueda de reivindicaciones comunes. Es evidente que el vínculo entre estas personas es más tenue en comparación con el de los indígenas o los trabajadores, pero no es insignificante.

12 La posición del texto es coherente con Mancuso (2019, p. 110), que destaca el menor grado de conflicto existente en los derechos colectivos en relación con los difusos.

13 Entre los autores de derecho laboral colectivo existe la misma indecisión mencionada anteriormente en relación con un paradigma individualista, colectivista o intermediario de la titularidad de los derechos laborales transindividuales. Hay una considerable —e innecesaria— dosis de sociedad como estructura en el pensamiento laboral. Véase, en este sentido, Santoro-Passarelli (1973, p. 11), refiriéndose a los intereses «de una pluralidad de personas (...). Pero no es la suma de los intereses individuales, sino su combinación» (Santos, 2009, p. 147), aludiendo a «una síntesis de los intereses de sujetos determinados o determinables que forman un grupo, una colectividad o una categoría organizada y cohesionada».

14 Por ejemplo, la Asociación de Familiares de Víctimas y Supervivientes de la Tragedia de Santa María, Asociación de Víctimas de Accidentes Laborales, Asociación de Familiares y Amigos de las Víctimas del Vuelo TAM JJ3054, Asociación Brasileña de Familiares de Víctimas del Vuelo Air France 447, Asociación de los Ángeles de Realengo, Asociación de Víctimas de Errores Médicos, entre muchas otras.

Por último, la perspectiva social más tenue, pero que aún pertenece a los litigios locales, se refiere a los miembros de una minoría. No parece difícil sostener, por ejemplo, que los derechos relativos a la igualdad de género pertenecen a las mujeres. Aunque los hombres estén interesados en vivir en una sociedad en la que no exista tal desigualdad, el interés femenino en los conflictos transindividuales relacionados con ellas es tan pronunciado que hace que el género masculino sea irrelevante. Del mismo modo, esta afirmación resulta extensible a otras minorías, como las de carácter racial o aquellas definidas por la orientación sexual, especialmente cuando el objeto del litigio se vincula con la perspectiva social que atraviesa y configura la identidad del propio grupo. En tales supuestos, aun cuando puedan existir divergencias internas entre sus miembros, estas suelen centrarse en las estrategias para enfrentar la vulneración alegada y en la determinación del resultado que se considera más adecuado o deseable.

Si bien se reconoce que este grupo es el que presenta el vínculo más tenue, cuando se asume el punto de vista del litigio no se puede imaginar que los hombres tengan tanto que decir como las mujeres en la definición de los caminos para la tutela del derecho a la igualdad de género. No corresponde al grupo mayoritario imponer al grupo minoritario su visión sobre el litigio o sobre la mejor manera de obtener la protección del derecho; de lo contrario, el grupo minoritario sería víctima del autoritarismo o del paternalismo (que no es más que un «autoritarismo enmascarado») por parte de la mayoría. De este modo, el interés de las mujeres en que la igualdad de género se proteja de acuerdo con sus puntos de vista es tan marcado que, en comparación, hace que las posiciones masculinas sean irrelevantes. Por esta razón, las mujeres, al igual que otras minorías, pueden ser consideradas titulares de los derechos relativos a la condición que las convierte en minorías.

En los litigios locales, la tutela jurisdiccional debe orientarse prioritariamente a la reparación de los individuos afectados, otorgándole un carácter más intenso. Dicho énfasis habrá de incrementarse en la medida en que el impacto individual del litigio en la vida de las personas resulte más significativo. La solución colectiva vendrá como consecuencia de la realización de la tutela de los individuos. En el segundo círculo de litigios locales, en el que el impacto de la lesión en la vida de las personas comienza a disminuir, puede aumentar el énfasis en la reparación colectiva.

### 2.1.3. Litigios colectivos de difusión irradiada (litigios irradiados)

La tercera y última categoría de litigios colectivos comprende los litigios de difusión irradiada. En estos supuestos, la sociedad afectada experimenta un perjuicio

cualitativa y cuantitativamente diferenciado entre sus integrantes. Ello da lugar a la configuración de subgrupos que no constituyen una comunidad homogénea, carecen de una perspectiva social común y no resultan afectados de manera uniforme ni con la misma intensidad por el resultado del litigio. Ello hace que sus visiones sobre la solución deseable sean divergentes y, a menudo, antagónicas<sup>15</sup>. Estos acontecimientos dan lugar a litigios mutables<sup>16</sup> y multipolares<sup>17</sup>; es decir, no solo se genera una contraposición entre el grupo titular del derecho con el demandado, sino consigo mismo.

Un ejemplo de ello son los conflictos derivados de la instalación de una central hidroeléctrica. Si al inicio del proceso de concesión de la licencia se discuten los impactos prospectivos de la instalación de la obra en su aspecto social y ambiental, la fase de construcción ya cambia el panorama de la localidad con la llegada de grandes contingentes de trabajadores que alteran la dinámica social. Los problemas pasan a ser otros, a menudo imprevistos, y los grupos afectados ya no son los mismos que en un primer momento, cuando se decidieron los límites del proyecto.

En el ámbito ambiental, se modifica el curso o el caudal del río, se interrumpen las vías de comunicación y se aíslan comunidades que antes mantenían una relación de vecindad. Las personas son desplazadas. En el medio ambiente natural, la fauna y la flora sufren impactos significativos. Con el fin de las obras, toda la dinámica cambia de nuevo. Los trabajadores que llegaron se van y otros se quedan. Las personas desplazadas forman nuevos barrios y poblados que exigen la implementación de nuevos servicios públicos. Solo por la realización de

---

15 Según señaló Mazzilli (2019, p. 49).

16 La mutabilidad de estos conflictos es destacada por Mancuso (2019, pp. 110-114).

17 La multipolaridad se utiliza aquí para referirse a la existencia, al menos potencial, de un gran número de opiniones contrapuestas sobre el conflicto. Cabe señalar que hay una importante corriente en el estudio de los conflictos que niega la existencia de conflictos multipolares, afirmando que estos siempre redundarán en bipolaridad. Entelman (2005) afirma que, aunque existen conflictos con múltiples actores, como la Segunda Guerra Mundial o un conflicto medioambiental (ejemplifica: un actor contaminante, un grupo de vecinos de ese agente, el grupo de empleados que trabaja en la empresa contaminante, el municipio que debe defender el medio ambiente, pero también quiere recaudar impuestos y que representa tanto a los vecinos como a los trabajadores), hay que insistir en la bipolaridad del conflicto. En situaciones de conflicto con múltiples actores, dentro de cada campo sus integrantes se unirán contra el adversario por determinados objetivos. Los conflictos que puedan existir entre ellos se resuelven rápida y previamente o se posponen. Es lo que Entelman denomina «magnetismo conflictual» (p. 86). Elie Eid (2019), a su vez, demuestra que la multipolaridad y la dinámica del conflicto también pueden darse en litigios individuales (pp. 39-77).

una obra, el medio ambiente natural y la dinámica social se alteran de tal manera que la sociedad que existía en ese lugar adquiere rasgos totalmente distintos de los que existían originalmente<sup>18</sup>.

Hay muchos otros ejemplos de este tipo de conflicto, como la situación expuesta por Mancuso sobre la construcción del sambódromo en Río de Janeiro<sup>19</sup>, los conflictos sobre tierras de grandes proporciones, el trasvase de aguas del río San Francisco<sup>20</sup> y el desalojo de la favela de Jaraguá, ubicada en el lugar donde se construiría un Centro Pesquero para la ciudad de Maceió<sup>21</sup>, entre otros.

El litigio derivado del desastre ambiental de Mariana<sup>22</sup>, ocurrido el 5 de noviembre de 2015, es el ejemplo prototípico de un litigio colectivo irradiado. En estos casos, el nivel de conflictividad es elevado, ya que las personas sufren daños lo suficientemente importantes como para querer que se escuchen sus voces, pero estos daños son distintos en cuanto a su naturaleza e intensidad, lo que potencia las diferencias en sus pretensiones. La sociedad está en conflicto no solo con el causante del daño, sino también consigo misma. La complejidad también es siempre elevada, ya que la tutela jurisdiccional debe tener en cuenta diversos aspectos de la lesión con innumerables posibilidades de solución, todas ellas con relaciones variables de costo-beneficio.

En el caso de los litigios complejos, el análisis se aleja del binomio lícito-ilícito y se acerca, inevitablemente, a consideraciones que dependen de *inputs* políticos, económicos y de otras áreas del conocimiento. Los problemas son

---

18 Para un interesante estudio de caso sobre los impactos aquí descritos, véase Lamontagne (2012). Mancuso (2019) expone otros varios ejemplos, como la protección de los recursos forestales, que entra en conflicto con los intereses de la industria maderera y sus empleados; la prohibición de la construcción de un aeropuerto internacional que atiende a los intereses de los habitantes del lugar, pero entra en conflicto con los intereses turísticos; etc. Las circunstancias litigiosas mencionadas en el texto son empíricamente verificables en la mayoría de los proyectos hidroeléctricos, incluidos los dos casos ya mencionados: las centrales hidroeléctricas de Aimorés, en Minas Gerais, y de Belo Monte, en Pará (p. 106). Sobre este último, véase Folha de Sao Paulo (2013).

19 Mancuso (2019, p. 107).

20 Mancuso (2005).

21 Hay un resumen del caso disponible en Prefeitura de Maceió (s. f.).

22 Sobre los desastres naturales, véase Carvalho (2020).

policéntricos<sup>23</sup> y su solución no está preestablecida en la ley, lo que conlleva grandes dificultades para la actuación jurisdiccional<sup>24</sup>.

Aunque el desastre de Mariana es posterior al desarrollo original del concepto de litigio irradiado, los estudios empíricos del caso demuestran la presencia

---

<sup>23</sup> El carácter policéntrico de algunos problemas y su solución fue abordado por primera vez por Lon Fuller (1978) en un conocido pasaje: «It is a matter of capital importance to note that it is not merely a question of the huge number of possibly affected parties, significant as that aspect of the thing may be. A more fundamental point is that each of the various forms that award might take (say, a three-cent increase per pound, a four-cent increase, a five-cent increase, etc.) would have a different set of repercussions and might require in each instance a redefinition of the ‘parties affected’.

We may visualize this kind of situation by thinking of a spider web. A pull on one strand will distribute tensions after a complicated pattern throughout the web as a whole. Doubling the original pull will, in all likelihood, not simply double each of the resulting tensions but will rather create a different complicated pattern of tensions. This would certainly occur, for example, if the doubled pull caused one or more of the weaker strands to snap. This is a ‘polycentric’ situation because it is ‘many centered’ – each crossing of strands in a distinct center for distributing tensions.

Suppose, again, it were decided to assign players on a football team to their positions by a process of adjudication. I assume that we would agree that this is also an unwise application of adjudication. It is not merely a matter of eleven different men being possibly affected; each shift of any one player might have a different set of repercussions on the remaining players: putting Jones in as quarterback would have one set of carryover effects, putting him in as left end, another. Here, again, we are dealing with a situation of interacting points of influence and therefore with a polycentric problem beyond the proper limits of adjudication» (pp. 394-395).

<sup>24</sup> Fletcher (1982). El autor señala que uno de los defectos de la actuación del Poder Judicial en problemas policéntricos es que «courts have no institutional authority to assess normatively the ends of possible solutions to non-legal polycentric problems. The formulation of the remedial decree thus depends to an extraordinary extent on the moral and political intuitions of one person acting not only without effective external control over his or her actions, but also without even the internal control of legal norms» (p. 649). Véase también Vitorelli (2025, cap. 6).

de las características previstas por la teoría<sup>25</sup>. Los subgrupos sociales afectados por la tragedia discreparon frontalmente sobre la forma en que debía buscarse la tutela jurisdiccional para el caso. La consecuencia de ello es que se rompe con la idea —tradicionalmente defendida— de que los derechos colectivos son indivisibles y que la satisfacción de uno significa, automáticamente, la satisfacción de todos, como tradicionalmente pensaba la doctrina brasileña del proceso colectivo<sup>26</sup>.

El concepto más adecuado de sociedad para identificar a las personas que ostentan estos derechos es el de la sociedad como creación. En tal sentido, la sociedad es elástica, descentralizada y fluida. Utilizando la terminología de Simmel, lo que importa es la asociación, el hacer sociedad, y no la concepción estática de la sociedad como algo dado y acabado. La red de interacciones sociales entre los individuos es la propia sociedad. Sus estructuras son solo la cristalización de estas interacciones sociales.

Los miembros de esta sociedad fluida y elástica no titularizan el derecho en la misma medida, sino en proporción a la gravedad de la lesión que experimentan. Gráficamente, la lesión es como una piedra lanzada a un lago que provoca ondas de intensidad decreciente que se irradian desde un centro. Cuanto más afectada está una persona por esa violación, más cerca está de ese punto central

---

<sup>25</sup> La aplicación del concepto de litigio irradiado al caso de Mariana también fue realizada por Peçanha *et al.* (2018). Este artículo fue premiado en un concurso académico promovido por la Pontificia Universidad Católica del Perú, cuyo jurado estuvo compuesto por Michele Taruffo, Eduardo Oteiza y Loïc Cadet. En la introducción del trabajo se lee: «El presente trabajo tiene como referencia teórica la tesis doctoral de Edilson Vitorelli: “El debido proceso legal colectivo: de los derechos a los litigios colectivos”. Sus ideas son la base de las reflexiones aquí expuestas. Sus propuestas fundamentan las conclusiones de este trabajo.

El objetivo de este ensayo es demostrar la insuficiencia de la legislación actual sobre el proceso colectivo en América Latina, proponiendo que la base para una regulación adecuada del proceso colectivo pase por la observancia de las características de los litigios concretos. (...) Ante esto, pasamos a presentar la propuesta de Edilson Vitorelli, que replantea la teoría del proceso colectivo a partir de las características del litigio concreto, adaptándola a las exigencias del debido proceso legal».

El problema de los conflictos generados por las presas no es reciente ni exclusivo del caso de Mariana. Véase también, por ejemplo, Braga (2014) y Lamontagne (2012).

<sup>26</sup> Como ejemplo destacado, Barbosa Moreira (1984) afirmaba que la satisfacción de uno de los titulares «implica necesariamente la satisfacción de todos y, recíprocamente, el perjuicio de uno solo constituye, *ipso facto*, un perjuicio para toda la colectividad» (p. 174).

y, por esa razón, integra con mayor intensidad esa sociedad elástica de personas afectadas por el perjuicio que son titulares del derecho violado<sup>27</sup>.

Las personas que sufren los efectos de la lesión del derecho con menor intensidad se sitúan en puntos más alejados de ese centro, pero no por ello dejan de integrar la sociedad. Estarán fuera de ella las personas que, aun teniendo algún interés abstracto o ideológico en la cuestión litigiosa, no resultan afectadas por esta. Sus vidas seguirán de la misma manera, independientemente de que se produzca la violación o de la forma en que se proteja. Con esta propuesta, no importa de quién sea «el» medio ambiente o «el» mercado de consumo, sino a quién afecta y en qué grado la lesión a ese medio ambiente o a esa relación de consumo, considerados específicamente a partir de sus efectos concretos.

Este círculo hipotético no termina en una línea precisa, al igual que las ondas causadas en un lago no terminan en un punto perfectamente determinado, sino en un *rallentando* de situaciones jurídicas. Las personas que se encuentran en la periferia del círculo se ven afectadas de manera progresivamente menor hasta que ya no se puede definir una lesión personalmente atribuible a alguien, lo que marca el límite externo de la sociedad. Al contrario de lo que a veces se afirma de manera un tanto romántica, un daño transindividual no interesa a todos. Es irrelevante para la vida de la mayoría de los habitantes del planeta, por muy grave que sea para las personas que conviven con ella. Esto no significa que alguien lejano no pueda sentir empatía por el sufrimiento ajeno o movilizarse para la protección del medio ambiente, pero tales actitudes no lo colocan en la misma posición que las personas que efectivamente experimentan los efectos de la conducta.

---

<sup>27</sup> La imagen mental propuesta también puede representarse mediante la explosión de una bomba, recordando siempre la advertencia de Ovídio Baptista da Silva (2006) sobre el carácter desaconsejable de los «intentos de representaciones gráficas de fenómenos jurídicos» (p. 90).

Ada Pellegrini Grinover (2000) utiliza una imagen similar, aunque no le atribuía las consecuencias tratadas en el texto: «Por el contrario, los intereses sociales son comunes a un conjunto de personas, y solo a ellas. Intereses dispersos e informales para la tutela de las necesidades colectivas que se pueden resumir en la calidad de vida. Intereses de masas que conllevan afectaciones de las masas y que contraponen grupos, categorías y clases de personas. Ya no se trata de un conjunto de líneas paralelas, sino de un abanico de líneas que convergen en un objeto común e indivisible. Aquí se inscriben los intereses de los consumidores, del medio ambiente, de los usuarios de servicios públicos, de los inversionistas, de los beneficiarios de la seguridad social y de todos aquellos que integran una comunidad compartiendo sus necesidades y sus anhelos» (pp. 9 y ss.).

Así, aunque exista cierto grado de indeterminación en las fronteras de la sociedad que titulariza los derechos litigiosos en esta tercera categoría, es posible definir las posiciones de los diferentes individuos en ella según la intensidad de la vulneración experimentada. Esta definición puede utilizarse en términos estáticos que consideran a las personas que más sufren como ocupantes de una posición central, a las que sufren menos en una posición periférica y a las que no son afectadas al estar en una posición exterior. De la misma forma, se puede utilizar con la ayuda de un análisis relacional que compare los efectos sufridos por dos personas para identificar si la primera ocupa una posición más o menos central en esa sociedad en relación con la segunda.

En conclusión, la tercera categoría, referida a los litigios colectivos que inciden sobre personas determinadas —aunque de formas e intensidades heterogéneas y sin una perspectiva común frente al conflicto—, conduce a la configuración de un concepto distinto de derechos litigiosos. Se trata de derechos que pertenecen a una sociedad de carácter elástico, integrada por aquellos sujetos que han experimentado efectivamente los efectos concretos de la vulneración, quienes ostentan su titularidad en proporción al grado en que resultaron afectados.

En los litigios irradiados, la tutela jurisdiccional deberá buscar dar protagonismo a los subgrupos que más han sufrido en detrimento —si es necesario— de los más periféricos. Esto no siempre es fácil, ya que los grupos más movilizadores terminan buscando y presionando al legitimado colectivo para que actúe en su favor, aunque no siempre sean los que más sufren. Además, la solución del problema de los subgrupos más afectados puede ser más difícil, lo que orienta la actuación del legitimado, por inercia, hacia los problemas más fáciles.

### 3. Proceso colectivo

En un mundo globalizado en el que las relaciones jurídicas son predominantemente masificadas, la aparición de los litigios colectivos es inevitable. Cualquier país vivirá situaciones en las que diferentes sectores de la sociedad, formados por sus habitantes, se verán envueltos en litigios que no se derivan de relaciones jurídicas individualizadas, sino colectivas. Más aún, como observa Michele Taruffo: «en el mundo globalizado actual, la administración de justicia y la protección de los derechos no pueden considerarse —como se ha hecho hasta ahora— como cuestiones que pertenecen únicamente a la soberanía post-westfaliana de los

Estados-nación»<sup>28</sup>. En este sentido, los litigios colectivos pueden ser —y en muchos casos son efectivamente— transnacionales. Basta pensar en el calentamiento global, que tal vez sea el litigio colectivo medioambiental más importante de la actualidad, y que no se encuentra adscrito específicamente al sistema jurídico de ningún país<sup>29</sup>. Los intentos más prometedores que se han realizado para abordar el problema se encuentran en el ámbito del derecho internacional.

Si bien, por una parte, los litigios colectivos son necesarios; el proceso colectivo, por otra, es contingente. La existencia de procesos colectivos depende del ordenamiento jurídico de cada país. Varios países europeos no cuentan con sistemas procesales colectivos o, cuando los tienen, se limitan a algunas áreas del derecho. Así, por ejemplo, en España, la regulación del proceso colectivo se limita, básicamente, a una disposición legal: el artículo 11 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (2000)<sup>30</sup>, que limita su alcance al derecho del consumidor. En 2013, la Comisión Europea emitió una recomendación a los países miembros sobre la adopción de mecanismos de tutela colectiva de todos los derechos garantizados por las normas de la Unión<sup>31</sup>, pero el éxito de esta iniciativa fue bastante limitado<sup>32</sup>. En 2020, esta determinación se vio reforzada por la Directiva 1828/2020, que, en esta ocasión, tuvo efectos más concretos. Países como Alemania<sup>33</sup>, Italia<sup>34</sup> y Portugal<sup>35</sup> aprobaron nuevos regímenes de acciones colectivas, aunque limitados a cuestiones de consumo. Estos sistemas son recientes y, por ello, sus resultados prácticos aún son inciertos.

Esto no significa, evidentemente, que los litigios colectivos en estos países solo existan en materia de consumo, sino que el ordenamiento jurídico no ha puesto a disposición de las partes instrumentos procesales civiles para obtener la tutela colectiva en otros ámbitos. Los litigios colectivos en materia de salud o de educación, por ejemplo, se resolverán mediante el derecho administrativo con la intervención de organismos y entidades gubernamentales, o mediante procesos

<sup>28</sup> Taruffo (2012, p. 27).

<sup>29</sup> Para un interesante debate sobre el tema, véase Zaneti (2019).

<sup>30</sup> Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil (2000). El artículo 11 trata la legitimación para la defensa de derechos e intereses de consumidores y usuarios.

<sup>31</sup> Recomendación de la Comisión Europea 2013/396/UE (2013).

<sup>32</sup> Para un resumen actualizado, véase Hodges (2018).

<sup>33</sup> En la ley alemana se conoce como VDuG (Verbraucherrecht durchsetzungsgesetz) y entró en vigor el 13 de octubre de 2023.

<sup>34</sup> En Italia, se añadieron al Código de Procedimiento Civil (1940) los artículos 840 bis a 840 sexiesdecies, en vigor desde el 19 de mayo de 2021.

<sup>35</sup> En Portugal, el Decreto-Ley n.º 114-A/2023 introdujo el régimen de acciones colectivas.

individuales. Los litigios medioambientales se someterán al derecho penal y así sucesivamente. En general, el buen funcionamiento de los organismos reguladores europeos reduce la necesidad de instrumentos procesales civiles colectivos.

Incluso en Brasil, que cuenta con un sistema procesal colectivo bastante amplio, este no está disponible para todos los litigios, aunque sean colectivos. El párrafo único del artículo 1 de la Ley de Acción Civil Pública de 1985 excluye la aplicación de los procesos colectivos para los casos de litigios relacionados a cuestiones tributarias, contribuciones, previdencias o a fondos institucionales cuyos beneficiarios pueden identificarse individualmente, como es el caso del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS). A pesar de ello, es más probable que los litigios fiscales y de seguridad social sean colectivos, no individuales. Al fin y al cabo, el Estado impone por regla general cargas tributarias a la sociedad de contribuyentes que se encuentran en una determinada situación, no a personas elegidas individualmente.

En este contexto, los conceptos de proceso colectivo y litigio colectivo no son sinónimos ni están necesariamente relacionados. El proceso colectivo es la técnica procesal puesta a disposición de la sociedad por el ordenamiento jurídico para permitir la tutela jurisdiccional de los derechos afectados por los litigios colectivos. Si esta técnica no existiera, los litigios colectivos se tratarían mediante otras técnicas, procesales o extraprocesales, de acuerdo con el sistema de cada país.

Por regla general, el proceso colectivo se ha configurado en los distintos países en los que se ha adoptado mediante técnicas representativas: una persona que no es titular del derecho material, o al menos no lo es en su totalidad, está legitimada por el ordenamiento jurídico para iniciar un proceso cuya resolución, en última instancia, tendrá efectos sobre la sociedad que sí es titular del derecho litigioso<sup>36</sup>.

---

36 «En nuestra opinión, una acción colectiva es aquella propuesta por un sujeto autónomo legitimado (legitimidad) en defensa de un derecho considerado colectivamente (objeto) cuya inmutabilidad de la sentencia afectará a una comunidad o colectividad (cosa juzgada). He aquí, en pocas líneas, esbozada nuestra definición de acción colectiva. Consideramos elementos indispensables para caracterizar una acción como colectiva la legitimidad para actuar, el objeto del proceso y la cosa juzgada» (Gidi, 1995, p. 16). Traducción libre.

El proceso colectivo rompe así con la lógica tradicional del «*day in court*». Es el litigio, y no el sujeto, el que se someterá al tribunal<sup>37</sup>.

En Brasil, los litigios colectivos pueden tramitarse colectivamente de conformidad con las disposiciones que componen el microsistema procesal colectivo, principalmente la Ley de Acción Civil Pública y la parte procesal (arts. 81-104) del Código de Defensa del Consumidor (1990). Cabe recordar también la existencia de disposiciones relativas al proceso colectivo en la Consolidación de las Leyes del Trabajo (1943), en la Ley del Mandato de Seguridad (2009), en la Ley de Acción Popular (1965), en la Ley de Improbidad Administrativa (1992), en el Estatuto del Niño y del Adolescente (1990), y en el Estatuto de los Ancianos (2003), entre otras. El sistema de formación de precedentes obligatorios (Código de Proceso Civil [CPC], 2015, arts. 926 y ss.) también puede servir para resolver litigios colectivos. Cuando la decisión de un proceso define una cuestión de derecho con efectos para toda una sociedad puede proporcionar soluciones para litigios colectivos<sup>38</sup>.

Aunque el ordenamiento jurídico contemple la posibilidad de interponer acciones colectivas, puede suceder que no se promueva ninguna acción de este tipo. Asimismo, a pesar de que el litigio sea de naturaleza colectiva, este puede terminar siendo tratado a través de un proceso individual. Esto ocurre en Brasil en diversas situaciones a las que se ha convenido llamar «litigios masivos» o

---

37 Fredie Didier Jr. y Hermes Zaneti Jr. (2019) presentan una excepción al carácter representativo del proceso colectivo. Se trata del artículo 37 de la Ley 6.001/73, el Estatuto del Indígena (1973), que dispone que: «Los grupos tribales o comunidades indígenas son partes legítimas para la defensa de sus derechos en los tribunales, correspondiéndoles, en tal caso, la asistencia del Ministerio Público Federal o del órgano de protección al indígena» (pp. 33 y ss.). Esta disposición es compatible con el contenido del artículo 232 de la Constitución, que establece que: «Los indígenas, sus comunidades y organizaciones son partes legítimas para acudir a los tribunales en defensa de sus derechos e intereses, interviniendo el Ministerio Público en todos los actos del proceso». El STJ, en la sentencia del Recurso Especial 990.085/PA, Rel. Min. Francisco Falcão, dictada el 19 de febrero de 2008, no solo admitió la legitimación recurrente de la Comunidad Indígena Gavião da Montanha, sino que también le reconoció las prerrogativas procesales inherentes a la Hacienda pública. Se trataría de una situación de legitimación colectiva ordinaria de carácter no representativo: la comunidad actúa en defensa de sus propios derechos. Sin embargo, se trata de una excepción única, que no compromete el concepto presentado en el texto para otras situaciones. En el mismo sentido, la Declaración aprobada en la III Jornada de Derecho Procesal Civil de la Escuela Nacional de Formación de Magistrados (Enfam) y del Consejo de Justicia Federal (CJF) afirma que «La actuación procesal de las comunidades indígenas, quilombolas o poblaciones tradicionales, para la tutela colectiva de sus derechos, podrá ser realizada por sus líderes, entidades representativas o asociaciones culturales, aunque no estén formal o regularmente preconstituidas» (Enfam, 2017, enunciado 226).

38 En el sentido del texto, véase Didier Jr. y Zaneti Jr. (2016).

«litigios repetitivos». Un ejemplo emblemático es el litigio derivado de los límites de las prestaciones debidas por el Sistema Único de Salud. Aunque este litigio es colectivo, ya que la salud pública es un servicio ofrecido a todos en igualdad de condiciones (Constitución de Brasil, 1988, art. 196), la interpretación que se ha dado del principio de inevitabilidad de la jurisdicción (art. 5, inc. XXXV) ha permitido que se interpusieran millones de demandas solicitando, de forma individual, medicamentos o tratamientos médicos<sup>39</sup>.

Tanto es así que el sistema de precedentes obligatorios, establecido por el Código de Proceso Civil de 2015, prevé en diversas disposiciones que los precedentes, aunque se hayan formado en procesos individuales, se aplican también a los procesos colectivos<sup>40</sup>. Ello denota que la solución atribuida al caso individual puede extenderse a un proceso colectivo precisamente porque ambos pueden aplicarse al mismo litigio. El texto del CPC también reconocía expresamente esta posibilidad en el artículo 333 (vetado), que permitía la conversión de una acción individual en colectiva.

Cabe señalar que todo este sistema no es un avance, sino un retroceso respecto del CPC. En lugar de estimular el tratamiento colectivo de los litigios que poseen esta característica, el Código permite la creación de una solución estandarizada a partir de procesos individuales repetidos que pueden no expresar la controversia de manera adecuada. Peor aún, permite que esta solución estandarizada se extienda para aplicarse y, eventualmente, que evite el proceso colectivo.

---

39 El mismo fenómeno se produce con la pretensión de obtener plazas para niños en guarderías públicas. Aunque el litigio es colectivo (ausencia de plazas en un servicio público), hay miles de procesos judiciales individuales que solicitan, cada uno, una plaza para un niño.

40 «Art. 982. Una vez admitida la excepción, el ponente:

I – suspenderá los procesos pendientes, individuales o colectivos, que se tramiten en el Estado o en la región, según sea el caso; (...)

§ 3.º Con el fin de garantizar la seguridad jurídica, cualquier persona legitimada mencionada en el art. 977, incisos II y III, podrá solicitar al tribunal competente, para conocer del recurso extraordinario o especial, la suspensión de todos los procesos individuales o colectivos en curso en el territorio nacional que se refieran a la cuestión objeto del incidente ya iniciado. (...)

Art. 985. Una vez resuelto el incidente, la tesis jurídica se aplicará:

I – a todos los procesos individuales o colectivos que traten sobre la misma cuestión de derecho y que se tramiten en el ámbito de jurisdicción del tribunal correspondiente, incluidos los que se tramiten en los juzgados especiales del Estado o región correspondiente; (...)

Art. 987. De la resolución sobre el fondo del incidente cabrá recurso extraordinario o especial, según el caso. (...)

§2º Una vez apreciado el fondo del recurso, la tesis jurídica adoptada por el Supremo Tribunal Federal o por el Tribunal Superior de Justicia se aplicará en el territorio nacional a todos los procesos individuales o colectivos que traten sobre la misma cuestión de derecho».

Lo contrario también es posible. Los litigios puramente individuales pueden tratarse en procesos colectivos cuando la legislación lo permita. El Código de Defensa del Consumidor autoriza la interposición de acciones colectivas para proteger derechos individuales homogéneos, que son aquellos que provienen de un «origen común». Dependiendo de cómo se interprete este origen común —y Sérgio Arenhart ya ha demostrado que dicha interpretación no es unívoca<sup>41</sup>—, será posible permitir que los consumidores, aunque hayan sido perjudicados de forma heterogénea, sean protegidos en una acción propuesta por una asociación. Aunque sus litigios se clasifiquen como individuales, el ordenamiento permite que se tramiten colectivamente.

En sentido análogo, el STJ y el STF han permitido, aunque sin unanimidad<sup>42</sup>, el procesamiento de *habeas corpus* colectivos que pretenden proteger la libertad de grupos de presos, como fue el caso de las presas que son madres de hijos menores<sup>43</sup>. A pesar de la aceptación por parte de los tribunales del —discutible<sup>44</sup>— instrumento procesal colectivo, en estos casos los litigios son claramente individuales, ya que cada una de estas mujeres fue detenida por una orden judicial distinta, por delitos diversos y en situaciones carcelarias completamente diferentes. Aunque la libertad de estas personas no fue restringida como grupo, colectivamente, se acabó admitiendo que fuera protegida de manera colectiva.

También hay que tener en cuenta que, a pesar de que el litigio colectivo suele derivarse de un perjuicio sufrido por la sociedad, es posible que en algunos casos sea esta misma quien cause la vulneración. Es lo que ocurre, por ejemplo, cuando un grupo de trabajadores organizados causa daños a su empleador o cuando un grupo social, organizado a través de internet, lleva a cabo manifestaciones violentas que vulneran los derechos de las personas.

---

<sup>41</sup> Arenhart (2014).

<sup>42</sup> No aceptando el *habeas corpus* colectivo, por ejemplo, en el STJ, Agravo Regimental en RHC 41.675/SP, Rel. Min. Ribeiro Dantas, juzgado el 5 de octubre de 2017. En el STF, Habeas Corpus 148.459, Rel. Min. Alexandre de Moraes, juzgado el 19 de febrero de 2018.

<sup>43</sup> STF, Habeas Corpus 143641/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, juzgado el 20 de febrero de 2018.

<sup>44</sup> El *habeas corpus* es un recurso existente en prácticamente todos los sistemas jurídicos occidentales destinado a proteger la libertad individual de una persona. La ponderación de las características y circunstancias personales de ese individuo son esenciales para la decisión de su liberación, así como lo son para la decisión de su encarcelamiento. Basta con pensar en el ejemplo opuesto —la posibilidad de dictar órdenes colectivas de prisión— para darse cuenta de que la garantía de la libertad individual contra el encarcelamiento determinado por un juez es impasible a la tutela colectiva por la vía del *habeas corpus*. Se crea, una vez más, una especie de «teoría brasileña del *habeas corpus*», tal y como ocurrió a principios del siglo XX.

En algunos países, como es el caso de Estados Unidos, el ordenamiento jurídico proporciona a la víctima una herramienta para demandar a la sociedad, que es la acción colectiva pasiva (*defendant class action*). El demandante designa a un representante adecuado para que asuma la defensa del grupo y, en caso de que sea derrotado, las consecuencias pueden recaer sobre los miembros de la sociedad, aunque estos no hayan tenido la oportunidad de intervenir en el proceso.

Aunque algunos autores entienden que esta posibilidad también existe en Brasil<sup>45</sup>, ya se ha demostrado en otro estudio que, de acuerdo con el ordenamiento vigente, no hay condiciones para que un representante pueda ser demandado y que, en caso de perder, el ganador imponga la condena a los ausentes que no pudieron participar en el proceso. La cláusula constitucional del debido proceso legal impide este resultado<sup>46</sup>. Por esta razón, en Brasil, al litigio colectivo pasivo no le corresponde una acción colectiva pasiva. Cabe mencionar que, incluso en Estados Unidos, la atención y el entusiasmo de la doctrina por la modalidad pasiva de *las acciones colectivas* son considerablemente reducidos<sup>47</sup>.

En resumen, el proceso colectivo es la técnica que el ordenamiento jurídico pone a disposición de la sociedad para obtener la tutela de los derechos materiales violados en el contexto de los litigios colectivos. Este proceso se desarrolla a través de la actividad de un representante que figura como parte, pero litiga en nombre de los verdaderos titulares del derecho. Aunque el proceso colectivo es la mejor forma de prestar protección jurisdiccional a los litigios colectivos, puede que no sea la única o puede incluso no estar disponible, dependiendo del ordenamiento jurídico de cada país. De la inexistencia de un sistema procesal colectivo no se puede deducir la inexistencia de litigios colectivos, que son inherentes a la organización social moderna. Estos se resolverán por otras vías, que podrán ser jurisdiccionales o no.

---

45 Por ejemplo, Didier Jr. y Zaneti Jr. (2019, pp. 495-502), Peixoto (2016) y Rudiniki (2015).

46 En este sentido, véase Vitorelli (2018a). La decisión, como se puede observar, prohíbe, *urbe et orbe*, todo tipo de manifestación contra Vale, amenazando con multas y sanciones penales a personas que no forman parte del proceso y que no han tenido la oportunidad de manifestarse en contradicción. La decisión fue tomada por el Segundo Juzgado Civil, Penal y de Ejecuciones Penales de la Comarca de Brumadinho, en el expediente 5001307-87.2020.8.13.0090, el 5 de junio de 2020.

47 Francis Shen (2010) llevó a cabo una investigación cuantitativa que reveló que, desde 1972, se han presentado más de mil demandas colectivas activas al año en los tribunales federales estadounidenses, llegando a alcanzar aproximadamente cinco mil en 2006. En todo ese periodo, las demandas colectivas pasivas nunca alcanzaron la marca de cien procesos en un año.

Por último, corresponde realizar una última consideración: la disponibilidad de un sistema procesal colectivo no significa que sea la mejor solución, desde el punto de vista de la estrategia individual de quienes integran la sociedad afectada por el litigio. La demanda individual suele ser más rápida y tiene más posibilidades de ser estimada, puesto que implica un impacto financiero menor. Sin embargo, aunque es lícita, esta alternativa perjudica la calidad y la economía de la prestación jurisdiccional. Asimismo, dicho camino propicia sentencias contradictorias en detrimento del principio de igualdad e impide que el problema se resuelva en su conjunto a partir de la consideración completa de sus elementos. Es precisamente sobre este aspecto que el proceso estructural busca actuar.

#### 4. Litigios estructurales

Como se ha podido observar en la explicación anterior, la realidad de los litigios colectivos y, en consecuencia, del proceso colectivo es multifacética y admite diversos perfiles. No obstante, existe una situación que ha llamado la atención de los estudiosos estadounidenses desde mediados del siglo pasado. Ello corresponde a los litigios denominados «estructurales».

Los litigios estructurales son litigios colectivos derivados del funcionamiento de una estructura burocrática pública o privada con un importante alcance social. El funcionamiento de la estructura es lo que causa, permite, fomenta o perpetúa la violación que da lugar al litigio colectivo. En consecuencia, si la respuesta se limita a eliminar la vulneración, el problema puede quedar resuelto solo de manera aparente, sin resultados empíricamente significativos o únicamente de forma transitoria, con el riesgo de repetirse en el futuro<sup>48</sup>.

El origen de un litigio estructural no puede remontarse a un momento preciso en el tiempo ni a un acto único y determinado. Como Naomi Sharp ha señalado, el litigio estructural surge de manera amorfa y progresiva como resultado de una percepción creciente de que la propia forma en que opera una determinada estructura es incompatible con los derechos del grupo social que interactúa con ella. Una serie de actos, omisiones, prácticas o políticas que, aisladamente, pueden incluso parecer lícitos, se combinan para producir una situación de violación de los derechos del grupo<sup>49</sup>. Se trata, como dijo Owen Fiss, de una violación

48 Esta definición fue expuesta inicialmente en Vitorelli (2018b). La definición fue adoptada por el STJ en una sentencia de su Tercera Sala con cita de este artículo en el Recurso Especial 1.854.847, Rel. Min. Nancy Andrighi, juzgado el 2 de junio de 2020.

49 Sharp (1999, p. 26). Véase también Gewirth (1983, p. 585).

sistémica que puede ser o no perceptible en actos específicos, pero que es relevante en su conjunto<sup>50</sup>.

Se debe añadir algunas características a este concepto fundamental. Es más habitual que los litigios estructurales involucren a estructuras públicas porque estas afectan la vida de un número considerable de personas y su funcionamiento no puede simplemente eliminarse, como ocurre con una estructura privada sometida a la lógica del mercado. En este concepto, una estructura puede ser una institución, un conjunto de instituciones, una política o un programa público.

Sin embargo, los procesos estructurales pueden orientarse a modificar el comportamiento de estructuras privadas, tanto de aquellas que prestan servicios públicos o de utilidad pública como de las que, aun siendo íntegramente privadas, resultan esenciales para la sociedad y no pueden ser simplemente eliminadas ni reemplazadas conforme a las reglas del libre mercado<sup>51</sup>. Brandon Garrett analiza casos de acuerdos estructurales que involucren a empresas privadas como AIG, American Online, Bristol-Myers Squibb Co., Computer Associates, HealthSouth, KPMG, MCI, Merrill Lynch & Co., Monsanto y Time Warner<sup>52</sup>. En el siglo XXI, la vida de las personas está quizás más impactada por los conglomerados empresariales que por el Estado. No se puede concebir que la protección adecuada contra los actos ilícitos de estas entidades se limite a sanciones pecuniarias o a la imposición de reparaciones por conductas pasadas. En muchos casos, la reestructuración del comportamiento futuro de las empresas es más importante para la sociedad que la reparación por la conducta pasada.

Aunque no todos los litigios colectivos irradiados son estructurales, todo litigio estructural es un litigio colectivo irradiado. Esto se debe a que el litigio estructural se produce en el contexto de una violación que afecta a diversos subgrupos sociales con intensidades y formas diferentes, impactando los intereses de estos subgrupos de maneras distintas sin que exista entre ellos ninguna perspectiva social compartida. Es posible que parte del grupo se beneficie incluso del mantenimiento del estatus posterior a la violación y se coloque en contra de la pretensión de la sociedad. Otro problema es que, dado que los grupos no tienen el mismo grado de movilización o difusión social, los subgrupos más movilizad os o más concentrados tienden a estar sobrerrepresentados en perjuicio de los

---

<sup>50</sup> Fiss (1981, p. 626).

<sup>51</sup> En el sentido del texto, señalando la existencia de una reforma estructural en organizaciones privadas, véase Garrett (2007).

<sup>52</sup> Garrett (2007).

subgrupos más difusos o menos organizados que, sin embargo, no son menos titulares del derecho litigioso<sup>53</sup>.

Por tanto, los litigios estructurales son policéntricos y no se adecuan apropiadamente al esquema procesal tradicional. Para William Fletcher, dichos litigios «se caracterizan por tener problemas complejos con innumerables ‘centros’ problemáticos subsidiarios, cada uno de los cuales se relaciona con los demás, de modo que la solución de cada uno depende de la solución de todos los demás»<sup>54</sup>. El autor recurre a la metáfora, también utilizada por Lon L. Fuller, de una telaraña en la que la tensión de cada hilo depende de su relación con el conjunto de la red; en consecuencia, la intervención sobre un solo hilo redistribuye la tensión en toda la estructura y provoca su reconfiguración integral. Los problemas policéntricos atraviesan toda la sociedad y, por regla general, son difíciles de resolver exclusivamente por parte del Gobierno<sup>55</sup>.

El policentrismo legal se caracteriza por la presencia simultánea de varios centros de intereses jurídicamente protegidos en un mismo conflicto. Como Lon Fuller ha establecido, este tipo de problema no puede resolverse adecuadamente mediante las técnicas tradicionales de decisión judicial<sup>56</sup>. En este contexto, los intereses de los distintos subgrupos no pueden encajar en las simples categorías de demandante y demandado. Hay zonas de intereses<sup>57</sup> que se superponen parcialmente, pero que también se oponen en determinados contextos.

Es debido a estas características que surge la necesidad de modificar el funcionamiento de la estructura. La complejidad del problema y la forma en que sus partes interactúan exigen que se modifique la dinámica social en la que se produce. De lo contrario, el problema no será resuelto o solo se resolverá aparentemente, sin resultados concretos; o se resolverá momentáneamente y volverá a surgir en el futuro, echando a perder todo el esfuerzo realizado. Thaís Viana hace la misma referencia, destacando lo poco realista que es la noción de volver al *statu quo ante*:

---

53 La cuestión se ha tratado minuciosamente en Vitorelli (2025, cap. 3). El enfoque pluralista de la representación del grupo en los litigios irradiados, defendido en esta obra, también fue adoptado por Daher (2019, p. 95). Este problema fue asimismo percibido por Salles (2017).

54 Fletcher (1982, p. 645).

55 Fletcher (1982, p. 646).

56 Fuller (1978, p. 398).

57 La expresión fue utilizada por Cabral (2009, pp. 29-34).

En consecuencia, para la resolución de litigios colectivos no basta con guiarse por el propósito de ‘volver al status quo ante’, como si fuera hipotéticamente posible (o provechoso) conducir a grupos, comunidades o sociedades en una expedición temporal regresiva mediante la cual se pudieran reconstituir no solo contextos, sino también interacciones.

El lapso temporal inevitable entre el daño en sí y la completa desaparición de sus efectos (suponiendo que esto sea posible) hace que en el momento de la reparación se observen formas sociales y agentes que ya no se corresponden con los existentes en el momento de la práctica del acto lesivo. (...) Por eso también se dice que en el momento de concretarse las medidas para su resolución, la relación litigiosa colectiva ya no tendrá las mismas características que presentaba cuando se cometió el acto lesivo o se inició la amenaza de daño<sup>58</sup>.

Por otra parte, puede que el litigio irradiado se produzca en un contexto no relacionado con el funcionamiento de las instituciones o de las políticas públicas. El litigio derivado de la quema de la paja de la caña de azúcar para viabilizar su cosecha es un litigio irradiado, ya que afecta a varios grupos sociales (personas afectadas por el humo, trabajadores, municipios), pero no es un litigio estructural debido a que, en principio, no implica la reestructuración de ninguna organización. Reiteramos: no todo litigio irradiado es un litigio estructural, aunque todo litigio estructural es un litigio irradiado.

Por tanto, el litigio estructural es un litigio irradiado en el que la violación surge no como resultado de un acto aislado en el tiempo, sino del funcionamiento de una estructura (entendida como institución, política o programa) pública o privada de la que se deriva un patrón reiterado de violaciones de derechos que crea, fomenta o hace posible el conflicto. El litigio estructural afecta a una sociedad irradiada de personas con complejidad y conflictividad elevadas que se derivan de las distintas formas en que los subgrupos sociales se relacionan con la estructura, de ahí deriva su carácter policéntrico. Debido a las características contextuales en las que se produce, la solución de este litigio, para ser significativa y duradera, exige la reestructuración del funcionamiento de la estructura.

---

58 Viana (2022, p. 43).

## 5. Procesos estructurales (*structural litigation*)

El proceso estructural es un proceso colectivo<sup>59</sup> en el que se pretende, mediante la actuación jurisdiccional, la reorganización de una estructura pública o privada que causa, fomenta o hace posible la violación de derechos por su forma de funcionar, dando lugar a un litigio estructural. Esencialmente, el proceso estructural tiene las siguientes fases de desarrollo:

1. la comprensión de las características del litigio en toda su complejidad y conflictividad, lo que permite que se escuche a los diferentes grupos de intereses, respetando el carácter policéntrico del litigio;
2. la elaboración de un plan de modificación del funcionamiento de la estructura en un documento o a partir de diversos acuerdos u órdenes judiciales, cuyo objetivo es lograr que deje de comportarse de la manera considerada indeseable;
3. la implementación de este plan de manera obligatoria o negociada;
4. la evaluación de los resultados de la implementación a fin de garantizar el resultado social deseado al inicio del proceso, que está constituida por la corrección de la violación y la obtención de condiciones que impidan su repetición en el futuro;
5. la reelaboración del plan a partir de los resultados evaluados con el fin de abordar aspectos inicialmente no percibidos o mitigar efectos secundarios imprevistos; y
6. la implementación del plan revisado que reinicia el ciclo, el cual se perpetúa hasta que se resuelva el litigio con la obtención del resultado social que se considere apropiado, dadas las circunstancias del conflicto a partir de la reorganización de la estructura.

Este mecanismo de reestructuración institucional es denominado *structural injunction* por los estadounidenses y consiste en una orden judicial que no impone una conducta aislada a una parte específica, sino un conjunto de medidas para ajustar comportamientos futuros en lugar de compensar errores pasados. En este sentido, como Colin Diver ha señalado, es común que el proceso estructural funcione más como un medio de reasignación del poder que como un mecanismo de imposición coercitiva de un resultado específico. En lugar de promover un

---

59 Aunque no se trata necesariamente de una acción civil pública, como se desarrollará a continuación.

cambio aislado en la estructura, el proceso se convierte «en un componente duradero del proceso de negociación política que determina la forma y el contenido de las políticas públicas»<sup>60</sup>. El juez actúa como un agente de intermediación y de persuasión, no mediante la decisión y la imposición.

Del mismo modo que la existencia de un litigio colectivo puede no implicar la interposición de una acción colectiva, la existencia de un litigio estructural puede no dar lugar a la interposición de un proceso estructural. Si se analizan diversos litigios colectivos desde una perspectiva más amplia, se notará que son estructurales; no obstante, pocos procesos pretenden llevar a cabo una transformación estructural en la realidad. Es posible que un litigio estructural sea abordado mediante un proceso colectivo no estructural, orientado únicamente a resolver sus consecuencias y no sus causas, o incluso a través de múltiples procesos individuales cuyo objetivo se limita a obtener medidas puntuales en beneficio de algunos de los afectados. En ambas situaciones, el funcionamiento de la institución permanece inalterado.

En realidad, es raro que los litigios estructurales se resuelvan mediante procesos estructurales. Los procesos estructurales son largos, difíciles y exigen una conformación representativa compleja que sea capaz de dar cuenta de múltiples centros de interés, titularizados por diversos subgrupos, cuyos intereses no son congruentes. Por esta razón, los jueces y los legitimados colectivos evitan los procesos estructurales y prefieren, como regla general, simplificar y abreviar los casos que se les someten, limitándolos al tratamiento de las cuestiones más urgentes.

Cuando los problemas estructurales se abordan mediante procesos individuales, cualquier criterio de prioridad se reduce, en la práctica, a «quien llega primero». Quien acuda primero a la jurisdicción será atendido; por lo tanto, solo hay una ilusión de victoria. Solo se gana en el proceso, no en la solución concreta. El Tribunal de Justicia de São Paulo, al juzgar una de las acciones colectivas relacionadas con este litigio, se enfrentó al siguiente problema:

Este estado de cosas ha dado lugar a la presentación de innumerables demandas con solicitudes de medidas cautelares a menudo concedidas con el fin de matricularse en guarderías que una vez aceptadas, como no podía ser de otra manera, han desorganizado por completo las listas de espera, generando una situación aún más perjudicial: los beneficiarios de las decisiones judiciales no solo alteran la composición de la lista de espera, sino que, a

---

60 Diver (1979).

menudo, son incluidos en clases ya saturadas de estudiantes con un evidente perjuicio para el aprendizaje<sup>61</sup>.

Susana Henriques da Costa, al analizar empíricamente el litigio de las guarderías en el estado de São Paulo, verificó que el acceso a la justicia individual es más una promesa que una realidad, puesto que el número de demandas, aunque alto en términos absolutos, es bajo si se compara con la magnitud del conflicto; es decir, con las estadísticas de falta de plazas. Por un lado, este hecho, asociado a la evidencia de que el cumplimiento de estas decisiones individuales se lleva a cabo de forma no racionalizada, hace que el déficit de plazas no disminuya con el tiempo. Por otro lado, el acceso colectivo se enfrenta a la resistencia del Poder Judicial, que, en primer lugar, desestima las pretensiones colectivas, aunque las considere fundadas en procesos individuales<sup>62</sup>; y, en segundo lugar, no encuentra técnicas procesales adecuadas para implementar una decisión colectiva de grandes dimensiones<sup>63</sup>.

La misma distorsión se observa en relación con los litigios sobre los límites de las prestaciones de salud pública. Definir qué tratamientos o medicamentos deben ser proporcionados por el Sistema Único de Salud es un problema estructural. Demandaría cambios en toda la dinámica del sistema —en las asignaciones presupuestarias, en los criterios científicos que orientan la incorporación de nuevas tecnologías, etc.—, pero ninguna acción, individual o colectiva, pretende hacerlo. Las miles de demandas relacionadas con este caso requieren tratamientos o medicamentos específicos para una persona o para todas las que se encuentren

---

61 TJSP, Autos 0150735-64.2008.8.26.0002, juzgado el 16 de diciembre de 2013.

62 Carolina Marinho (2009) confirmó en una investigación empírica la percepción de que el Poder Judicial tiende a analizar de manera distinta pretensiones iguales, cuando se formulan de manera individual o colectiva. La autora analizó decisiones de primera y segunda instancia en setenta y cinco acciones relacionadas con el litigio por la falta de plazas en guarderías. Identificó treinta y seis acciones civiles públicas sobre educación infantil propuestas por la Fiscalía de Derechos Colectivos de la Infancia y la Adolescencia de São Paulo que tuvieron sentencias definitivas entre los años 1996 y 2005. De las quince acciones seleccionadas por la autora para el estudio, solo dos fueron consideradas fundadas. Sin embargo, de las veintiún acciones propuestas en defensa de los derechos individuales de niños específicos, ya nombrados en la demanda inicial, veinte obtuvieron una medida cautelar favorable a la matrícula inmediata y catorce fueron consideradas fundadas. En el mismo sentido, también tratando la educación pública, pero con datos de la década de 1990, véase Silva (2001). Para un historial completo sobre el caso de las guarderías con un interesante análisis de cómo ha cambiado la estrategia procesal de las partes a lo largo del tiempo, véase Steffens (2020).

63 Da Costa (2017, pp. 449 y ss.).

en esa situación sin importar, por ejemplo, el impacto presupuestario acumulativo de las condenas, que hoy en día alcanza cifras millonarias.

En un estudio comparativo con datos de procesos relacionados con la prestación de servicios de salud pública en el que participaron cinco países (India, Brasil, Sudáfrica, Indonesia y Nigeria), Brinks y Gauri<sup>64</sup> concluyeron que, con excepción de Nigeria, el Poder Judicial brasileño fue el que obtuvo los peores resultados concretos en lo que respecta al impacto social de sus decisiones. India, Sudáfrica e Indonesia lograron, con un número considerablemente menor de juicios, cambiar la vida de más personas, porque se centraron en aspectos estructurales del problema como fallas regulatorias o deficiencias en la prestación de servicios que afectaban a toda la población, no solo a los demandantes. Los autores afirman:

En resumen, incluso cuando los tribunales están dispuestos a imponer nuevas obligaciones de prestación al Estado, pueden responder de otras maneras a las demandas que indican que una política pública (o su ausencia) perjudica indebidamente los intereses jurídicamente protegidos de un grupo. Esto implica adoptar una actitud diferente a la de simplemente exigir que el Estado preste un servicio o entregue un medicamento a una persona en particular<sup>65</sup>.

En resumen, un proceso estructural es aquel que busca resolver, a través de la actuación de la jurisdicción, un litigio estructural mediante la reformulación de una estructura (entendida como institución política o programa) cuyo mal funcionamiento es la causa del litigio. Esta reestructuración se llevará a cabo mediante la elaboración de un plan que se implementará a lo largo de un periodo de tiempo considerable con el objetivo de transformar el comportamiento de la estructura en el futuro. Este plan puede no ser un documento único, sino un conjunto de decisiones, acuerdos y medidas que se van sumando progresivamente.

La reestructuración implicará la evaluación y reevaluación de los impactos directos e indirectos de la operación institucional, los recursos necesarios y sus fuentes, y los efectos colaterales del cambio promovido por el proceso sobre los demás actores sociales que interactúan con la institución. Ello resalta el carácter policéntrico, y no bilateral, de un proceso estructural. El proceso estructural es, por lo tanto, un proceso-programa. Dicho proceso pretende la implementación de un plan de cambios significativos y duraderos en la estructura o institución

---

64 Brinks y Gauri (2014).

65 Brinks y Gauri (2014).

cuyo comportamiento causa el litigio para que este se modifique progresivamente y el litigio evolucione.

Esta definición parece recoger lo esencial del concepto de proceso estructural, evitando contaminarse con características que son meramente accidentales. El proceso estructural se distingue del proceso colectivo común: 1) por el tipo de litigio en el que está centrado, que se deriva del comportamiento reiterado de una estructura (institución política, empresa, entidad, etc.) que tiene un impacto significativo en la sociedad; 2) por el enfoque policéntrico del litigio, que influye en el desarrollo del proceso y que se deriva de la característica irradiada del litigio que subyace al proceso que exige que se representen y consideren los intereses sociales de diferentes subgrupos; y 3) por la pretensión de realizar la tutela jurisdiccional mediante la implementación progresiva y gradual de diversas medidas de reestructuración del comportamiento institucional para el futuro (proceso-programa). Esta definición es compatible con la percepción de Sérgio Arenhart, quien afirma que en los procesos estructurales:

se buscan decisiones que apunten a un cambio sustancial para el futuro de una determinada práctica o institución. Las cuestiones típicas de los litigios estructurales involucran valores amplios de la sociedad en el sentido de que no solo hay varios intereses en juego, sino también de que la esfera jurídica de varios terceros puede verse afectada por la decisión judicial<sup>66</sup>.

Otros autores también enumeran características del proceso estructural en esta línea de pensamiento. Por ejemplo, Mariela Puga establece siete elementos que se asocian repetidamente al proceso estructural: 1) la intervención de múltiples actores procesales; 2) un grupo de personas que es afectado por la decisión, pero que no participa en el proceso; 3) la ocurrencia de una violación de derechos a gran escala; 4) una organización estatal o burocrática que funciona como marco de la situación social que viola los derechos; 5) la invocación de valores de carácter público o constitucional; 6) la pretensión de redistribución de bienes; y 7) una sentencia que supone la implementación mediante un conjunto de órdenes de manera continua y prolongada<sup>67</sup>.

En realidad, los elementos 1, 2 y 3 son comunes a la mayoría de los procesos colectivos; en cambio, los elementos 5 y 6, además de estar presentes en diversos procesos colectivos, también aparecen en acciones individuales. Solo los elementos 4 y 7 parecen, de hecho, propios de la configuración de un proceso

---

<sup>66</sup> Arenhart (2015).

<sup>67</sup> Puga (2014).

estructural. No obstante, Mariela Puga<sup>68</sup> entiende que la característica distintiva de los procesos estructurales sería su causalidad estructural; es decir, la presencia de múltiples factores causales interrelacionados que contribuyen a la configuración del litigio. En consecuencia, las normas jurídicas, las políticas institucionales, las prácticas reiteradas y las situaciones sociales consolidadas confluyen para componer la causa del conflicto. Según la visión aquí defendida, esta confluencia causal forma parte del concepto de complejidad, que es un elemento de los litigios, no de los procesos, y que se verifica en los litigios en general y no solo en los estructurales.

Del mismo modo, aunque se puede afirmar que el proceso estructural, para ser eficaz, presupone un nivel de diálogo y consenso entre las partes, esta no es una característica esencial para su definición y ni siquiera para su conducción en la práctica. Es perfectamente posible concebir un proceso estructural totalmente impositivo, por ejemplo, mediante la destitución de los administradores de la institución demandada. Por lo tanto, el ciclo descrito anteriormente es lo que parece representar lo peculiar del proceso estructural.

Para concluir, es importante destacar algunos esclarecimientos. En primer lugar, no existe una correspondencia directa y necesaria entre el tipo de litigio y el tipo de proceso. Esto significa que es posible que se adopten medidas estructurales en procesos que no son, en sí mismos, estructurales. Hay casos, que serán tratados, de medidas estructurales determinadas e implementadas en el contexto de procesos que no se desarrollaron según la lógica estructural. Por ejemplo, un proceso colectivo que avanzó sin tener en cuenta las peculiaridades del litigio estructural, pero que en el momento de la implementación de la decisión percibió la imposibilidad de avanzar sin medidas que alteren todo el comportamiento institucional. En consecuencia, es importante distinguir las medidas estructurales adoptadas accidentalmente en procesos que no tienen esta característica de los procesos en los que la pretensión, desde el principio, es la modificación del comportamiento institucional.

En segundo lugar, existen diversos procesos estructurales que pretenden desde el principio la realización de transformaciones institucionales estructurales, pero que no se valen de la finalidad teórica del proceso estructural. Como pretende demostrar la investigación empírica expuesta a lo largo de esta obra, el proceso estructural es un viejo conocido<sup>69</sup>, sobre todo del Ministerio Público. Lo

---

68 Puga (2014, p. 98).

69 Afirmando también que la práctica del proceso colectivo precede a la teoría, véase Osna (2020).

nuevo está en la sistematización académica de la experiencia y el pensamiento sobre el tema que, se espera, pueda proporcionar nuevas herramientas para ampliar y calificar estos procesos que, en gran medida, ya existen.

En tercer lugar, es posible, aunque más atípico, que se requieran medidas estructurales en el contexto de un litigio que no es, en sí mismo, estructural. Esto suele ocurrir cuando la técnica de reparación destinada a remediar el litigio implica reestructurar determinados aspectos de la relación entre la colectividad y la institución correspondiente, de manera amplia y con proyección futura. Ello puede suceder incluso cuando la situación que justifica su aplicación no proviene de un litigio estructural.

Por regla general, ello se debe a la imposibilidad de otorgar una tutela específica del litigio original lo que conduce a la búsqueda de una protección sustitutiva con carácter estructural. Es lo que ocurre en los casos en que una comunidad se ve perjudicada por un acontecimiento que no es posible de reparar de forma específica y se busca una protección que tampoco es meramente indemnizatoria. Se trata de una situación curiosa desde el punto de vista de la teoría del proceso, pues la tutela no es específica en tanto no se restaura el bien ni consiste en la sustitución del derecho por una indemnización; es decir, no es pecuniaria. Sin embargo, tampoco puede calificarse como tutela por el resultado práctico equivalente, ya que el resultado que se obtiene será diferente. En realidad, se trataría de una modalidad atípica de tutela en la que el juez concede al grupo otro derecho, distinto del que ha sido vulnerado, que se implementa mediante medidas estructurales en el futuro.

La cuarta observación se refiere a las características del plan. Cuando se alude a un plan es positivo, pero no esencial, que esté consolidado en un documento. El plan es el conjunto de medidas utilizadas para modificar la conducta institucional que serán reevaluadas y modificadas a lo largo del tiempo. Es posible que estas medidas no estén todas simultáneamente definidas ni que todas estén previstas expresamente. Cuando se alude a un plan, se quiere destacar —siguiendo a Mariela Puga— que la decisión no se agota en una única orden, sino que consiste en un conjunto progresivo de órdenes que se implementan a lo largo del tiempo. Las decisiones posteriores dependen del desempeño de las anteriores, configurando una auténtica cascada de decisiones<sup>70</sup>. Por esta razón, se puede afirmar que la implementación de medidas estructurales se realiza en espiral con la

---

70 Sérgio Arenhart (2013) alude a las decisiones judiciales en cascada.

revisión recurrente de los efectos de las medidas ya determinadas, siempre con el objetivo de avanzar en las condiciones del litigio.

Cabe destacar que, en Brasil, la pretensión de adoptar una decisión judicial que determine no una transformación inmediata, sino la formulación de un plan gradual de cambio, encuentra apoyo legal en el artículo 23 de la Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño (1942), que dispone que el juez

que establezca una nueva interpretación u orientación sobre una norma de contenido indeterminado, imponiendo un nuevo deber o una nueva condición de derecho, deberá prever un régimen de transición cuando sea indispensable para que el nuevo deber o condicionamiento del derecho se cumpla de manera proporcional, equitativa y eficiente y sin perjuicio de los intereses generales<sup>71</sup>.

El plan para la implementación de una reestructuración institucional no es más que un régimen de transición desde el estado de cosas que originó el litigio hacia aquel que la decisión pretende implementar. Por ende, los procesos estructurales son siempre procesos colectivos, ya que siempre implicarán una pretensión planteada por un colectivo legitimado de llevar a cabo una transformación progresiva, duradera y prospectiva en una estructura que tiene un impacto en la sociedad en beneficio de esta. Del mismo modo que el litigio estructural es un litigio colectivo que impacta en la sociedad irradiada de personas que se relaciona con la entidad, su solución también generará efectos sobre esta colectividad. Desde el punto de vista procedimental, en primera instancia, los procesos estructurales serán acciones civiles públicas y populares. En el Supremo Tribunal Federal, además de poder verificarse en las acciones civiles de perfil colectivo (que pueden existir en otros tribunales), también es posible que se tramiten mediante recusaciones de incumplimiento de precepto fundamental.

### **5.1. El concepto de proceso estructural según el Proyecto de Ley 3/2025, la Recomendación CNJ 163/2025 y la Resolución Normativa AGU 149/2025**

En 2025, el Senado Federal recibió el Proyecto de Ley 3/2025, resultado de un anteproyecto elaborado por una Comisión de Juristas, designada en 2024, en la que el autor se desempeñó como relator. El proyecto pretende establecer una ley de proceso estructural para Brasil y uno de los aspectos más debatidos en los

---

<sup>71</sup> El artículo 23 de la LINDB es tratado en Cabral (2020).

trabajos de la Comisión fue si la ley debía conceptualizar el proceso estructural y, en caso afirmativo, cuál sería el concepto que se adoptaría.

Por un lado, la experiencia del proceso estructural es relativamente reciente en Brasil y, aunque ya hay varios casos en desarrollo, aún existen incertidumbres. Estas giran en torno a divergencias terminológicas —por ejemplo, problema o litigio estructural, decisiones en espiral o en cascada— de menor importancia, pero también hay desacuerdos de fondo, como la posibilidad de llevar a cabo procesos individuales como procesos estructurales e incluir en la esfera de los procesos estructurales acciones de quiebra, recuperación judicial e incluso familiares. Ante esto, la definición de un concepto legal aportaría ventajas.

Sin embargo, es necesario ponderar el riesgo de cualquier conceptualización que se refiere a la posibilidad de que sea interpretado no como una guía para la aplicación de la norma, sino como un conjunto de requisitos que, si no se cumplen, impiden la aplicación del instituto. Esto es lo que ocurrió con el concepto de derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos, cuya previsión legislativa generó (y sigue generando) diversas incertidumbres y extinciones innecesarias de procesos colectivos sin un pronunciamiento sobre el fondo. En la justicia laboral, por ejemplo, existe una acalorada discusión sobre la existencia de «derechos individuales heterogéneos» y la imposibilidad de que sean tutelados colectivamente.

En toda su actuación, la Comisión trabajó con dos conceptos, así como con la posibilidad de no presentar ningún concepto y dejar que la doctrina definiera el ámbito de aplicación de la norma. En esta segunda hipótesis, el artículo 1 del proyecto solo incluiría la siguiente referencia: «Esta ley regula los procesos colectivos destinados a la resolución de litigios estructurales». No obstante, esta alternativa fue rechazada por la mayoría, que consideró importante que hubiera un concepto positivizado.

En consecuencia, partiendo de la premisa de que debía haber un concepto legal, se formularon en el informe preliminar y en el texto final los siguientes:

Concepto del informe preliminar de la Comisión:

Artículo 1. Esta ley regula el proceso estructural entendido como aquel que tiene por objeto un conflicto colectivo de alcance social significativo cuya resolución adecuada depende de medidas prospectivas, graduales y duraderas.

§ 1º El proceso estructural se rige por las disposiciones de la Ley n.º 7.347, de 24 de julio de 1985, y, de manera supletoria y subsidiaria, por el Código de Proceso Civil.

§ 2º Las medidas estructurales también pueden definirse en un compromiso de ajuste de conducta en los términos del § 6 del art. 5 de la Ley n.º 7.347, de 24 de julio de 1985, aplicándose, en lo que sea pertinente, lo dispuesto en esta ley.

Concepto del Informe Final:

Artículo 1. Esta ley regula las acciones civiles públicas destinadas a tratar problemas estructurales.

§ 1º Los problemas estructurales son aquellos que no permiten una solución adecuada mediante las técnicas tradicionales del proceso común, individual o colectivo, y que se caracterizan por elementos como:

I - multipolaridad;

II - impacto social;

III - prospectividad;

IV - naturaleza incrementada y duradera de las intervenciones necesarias;

V - complejidad;

VI - existencia de una situación grave de irregularidad continua y permanente por acción u omisión; y

VII - intervención en el modo de actuación de una institución pública o privada.

§ 2º El proceso estructural se rige por las disposiciones de la Ley N.º 7.347, de 24 de julio de 1985, y, de forma supletoria y subsidiaria, por la Ley N.º 13.105, de 16 de marzo de 2015 (Código de Procedimiento Civil).

§ 3º Las medidas estructurales también pueden definirse en compromisos de ajuste de conducta y otros mecanismos de autocomposición colectiva, aplicándose, en lo que sea pertinente, lo dispuesto en esta ley.

Aunque parecen distintos, los conceptos son en gran medida convergentes. En primer lugar, se estructuran en torno no solo a la definición de proceso estructural, sino también a la de litigio estructural tal y como se ha propuesto en los apartados anteriores. El primer concepto define el litigio estructural como un «conflicto colectivo de alcance social significativo cuya resolución adecuada depende de medidas prospectivas, graduales y duraderas». En el segundo concepto, la Comisión optó por enumerar, a modo de ejemplo, algunas características que

pueden indicar la existencia de este tipo de litigio<sup>72</sup>. El primer concepto está contenido en el segundo, y sus elementos se expresan en los incisos II, III, IV y VI del § 1.

De este modo, el concepto final solo amplía las características que pueden indicar la existencia de un litigio estructural que ya estaban presentes en el texto preliminar. Las características de los incisos I y V reflejan el hecho de que el litigio estructural es una subespecie del litigio irradiado y, por lo tanto, tiende a ser complejo y conflictivo en mayor o menor medida. El inciso VII tiende un puente entre el concepto de litigio y el de proceso estructural, aclarando que la metodología de este último implica la intervención en una institución.

La Comisión adoptó esta solución de enumerar, a modo de ejemplo, las características de un litigio estructural para evitar, como se ha mencionado, que el concepto legal se interpretara como un conjunto de requisitos para la incoación de un proceso estructural y que, con ello, se generara litigiosidad sobre su existencia o no en cada caso. Como ya se ha tratado, esto es lo que ocurre con los conceptos de derechos colectivos del artículo 81, párrafo único del CDC, en detrimento de la eficacia de la tutela jurisdiccional. El concepto inicial conllevaba el riesgo de que el demandado pasara a litigar para demostrar, por ejemplo, que el alcance social del conflicto no es «significativo». Dado que los litigios estructurales tienen perfiles variados, esta conversión del concepto en requisitos podría generar debates innecesarios. Con una lista ejemplificativa, este riesgo se reduce.

Además, el conjunto de formulaciones de los incisos genera una mayor adaptabilidad del concepto a las circunstancias del caso. La práctica demuestra que las características de los litigios estructurales varían en cada caso, especialmente en términos de intensidad. Por tanto, es necesario dejar cierto margen al intérprete cuando se percibe que la aplicación de técnicas procesales estructurales es valiosa, pero el caso no encaja perfectamente en el tipo ideal, descrito académicamente, de litigio estructural.

Posteriormente, la disposición normativa, en ambas versiones, conceptualiza el proceso estructural como un proceso colectivo regido por la Ley de Acción Civil Pública y por el Código de Proceso Civil. En consecuencia, los procesos individuales no son procesos estructurales. Sin embargo, esto no impide que las técnicas procesales con características estructurales se utilicen en otros procesos

---

72 Aclaración terminológica: aunque en el artículo 1 se utiliza el término «problema estructural», el resto del texto del proyecto emplea la expresión «litigio estructural», de modo que no hay, por parte del proyecto, preferencia por una u otra denominación. La Recomendación 163/2025 del CNJ optó por la expresión «litigio estructural».

cuando sean útiles. Esta noción de transición entre técnicas procesales previstas en distintos procedimientos fue introducida por el CPC en el artículo 327, § 2, y es elogiada por la doctrina<sup>73</sup>. El texto del proyecto dice lo siguiente:

Art. 14. Las técnicas procesales previstas en esta ley se aplican en la medida en que sean compatibles y adecuadas a los procesos que se ocupan de cuestiones de naturaleza similar a las aquí reguladas.

Párrafo único. Las técnicas procesales previstas en otros procedimientos especiales se aplicarán al proceso estructural siempre que sean compatibles.

De manera similar, el texto no ignora que los tribunales, eventualmente, se enfrentarán a procesos estructurales, ya sea en el juzgamiento de recursos o de causas de competencia originaria. En particular, el Supremo Tribunal Federal se ha destacado por la conducción estructural de las demandas por incumplimiento de precepto fundamental, que se tratarán más adelante. Por esta razón, el texto menciona que «Las disposiciones de la ley se aplican, en lo que corresponda, a los tribunales en el juzgamiento de recursos y acciones de competencia originaria» (art. 15, inc. I).

El proceso estructural es definido a partir de su propósito, lo que queda claro en varias normas fundamentales que se enumeran en el artículo 2: se trata de una acción civil pública que, en general, tiene por objeto realizar una «intervención en el modo de actuación de una institución pública o privada» (inc. VII) de forma «incrementada y duradera» (inc. IV), debido a la «existencia de una situación grave de irregularidad continua y permanente por acción u omisión» (inc. VI). En los debates de la Comisión se rechazaron las sugerencias de asociar el proceso estructural únicamente a casos de violaciones constitucionales o de derechos fundamentales. En Brasil, el proceso estructural no se encuentra en el ámbito del proceso constitucional, sino en el del proceso colectivo, de modo que la tutela estructural no se relaciona necesariamente con cuestiones de constitucionalidad. No obstante, dada la amplitud del texto de 1988, es improbable que un caso de esta naturaleza no tenga repercusiones, aunque sean indirectas, sobre las normas constitucionales.

Además, una característica importante se incluyó en el artículo 1, § 3: en Brasil, la idea de proceso estructural no está necesariamente asociada a la noción de proceso judicial estructural. Las técnicas extraprocesales de tutela colectiva, entre las que destacan el acuerdo de ajuste de conducta, la recomendación y la

---

<sup>73</sup> Didier Jr. *et al.* (2025).

investigación civil, son herramientas que no solo pueden utilizarse, sino que se han utilizado para llevar a cabo intervenciones estructurales. La actuación extrajudicial de los legitimados colectivos, en especial del Ministerio Público, puede asumir características estructurales.

Por otra parte, los tribunales de cuentas y los órganos administrativos también están dirigiendo su atención hacia la construcción de soluciones estructurales para conflictos de gran alcance social relacionados con sus respectivas esferas de actuación. Estas actividades ilustran la forma en que la actuación estructural en Brasil se diferencia de la estadounidense por un menor protagonismo judicial y un mayor espectro de soluciones consensuadas. El proyecto también alude a ellas en el artículo 15, inciso II, mencionando su aplicación a los procesos estructurales de naturaleza «administrativa o de control».

Las disposiciones normativas de la versión final del proyecto de ley se incorporaron, de forma casi idéntica, al artículo 1 de la Recomendación 163/2025 del Consejo Nacional de Justicia:

Artículo 1. Recomendar a los juzgados y tribunales brasileños, con excepción del Supremo Tribunal Federal, que adopten medidas para identificar y tramitar adecuadamente los procesos que traten sobre litigios de carácter estructural.

Párrafo único. El carácter estructural del litigio o proceso puede identificarse por elementos tales como:

I - multipolaridad;

II - impacto social;

III - prospectividad;

IV - naturaleza incrementada y duradera de las intervenciones necesarias;

V - complejidad;

VI - existencia de una situación grave de irregularidad continua y permanente por acción u omisión; y

VII - intervención en el modo de actuación de una institución pública o privada.

Adicionalmente, la Procuraduría General de la Unión, que ha tenido una actuación destacada en los procesos estructurales ante el Supremo Tribunal Federal, redactó la Orden Normativa AGU 149, del 10 de septiembre de 2025, con el propósito de regular las actividades y los flujos entre los órganos contenciosos y consultivos de la Unión para actuar en procesos estructurales. En su artículo 3,

la norma define los litigios y los procesos estructurales, también de forma compatible con lo presentado en el Proyecto de Ley y en la Recomendación del CNJ:

Artículo 3. A los efectos de la presente Resolución Normativa, se considera:

I - litigio estructural: controversia de alta complejidad y conflictividad caracterizada por la necesidad de transformaciones institucionales estructurales, progresivas y duraderas que no admiten una solución adecuada mediante las técnicas tradicionales de juzgamiento;

II - proceso estructural: proceso judicial destinado a la resolución de litigios cuyo carácter estructural haya sido expresamente reconocido por el Poder Judicial; y

III - plan de actuación estructural: documento técnico que reúne de forma organizada y metódica las demandas y la información exigida en la decisión judicial en un proceso estructural.

Todas estas repercusiones normativas derivadas del PL 3/2025 demuestran que el estudio de su contenido es relevante independientemente de que se convierta o no en ley. El PL 3/2025 es, más allá de una propuesta de modificación legislativa, la consolidación del pensamiento académico y jurisprudencial sobre el tema en los últimos años. Todo lo que pretende regular podría implementarse a la luz de la legislación actualmente vigente, lo que lo convierte en un parámetro de actuación más que de innovación. El Poder Judicial, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, los tribunales de cuentas y otras instituciones ya llevan a cabo procesos estructurales con o sin la aprobación del proyecto de ley. Tal como está, servirá de inspiración, ya sea para la redacción de otras normas o para la actuación práctica de quienes operan en estos casos. También en esta línea, tanto el Supremo Tribunal Federal como el Tribunal Superior de Justicia adoptan hoy en día medidas para identificar procesos de naturaleza estructural en sus sitios web.

## 5.2. Las normas fundamentales del proceso estructural de acuerdo con el Proyecto de Ley 3/2025

Quizás más importante que establecer un concepto de proceso estructural sea definir la forma en que se llevará a cabo y los valores que lo fundamentan. Por esta razón, el Proyecto de Ley 3/2025, adoptando el lenguaje introducido por el CPC, contempla una disposición normativa en la que enumera las normas fundamentales del proceso estructural:

Art. 2º Son normas fundamentales del proceso estructural:

I - la prevención y resolución consensuada de los litigios estructurales judicial o extrajudicialmente;

II - la primacía de técnicas que concilien la tutela efectiva del derecho con las capacidades institucionales y las atribuciones de los poderes y los agentes que toman decisiones;

III - el diálogo entre el juez, las partes y los demás interesados, incluidos los potencialmente afectados por la decisión para la construcción de un contradictorio efectivo en la búsqueda de una solución plural y adecuada;

IV - la participación de los grupos afectados mediante la realización de consultas y audiencias públicas y otras formas de participación directa e indirecta;

V - la amplia publicidad y transparencia;

VI - la consideración de las normas y los impactos presupuestarios y financieros derivados de las medidas estructurales;

VII - la flexibilidad del procedimiento y de las medidas estructurales, respetando el contradictorio efectivo en los términos de los artículos 9 y 10 de la Ley n.º 13.105, de 16 de marzo de 2015 (Código de Proceso Civil);

VIII - el trato de igualdad para las personas pertenecientes a los grupos afectados;

IX - el énfasis en medidas prospectivas mediante la elaboración de planes con objetivos, metas, indicadores y cronogramas definidos con implementación en un plazo razonable;

X - la oralidad e instrumentalidad de las formas; y

XI - la buena fe y cooperación.

Aunque todas estas normas dialogan entre sí para delinear el perfil del proceso estructural para la realidad brasileña, es posible dividir las, didácticamente, en cuatro conjuntos. El primero se refiere a la prioridad de las soluciones consensuadas y prospectivas (incs. I, IX y XI). Las intervenciones estructurales tienden a ser complejas y duraderas y, por lo tanto, tienen un bajo potencial para ser impuestas de manera eficaz sin ningún grado de colaboración. La propia experiencia estadounidense en el caso de segregación racial refuerza esta conclusión, como se discutirá a continuación. De este modo, a lo largo de varias disposiciones normativas, el proyecto de ley apuesta por diversas técnicas procesales para fomentar el consenso en la identificación del carácter estructural del litigio

(arts. 5, 6 y 7), en la conducción del proceso (art. 8) y en la construcción del plan de actuación estructural (art. 9).

Además, en el artículo 10, el proyecto prevé como regla general que «el proceso estructural debe dar prioridad a la construcción de consensos entre las partes y los demás interesados», lo que implica tanto la actuación personal del juez como, eventualmente, la participación de mediadores (§ 1). Incluso cuando sea necesario tomar una decisión, el texto dispone que el juez debe

adoptar decisiones parciales o provisionales, o emitir recomendaciones, dando a las partes y a los demás interesados la oportunidad de elegir nuevos medios para hacer efectiva la tutela jurisdiccional de producir nuevas diligencias de instrucción o negociadoras, o de complementar los espacios decisorios no agotados en los pronunciamientos judiciales anteriores (§ 2).

En consecuencia, más que prever el consenso como directriz fundamental, el texto lo concreta mediante diversas estrategias para fomentar su efectividad.

La segunda vertiente de las normas fundamentales es una reconstitución del concepto de participación procesal que incluye la preocupación por el contradictorio efectivo entre las partes (inc. III), pero también se extiende a la participación directa del grupo afectado (inc. IV), lo que exige una mayor publicidad y transparencia del proceso (inc. V). Este concepto de participación procesal funciona como un instrumento para obtener información calificada sobre los múltiples impactos potenciales de las medidas estructurales debido a su carácter irradiado<sup>74</sup>.

Además, para que el proceso sea eficaz en la construcción de un resultado eficiente, es necesario considerar las dificultades de una intervención compleja. Para ello, la tercera vertiente de las normas fundamentales es la que establece el aspecto de las capacidades institucionales de gestión de los agentes que toman decisiones (inc. II) y de los límites presupuestarios y financieros de las medidas (inc. VI), lo que denota que todas las perspectivas del demandante de la colectividad y del demandado deben ser ponderadas seriamente. Quien intervenga en procesos estructurales debe tener presente que estos conflictos no se resuelven mediante la mera imposición, propia de la lógica de la «pluma». El Poder Judicial no debe sustituir al órgano decisor en el ejercicio de sus funciones ni ignorar los obstáculos que enfrentan las soluciones propuestas. El Poder Judicial debe ser un

---

<sup>74</sup> Sobre la participación procesal como instrumento para la obtención de buenos resultados procesales, véase Vitorelli (2025, cap. 3), y Vitorelli y Barros (2026).

espacio privilegiado para fomentar la priorización del debate y el diseño de una solución que sea viable a la luz de la realidad social que se presenta.

La cuarta vertiente se organiza en torno a la flexibilidad procesal, que no es más que un reflejo de la mutabilidad de la situación material subyacente. Se menciona expresamente en el inciso VII y se refuerza con la previsión del inciso X. Intuitivamente, es común afirmar que la flexibilidad procesal generaría inseguridad jurídica a las partes; sin embargo, esto es un error. Si el contexto material es mutable, invertir en un proceso rígido es garantía de resultados injustos. El proceso reflejará una realidad inexistente, ya sea para desestimar indebidamente la demanda de la parte demandante o para imponer al demandado actividades inútiles que le supondrán una carga sin generar el beneficio correspondiente para la colectividad.

Lo importante es que la flexibilidad procesal se base en la previsibilidad que se construye con el respeto al contradictorio. Un procedimiento flexible no tiene por qué suponer una sorpresa ni para el demandante ni para el demandado, siempre que tengan la oportunidad efectiva de ser escuchados en la medida en que la realidad cambie y exija modificaciones de lo que ya se ha definido. En consecuencia, esta cuarta vertiente está relacionada y controlada por el aumento de la participación, de manera que se produzca una flexibilidad regulada por el contradictorio.

Además, la flexibilidad proporciona retroalimentación. Una de las principales características diferenciadoras del proceso estructural en relación con el proceso tradicional, individual o colectivo, es la necesidad de que los cambios producidos en la realidad social retroalimenten la base de conocimientos construida y, con ello, permitan la evolución del plan de cambio institucional elaborado originalmente. Cuanto más se modifica la realidad por el proceso, más desfasado se vuelve su diagnóstico inicial, lo que fomenta la necesidad de nuevas versiones del plan. Esto es lo que forma la espiral de solución del conflicto en el que el proceso se nutre de sí mismo para que los resultados de la implementación de un plan inicial generen información para su reconstrucción en una versión mejorada. El proceso estructural no puede entenderse bien ni llevarse a cabo mediante la lógica tradicional de causa y efecto, del pasado al futuro. El plan de acción estructural modifica la realidad y, por tanto, debe cambiar para adaptarse a las transformaciones que ha producido.

## 6. Consideraciones finales: el perfil del proceso estructural

A la luz de lo establecido anteriormente, es posible formular un perfil del proceso estructural según el Proyecto de Ley 3/2025. Este concepto es compatible con

lo que defiende propuesta legislativa desde su edición original, pero el proyecto añade detalles y facilidad de comprensión.

Un proceso estructural es, fundamentalmente, un proceso colectivo que pretende desarrollar un plan para modificar el comportamiento institucional del demandado que entra en conflicto con los derechos de la colectividad. Para cumplir este objetivo, el proceso funciona como un canal de comunicación multilateral que produce información sobre el litigio y las distintas formas en que afecta a la sociedad, sus subgrupos y la propia institución demandada.

Una vez generado el conocimiento sobre el litigio, el proceso estructural se propone, de manera consensuada, elaborar un plan de acción que permita, de forma gradual y prospectiva, modificar el comportamiento institucional con el fin de que en el futuro la estructura sea mejor de lo que es en el presente. Este plan debe tener en cuenta las necesidades de la colectividad, los límites de actuación del demandado y las peculiaridades del conflicto. Un proceso estructural no construirá un estado ideal ni eliminará todos los frentes de conflicto, sino que tratará de alcanzar un objetivo factible medido a partir de indicadores cuantificables. No siempre será posible construir el plan en una sola vez; a veces, puede elaborarse gradualmente a medida que el proceso se desarrolla y se profundiza el conocimiento del conflicto. En cualquier circunstancia, el proceso se nutre de sí mismo, de modo que la implementación, que generalmente es el resultado como fin de la actividad procesal, se convierte al mismo tiempo en un nuevo comienzo: una revisión de lo que se ha hecho a la luz de los efectos producidos.

Para permitir este resultado, la actuación jurisdiccional es redimensionada con la previsión de un juez que se vale de un proceso flexible que le permite más diálogo, la creación de un ambiente que responda a las necesidades del conflicto y un fomento para la construcción de una solución en lugar de imponerla. Esto significa que el juez solo decide cuando está claro que no hay espacio para un acuerdo y, aun así, decide el mínimo posible para que las partes puedan, tomando la decisión como base, seguir adelante con las negociaciones. Estas decisiones minimalistas preservan el espacio deliberativo de las partes con el fin de que el consenso pueda seguir siendo la guía del desarrollo de la actividad procesal.

En resumen, el perfil del proceso estructural implica: a) el aumento del contradictorio y de la participación de las partes y de terceros; b) la reducción de los espacios de decisión judicial; c) la realización de actos procesales ajustados a las necesidades del conflicto; d) el fomento del consenso tanto en términos de conducción del proceso como para la producción de soluciones materiales; e) la elaboración de un plan de transformación de la realidad con metas factibles, indicadores medibles y una clara distribución de responsabilidades; y f)

la supervisión de la implementación de dicho plan con el fin de poder, en caso necesario, modificarlo, ajustándolo a las transformaciones de la realidad, causadas ya sea por el cambio de contexto, el paso del tiempo o los propios efectos del plan, así como para poder identificar en qué momento se han cumplido los objetivos para que el proceso pueda darse por concluido.

## Bibliografía

- Arenhart, S. C. (2013).  
Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, (225), 389-410.
- Arenhart, S. C. (2014).  
*A tutela coletiva de interesses individuais: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos* (2.<sup>a</sup> ed.). São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Arenhart, S. C. (2015).  
Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *Revista de Processo Comparado*, 1(2), 211-228.
- Arenhart, S. C., & Jobim, M. F. (2017).  
*Processos estruturais*. Salvador: Juspodivm.
- Barbosa Moreira, J. C. (1984).  
*Temas de Direito Processual Civil: terceira série*. São Paulo: Saraiva.
- Bauermann, D. (2012).  
*Cumprimento das obrigações de fazer ou não fazer decorrentes de decisões estruturais do Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- Braga, A. C. L. S. S. M. (2014).  
A cidade de Sento-Sé e a construção da barragem do Sobradinho: memória, resistência e territorialidade no nordeste brasileiro (1970-1990). En *Congreso Internacional em Sociais e Humanidades* (pp. 301-320). Salvador: UCSal.
- Branco, P. G. G. (2018).  
*Jurisdição constitucional e diálogo institucional*. Brasília: IDP.
- Bertelli, A. M., & Feldman, S. E. (2006).  
Structural reform litigation: remedial bargaining and bureaucratic drift. *Journal of Theoretical Politics*, 18(2), 159-183.

Brinks, D., & Gauri, V. (2014).

*Sobre triángulos y diálogos: nuevos paradigmas en la intervención judicial sobre el derecho a la salud*. En Roberto Gargarella (comp.), *Por una justicia dialógica: el Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática* (pp. 293-320). Buenos Aires: Siglo XXI.

Cabral, A. do P. (2009).

Despolarização do processo e zonas de interesse: sobre a migração entre polos da demanda. *Revista Forense*, (404), 3-42.

Cabral, A. do P. (2020).

*Segurança jurídica e regras de transição no Direito Administrativo: introdução ao art. 23 da LINDB*. Salvador: Juspodivm.

Cabral, A. do P., Cunha, L. C., & Didier Jr., F. (2025).

*Por uma nova teoria dos procedimentos especiais: dos procedimentos às técnicas* (5.<sup>a</sup> ed.). Salvador: Juspodivm.

Carvalho, D. W. (2020).

*Desastres ambientais e sua regulação jurídica* (2.<sup>a</sup> ed.). São Paulo: Revista dos Tribunais.

Chayes, A. (1976).

The Role of the Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*, 89(7), 1281-1316.

Da Costa, S. H. (2017)

*Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no Município de São Paulo*. En Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe y Susana Henriques da Costa (orgs.), *O processo para solução de conflitos de interesse público* (pp. 449-473). Salvador: Juspodivm.

Cummings, S. L., & Eagly, I. V. (2001).

A critical reflection on law and organizing. *UCLA Law Review*, (48), 443-517.

Daher, L. L. N. (2019).

*Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais*. Belo Horizonte: D'Plácido.

Da Silva, J. A. (2018).

*Curso de Direito Constitucional Positivo* (41.<sup>a</sup> ed.). São Paulo: Malheiros.

Da Silva, O. A. B. (2006).

*Sentença e coisa julgada: ensaios e pareceres* (4.<sup>a</sup> ed.). Rio de Janeiro: Forense.

De Mello, C. A. B. (2019).

*Curso de Direito Administrativo* (34.<sup>a</sup> ed.). São Paulo: Malheiros.

De Passos, J. J. C. (2002).

*Comentários ao Código de Processo Civil (Lei n. 5869, de 11 de janeiro de 1973): Volume 3 (arts. 270 a 331)* (8.<sup>a</sup> ed.). Rio de Janeiro: Forense.

De Salles, C. A. (2017).

Processo civil de interesse público. En Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe y Susana Henriques da Costa (orgs.), *O processo para solução de conflitos de interesse público* (pp. 193-227). Salvador: Juspodivm.

Didier Jr., F., Cabral, A. do P., & Cunha, L. C. (2025).

*Por uma nova teoria dos procedimentos especiais: dos procedimentos às técnicas* (5.<sup>a</sup> ed.). Salvador: Juspodivm.

Didier Jr., F., & Zaneti Jr., H. (2016).

Ações coletivas e o incidente de julgamento de casos repetitivos – espécies de processo coletivo no direito brasileiro: aproximações e distinções. *Revista de Processo*, (256), 209-218.

Didier Jr., F., & Zaneti Jr., H. (2019).

*Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo* (13.<sup>a</sup> ed.). Salvador: Juspodivm.

Didier Jr., F., Zaneti Jr., H., & Oliveira, R. A. (2017).

Notas sobre as decisões estruturais. *Civil Procedure Review*, 8(1), 46-64.

Dinamarco, P. da S. (2001).

*Ação Civil Pública*. São Paulo: Saraiva.

Diver, C. S. (1979).

The Judge as Political Powerbroker: Superintending structural change in public institutions. *Virginia Law Review*, 65(1), 43-106.

Eid, E. P. (2019).

Multilateralidade no processo civil: divergências de posições jurídicas. *Revista de Processo*, (297), 39-77.

Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), & Conselho da Justiça Federal (CJF). (2017). *III Jornada de Direito Processual Civil: Enunciado n.º 226*. Conselho da Justiça Federal.

Entelman, R. F. (2005).

*Teoría de los conflictos: hacia un nuevo paradigma*. Barcelona: Gedisa.

Fiss, O. M. (1978).

*The Civil Rights Injunction*. Bloomington: Indiana University Press.

Fiss, O. M. (1979).

The Supreme Court. 1978. Term, Foreword: Forms of Justice. *Harvard Law Review*, (93), 1-58.

Fiss, O. M. (1981).

Note: Complex Enforcement: Unconstitutional Prison Conditions. *Harvard Law Review*, (94).

Fletcher, W. (1982).

The discretionary Constitution: institutional remedies and judicial legitimacy. *The Yale Law Journal*, 91(4), 635-697.

Folha de São Paulo. (2013).

*Belo Monte*. <http://www1.folha.uol.com.br/especial/2013/belomonte>

Fuller, L. L. (1978).

The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*, 92(2), 353-409.

G1. (2012).

*MPF abre inquérito para apurar vazamento de óleo no pré-sal*. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2012/02/mpf-abre-inquerito-para-apurar-vazamento-de-oleo-no-pre-sal.html>

Garrett, B. L. (2007).

Structural Reform Prosecution. *Virginia Law Review*, (93), 853-957.

Garrett, B. L. (2014).

*Too Big to Jail: how prosecutors compromise with corporations*. Cambridge: Harvard University Press.

- Gewirth, P. (1983).  
Remedies and resistance. *Yale Law Journal*, (92), 587-680.
- Gavroski, A. A. (2011).  
*Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Gidi, A. (1995).  
*Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*. São Paulo: Saraiva.
- Goldstein, B. (2005).  
*Storming the court: how a band of Yale law students sued the president – and won*. Nueva York: Scribner.
- Grinover, A. P. (2000).  
Significado social, político e jurídico da tutela dos interesses difusos. *Revista de Processo*, 25(97), 9-15.
- Grinover, A. P., Watanabe, K., & Da Costa, S. H. (coords.). (2017).  
*O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: Juspodivm.
- Hart, H. L. A. (2001).  
O conceito de direito (3.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian.
- Hodges, C., & Voet, S. (2018).  
*Delivering Collective Redress: New Technologies*. Oxford: Hart, CH Beck, Nomos.
- Jobim, M. F. (2013).  
*Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- Komesar, N. K. (1994).  
*Imperfect Alternatives: choosing institutions in law, economics, and public policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lamontagne, A. (2012).  
*Impactos discursivos: conflitos socioambientais e o licenciamento da UHE Estreito*. Curitiba: CRV.
- Lucon, P. H. dos S. (2015).  
*Novo CPC: fundamentos, sistematização e normas fundamentais*. São Paulo: Forense.

Mancuso, R. de C. (2005).

Transposição das águas do rio São Francisco: uma abordagem jurídica da controvérsia. *Revista de Direito Ambiental*, 10(37), 28-79.

Mancuso, R. de C. (2019).

*Interesses difusos: conceito e legitimação para agir* (9.<sup>a</sup> ed.). São Paulo: Revista dos Tribunais.

Marinho, C. M. (2009).

*Justiciabilidade dos direitos sociais: análise de julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional* [tesis de maestría, Universidad de São Paulo].

Mazzilli, H. N. (2017).

*A defesa dos interesses difusos em juízo* (30.<sup>a</sup> ed.). São Paulo: Saraiva.

Merryman, J. H. (2007).

*The Civil Law Tradition: an introduction to the legal systems of Western Europe and Latin America* (3.<sup>a</sup> ed.). Stanford: Stanford University Press.

Müller, F. (2005).

*Métodos de trabalho do Direito Constitucional* (3.<sup>a</sup> ed.). São Paulo: Revista dos Tribunais.

Nunes, D., Bahia, A., & Pedron, F. Q. (2015).

*Teoria Geral do Processo e o novo CPC*. Belo Horizonte: Fórum.

Osna, G. (2020).

Acertando problemas complexos: o “praticismo” e os “processos estruturais”. *Revista de Direito Administrativo*, 279(2), 251-278.

Ostrom, E. (1990).

*Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Peçanha, C., Lamêgo, G., Argolo, I., Sento-Sé, J., & Rossi, T. (2018).

O desastre de Mariana e a tipologia dos conflitos bases para uma adequada regulação dos processos coletivos. *Revista de Processo*, (278), 263-297.

Peixoto, R. (2016).

Presente e futuro da coisa julgada no processo coletivo passivo: uma análise do sistema atual e as propostas dos anteprojetos. *Revista de Processo*, (256), 229-254.

Prefeitura de Maceió. (s.f.).

*Centro pesqueiro*. <http://www.maceio.al.gov.br/centropesqueiro/>

Puga, M. (2014).

*Litigio estructural* [tesis doctoral en Derecho, Universidad de Buenos Aires].

Ratner, M. (1998).

How we closed the Guantanamo HIV camp: the intersection of politics and litigation. *Harvard Human Rights Journal*, (11), 187-220.

Rudiniki Neto, R. (2015).

*Ação coletiva passiva e ação duplamente coletiva* [tesis de maestría en Derecho de las Relaciones Sociales, Universidad Federal de Paraná].

Rushin, S. (2016).

Competing case studies of structural reform litigation in American police departments. *Ohio State Journal of Criminal Law*, (14), 113-141.

Sabel, C. F., & Simon, W. H. (2004).

Destabilization rights: how public law litigation succeeds. *Harvard Law Review*, 117(4), 1015-1101.

Santoro-Passarelli, F. (1973).

*Noções de direito do trabalho* (C. Alberto Chiarelli, trad.). São Paulo: Revista dos Tribunais.

Santos, B. de Sousa (2011).

*Para uma revolução democrática da justiça* (3.<sup>a</sup> ed.). São Paulo: Cortez.

Santos, R. L. (2009).

*Teoria das Normas coletivas* (2.<sup>a</sup> ed.). São Paulo: LTR.

Sharp, N. (1999).

*Wrongful system rights violations and the potential of court-sponsored structural reform* [tesis doctoral, McGill University].

Sharp, N. (2006).

Modeling Citizens: structural litigation and the social construction of public participation. *Yale Law Journal*, (115), 2188-2256.

Shen, F. X. (2010).

The overlooked utility of the defendant class action. *Denver University Law Review*, 88(1), 73-181.

Silva, C. A. (2001).

*Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos promotores de justiça*. São Paulo: USP.

Steffens, L. (2020).

Litígios estruturais: uma análise sobre o litígio das creches e pré-escolas do Município de São Paulo. En Edilson Vitorelli y Hermes Zaneti Jr. (coords.), *Casebook de Processo Coletivo: estudos de processo a partir de casos* (vol. 2, pp. 453-486). São Paulo: Almedina.

Taruffo, M. (2012).

Notes on the collective protection of rights. En *I Conferencia Internacional y XXIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal: Procesos colectivos (class actions)*. Buenos Aires: International Association of Procedural Law e Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal.

Taruffo, M. (2014).

*A prova*. São Paulo: RT.

Theodoro Jr., H. (2016).

*Curso de Direito Processual Civil*. Río de Janeiro: Forense.

Tidmarsh, J., & Trangsrud, R. H. (2002).

*Complex litigation: problems in advanced civil procedure*. Nueva York: Foundation Press.

Viana, T. C. T. (2022).

*Tomada de decisão estratégica e modelos agregativos de sujeitos no processo coletivo estrutural* [tesis de doctorado, Universidad Federal de Minas Gerais].

Violin, J. (2013).

*Protagonismo judiciário e processo coletivo estrutural*. Salvador: Juspodivm.

Vitorelli, E. (2016a).

*Estatuto do Índio* (3.<sup>a</sup> ed.). Salvador: Juspodivm.

Vitorelli, E. (2016b).

*Estatuto da Igualdade Racial e comunidades quilombolas* (3.<sup>a</sup> ed.). Salvador: Juspodivm.

Vitorelli, E. (2018a).

Ações coletivas passivas: porque elas não existem nem deveriam existir. *Revista de Processo*, (278), 297-335.

Vitorelli, E. (2018b).

Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, (284), 333-369.

Vitorelli, E. (2024).

El proceso de reparación colectiva de las grandes catástrofes. *Ius Et Veritas*, (68), 55-65.

Vitorelli, E. (2025).

*O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos* (4.<sup>a</sup> ed.). São Paulo: RT.

Vitorelli, E. (2026).

*Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática* (7.<sup>a</sup> ed.). Salvador: Juspodivm.

Vitorelli, E., & Barros, J. O. (2026).

*Processo Coletivo e Direito a Participação: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos* (3.<sup>a</sup> ed.). Salvador: Juspodivm.

Waldron, J. (2011).

The Rule of Law and the Importance of Procedure. En James E. Fleming (org.), *Getting to the Rule of Law* (pp. 3-31). Nueva York: NYU Press.

Young, I. M. (2000).

*Inclusion and democracy*. Nueva York: Oxford University Press.

Zaneti, G. A. (2019).

*Jurisdição adequada para os processos coletivos transnacionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

## Jurisprudencia, normas y otros documentos legales

Agravo Regimental en Recurso de Hábeas Corpus N.º 41.675/SP (Quinta Sala del Superior Tribunal de Justicia [Brasil], 5 de octubre de 2017).

Autos N.º 0150735-64.2008.8.26.0002 (Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo [Brasil], 16 de diciembre de 2013).

Comunidad Indígena Gavião da Montanha, REsp N.º 990.085/PA (Superior Tribunal de Justicia [Brasil], 19 de febrero de 2008).

Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica (Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, 2004).

Constitución de la República Federativa de Brasil (Asamblea Nacional Constituyente [Brasil], 5 de octubre de 1988).

Decreto-Ley N.º 5.452, de Consolidación de las leyes laborales (Presidencia de la República [Brasil], 1 de mayo de 1943). *Diário Oficial da União*, 9 de agosto de 1943.

Decreto-Ley n.º 114-A/2023, que traspone la Directiva (UE) 2020/1828 relativo a las acciones colectivas para la protección de los intereses de los consumidores (Presidencia del Consejo de Ministros [Portugal], 2023). *Diário de la República*, (234), Serie I, 2.º Suplemento, 5 de diciembre de 2023.

Decreto-Ley N.º 4.657, Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño (Presidencia de la República [Brasil], 4 de septiembre de 1942). *Diário Oficial da União*, 9 de septiembre de 1942.

Expediente N.º 5001307-87.2020.8.13.0090 (Segundo Juzgado Civil, Penal y de Ejecuciones Penales de la Comarca de Brumadinho [Brasil], 5 de junio de 2020).

Hábeas Corpus N.º 148.459 (Primera Sala del Supremo Tribunal Federal [Brasil], 19 de febrero de 2018).

Hábeas Corpus N.º 143.641/SP (Pleno del Supremo Tribunal Federal [Brasil], 20 de febrero de 2018).

Ley N.º 4.717, de Acción Popular (Congreso Nacional [Brasil], 29 de junio de 1965). *Diário Oficial da União*, 5 de julio de 1965.

Ley N.º 6.001, Estatuto del Indio (Congreso Nacional [Brasil], 19 de diciembre de 1973). *Diário Oficial da União*, 21 de diciembre de 1973.

Ley N.º 7.347, de la Acción Civil Pública (Congreso Nacional [Brasil], 24 de julio de 1985). *Diário Oficial da União*, 25 de julio de 1985.

Ley N.º 8.078, Código de Defensa del Consumidor (Congreso Nacional [Brasil], 11 de septiembre de 1990). *Diário Oficial da União*, 12 de septiembre de 1990.

Ley N.º 8.069, Estatuto del Niño y del Adolescente (Congreso Nacional [Brasil], 13 de julio de 1990). *Diário Oficial da União*, 16 de julio de 1990.

Ley N.º 8.429, sobre la Improbidad Administrativa (Congreso Nacional [Brasil], 2 de junio de 1992). *Diário Oficial da União*, 3 de junio de 1992.

Ley N.º 1/2000, de Enjuiciamiento Civil (Cortes Generales [España], 2000). *Boletín Oficial del Estado*, 8 de enero de 2000.

Ley N.º 10.741, Estatuto de los Ancianos (Congreso Nacional [Brasil], 1 de octubre de 2003). *Diário Oficial da União*, 3 de octubre de 2003.

Ley N.º 12.016, de Mandato de Seguridad (Congreso Nacional [Brasil], 7 de agosto de 2009). *Diário Oficial da União*, 10 de agosto de 2009.

Ley N.º 13.105, Código de Proceso Civil (Congreso Nacional [Brasil], 16 de marzo de 2015). *Diário Oficial da União*, 17 de marzo de 2015.

Ley N.º 31, Disposiciones de demanda colectiva (Parlamento [Italia], 12 de abril de 2019). *Gaceta Oficial*, (92), 18 de abril de 2019.

Proyecto de Ley N.º 3/2025, regulación del proceso estructural y de las decisiones estructurales (Senado Federal [Brasil], 2025).

Real Decreto N.º 1443, Código de Procedimiento Civil (Reino de Italia, 28 de octubre de 1940).

Recomendación N.º 163/2025, directrices para la tramitación de procesos estructurales (Consejo Nacional de Justicia [Brasil], 2025).

Recomendación de la Comisión Europea 2013/396/UE (Comisión Europea, 2013). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L(201), 60-65, 11 de junio de 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013H0396>

Resolución Normativa N.º 149/2025, actuación de la Abogacía General de la Unión en procesos estructurales (Abogacía General de la Unión [Brasil], 2025).

Verbraucherrecht durchsetzungsgesetz (VDuG), Ley de ejecución de los derechos de los consumidores (Parlamento Federal [Alemania], 2023). *BGBI. I S.*, p. 1100, 12 de octubre de 2023. <https://www.gesetze-im-internet.de/vdug/BJNR11000023.html>