

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 13 | n. 1 | janeiro/abril 2022 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



La revocación del acto administrativo de autorización ambiental

The revocation of the administrative act of environmental authorization

Alfonso Buteler*

Universidad Nacional de Córdoba (Córdoba, Argentina)

alfonso@buteler.com.ar

<https://orcid.org/0000-0003-0516-631X>

Recibido: 08/01/2022

Aprovado: 22/04/2022

Received: 01/08/2022

Approved: 04/22/2022

Resumen

La investigación tiene por objeto estudiar el alcance de la estabilidad de los actos administrativos de autorización ambiental y, en su caso, establecer cuáles son los recaudos que deben cumplirse para que la revocación sea constitucionalmente posible.

Palabras clave: acto administrativo; autorización ambiental; estabilidad; regulación; revocación.

Abstract

Como citar este artículo/How to cite this article: BUTELER, Alfonso. La revocación del acto administrativo de autorización ambiental. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 13, n. 1, p. 243-273, jan./abr. 2022. doi: 10.7213/revdireconsoc.v13i1.29947

* Docente de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (Córdoba, Argentina). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Córdoba). Magíster en Derecho Administrativo (Universidad Austral). Secretario de Investigaciones de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Director de la Sala de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados de Córdoba. E-mail: alfonso@buteler.com.ar.

The purpose of the investigation is to study the scope of the stability of the administrative acts of environmental authorization and, where appropriate, to establish what are the precautions that must be met so that the revocation is constitutionally possible.

Keywords: *administrative act; environmental authorization; stability; regulation; revocation.*

Sumario

I. Introducción. II. La estabilidad de acto administrativo. III. Revocación y derecho de propiedad. IV. El acto administrativo de autorización ambiental. V. La estabilidad del acto de autorización o aprobación ambiental. VI. La revocación de los actos administrativos de autorización ambiental. VII. Reflexiones finales: el papel de la modificación del acto administrativo. Referencias.

I. Introducción

El presente trabajo tiene por objeto estudiar el alcance de la estabilidad de los actos administrativos de autorización ambiental y, en su caso, establecer cuáles son los recaudos que deben cumplirse para que la revocación sea constitucionalmente posible. Asimismo, indagaremos sobre las diversas alternativas sobre las distintas alternativas que puede tener lugar en materia de revocación.

Es dable advertir que el tema propuesto se presenta como un tema de interés para la ciencia jurídica con incidencia ambiental, en virtud de que se trata de uno de los problemas centrales de nuestro tiempo cuya falta de claridad determina innumerables problemas jurídicos y ambientales como consecuencia de la falta de criterios normativos claros para definir la cuestión.

En efecto, según sea la respuesta al interrogante planteado y su justificación se podrá proceder a establecer si aquellas actividades, obras o proyectos que han sido autorizadas o aprobadas por la autoridad ambiental mediante un acto administrativo tienen estabilidad y pueden continuar desarrollándose o, si por el contrario, son pasibles de revocación.

Nuestro trabajo pretende abordar este tópico, procurando desentrañar el verdadero significado que se le pretende atribuir a la autorización o aprobación ambiental analizando las diversas posiciones doctrinarias, jurisprudenciales y las legislaciones que regulan la materia.

Ello es así porque la indeterminación de la cuestión tiene la potencialidad para provocar indeseables consecuencias jurídicas y ambientales en el momento en que los operadores jurídicos deben ejercer

su poder de acción, o bien resolver cuestiones litigiosas, como consecuencia de las imprecisiones apuntadas y la carencia de criterios uniformes sobre el tema.

En definitiva es necesario desentrañar, cuál es el verdadero alcance de los actos administrativos ambientales de autorización o aprobación y desentrañar la cuestión relativa al alcance de su estabilidad.

II. La estabilidad de acto administrativo

Como se sabe existe cierto consenso en afirmar que el acto administrativo constituye una declaración de voluntad, de carácter unilateral, dictada en ejercicio de función administrativa que produce efectos jurídicos individuales (BOCANERA SIERRA, 2005, p. 41).

A partir de esa base conceptual, se ha dispuesto que el acto administrativo posee los siguientes caracteres: a) Presunción de legitimidad;¹ b) Ejecutoriedad;² c) Estabilidad o inmutabilidad;³ d) Irretroactividad⁴ y e) Impugnabilidad (GORDILLO, 2000, p. VI-34).

En lo referido a la estabilidad ello implica que el acto que otorga derechos mantiene los efectos producidos desde su notificación al destinatario, mientras no sea revocado por la administración pública, sea por razones de ilegitimidad o de mérito oportunidad o conveniencia, o declarado nulo por el Poder Judicial (GORDILLO, 2000, p. VI-2; SARRIA, 1961. p. 135).

Ahora bien, no puede desconocerse que el grado de estabilidad de un acto administrativo depende del marco constitucional y legal de un determinado sistema jurídico.

En el caso del sistema federal argentino la Ley 19.549 establece los recaudos normativos a los fines de la revocación de los actos administrativos.

Con relación a los actos nulos dispone (art. 17):

El acto administrativo afectado de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad aun en sede administrativa. No obstante, si el acto hubiere generado prestaciones que estuviere en vías de cumplimiento solo se podrá impedir su subsistencia

¹ Art. 12 de la Ley 19549.

² Art. 12 de la Ley 19549.

³ Arts. 17 y 18 de la Ley 19549.

⁴ Art. 13 de la Ley 19549.

y la de los efectos aún pendientes mediante declaración judicial de nulidad.

Luego, en lo referido a la revocación de actos regulares prescribe lo siguiente (art. 18):

El acto administrativo regular, del que hubieren nacido derechos subjetivos a favor de los administrados, no puede ser revocado, modificado o sustituido en sede administrativa una vez notificado. Sin embargo, podrá ser revocado, modificado o sustituido de oficio en sede administrativa si el interesado hubiere conocido el vicio, si la revocación, modificación o sustitución del acto lo favorece sin causar perjuicio a terceros y si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario. También podrá ser revocado, modificado o sustituido por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando los perjuicios que causare a los administrados. (art. 18)

Posteriormente, a través de las diversas decisiones la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ido determinando el alcance de tales preceptos normativos y estableciendo el alcance legal y constitucional de la estabilidad del acto administrativo y su relación con el derecho constitucional de propiedad, tal como veremos en este trabajo.

III. Revocación y derecho de propiedad

1. Visión constitucional

Antes de ingresar en el análisis del objeto de nuestro trabajo corresponde abordar la cuestión en el marco constitucional a partir de la tutela del derecho de propiedad.

Como la mayoría de los derechos, no puede predicarse el carácter absoluto del derecho de propiedad en virtud de lo dispuesto en el art. 14 de la Constitución Argentina. En tal sentido ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación que “es indudable que el derecho de propiedad, como cualquier otro reconocido por la Constitución, se halla sujeto a las leyes que

reglamentan su ejercicio; pero el poder de reglamentar el derecho sustancial no llega, desde luego, a consentir la posibilidad de invalidarlo”.⁵

Sin perjuicio de ello, la cláusula que impacta con su contenido en el instituto de la revocación es el art. 17 de la Ley Fundamental cuando dispone que “La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada”.

Como puede apreciarse, el texto constitucional establece como regla la inviolabilidad de la propiedad y la posibilidad de su privación solo a partir de una sentencia fundada en ley, que sea el producto de un proceso ante los tribunales de justicia. Luego, establece el instituto expropiatorio como excepción a dicha regla para lo cual exige la declaración de utilidad pública por ley e indemnización previa.

A partir de ello, cabe preguntarse si los derechos que surgen de un acto administrativo resultan alcanzados por dicha garantía de propiedad. Ese interrogante ha sido contestado de manera afirmativa por la Corte Suprema al fijar un concepto amplio del derecho de propiedad en la causa “Bourdié”⁶ y en “Metalmeccánica”,⁷ estableciendo el criterio según el cual los derechos que emanan de un acto administrativo quedan comprendidos en el concepto de propiedad constitucional.

2. Derechos adquiridos y expropiación

Como hemos visto, en el sistema constitucional argentino el derecho de propiedad no es absoluto. La Ley Fundamental, en el art. 17, al regular los alcances de la garantía de la inviolabilidad de la propiedad en nuestro sistema constitucional, establece las pautas que debe cumplir la expropiación por causas de utilidad pública.

Primero, indica que debe estar precedida del dictado de una ley formal, es decir emanada del órgano legisferante (Congreso Nacional, legislaturas provinciales y Concejos deliberantes municipales), por medio de la cual se declare la utilidad pública del bien sujeto a la expropiación.

⁵ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. **Fallos: 122:209; 278:232**, disidencia de los jueces Marco Aurelio Risolía y Margarita Argúas.

⁶ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. **Fallos, 145:307** “Bourdié” (1925).

⁷ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. **Fallos, 296:672**, Metalmeccánica S.A.” (1976).

Además, dispone que el desapoderamiento del bien deba estar precedido del pago de una indemnización.

Con relación a ello, ha dicho la Corte Suprema que “La discreción de los poderes colegisladores y la indemnización del propietario, son elementos más que suficientes para asegurar con fundamento que la propiedad es inviolable en todo el territorio de la Nación, o por lo menos, no sería posible encontrar parte alguna en que estuviese rodeada de mayores garantías.”⁸

3. Los derechos adquiridos en la Ley 19.549

La misma lógica protectoria de los derechos adquiridos que emanan de un acto administrativo surge de algunas cláusulas de la Ley 19.549, en consonancia con lo que establece la Constitución Nacional.

En tal sentido, el art. 17 de dicho cuerpo legal no permite la revocación en sede administrativa de los actos administrativos nulos cuando se han generado derechos subjetivos en cumplimiento, imponiendo la obligación de lograr su anulación en sede judicial. Ello, sin perjuicio de lo que estableció la Corte Suprema en la causa “Almagro”,⁹ la Procuración del Tesoro de la Nación¹⁰ o lo que establece el régimen de procedimiento administrativo de la Ciudad de Buenos Aires¹¹, respecto de la posibilidad de revocar ante la presencia de derechos adquiridos cuando existe conocimiento del vicio por parte del administrado. La inconstitucionalidad de ese criterio ya lo hemos denunciado en otra oportunidad (BUTELER, 2013, p. 1143).

En la misma, línea el art. 13 dispone que “El acto administrativo podrá tener efectos retroactivos –siempre que no se lesionaren derechos adquiridos– cuando se dictare en sustitución de otro revocado o cuando favoreciere al administrado”.

Como puede apreciarse, dicha norma también tiene por objeto respetar el valladar que importa la existencia de un derecho adquirido derivado del dictado de un acto administrativo.

IV. El acto administrativo de autorización ambiental

⁸ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. **Fallos 33:162**, “Municipalidad de la Capital c/ Isabel A. Elortondo” (1888).

⁹ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. **Fallos 321:169**, “Almagro Gabriela y otra” (1998).

¹⁰ P.T.N., Dictámenes 153:213, 261:118, entre otros.

¹¹ Es importante recordar que el art. 17 de régimen de procedimientos administrativos de la Ciudad de Buenos Aires permite la revocación del acto administrativo irregular del que han nacido derechos subjetivos en cumplimiento en los casos en que el interesado haya tenido conocimiento del vicio.

1. Introducción

La autorización constituye una técnica de intervención estatal, consagrada normativamente, mediante la cual el Estado exige que cierta actividad se desarrolle previa intervención de la administración pública y bajo las condiciones previstas en el ordenamiento jurídico aplicable a la especie. Además, se configura a partir de la existencia de derechos preexistentes por parte del sujeto que la solicita, lo que hace que sea siempre de carácter declarativo (CASSAGNE, 1995, p. 1174-1189).

Una de las particularidades que presentan las autorizaciones es que los derechos que ellas otorgan deben desarrollarse bajo los lineamientos fijados por el régimen jurídico que resulte aplicable. Por tal motivo, en caso de incumplimiento aparece la posibilidad de revocación por incumplimiento, tal como veremos luego.

La irrupción y avance del derecho ambiental en nuestro sistema jurídico a partir de las novedades que introdujo la Reforma Constitucional de 1994 en los arts. 41 y 43, y el dictado de la Ley 25.675 (Ley General del Ambiente) promulgada en el año 2002, se ha consagrado –entre otras cuestiones– la obligación previa de los proponentes del desarrollo de ciertos proyectos, obras o actividades de cumplir con la Evaluación de Impacto Ambiental (arts. 8, 11, 12 y 13) y, posteriormente, obtener una autorización o aprobación por parte de las autoridades ambientales competentes.

A partir de lo expuesto, ha tomado auge en las últimas décadas la exigencia de contar con una autorización ambiental para el desarrollo de ciertas actividades u obras.

2. Denominación

Antes de ingresar en el estudio de esa figura es importante destacar que el acto de autorización o aprobación ambiental recibe diversas denominaciones en el derecho comparado. En el caso de España se llama autorización ambiental integrada (Leyes 16/2002 y 5/2013) mientras que en otras latitudes ha recibido el nombre de licencia ambiental (Colombia) o permiso ambiental (Portugal, El Salvador).

3. Noción

De este modo, la autorización ambiental constituye el acto administrativo que emite la autoridad de aplicación que permite el ejercicio de la actividad, obra o proyecto, como el resultado de la evaluación de impacto ambiental y el resto de los procedimientos establecidos por el ordenamiento jurídico aplicable a la especie (audiencias públicas, participación ciudadana, acceso a la información, etc.)

Incluso, la figura de la autorización ambiental es receptada por el Acuerdo de Escazú.¹² En tal sentido, allí se dice que

Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional. Cada Parte garantizará mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud.

En el caso del derecho colombiano el Decreto 1076 de 2015, en su art. 2.2.2.3.1.3., la define de la siguiente manera:

La licencia ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada. La licencia ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos

¹² El 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, adoptado en Escazú (Costa Rica), el 4 de marzo de 2018, constituye el primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe. Este acuerdo está abierto a los 33 países de América Latina y el Caribe, ha sido suscripto por muchos de ellos, entre los que cabe mencionar a la República Argentina que adhirió al mismo mediante la Ley 27.566.

naturales renovables, que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad. El uso aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, deberán ser claramente identificados en el respectivo estudio de impacto ambiental. La licencia ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad. Ningún proyecto, obra o actividad requerirá más de una licencia ambiental.

En el derecho español, el Real Decreto Legislativo 1/2016 que aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación dice: 3.2. «Autorización ambiental integrada»: la resolución escrita del órgano competente de la comunidad autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta ley. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación

De este modo, la autorización ambiental es una autorización de funcionamiento, que se obtiene bajo la condición o el compromiso de mantener en todo momento la actividad en respecto del bien ambiental.

4. Particularidades

Expuesto lo anterior, destacaremos seguidamente algunas particularidades que presenta la autorización ambiental.

a) La necesidad de la declaración previa de impacto ambiental

En primer lugar, debe destacarse que en la generalidad de los sistemas jurídicos la autorización ambiental debe estar precedida de la declaración de impacto ambiental, pues esta es instrumental a aquella (SANZ RUBIALEZ, 2021, p. 258).

En tal orden de ideas, el art. 12 de la Ley n° 25675, que constituye un sistema de presupuesto mínimos que debe cumplirse en todo el territorio nacional, dice: “Las personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente. Las autoridades competentes

determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular y, en consecuencia, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados”.

Conforme se ha dicho se trata de una “instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana”.¹³

Es importante destacar que en el derecho argentino la declaración de impacto ambiental se considera un acto administrativo,¹⁴ lo que no coloca frente a un acto interdependiente o complejo respecto de la autorización ambiental. Ello a diferencia de otros sistemas jurídicos como el español en donde no tiene esa naturaleza jurídica sino que se la considera un acto preparatorio.¹⁵

La Corte Suprema argentina ha dejado en claro el vínculo existente entre la declaración de impacto ambiental y la autorización ambiental.

En particular la causa “Mamani”¹⁶ sostuvo que:

...las irregularidades del procedimiento de evaluación de impacto ambiental que caracterizaron este pedido de desmonte revisten carácter de suficiente gravedad para justificar la nulidad de las autorizaciones. En primer término, una aprobación condicionada o tal como lo justifica el fallo del superior tribunal «con sugerencias o recomendaciones» no se ajusta al marco normativo aplicable.

b) La autorización como recaudo previo a la realización de la actividad

Asimismo, corresponde señalar que la licencia o autorización ambiental debe ser obtenida por el proponente de manera previa a la iniciación del proyecto, obra o actividad. Es decir, que más allá de que la parte proponente cuenta con los títulos habilitantes sectoriales para realizar la actividad no puede dar inicio a ésta sin contar con la pertinente autorización de la autoridad ambiental competente.

¹³ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fallos, 339:201, “Martínez”.

¹⁴ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fallos: 339: 201 “Martínez”, Fallos: 340:1193, entre otros.

¹⁵ Sobre el tema puede verse: SANZ RUBIALEZ, 2021, p. 181.

¹⁶ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fallos: 340:1193.

c) No puede estar condicionada

En tercer lugar, el acto de autorización ambiental tiene la particularidad de que no puede ser otorgado de manera condicionada.

Como se sabe el acto administrativo puede estar sujeto a una condición, modo o cargo. Esa posibilidad, en principio, no resulta posible respecto del acto administrativo de autorización ambiental, conforme lo ha sostenido la Corte Suprema en el caso “Mammani”¹⁷. Allí sostuvo que “los estudios de evaluación de impacto ambiental y su aprobación deben ser previos a la ejecución de la obra o actividad, al tiempo que no se admite que la autorización estatal se expida en forma condicionada (ley 26.331, artículos 18, 22 Y ss; ley 25.675, artículos 11 y 12)”.

d) El impacto del principio preventivo y precautorio

Asimismo, corresponde agregar que el acto de autorización ambiental en virtud de la vigencia del principio preventivo y precautorio, no puede otorgarse sin conocer el efecto que producirá el desarrollo de la actividad, obra o proyecto.

Es importante destacar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha expedido expresamente sobre la relación entre el principio precautorio y la autorización ambiental.

En el caso “Salas, Dino”¹⁸ dijo que:

el principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten (...). La aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable.

e) Acto administrativo integrado o interdependiente

Asimismo, es importante destacar que el acto administrativo de autorización ambiental tiene interdependencia respecto de otros actos

¹⁷ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fallos: 340:1193.

¹⁸ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fallos: 332:663.

administrativos que lo preceden, tales como el que aprueba la evaluación de impacto ambiental o el que convalida las audiencias públicas o la participación ciudadana, etc. A ello deben adicionarse los títulos habilitantes requeridos por las regulaciones sectoriales o jurisdiccionales (Nación, provincia, municipio, etc.)

Por tal motivo, ha dicho López Ramón (2021, p. 31-32) que la autorización ambiental integrada regulada en el derecho español “Consiste en un procedimiento complejo que integra en una resolución única las autorizaciones administrativas que sean precisas en relación con la implantación, el funcionamiento o la modificación sustancial de una de las actividades integradas”.

Asimismo, se ha señalado que “Se trata de una resolución única en la que se integra todos las condiciones ambientales de instalación, de apertura y de funcionamiento de la instalación industrial. Las distintas autorizaciones de emisión, vertido y producción y gestión de residuos se integran, a través de la técnica de los informes preceptivos y vinculantes, en una autorización ambiental única e integrada” (PERNAS GARCÍA, 2003).

V. La estabilidad del acto de autorización o aprobación ambiental

Como se dijo en el líbello introductorio, la impronta del derecho ambiental y sus principios plantea la discusión acerca del alcance de la estabilidad de los actos administrativos de autorización o aprobación ambiental.

Ello dado que el derecho ambiental se rige por los principios de prevención, precaución, de información y de participación, etc., que surgen de la Constitución Nacional (Art. 41) y la normativa ambiental de presupuestos mínimos general (Ley 25675) y sectorial (aguas, glaciares, bosques, etc.), lo que obliga a los operadores jurídicos a analizar si tales directrices tienen incidencia en la cuestión relativa a la estabilidad de dichos actos administrativos o si ese tipo de decisiones estatales resultan alcanzadas por las reglas generales de la revocación de los actos administrativos.

En particular corresponde analizar si dadas las particularidades que tiene el derecho ambiental tienen la potencialidad para modificar las reglas que rigen la estabilidad de los actos administrativos.

En ese estado de situación y para intentar dar respuesta a ese interrogante, se han formulado diversas teorías que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1. Teoría de la falta de estabilidad de las autorizaciones ambientales

Una primera corriente de pensamiento considera que la autorización ambiental es provisoria o precaria.

Con tal orientación, se ha dicho que la “consolidación de sus principios generales, entre los cuales destacan los principios de progresividad, no regresión, objetivación y precautorio, constituye un insumo indispensable para comprender cómo debe reorientarse el régimen de los actos habilitadores de actividades ante el nuevo esquema” (PEÑA CHACÓN, 2016, p. 32).

En similar sentido, Falbo (2015) se ha pronunciado sobre la provisionalidad o falta de estabilidad de las autorizaciones administrativa en materia ambiental. En la misma línea se ha indicado que “la ejecución de actividades económicas y de servicios derivados de dichos actos, no se encuentra exento de ser objeto del control de las normas ambientales anteriores o posteriores al otorgamiento del acto” (PEÑA CHACÓN, 2016, p. 32).

Incluso, se ha llegado a sostener que los títulos habilitantes en materia ambiental se tornaron de manera progresiva en precarios (TAVARES LANCEIRO, 2001, p. 220).

2. Teoría de la reducción de la estabilidad de las autorizaciones ambientales en virtud del riesgo

Otras posiciones doctrinarias, por su parte, consideran que a mayor riesgo en el uso de los recursos naturales en el proyecto u obra que ha sido autorizado por el Estado corresponde reducir la estabilidad del acto administrativo (SAGRERA, 2020). Desde esta perspectiva se plantea una relación inversamente proporcional entre la actividad que se desarrolla y la autorización, pues a mayor riesgo ambiental existe menor estabilidad del acto de autorización ambiental.

Esta teoría tiene como debilidad las dificultades existentes para su efectivización en virtud de la complejidad de la medición del riesgo ambiental, al menos de manera apriorística. Sin embargo, la tesitura

comentada tiene la suficiente entidad para permitir la justificación de que en ciertos ordenamiento sectoriales (actividad nuclear, por ejemplo) pueda reducirse, por vía normativa, la estabilidad del acto de autorización.

3. Teoría de la estabilidad general del acto administrativo de autorización ambiental

Desde otra perspectiva, puede sostenerse que en la medida en que no existan normas especiales que regulen la estabilidad del acto administrativo ambiental, éste se rige por las reglas generales previstas para la revocación de los actos administrativos.

Máxime, teniendo en cuenta que de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación que ya hemos citado los derechos que emanan de un acto administrativo se incorporan al derecho de propiedad de su titular y resulta alcanzados por lo que disponen los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional.

4. Teoría de la segmentación

Otra corriente de pensamiento argumenta que en razón de la función ambiental (CANDA, 2017, p. 11) debe matizarse los elementos del acto administrativo. A partir de ello, sería posible sostener que puede dictarse un régimen específico que regule la estabilidad del acto administrativo de autorización ambiental y matizarse las facultes revocatorias del Estado.

5. Teoría del tracto sucesivo

Desde otro plano de análisis, se ha considerado que los actos administrativos de autorización ambiental deben ser considerados como de tracto sucesivo, lo que impacta sobre su estabilidad. Ello viene impuesto por el hecho de que las actividades deben desarrollarse dentro de las condiciones bajo las cuales las otorgó la autoridad competente.

Sobre el punto se ha indicado (SORO MATEO, 2016, p. 151) que:

Debe advertirse, en primer lugar y con carácter previo, que superado el tracto único de los títulos habilitantes propio de las primeras normas ambientales, el más moderno Derecho Ambiental viene a configurarlos como títulos de tracto sucesivo. Y si no es así, la administración otorgante,

dentro del margen de discrecionalidad que entonces le otorga la norma, viene a incluir entre su condicionado la obligación de ajustarse, en todo momento, a las exigencias de interés público.

En tales casos, las autorizaciones de tracto continuo “no se agotan con su otorgamiento pues permiten a la Administración controlar el adecuado ejercicio de la actividad autorizada” (LOPEZ RAMON, 2021, p. 28).

En definitiva, en tales casos, el sometimiento de la actividad a la continua verificación por parte de la administración pública obliga a que el titular de la autorización deba deberá ajustarse a los requisitos establecidos en la normativa vigente en todo momento. Ello dado que la autorización genera una relación de tracto sucesivo que impone que la misma se desarrolle dentro de las condiciones que determinaron su otorgamiento por parte de la administración pública.

Desde nuestra perspectiva, si bien es cierto que la cuestión ambiental exige una evaluación constante ello no aparece como una nota distintiva respecto de otras actividades, aunque no puede desconocerse el impacto sobre la intensidad del control.

VI. La revocación de los actos administrativos de autorización ambiental

En razón de lo expuesto en los apartados anteriores, adquiere suma relevancia el objeto de la presente investigación en tanto corresponde determinar, dentro del contexto constitucional y legal de nuestro país, los alcances del acto administrativo de autorización ambiental y, en consecuencia, la situación de los derechos de sus destinatarios frente a las posibilidades de revocación.

En particular corresponde analizar si dadas las particularidades que tiene el derecho ambiental tienen la potencialidad para modificar las reglas que rigen la estabilidad de los actos administrativos, es decir, si tienen la entidad para imponer su flexibilización tal como se ha proclamado (TAVARES LANCEIRO, 2001, p. 221).

Desde esta perspectiva, corresponde señalar que la normativa actual -tanto la ambiental como la del derecho administrativo- no establecen modulaciones para la revocación por razones ambientales.

Sin perjuicio de ello, procuraremos analizar seguidamente las diversas posibilidades que pueden suscitarse en lo que tiene que ver con el ejercicio

de la potestad revocatoria del acto administrativo de autorización ambiental, teniendo en cuenta las particularidades que presente y las notas que hemos dado cuenta.

Sin agotar la nómina de supuestos que pueden presentar, consideramos que deben destacarse las siguientes:

1. Revocación por ilegitimidad

Como se sabe, el acto administrativo puede ser revocado cuando resulte contrario al ordenamiento jurídico aplicable.

Esta atribución de la administración pública de revocar los actos administrativos de autorización ambiental, en la órbita federal por imperio de la Ley nacional n° 19549 se encuentra regulada de manera diferenciada de acuerdo a si el acto administrativo es regular –el acto anulable o de nulidad relativa¹⁹ o irregular– es decir, el acto nulo²⁰ o de nulidad absoluta.

a) Revocación de actos administrativos regulares

En el caso de los actos administrativos regulares el art. 18 de la Ley nacional n° 19549 dispone que una vez notificado el acto no puede ser revocado en sede administrativa cuando ha generado derechos subjetivos a favor del administrado. Se agrega luego que sin embargo “podrá ser revocado, modificado o sustituido de oficio en sede administrativa si el interesado hubiere conocido el vicio, si la revocación, modificación o sustitución del acto lo favorece sin causar perjuicio a terceros y si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario”.

En primer lugar, hay que señalar que esta disposición plantea una contradicción inicial dado que al referirse al acto regular incluye dentro de su ámbito conceptual al acto de nulidad relativa y al válido, siendo que éste último no puede ser revocado ilegitimidad ya que se ha dictado conforme al

¹⁹ El art. 15 de la LNPA dispone lo siguiente: “Si se hubiere incurrido en una irregularidad, omisión o vicio que no llegare a impedir la existencia de alguno de sus elementos esenciales, el acto será anulable en sede judicial.”

²⁰ Es importante tener presente que el art. 14 de la LNPA establece que “El acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insanable en los siguientes casos: a) Cuando la voluntad de la Administración resultare excluida por error esencial; dolo, en cuanto se tengan como existentes hechos o antecedentes inexistentes o falsos; violencia física o moral ejercida sobre el agente; o por simulación absoluta. b) Cuando fuere emitido mediando incompetencia en razón de la materia, del territorio, del tiempo o del grado, salvo, en este último supuesto, que la delegación o sustitución estuvieren permitidas; falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados; o por violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado”.

ordenamiento jurídico. Por las mismas razones, no puede aludirse a la necesidad de promover de acción de nulidad (lesividad) contra un acto válido. Amén de la defectuosa técnica legislativa, esto nos lleva a la conclusión de que el art. 18 –en su primera parte– sólo se refiere a los actos anulables o de nulidad relativa ya que los actos válidos solo pueden ser revocados por razones de bien común en los términos de la segunda parte de esa norma, esto es con el pago de una indemnización.

En segundo término, debemos que dejar sentado que la norma en cuestión dispone que es estable, es decir, que no puede ser revocado en sede administrativa, el acto regular que ha sido notificado y ha generado derechos subjetivos. Es decir, que como dice Cassagne (2009, p. 383-384) para revocar en sede administrativa el acto administrativo regular no hace falta que los derechos subjetivos estén en cumplimiento sino que basta con que haya sido notificado para que genere estabilidad.

Empero, una de las excepciones previstas en dicho régimen en donde cede esa regla de la estabilidad se verifica en los supuestos en que el administrado haya tenido conocimiento del vicio.²¹ Esto implica, lógicamente, que es pasible de revocación en la esfera administrativa el acto regular notificado del que hubieren nacido derechos subjetivos cuando se verifica esa hipótesis. En este estado de cosas, cabe preguntarse qué ocurre si ese acto administrativo ha generado derechos subjetivos en cumplimiento,

²¹ Para Gordillo (2000, p. VI-18) no basta con el conocimiento del vicio sino que es necesario connivencia dolosa entre el administrado y el funcionario. Debe ponerse de resalto, que la P.T.N., ha acudido por lo general, a la teoría de la nulidad manifiesta, a los fines de fundamentar la revocación oficiosa de actos administrativos en sede administrativa (P.T.N. en Dictámenes 153:213, entre otros.) Pues, el organismo asesor, estima que de lo notorio del vicio que padece el acto, se deriva el conocimiento de tal irregularidad por el administrado, circunstancia ésta que permite aplicar la excepción prevista para los actos viciados de nulidad relativa (art. 18 L.N.P.A.) a los viciados de nulidad absoluta y a los fines del ejercicio de la potestad revocatoria en sede administrativa en aquellos casos en que el acto estuviere notificado, firme, consentido y hubiere generado derechos subjetivos en cumplimiento (17 L.N.P.A.). Un sector doctrinario (Cfr. COMADIRA, 2003, p. 86; MARCER, 1981, p. 306) y la jurisprudencia administrativa (P.T.N., Dictámenes: 234:465, 234:472, 235:446, 240:388, entre otros.) se ha inclinado por sostener la opinión de que en los supuestos en que el vicio es manifiesto el interesado no puede alegar el desconocimiento de la irregularidad que ostenta el acto administrativo. De acuerdo a nuestro parecer esa conclusión -que es el producto del hecho de que la invalidez surge a simple vista del acto-, implica una generalización indebida en tanto resulta erróneo pensar que ese conocimiento se produce en todos los casos por parte del administrado ya que ello depende de las circunstancias concretas, aunque sí pueda presumirse su conocimiento frente a la concurrencia de determinadas circunstancias. Es necesario resaltar, que sobre este aspecto se han explicitado otros criterios diferentes al sostenerse que “ese conocimiento no requiere en forma inexcusable que la nulidad que adolezca el acto sea manifiesta”, pues “cuando se alude al conocimiento del vicio por el interesado, se está haciendo referencia a su particular situación frente al acto administrativo; en cambio, cuando se califica una nulidad de manifiesta se quiere señalar que es tan nítida su invalidez que el acto administrativo carece de presunción de legitimidad y, por ende, no posee fuerza ejecutoria (Cam. Cont. Adm y Trib., de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sala II, 3/09/02, “Labayru, Julia y otros, c/ GCBA s/ Amparo”).

es decir, ¿puede ser revocado el acto regular que ha generado derechos adquiridos cuando ha existido conocimiento del vicio? Consideramos que desde el punto de vista de la Ley 19549 la respuesta debe ser positiva habida cuenta que la norma no lo especifica. Sin embargo, como se ha visto, no esa solución normativa no resulta tolerable desde el punto de vista de la Ley Fundamental dado que se estaría convalidando la violación derechos adquiridos (art. 17 CN), lo que convierte en inconstitucional a ese precepto.

b) Actos administrativos irregulares

El art. 17 de la 19549, por su parte establece como principio rector que los actos administrativos irregulares deben ser revocados o sustituidos por razones de ilegitimidad, aun en sede administrativa.

En tales supuestos, se ha entendido que la administración pública se encuentra obligada a revocar el acto ante sí (CANDA, 2007, p. 368) y que, incluso puede ser compelida a hacerlo (COVIELLO, 2004, p. 66). Es que, según la Corte Suprema federal:

La excepción a esa regla se encuentra constituida por aquellos supuestos en que el acto administrativo estuviere firme y consentido y hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo. Esto, desde la perspectiva constitucional (art. 17), como vimos, trae aparejado que no puede revocarse –en sede administrativa– un acto frente a la existencia de derechos adquiridos.²²

Esa facultad encuentra suficiente justificación en la necesidad de restablecer sin dilaciones el imperio de la juridicidad, comprometida por la existencia de un acto afectado de nulidad absoluta y que, por esa razón, carece de la estabilidad propia de los actos regulares y no puede generar válidamente derechos subjetivos de los particulares frente al orden público interesado en la vigencia de la legalidad”.²³

Sin embargo, como excepción de la excepción, la doctrina (CASSAGNE, 2002, p. 384; COMADIRA, 2002, p. 363-364) como la jurisprudencia –

²² ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fallos 316:3157, “Espacio S.A.”, 1993.

²³ En tal sentido, ha manifestado la Corte federal es un importante pronunciamiento que “constituye el necesario correlato del principio de legalidad la potestad de que disponen los órganos administrativos para enmendar sus actos anteriores emitidos de manera irregular, vale decir, aquellos que carecen de las condiciones esenciales de validez por hallarse afectados de vicios graves y ostensibles en su forma, competencia o contenido” (Fallos, 316:3157, “Espacio S.A.”, 1993).

administrativa²⁴ y judicial²⁵ – han entendido que aun frente a esa circunstancia, esto es, la existencia de derechos adquiridos, la administración pública puede revocar en sede administrativa cuando ha habido conocimiento del vicio por el administrado; efectuando, de ese modo, una interpretación extensiva de la excepción prevista en el aludido art. 18 de la Ley 19.549 para los regulares.

Pues, en palabras de la Corte Suprema:

una interpretación armónica de los preceptos citados conduce a sostener que las excepciones a la regla de la estabilidad en sede administrativa del acto regular previstas en el art. 18 -entre ellas, el conocimiento del vicio por el interesado- son igualmente aplicables al supuesto contemplado en el art. 17, primera parte. De lo contrario, el acto nulo de nulidad absoluta gozaría de mayor estabilidad que el regular, lo cual no constituye una solución razonable ni valiosa. Una inteligencia meramente literal y aislada de las normas antes indicadas llevaría a la conclusión de que habría más rigor para revocar un acto nulo que uno regular cuya situación es considerada por la ley como menos grave.²⁶

El fundamento que se invoca –desde los diferentes planos de abordaje– para sostener la aplicación del conocimiento del vicio al acto irregular es que, de otro modo, se daría más protección al acto regular que el irregular. Pues, se razona de la siguiente manera, si el acto regular puede ser revocado siempre que hay conocimiento del vicio esa regla también debe aplicarse a los actos irregulares habida cuenta que si no se estaría otorgando mayor tutela al acto irregular que al regular.

En nuestra opinión y desde la perspectiva constitucional propuesta, esa conclusión es errónea en la medida en que tanto el regular como el irregular pueden ser revocados cuando solo han sido notificados y no pueden serlo cuando han generado derechos adquiridos (BUTELER, 2016, p. 357).

c) La revocación por ilegitimidad de la autorización ambiental

De acuerdo a los patrones expuestos, el acto administrativo de autorización ambiental puede ser revocado por razones de ilegitimidad

²⁴ P.T.N., Dictámenes 153:213, 261:118, entre otros.

²⁵ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fallos 321:169, “Almagro Gabriela y otra” (1998).

²⁶ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fallos 321:169, “Almagro Gabriela y otra” (1998).

cuando haya sido emitido en contravención a la normativa vigente al momento de su dictado, salvo que existieren derechos subjetivos en cumplimiento, en cuyo caso debe promoverse la acción de lesividad por parte de la administración para lograr la anulación en sede judicial.

Ello puede darse, por ejemplo, cuando se ha omitido realizar, de manera previa, la declaración de impacto ambiental, la audiencia pública, o el resto de los procedimientos que resulten exigibles en la reglamentación vigente.

2. Revocación por incumplimiento

En esta hipótesis, a diferencia del supuesto analizado en el aparatado anterior, hacemos referencia al acto administrativo de autorización ambiental que ha sido otorgado de conformidad con el ordenamiento jurídico. Es decir, se trata de un acto válido.

Sin embargo, puede ocurrir que la revocación de la autorización ambiental tenga lugar, después de otorgada, en virtud del incumplimiento por su destinatario del derecho reconocido, sea de lo que impone el acto en cuestión o la regulación aplicable al caso. Pues, los requisitos o consecuencias que se tuvieron en cuenta para el dictado resultan exigibles durante la vida del acto su desaparición provocará la posibilidad de su revocación (IGLESIAS GONZALEZ, 2017, p. 80).

Es importante destacar que no se verifica en este caso un cambio normativo sino solo el incumplimiento de las obligaciones normativas que surgen de la autorización y/o del marco legal aplicable. Entonces, la falta de cumplimiento de las exigencias legales previstas para el desarrollo de la actividad u obra autoriza la revocación de la autorización, siempre que así este previsto en la normativa aplicable. Es decir, la regulación debe permitir la revocación si se dejan de reunir los recaudos previstos al momento de otorgarse la autorización.

Esa causal de revocación puede resultar muy propicia en materia de autorizaciones ambientales dado que las actividades que han sido autorizadas, generalmente, son de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales competentes.

Aquí, valga destacar, no existe un hecho que amerite una sanción sino que el acto de autorización que otorgó el derecho mantiene sus efectos en la medida en que se cumplan con las especificaciones allí establecidas.

Valga recordar que conforme el criterio de la Corte Suprema el acto de autorización no puede ser condicionado. De este modo, si bien la figura de la revocación por incumplimiento puede presentar similitudes con la caducidad que estipula el art. 21 de la Ley 19549, se trata de un instituto diferente, ya que no hablamos técnicamente de condición sino de obligaciones.

Es importante tener presente que las condiciones que se exigen en el acto de la autorización tienen que tener un respaldo normativo sin que puedan fundarse, exclusivamente, en las circunstancias impuestas en el acto de autorización.

La causal de revocación bajo análisis, que se presenta muy seguido en la práctica administrativa de carácter ambiental, no está contemplada en la Ley 19.549. En tales supuestos, no debería existir una indemnización habida cuenta que la revocación es consecuencia del incumplimiento por parte del sujeto favorecido por su dictado. Sin embargo, la letra del art. 18 de dicho cuerpo normativo podría habilitar un reclamo indemnizatorio.

Es importante destacar que si bien no estamos ante una sanción, resulta impuesto por el principio de buena fe que, de manera previa a disponer la revocación, la administración emplace al titular de la autorización a los efectos de que adecue su actuar a las condiciones legales vigentes.

En tal sentido, el art. 64 de la Ley del Medio Ambiente del Salvador contempla de manera específica esta causal al prescribir que son causas de revocación de los permisos ambientales de aprovechamiento de recursos naturales las siguientes: “a) La negativa del titular del permiso ambiental a cumplir las condiciones establecidas en éste; y b) La violación de las normas técnicas de calidad ambiental y las de aprovechamiento racional y sostenible del recurso”.

3. Revocación como sanción

En este supuesto la revocación se produce como consecuencia de que el titular del acto administrativo de autorización ambiental que ha sido otorgada válidamente, encuadra en las normas que tipifican hechos que se consideran faltas, contravenciones o delitos vinculados al ejercicio del derecho. Es decir, que en este caso existe una transgresión al régimen jurídico que regula la actividad que desarrolla su destinatario.

Si bien existen similitudes con la figura de la revocación por incumplimiento ya que, en ambos casos estamos en presencia de una

infracción al ordenamiento aplicable, en la hipótesis que estamos considerando la norma transgredida tipifica una conducta como pasible de sanción.

Además, no puede soslayarse que el carácter sancionatorio de esta modalidad revocatoria y las garantías que ello conlleva, marca la diferencia con la figura de la revocación por incumplimiento. Tal circunstancia, amerita que se asegure el derecho de defensa del titular de la autorización de manera previa a la revocación.

Es que cuando el particular goza de un derecho derivado de un acto administrativo válido las medidas administrativas que lo limitan como consecuencia de una presunta infracción deben considerarse como verdaderas sanciones administrativas (MIGUEL CASINO, 2018, p. 90).

4. Revocación por la modificación en la valoración del interés público

Otra hipótesis que cabe considerar en el presente estudio es la revocación del acto administrativo de autorización ambiental que ha sido otorgada válidamente y en consonancia con interés público reinante al momento de su dictado. Sin embargo, lo que acontece es que, luego se produce una nueva valoración del interés público, lo que implica que esa autorización ambiental deja de corresponderse con el bien común. Tal posibilidad ha sido admitida por la doctrina (COMADIRA, 2002, p. 387).

Como puede apreciarse en este supuesto, no existe ningún cambio normativo ni fáctico sino solo en la valoración del interés general. Pues, las circunstancias de hecho que motivaron el acto inicial siguen siendo las mismas pero lo que se ha modificado es la valoración de las mismas por parte de la autoridad estatal.

Resulta evidente que la posibilidad de utilizar la facultad revocatoria solo frente a la nueva apreciación de las circunstancias por parte de la autoridad administrativa implica dotar de una atribución muy laxa y que puede atentar contra la seguridad jurídica.

Consideramos que esta modalidad revocatoria encuadra en las previsiones del art. 18 de la Ley 19549 que dice que el “acto administrativo regular, del que hubieren nacido derechos subjetivos a favor de los administrados”, “podrá ser revocado, modificado o sustituido por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando los perjuicios que causare a los administrados.”

Como puede apreciarse, el referido precepto normativo estipula un mandato amplio de actuación a la autoridad estatal habilitándola para revocar –en cualquier momento– un acto administrativo válido con la única exigencia de que se indemnicen los perjuicios causados al administrado.

En virtud de tales motivos, corresponde subrayar que la primera consecuencia que surge de dicho precepto normativo es que cuando nos referimos a la revocación de actos administrativos por razones de interés aludimos a un acto administrativo válido o perfecto, es decir, que ha nacido de conformidad al ordenamiento jurídico. Por tal razón, la condición necesaria de la revocación por razones de interés público es que el acto cuya revocación se pretende debe ser válido (MELLO, 2013, p. 458).

En segundo término, dicho acto administrativo debe haber generado derechos subjetivos a favor del administrado. Adviértase, que a diferencia del acto nulo para el cual el art. 17 exige derechos subjetivos en cumplimiento, es decir, derechos adquiridos para otorgar estabilidad, el art. 18 requiere solamente el nacimiento de derechos subjetivos lo que se produce, lógicamente, con la notificación de la decisión a su destinatario.

Ello implica una evidente contradicción pues el acto administrativo válido puede ser revocado en sede administrativa sin ningún valladar mientras que el acto administrativo ilegítimo no puede ser revocado por la administración ante sí, cuando ha generado derechos adquiridos. A partir de ello, la LNPA presenta una palmaria incoherencia en el punto, en tanto se otorga mayor tutela al acto ilícito que al acto dictado conforme el ordenamiento jurídico aplicable a la especie (BUTELER, 2021, p. 3 y ss).

Por tales razones, en la presente modalidad revocatoria debe indemnizarse al titular de la autorización ambiental por los perjuicios causados.

5. Cláusula expresa de revocación

En algunos supuestos la normativa aplicable a la especie prevé expresamente que el derecho que se otorga mediante el acto administrativo es susceptible de ser revocado el cualquier momento por la autoridad pública por razones de mérito, oportunidad o conveniencia. A ello parece referirse el art. 18 de la Ley 19.549 cuando permite la revocación en los supuestos en que los derechos hubieren sido otorgados a título precario.

Es importante que esa facultad tenga rango legal para evitar que la administración pública precarice los derechos de los particulares. Además, la

posibilidad de utilizar tal figura debe encontrarse justificada y son de interpretación restrictiva.

En virtud de ello, si la regulación aplicable a la especie autoriza la posibilidad de insertar una cláusula expresa de revocación en el acto de autorización ambiental para determinados casos resulta posible acudir a este instituto, en la medida en que cumpla con el recaudo de razonabilidad.

6. Revocación por cambio objetivo en las circunstancias de hecho

Otra posibilidad que debe analizarse es la concerniente a los efectos que produce sobre el acto de autorización ambiental el cambio en la circunstancias de hecho, posteriores a su dictado y encontrándose en ejecución la actividad.

En tal sentido, puede ocurrir que luego de otorgada la autorización se descubra que la actividad que se desarrolla afecta el ambiente o advertirse la presencia de impactos ambientales no previstos antes del otorgamiento del título habilitante y, por ende, que no formaron parte del estudio de impacto ambiental. Es decir, que con posterioridad de otorgada la autorización se suceden hechos que alteren la base fáctica del referido acto administrativo. Ello al punto tal que de haber acaecido con anterioridad al dictado hubiera impedido su nacimiento.

Tal circunstancia, incluso, puede estar motivada en avances tecnológicos que demuestren el impacto ambiental de la actividad o su potencialidad contaminante, lo que se desconocía al momento de emitir la autorización.

Esta variante de la potestad revocatoria tiene mucha aplicación práctica en tanto es habitual que luego de otorgada una autorización ambiental, las circunstancias se modifiquen. Así, suele ocurrir, por ejemplo, que se autorice el funcionamiento de una actividad en una determinada ubicación que no se encuentra pobladas, y que posteriormente, la ampliación de los centros poblacionales exija el cese de la actividad por su entidad contaminante. También, ello puede presentarse ante el crecimiento de los predios para la instalación de plantas de enterramiento de residuos.

En tales casos, consideramos que como primera medida debe otorgarse la posibilidad al titular de la autorización de adecuar el ejercicio de su actividad a las nuevas circunstancias de hecho. Ello viene impuesto como correlato del principio de proporcionalidad. Ante la posibilidad que ello no

sea posible resulta evidente que tal situación encuadra en la figura de revocación por razones de interés público.

Desde la doctrina, se ha señalado que el cambio en las circunstancias de hecho (COMADIRA, 2002, p. 387; BERCAITZ, 1980, p. 497), que debe haberse verificado con posterioridad a la emisión del acto que se revoca (MARIENHOFF, 1980, p. 817), encuadra en la figura de la revocación por mérito, oportunidad o conveniencia.

Pues, como lo ha puesto de resalto Marienhoff (1998, p. 465), el cambio sobreviniente en la base fáctica del acto no autoriza a revocarlo por ilegitimidad dado que el acto sigue siendo perfecto, sino que en esos casos para revocarse el acto deben invocarse y probarse la existencia de razones de mérito, oportunidad o conveniencia y previo pago de la indemnización correspondiente, tal como lo exige el art. 17 de la CN.

En esa misma línea, se ha expresado Pozo Gowland (2012, p. 475) señalando que un cambio en la circunstancias de hecho solo habilita la revocación por motivos de mérito, oportunidad o conveniencia.

Es importante puntualizar que debe tratarse de nuevas circunstancias, no existentes al momento del dictado del acto que se pretende dejar sin efecto, y que no hayan sido provocadas por la administración pública sino que resulten ajenas a ella. Es decir, debe tratarse de una variación objetiva de las circunstancias.

En este supuesto, dado que no hay incumplimientos ni reproche al destinatario del acto administrativo corresponde el pago de una indemnización.

7. Revocación por cambio en la normativa

Asimismo, puede ocurrir que luego del dictado el acto administrativo de autorización ambiental y de puesta en funcionamiento la actividad se verifique un cambio normativo que resulte contrario a aquel.

Aquí, a diferencia anteriores supuestos, es la propia administración la que varía los parámetros jurídicos o normativos en que se desenvuelve el acto que se pretende dejar sin efecto, modificándose desde lo material o normativo la percepción sobre el bien común (IGLESIAS GONZALEZ, 2017, p. 120).

Sobre el punto, se ha dicho que una modificación de la normativa que le dio base al acto administrativo permite la revocación de un acto administrativo por motivos de interés público (MARIENHOFF, 1998, p. 462).

Así, lo entendió la Corte Suprema en el caso “Pustelnik”²⁷ al señalar que “el decreto municipal 5/1971 no constituyó un acto de revocación por razones de irregularidad de la autorización acordada sino que mediaron motivos de oportunidad, mérito o conveniencia ya que a la fecha de dictarse el citado decreto estaba en vigor la ordenanza 25.132, posterior al permiso, que derogara la ordenanza 24.077 en cuya base se concediera éste y disipara las dudas interpretativas a que ella diera lugar, prohibiendo inequívocamente la erección de edificios en torre en la zona edilicia de Palermo Chico”.

Es decir, que para la Corte Suprema el cambio el dictado de normas posteriores al título habilitante autoriza la revocación por razones de interés público. Entonces, no se considera un caso de ilegitimidad sobreviniente sino de revocación por motivos de encontrarse afectado el bien.

En este supuesto, dado que no hay incumplimientos ni reproche al destinatario del acto y que, conforme al criterio mayoritario constituye un caso de revocación por motivos de interés público, corresponde el pago de una indemnización.

VII. Reflexiones finales: el papel de la modificación del acto administrativo

Como puede apreciarse, el tema objeto de tratamiento es una cuestión novedosa que requiere amalgamar las reglas clásicas sobre la estabilidad y la potestad revocatoria del acto administrativo con los principios que rigen en material ambiental.

Desde esta perspectiva consideramos que el fenómeno ambiental posee una gran riqueza y variantes que no pueden ser encasillados, exclusivamente, en las figuras clásicas de la revocación por razones de interés público o por su ilegitimidad.

Estimamos que resulta necesario indagarse sobre nuevas figuras o adecuar las existentes de modo tal que permitan la adaptación constante de la autorización ambiental a la realidad ambiental, tanto desde el plano fáctico como normativo, sin desconocer los derechos constitucionales del titular de la habilitación.

Frente a este panorama la modificación del acto administrativo –y no su revocación– tiene la potencialidad para erigirse en una alternativa que

²⁷ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. **Fallos 293:133** “Pustelnik Carlos” (1975).

permita acoger muchos de los supuestos que hemos analizado. Pues, como se ha dicho debe admitirse la posibilidad de alterar el acto de autorización ambiental cuando se descubran hechos desconocidos al momento de su emisión (TAVARES LANCEIRO, 2001, p. 220).

Además, el principio de corrección también exige la misma lógica en cuanto a que no puede tolerarse la afectación del ambiente después de otorgado el título habilitante ambiental. Es que como lo destaca López Ramón (2021, p. 21) dicho principio se manifiesta en “los mecanismos de imposición de las mejoras técnicas disponibles, normalización y homologación de productos, y actividades de vigilancia y supervisión ambiental”.

Por tal motivo, debe preverse, desde el plano regulatorio, la posibilidad de que la autoridad ambiental se encuentre habilitada para adoptar medidas de corrección de la autorización ambiental, entendidas estas como aquellas acciones que tengan por objeto recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad.

En esta línea, en el ámbito de la Unión Europea, la Directiva 2010/75/UE sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (versión refundida) resulta muy ilustrativa. Pues allí, se contempla expresamente la posibilidad de revisión y actualización constante de los títulos habilitantes. En tal sentido el art. 21 dice:

Revisión y actualización de las condiciones del permiso por la autoridad competente 1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que la autoridad competente revise periódicamente, de acuerdo con los apartados 2 a 5 todas las condiciones del permiso y, si fuere necesario para asegurar el cumplimiento de la presente Directiva, las actualice. ...5. Las condiciones del permiso se revisarán y, de ser necesario, se actualizarán al menos en los casos siguientes: a) cuando la contaminación producida por la instalación sea de tal importancia que haga necesario revisar los valores límite de emisión vigentes o incluir nuevos valores límite de emisión; b) cuando la seguridad de funcionamiento haga necesario emplear otras técnicas; c) cuando sea necesario cumplir normas nuevas o revisadas de calidad ambiental en virtud del artículo.

A partir de tales reflexiones, el instituto de la modificación del acto administrativo de autorización ambiental parece congeniar con el principio de proporcionalidad que exige que la administración pública adopte la medida menos gravosa para el titular de la habilitación.

Es que como se sabe, tal principio, impone a la autoridad pública en uso de facultades discrecionales la obligación de escoger entre las diversas posibilidades igualmente válidas asignadas por el ordenamiento jurídico, aquella que se presente como menos restrictiva de los derechos del administrado (GAMERO CASADO, 2007, p. 373).

Entonces, en los casos en que la autoridad pública ambiental tenga la potestad de revocar una autorización ambiental, aun cuando esta se encuentre en ejecución, esa atribución debe considerarse el último recurso, luego de otras posibilidades entre las que se destacar la modificación bajo la idea de la adaptabilidad y flexibilidad.

Resulta ilustrativo destacar que esa alternativa ha sido contemplada en el ordenamiento colombiano. En tal orden de ideas el art. 2.2.2.3.7.1. del Decreto 1976 de 2015 que regula Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible dispone lo siguiente:

La licencia ambiental deberá ser modificada en los siguientes casos: 1. Cuando el titular de la licencia ambiental pretenda modificar el proyecto, obra o actividad de forma que se generen impactos ambientales adicionales a los ya identificados en la licencia ambiental. 2. Cuando al otorgarse la licencia ambiental no se contemple el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables, necesarios o suficientes para el buen desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad. 3. Cuando se pretendan variar las condiciones de uso, aprovechamiento o afectación de un recurso natural renovable, de forma que se genere un mayor impacto sobre los mismos respecto de lo consagrado en la licencia ambiental. 4. Cuando el titular del proyecto, obra o actividad solicite efectuar la reducción del área licenciada o la ampliación de la misma con áreas lindantes al proyecto. 5. Cuando el proyecto, obra o actividad cambie de autoridad ambiental competente por efecto de un ajuste en el volumen de explotación, el calado, la producción, el nivel de tensión y demás características del proyecto. 6. Cuando como resultado de las labores de seguimiento, la autoridad identifique impactos ambientales adicionales a los identificados en los estudios ambientales y requiera al

licenciatario para que ajuste tales estudios. 7. Cuando las áreas objeto de licenciamiento ambiental no hayan sido intervenidas y estas áreas sean devueltas a la autoridad competente por parte de su titular. 8. Cuando se pretenda integrar la licencia ambiental con otras licencias ambientales. 9. Para el caso de proyectos existentes de exploración y/o explotación de hidrocarburos en yacimientos convencionales que pretendan también desarrollar actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales siempre y cuando se pretenda realizar el proyecto obra o actividad en la misma área ya licenciada y el titular sea el mismo, de lo contrario requerirá adelantar el proceso de licenciamiento ambiental de que trata el presente decreto.

También, resulta aconsejable que la normativa ambiental habilite a la administración pública para que pueda imponer medidas de mejora para una debida gestión del riesgo ambiental o para la implementación de mejor tecnología, siempre que ello sea necesario y genere un beneficio para el ambiente.

Referencias

BERCAITZ, Miguel A. **Teoría general de los contratos administrativos**. 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1980.

BOCANERA SIERRA, Raúl. **La teoría del acto administrativo**. Madrid: Iustel, 2005.

BUTELER, Alfonso. Análisis constitucional y exegético de la revocación de actos administrativos por razones de interés público. **Revista de Derecho Administrativo**, Buenos Aires, v. 137, p. 3-15, 2021.

BUTELER, Alfonso. **Derecho administrativo argentino**. t. I. Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2016.

BUTELER, Alfonso. Revocación de actos administrativos por conocimiento del vicio. Inconstitucionalidad. **La Ley**, Buenos Aires, t. 2013-E, 2013.

CANDA, Fabián O. El acto administrativo ambiental. In: AAVV. **Estado constitucional de derecho y el derecho administrativo**. Buenos Aires: RAP, 2017.

CANDA, Fabián O. La suspensión de los efectos del acto administrativo en el procedimiento administrativo. In: CASSAGNE, Juan Carlos (Dir.). **Amparo, medidas cautelares y otros procesos urgentes en la justicia administrativa**. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2007.

CASSAGNE, Juan Carlos. El servicio público y las técnicas concesionales. **La Ley**, Buenos Aires, t. 1995-C, p. 1174-1189, 1995.

CASSAGNE, Juan C. **Ley Nacional de Procedimiento Administrativo**. Buenos Aires: La Ley, 2009.

COMADIRA, Julio R. **Procedimientos Administrativos**. Buenos Aires: La Ley, 2002.

COMADIRA, Julio R. **El acto Administrativo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos**. Buenos Aires: La Ley, 2003.

COVIELLO, Pedro José Jorge. **La protección de la confianza del administrado: derecho comparado y derecho argentino**. Buenos Aires: LexisNexis, 2004.

FALBO, Aníbal J. La autorización administrativa es irrelevante para la responsabilidad civil ambiental. Análisis del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación. **Revista Derecho Ambiental**, Buenos Aires, n. 43, p. 57-66, 2015.

GAMERO CASADO, Eduardo; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. **Manual Básico de Derecho Administrativo**. 4. ed. Madrid: Tecnos, 2007.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**. t. 3. 5. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2000.

HERNANDEZ, Antonio M. Municipio, relaciones interjurisdiccionales y desarrollo sustentable. **La Ley**, Buenos Aires, Suplemento del 2 mayo 2001.

IGLESIAS GONZALEZ, Felipe. **La revocación de actos administrativos favorables**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.

LOPEZ RAMON, Fernando. **Manual de derecho ambiental y urbanístico**. Zaragoza: Pressas de la Universidad de Zaragoza, 2021.

MARCER, Ernesto A. La suspensión en sede administrativa del acto administrativo irregular, frente al art. 17 de la Ley 19.549. **La Ley**, Buenos Aires, t. 1981-C, p. 306, 1981.

MARIENHOFF, Miguel S. Revocación del acto administrativo por razones de mérito, oportunidad o conveniencia. **La Ley**, t. 1980-B, p. 817, Buenos Aires, 1980.

MARIENHOFF, Miguel S. **Tratado de Derecho Administrativo**. t. II. 4. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MIGUEL CASINO, Rubio. **El concepto constitucional de sanción administrativa**. Madrid: CEPC, 2018.

PEÑA CHACÓN, Mario. Autorizaciones administrativas frente a la tutela ambiental. **Revista de Derecho de la Hacienda Pública**, San José Costa Rica, v. 6, p. 32-45, 2016.

PERNAS GARCÍA, Juan José. La autorización ambiental integrada: la integración horizontal de las autorizaciones sectoriales y su relación con otros mecanismos preventivos de protección ambiental. **Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña**, A Coruña, n. 7, p. 623-640, 2003.

POZO GOLWLAND, Héctor. In: POZO GOLWLAND, Héctor *et al* (Dir.). **Procedimiento administrativo**. t. III. Buenos Aires: La Ley, 2012.

SAGRERA, Viviana. El acto administrativo ambiental: caracteres propios. **Revista de Derecho Ambiental**, Buenos Aires, p. 83-106, 2020.

SANZ RUBIALEZ, Iñigo. **El procedimiento de impacto ambiental a través de sus documentos**. Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.

SARRIA, Félix. **Derecho Administrativo**. Buenos Aires: Ediciones Alesandri, 1961.

SORO MATEO, Blanca. La revisión de concesiones de uso privativo de agua para su adaptación a las exigencias ambientales de los planes hidrológicos y su eventual indemnización. **Revista Aragonesa de Administración Pública**, Zaragoza, n. 47-48, p. 151-176, 2016.

TAVARES LANCEIRO, Rui. In: GOMES, Carla Amado; OLIVEIRA, Heloisa (Edit). **Tratado de direito do ambiente**. Lisboa: Centro de Investigação de Direito Público, 2001.