

Justicia gratuita en materia ambiental



*Lucía Martín**

I. Introducción

El presente trabajo tiene como finalidad responder el interrogante sobre si las demandas y/o acciones judiciales que tienen por objeto la protección del medio ambiente, sea en la búsqueda de la prevención, la recomposición y/o de la indemnización pertinente, gozan o deberían gozar del beneficio de la “justicia gratuita”.

Desde ya adelanto que no existe una disposición legal que expresamente así lo disponga, como sucede en el caso de los derechos de consumidores. En función de ello, intentaré encontrar la respuesta haciendo un recorrido por la normativa que rige en materia ambiental (nacional e internacional), los principios aplicables y los casos jurisprudenciales que pude encontrar, emitidos por la justicia nacional.

Asimismo, me parece interesante hacer un resumen sobre lo regulado en materia de derechos de consumidores y usuarios y lo expresado por la CSJN en el fallo “ADDUC”,¹ con la intención de evaluar si los lineamientos allí desarrollados podrían ser extrapolados a cuestiones ambientales judicializadas,

* Abogada (egresada de la UBA-Facultad de Derecho), Secretaria Federal del Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 12; docente de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ) -Seminario Acción de Amparo y Acción Declarativa de Inconstitucionalidad-; docente y disertante del Curso de Capacitación del fuero contencioso administrativo federal; replicadora del Programa “Talleres de Trabajo para una Justicia con Perspectiva de Género” de la Oficina de la Mujer de la CSJN para el fuero indicado y socia de “Red de Mujeres para la Justicia”.

¹ CSJN Fallos 344:2835.

ya que en ambos casos se trata de derechos de incidencia colectiva, incorporados como derechos de tercera generación en la reforma constitucional de 1994 y el interés en resolver las cuestiones no atañe solo a quien inicia la acción sino a la sociedad en su conjunto.

Ello, claramente, no con la intención de considerar aplicable la normativa de consumidores a lo ambiental, sino para hacer un recorrido de los razonamientos hasta ahora delineados a fin de reflexionar sobre si podría pensarse también la gratuidad para los casos ambientales.

Adelanto mi posición en cuanto considero que, encontrándose en juego derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto un bien colectivo (medio ambiente sano), la persona (física o jurídica) que se pone al hombro una demanda por motivos ambientales, cuyos principales objetivos son la prevención del daño y la recomposición del ambiente, y cuya solución judicial generará un beneficio a toda la comunidad, debería gozar del beneficio de la justicia gratuita.

II. Justicia gratuita determinada por la Ley N° 24240. Fallo “ADUCC”

Entonces, traigo a colación lo que sucede en materia de derechos de consumidores, por cuanto al tratarse de derechos de incidencia colectiva, entiendo que podría tener similitudes con los casos de reclamos por cuestiones ambientales.

La Ley N° 24240, en su artículo 53, establece que:

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

En idéntico sentido, el artículo 55 dispone que “Las acciones judiciales iniciadas en defensa de intereses de incidencia colectiva cuentan con el beneficio de justicia gratuita”.

Al respecto, la CSJN en los autos “ADDUC”² determinó que una razonable interpretación armónica de los artículos 53 y 55 de la Ley N° 24240 (con las modificaciones introducidas por la Ley N° 26361) permitía sostener que el Congreso Nacional había tenido la voluntad de eximir a quienes inician una acción en los términos de la Ley de Defensa del Consumidor del pago de las costas del proceso, en tanto la norma no requiere a quien demanda en el marco de sus prescripciones la demostración de una situación de pobreza para otorgar el beneficio, sino que se lo concede automáticamente y solo en determinados supuestos –esto es, en acciones iniciadas en defensa de intereses individuales– se admite que la contraparte acredite la solvencia del actor para hacer cesar la eximición.

² CSJN Fallos 344:2835.

Asimismo, el alto tribunal destacó que al brindar la ley a la demandada la posibilidad de probar la solvencia del actor para hacer caer tal beneficio, quedaba claro que la eximición prevista incluía a las costas del proceso pues, de no ser así, no se advertía cuál sería el interés que podría invocar el demandado para perseguir la pérdida del beneficio de su contraparte.

Recordó lo destacado por el convencional De la Rúa en la Convención Constituyente, quien señaló que, desde una óptica procesal, la efectividad de los derechos de los consumidores exige la eliminación de los obstáculos para el acceso a la justicia, constituidos, entre otros, por la onerosidad de los procesos judiciales.

También en el precedente “Consumidores Financieros Asociación Civil p/ su defensa c/ Nación Seguros S.A.”,³ la Corte señaló –en ocasión de resolver una petición relativa a la exención del depósito previsto en el artículo 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación– que:

La efectiva vigencia de este mandato constitucional, que otorga una tutela preferencial a los consumidores [en referencia al art. 42 citado], requiere que la protección que la Constitución Nacional encomienda a las autoridades no quede circunscripta solo al reconocimiento de ciertos derechos y garantías sino que además asegure a los consumidores la posibilidad de obtener su eficaz defensa en las instancias judiciales (considerando 4°).

Y, en el mismo precedente, afirmó que “la gratuidad del proceso judicial configura una prerrogativa reconocida al consumidor dada su condición de tal, con el objeto de facilitar su defensa cuando se trate de reclamos originados en la relación de consumo” (considerando 6°).

Es decir, según la interpretación del alto tribunal, el “beneficio de justicia gratuita” que se encuentra regulado en materia de defensa del consumidor, abarca todos los gastos que irroga una actuación judicial, entre los que se encuentran el pago de la tasa de justicia, el depósito previsto en el artículo 286 del CPCCN y las costas del proceso –que pueden ser asignadas tanto en una sentencia definitiva, como en algún interlocutorio que resuelva una cuestión procesal–.

Puede inferirse, entonces, que la incorporación del beneficio de justicia gratuita debe entenderse como la pretensión de remover los obstáculos que impedirían a la mayoría de los usuarios y consumidores recurrir a la justicia para hacer valer la vulneración de un derecho, porque no están en condiciones de contratar los servicios de un profesional del derecho ni de afrontar los gastos que demande una pretensión judicial en concreto.

³ CSJN Fallos 338:1344.

III. Justicia gratuita en materia ambiental

Corresponde recordar que el artículo 41 de la Constitución Nacional –incorporado por la Convención Reformadora de 1994 en la primera parte de la Constitución Nacional, dentro del capítulo titulado “Nuevos Derechos y Garantías”– establece que:

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

A continuación, asigna un rol fundamental a las autoridades públicas al designarlas como encargadas de la protección de este derecho, de la utilización racional de los recursos naturales, de la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y de la información y educación ambientales.

Por otro lado, pone en cabeza de la nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y de las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

De la consulta de los debates llevados a cabo en la Convención Constituyente con motivo de su consagración expresa surge que:

En función del avance de la producción industrial y de los nuevos métodos de cultivo y crianza, ha surgido una nueva serie de problemas relacionados a estos temas que hacen al deterioro del ambiente, causado por la polución del aire y de las aguas, por el daño a la estructura de los suelos y por los problemas humanos sanitarios de marginación y de anomia que están relacionados con lo anterior. Podríamos decir que todos estos problemas configuran la base real que hacen necesario el tratamiento del tema en el más alto nivel normativo, para enmarcar las acciones de protección al medio y para velar por los derechos de los habitantes respecto de esta cuestión.⁴

En otro orden, en el marco del debate por la incorporación del artículo 43 de la CN se dijo que:

Afirmar el acceso a vivienda digna, como dice el artículo 14 bis, el acceso al adecuado alimento, a la salud, al empleo, si no hubiera mecanismos que pudieran resolver ese compromiso de la norma, impli-

⁴ Convención Nacional Constituyente, 13ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación) 20 de julio de 1994, pág. 1617.

caría sublimar en el mundo de lo imaginario de la norma aquello que no es resuelto en la vida cotidiana. Sería –perdónenme la imagen– como si tuviéramos un nuevo televisor plantado frente a nuestra vista, a nuestros ojos, en lugar de tener un instrumento social de resolución de la necesidad, que es lo que estamos buscando aquí.⁵

Así, en cumplimiento del mandato constitucional, el 6/11/2002 el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 25675 de Política Ambiental Nacional, determinando los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

Entre sus objetivos (art. 2) encontramos los de “Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas” y “Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria”.

Dentro de las prescripciones establecidas por la ley, el artículo 4 explicita los principios de política ambiental tanto para la interpretación de la ley como de otra norma reguladora de políticas y sistemas de gestión ambientales.

En ese conjunto, quiero destacar dos principios que resultan basales para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente. El principio de prevención que establece que “Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir” y el principio precautorio que dispone que “Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente”.

Por otro lado, del artículo 27 al artículo 33 se establecen las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva. Y el artículo 30 determina quiénes tienen legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado a través de acciones judiciales de recomposición o de indemnización pertinente.

Cabe aclarar que la indemnización a la que hace referencia la ley, además de ser la última opción por cuanto solo está prevista para el caso en que no se pueda lograr la recomposición del ambiente, no se refiere al ámbito individual de los ciudadanos que pudieren sufrir un daño personal por el daño ambiental, sino a la indemnización por el perjuicio generado al colectivo, estableciendo que el eventual monto indemnizatorio deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental que se crea por la ley, el cual será administrado por la autoridad de aplicación (art. 28).

5 Convención Nacional Constituyente, 29ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación) 11 de agosto de 1994, pág. 4053.

Por su parte, el artículo 32 establece que “El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie”.

Viene al caso citar también el Acuerdo de Escazú, que es el primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe y el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales. Fue adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018, y Argentina lo aprobó en 2020 mediante la Ley N° 27566.

Este acuerdo tiene como principales objetivos garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos a -el acceso a la información ambiental; -la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y -el acceso a la justicia en asuntos ambientales.⁶

En lo que aquí interesa, me voy a detener en el último de los objetivos, relativo al derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales. El artículo 8, punto 3) establece que:

Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con: a) órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental; b) procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos; c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional; d) la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente.

Asimismo, el punto 4) del mentado artículo determina que, para facilitar el acceso a la justicia del público en asuntos ambientales, cada parte establecerá “a) medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia”, y el punto 5) que:

Para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia, cada Parte atenderá las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad mediante el establecimiento de mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, según corresponda.

Es decir, tanto la Ley N° 25675, como el Acuerdo de Escazú (aprobado por Ley N° 27655) pregonan la reducción y/o eliminación de barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia en acciones relacionadas con la defensa al medio ambiente, entre las que podemos encontrar la onerosidad de los procesos judiciales.

⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (LC/PUB.2018/8/Rev.1), Santiago, 2022.

Tal como señalé al comienzo, entiendo que, en base a la normativa reseñada y atendiendo al carácter de bien colectivo que detenta el medio ambiente, las acciones promovidas en defensa de un ambiente sano deberían gozar del beneficio de la justicia gratuita, sea que fueran iniciadas por una persona individual o por una asociación –cuyos objetivos de creación tengan relación directa con la acción enjuiciada–, y siempre que se busque la protección y/o recomposición del ambiente como bien colectivo y no se trate de reclamaciones por daños individuales.

Repárese incluso que aun cuando se reclamara en una demanda un resarcimiento económico por la imposibilidad de volver el ambiente a su estado anterior, la indemnización que eventualmente otorgue la justicia debe ser depositada en el Fondo de Composición Ambiental creado por la ley, por lo que tampoco parecería lógico que la persona que inicia un reclamo colectivo pague los gastos proporcionales a una indemnización que no es para su exclusivo beneficio.

Así lo ha entendido la justicia contencioso administrativo federal en la causa “Asociación Inquietudes Ciudadanas”,⁷ en la cual se reclama el daño ambiental de incidencia colectiva, en función de las instalaciones de antenas de telefonía celular, con sustento en los artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional, Ley de Política Ambiental Nacional N° 25675 y 123 de la CABA y Pactos Internacionales incorporados por el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional, siendo que la asociación actora actúa en defensa de intereses colectivos relacionados con la preservación, mantenimiento y remediación del medio ambiente.

Allí se dijo en primera instancia que:

El art. 32 de la ley de Política Ambiental Nacional (N° 25.675) dispone que “El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie”, lo cual, desde una óptica procesal, implica la eliminación de los obstáculos para el acceso a la justicia, constituidos, entre otros, por la onerosidad de los procesos judiciales. Desde esta perspectiva, de conformidad con lo establecido por el art. 32 citado precedentemente, el art. 55 de la ley 24.240, así como la conformidad prestada por el Sr. Representante del Fisco en estas actuaciones (v. DEOX incorporado el 28/2/2023) cabe concluir que deviene aplicable al caso de autos la “gratuidad del proceso judicial”, con los alcances establecidos por la CSJN en el precedente “ADDUC”.

Ahora bien, esta decisión fue revocada por la Sala IV de la Excma. Cámara de Apelaciones del fuero⁸ y se encuentra actualmente en trámite con el recurso extraordinario federal ante la CSJN.

7 Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 12, Secretaría N° 23, causa N° 16561/20 “ASOCIACION INQUIETUDES CIUDADANAS C/ GCBA Y OTRO S/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”, resolución del 17/4/2023.

8 CNCAF, Sala IV in re “16562/2020/3/CA2: “Incidente N° 3 – Actor: Asociación Inquietudes Ciudadanas – Demandado: GCBA y otro s/ Inc. Apelación”, resolución del 3/11/2023.

La Alzada entendió que, si bien el régimen de la Ley N° 24240 admite la gratuidad del proceso, supedita su concesión a un sujeto activo taxativamente previsto: las “asociaciones de consumidores y usuarios” así reconocidas por la autoridad de aplicación. En ese sentido, remarcó que:

La claridad del precepto veda una interpretación elástica que haga extensible el criterio a toda otra asociación que carezca de tales características. Máxime cuando la regla más segura de interpretación –frente al empleo de determinadas palabras en un cuerpo normativo– es que esos términos no son superfluos, sino que su inclusión se ha realizado con algún propósito, por lo que, en definitiva, el fin primordial del intérprete es dar pleno efecto a la voluntad del legislador (*Fallos* 331:866; 338:488, entre otros).

A ello agregó que el temperamento apuntado no resultaba conmovido por el artículo 32 de la Ley N° 25675 de Política Nacional Ambiental, ya que entendió que la garantía que otorga dicha norma para el “acceso a la justicia” se refiere al otorgamiento de las más amplias facultades judiciales por parte de la magistratura a fin de suplir, sanear o complementar cualquier omisión o imperfección tangencial que pudiese impedir la adecuada prosecución del pleito, pero no así a la “gratuidad del litigio” respecto de lo cual el legislador nada ha dicho.

Continuó diciendo, que “Tal omisión genera un marcado contrapunto con lo que se desprende del articulado de la ley 24.240; circunstancia que veda la posibilidad de extender –siquiera elípticamente– los alcances del cuerpo legal más favorable al más restrictivo.”

Finalmente, en la resolución en examen, el Superior destacó que frente a la existencia del instituto del beneficio de litigar sin gastos que emerge del artículo 78 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, no se vislumbraba valladar alguno para el “acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales” que propugna el artículo 32 de la Ley N° 25675.

En cuanto a esto último, me interesa exponer que, si bien cualquier accionante se encuentra habilitado para acceder a un beneficio de litigar sin gastos, su concesión depende de la acreditación de los extremos de pobreza pertinentes. Y podría suceder que alguna persona y/o asociación no tengan inconvenientes económicos en afrontar determinados gastos, pero me surge el interrogante de si resulta correcto que se haga cargo de ellos cuando lo que en definitiva se busca resolver en la causa es un problema ambiental que perjudica a toda la comunidad. Incluso considero que la obligación de tener que hacerse cargo de determinados gastos puede desmotivar a la ciudadanía a iniciar este tipo de acciones.

En fin, a la espera de una posible decisión por parte de la CSJN, por el momento, la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal consideró que no existe en materia ambiental la “justicia gratuita”, por cuanto no ha sido expresamente regulada normativamente.

IV. Conclusión

A fin de que el derecho a un ambiente sano garantizado por la Constitución Nacional y por instrumentos internacionales resulte operativo, y no meramente declarativo, resulta fundamental que no existan obstáculos de acceso a la justicia como puede ser la onerosidad de los procesos judiciales, que implica no solo el pago de la tasa de justicia, sino también el eventual costo de las costas judiciales que pudieran devenir como consecuencia de la tramitación de la causa.

Me interesa aclarar que de ninguna manera se intenta aquí sentar dogmáticamente una postura acabada sobre la gratuidad en los procesos en que se discuten cuestiones ambientales, sino únicamente establecer un punto de partida lo más sólido posible para avanzar en el examen y en la posibilidad de legislar al respecto. Ello por cuanto no puede soslayarse que es el Congreso de la Nación el que fija los tributos y, por ende, el que puede establecer las exenciones (art. 75, inc. 2° de la Constitución Nacional y *Fallos* 317:1505 y 322:2890), siempre, claro está, que los procesos se ventilen ante la Justicia Nacional.

Pero, considero que existe una basta regulación normativa que pregona la eliminación de barreras para el acceso a la justicia cuando se trata del ejercicio de las acciones por daño ambiental iniciadas en los términos de la Ley General al Ambiente y en defensa del derecho a un ambiente sano, regulado por el artículo 41 de la Constitución Nacional, y es sabido que una de las principales barreras se relaciona con la onerosidad de los procesos judiciales.

Es simplemente poner a disposición de la ciudadanía los procedimientos y herramientas necesarias y accesibles para hacer efectivo el derecho a petitionar el cumplimiento del ejercicio de este derecho crucial para la vida humana –un ambiente sano– a través de un sistema adecuado de protección fundado en la disminución de los costos judiciales.

Además, debe recordarse que en materia ambiental se habla de compromiso actual y hacia el futuro, en tanto se trata de un derecho intergeneracional, siendo que el ambiente va a ser heredado por las generaciones futuras y la idea es que puedan vivir por lo menos en condiciones tan buenas o aun mejores que las actuales.

No podemos olvidar que no solo estamos hablando de derechos sino también de obligaciones por parte de la ciudadanía en la búsqueda constante de vivir en un ambiente sano.

En ese sentido se ha expedido la CSJN en la conocida causa “Mendoza”⁹ al sostener que la tutela del ambiente importa “el cumplimiento de los deberes que cada uno de los ciudadanos tienen respecto del cuidado de los ríos, de la diversidad de la flora y la fauna, de los suelos colindantes, de la atmósfera”. Y disponer que

⁹ CSJN causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”, resolución del 20/6/2006.

Estos deberes son el correlato que esos mismos ciudadanos tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras, porque el daño que un individuo causa al bien colectivo se lo está causando a sí mismo. La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales.

Referencias bibliográficas

CSJN *Fallos* 344:2835.

CSJN *Fallos* 338:1344.

Convención Nacional Constituyente, 13ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación) 20 de julio de 1994.

Convención Nacional Constituyente, 29ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación) 11 de agosto de 1994.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (LC/PUB.2018/8/Rev.1), Santiago, 2022.

Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 12, Secretaría N° 23, causa N° 16561/20 “ASOCIACION INQUIETUDES CIUDADANAS C/ GCBA Y OTRO S/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”, resolución del 17/4/2023.

CNCAF, Sala IV in re “16562/2020/3/CA2: “Incidente N° 3 – Actor: Asociación Inquietudes Ciudadanas – Demandado: GCBA y otro s/ Inc. Apelación”, resolución del 3/11/2023.

CSJN causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”, resolución del 20/6/2006.