

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR  
SEDE ECUADOR

ÁREA DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO:  
MENCIÓN DERECHO TRIBUTARIO

TEMA:  
“Los Tributos Medioambientales, estudio comparado Andino”

AUTORA:  
  
DRA. GLADYS EULALIA CORREA TERÁN

2012



## **Autorización.**

Quito, febrero de 2012

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

*Dra. Gladys Eulalia Correa Terán.*

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR  
SEDE ECUADOR

ÁREA DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO  
MENCIÓN DERECHO TRIBUTARIO

TEMA:  
“LOS TRIBUTOS MEDIOAMBIENTALES, ESTUDIO COMPARADO ANDINO”

AUTORA:  
GLADYS EULALIA CORREA TERÁN

TUTOR:  
Dr. PABLO EGAS REYES

Quito- Febrero 2012.

## RESUMEN

El desarrollo de la presente tesis es hacer un estudio comparativo de la implementación de los tributos Medioambientales en nuestro país, a partir de la experiencia de la Comunidad Europea quienes desarrollaron y siguen desarrollando la protección y conservación del Medio Ambiente a través de la imposición tributaria.

En ese sentido partimos definiendo y precisando el término Medio Ambiente y ecología a fin de delimitar el tema de estudio, ya que el objetivo de la tesis es identificar las formas o mecanismos de protección del Medio Ambiente, enfatizando en la imposición Medioambiental que pueden ser a través de los impuestos, tasas o contribuciones; además de la consideración por nuestra Constitución del medio ambiente como un derecho humano fundamental de los seres humanos.

Durante el desarrollo de la tesis, exponemos los instrumentos nacionales e internacionales, cuya finalidad busca garantizar la protección y conservación del Medio Ambiente, bajo el principio "quien contamina paga", que no es otra cosa que la el criterio objetivo en la que el sujeto que deteriora o contamina el Medio Ambiente debe ser el responsable de reparar el daño causado.

Finalmente analizamos la viabilidad de la protección del Medio Ambiente en los países andinos y en nuestro texto constitucional.

## ABSTRACT

The development of this thesis is a comparative study of the possible implementation of environmental taxes in our country, from the experience of the European Community who developed and continues to develop protection and conservation of the environment through taxation.

In this sense, we start by defining and clarifying the term environment and ecology in order to delimit the subject matter, since the aim of the thesis is to identify ways and mechanisms of environmental protection, emphasizing that can be imposed to medioambiental through taxes, fees or contributions, in addition to the consideration by our Constitution of the environment as a fundamental human right of human beings.

During the development of the thesis, we present the national and international instruments to protect the environment and shaped the experience of the European Community regarding the protection of the environment through taxation, the aim is not to tax non-tax but seeks to ensure the protection and conservation of the environment, under the principle "polluter pays", which is not simply the objective criteria on which the subject deteriorates or pollute the environment should be responsible to repair the damage caused .

Finally we analyze the feasibility of environmental protection in the Andean countries in our Constitution.

**Dedicatoria:** Cuando escribía esta dedicatoria paso por mi mente el inicio de mi carrera universitaria, aquel comienzo ilusionado en el que tenía un sostén irremplazable: mi esposo e hijos, quienes siempre me han brindado su apoyo incondicional con la finalidad de verme cumpliendo una meta más en mi vida profesional. Por eso dedico con amor el presente trabajo a mi familia.

*Dra. Gladys Eulalia Correa Terán.*

## AGRADECIMIENTOS

Una de las virtudes que una persona jamás debe olvidar es la Gratitude, por eso mi agradecimiento para quienes me apoyaron, motivaron e incentivaron en la conquista de un gran ideal que se convirtió en un reto y que felizmente lo he podido culminar, por ello agradezco a mis padres, esposo, hijos y nobles maestros que estuvieron junto a mí con el cariño familiar y sus sabios consejos académicos en este proceso; y a Dios por concederme vida, sabiduría y entendimiento para poder cumplir con este loable objetivo.

Mi más sincero agradecimiento por su desempeño, dedicación y colaboración en el desarrollo de esta tesis, a mi Tutor, Dr. Pablo Egas Reyes.

*Dra. Gladys Eulalia Correa Terán.*

## ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO I.....	13
1.1 FUNDAMENTOS DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE .....	13
1.2 LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES .	13
1.2.1 ANTECEDENTES NORMATIVOS INTERNACIONALES. LA EXPERIENCIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA.....	17
a. Primer período: .....	19
b. Segundo período: .....	19
c. Tercer período:.....	20
1.2.2 ANTECEDENTES NORMATIVOS INTERNACIONALES. ....	27
1.3 PRINCIPIOS QUE FUNDAMENTAN LA IMPOSICIÓN AMBIENTAL.....	28
1.3.1 RELACIÓN ENTRE LAS DIMENSIONES OBJETIVA Y SUBJETIVA DEL IMPACTO AMBIENTAL.....	28
1.3.2 EDUCACIÓN Y PARTICIPACIÓN AMBIENTAL.....	30
1.3.3 EL PRINCIPIO “QUIEN CONTAMINA PAGA” .....	30
1.4 LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DESDE LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS..	32
1.5 LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y SU IMPOSICIÓN TRIBUTARIA. ....	37
1.6 EXTRAFISCALIDAD DE LA IMPOSICIÓN MEDIOAMBIENTAL. ....	41
CAPÍTULO II .....	44
PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE A TRAVÉS DE LA IMPOSICIÓN TRIBUTARIA EN EL ECUADOR.....	44
2.1. TRIBUTOS MEDIO AMBIENTALES .....	44
2.1.1. IMPUESTO .....	46
2.1.2. CONTRIBUCIONES ESPECIALES .....	49
2.1.3. TASAS.....	53
2.2. SANCIÓN VERSUS TRIBUTO .....	54
2.2.1. GENERALIDADES .....	54
2.3. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA. ....	66
2.3.1. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 300 DE LA CONSTITUCIÓN. FINALIDAD EXTRA FISCAL68	

2.3.2. ANÁLISIS DEL PRINCIPIO “QUIEN CONTAMINA PAGA” APLICADO A LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA .....	72
2.4 POSIBLES PROBLEMAS QUE PRESENTARÍA LA REGULACIÓN DE LOS TRIBUTOS MEDIO AMBIENTALES.....	79
CAPITULO III	85
<b>MECANISMOS DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LOS PAISES ANDINOS</b>	<b>85</b>
3.2. VIGENCIA DE LOS TRIBUTOS MEDIOAMBIENTALES EN LA LEGISLACIÓN PERUANA.....	85
3.2.1. REGULACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL PERÚ .....	85
3.2.2 PERÚ HACIA UNA REFORMA TRIBUTARIA INTEGRAL.....	87
3.3. VIGENCIA DE LOS TRIBUTOS MEDIOAMBIENTALES EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA .....	89
3.3.1 REGULACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN COLOMBIA .....	89
3.3.2 COLOMBIA HACIA UNA REFORMA FISCAL.....	94
3.4 VIGENCIA DE LOS TRIBUTOS MEDIOAMBIENTALES EN LA LEGISLACIÓN BOLIVIANA .....	98
3.4.1 REGULACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN BOLIVIA.....	99
3.4.2 BOLIVIA HACIA UNA REFORMA TRIBUTARIA INTEGRAL .....	101
3.4.3 ANÁLISIS DEL DAÑO AMBIENTAL EN EL ECUADOR .....	103
3.4.4 APLICACIÓN Y EFECTOS DE LOS TRIBUTOS AMBIENTALES EN ECUADOR EN EL MARCO COMPARADO ANDINO. ....	104
RECOMENDACIONES .....	109
FUENTES DE CONSULTA INFORMÁTICA .....	114
ANEXOS.....	116
ANEXO 1: INSTRUMENTOS INTERNACIONALES MANIPULADOS EN LA INVESTIGACIÓN .....	116
ANEXO 2: TABLA DE SIGLAS .....	117
ANEXO 3: CONVENIO PARA LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE ENTRE PAISES PARTES. ....	118
ANEXO 4: LEGISLACION ECUATORIANA EN EL AMBITO AMBIENTAL .....	125

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación se ha desarrollado a partir de tres capítulos básicos, cuyo contenido se ha detallado a continuación.

En el capítulo I se desarrollará conceptos relativos al medio ambiente, difundidos por instrumentos internacionales y legislaciones comparadas. El sistema de protección de los derechos ambientales en la región andina, y sus actuales desafíos, un breve análisis sobre la aplicabilidad del derecho ambiental en los países andinos, destacando el papel que han jugado las constituciones de dichos países. Comprender la preocupante situación de la protección hacia el ambiente que incluso se han visto los Estados en la imperiosa necesidad de crear tributos para una mejor conservación del mismo, además la inquietud por la protección del Medio Ambiente ha sido básicamente por los Estados miembros de la Comunidad Europea, quienes expresan el respeto del principio de desarrollo sostenible, y la promoción de una política ambiental común.

Conoceremos los rasgos históricos de la Comunidad Europea inmersos en el tema de la Contaminación Ambiental, así como los antecedentes normativos internacionales sobre las constituciones latinoamericanas más recientes en incorporar disposiciones relacionadas a la conservación y protección del Medio Ambiente.

La protección del medio ambiente bajo una imposición tributaria se encuentra regulada principalmente por los países europeos a través de acciones conjuntas de la comunidad europea, o políticas nacionales, cuyo objetivo es prevenir y proteger el medio ambiente.

En el capítulo II se abordará directamente la definición de tributo ambiental como un instrumento de la sociedad civil para salvaguardar los intereses colectivos al bien ambiental de carácter fiscal, anclado en la capacidad económica y cuyo impulso será el de disminuir la capacidad de contaminación, además nos remitiremos al impuesto por determinar la categoría más importante del tributo al punto que ha conducido a un buen sector de la doctrina hacia la consideración del Derecho Tributario, como un derecho regulador de impuestos, en conjunto con información sobre la imposición estatal de políticas tributarias tendientes a la protección del medio ambiente no es bien

reconocida por la población, dado que, en nuestra región no existe la llamada educación tributaria, necesaria no sólo con la finalidad de protección del medio ambiente.

También conoceremos los métodos directos e indirectos para lograr la efectividad de un tributo ambiental como la educación que requiere la sociedad para aceptar la importancia que conlleva el ambiente para nuestras vidas, como uno de los procesos vitales para contribuir a solucionar la crisis del medio ambiente, lo que constituye una dimensión de la educación integral de todos los ciudadanos.

Análisis de la Constitución de la República del Ecuador enfocada en el principio del que quien contamina paga.

Nos referiremos al régimen tributario ecuatoriano actual, basándonos en la norma aprobada para la aplicación de los Impuestos Verdes que regula algunas medidas y previsiones del caso en este sentido, y como es deber del Estado proteger y preservarla, estableciendo ciertas medidas de carácter fiscal.

Por tanto, analizaremos esta medida de los impuestos verdes en el ordenamiento jurídico fiscal, con acuerdo con los principios rectores del deber de contribuir y del derecho a la protección ambiental.

En el capítulo III o al final de la investigación abordaremos el punto de vista comercial de los países andinos, se analiza que el problema es que el medio ambiente está sufriendo un grave deterioro, y la liberalización del comercio, además se determinará la regulación del Medio Ambiente en la legislación peruana, para determinar la normativa legal.

En lo que respecta a legislación comparada en el sistema tributario peruano no existen medios de protección del medio ambiente a través de la imposición tributaria, pero sus otros mecanismos de protección que de algún modo regulan y sancionan a los que destruyen los recursos naturales o los contaminan, como la Constitución Política de 1993, el Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales DL. 613, la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales Ley 26821 y Leyes sectoriales dispersas.

Perú por ejemplo como mecanismo de protección del Medio Ambiente regulado (con el impuesto selectivo al consumo-combustibles).

Recalcaremos en el análisis sobre la vigencia de los tributos medioambientales en la legislación colombiana, realizaremos una breve reseña histórica, respecto a la regulación sobre la protección del medio ambiente, como primer instrumento de protección del medio ambiente en la legislación colombiana tenemos el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente.

Estudiaremos las sucesivas reformas tributarias hechas en Colombia, el amplio desarrollo legal y reglamentario, como lo estipula la ley 99 /93, que brinda mayor soporte a la legislación ambiental, estableciendo los principios generales ambientales. Además el estatuto tributario que contempla algunos tributos o exenciones fiscales en pro de los recursos naturales.

En cuanto en Bolivia se razonará el enfoque de una reforma tributaria, con la revisión del texto constitucional actual afirmando el medio ambiente y el agua como derechos fundamentales que deben estar garantizados por el Estado, todo esto con el objeto de enfocarnos en el rendimiento tributario; señalando el análisis de los daños ambientales determinando evitar el deterioro ambiental y los rendimientos decrecientes; investigando por ello, la economía ambiental propone modelos de inversión progresiva, se refieren a la implementación de tributos cuya única finalidad sea salvaguardar el equilibrio ambiental.

Finalmente nos enfocaremos en un análisis del daño ambiental en el Ecuador legislada por la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de Recursos del Estado, del estudio de este capítulo es establecer que, los países que integran la Comunidad Andina, han efectuado o requieren establecer ciertas medidas que propendan que se repare el daño ambiental que causan las empresas, entre ellas las que se refieren a la implementación de una política ambiental causa impactos sobre algunas de las variables que determina el desarrollo económico. De esta forma, aunque difícil, es importante determinar el efecto final de una política de esta naturaleza sobre el desarrollo del ordenamiento jurídico.

La investigación concluye con un conjunto de soluciones producto de un análisis profundo y verás, cuyo resultado se refleja en las recomendaciones que encierra este trabajo de investigación, todo esto en pos de un análisis a la academia de Derecho Tributario Ecuatoriano.

## CAPÍTULO I

### 1.1 FUNDAMENTOS DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

A continuación enfocaremos un análisis relativo a los fundamentos de la protección del Medio Ambiente con el objeto de satisfacer una o varias preguntas de mi investigación.

### 1.2 LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Todos sabemos que es de conocimiento público preservar el medio ambiente para mantener una vida saludable, pero el gran problema se presenta cuando nos planteamos la interrogante ¿Qué es o qué significa realmente ambiente?, para responder la interrogante recurriremos a la doctrina y a los instrumentos internacionales que se preocuparon por tratar de desarrollar un concepto al respecto.

Al definir el ambiente, se evidencia que no existe un concepto claro, ni definido, por lo que es necesario partir conceptualizando el ecosistema, y para ello el autor Prieur, señala, que *"viene a ser una unidad topográfica, de mayor o menor superficie, habitado por un cierto número de seres vivos que tienen entre ellos y con el medio físico y químico relaciones bien perfiladas"*. Hay, entonces, una realidad biológica: sistemas dinámicos interrelacionados susceptibles de autorregulación y auto conservación, bien como materia y energía, bien como una secuencia de nacimientos y muertes y uno de cuyos resultados es la evolución de especies.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Tulio Rosembuj, *Los tributos y la Protección del Medio Ambiente*, Marcial Pons, Madrid, Ediciones Jurídicas S.A., 1995, pp. 10.

El ambiente es una fuente de vida para la existencia de cada uno de los seres humanos que forman parte de un Estado dentro del planeta tierra.

Se puede definir al medio ambiente como todo el espacio físico que nos rodea y con el cual el hombre puede interactuar en sus actividades. Ese espacio físico está constituido por las personas que nos rodean, la casa en la que vivimos, las calles que transitamos, el aire que respiramos, la naturaleza que nos circunda y todos estos elementos considerados de una forma amplia y sin ninguna excepción.<sup>2</sup>

Los Estados a nivel mundial, tomando en cuenta lo que significa el medio ambiente para su desarrollo, adoptan medidas para garantizar el equilibrio ambiental, tales como tratados a nivel internacional encaminados a la mejor utilización de los recursos naturales para evitar la contaminación, como el Protocolo de Kyoto<sup>3</sup> sobre el cambio climático, que ha sido en su mayoría ratificado por los países andinos que, son los que tienen altos índices de emisión de gases contaminantes, a excepción del mayor emisor que es Estados Unidos.

La simple razón de la negativa adoptada por Estados Unidos, en lo relativo al control de la contaminación ambiental ha llevado a que otros Estados incurran en el mismo error. Se cataloga como error dicha decisión ya que fue tomada desde un limitante personal, solo se tomó en cuenta las pérdidas económicas que llevaría la implementación de esos controles, sin considerar que dicha decisión involucra la pérdida de un mejor estilo de vida no solo para Norteamérica sino para toda la población humana.

“El daño ambiental afecta a países, y las montañas nevadas de los Andes estos son amenazadas por el cambio climático global; el conflicto y la agitación interna producen el

---

<sup>2</sup> Julio Montes, Ponce de León, *Medio Ambiente y Desarrollo Sostenido*, España, Universidad Pontificia, Edición 2001 pp. 14

<sup>3</sup> El Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático es un acuerdo internacional que tiene por objetivo reducir las emisiones de seis gases que causan el calentamiento global: dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), gas metano (CH<sub>4</sub>) y óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), además de tres gases industriales fluorados: Hidrofluorocarbonos (HFC), Perfluorocarbonos (PFC) y Hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>), en un porcentaje aproximado de al menos un 5%, dentro del periodo que va desde el año 2008 al 2012, en comparación a las emisiones al año 1990. . Acceso: en <http://spanish.peopledaily.com.cn/32001/99056/99090/6834093.html>

desplazamiento de pueblos y refugiados; ciertas relaciones diplomáticas rotas y algunas divisiones ideológicas restringen el comercio.”<sup>4</sup>

Considerar cada una de las definiciones citadas no es solo para poder obtener la idea que la humanidad tiene, desde un punto de vista doctrinario de lo que involucra el ambiente, sino que más allá concretemos el carácter de importancia que conlleva cada uno de los componentes que la estructuran, a más de la imperiosa necesidad de la existencia a nivel nacional e internacional de un equilibrio entre cada uno de sus elementos.

Al respecto Mario Melo, en su ensayo “Nuevos retos para la exigibilidad de derechos ambientales y derechos de la naturaleza en el Ecuador” nos propone algunas ideas sobre los retos que implica la aplicación práctica de la nueva constitución en el escenario del reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, la plurinacionalidad y el *sumak kawsay*<sup>5</sup>. Nos proporciona algunos hechos desalentadores que están desnaturalizando el propósito de la nueva Constitución, pero de la misma manera nos alienta a ir construyendo nuevos paradigmas de desarrollo. Menciona que reconocer los derechos de la Naturaleza ha significado el avance más suscitado y desafiante de la nueva Constitución. Implica un replanteo de nuestra propia visión respecto al papel que jugamos en el cosmos.

Paola Villavicencio en su Artículo “Génesis de la Responsabilidad Medioambiental en Bolivia: El Medio Ambiente en la nueva Constitución Política del Estado”, señala con mucha preocupación e indignación, los deterioros que han ocasionado las industrias extractivas en muchos años de explotación de recursos en su país pero alienta a confiar en la importancia que le ha otorgado la nueva Constitución Boliviana al derecho ambiental en la cual se nota una tendencia a configurar un derecho ambiental autónomo y a establecer un sistema de responsabilidad por los daños ambientales que pueda ser más efectivo para que los hechos violatorios no queden en la impunidad.

---

<sup>4</sup>Centro Carter e Instituto Internacional para la Democracia, *Hacia una Agenda Común para los Países Andinos Y los Estados Unidos Foro de Diálogo Andino-Estadounidense*, Febrero 2011, pp. 11.

<sup>5</sup><http://decrecimientoybuenvivir.files.wordpress.com/2011/01/sumak-kawsay-luis-macas.pdf>, El *Sumak Kawsay*, es la vida en plenitud, de toda la comunidad, es el resultado de la interacción, de la existencia humana y natural. Es decir, que el *Sumak Kawsay* es el estado de plenitud de toda la comunidad vital.

En su artículo "El sistema de protección de los derechos ambientales en la Región Andina, y sus actuales desafíos", Ricardo Crespo proporciona un breve análisis sobre la aplicabilidad del derecho ambiental en los países andinos, destacando el papel que han jugado las constituciones de países. Ricardo Crespo nos indica algunos desafíos ambientales que deben implementarse en la Región, los mismos que se refieren a la educación ambiental, aplicabilidad de la Ley Ambiental con enfoque eco sistémico, desarrollar instrumentos económicos y fiscales, entre otros. Proporcionando algunos desafíos específicos como el problema de la gestión pública caracterizada por una burocratizada y abandonada institucionalidad ambiental. En especial, nos refiere que es importante trabajar en el desarrollo de una legislación que regule específicamente el daño ambiental, así como el establecimiento de jueces, fiscales procedimientos especiales y fondos para la reparación ambiental que permitan tratar adecuadamente la reparación del daño ambiental colectivo que escapa de las reglas del Código Civil.<sup>6</sup>

En virtud de los conceptos establecidos desde el punto de vista de los países andinos que forman el centro de desarrollo de la presente investigación, es posible establecer no solo el valor de la existencia de una biodiversidad extensa, sino su carácter emergente de conservarlo, cuidarlo y respetarlo como el eje para la vida.

La realidad es totalmente diferente, entre los tratados internacionales y las normas legales creadas por cada Estado relativas a la protección ambiental, que a lo largo de los años han sido dejadas a segundo plano, a tal punto ha llegado el daño al Ambiente, con un simple y claro ejemplo como son los cambios climáticos a nivel mundial, además que el daño del Ambiente no solo se reduce a la pérdida de una especie de, flora o fauna, sino a todo sus componentes entre ellos los que permiten la existencia del propio ser humano.

---

<sup>6</sup>Estudio Comparado de Derecho Ambiental Ecuador-Perú-Bolivia-España, *Énfasis en Parámetros de calidad y Límites Máximos Permisibles dentro de actividades extractivas* se lo puede encontrar en [http://www.inredh.org/archivos/libros/estudio\\_comparado\\_derecho\\_ambiental.pdf](http://www.inredh.org/archivos/libros/estudio_comparado_derecho_ambiental.pdf).

En la actualidad es tan preocupante la situación de la protección hacia el Ambiente que incluso se han visto los estados en la imperiosa necesidad de crear tributos para una mejor conservación del mismo.

Sin embargo, de algún modo se denota que la protección fiscal del medio ambiente que se fundamenta en el principio de "quien contamina paga" supone, en realidad, la legitimación de las formas de destrucción del medio ambiente; pues, hasta cierto punto se permite la contaminación, a cambio de un cierto precio. Dejándose de lado, la conciencia ambiental, que en realidad es una de las herramientas principales y efectivas de protección del medio ambiente. En todo caso, la protección ambiental, hoy por hoy está en manos de los gobiernos nacionales, quienes deben implementar políticas y ver la forma de contrarrestar la problemática ambiental y sus acontecimientos contaminantes.<sup>7</sup>

### 1.2.1 ANTECEDENTES NORMATIVOS INTERNACIONALES. LA EXPERIENCIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Es menester estudiar y analizar el alcance de los instrumentos normativos sobre la protección y conservación del medio ambiente.

La preocupación por la protección del Medio Ambiente ha sido básicamente por los Estados Miembros de la Comunidad Europea, debido a la diversidad de sus climas y geografías en las que tienen concentrados más de 6,000 variedades de plantas y casi 600 clases de aves se sienten amenazadas, por un alto nivel de contaminación, en otros por la destrucción de sus hábitats naturales para abrir paso al desarrollo económico, en la que algunos estudios realizados reflejan a los países con mayor seriedad que son España, Portugal, Italia y Grecia.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Estudio Comparado de Derecho Ambiental Ecuador-Perú-Bolivia-España, *Énfasis en Parámetros de calidad y Límites Máximos Permisibles dentro de actividades extractivas* se lo puede encontrar en [http://www.inredh.org/archivos/libros/estudio\\_comparado\\_derecho\\_ambiental.pdf](http://www.inredh.org/archivos/libros/estudio_comparado_derecho_ambiental.pdf).

<sup>8</sup> Silvia, Maureen Williams, *El Riesgo ambiental y su regulación*. Derecho Internacional y Comparado, Abeledo- Perrot, Buenos Aires, 1998, pp. 174- 175.

En los años setenta, las Comunidades Europeas inician ciertas actuaciones de política ambiental. Sin embargo, Herrera Molina al citar a Martín Mateo señala que “los Tratados constitutivos no contemplan expresamente competencias ambientales hasta 1986”.<sup>9</sup>

En 1986 el Art. 25 del Acta Única Europea había previsto la introducción en el texto originario del Tratado de Roma, de un Título VIII (Art. 130), relativo a la tutela del medio ambiente, sólo con el Tratado D Maastricht de 1992, la Unión Europea ha incluido entre los propios objetivos fundamentales un desarrollo armónico y equilibrado de las actividades económicas en el ámbito de las políticas de la Unión, en el respeto del principio de desarrollo sostenible, y la promoción de una política ambiental común<sup>10</sup>.

En 1997 el Tratado de Ámsterdam consagra como objetivo comunitario el fomento de “un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente” (Art. 2 Tratado de la Comunidad Europea<sup>11</sup>) y refuerza las posibilidades de los Estados miembros para establecer medidas de protección ambiental que superen los niveles fijados de las normas armonizadoras (Art. 95.4 y 5 Tratado de la Comunidad Europea). Y, el Art. 174.2 Tratado de la Comunidad Europea integra en el Derecho comunitario algunos principios fundamentales del Derecho ambiental como: la necesidad de alcanzar un nivel de protección elevado, cautela y acción preventiva, corrección de los atentados en la fuente y “quien contamina paga”.<sup>12</sup>

En consecuencia, respecto al derecho comunitario Silvia Maureen distingue tres períodos que la desarrollaremos resumidamente: antes de la sanción del Acta Única Europea, después de la vigencia de esta Acta y a partir del Tratado de la Unión Europea.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Pedro M. Herrera Molina, *“La Dimensión Internacional de la Protección del Medio Ambiente” en La protección Fiscal del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, Ediciones Jurídicas S.A., 2002, pp. 112.

<sup>10</sup> Raffaele, Perrone Capano *“La imposición y el ambiente”*, en Tratado de Derecho Tributario, dirigido por Andrea Amatucci, Tomo I, Bogotá, Editorial Temis S.A., 2001, pp. 475.

<sup>11</sup> Tratado de la Comunidad Europea y son los Tratados de Roma firmados el 25 de marzo de 1957, son dos de los tratados de la Unión Europea. Ambos tratados fueron firmados por Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, y los Países Bajos.

<sup>12</sup> Pedro M., Herrera Molina, *“La Dimensión Internacional de la Protección del Medio Ambiente”*, ob.cit., pp. 112.

<sup>13</sup> Silvia Maurem Williams, ob.cit, pp. 176.

## Derecho Comunitario: Tres Períodos:

### a. Primer período:

El punto angular sobre la preocupación de la protección del medio ambiente, fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo de 1972. La Comunidad Europea adopta formalmente sus medidas de política ambiental en la cumbre de París del mismo año.

Razones para el compromiso:

La primera y principal razón, radica en el compromiso asumido por los estados miembros, de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos, la segunda razón, que reclama una política comunitaria del medio ambiente es un buen funcionamiento del mercado común, en el sentido de que las diferencias entre las legislaciones nacionales en materia ambiental podrían crear distorsiones de la competencia y obstáculos técnicos a la libre circulación de mercancías en el interior de la Comunidad. La tercera razón tiene que ver con la naturaleza internacional de los problemas que plantea la protección del medio ambiente.<sup>14</sup>

La base legal aplicable a este período es el Art. 100 del Tratado de Roma de la Comunidad Económica Europea<sup>15</sup>, que señala: *“El consejo actuando por unanimidad sobre una propuesta de la Comisión, establecerá normas dirigidas a la coordinación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, que puedan afectar de manera directa sobre la puesta en práctica o sobre el funcionamiento del Mercado Común”*.

### b. Segundo período:

---

<sup>14</sup> José Juste Ruiz, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1999, pp. 428.

<sup>15</sup> La Comunidad Económica Europea (CEE) fue una organización internacional creada por los Tratados de Roma del 1957 (en vigor desde el 1958), con la finalidad de crear un mercado común europeo.

Cuya base legal se sustenta en el Tratado de Roma Artículo 130 R, apartado 1, que establece: *“La acción de la Comunidad Europea, por lo que respecta al Medio Ambiente, tendrá por objeto:*

- 1.- Conservar, proteger y mejorar la calidad del Medio Ambiente;*
- 2.- Contribuir a la protección de la salud de las personas;*
- 3.- Garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales”.*

Este cuerpo normativo reconoce los principios de conservación y mejoramiento del medio ambiente, así como la calidad de vida de las personas y de la gestión adecuada de los recursos. La protección del Medio Ambiente deberá ser un componente de las demás políticas comunitarias.

Existen también otros proyectos, como el ENVIREG<sup>16</sup> y el programa complementario Medio Ambiente del Área Metropolitana de Barcelona<sup>17</sup>, destinados al mejoramiento de las zonas costeras deprimidas y en especial del Medio Ambiente mediterráneo. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional ha participado en varios programas que van desde la instalación de alcantarillas hasta el reciclaje de residuos.<sup>18</sup>

**c. Tercer período:**

El Art. 2 del Tratado de la Unión Europea señala: *“La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de políticas o acciones comunes contempladas en los Artículos 3 y 3A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente (...)”.* El texto normativo citado, evidencia la preocupación por la protección del

---

<sup>16</sup>Regional Action Program on the Initiative of the Commission Concerning the Environment proyecto que fomenta a las regiones para utilizar los recursos más eficientemente en el aspecto ambiental.

<sup>17</sup>La Entidad de Medio Ambiente del Área Metropolitana de Barcelona, en colaboración con el Programa MEDSPA ( Hoy LIFE), de la U.E.

<sup>18</sup> Silvia Maureen Williams, ob.cit, pp. 180.

medio ambiente y el desarrollo sustentable que son objetivos fundamentales de la Unión Europea, enfatizándose la política en el medio ambiente.

El Tratado De Maastricht enfatiza la importancia de alcanzar un balance entre un desarrollo económico y un desarrollo ambiental, a la luz de un crecimiento sustentable y no inflacionista. Cuyos principios consisten en: sustentabilidad (Art. 2 del Tratado de la Unión Europea), nivel elevado de protección: (Art. 130 R, segundo párrafo<sup>19</sup>), principio de precaución o de cautela (Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>20</sup>), con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de integración de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente, (Art. 130 R del Acta Única Europea<sup>21</sup>), en el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes.

Las modalidades de la cooperación de la Comunidad podrán ser objeto de acuerdos entre esta y las terceras partes interesadas que serán negociados y concluidos con arreglo al Artículo 228 del Tratado de la Comunidad Europea. El párrafo precedente se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales; subsidiariedad (Art. 130R, exclusivamente relacionado al campo ambiental)<sup>22</sup>.

El Parlamento europeo, mediante la resolución relativa a la comunicación *impuestos, tasas y tributos ambientales en el Mercado Único*, del 15 de julio de 1998, ha invitado a la Comisión a reforzar la coordinación en el tema de la tasación ambiental entre los distintos Estados miembros, para armonizar los objetivos de política ambiental, con los vínculos en el tema de la competencia y de regular el funcionamiento del Mercado Único.

---

<sup>19</sup> Tratado de la Unión Europea (TUE), La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente.

<sup>20</sup> Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

<sup>21</sup> Art. 130 R del Acta Única Europea (AUE)

<sup>22</sup> Silvia Maureen Williams, ob. cit., pp. 182- 183.

En este sentido, la difusión del principio "quien contamina paga", ha asumido, por tanto, el carácter de línea maestra de la política europea de protección del ambiente y ha favorecido, mediante un empleo del principio de subsidiariedad, la adopción de muchos países europeos, también en cuanto a los impuestos y tasas ecológicos.<sup>23</sup>

En Europa el tema sobre tributación ambiental ha evolucionado, en países como Alemania, Noruega, Suiza, Italia, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Suecia y Portugal, existe una regulación muy estricta y unas subvenciones a las actividades contaminantes bastante onerosas, pero también han implementado incentivos como fuentes de disminución de las actividades industriales que degraden el Medio Ambiente.<sup>24</sup>

La Unión Europea reconoce cuatro subgrupos de impuestos ambientales, según la base imponible: a) Los impuestos a la energía que incluyen a los bienes energéticos usados para el transporte (ej. diesel, gasolina) y para usos estacionarios (ej. gas natural, electricidad); también los impuestos al carbono o al CO2 se incluyen en esta categoría para fines de estimación de las estadísticas porque éstos corresponden a la tercera categoría. b) Los impuestos al transporte que gravan la propiedad o el uso de vehículos motorizados. c) Los impuestos a la contaminación que recaen sobre las emisiones al aire y al agua, así como también al manejo de residuos y al ruido. d) Los impuestos a los recursos que se refieren más bien a su uso o a la extracción de materiales.<sup>25</sup>

Se ha podido evidenciar el desarrollo de la prevención y protección del Medio Ambiente en la historia de la Comunidad Europea, que relacionado con otras organizaciones internacionales son los que más han avanzado en el tema ambiental, estableciendo tratados y

---

<sup>23</sup> Raffaele Perrone Capano "La imposición y el ambiente", ob.cit., pp. 477.

<sup>24</sup> Cortés Cueto, J.R. (2006) "Aproximación a un Sistema Tributario Ambiental en Colombia" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, número 63. Texto completo en [www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/](http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/).

<sup>25</sup> Serrano Antón Fernando, *Tributación Ambiental y Haciendas Locales*, Thomson Reuters, Madrid, Primera edición 2011, pp.51.

convenios relacionados exclusivamente con la protección ambiental, estableciéndose, como comunidad de países, una política común encaminada al amparo de los recursos naturales, no solo con la implantación de tributos ambientales, sino, además con el desarrollo de una política ambiental en la que se integran medidas, no solo de carácter tributario; sino también con el conocimiento de un valor consiente sobre el medio ambiente.

Por último en el ámbito europeo, no podemos olvidar que el Art. 174 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, señala respecto al medio ambiente, la utilización del principio de quien contamina paga para su protección, admitiendo en este campo disposiciones de carácter fiscal, justificando la utilización del tributo para la protección del Medio Ambiente.

Como caracteres medioambientales debe estar inmersa la compatibilidad entre los tributos medioambientales y el principio de capacidad económica para modular la carga tributaria, o por el contrario suprimir tales criterios y atender en forma exclusiva a criterios de carácter medioambiental para configurar tal tributo.

A modo de ejemplo, el Impuesto Especial sobre determinados medios de transporte, la adaptación medioambiental se realizó mediante una configuración de los tipos impositivos conforme a las emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos objeto de gravamen, por tanto a mayores emisiones de CO<sub>2</sub>, mayor tipo impositivo a aplicar, en este caso sobre la base imponible que viene determinada, en el caso de medios de transporte nuevos, por el importe que con ocasión de la adquisición del medio de transporte se haya determinado como base imponible a efectos del impuesto sobre el valor añadido, esto es y como regla general, el importe total de la contraprestación satisfecha por el adquirente.

Para definir un tributo como tributo medioambiental, los elementos configuradores del mismo deben establecerse según variables asociadas al mismo, por ejemplo, emisiones de CO<sub>2</sub>, no solo para definir tipos de gravamen, sino para delimitar la base imponible<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Fernando, Serrano Antón, *Tributación Ambiental y Haciendas Locales*, Thomson Reuters, Madrid, Primera edición 2011, pp.51

Acotando a los ejemplos las bases imponibles que hasta el momento se están utilizando en el diseño de tributos ambientales, tenemos:

1.- Las emisiones contaminantes: Ej. Toneladas de dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) y de Carbono (CO<sub>2</sub>) emitidas.

2.- El contenido contaminante de los combustibles, como el azufre y el carbono.

3.- Los factores productivos contaminantes: Ej. Fertilizantes y combustibles, plásticos, etc.

4.- Bienes de consumo contaminantes: Ej. Pilas y embalajes, etc.

Se debe considerar que el hecho imponible de los tributos medioambientales deberá tipificar los actos o hechos que inciden negativamente sobre el medio ambiente o que provocan la actuación pública de tutela medio ambiental.<sup>27</sup>

### Algunos Impuestos Ambientales en Europa y su Efectividad

**1.- Impuestos a:** Combustibles para motores, se aplica en todos los países Europeos.

**Evidencia en torno a su efectividad.-** Se reporta cierto impacto sobre el consumo de combustibles como en el caso británico). El principal impacto en el corto plazo es la sustitución en respuesta a la diferenciación impositiva (esto es, tasas más bajas para la gasolina sin plomo y para los combustibles bajos en sulfuro, como en el caso de Dinamarca)

**2.- Impuestos a:** Otro uso energético (incluye impuestos al carbono y al sulfuro), se aplica la mayoría de las naciones europeas.

**Evidencia en torno a su efectividad.-** Se observan evidentes mejoras en la eficiencia energética y en la sustitución de combustibles en los países con los impuestos más elevados (Dinamarca, Finlandia, Suecia). La diferenciación impositiva (por ejemplo, para el contenido de sulfuro) conduce a un rápido proceso de sustitución.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Fernando, Serrano Antón, *Tributación Ambiental y Haciendas Locales*, Thompson Reuters Madrid, pp. 182.

<sup>28</sup> Gaceta Ecológica INE Semarnap México No. 57, 2000.

**3.- Impuestos a:** Registro o venta de automotores, se aplica a la mayoría de las naciones europeas.

**Evidencia en torno a su efectividad.-** Existe cierta evidencia de una baja en la propiedad de automotores; el principal impacto se presenta cuando existe una diferenciación ambiental (emisiones y uso de energéticos) y en los casos en los que los ingresos se utilizan para financiar la descarcachización.

**4.- Impuestos a:** Propiedad / uso de vehículos, se aplica a la mayoría de las naciones europeas.

**Evidencia en torno a su efectividad.-** El impacto principal se presenta cuando existe una diferenciación ambiental (emisiones y uso de energéticos).

**5.- Impuestos a:** Emisiones industriales al agua y a la atmósfera (conforme mediciones), se aplica a la mayoría de las naciones europeas.

**Evidencia en torno a su efectividad.-** Existe evidencia clara de su efecto en una cantidad limitada de casos (el caso sueco para los Nox, los impuestos a la contaminación del agua en Alemania, Francia y Holanda). La principal eficiencia como resultado del reciclado o ingresos para inversiones ambientales (Francia y varios países en proceso de incorporación).

**6.- Impuestos a:** Insumos agrícolas (fertilizantes, pesticidas), se aplica a Bélgica, Dinamarca, Noruega, Suecia, Austria, Finlandia (abolido).

**Evidencia en torno a su efectividad.-** Impacto directo limitado en cuanto al uso (como un incentivo a través del precio); posiblemente resulten más importantes las *señales suaves* (conciencia creciente), por ejemplo cuando se utilizan los ingresos para financiar programas de capacitación, como en el caso sueco.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Gaceta Ecológica INE Semarnap, México. No. 57, 2000.

7.- **Impuestos a:** Empaques en una sola dirección y otros desechos, aplica a Bélgica, Dinamarca, Estonia, Hungría, Finlandia, Noruega, Letonia, Polonia. En Alemania, sólo a nivel local, y fue abolido.

**Evidencia en torno a su efectividad.-** Los impuestos locales en Alemania manifiestan ser efectivos, aunque fueron retirados por razones legales.

8.- **Impuestos a:** Sustancias químicas (solventes, CFC), aplica a Bélgica, República Checa, Dinamarca, Hungría, Islandia, Eslovaquia.

**Evidencia en torno a su efectividad.-** Dinamarca reportó reducciones en el uso de CFC.

9.- **Impuestos a:** Baterías y acumuladores, aplica a Bélgica, Dinamarca, Hungría, Latvia, Suecia.

**Evidencia en torno a su efectividad.-** Estimula la recolección de baterías usadas.

10.- **Impuestos a:** Llantas, aplica a Dinamarca, Hungría, Latvia.

**Evidencia en torno a su efectividad.-** Los ingresos se utilizan para financiar el manejo de llantas usadas.

11.- **Impuestos a:** Extracción de agua, aplica a varias naciones.

**Evidencia en torno a su efectividad.-** Se observó una reducción en el uso de agua subterránea en Holanda después de introducido este impuesto.

12.- **Impuestos a:** Residuos, aplica a Dinamarca, Estonia, Finlandia, Holanda, Noruega, Suecia, Gran Bretaña.

**Evidencia en torno a su efectividad.-** Efectivo en varios casos (por ejemplo, en el caso del impuesto danés a los residuos) en cuanto al reciclaje, reducción de residuos y cambio de rellenos sanitarios a incineración, rehúso y reciclado.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Gaceta Ecológica INE Semarnap, México. No. 57, 2000.

## 1.2.2 ANTECEDENTES NORMATIVOS INTERNACIONALES.

Las constituciones latinoamericanas más recientes, incorporan disposiciones relacionadas a la conservación y protección del Medio Ambiente. Por ejemplo, la Constitución de Chile de 1980, la del Perú de 1993, la de Brasil de 1988, la del Ecuador la de 1998 y la actual del 2008, la Constitución actual de Bolivia de 2009, entre otras.

Más allá de las previsiones constitucionales y de las medidas adoptadas a nivel interno, desde hace varios años los países de América Latina vienen incrementando los esfuerzos para trabajar en forma mancomunada en la elaboración de principios rectores y medidas tendientes a proteger el medio ambiente de la región. Como antecedente es menester el mencionar “La Convención para la Protección de la Flora y de las Bellezas Escénicas Naturales de los países de América, vigente desde 1942.”<sup>31</sup>

En el año de 1978 los países de la Cuenca Amazónica firmaron el Tratado de Cooperación Amazónica, destinado a impulsar el desarrollo económico de la región, y en el 1979 es emitida la Declaración Amazónica, donde se establece que el desarrollo de la mencionada Declaración no debe causar perjuicios al medio ambiente. Dos años más tarde en 1981 se constituye el Parlamento Amazónico, que declara a la Amazonía como “pulmón de la humanidad” y puntualiza el objetivo de llevar a cabo un desarrollo más racional de la región y conservar su ecosistema.<sup>32</sup>

En marzo de 1989 fue adoptada por 28 países participantes de la VI Reunión Ministerial sobre el Medio Ambiente en América Latina, la importante Declaración de Brasilia, en donde los países, tras reconocer *“como preocupación común de la más alta prioridad la urgente necesidad de encontrar un equilibrio entre el desarrollo socioeconómico y la protección y conservación del medio ambiente a través de una gestión adecuada de los recursos naturales y un control de los impactos ambientales”*.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Silvia, Maureen Williams, ob.cit. pp. 186- 187.

<sup>32</sup> Silvia, Maureen Williams, ob. cit. ,pp. 187.

<sup>33</sup> ibídem, pp. 187.

En la Tercera Cumbre Presidencial del mecanismo permanente de consulta y concertación política del Grupo de Río, en octubre de 1989, fue aprobada la Declaración de Ica, que contiene un apartado destinado al Medio Ambiente, donde se expresa la firme voluntad de profundizar la colaboración regional en esa materia. Por otro lado, los presidentes integrantes del Acuerdo de Cartagena<sup>34</sup> establecieron en el documento final del V Consejo Presidencial Andino, en mayo de 1991, un apartado dedicado al medio ambiente, en el que se enfatiza la importancia de adoptar acciones conjuntas para el tratamiento de los problemas ambientales.<sup>35</sup>

En marzo de 1991, se realizó en México la Reunión Regional para América Latina y el Caribe preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Y, finalmente, en junio de 1992, durante la XII Cumbre de Presidentes de Centroamérica, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá adoptaron un convenio para la conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central, cuyo objetivo era la preservación de la diversidad biológica tanto terrestre como marina de la región.<sup>36</sup>

Analizados los antecedentes normativos sobre la conservación y protección del medio ambiente; instrumentos normativos que evidencian la gran preocupación de la mayoría de los países a nivel mundial en regular y establecer políticas ambientales de acción conjunta. Ya que, la protección del medio ambiente es algo que debe preocupar a todos los países, dado que las consecuencias del cambio del clima se presentan en todo el mundo.

### **1.3 PRINCIPIOS QUE FUNDAMENTAN LA IMPOSICIÓN AMBIENTAL**

#### **1.3.1 RELACIÓN ENTRE LAS DIMENSIONES OBJETIVA Y SUBJETIVA DEL IMPACTO AMBIENTAL**

---

<sup>34</sup> Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela.

<sup>35</sup> Silvia, Maureen Williams, ob.cit. pp. 188

<sup>36</sup> Ibídem ob. cit. pp. 188- 189.

A fin de considerar este principio, haremos alusión a la Constitución española de 1978, la misma que recoge dos maneras de protección del medio ambiente: la primera reconociendo un derecho y la segunda proclamando principios ambientales vinculados a fines también estipulados constitucionalmente. En tal sentido el Artículo 45.2 de la precitada Constitución encarga a los poderes públicos “velar por la utilización racional de los recursos naturales” y “defender y restaurar el medio ambiente”, es decir, evidenciando tres principios expresamente recogidos en el texto del Art. 45.2 de la Constitución española (la acción de los poderes públicos tiene por objeto “proteger y mejorar la calidad de vida”, medio adecuado para el desarrollo de la persona).<sup>37</sup>

Entonces, corresponde exigir a los poderes públicos, velar por la utilización racional de los recursos naturales, defender y restaurar el medio ambiente. La realización de los principios ambientales sirve, para la mejora en las condiciones del ejercicio del derecho.<sup>38</sup>

La Comunidad Europea ha contribuido poderosamente a la implementación del impacto ambiental en el ámbito de sus países miembros mediante la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Asimismo, la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas ha impulsado la celebración de un Convenio sobre evaluación de impactos en un contexto transfronterizo, firmado en Spoo (Finlandia) el 25 de febrero de 1991. Ahora este principio aparece formulado en el Principio 17<sup>39</sup> de la Declaración de Río.<sup>40</sup>

La protección del Medio Ambiente tiene como principal objetivo la necesidad básica de preservar el medio ambiente así como el de reducir la contaminación ambiental, se debe además establecer los mecanismos necesarios para la preservación de la biodiversidad así como para el control de la explotación de los recursos naturales renovables y políticas que

---

<sup>37</sup> Raúl, Canosa Usera, “*Relevancia Constitucional de lo ambiental*”, en *La protección fiscal del medio ambiente*, Ana Yábar Sterling (Directora), Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 2002, pp. 83.

<sup>38</sup> Raúl, Canosa Usera, *Ibidem* ob.cit., pp. 83.

<sup>39</sup> Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

<sup>40</sup> José, Juste Ruiz, *ob.cit.*, pp. 77-78

deben ser establecidas por el Estado con la finalidad de poder amparar de la mejor manera al Medio Ambiente

### 1.3.2 EDUCACIÓN Y PARTICIPACIÓN AMBIENTAL

La solidaridad colectiva, sobre la que se funda el deber de conservar el entorno, el ejercicio del derecho y las políticas ambientales de los poderes públicos, necesitan de la educación ambiental como herramienta indispensable. En efecto, el deber de conservar el medio, sólo podrá, cabalmente cumplirse si todos los obligados conocen que obligaciones concretas del deber general y cuál es la justificación última de las mismas.<sup>41</sup>

Sólo cuando estemos persuadidos y consientes de la importancia de conservar y mejorar el entorno, será posible el más pleno ejercicio del derecho y más eficaces las políticas medioambientales. En consecuencia, la importancia de la educación, es muy grande si tenemos en cuenta que, hasta hace pocos años, los recursos naturales solo fueron utilizados como un factor operacional económico, sin considerar ni tomar las medidas necesarias para evitar llegar al estado de degradación ambiental que hoy tenemos en todo el planeta tierra.

Cabe señalar que la biodiversidad a nivel mundial ha perdido más de un millón de especies y otras que se encuentran en riesgo de extinción por no darles el valor de vida que conlleva cada elemento de la naturaleza.

Ahora la preocupación por la conservación y preservación del Medio Ambiente es generalizada ya que atañen a los poderes públicos y privados, incluso, a los partidos políticos, que dentro de sus propuestas incluyen propuestas ambientales, o incluso, han incorporado a grupos ecologistas en su estructura organizativa. Esto debido a las grandes problemáticas y catástrofes que se han sufrido y se vienen sufriendo en grandes y penosos acontecimientos.

### 1.3.3 EL PRINCIPIO “QUIEN CONTAMINA PAGA”

---

<sup>41</sup> José, Juste Ruiz, *ob.cit.*, 2002, pp. 94

Principio que es recogido en el Art. 130 R 2 del Acta Única relacionado con Artículo 175 del Tratado de la Comunidad Europea en la que se enfatiza la importancia de las declaraciones del impacto ambiental. A través de este artículo se produce la inclusión de un nuevo precepto sobre protección de los animales en el capítulo ambiental del Tratado<sup>42</sup>, en la que el agente contaminante debe soportar el costo de las disposiciones establecidas para reducir la contaminación decidida por la autoridad pública a fin de asegurar un nivel aceptable del ambiente.

Una política de carácter sancionador no siempre conlleva al final esperado, que en este caso es la protección del ambiente, sea esta establecida por el Estado o a nivel internacional como Comunidad Andina, para propender una política ambiental común para todos sus miembros, ya que, se podría considerar a esta como la legitimación de la contaminación ambiental, estableciendo una forma de resarcir el daño causado; es decir que, el resultado que va a producir esta política no va a ser el mismo que se buscó al momento de crear esta, puede ser que no se reduzca el daño ambiental sino que al contrario este aumente a sabiendas del tributo a pagarse.

Pérez de Ayala al citar a Amatucci, señala que la doctrina jurídica medioambiental parece estar de acuerdo en que no existe un derecho subjetivo propiamente dicho de cada ciudadano en concreto (entendiendo aquel como un interés individual jurídicamente protegido), a un equilibrio ecológico. Estamos, ante un interés difuso, de naturaleza difusa que tiene como sujeto a la colectividad, a la sociedad, como tal. Siendo, entonces, el Estado y el resto de los entes públicos los autores de ese interés colectivo.<sup>43</sup>

El planteamiento parece que exigiría situar el principio "quien contamina paga", como un principio de justicia para con la sociedad. Esto es, relacionado con la llamada *justicia social*, más que con las otras modalidades de la justicia del tributo, de tal forma que este

---

<sup>42</sup>Ludwing Kramer, *La actividad de la Comunidad en el Derecho Ambiental*, traducido por Luciano Parejo Alfonso y Ángel Manuel Moreno Molina, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, SA, Madrid, 1998, pp. 18.

<sup>43</sup>José Luis, Pérez de Ayala y López de Ayala *Consideraciones jurídicas. El principio "quien contamina paga"*, como principio de justicia de tributo Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. pp. 144.

planteamiento metodológico restringido debe tenerse en cuenta en todo el trabajo, ya que algunas de las conclusiones a las que llegamos son válidas en el plano tributario.<sup>44</sup>

En realidad lo que persigue este principio, es sobre todo que el causante de la contaminación asuma el coste de las medidas de prevención y lucha contra la misma, sin recibir ningún tipo de ayuda financiera compensatoria. Este principio es fundamento de todo régimen de sanciones, multas, etc., por infracciones de la normativa ambiental, es principio, incluso en el que pueden basarse jurídicamente responsabilidades civiles y mercantiles.

Por tanto la diferencia entre sanciones e impuestos en esta materia tiene relación con el comportamiento lícito e ilícito del causante como se lo analizará más adelante.

Siendo las figuras tributarias adecuadas el impuesto, sea el impuesto en general, o la contribución especial negativa. La tasa tiene un encaje reducido en el marco considerado, excepto en su función tradicional: autorizaciones permiso, control de emisiones, servicios individualizados. Así hay directivas comunitarias que repercuten sobre el agente contaminador de algunas actividades que forman parte del hecho imponible de la típica tasa: análisis, sistemas de medida y vigilancia, inspecciones.<sup>45</sup>

#### **1.4 LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DESDE LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS**

A finales de los años sesenta e inicios de los setenta, se universalizó la gravedad del deterioro ambiental, por lo que se han establecido métodos para su protección, siendo el más emblemático la Declaración de Estocolmo de 1972. En la que se plantearon los métodos directos e indirectos; los primeros implican la imposición de obligaciones-prohibiciones para conseguir la reducción de la contaminación a través del desarrollo administrativo y penal; los segundos son los mecanismos de mercado, puestos al servicio de la protección ambiental, pudiendo ser los permisos negociables o la venta de derechos de contaminación.

---

<sup>44</sup> José Luis, Pérez de Ayala y López de Ayala, ob.cit. pp. 144.

<sup>45</sup> Tulio, Rosembuj, ob.cit. pp. 89.

Esto debido a la estrecha conexión entre el desarrollo económico, actividades “antrópicas” (relativo al hombre, es decir entendido como especie humana o ser humano, término que normalmente se utiliza sobre todo en contextos científicos como en biología, ciencias de la tierra, física y cosmología) y crecimiento de la contaminación, por tanto, siempre con mayor fuerza y urgencia, el problema de una política económica del ambiente capaz de experimentar nuevas posibilidades de tutela, mediante la aplicación de recursos económico- financieros innovadores.<sup>46</sup>

Los instrumentos económicos para la protección del Medio Ambiente, son un incentivo, dependiendo de la voluntad del particular, al cual le está permitido un mayor índice de discrecionalidad en relación a los controles directos. Siendo el objetivo fundamental exteriorizar los factores internos producidos en la utilización de los bienes y servicios ambientales, debido a que las decisiones sobre la asignación de servicios ambientales no reflejan adecuadamente los costos de oportunidad y no se cumplen las condiciones del óptimo, es decir, se pretende incorporar al precio de los bienes y servicios los costos ambientales.<sup>47</sup>

Para cumplir con este fin, puede acudir realmente a la utilización de casi la totalidad de las herramientas del que dispone el sector público, desde los incentivos, hasta las regulaciones y controles directos, desde las subvenciones y tributos hasta la propia producción pública, es posible aplicar toda una serie de medidas que se encaminan a lograr una calidad ambiental que se define como óptima o ideal.<sup>48</sup> Esto debido a que la relación entre ambiente y actividades económicas existe el fallo del mercado, que no puede ser resuelto,

---

<sup>46</sup> Raffaele, Perrone Capano, “*La imposición y el ambiente*”, en *Tratado de Derecho Tributario*, dirigido por Andrea Amatucci, Tomo I, Editorial Temis S.A., Bogotá, 2001, pp. 456.

<sup>47</sup> Susana, Bokobo Moinche, “*Instrumentos Económicos y Fiscales para la Protección del Medio Ambiente*”, en *Temas Especiales de Derecho Económico. Memorias de la Segunda Conferencia de Derecho Económico*, César Montaña Galarza (editor), Corporación editora nacional, Quito, 2003, pp. 46.

<sup>48</sup> Susana, Bokobo Moinche, ob. cit., pp. 46

sino por medio de una serie de articuladas intervenciones por parte del Estado, con el fin de controlar las crecientes factores externos que afectan al funcionamiento normal de la economía ambiental y permitir por tanto un mejor funcionamiento del mercado mismo.<sup>49</sup>

En ese sentido, una primera proposición orgánica de intervención correctiva de las economías externas en el campo ambiental fue elaborada en tiempos muy anteriores a Arthur Cecil Pigou<sup>50</sup>; esta preveía la introducción de impuestos correctivos especiales que gravan las actividades económicas que causaran efectos sociales indeseados, aunque ocasionales, a terceros extraños a toda relación económica con la actividad que se debía someter a tasación.<sup>51</sup>

Es así que, el aumento de los costos a cargo de la industria contaminante producido por el nuevo impuesto debería haber sido de tal manera que la llevara a cabo la coincidencia entre los costes sociales de los que la industria es responsable y el aumento de los costes de producción ligado a la introducción del tributo ecológico.<sup>52</sup>

La propuesta a pesar de sus críticas y adaptaciones, con el tiempo, ha tenido mérito, para afrontar los problemas conexos al equilibrio ecológico en forma económico- financiera, evidenciado el objetivo peculiar de la acción pública de defensa natural en el logro de un ámbito de "óptima contaminación residual". Y, como los efectos de la contaminación no son proporcionales a la concentración de las sustancias emitidas al ambiente porque los contaminantes se conminan entre ellos para provocar efectos sinérgicos (Derivado de la palabra sinergia que significa asociación o convergencia de varios elementos para un fin o efecto común)<sup>53</sup>difícilmente valorables caso por caso.<sup>54</sup>

---

<sup>49</sup> Raffaele, Perrone Capano "*La imposición y el ambiente*", ob.cit. pp. 457.

<sup>50</sup> Arthur, Cecil Pigou, (18 de noviembre de 1877Ryde – 7 de marzo de 1959Cambridge) fue un economista inglés, conocido por sus trabajos en la economía del bienestar, otras cuestiones económicas sobre las que investigó fueron los ciclos económicos, los impuestos y el desempleo. Encuentra en:<http://www.elblogsalmon.com/economistas-notables/economistas-notables-arthur-cecil-pigou> .

<sup>51</sup> Raffaele, Perrone Capano, ob.cit. pp. 457.

<sup>52</sup> *Ibidem* pp. 458.

<sup>53</sup> Lexus, Diccionario enciclopédico. Ediciones Trébol, S.L., Lima, 1988, pp.855.

<sup>54</sup> Raffaele, Perrone Capano , ob.cit. pp. 458.

Por tanto es posible que con los impuestos ambientales se pueda tener bajo control los daños ambientales con costos soportables; por el contrario, es mucho más problemático conseguir, mediante la tasa ambiental, una recaudación, que coincidiendo con el costo marginal de la contaminación, permita sufragar completamente los daños causados al ecosistema, ya que su cuantificación resulta ser siempre aproximativa y, por tanto, arbitraria en cierta medida.<sup>55</sup>

Por su parte Bokobo Moiche (*Es el sistema más utilizado hasta ahora, con el cual no se lograría un nivel eficiente de eliminación de toda la contaminación, puesto que las curvas de costes y beneficios marginales sociales son distintas para las diferentes producciones*), señala que son tres las medidas típicas de economía del sector público en materia de regulación de la contaminación son, pues, la regulación directa, el tributo y la subvención; métodos que tratan de lograr que la producción de quienes contaminen se lleve a un punto en el que se igualen el beneficio marginal social y el costo marginal social.<sup>56</sup>

En general, el fin perseguido por los impuestos ecológicos que son objeto del presente análisis no es generar ingresos elevados. En la mayoría de los casos perseguían el objetivo doble de mejorar la situación ambiental y utilizar los fondos recaudados para reducir las distorsiones creadas por otros impuestos, particularmente los que afectan negativamente al empleo. Por (ejemplo, en Dinamarca, la aplicación de tasas permitió reducir las tasas impositivas marginales sobre la renta del trabajo y las contribuciones a la seguridad social.)<sup>57</sup>

Aunque se debe señalar los limitantes que pueden encontrarse en el camino como podrían ser que si bien los impuestos ecológicos típicos pueden tener efectos negativos que no se observan con otros gravámenes, con frecuencia plantean un conflicto entre los objetivos

---

<sup>55</sup> Raffaele, Perrone Capano , ob.cit, pp. 458.

<sup>56</sup> Susana, Bokobo Moiche *“Instrumentos Económicos Y Fiscales para la protección del Medio Ambiente*, PP. 47.

<sup>57</sup> Jhon, Norregaad, Norregaard Valerie REPELLIN HILL. *Control de la Contaminación mediante el uso de Impuestos y licencias negociables*. Fondo Monetario Internacional.

fiscales y ecológicos, ya que la mayoría tiene por objetivo eliminar o reducir sus propias bases impositivas.

Con ello la relación existente entre las diferentes ramas del derecho, pero con una lineación clara como es la protección del ambiente bajo una normativa jurídica estricta.<sup>58</sup>

Por su parte Bilbao Estrada quien analiza desde el punto de vista económico analiza las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que contaminan gravemente el medio ambiente, señala que, este régimen conlleva a la implantación de un sistema de *cap. and trade* que, por un lado, implica la restricción cuantitativa de la cantidad de toneladas de gases de efecto invernadero (GEI) que se deben emitir, y por otro lado, supone la creación de un mercado de derechos de emisión al que acuden Estados y empresas. El mercado conlleva la necesidad de acudir al mismo por parte de aquellas empresas que carecen de los derechos necesarios para hacer frente a la obligación de entrega por haber emitido más contaminación de la que cubren sus derechos e, incluso a los Estados miembros que no han alcanzado los compromisos de reducción acordados para adquirir derechos, para la empresas que se encuentran en situación contraria.<sup>59</sup>

Texto del cual se entiende, que el economista considera a la contaminación como un elemento distorsionante en el seno del mercado que crea disfunciones y determina una asignación insuficiente de recursos; mientras que para el jurista el problema consiste en realizar un equilibrado compendio de los distintos intereses que permitan preservar condiciones ambientales compatibles con los equilibrios del ecosistema, sin penalizar excesivamente las actividades económicas. Para la teoría económica, es asignar un precio a los recursos ambientales utilizados en los procesos productivos, de manera que sea la

---

<sup>58</sup> Susana, Bokobo Moiche *“Instrumentos Económicos y Fiscales para la Protección del Medio Ambiente*, ob.cit., pp. 48.

<sup>59</sup> Iñaki, Bilbao Estrada, *“El gravamen de la emisiones atmosféricas en la Unión Europea y la lucha contra el cambio climático: Una reflexión sobre la necesidad de coordinación entre instrumentos económicos”*, en *XXV Jornadas Latinoamericanas y XXXIV Colombianas de Derecho Tributario*, Cartagena de Indias, Colombia, 2010, pp. 46.

empresa la que soporte los costos de la contaminación y reduzca la producción hasta el nivel del costo marginal.

Se considera entonces, que el capital que se recauda de los impuestos ambientales, tienen la finalidad de reducir la contaminación ambiental, y la de que se financien las políticas destinadas a la protección ambiental.

Además, el análisis económico ha puesto en evidencia que la contención de la contaminación a niveles aceptables mediante la fijación de estándares y controles sobre las emisiones entraña costes totales de reducción de la contaminación más elevados respecto al uso de una tasa que permite respetar el mismo estándar.

## 1.5 LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y SU IMPOSICIÓN TRIBUTARIA.

La protección del Medio Ambiente bajo una imposición tributaria, como se estableció en los antecedentes normativos, es de reciente data, regulado principalmente por los países europeos, ya sean a través de acciones conjuntas (Comunidad Europea) o políticas nacionales, cuyo objetivo es prevenir y proteger el medio ambiente.

En ese sentido, existen algunos Estados de la Comunidad Europea que en la actualidad utilizan como un mecanismo de protección del medio ambiente, la imposición tributaria.

La Unión Europea ha establecido una serie de tributos que recaen sobre las emisiones de gases de efecto invernadero y principalmente del CO<sub>2</sub>, es decir, la propuesta fue implantar un impuesto mundial sobre el *carbón tax* para frenar el calentamiento global en el planeta.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Iñaki, Bilbao Estrada, “El gravamen de la emisiones atmosféricas en la Unión Europea y la lucha contra el cambio climático: Una reflexión sobre la necesidad de coordinación entre instrumentos económicos”, en *XXV Jornadas Latinoamericanas y XXXIV Colombianas de Derecho Tributario*, Cartagena de Indias, Colombia, 2010, pp. 45- 48

Es así que en el marco estadístico armonizado desarrollado en 1997 conjuntamente por Eurostat, la Comisión Europea, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) y la Agencia Internacional de la Energía (IEA), *definen en los impuestos ambientales como aquellos cuya base imponible consiste en una unidad física de algún material que tiene un impacto negativo, comprobado y específico, sobre el medio ambiente*. Se incluyen todos los impuestos sobre la energía y el transporte. En la que la función de captación de fondos estaría a cargo del Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, los Fondos de Inversión para el clima del Banco Mundial, el Mecanismo para el carbono del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, etc.<sup>61</sup>

En el transcurso de los años 90, la tendencia de los países de la Unión Europea hacia un empleo de nuevas formas de imposición de índole ambiental se ha visto acompañada de una serie de valorizaciones de las corporaciones, como factor decisivo para el desarrollo de políticas de salvaguardia y recuperación del ambiente. Junto a los tradicionales impuestos sobre los carburantes, diferenciados a su carácter más o menos contaminante, a los impuestos sobre la matriculación y circulación de los vehículos automotores y sobre la eliminación de residuos, difundidos en toda Europa, adoptando muchos países impuestos ecológicos específicos.<sup>62</sup>

La característica de las ecotasas, es típicamente extra fiscales, en que el objetivo primordial es favorecer el reciclaje mientras que las previsiones tendencialmente decrecientes, para el conjunto de los productos objeto de las ecotasas en todo el territorio belga con la finalidad de limitar el riesgo de infracciones a la prohibición de libre circulación de bienes en el Mercado Único.<sup>63</sup>

Las Islas Baleares que regularon el impuesto sobre las instalaciones que inciden el medio ambiente (IBILMA), fue establecido por Ley 12/1991, de 20 de diciembre por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional. Es un impuesto que recae sobre las instalaciones y

---

<sup>61</sup> Iñaki, Bilbao Estrada ob. Cit, 2010, pp. 50

<sup>62</sup> Raffaele, Perrone Capano, “La imposición y el ambiente”, ob.cit., pp. 491.

<sup>63</sup> Raffaele, Perrone Capano,, ob.cit., pp. 492

estructuras afectas a las actividades de producción, almacenaje, transformación, transporte efectuados a través de medios físicos y suministro de energía eléctrica, y carburantes y combustibles, sólidos, líquidos y gaseosos, así como a la de comunicaciones telefónicas y telemáticas. El hecho imponible está constituido por “la titularidad por el sujeto pasivo, en el momento de devengo, de los elementos patrimoniales situados en el territorio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares que se encuentran afectos a la realización de las actividades que integran el objeto del tributo” (Art. 2<sup>64</sup> de la Ley 12/1991).<sup>65</sup>

El hecho imponible del tributo se define como el valor de los elementos patrimoniales (Art. 7<sup>66</sup> de la Ley 12/1991); sin embargo el Art. 9 <sup>67</sup>de la misma Ley dispone que de dicho valor se determina capitalizando al 40% el promedio de los ingresos brutos de la explotación procedentes de la facturación del sujeto pasivo en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado la Comunidad Autónoma de Aragón, en la exposición de motivos del Anteproyecto de la Ley de creación de impuestos de naturaleza extra fiscal sobre el patrimonio afirma: *“este impuesto no constituye una licencia para contaminar, inspirada en el principio de quien contamina paga, sino que muy al contrario, promueve las condiciones necesarias para desincentivar la localización de actividades nocivas, y estimula a la que podríamos denominar capitalización verde, en el sentido de potenciar la inversión paliativa de las agresiones medioambientales”*.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Hecho imponible. constituye el hecho imponible del impuesto de titularidad por el sujeto pasivo, en el momento del devengo, de los elementos patrimoniales situados en el territorio de la comunidad autónoma de las islas baleares que se encuentran afectos a la realización de las actividades que integran el objeto del tributo.

<sup>65</sup> María de los Ángeles, Guervós Maíllo, *“Problemática tributaria de la Protección Ambiental”*, en *Temas Especiales de Derecho Económico. Memorias de la Segunda Conferencia de Derecho Económico*, César Montañó Galarza (editor), Quito, Corporación editora nacional ,2003, pp. 22- 23.

<sup>66</sup>Ley 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente. Constituye la base imponible del impuesto el valor de los elementos patrimoniales a que se refiere la definición legal del objeto del tributo.

<sup>67</sup>Ley 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente. Art. 9. tipo de gravamen. la base imponible será gravada al tipo del 1 por 100.

<sup>68</sup> María de los Ángeles, Guervós Maíllo, *“Problemática tributaria de la Protección Ambiental*, ob.cit., pp. 24.

El hecho imponible (Art. 3 de la Ley 12- 1991)<sup>69</sup> está constituido por la titularidad en concepto de dueño, cotitular, concesionario, arrendatario o usuario por cualquier otro título, en el momento del devengo del tributo, de diverso elementos patrimoniales enumerados en el propio texto legal. Mientras que la base imponible<sup>70</sup> está constituida por el valor productivo, en el período voluntario, de los elementos patrimoniales que integran el objeto de imposición<sup>71</sup>, (Art. 7.2. del Anteproyecto, “La expresión estimativa de la participación de los elementos patrimoniales sujetos a la composición de los precios de fabricación o coste de producción de los bienes, incluida de la energía o las actividades, obras y servicios, cuya generación determina el origen del hecho imponible”).<sup>72</sup>

Los impuestos ambientales pueden ser socialmente regresivos. En la medida que muchos de ellos afectan a productos de consumo masivo, tales como vehículos automotores, y la energía, es posible que tengan una repercusión significativa en los hogares de ingresos más bajos.<sup>73</sup>

Dentro de la investigación doctrinal se pueden encontrar opiniones, la citada con anterioridad, del cual se desprende una de las objeciones frente al cual el sistema de varios estados se ampara para evitar hacer parte de su política tributaria los impuestos verdes, sin embargo es necesario analizar que la mayor preocupación no es de quienes están explotando la naturaleza sino, de aquellos que poco o nada tienen que ver con quienes causan el mayor impacto ambiental. Dado que al sector industrial y empresarial lo que es prioridad es evitar las pérdidas de carácter económico, antes que preservar el equilibrio ambiental.

---

<sup>69</sup> Hecho Imponible: Constituido por la finalidad de dueño, concesionario en el momento del devengo del tributo de diversos elementos patrimoniales.

<sup>70</sup> Valor productivo en el período voluntario de los elementos patrimoniales que integran el objeto de imposición.

<sup>71</sup> Raffaele, Perrone Capano, “*La imposición y el ambiente*”, ob.cit., pp. 25.

<sup>72</sup> Art. 7.2. del Anteproyecto.

<sup>73</sup> Alicia Bárcena, Acquatela Jean, “*Política fiscal y medio ambiente: bases para una agenda común*”, Escrito por United Nations. Economic Commission for Latin America and the Caribbean, pp. 118

## 1.6 EXTRAFISCALIDAD DE LA IMPOSICIÓN MEDIOAMBIENTAL.

La finalidad de todo tributo es la recaudación, esto, debido, a que el tributo es un instrumento jurídico- económico por medio del cual, se recaban los fondos para la Hacienda Pública. Sin embargo, en cuanto a la protección del medio ambiente desde la imposición tributaria ha traído consigo el fin extra fiscal del tributo.

Para entender, el porqué de la extra fiscalidad del tributo es necesario conocer los fines que conlleva la imposición de estos es oportuno citar a Figueroa Neri quien hace una clasificación de dos tipos de tributos ambientales que tienen diferentes finalidades:

**Los tributos Redistributivos o de recuperación de Costos.-** Tributos que persiguen como finalidad cubrir los costos públicos que genera la actividad contaminadora del sujeto pasivo, bien sea por servicios públicos de purificación, o descontaminación o labores de inspección o vigilancia.

**Los tributos incentivadores o de modificación de conducta.-** El segundo grupo establece para conseguir un cambio de conducta que propicie el desarrollo de tecnología limpia, para evitar pagar un gravamen o para hacerse acreedor a algún beneficio fiscal o medida desgravatoria. Y, comienza a surgir un tercer grupo de tributos ambientales, llamados a aumentar los ingresos fiscales para la satisfacción del gasto público en materia ambiental.<sup>74</sup>

De lo expuesto, se puede deducir que es posible utilizar al tributo como un instrumento de protección ambiental, siempre y cuando no se desvirtúe y se convierta en un instrumento sancionador o penalizador como se verá más adelante. Esto, debido a los fines extra fiscales de la imposición ambiental, cuya recaudación permitirían la prevención del medio ambiente.

---

<sup>74</sup> Neri Aimée, Figueroa, *“Los instrumentos económicos fiscales para la protección ambiental: virtudes y vicios”*, en *temas especiales de derecho económico*, César Montaña Galarza, Edit., Universidad Andina Simón Bolívar/ Quito, Corporación Editora Nacional, 2003, pp. 64- 65.

Por su parte Tulio Rosembuj señala que los fines extra fiscales, no son contradictorios con la función del financiamiento del gasto público, si la finalidad es digna de tutela desde el punto de vista del ordenamiento jurídico financiero.<sup>75</sup>

Casado Ollero, citado por Rosembuj, afirma que "junto con la función recaudatoria el tributo puede conseguir directa y autónomamente la realización de los fines del ordenamiento constitucional que reconoce el principio de instrumentalidad fiscal o, si se prefiere, la dimensión o función extra fiscal del sistema tributario.<sup>76</sup> A ello no se opone tampoco el principio de capacidad económica establecida en la Constitución española, en su Artículo 31.1, pues el respeto a dicho principio no impide que el legislador pueda configurar el presupuesto de hecho del tributo, teniendo en cuenta consideraciones extra fiscales.

"En este ámbito, los tributos extra fiscales con funciones medioambientales, han adquirido especial relevancia ante su comprobada efectividad en la lucha por la eficacia del derecho a un ambiente sano perdurable."<sup>77</sup>

En consecuencia cada una de las medidas que sean adoptadas a nivel de Estado o como países andinos para la protección y recuperación del Medio Ambiente serán cortos, sin embargo antes de su aplicación bajo la norma sancionadora ya existen contraprestaciones a su posibilidad de carácter imperativo, pero sin duda alguna, por más largas que se dé a un proceso de establecimiento legal de las normas y soluciones que son de carácter urgente a favor del Ambiente, tendremos que recurrir a ellas por la simple razón que ya no corre riesgo de extinción solo de especies como la flora, fauna o recursos ambientales, sino la vida del hombre y con ella la extinción de la especie humana, todo por un grado de irresponsabilidad no solo a nivel de Estado.

En caso del Medio Ambiente cada especie de flora o fauna son únicas, y existen acorde al ambiente en el que se desarrollan; se establece entonces, una relación de dependencia

---

<sup>75</sup> Tulio, Rosembuj, ob. Cit. pp.245.

<sup>76</sup> *Ibíd*em, pp.246.

<sup>77</sup> Foro revista de derecho, No. 1, UASB-Ecuador ICEN ,Quito, 2003

indiscutible por parte del hombre hacia la naturaleza, dado que, el hombre precisa del Medio Ambiente para sobrevivir, mas, la naturaleza existe con o sin él, la evolución continua a su propio ritmo, no se detiene ni por el tiempo, ni por el espacio, ni por la creación de una ley, pero sí se deteriora e inclusive se destruye en su totalidad por la falta de medidas que la preserven de la acción humana sobre ella.

## CAPÍTULO II

### PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE A TRAVÉS DE LA IMPOSICIÓN TRIBUTARIA EN EL ECUADOR

#### 2.1. TRIBUTOS MEDIO AMBIENTALES

El tributo ambiental es un instrumento de la sociedad civil para salvaguardar los intereses colectivos al bien ambiental, un instrumento de desestimulo y de carácter fiscal, anclado en la capacidad económica y cuyo impulso es el de disminuir la capacidad de contaminación.<sup>78</sup>

Para introducir un tributo ecológico en un sistema fiscal preexistente (estatal, autonómico o local) hay que reparar como punto de partida en diversas premisas, de forma tal que la figura tributaria que se introduzca responda a verdaderas necesidades ambientales y no a criterios exclusivamente recaudatorios.

El primer paso sería definir concretamente, como escenario de referencia, la clase de problema ambiental que se pretende afrontar con el instrumento fiscal, y determinar el ámbito geográfico de su localización (global, regional o local).

El segundo paso sería analizar el ciclo de vida del elemento o producto contaminante cómo se produce, se usa y se elimina, con la finalidad de determinar el mejor momento, dentro del proceso de producción o consumo para introducir el tributo. De esta forma se definiría correctamente el presupuesto de hecho del tributo ecológico que recaería sobre aquellos actos, hechos, situaciones o actividades que se conecten con la degradación del

---

<sup>78</sup> Daniel Irwin, Yacolca Estares, “*Los tributos Ambientales y Elementos Ambientales*”, en *Derecho Tributario Ambiental*, Daniel Irwin Yacolca Estares (Coordinador), Editora y Librería Jurídica Grijley, Lima, 2009, pp. 29.

entorno natural. Asimismo, y en este segundo paso, debería también elegirse el hecho imponible que se debe gravar, básicamente optando entre las emisiones o el producto, y teniendo en cuenta, en cualquiera de ambos casos, el coste administrativo, la eficiencia económica y la relación con el problema ambiental.<sup>79</sup>

El Art. 13 del Modelo de Código Tributario para América Latina señala que “tributos son las prestaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.”

Por lo tanto, en la búsqueda de un sistema tributario coherente para el nuevo siglo, no se puede dejar de considerar que los tributos ya no deben ser estructurados y vistos tan sólo desde el ángulo del efecto recaudatorio, y sin tener presente en forma especial las distintas funciones que la tributación tiene en el cuadro global de las políticas económicas del Estado.<sup>80</sup>

Para determinar su aplicación en la imposición medioambiental necesario conocer los diferentes tipos de tributos que admite la ley; es por esto que, se hace necesario estudiar a cada uno de ellos, con la finalidad de determinar si la imposición medioambiental es un impuesto, tasa o contribución especial de mejora.

A fin de facilitar la medida de la efectividad de los tributos ambientales, se han clasificado en tres tipos principales, según sus objetivos programáticos:

- 1.- Tasas de cobertura de costos p.ej., creadas para cubrir los costos de los servicios ambientales y de las medidas de control de la contaminación, como el tratamiento de aguas (tasas de usuario) y que pueden utilizarse para gastos ambientales conexos (tasas identificadas);

---

<sup>79</sup> Tomás J., López-Guzmán Guzmán, *“Medio Ambiente y Reforma Fiscal: una Propuesta Autonómica”*, Editorial La Ley, 2010 pp. 152

<sup>80</sup> *Ibíd*em, pp. 30

2.- Impuestos incentivo creados para cambiar el comportamiento de los productores y/o consumidores; e,

3.- Impuestos ambientales de finalidad fiscal creada principalmente para aumentar la recaudación.

En ese sentido consideramos necesario desarrollar si la imposición medioambiental es un impuesto, tasa o contribución especial.<sup>81</sup>

### **El Tributo Ambiental: Aplicación y efectividad sobre el medio ambiental.**

#### **2.1.1. IMPUESTO**

El impuesto sin duda, es la categoría más importante del tributo al punto que ha conducido a un buen sector de la doctrina hacia la consideración del Derecho Tributario como Derecho de los impuestos, reduciendo el concepto de tributo a la categoría de impuesto.

El impuesto es el principal ingreso tributario, tanto por su rendimiento, cuanto porque es un instrumento más versátil para la actuación de la política fiscal. Es además el prototipo que se ha tenido presente para la construcción de la teoría tributaria, así como no faltan quienes lo consideran que es el único ingreso que supone una prestación, en tanto que los otros, la tasa y la contribución especial, se traducen en contraprestaciones, que si bien es cierto son exigidas unilateral y coactivamente, se explican más de acuerdo a la teoría de los precios.<sup>82</sup>

Las principales razones para el uso de impuestos ambientales siguiendo al autor Domingo Jiménez Beltrán son las siguientes:

---

<sup>81</sup> Germán, Sánchez Pérez, *“Desarrollo y Medio Ambiente: una mirada a Colombia”*, en Economía y Desarrollo, Fundación Universidad Autónoma de Colombia, marzo 2002, vol.1, Nº 01, pp. 91.

<sup>82</sup> José Vicente, Troya Jaramillo, *Los tributos y sus clases*, Quito- UASB, versión septiembre de 2002, pp. 7.

1.- Son instrumentos especialmente eficaces para la incorporación directa de los costes de los servicios y perjuicios ambientales (y su reparación) al precio de los bienes, servicios y actividades que los producen; y para contribuir a la aplicación del Principio de Pago por el Contaminante y a la integración de las políticas económica y ambiental; bases teóricas para el esbozo de un tributo ambiental en Cuba, estudio del caso del impuesto de playas.<sup>83</sup>

2.- Pueden *proporcionar incentivos* para que tanto consumidores como productores cambien de comportamiento en la dirección de un uso de recursos más 'eco-eficiente'; para estimular la innovación y los cambios estructurales; y para reforzar el cumplimiento de las disposiciones normativas;

3.- Pueden *aumentar la renta fiscal*, que puede utilizarse para mejorar el gasto en medio ambiente; y/o para reducir los impuestos sobre el trabajo, el capital y el ahorro.

4.- Pueden ser instrumentos de política especialmente eficaces para abordar las prioridades ambientales actuales a partir de *fuentes de contaminación tan 'difusas'* como las emisiones del transporte (incluido el transporte aéreo y marítimo), los residuos (p.ej., envases, baterías) y agentes químicos utilizados en agricultura (p.ej., pesticidas y fertilizantes).<sup>84</sup>

Pues un impuesto sin clara vocación extra fiscal debería responder en mayor medida al principio de capacidad económica; y si los tramos vigentes tienen por objetivo recuperar el costo de los servicios públicos ambientales (lo que nos aproxima al concepto de tasa, o al de contribución especial), la ley debería haber explicitado la conexión entre el devengo del tributo y la prestación de un servicio o la realización de una obra en beneficio de un contribuyente o grupo de contribuyentes.

---

<sup>83</sup> Fernandes Dos Santo Jodigi, Yanosley Manso Daivinson Narciso, Santa Clara, Provincia de Villa Clara, Cuba.

<sup>84</sup> Domingo, Jiménez-Beltrán, *El Tributo Ambiental: Aplicación y efectividad sobre el Medio Ambiente*, se lo encuentra en: <http://www.eea.europa.eu/es/publications/92-9167-000-6-sum/page001.html>.

El desarrollo económico tiene que ver con el Medio Ambiente, y esto ha afectado y afecta el medio ambiente, como en cualquier país, el modelo de desarrollo adoptado determina en cierta medida cómo el sector productivo se interrelaciona e influye en el medio ambiente y los recursos naturales.

Ecuador posee un patrimonio natural envidiable; sin embargo, su aprovechamiento no ha sido el más adecuado y nos encontramos en una crisis de disponibilidad de recursos naturales. Nuestro futuro está determinado por el manejo que le estamos dando y daremos al medio ambiente; es nuestra responsabilidad el bienestar de las futuras generaciones.

Desprovisto de la finalidad extra fiscal, el impuesto sólo puede explicarse desde el principio de capacidad económica; y, desde este punto de vista, la única vía para salvar la constitucionalidad de la Ley es ahondar en la relación, entre capacidad económica y el principio contaminador pagador.<sup>85</sup>

En cuanto al aspecto espacial, responde estrictamente al principio de territorialidad; y el aspecto temporal, se define como un impuesto instantáneo (Art. 13)<sup>86</sup>. Pero la cuantificación de la base imponible, referida al de año natural, alude inequívocamente a una declaración periódica y anual, que vincula al Ejecutivo autónomo a la hora de reglamentar el deber de autoliquidación.

Como evidenciamos en la mayoría de los países de la Comunidad Europea existe un importante desarrollo en cuanto a la tributación medioambiental en la que se discuten la naturaleza de los tributos, es decir en identificar si se trata de un impuesto, tasa o contribución, cuya finalidad es fiscal o extra fiscal.

---

<sup>85</sup> Pedro Herrera, Chico Pablo, *La Fiscalidad de las Emisiones Atmosféricas en España*, Fundación Biodiversidad Madrid 2003. Pp. 64.

<sup>86</sup> Art. 13 de la Ley orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. *“El gravamen se devenga en el momento de la emisión de cualquiera de las sustancias contaminantes gravadas”*.

## 2.1.2. CONTRIBUCIONES ESPECIALES

El Art. 17 del Modelo de Código Tributario para América Latina MCTAL señala que la “contribución especial es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación.”

La contribución de mejora es la constituida por costear la obra pública que produce una valorización inmobiliaria y tiene como límite total el gasto realizado y como límite individual el incremento del valor del inmueble beneficiado. Cuya finalidad no es otra cosa que financiar en parte el coste de la ejecución de la obra pública, que recaerá en los sujetos beneficiados a través de la contribución especial.

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, en su Art. 569 prevé que “el objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública”, observando que al beneficio mencionado se le ha agregado los elementos real o presuntivo de dicho beneficio.<sup>87</sup>

Para este tratadista Giannini sigue teniendo actualidad, el fundamento jurídico de la contribución especial, él la denomina tributo especial, se encuentra en la ventaja particular que obtiene el contribuyente por la obra pública o en el mayor gasto público necesario para ejercitar una industria, comercio o en general actividad lo cual también constituye una ventaja o beneficio comparativo.<sup>88</sup>

Los elementos que configuran la contribución especial son la actividad administrativa que produce obras y servicios y el beneficio especial estrictamente relacionado a tal actividad, que una determinada categoría de contribuyentes obtiene y que no es para la generalidad, de

---

<sup>87</sup> Art. 573 del Código Orgánico para la organización Territorial Autónoma y Descentralización.

<sup>88</sup> José Vicente, Troya Jaramillo, *Los tributos y sus clases*, Quito- UASB, versión septiembre de 2002, pp. 32

tal manera que surgen comparativamente dos grupos, el uno que no goza del beneficio y el otro sí.

El monto de la contribución de mejoras debe ser menor que el costo de la obra, pues esta tiene un doble perfil, el primero y principal el servicio de la comunidad, el otro, generar beneficios a determinados contribuyentes. Además debe existir una relación entre el beneficio y el importe. Si el monto de la contribución excede la cuantía del beneficio se cobraría al menos en el orden financiero un verdadero impuesto.<sup>89</sup>

La obligación tributaria de pagar la prestación de contribución de mejoras nace por el beneficio que efectivamente obtiene el contribuyente derivado de la obra o servicio público. La actividad del ente público mediante la gestión de instalaciones y obras dedicadas a la eliminación o reciclaje de residuos tóxicos sería compensada por los sujetos beneficiados a través del pago de una exacción tributaria. Así, por ejemplo, podría exigirse contribuciones especiales de este tipo para financiar los costos de establecimientos de muros de insonorización para corregir el perjuicio ecológico, ruidos que produce en los sujetos perjudicados residentes en la zona cercana a un aeropuerto.<sup>90</sup>

La contribución especial negativa tendría origen en la actuación del ente público tendiente a corregir los perjuicios ambientales, es decir, contaminación que es el resultado de la actividad de determinados sectores o áreas de producción causando así perjuicio a la colectividad. El costo para reparar determinadas áreas contaminadas, por ejemplo para tratar el agua de un río que ha sido contaminado, con residuos tóxicos por una industria de cuyo pago deben hacerse cargo todas las personas responsables o potencialmente responsables del daño al medio ambiente (industrias responsables, armadores y pescadores, empresas que alquilan motos acuáticas, lanchas motoras, etc.).<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> José Vicente, Troya Jaramillo, *Los tributos y sus clases*, ob. cit. pp. 47

<sup>90</sup> Pablo, Chico de la Cámara, *“Un Apunte sobre la Naturaleza Jurídica y la Valoración Constitucional de las Contribuciones Especiales medioambientales”*, Editorial Dykinson S.L. Segunda Edición. ob.cit. pp. 243.

<sup>91</sup> *Ibíd*em, pp. 244.

En principio, "toda norma que cree una obligación financiera con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley". Fuente de financiamiento que responde a la estructura de figuras tributarias como son las tasas y contribuciones especiales de mejoras, que conforme el mandato constitucional enunciado servirán para beneficio de instituciones de derecho público, que es el Estado.<sup>92</sup>

Contribución Especial de Mejora.- Esta modalidad de contribución especial basada no en un beneficio obtenido por un agente contaminante, sino en un aumento de valor de un bien que experimenta un sujeto es lo que se ha denominado tradicionalmente contribución especial de mejora; no obstante, en lo posible los gastos de inversión de una obra hidráulica recayesen sobre los agentes contaminantes, en virtud del principio "quien contamina paga".<sup>93</sup>

Las Contribuciones por Gastos.- Son menos conocidas y aplicadas. Se sostiene que éstas se basan tanto en el mayor gasto en que incurre el ente público por actividades realizadas por particulares, así como por las especiales condiciones en que se encuentran determinados bienes de los mismos.

La dificultad de este tipo de contribuciones por gasto se encuentra en cómo cuantificar el beneficio y obviamente el monto del tributo.

De la Garza presenta dos ejemplos de contribuciones por gasto. El primero se refiere a los aportes que debe entregar a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, las instituciones de crédito, de seguro y otras auxiliares para el sostenimiento de dicho organismo. El segundo es la que deben pagar los empresarios que establecen sus empresas fuera de los centros poblados y que sirvan para financiar el gasto en exceso en que debe incurrir el Gobierno Federal para brindar, en esas condiciones especiales, el servicio de educación primaria. La

---

<sup>92</sup> José Vicente, Troya Jaramillo, *Los tributos*, pp. 26.

<sup>93</sup> Pablo, Chico de la Cámara, "*Un Apunte sobre la Naturaleza Jurídica y la Valoración Constitucional de las Contribuciones Especiales Medioambientales*", ob.cit. pp. 250.

contribución pretendería financiar ese exceso. Este es un caso en que el desenvolvimiento de la actividad privada, por las condiciones en que se desarrolló, ocasiona al ente público un gasto adicional.<sup>94</sup>

Es necesario también establecer dentro de nuestro estudio que en general los impuestos con finalidad de protección, recuperación y control son eficaces desde el punto de vista ambiental cuando el impuesto es suficientemente elevado para estimular las medidas de control de contaminación; una contribución considerable a la efectividad ambiental de las tasas para recuperación de costos es la que proporciona el uso de las rentas fiscales para los gastos ambientales conexos, pero por el mismo hecho de una cultura ambiental crítica, la implementación de estos nos conllevarían a un proceso catalogado desde un inicio como algo superficial y poco eficaz, porque el ser humano por naturaleza no se somete a una regla por simple voluntad sino por evitar una sanción, por ello el resultado aunque tarde puede llegar a ser una solución positiva.

En definitiva, llegar a establecer la imposición ambiental desde el punto de vista de una contribución especial, el hecho imponible, implica descomponerlo en dos elementos que deben darse conjuntamente para el nacimiento del tributo: la realización de una actividad pública o el establecimiento o ampliación de un servicio público, y la obtención por el sujeto o grupo de individuos de un beneficio que debe ser real, cierto y objetivable. Y, la contribución especial que exige el órgano recaudador nace con la finalidad principal de financiar el costo de la obra o del establecimiento o ampliación del servicio público.

El presupuesto del gobierno central y de las entidades autónomas es el principal instrumento de la política económica con que cuenta el Poder Ejecutivo. Su importancia tiene aún mayor énfasis en un contexto de dolarización, pues la política fiscal constituye la más importante de las políticas económicas.

El Gobierno actual, considera que el Estado debe aumentar el Gasto Público para cubrir las demandas de la población, y reducir el peso de la deuda pública, para cuyo efecto

---

<sup>94</sup> José Vicente, Troya Jaramillo, Los tributos, pp. 52

debe mejorar los ingresos, principalmente de carácter tributario y dentro de estos los impuestos directos sobre los indirectos.

### 2.1.3. TASAS

Son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público o la realización por la Administración de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo.

Es conocido que la tasa tiene como nota esencial que el hecho gravado es el servicio público individualizado; su fundamento radica en el gasto provocado al ente estatal en la prestación del servicio divisible (tributo vinculado). Por lo que la cuantía de la tasa no debe exceder del gasto provocado en la prestación del servicio o cualquier otra actividad del Estado; por el contrario, debe existir una razonable equivalencia entre la actividad administrativa e incluso el uso de bienes del Estado y la cuantía de la tasa.

El Art. 16 del Modelo de Código Tributario para América Latina MCTAL<sup>95</sup> señala que "tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye el presupuesto de la obligación.

El orden jurídico comunitario de la Comunidad Andina, posee muchas instituciones tributarias, pero el régimen tributario ambiental se encuentra muy distante debido a los grandes problemas estructurales que poseen los países Andinos. Aunque no hay que desconocer la existencia de normas y procedimientos importantes que plantean la unificación y organización de un sistema tributario ambiental comunitario.

---

<sup>95</sup> Modelo de Código Tributario para América Latina, elaborado por un grupo de prestigiosos profesores de América Latina, elaborado en 1997 y que puede ser aplicado en todos los países de la región de habla hispana, además de Brasil, con él se establecen modificaciones que conviertan el Código en una Ley Tributaria Ambiental.

El servicio satisfecho de la naturaleza ambiental no altera la idiosincrasia jurídica o económica de la prestación a satisfacer. No tendría sentido hacer un tratamiento especial del particular por cuanto las tasas y precios públicos no presentan peculiaridad dogmática alguna cuando se interrelacionan con políticas medioambientales.<sup>96</sup>

Las políticas medioambientales en cuanto a la asignación de tasas, impuestos o contribuciones no buscaban modificar el comportamiento del contaminador siendo utilizados principalmente como instrumentos financieros.

Las carencias institucionales y técnicas, las debilidades en el monitoreo y control, la falta de voluntad política y la existencia de otras fuentes económicas más importantes y de fácil recaudo debilitan la aplicación de tales instrumentos de gestión ambiental.

Por lo que la figura de la tasa o de la contribución especial, podría constituir sin duda una vía para la admisibilidad constitucional de la Ley, el obstáculo insalvable es que el presupuesto de hecho del tributo no se conecta a alguna actividad administrativa, creemos que es de forma absolutamente consciente por parte del legislador.

## **2.2. SANCIÓN VERSUS TRIBUTO**

### **2.2.1. GENERALIDADES**

Determinaré conceptos que explican la definición de cada uno de ellos para investigar la aplicabilidad en la legislación ecuatoriana y el porqué de ello.

Sanción se determina en forma general cuando aplicando una Ley, reglamento, estatuto sobre una disposición legal incurre en una falta al realizar actos que violen o quebranten estas disposiciones, se sancionará a aquellas personas, con una multa, que se calculará sobre el daño causado y lo que estipule la ley.

---

<sup>96</sup> Ángel, Baena Aguilar, *“La Protección Tributaria del Medio Ambiente en España”*, ob.cit. pp. 231.

El tributo ha evolucionado desde el derecho privado, radicándose firmemente en el ámbito del derecho público. Modernamente se pone de relieve que el deber de contribuir no se explica exclusivamente por la sujeción a la potestad del Estado, sino además por la pertenencia del individuo a la colectividad organizada, y en último término, por la solidaridad.<sup>97</sup>

Tributo constituye un impuesto, una contribución u otra obligación fiscal solemne de una disposición legal por un jefe de Estado.

Por lo tanto el tributo constituye una prestación exigida unilateralmente por el Estado a los particulares para solventar el gasto público, en virtud de su potestad de imperio, derivada de la soberanía, la misma que radica en el pueblo y se ejerce por medio de sus representantes.

El tributo se resume y concreta en una prestación pecuniaria que los sujetos pasivos se ven obligados a hacer en los casos y medida previstos por la ley.

Se puede establecer que los tributos y entre ellos específicamente el impuesto, se rigen por unos principios, económico-financieros, y jurídicos. Tales principios no integran necesariamente la noción de semejantes ingresos públicos. Son marco de su aparición y funcionamiento, mas no requisito de su ser. Tales cometidos corresponden generalmente al organismo legislativo y a la administración, en su orden.

La visión jurídica del tributo, y por ende del impuesto, coloca al contribuyente individualmente considerado frente al estado, de la que se deriva el tema del nacimiento de la obligación correspondiente, en tanto que la visión financiera mira al universo de contribuyentes requeridos a ceder parte de su riqueza para el sostenimiento del gasto público. La una es visión global de derechos correlativos, la otra global, de mejores resultados económicos. Es por eso atinado en su planteamiento básico la proposición de Giannini, quien distingue entre el impuesto, el tributo especial acudiendo al criterio de como el Estado en los diversos supuestos, puede exigir el cumplimiento de la prestación al contribuyente.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> José Vicente, Troya Jaramillo, Los tributos y sus clases, Quito- UASB, versión septiembre de 2002, pp. 4.

<sup>98</sup> José Vicente, Troya Jaramillo, ob. cit. pp.5.

Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles, debido que no es considerado una sanción como tal sino una tributación aplicable que recae a toda persona que posea el bien o consuma lo gravado de impuesto.

Por lo tanto la sanción en cambio está regida por una contribución ínfima (multa) aplicable al que infringe, causare cualquier daño o perjuicio en contra del medio ambiente, dicha contravención se encuentra estipulada en la norma legal no de manera tributaria, sino encaminada a actos imputables sancionados en un término más legal y al cumplimiento de una pena, según la naturaleza de la pena.

En esta parte, se va a identificar las disciplinas mediante las cuales se pretende proteger el medio ambiente y hacer las distinciones que corresponde entre las sanciones administrativas y penales frente a la protección del Medio Ambiente desde la imposición tributaria, que pueden ser a través de impuestos, tasas y contribuciones (el cual dependerá de la actividad o hecho generador).

Gago Rodríguez y Labandeira Villot<sup>99</sup>, hacen alusión de que la imposición ambiental óptima surge precisamente como mecanismo de corrección del fallo de mercado ocasionado por la emisión no controlada de sustancias contaminantes y plantean la necesidad de una reforma fiscal verde, porque permitirá reducir los costos laborales, generar empleo, de disminuir los tipos impositivos directos y de controlar los impactos ambientales más importantes, buscándose su preservación y conservación. Por su parte Rosembuj<sup>100</sup>, señala, la actuación administrativa típica y de regulación y sanción directa e instrumentos económicos, coactivos, tributos o voluntarios, seguros, fondos de indemnización, todo esto bajo el principio de "quien contamina paga".

El sistema tradicional del control directo de la contaminación fija, mediante decisiones administrativas, los niveles de emisión para cada fuente, así como los medios son estrategias de carácter específico para alcanzar su reducción. Estos sistemas de mandato y control,

---

<sup>99</sup> Alberto Gago, Rodríguez y Xavier Labandeira Villot, *La Reforma fiscal verde. Teoría y práctica de los impuestos ambientales*, Madrid, ES: Mundi Prensa, 1999, pp. 85

<sup>100</sup> Tulio, Rosembuj ob.cit., pp. 40.

también llamados regulaciones y elecciones que pueden tomar productores y consumidores, relativas a la reducción de los productos contaminantes.<sup>101</sup>

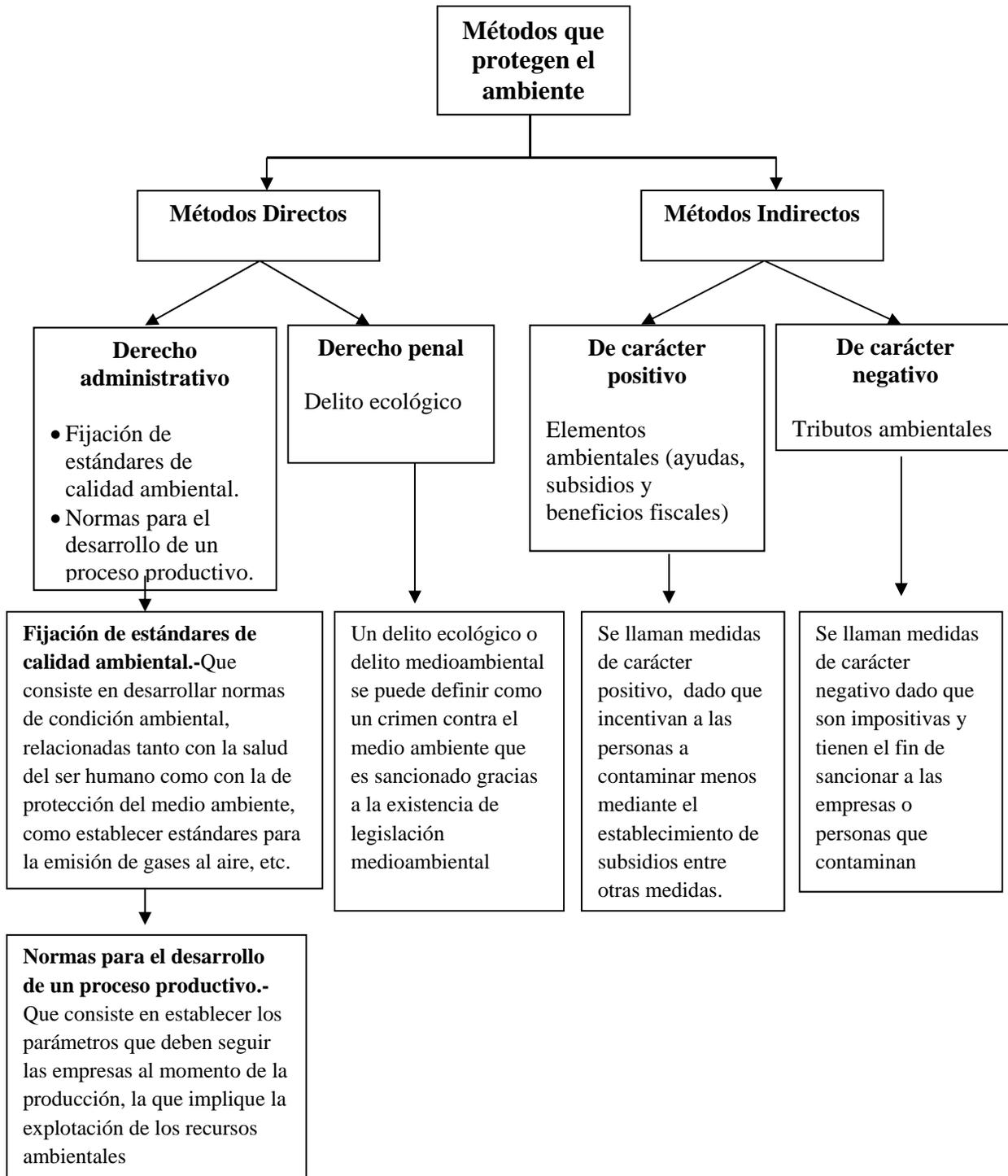
Aunque en la actualidad parece que la preferencia por los instrumentos de control de la contaminación que ejercen sus efectos vía precios es notoriamente más clara, todavía hay argumentos que defienden el establecimiento de controles directos como preferibles.

Por lo que, la imposición estatal de políticas tributarias tendientes a la protección del medio ambiente no es bien reconocida por la población, dado que, en nuestra región no existe la llamada educación tributaria, necesaria no sólo con la finalidad de protección del medio ambiente, sino, además para que el estado cuente con los recursos necesarios para su desarrollo.

---

<sup>101</sup> Ana, Yábar Sterlinh, “Impuestos versus controles directos”, en *La Protección Fiscal del Medio Ambiente. Aspectos económicos y jurídicos*, Ana Yábar Sterling (Directora), Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 2002, pp. 159.

## 2.2.2 DISCUSIÓN DOCTRINARIA



<sup>102</sup> MAPA CONCEPTUAL DE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA DOCTRINA RECOPIADA; INVESTIGADORA Gladys Eulalia Correa Terán, 2011.

En este punto, coincidiendo con el análisis de Yacolca Estares, quien a su vez sigue a Antonio Vaquera<sup>103</sup>del que se va a evidenciar que los métodos a través de un cuadro sinóptico, los mismos que ya fueron enunciadas líneas arriba.

La clave para diferenciar los métodos directos de los indirectos estriba en la escasa libertad de actuación que se deja al particular en los primeros para alcanzar el resultado buscado por la norma; por tanto, solamente podrá cumplir o no con los requisitos que se especifiquen, incurriendo en infracción si no los respeta, pero sin tener la posibilidad de elegir el modo y la cantidad de polución a disminuir, como sucede con los segundos.<sup>104</sup>

En términos más sencillos, respecto a la diferencia entre los métodos directos e indirectos consisten en que los primeros se evidencian a través de las sanciones administrativas y penales, que se caracterizan por ser los métodos clásicos y tradicionales para proteger el medio ambiente, es decir, por talar indiscriminadamente los árboles, contaminar el agua, suelo y aire, se imponen sanciones de carácter penal o administrativo, dependiendo del grado o nivel de daño producido, lo cual sucede en nuestro país y en la mayoría de los países latinos. Mientras que los segundos, buscan proteger el medio ambiente a través de la imposición tributaria, que se manifiestan a través de los impuestos, tasas y contribuciones especiales, que en algunos países de la Comunidad Europea ya se encuentran regulados e identificados sus respectivos elementos, cosa que aún no ocurre en nuestro país ni en muchos de América Latina y por ende tampoco los podemos encontrar en la Comunidad Andina; los tributos medioambientales se diferencian de las sanciones en el sentido que éstas se hallan reguladas en un dispositivo legal, en la que se evidencian la tasa imponible y los respectivos beneficios o fines que persigue, no requiriéndose un comportamiento prohibitivo, ni ilícito, dado que los tributos son lícitos y persiguen una finalidad.

#### a. Métodos Directos

---

<sup>103</sup> Irwin Daniel, Yacolca Estares, *“Los tributos ambientales y elementos ambientales”*, ob.cit., pp. 40.

<sup>104</sup> Irwin Daniel, Yacolca Estares, ob. cit., pp. 40.

Como el principal método directo para lograr la efectividad de un tributo ambiental es la educación que requiere la sociedad para aceptar la importancia que conlleva el Ambiente para nuestras vidas, como uno de los procesos vitales para contribuir a solucionar la crisis del medio ambiente, constituye una dimensión de la educación integral de todos los ciudadanos.

Es por ello que va a depender, en gran medida, de la organización, coherencia y capacidad institucional de los sistemas educativos en que se desarrolle la educación ambiental, para alcanzar su integración en todas las instituciones (docentes, científicas, culturales, comunitarias) orientadas a ese fin.<sup>105</sup>

Es decir, los controles directos son acompañados por multas y otras sanciones con el fin de forzar su cumplimiento y, por ello, pueden ser considerados por los contaminadores como un tipo de precios similares a los impuestos o cargas. En la que, si los niveles del obligado por los controles directos satisfacen estos requerimientos, dicha actividad se considera legal y no puede imponerse ninguna sanción a quien la desarrolla. Sin embargo, cuando en la actividad que se realiza se violan dichos niveles, bien sea por escaso margen, o por gran margen, el agente contaminador es castigado con la multa o sanción.

Tal es así que: por un lado el Derecho administrativo en atención a las normas ambientales, presentan una estructura parecida a las de carácter penal, puesto que describen una determinada conducta jurídica a realizar o evitar y, en caso de infracción, preceptuar la correspondiente consecuencia jurídica, en forma de multa o pérdida del derecho a obtener la licencia para ejercer la actividad que provoca el daño ambiental.

Para lo cual, debería determinar una cuantía máxima de degradación tolerable y, a partir de ahí, en segundo término, fijar los topes de emisión para cada una de las fuentes contaminantes, con la finalidad de evitar que se sobrepasen dichos límites y ponderar los diversos componentes químicos de aquellas. Ello implica, que debería manejar gran cantidad

---

<sup>105</sup>Academia de Ciencias de Cuba, *El desarrollo sostenible y la educación ambiental: desafíos y retos para la humanidad en el tercer milenio*, Ley No 33/81; Protección del medio ambiente y uso racional de los recursos naturales; La Habana, Editorial Academia, 1982.

de datos y establecer comprobaciones periódicas sobre el efectivo cumplimiento de los objetivos marcados; lo que significa un aumento del gasto público destinado a sufragar una determinada política ambiental y realizar labores de vigilancia y revisión.<sup>106</sup>

El segundo grupo de las medidas administrativas está integrado por las diversas prescripciones que las normas imponen para poder desarrollar un determinado proceso productivo, así como materiales e indicaciones técnicas que deben respetar ciertos componentes al ser fabricados o incorporados al tráfico económico.<sup>107</sup>

De otro lado, el Derecho Penal que se centra en torno al delito ecológico, en el que el bien jurídico protegido es el propio Medio Ambiente, comprendido en su acepción más amplia, por lo que nos referimos a que si es tipificado como un delito penal ecológico debería ser regulado de acuerdo al daño ocasionado al medio ambiente, para establecer la sanción adecuada.

Por lo cual la efectividad de este delito descansa más en la prevención que en la efectiva aplicación de la pena. No obstante, las sanciones penales deben estar acordes al daño causado al bien jurídico tutelado, que tiene carácter macro social, cuya relevancia y protección está referida a la propia existencia humana.<sup>108</sup>

El Código Penal regula respecto a los delitos contra el Medio Ambiente, específicamente dentro del Artículo 437<sup>109</sup>, establecen penas privativas de libertad entre tres y

---

<sup>106</sup> Irwin Daniel, Yacolca Estares, *“Los tributos ambientales y elementos ambientales”*, ob.cit. pp. 40.

<sup>107</sup> *Ibidem*, pp. 41

<sup>108</sup> Irwin Daniel, Yacolca Estares *“Los tributos ambientales y elementos ambientales”*, ob.cit. pp. 41

<sup>109</sup> Art. 437 A.- Quien, fuera de los casos permitidos por la ley, produzca, introduzca, deposite, comercialice, tenga en posesión, o use desechos tóxicos peligrosos, sustancias radioactivas, u otras similares que por sus características constituyan peligro para la salud humana o degraden y contaminen el medio ambiente, serán sancionados con prisión de dos a cuatro años.

Igual pena se aplicará a quien produzca, tenga en posesión, comercialice, introduzca armas químicas o biológicas.

Art. 437 B.- El que infringere las normas sobre protección del ambiente, vertiendo residuos de cualquier naturaleza, por encima de los límites fijados de conformidad con la ley, si tal acción causare o pudiere causar perjuicio o alteraciones a la flora, la fauna, el potencial genético, los recursos hidrobiológicos o la

---

biodiversidad, será reprimido con prisión de uno a tres años, si el hecho no constituyere un delito más severamente reprimido.

Art. 437 C.- La pena será de tres a cinco años de prisión cuando:

- a) Los actos previstos en el artículo anterior ocasionen daños a la salud de las personas o a sus bienes;
- b) El perjuicio o alteración ocasionados tengan carácter irreversible;
- c) El acto sea parte de actividades desarrolladas clandestinamente por su autor, o,
- d) Los actos contaminantes afecten gravemente recursos naturales necesarios para la actividad económica.

Art. 437 D.- Si a consecuencia de la actividad contaminante se produce la muerte de una persona, se aplicará la pena prevista para el homicidio inintencional, si el hecho no constituye un delito más grave.

En caso de que a consecuencia de la actividad contaminante se produzcan lesiones, impondrá las penas previstas en los artículos 463 a 467 del Código Penal.

Art. 437 E.- Se aplicará la pena de uno a tres años de prisión, si el hecho no constituyere un delito más severamente reprimido, al funcionario o empleado público que actuando por sí mismo o como miembro de un cuerpo colegiado, autorice o permita, contra derecho, que se viertan residuos contaminantes de cualquier clase por encima de los límites fijados de conformidad con la ley, así como el funcionario o empleado cuyo informe u opinión haya conducido al mismo resultado.

Art. 437 F.- El que cace, capture, recolecte, extraiga o comercialice, especies de flora o fauna que estén legalmente protegidas, contraviniendo las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia, será reprimido con prisión de uno a tres años.

La pena será de prisión de dos a cuatro años cuando:

- a) El hecho se cometa en periodo de producción de semilla o de reproducción o crecimiento de las especies;
- b) El hecho se cometa contra especies en peligro de extinción; o,
- c) El hecho se cometa mediante el uso de explosivos, sustancias tóxicas, inflamables o radiactivas.

Art. 437 G.- El que extraiga especies de flora o fauna acuáticas protegidas, en épocas, cantidades o zonas vedadas, o utilice procedimientos de pesca o caza prohibidos, será reprimido con prisión de uno a tres años.

Art. 437 H.- El que destruya, quemé, dañe o tale, en todo o en parte, bosques u otras formaciones vegetales, naturales o cultivadas, que estén legalmente protegidas, será reprimido con prisión de uno a tres años, siempre que el hecho no constituya un delito más grave.

La pena será de prisión de dos o cuatro años cuando:

- a) Del delito resulte la disminución de aguas naturales, la erosión del suelo o la modificación del régimen climático; o,
- b) El delito se cometa en lugares donde existan vertientes que abastezcan de agua a un centro poblado o sistema de irrigación.

Art. 437 I.- Será sancionado con prisión de uno a tres años, si el hecho no constituye un hecho más grave, el que sin autorización o sin sujetarse a los procedimientos previstos en las normas aplicables, destine las tierras reservadas como de protección ecológica o de uso agrícola exclusivo, a convertirse en áreas de expansión urbana o de extracción o elaboración de materiales de construcción.

Art. 437 J.- Se aplicará la misma pena prevista en el artículo anterior, si el hecho no constituyere un delito más severamente reprimido, al funcionario o empleado público que actuando por sí mismo o como miembro de un cuerpo colegiado, autorice o permita, contra derecho, que se destine indebidamente las tierras reservadas como de protección ecológica o de uso agrícola exclusivo a un uso distinto de que

cuatro años, los cuales no constituyen penas efectivas por lo que se pierde la drasticidad en la forma de proteger el medio ambiente.

En el caso de nuestro país se evidencia una serie de normas que protegen al medio ambiente; sin embargo, no todas ellas regulan respecto a las sanciones. En tal sentido evidenciaremos las normas que establecen las sanciones administrativas como es el caso de la Ley de Gestión Ambiental que en sus artículos 41<sup>110</sup> y 42<sup>111</sup> establece el ejercicio de la acción pública que la ejerce la población.

Asimismo se tiene que; la Ley de Hidrocarburos, en la que en sus capítulos VI y VII regulan sobre la Prevención y Control de la Contaminación de las Aguas y la Prevención y Control de la Contaminación de los Suelos, constituyéndose en uno de los instrumentos legales más importantes para la "prevención y control de la contaminación ambiental, protección de los recursos...y suelo, y la conservación, mejoramiento y restauración del medio ambiente" en las actividades declaradas de interés público. Este es el caso de la actividad petrolera, la misma que debe ser regulada, tanto en su concesión como en las condiciones de explotación por el Estado, por lo tanto es, una actividad de interés público, por las

---

legalmente les corresponde; así como al funcionario o empleado cuyo informe u opinión haya conducido al mismo resultado.

Art. 437 K.- El juez penal podrá ordenar, como medida cautelar, la suspensión inmediata de la actividad contaminante, así como la clausura definitiva o temporal del establecimiento de que se trate, sin perjuicio de lo que pueda ordenar la autoridad competente en materia ambiental.

<sup>110</sup> Ley de Gestión Ambiental Art. 41.- Con el fin de proteger los derechos ambientales individuales o colectivos, concédase acción pública a las personas naturales, jurídicas o grupo humano para denunciar la violación de las normas de medio ambiente, sin perjuicio de la acción de amparo constitucional previsto en la Constitución Política de la República.

<sup>111</sup> *Ibíd.*, Art. 42. Toda persona natural, jurídica o grupo humano podrá ser oída en los procesos penales, civiles o administrativos, que se inicien por infracciones de carácter ambiental, aunque no hayan sido vulnerados sus propios derechos.

El Presidente de la Corte Superior del lugar en que se produzca la afectación ambiental, será el competente para conocer las acciones que se propongan a consecuencia de la misma. Si la afectación comprende varias jurisdicciones, la competencia corresponderá a cualquiera de los presidentes de las cortes superiores de esas jurisdicciones.

connotaciones económicas que posee, por lo que se deben establecer sanciones fuertes tanto pecuniarias como de carácter penal las que se encuentran derogadas.

La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, que es considerada como una de las normas más importantes sobre la protección del medio ambiente, además que se establecen las atribuciones y funciones del Ministerio del Ambiente, por lo que se establece una serie de definiciones de carácter técnico y específico, y lo que más nos interesa de la protección forestal, conservación de la flora y fauna silvestre, las mismas que conllevan a una serie de sanciones por contaminar la naturaleza, las mismas que también se encuentran reguladas en esta norma en su capítulo I del título IV, que consisten en multas que van de entre uno a diez salarios mínimos vitales.

En este punto recordemos la ocupación por la actividad petrolera en el Parque Nacional Yasuní en el período del Dr. Rodrigo Borja, en cuyo gobierno para controlar las protestas de los ambientalistas y legalistas retiró de la jurisdicción del Parque justamente el área objeto de la explotación petrolera, la misma área que se constituye en el famoso Bloque 16, detentado por la Maxus en territorio Huaorani. Por otro lado, es fácil colegir que los valores correspondientes a las multas previstas en la presente Ley son muy fáciles de pagar mientras que las actividades realizadas en ellas reportan beneficios mayores.

Razón para que nuestro medio ambiente se encuentre en peligro, dado que no tenemos políticas efectivas para su protección y conservación, pese a que la Constitución actual establece el principio objetivo del daño al Medio Ambiente, el cual debería efectivizarse a través de la imposición medioambiental, dado que los métodos directos son poco eficaces y cada día se hace más urgente la protección de nuestro ambiente.

#### **b. Métodos Indirectos**

Dentro de esta se encuentra al Derecho Tributario que también busca prevenir y proteger el Medio Ambiente.

Surge a causa de las dificultades de cumplimiento en los objetivos de los métodos directos, la búsqueda de un mecanismo que consiga reducir el grado de deterioro ambiental que se orienta hacia formas que podemos calificar como más sutiles, lo que debería dar como resultado que, las personas que contaminen reduzcan este comportamiento contrario al equilibrio ambiental. Por lo que estos instrumentos, no persiguen directamente reducir la emisión de sustancias degradantes, prohibiéndolas o prescribiendo su límite máximo, sino a través de un incentivo ante el cual se puede responder o no, dependiendo de la voluntad del particular al cual le está permitido un mayor índice de discrecionalidad con relación a los controles directos.<sup>112</sup>

Esto debido a que, se fundamenta en la teoría económica, que consiste en la necesidad de que los operadores económicos hagan suyos los costes sociales que generan a la colectividad los daños ambientales que causan; de esta manera se provocaría un cambio en la estructura de gastos del contaminador, que en cierto modo afectará a su conducta, a fin de proteger el medio ambiente, el cual significaría la incorporación de tributos ambientales y los beneficios tributarios por la adquisición de activos fijos con tecnología limpia a fin de permitir la protección del Medio Ambiente.

Mientras que los métodos indirectos de carácter negativo, se encuentran fundados en motivos opuestos a los que sustentan los anteriores; así pues, suponen una carga o un incremento de precio para el contaminador por la utilización de los recursos ambientales y a través de ellos se persigue que limite sus actividades perjudiciales por medio del aumento del coste de desarrollarlas.

En consecuencia, se va a determinar que más de una de las ramas del derecho buscan en su contexto la protección del medio ambiente, y con ello no solo la ratificación de la imperiosa necesidad de formar un cuerpo legal especial para normar cada uno de los imprevistos que pueden presentarse y atentar contra los recursos y elementos que forman parte de nuestro Estado y de los países Andinos, ya que en nuestro continente es donde existe mayor biodiversidad, y si no tomamos medidas de carácter proteccionista de inmediato

---

<sup>112</sup> IrwinDaniel, Yacolca Estares, "*Los tributos ambientales y elementos ambientales*", ob.cit. pp. 41- 42.

perderemos no solo especies de flora o fauna, sino se presenta el riesgo de no poder garantizar el derecho a una vida sana y digna para las futuras generaciones.

### 2.3. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA.

Para desarrollar esta parte de la tesis, es necesario hacer alusión a la protección del medio ambiente en el desarrollo constitucional a partir del último medio siglo. En ese sentido haremos en primer lugar un pequeño análisis de la Constitución de 1967.

El numeral 1 del Artículo 28 sobre los Derechos garantizados, señala *“el derecho a la vida y a los medios necesarios para una existencia digna.”* Del cual se deduce que el Estado se preocupa por garantizar una vida digna de los ecuatorianos y las ecuatorianas, pero no considera ni precisa las condiciones para lograrla, derecho en el que muy bien se podría incluir la garantía de un medio ambiente saludable.

Por otro lado el Art. 55<sup>113</sup> regula respecto a las tierras baldías y abandonadas que son propiedad del Estado, así como el zócalo y la plataforma submarinos, los minerales y más sustancias que constituyen depósitos o concreciones de composición diversa de la del suelo quien garantizará, que de algún modo son los recursos de toda la colectividad. El art. 56, respecto a los recursos naturales, señala: *“el aprovechamiento de los recursos naturales, cualesquiera sean sus dueños, se regulará de acuerdo con las necesidades de la economía nacional”*, no estableciendo ningún mecanismo de protección sino de explotación o aprovechamiento.

La Constitución de 1978 regula respecto a los daños ambientales a través de las sanciones administrativas y penales que recaen en los responsables del daño a la ecología o a los contaminadores del Medio Ambiente, en la que incluye también como responsable al

---

<sup>113</sup> Art. 55 de la Constitución del Ecuador de 1967.- Serán bienes del Estado las tierras que carezcan de dueño; igualmente las agrarias que, teniendo dueño, permanezcan abandonadas más de ocho años consecutivos sin causa legal. Este dominio será imprescriptible, pero las tierras deberán adjudicarse a los particulares, con fines de reforma agraria y colonización.

Estado ecuatoriano de conformidad al Art. 23<sup>114</sup> de la precitada Constitución, el cual lo entendemos que se trata en el caso de las expropiaciones por necesidad pública en la que puedan llegar a destruir los recursos naturales en las propiedades privadas.

En cuanto a la regulación respecto de la protección del medio ambiente se va avanzando y cada vez más es el Estado el que garantiza el medio ambiente sano y saludable, incluso la sección II del Capítulo V de la Constitución de 1998, regula con mayor amplitud el medio ambiente en sus Artículos del 86 al 91<sup>115</sup>. Sin embargo, lo que llama la atención y resulta bastante interesante es lo establecido por el numeral 2 del Artículo 89 de la Constitución bajo comentario que señala: *“establecer estímulos tributarios para quienes realicen acciones ambientalmente sanas.”* Del cual se puede entender que de algún modo u otro se trató de proteger el Medio Ambiente a través de la imposición tributaria, dado que esta norma está orientada a establecer incentivos tributarios, básicamente para aquellos que al realizar actividades dañinas y contaminantes del medio ambiente en lo posible traten de atenuarla o evitarla. Así mismo, se regulan medidas de protección como el establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales.

---

<sup>114</sup>Art. 23 de la Constitución del Ecuador de 1978.- Los daños ambientales a través de las sanciones administrativas y penales que recaen en los responsables del daño a la ecología o a los contaminadores del medio ambiente, incluye también como responsable al Estado ecuatoriano.

<sup>115</sup>Art. 86.- El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano,  
Art. 87.- La ley tipificará las infracciones y determinará los procedimientos para establecer responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, por las acciones u o misiones en contra de las normas de protección al medio ambiente  
Art. 88.- Toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación.  
Art. 89.- El Estado tomará medidas orientadas a la consecución de los siguientes objetivos. 1. Promover en el sector público y privado el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes.  
2. Establecer estímulos tributarios para quienes realicen acciones ambientalmente sanas.  
3. Regular, bajo estrictas normas de bioseguridad, la propagación en el medio ambiente, la experimentación, el uso, la comercialización y la importación de organismos genéticamente modificados.  
Art. 90.-Se prohíben la fabricación, importación, tenencia y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos. El Estado normará la producción, importación, distribución y uso de aquellas sustancias que, no obstante su utilidad, sean tóxicas y peligrosas para las personas y el medio ambiente.  
Art. 91.- El Estado, sus delegatarios y concesionarios, serán responsables por los daños ambientales, en los términos señalados en el Art. 20 de esta Constitución.

La Constitución actual, regula la protección del medio ambiente con mayor énfasis y preocupación, dado que en su art. 396 establece la responsabilidad objetiva de la protección del medio ambiente cuando señala que *"el Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. ...la responsabilidad por daños ambientales es objetiva"*.

La protección del medio ambiente en nuestro desarrollo constitucional es bastante avanzada, toda vez que desde la Constitución de 1998 como que se da una introducción al *principio quien contamina paga*, al establecerse la responsabilidad objetiva al que daña o contamina el medio ambiente.

Esto en comparación al Art. 45 de la Constitución española de 1978, en la que regula la responsabilidad objetiva para la protección del medio ambiente, el cual no es otra cosa que el mismo principio; es decir, quien causó el daño a la ecología al momento de la explotación de los recursos naturales o en la realización de cualquier actividad dañe la naturaleza incluida su biodiversidad, el aire, el agua, debe resarcir el daño causado a través del pago de las indemnizaciones que la ley establece.

Además es bastante proteccionista con la naturaleza dado que constituye sujeto de derechos, categoría que hace, se pretenda precautelar y garantizar aún más los derechos de esta, y establecer sanciones más drásticas para la contaminación del ambiente.

### **2.3.1. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 300 DE LA CONSTITUCIÓN. FINALIDAD EXTRA FISCAL.**

Es necesario hacer un pequeño análisis de este articulado, dado que regula los principios tributarios, los mismos que rigen la tributación nacional a fin de no rebasar límites que puedan afectar la economía de los contribuyentes.

El Art. 300 de la Constitución actual (2008) señala que "*el régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficacia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.*

*La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables".*

El Ecuador al ser un Estado Constitucional de derechos y de Justicia, debe enmarcar su accionar con la finalidad de proteger y salvaguardar los derechos de todo y cada uno de los que habitan en su territorio; es por esto que se hace necesario el análisis de los principios garantizados en la Constitución, relativos a la protección ambiental.

El principio de capacidad contributiva es un principio en el que se fundamentan todos los demás principios, dado que viene a ser "...la "aptitud" efectiva del contribuyente para ser sujeto pasivo de obligaciones tributarias, aptitud inherente a la presencia de hechos reveladores de riqueza (capacidad económica) que, tamizados por la valoración política del legislador, son elevados al rango de categoría imponible".<sup>116</sup> La capacidad contributiva constituye un principio constitucional implícito. Cómo no habría de estarlo en la Constitución que junto a los tradicionales principios de legalidad, igualdad y no confiscatoriedad, decantados de las garantías individuales hacia los derechos del contribuyente, también menciona, la proporcionalidad, la equidad y la generalidad, con la advertencia - adicional - de que estas referencias no agotan el concierto de las garantías que derivan de la forma republicana de gobierno"<sup>117</sup>

Y, si se entendiera así, se denotaría que la Constitución actual del Ecuador regula implícitamente el *principio quien contamina paga*, permitiéndose así regular la contaminación

---

<sup>116</sup> Alberto, Tarsitano, *El principio de capacidad contributiva: un enfoque dogmático, en Estudios de Derecho Constitucional e Internacional*, Editorial Abaco, Buenos Aires, 2005. pp. 410.

<sup>117</sup> *Ibíd*em, pp. 414-415

del medio ambiente desde el punto de vista tributario; es decir, crear el método indirecto para su protección y prevención; sin embargo, en nuestro sistema tributario nacional ya se evidencia esa figura jurídica tributaria por la nueva implementación de los impuestos verdes que se crearon como una norma reguladora para la protección del Medio Ambiente, entonces la recaudación por este concepto sería básicamente para restablecer el daño causado a los ríos, lagos, lagunas o el aire a través de la nueva reforma tributaria, sean estas forestales, de descontaminación, de tratamiento de aguas, de reciclaje prevenir la tala indiscriminada de los bosques, la extracción de los recursos no renovables, entre otras actividades en las que se pone en riesgo el equilibrio ambiental.

La diversidad de normas ambientales atendiendo a su naturaleza sea administrativa, penal, o civil para la creación de estos instrumentos jurídicos exigen del legislador, principalmente y del intérprete de la fase de aplicación, tener una perspectiva macroscópica e integradora.

En tal sentido, la difusión de políticas ambientales, basadas en exenciones fiscales y sobre todo en incentivos económicos para la modernización de instalaciones en el desarrollo de tecnologías no contaminantes, ha sido generalmente apreciada por los contaminadores y ha favorecido su difusión y desarrollo.

Realizando un énfasis al segundo inciso del Art. 300 de la Constitución de la República, el paquete tributario que impulsó el Economista Carlos Marx Carrasco desde el Servicio de Rentas Internas SRI forma parte de una política tributaria dirigida a promover conductas ecológicas, sociales y económicas responsables, la dirección de la política económica corresponde al Estado, siempre respetando los lineamientos de los artículos 283<sup>118</sup> y 284<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Art. 283.- El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

de la Constitución de la República del Ecuador, refiriéndose a las conductas sociales responsables, cualquier concepción positiva de una conducta social deseable, desde una perspectiva jurídica, debe tener como norte los derechos fundamentales, que son el alfa y la omega de la administración pública.

Por lo tanto, cualquier medida tributaria promueve conductas en detrimento de los derechos de las personas, deberá hacerlo cumpliendo férreamente el principio de proporcionalidad, definido en el Artículo 3.2 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales.<sup>120</sup>

Parte esencial de la política fiscal de todo gobierno constituye el sistema Tributario que por tanto forma parte del componente económico de las relaciones entre Estado, Sociedad y Mercado, surge la Política Fiscal dentro de esta el Sistema Tributario debe tener una adecuada articulación con el sistema económico y social.

En concordancia con la Constitución de la República del Ecuador el Art. 6 del Código Tributario, dispone que: “Los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, servirán como instrumento de política económica general, estimulando la inversión, la reinversión, el ahorro y su destino hacia los fines productivos y de desarrollo nacional; atenderán a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurarán una mejor distribución de la renta nacional”.

---

<sup>119</sup> Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos:

3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética.

4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas.

9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.

<sup>120</sup> <http://hectoryepezmartinez.blogspot.com/2011/06/impuestos-para-imponer-conductas-de.html>

El Artículo 396 señala que el Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. ...la responsabilidad por daños ambientales es objetiva.

Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y la comunidad en general.

La doctrina es entendida como uno de los principios que sustenta la tributación ambiental, porque se establece la responsabilidad objetiva, es decir quien ha contaminado el Medio Ambiente debe pagar; estamos frente a una reparación y restitución de carácter patrimonial, con la finalidad de que se atenúe la contaminación y exista mayor compromiso de parte de los sujetos, empresas o sociedades que desarrollan actividades contaminantes y deteriorantes del medio ambiente.

### **2.3.2. ANÁLISIS DEL PRINCIPIO “QUIEN CONTAMINA PAGA” APLICADO A LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA**

Las políticas ambientales de los Estados han venido haciendo uso de diversos instrumentos económicos para mitigar los efectos del cambio climático sobre el hombre y el medio ambiente, además de proteger el bien ambiental en general.

Entre estos instrumentos se encuentran las medidas fiscales y los tributos, principalmente los impuestos, destinados hacer realidad el principio de “quien contamina paga”, según es el causante del daño ambiental quien debe soportar el costo necesario para evitar o reducir la contaminación que provoca.

El Régimen Tributario Ecuatoriano actual, una vez aprobada la norma para la aplicación de los Impuestos Verdes regula algunas medidas y previsiones del caso en este sentido, como deber del Estado para proteger y preservarla, estableciendo ciertas medidas de carácter fiscal.

Con el nuevo impuesto tributario verde, se trata de una nueva fiscalidad, que ha sido llamada fiscalidad verde, inspirada en la idea de la capacidad contaminadora o principio de quién contamina paga, no se puede olvidar que como idea recae en una justicia tributaria que ordena nuestro sistema tributario y por tanto en concordancia con el Art 396 de la constitución que reza “El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas”.<sup>121</sup>

La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, y la pena estipulada en la normativa legal implicarán también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas.

Cada uno de los actores de los procesos de producción, distribución, comercialización y uso de bienes o servicios asumirá la responsabilidad directa de prevenir cualquier impacto ambiental, de mitigar y reparar los daños que ha causado, y de mantener un sistema de control ambiental permanente; esto se lo venía aplicando con la legislación ya establecida anteriormente a la llegada de la nueva ley de Fomento Ambiental y Optimación de Recursos del Estado.

Para definir un tributo como medioambiental, los elementos configuradores del mismo deben establecerse según variables asociadas al mismo, señalando que los criterios medioambientales deberían ser siempre utilizados para la fijación de la base imponible, regulados según su incidencia en el Medio Ambiente.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> Constitución de la República del Ecuador, 2008

<sup>122</sup> Fernando, Serrano Anton, *Tributación Ambiental y Haciendas Locales*, Editorial Thomson Reuters Madrid, pp53.

El tributo generado denominado Impuestos Verdes es un instrumento dirigido al sostenimiento de los gastos públicos que debe respetarse el principio de capacidad económica, aunque su finalidad de creación es la protección del Medio Ambiente.

Por lo que implementando las medidas y mecanismos de tipo fiscal con el fin de por lo menos atenuar, así es posible erradicar la contaminación y el daño causado a nuestro medio ambiente, haciendo énfasis en el principio «quien contamina, paga» en el ámbito jurídico, el cual no puede distorsionar los otros principios rectores del derecho tributario material.

Por tanto, esta medida de los Impuestos Verdes en el ordenamiento jurídico fiscal, concuerda con los principios rectores del deber de contribuir y del derecho a la protección ambiental; destacándose el principio de capacidad económica e igualdad, dado que el fundamento de estos es la solidaridad social, toda vez que el fundamento objetivo de este principio no es penalizador, sino gravar los recursos medioambientales escasos, reflejando lo más posible, el precio de su uso.<sup>123</sup>



<sup>123</sup> <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-coste-de-lo%285ente-desde-hoy-516470.html>

La ley de fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado y su respectivo reglamento norma que regula los denominados Impuestos Verdes a continuación se detalla los artículos pertinentes dentro de este paquete tributario impulsado por el SRI.

Los impuestos ambientales, o impuestos verdes, son aquellos que recaen sobre bienes o servicios contaminantes. De forma más general, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2005) señala que un impuesto ambiental es aquel cuya base imponible es una unidad física, o una aproximación, que tiene un impacto negativo específico comprobado en el medio ambiente. Sin embargo, existen otras definiciones que toman en cuenta los objetivos de los impuestos así como sus efectos, más que la base gravada.

### **IMPUESTO AMBIENTAL A LA CONTAMINACIÓN VEHICULAR**

Objeto imponible de este impuesto Ambiental a la contaminación vehicular (IACV) que grava la contaminación del ambiente producida por el uso de vehículos motorizados de transporte terrestre.

Hecho generador de este impuesto es la contaminación ambiental producida por los vehículos motorizados de transporte terrestre.

Como sujeto activo de este impuesto es el Estado ecuatoriano, lo administrará a través del SRI.

Como sujeto pasivo del IACV las personas naturales, sucesiones indivisas y las sociedades, nacionales o extranjeras, que sean propietarios de vehículos motorizados de transporte terrestre.

Como exenciones del impuesto lo que determine la Ley.<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado

## IMPUESTO REDIMIBLE A LAS BOTELLAS PLÁSTICAS NO RETORNABLES

El objeto del impuesto se determina con la finalidad de disminuir la contaminación ambiental y estimular el proceso de reciclaje.

El hecho generador de este impuesto será embotellar bebidas en botellas plásticas no retornables, utilizadas para contener bebidas alcohólicas, no alcohólicas, gaseosas, no gaseosas y agua. En caso de bebidas importadas el hecho generador será su desaduanización.

Por cada botella plástica gravada con este impuesto, se aplicará la tarifa de hasta de dos centavos de dólar de los Estados Unidos de Norte América (0.02), valor que se devolverá para aquel que recicle, recolecte y entregue las botellas, conforme lo dispone el reglamento.

Como exenciones de este impuesto tenemos el embotellamiento de productos lácteos y medicamentos en botellas de plástico no retornables.<sup>125</sup>

Los recicladores deberán estar certificados por el Ministerio de Industrias y Productividad, y deberán cumplir con los requisitos que dicha entidad defina mediante resolución.<sup>126</sup>

Los aspectos centrales de esta reforma consisten en la aplicación de mayores tributos a los vehículos, botellas y fundas plásticas, cigarrillos y licores. Lo que en un inicio se perfilaba como iniciativa de reforma tributaria común y corriente, ha pasado a denominarse "impuesto verde".

---

<sup>125</sup> Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado.

<sup>126</sup> Reglamento para la Aplicación de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado.

Con el fin de establecer un argumento ecológico de protección de la naturaleza y no contaminación, lo cual, si se analiza con detenimiento, es poco consistente en términos de impacto ambiental.

La reforma aplicada por el actual Régimen no toma en cuenta el volumen de emisiones de monóxido de carbono sino el cilindraje y el costo del vehículo.

El impuesto verde que es aplicado a los vehículos, en los países en los que se lo ha aplicado rige una norma: una tarifa proporcional hacia arriba para vehículos que emanen más de 120 mg de CO<sub>2</sub> por kilómetro, aplicables para vehículos que se incorporen al parque automotor, de modo que quién compra un vehículo nuevo sabe lo que deberá pagar si adquiere de tal o cual capacidad de emanación de CO<sub>2</sub>. Se garantiza la seguridad jurídica al expedir leyes sin efecto retroactivo; esto debería haberse tomado en consideración para la aplicación del impuesto ya que la emanación de CO<sub>2</sub> es la razón principal para la aplicabilidad del impuesto a los vehículos y no como se consideró en la nueva Ley de Fomento Ambiental y Optimización de recursos del Estado.

La aplicación de más impuestos a la industria del plástico y producción de bebidas es contraproducente y recesiva. Una vez más queda claro que para el actual Régimen la generación de riqueza y empleo en lugar de ser premiada, es sancionada.

Las medidas aplicables en lugar de ser ecológicas son eminentemente recaudatorias y han sido formuladas para solventar el excesivo gasto público. Ante la imposibilidad inmediata de recurrir a mayor endeudamiento externo, se ha recurrido a las recetas tradicionales del FMI, Banco Mundial y otros.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> [http://www.elcomercio.com/sebastian\\_mantilla/Impuesto-verde\\_0\\_499150214.html](http://www.elcomercio.com/sebastian_mantilla/Impuesto-verde_0_499150214.html).

## ESTADÍSTICAS POR LA APLICACIÓN DE IMPUESTOS VERDES



Gráfico 5. Fuente: Base de datos IAEN

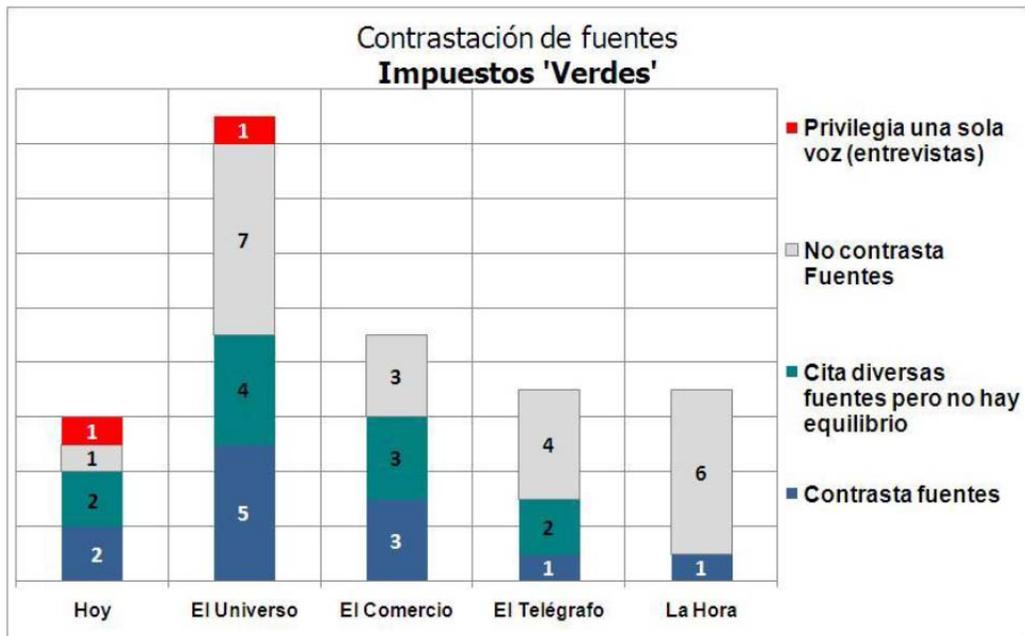


Gráfico 5. Fuente: Base de datos IAEN

A los Impuestos verdes los denominan como una "Reforma Ambiental Tributaria Prosalud", se llama así porque tiene claramente un color verde ecológico de respeto a los

derechos de la naturaleza; y, es prosalud porque los recursos que se obtengan, se destinarían a la mitigación de los impactos negativos por hábitos de consumo y hacia la salud pública también conocidos como impuestos verdes.

Con el paquete tributario tiene como finalidad gravar al consumo socialmente no deseable, gravar a lo ambientalmente negativo y lo dañino a la salud. La reforma va a permitir que aseguremos un cambio de patrón de consumo.

La nueva propuesta tributaria de "Impuesto verde" pretende recaudar unos 450 – 360 millones de dólares al año mediante un aumento de los impuestos. Monto del cual 200 millones se dedicarán a mejorar la calidad de los combustibles que se consumen en el país y para modernizar el sector de la salud.

Las recaudaciones tributarias son la principal fuente de financiamiento de Ecuador, después de la venta de petróleo.

## **2.4 POSIBLES PROBLEMAS QUE PRESENTARÍA LA REGULACIÓN DE LOS TRIBUTOS MEDIO AMBIENTALES**

Ecuador es miembro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), una organización de carácter sub-regional con capacidad normativa y judicial directa en los asuntos de su competencia, en los cuales la normativa andina prevalece sobre la legislación nacional de cada Estado miembro de la CAN.

Las decisiones y regulaciones andinas forman parte del marco legal para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad que está vigente en el país.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Eduardo, Astorga Jorquera, Lorenzo Soto Oyarzún, Evaluación de impacto ambiental y diversidad biológica, Publicado por UICN, Gland Suiza, en colaboración con el Centro de desarrollo Ambiental de la UICN, Bonn Alemania, 2007, pp. 55

En consecuencia, un Estado sin un adecuado presupuesto y un control efectivo en el gasto público no podrá obtener buenos resultados en la recaudación de tributos fiscales (tradicionales) o extra fiscales (medioambientales), que traen consigo una fuente durable de ingresos que servirá para que éste cumpla sus fines.

Así mismo, es indispensable que el tema medioambiental involucre a todas las naciones, puesto que el problema de la contaminación ambiental daña todo el planeta. El intento de la creación de tributos medioambientales a nivel internacional cada vez se hace más evidente, visible y mayor es el interés de proteger a través de este mecanismo el medio ambiente, sin embargo, aún no se cuenta con una regulación única y uniforme al respecto ni siquiera en la Comunidad Europea.

#### **2.4.1 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS IMPUESTOS VERDES**

La ventaja en relación al impuesto ambiental a la contaminación vehicular, sería que encarece la compra y uso de autos; esto apoya también a la congestión vehicular ocasionada por el múltiple número de autos que se encuentran en circulación de acuerdo a las estadísticas que arrojan el parque automotor de Quito.

El calentamiento global: los autos en el mundo contribuyen de manera importante a la generación de CO<sub>2</sub>. Por eso una parte central de las estrategias contra el calentamiento global es hacer vehículos que consuman menos gasolina o promover el uso de otro tipo de transportes.

A mayor disminución de vehículos mejoraría la calidad del aire y la salud, no sólo la presencia de industria contaminante empeoraba la calidad del aire, sino sobre todo el uso de vehículos. Entre más se usan, más contaminación. Las enfermedades respiratorias abundan, tienen que ver con la contaminación proveniente de la combustión de gasolina y algunas, como el asma, representan una carga para nuestro sistema de salud.

La tenencia como impuesto tiene dos ventajas. La primera es que los recursos son para los gobiernos estatales. Si en hay algún grado de descentralización, es justo porque hay más recursos en los Estados. Un estado sin recursos no es Estado. La segunda es que es un impuesto progresivo y fácil de cobrar. Quienes lo pagan son personas que normalmente tienen ingresos más altos, y es difícil que se escapen de pagarlo.

Como ventaja aplicable de impuesto al consumo de líquidos que se envasen en botellas plásticas no retornables, es importante mencionar, que uno de los mayores contaminantes que existen por sus compuestos químicos para su fabricación, son las botellas plásticas, ya que para su descomposición toman alrededor de entre 100 a 1.000 años.

Por todo lo acotado anteriormente, lo necesario de la nueva reforma tributaria, ya que vamos a poder lograr que los ecuatorianos y ecuatorianas nos concienticemos sobre la problemática actual que atraviesa el Estado ecuatoriano, en relación no sólo al Medio Ambiente, sino a los vicios del ser humano como son el alcohol y el tabaco, causas fundamentales de enfermedades, muertes, crímenes, separación de familias, entre otros.

La reforma fiscal verde conlleva un primer beneficio la mejora del medio ambiente porque crea incentivos para patrones de consumo y producción menos contaminantes y más eficientes en el uso de recursos y un segundo dividendo dado por la reducción de las distorsiones del sistema impositivo tradicional ante la disminución de impuestos directos, la renta o al empleo, una reforma fiscal verde implica transferir la carga tributaria desde los bienes económicos empleo, producción, consumo, ahorro hacia los males ambientales.<sup>129</sup>

Como desventaja se puede acotar que existen muchas familias que dependen de empresas (patios, concesionarios y de servicio post-venta) que comercializan o dan servicios para vehículos que cuestan más de \$30.000 dólares. En un mercado pequeño como el nuestro, ya han tenido suficientes dificultades para lograr el suficiente volumen de ventas

---

<sup>129</sup> [http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29943:impuestos-verdes-contribuyen-a-la-proteccion-ambiental&catid=3:economia&Itemid=44](http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=29943:impuestos-verdes-contribuyen-a-la-proteccion-ambiental&catid=3:economia&Itemid=44)

para desarrollarse en nuestro país y tener éxito. Con la aplicación de esta medida es muy probable que las ventas de este tipo de vehículos se disminuya de forma tan drástica que se podría afectar a una buena porción de esta industria.<sup>130</sup>

Es necesario, entonces que, todas las personas entiendan que el precautelar el ambiente, es indispensable para que se pueda garantizar una vida digna, es por esto que debe entenderse al ambiente como prioridad para el desarrollo de un Estado, tendientes a garantizar el equilibrio ambiental, no sólo por cada Estado sino como Comunidad Andina.

“La tutela del ambiente aparece cada vez mas como uno de los temas destinados a tener mayor relevancia en los próximos años, no solo en los países llamados industriales avanzados, sino sobre todo en los países en vías de desarrollo, y hace imprescindible una rápida respuesta en términos legislativos.” La preservación del ambiente involucra ya a todos los países, regiones y bloques económicos del mundo, configurándose como un derecho público global propiamente dicho, en razón del cual precisa una rendición de los procesos productivos a escala mundial, además de una renovada relación entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo.<sup>131</sup>

Con estas premisas es fácil advertir que el ambiente constituye una prioridad también para la cooperación y los procesos de integración entre los países latinoamericanos, los cuales presentan problemas de tutela del ambiente particularmente grave, que se ven incrementados además por factores socio-económicos.

De este capítulo es posible concluir que, la Unión Europea en lo referente a la protección ambiental y como proceso de integración entre estados, es el organismo que ha establecido una política de protección ambiental completa, en la que se incluye la

---

<sup>130</sup> <http://comunidad.patituerca.com/profiles/blogs/actualizacion-sobre-impuesto>

<sup>131</sup> L. Ricolfi. “Consumo e ambiente. La Responsabilidad dei paesis viluppati”, en S. SCAMUZZI Editorial, Costituzione, razionalita, ambiente, Torino, 1994,; G. HANDL. “Environmental protection and development in Third World Countries: common destiny-common responsibility”, en Fournal of international Law and Politics, 1998 PP. 233

implementación de medidas tributarias comunes entre todos los países miembros, medidas cuya finalidad es la de precautelar el equilibrio ambiental.

Se analiza que el principio de "*quien contamina paga*", implementado por la Unión Europea, que entró en vigencia en el Ecuador la creación de tributos llamados " Impuestos Verdes", dado que, la principal finalidad de estos es la de precautelar los derechos de la naturaleza que se encuentran vigentes en la Constitución.

## CAPITULO III

### MECANISMOS DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LOS PAISES ANDINOS

#### 3.1. PAISES ANDINOS Y EL MEDIO AMBIENTE

Desde el punto de vista comercial de los países andinos, se analiza que el problema es que el medio ambiente está sufriendo un grave deterioro, y la liberalización del comercio parece no garantizar una mayor protección de éste, sobre todo cuando el precio de los bienes objeto de comercio no reflejan verdaderamente su costo total de producción.<sup>132</sup>

Es menester considerar que lamentablemente al Medio Ambiente y a cada uno de sus elementos se los ha venido considerando desde el punto comercial y económico, es decir, como una mercancía llegando a establecer que el daño causado al ambiente debe ir en proporción mínima al ingreso comercial obtenido por dichos países, los ingresos que las empresas obtienen explotando a la naturaleza no se comparan en nada a la multa que deben cancelar, por el daño causado, es por esto que se puede decir que no es posible subsanar el daño causado por las industrias al ambiente. Por lo que se hace necesario que el estado establezca políticas integrales para salvaguardar el equilibrio ambiental.<sup>133</sup>

Para realizar un análisis más específico hemos tomado como base a los siguientes países andinos, y la protección jurídica que tienen hacia el Medio Ambiente.

---

<sup>132</sup>Centro Regional Andino: Ciclo De Talleres Países Andinos, Lima Perú, marzo 1999. Fascículos, técnicos del centro. De investigación de la Universidad del Pacifico.

<sup>133</sup> <http://icci.nativeweb.org/yachaikuna/3/conejo.html>

## 3.2. VIGENCIA DE LOS TRIBUTOS MEDIOAMBIENTALES EN LA LEGISLACIÓN PERUANA

### 3.2.1. REGULACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL PERÚ

La normativa que regula la gestión ambiental en el Perú está integrada por la Constitución Política de 1993, el Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales DL<sup>134</sup>. 613, la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales Ley 26821 y Leyes sectoriales dispersas.

*“La Cumbre de la Tierra que se dio en Río de Janeiro en 1992, esta protección se amplió mediante sendos artículos expresados en la Carta Política de 1993<sup>135</sup> cuando por primera vez se incorpora “el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, al desarrollo de su vida”<sup>136</sup> dentro del catálogo de Derechos Fundamentales y la regulación del medio ambiente propiamente dicho, dentro del régimen económico, en los Artículos 66, 67, 68 y 69<sup>137</sup>. Posteriormente para afianzar la protección del Medio Ambiente se promulgó el 13 de octubre del 2005 la Ley General del Ambiente.*

*“La Ley General del Ambiente Ley N° 28611, publicada en octubre de 2005- pretende ser la norma ordenadora del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú<sup>138</sup>, y precisa que dentro del diseño del Marco Tributario Nacional se consideren los objetivos de la Política Nacional Ambiental, promoviendo particularmente, conductas ambientalmente responsables, modalidades de producción y consumo de bienes y servicios, conservación, aprovechamiento sostenible y recuperación de los recursos naturales, así como el desarrollo y uso de tecnologías apropiadas y de prácticas de producción limpia en general.<sup>139</sup>*

---

<sup>134</sup> Decreto Legislativo

<sup>135</sup> <http://www.eumed.net/libros/2010f/883/INSTRUMENTO%20JURIDICO%20NORMATIVO.htm>.

<sup>136</sup> Artículo 2 de la Constitución Política de 1993. “Toda persona tiene derecho: Inc. 22... a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”.

<sup>137</sup> El artículo 66, 67 y siguientes de la Constitución de la República del Perú.

<sup>138</sup> *Ibidem*, art. 66,67.

<sup>139</sup> El artículo 66, 67 y siguientes de la Constitución de la República del Perú.

*El Ministerio del Ambiente que fue creado mediante el Decreto Legislativo N° 1013 del 13 de mayo de 2008*<sup>140</sup>, su misión es conservar la calidad del ambiente y asegurar a las generaciones presentes y futuras, el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. Con este fin propicia y asegura el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que los sustenta, y contribuye al desarrollo integral social, económico y cultural de la persona humana, en permanente armonía con su entorno.

De la información obtenida podemos colegir, que la realidad social y jurídica frente a lo que es la protección del medio ambiental cada vez tiene mayor importancia en las actividades diarias, rescatando también que aunque la norma constitucional de este país ya haya considerado aspectos ambientales en su estructura jurídica no se han podido correlacionar con las normas existentes menos aún con las actividades que su población realiza.

En la actualidad es totalmente posible la protección del Medio Ambiente, por cuanto hoy las personas que se dedican a la protección del ambiente tienen mayor probabilidad de ser escuchados en la sociedad y de poner en la palestra pública todos los programas que ellos consideraron décadas atrás eran necesarios para evitar llegar al grado de contaminación del ambiente que vivimos en la actualidad, dado que hoy en día ya no son consideradas solo como propuestas de ambientalistas abnegados sino también como políticas establecidas por un gobierno y políticas comunes ejecutadas por un grupo de estados miembros de un sistema de integración internacional, camino viable que se torna más complicado cuando los países llamados grandes potencias mundiales no adquieren la conciencia ambiental requerida y aún mantienen la mentalidad retrograda de explotarla con fin lucrativo sin tomar en consideración las consecuencias que esta explotación ambiental deja en sus propios países y los efectos que se pueden ver no sólo en sus estados sino además, en todo el planeta.

---

<sup>140</sup>[http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=archive&Itemid=47](http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=archive&Itemid=47), respecto a las funciones del INRENA.

### 3.2.2 PERÚ HACIA UNA REFORMA TRIBUTARIA INTEGRAL

En el sistema tributario peruano no existen medios de protección del Medio Ambiente a través de la imposición tributaria, pero sus otros mecanismos de protección que de algún modo regulan y sancionan a los que destruyen los recursos naturales o los contaminan, toda vez que, el uso gratuito de los bienes naturales en el supuesto de que estos sean inagotables, determina de hecho una utilización impropia, que no tiene en cuenta ni el valor de uso al cual debería en cualquier caso corresponder un precio ni el hecho de que junto a recursos renovables, para los cuales tendría que haberse cumplido *ab origine* una política de utilización diferenciada.<sup>141</sup>

Perú por ejemplo como mecanismo de protección del Medio Ambiente regulado (con el impuesto selectivo al consumo-combustibles).

En Perú se ha consagrado la protección del Medio Ambiente desde el nivel más alto del ordenamiento jurídico al incluir su regulación en las cartas políticas de manera expresa, tal es así que tenemos consagrado en la Constitución Política de 1979, 1993 y en los artículos de la reforma de la Constitución en el 2001. Una de las finalidades principales del Estado es de garantizar para todos sus habitantes una vida digna y todo lo que esto conlleva; es decir, el bien común, y para esto una de las acciones que debe tomar el Estado es la de proteger el equilibrio ambiental, garantizar la explotación sostenible y sustentable de los recursos, además de establecer políticas que permitan subsanar los daños ambientales producidos en el Perú.

Por tales circunstancias, se produce un cambio cualitativo en la naturaleza de estos perjuicios, especialmente una desaparición de la contaminación orgánica, biodegradable, en beneficio de una contaminación química, más difícil de eliminar, como en el caso de los plásticos, detergentes, pesticidas, etc.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> Raffaele Perrone Capano “*La Imposición y el Ambiente*”, Perfecto Yebra Martul- Ortega “*Los Fines Extra fiscales del Impuesto*” en *Tratado de derecho tributario: el derecho tributario y sus fuentes*, op.cit. pp. 457.

<sup>142</sup> Kolm, La economía del medio ambiente, en “*Nuevos Impuestos*”. Citado por: Scalone, Enrique L., *Tratado de Tributación*, Tomo II, Política y Economía Tributaria, Vol. 1, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2004, p. 604.

Se establece bajo su criterio opcional doctrinario lo siguiente, el diseño de las tasas retributivas por contaminación habría opciones según se trate de objetivos ambientales o de recaudación. Por ejemplo, cuando la contaminación es sensible en alto grado a la tributación puede argumentarse a favor de un impuesto relativamente alto desde el punto de vista ambiental y, desde el de la recaudación tributaria, a favor de una tasa más baja para preservar mejor la base imponible.<sup>143</sup>

A ello los economistas ofrecen soluciones de tipo variado (permisos negociables: la imposición fiscal tributos ecológicos; medidas de fomento en el gasto público las ayudas y subvenciones-; medidas de fomento en los ingresos públicos beneficios fiscales; modos de imposición sobre recursos naturales; entre otros). Empero, para adentrarse en el análisis de la imposición medioambiental que proteja de aquellos perjuicios, se deben ponderar algunas consideraciones básicas, como el alza de costos por la imposición ambiental, que puede perjudicar la competitividad internacional de un país determinado, en comparación de sus negocios con otros países que no aplican políticas tributarias de protección del Medio Ambiente, entre otros temas puntuales.<sup>144</sup>

Una de las fuentes más seguras de ingreso para saber el presupuesto nacional son los provenientes de los tributos, dado que las otras fuentes de ingreso tales como la exportación de los recursos cuyo monto depende del mercado internacional, así como el endeudamiento con organismos internacionales, no recomendado ya que, una de las repercusiones más notables sería la necesidad del gobierno de establecer nuevos tributos para garantizar su pago. Por ello la necesidad de establecer una reforma tributaria nacional.

En consecuencia si se trata de proponer la tributación medioambiental como mecanismo de protección de la naturaleza en el Perú, se debe tener en consideración, los desequilibrios ambientales, ocasionados por la contaminación de aguas, la destrucción de la

---

<sup>143</sup> Jean, Acquatella, Alicia Bárcena United Nations. Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Política fiscal y medio ambiente: bases para una agenda común, Impreso en las Naciones Unidas, Diciembre 2005, pp.95

<sup>144</sup> Enrique L., Scalone, *Tratado de Tributación*, Tomo II, Política y Economía Tributaria, Vol. 1, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2004, pp. 604 y 605.

capa de ozono y la tala indiscriminada de árboles, lo cual es generalizado en casi toda América Latina, principalmente en nuestro país. Por lo que se debe hacer todo el esfuerzo por descontaminar lo que se ha deteriorado, vinculando el tema del medio ambiente con la calidad de vida actual y de las de generaciones futuras.

Al tomar parte del análisis realizado con relación a los estándares de aplicación de la normativa ambiental aplicada en la Unión Europea, podemos determinar que Perú dentro de su ordenamiento jurídico adquiere una consciencia ambiental más propicia que otros estados, y más aún cuando forma parte del Comunidad Andina de Naciones, y que en su territorio es basto de una biodiversidad endémica ante cualquier otro estado como un ejemplo básico Estados Unidos, un países en cual su nivel de flora y fauna es poco relacionado con los demás estados que forman parte de los países Andinos, ya que estos estados son ricos en especies de flora y fauna, somos parte de lo que se considera como el pulmón del mundo, es por esto la necesidad de establecer medidas para proteger esta riqueza.

Si bien es cierto que, el estado peruano ha establecido en sus cartas magnas diversas formas de cuidar del medio ambiente, también se puede colegir que estos intentos no han sido suficientes, es momento de establecer no sólo derechos u obligaciones, sino también sanciones más drásticas con la finalidad de que se pueda así reducir el impacto ambiental que tiene la explotación en ese país.

### **3.3. VIGENCIA DE LOS TRIBUTOS MEDIOAMBIENTALES EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA**

#### **3.3.1 REGULACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN COLOMBIA**

Para hacer el análisis sobre la vigencia de los tributos medioambientales en la legislación colombiana, haremos una breve reseña histórica, respecto a la regulación sobre la protección del Medio Ambiente.

Como primer instrumento de protección del Medio Ambiente en la legislación colombiana tenemos el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente o Decreto Ley 2811 de 1974; la promulgación de la nueva Constitución en 1991; la aprobación de la Ley 99 en 1993; la Ley 152 orgánica de planeación en 1994; y la Ley 188 en 1995. Sin duda alguna, estos cuatro momentos resumen la evolución de la política ambiental en Colombia en materia legislativa.<sup>145</sup>

El decreto ley 2811 de 1974 o Código de los Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente, es la principal norma sustantiva de Colombia en el campo ambiental. Decreto Ley que comprende un conjunto de normas coherentes, cohesionadas y armónicas que persiguen un fin común que es la preservación y manejo sostenible de los recursos naturales renovables del país.

Con la Constitución de 1991, el tema ambiental alcanza su máxima jerarquía jurídica. En ésta se consagraron aproximadamente 50 disposiciones que se relacionan directa o indirectamente con el tema ambiental, siendo lo más sobresaliente la regulación de los deberes ambientales del Estado y los particulares; el Estado debe proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para lograr estos fines (art. 79), el Estado debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones y exigir la reparación de los daños causados (art. 80); es deber de las autoridades garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar al ambiente sano (Art. 79); es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular (Art. 82); es deber del Estado regular el ingreso y salida del país de los recursos genéticos y su utilización de acuerdo al interés nacional (Art. 81) y cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas, asimismo expresamente establece el concepto de desarrollo sostenible (Art. 80<sup>146</sup>); son deberes de la

---

<sup>145</sup> Germán, Sánchez Pérez, *“Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia”*, en Economía y Desarrollo, Fundación Universidad Autónoma de Colombia, marzo 2002, vol.1, N° 01, pp. 91.

<sup>146</sup> Art. 80º de la Constitución de 1991, “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución...”.

persona y el ciudadano proteger los recursos naturales y culturales del país y velar por la conservación del ambiente sano (Art. 95, numeral 8).<sup>147</sup>

La precitada Constitución logró integrar la dimensión ambiental a los planes y políticas de desarrollo a través del Art. 339, en la que se menciona que habrá un plan general de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. Artículo que se relaciona con el 340 que conforma un Consejo Nacional de Planeación de carácter consultivo, que servirá de foro para la discusión del "Plan nacional de desarrollo" y estará integrado por representantes de las entidades territoriales y por los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.<sup>148</sup>

Es así que a través de los Artículos 339 y 340 en la Constitución colombiana de 1961, se elevó la política ambiental al mismo nivel conferido a la política económica y social, ya que se señalan objetivos, estrategias, programas y metas ambientales que deben ser adoptadas por el gobierno nacional, con lo que se garantiza una planeación integral, que considera los aspectos económicos, sociales y ambientales, un espacio como interlocutor en la discusión del plan nacional de desarrollo.<sup>149</sup>

Por otro lado, la Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente, quien se encarga de formular la política nacional ambiental y es el ente rector de la gestión ambiental de país, encargado de definir las políticas y regulaciones a las que se debe sujetar la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Asimismo, la Ley 99 de 1993 creó, también, 5 institutos de investigación como apoyo científico y técnico del ministerio, los departamentos administrativos de gestión ambiental y asignó nuevos recursos para apoyar la gestión ambiental.

---

<sup>147</sup><http://cdigital.udem.edu.co/TESIS/CD-ROM26292008/09.Capitulo3.pdf>.

<sup>148</sup> Germán, Sánchez Pérez "*Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia*", ob.cit. pp. 93.

<sup>149</sup> <http://www.fuac.edu.co/revista/M/seis.pdf>.

Colombia es uno de los países del mundo con mayor riqueza de recursos naturales. Posee el 10% de la flora y fauna mundiales, el 20% de las especies de aves del planeta, 1/3 de las especies de primates de América tropical, más de 56.000 especies de plantas fanerógamas registradas y cerca de mil ríos permanentes. No obstante, en un mundo donde los sistemas productivos tienden a la homogeneización, esa diversidad se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo productivo. Sin embargo, alcanzar un verdadero desarrollo exige convertir en ventaja esa diferencia, para lo cual son necesarios desarrollos científicos y tecnológicos propios.<sup>150</sup>

En ese país se producen diariamente cerca de 14.000 toneladas de residuos sólidos. El mayor porcentaje de éstos lo constituyen los residuos con alta concentración de materia orgánica en particular productos vegetales, animales y papel. Cundinamarca, Antioquia y Valle generan el 60% del total de los residuos sólidos, Atlántico y Santander el 15% y el 15% los restantes departamentos. Los residuos sólidos industriales se generan, principalmente, en las explotaciones mineras y petroleras, en instalaciones de defensa, en centros de salud, en labores domésticas, en las plantas de energía, en los cultivos y en la industria manufacturera.<sup>151</sup>

De lo esbozado se ha evidenciado el método directo de la protección del Medio Ambiente, es decir la protección a través de la imposición de sanciones administrativas y penales. Las primeras que se encuentran reguladas en las normas antes enunciadas y las segundas a través del Código Penal, en que constatamos que los ilícitos ambientales contenidos en los Artículos 437 A al 437 K,<sup>152</sup> los mismos son sancionados con penas privativas de libertad.

---

<sup>150</sup> Germán Sánchez Pérez, *“Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia”*, ob.cit. pp. 83.

<sup>151</sup> *“Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia”*, ob.cit. pp. 84- 85

<sup>152</sup> Art. 437 A.- Quien, fuera de los casos permitidos por la ley, produzca, introduzca, deposite, comercialice, tenga en posesión, o use desechos tóxicos peligrosos, sustancias radioactivas, u otras similares que por sus características constituyan peligro para la salud humana o degraden y contaminen el medio ambiente, serán sancionados con prisión de dos a cuatro años. Igual pena se aplicará a quien produzca, tenga en posesión, comercialice, introduzca armas químicas o biológicas.

Art. 437 B.- El que infringiera las normas sobre protección del ambiente, vertiendo residuos de cualquier naturaleza, por encima de los límites fijados de conformidad con la ley, si tal acción causare o pudiere causar

---

perjuicio o alteraciones a la flora, la fauna, el potencial genético, los recursos hidrobiológicos o la biodiversidad, será reprimido con prisión de uno a tres años, si el hecho no constituyera un delito más severamente reprimido.

Art. 437 C.- La pena será de tres a cinco años de prisión, cuando:

- a) Los actos previstos en el artículo anterior ocasionen daños a la salud de las personas o a sus bienes;
- b) El perjuicio o alteración ocasionados tengan carácter irreversible;
- c) El acto sea parte de actividades desarrolladas clandestinamente por su autor;
- d) Los actos contaminantes afecten gravemente recursos naturales necesarios para la actividad económica.

Art. 437 D.- Si a consecuencia de la actividad contaminante se produce la muerte de una persona, se aplicará la pena prevista para el homicidio inintencional, si el hecho no constituye un delito más grave.

En caso de que a consecuencia de la actividad contaminante se produzcan lesiones, impondrá las penas previstas en los artículos 463 a 467 del Código Penal.

Art. 437 E.- Se aplicará la pena de uno a tres años de prisión, si el hecho no constituyera un delito más severamente reprimido, al funcionario o empleado público que actuando por sí mismo o como miembro de un cuerpo colegiado, autorice o permita, contra derecho, que se viertan residuos contaminantes de cualquier clase por encima de los límites fijados de conformidad con la ley; así como el funcionario o empleado cuyo informe u opinión haya conducido al mismo resultado.

Art. 437 F.- El que cace, capture, recolecte, extraiga o comercialice, especies de flora o fauna que estén legalmente protegidas, contraviniendo las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia, será reprimido con prisión de uno a tres años.

La pena será de prisión de dos a cuatro años cuando:

- a) El hecho se cometa en período de producción de semilla de reproducción o crecimiento de las especies;
- b) El hecho se cometa contra especies en peligro de extinción; o,
- c) El hecho se cometa mediante el uso de explosivos, sustancias tóxicas, inflamables o radiactivas.

Art. 437 G.- El que extraiga especies de flora o fauna acuáticas protegidas, en épocas, cantidades o zonas vedadas, o utilice procedimientos de pesca o caza prohibidos, será reprimido con prisión de uno a tres años.

Art. 437 H.- El que destruya, quemé, dañe o tale, en todo o en parte, bosques u otras formaciones vegetales, naturales o cultivadas, que estén legalmente protegidas, será reprimido con prisión de uno a tres años, siempre que el hecho no constituya un delito más grave.

La pena será de prisión de dos o cuatro años cuando:

- a) Del delito resulte la disminución de aguas naturales, la erosión del suelo o la modificación del régimen climático; o,
- b) El delito se cometa en lugares donde existan vertientes que abastezcan de agua a un centro poblado o sistema de irrigación.

### 3.3.2 COLOMBIA HACIA UNA REFORMA FISCAL

Las sucesivas reformas tributarias hechas en Colombia, han sido incrementar el recaudo tributario en pro de atender las necesidades de financiamiento del Estado, en las cuales se ha perdido algunos incentivos tributarios que estaban dirigidos a la protección del medio ambiente. Pero no se desconoce el avance en políticas proteccionistas ambientales.<sup>153</sup>

La tributación ambiental actual en Colombia tiene un amplio desarrollo, legal y reglamentario, como lo se observa, en la ley 99/93, que brinda mayor soporte a la legislación ambiental, estableciendo los principios generales ambientales. Además el estatuto tributario contempla algunos tributos o exenciones fiscales en pro de los recursos naturales. También existen estímulos fiscales, como la exención del IVA a las importaciones de maquinaria o equipo, siempre y cuando dicha maquinaria o equipo no se produzcan en el país, destinados a reciclar y procesar basuras o desperdicios (la maquinaria comprende lavado, separado, reciclado y extrusión), y los destinados a la depuración o tratamiento de aguas residuales, emisiones atmosféricas o residuos sólidos, para recuperación de los ríos o el saneamiento básico para lograr el mejoramiento del medio ambiente, siempre y cuando hagan parte de un programa que se apruebe por el Ministerio del medio ambiente.<sup>154</sup>

---

Art. 437 I.- Será sancionado con prisión de uno a tres años, si el hecho no constituye un hecho más grave, el que sin autorización o sin sujetarse a los procedimientos previstos en las normas aplicables, destine las tierras reservadas como de protección ecológica o de uso agrícola exclusivo, a convertirse en áreas de expansión urbana, o de extracción o elaboración de materiales de construcción.

Art. 437 J.- Se aplicará la misma pena prevista en el artículo anterior, si el hecho no constituyere un delito más severamente reprimido, al funcionario o empleado público que actuando por sí mismo o como miembro de un cuerpo colegiado, autorice o permita, contra derecho, que se destine indebidamente las tierras reservadas como de protección ecológica o de uso agrícola exclusivo a un uso distinto de que legalmente les corresponde; así como al funcionario o empleado cuyo informe u opinión haya conducido al mismo resultado.

Art. 437 K.- El juez penal podrá ordenar, como medida cautelar, la suspensión inmediata de la actividad contaminante, así como la clausura definitiva o temporal del establecimiento de que se trate, sin perjuicio de lo que pueda ordenar la autoridad competente en materia ambiental."

<sup>153</sup> Jaider Rafael, Cortés Cueto, "Las tasas tributos Ambientales en Colombia, Tributos en Latinoamérica-Análisis tipo; Tributos Ambientales" en *Evento Académico, foro virtual de contabilidad ambiental y social, Institución*; Grupo de Investigaciones Contables y Gestión Pública, Medellín, 2008, pp. 8.

<sup>154</sup> Jaider Rafael, Cortés Cueto, ob. cit, pp. 9.

Otro beneficio tributario es el consagrado en el artículo 78 de la Ley 788 de diciembre 27 de 2002, el cual modifica el estatuto tributario, Ley 624 de 1989 artículo 158-2, creando un nuevo incentivo fiscal para el impuesto de renta de las personas jurídicas que inviertan de manera directa en control y mejoramiento del Medio Ambiente, en el sentido de poder deducir anualmente, dentro de los límites de la renta líquida, de su renta el valor de las inversiones que por este concepto hayan realizado para el correspondiente año gravable, previa acreditación de la autoridad ambiental respectiva, para lo cual se estudiarán los beneficios ambientales obtenidos.<sup>155</sup>

En Colombia como el resto de los países latinoamericanos se debe fundamentar las políticas tributarias ambientales, estructurando tributos ecológicos acordes a las necesidades de cada país, que sea concertado con los sectores empresariales, los ecologistas y el gobierno. Tal es así que la aplicación de una política ambiental que obligue y/o incentive a los productores a internalizar los costos ambientales tiene efectos sociales positivos pero desestimula a las empresas que más contaminan al incrementar sus costos.

De hecho, empresas que arrojen una rentabilidad negativa cuando incluyan en sus costos los efectos ambientales negativos que generan podrían desaparecer. La alternativa de tales empresas será reestructurar su sistema productivo con procesos tecnológicos más limpios y eficientes si quieren competir y permanecer en el mercado, dado que lo que se busca es proteger el medio ambiente y ofrecer a sus ciudadanos productos de calidad.<sup>156</sup>

En consecuencia la implementación de una política ambiental causa impactos sobre algunas de las variables que determina el desarrollo económico. De esta forma, aunque difícil, es importante determinar el efecto final de una política de esta naturaleza sobre el desarrollo.

El orden jurídico colombiano posee muchas figuras tributarias para la protección del medio ambiente, cosa que no evidenciamos en la peruana; sin embargo, las leyes y normas

---

<sup>155</sup> Jaider Rafael, Cortés Cueto, ob. cit, pp. 9.

<sup>156</sup> Germán, Sánchez Pérez, "Desarrollo y Medio Ambiente: una mirada a Colombia", en Economía y Desarrollo, Fundación Universidad Autónoma de Colombia, marzo 2002, vol.1, N° 01, pp. 91.

que regulan los tributos ambientales se encuentran muy distantes, debido a los problemas estructurales sobre coordinación económica y ambiental, pues los juristas tienen una visión distinta al de los economistas. Aunque no hay que desconocer la existencia de normas y procedimientos importante que plantea la unificación y organización un sistema tributario ambiental.

Los criterios ecológicos en el diseño de los tributos ambientales, lo convierten en un potente instrumento de política ambiental. Este puede actuar de doble sentido, por un lado reduciendo, mediante beneficios fiscales, las cargas tributarias de actividades que desea estimular, y por otro, al aumentar la carga impositiva a las actividades que deben ser desincentivadas, como las intensivas en el uso de recursos naturales.<sup>157</sup>

Con el afán de proteger el medio ambiente, incluso, se han incorporado en la economía de mercado una serie de políticas que combinan instrumentos de control y motivación, dirigidas a la regulación y cuidado del medio ambiente, últimamente existe la voluntad política en las administraciones públicas con perspectiva muy importante para el montaje y aplicación del sistema tributario ambiental. Los incentivos públicos utilizados como subvenciones y degradaciones fiscales, tienden a unificarse en un compendio de leyes y normas que dan origen a lo que citan algunos académicos como "Sistema Tributario Ambiental".<sup>158</sup>

De la normativa del país Colombiano recopilada en los dos puntos desarrollados anteriormente, podemos establecer con mayor claridad que su ordenamiento jurídico a nivel de los países de la CAN, es una de las mejores estructuradas, y no de forma reciente en lo relacionado con la protección del medio ambiente, sin embargo a pesar de tener todo su sistema legal bien definido, su conflicto armado interno opacará siempre los avances que realiza sean de la índole que sean, ya que ante el mundo no parecerá como un Estado desarrollado y seguro, estos grupos realizan sus actividades atentando contra el equilibrio ambiental, desde este punto de análisis podemos colegir que por mas estructura legal

---

<sup>157</sup> <http://www.fuac.edu.co/revista/M/seis.pdf>

<sup>158</sup> Jaidier Rafael, Cortés Cueto, "Las tasas tributos Ambientales en Colombia, Tributos en Latinoamérica-Análisis tipo; Tributos Ambientales", pp. 4.

perfecta que tenga un Estado con relación a la protección ambiental, sino existe un control y seguridad para sus habitantes menos puede proporcionarla al medio ambiente.

Como ejemplo; la fiscalidad ambiental en Colombia se ha regulado a través de las tasas, valor por la utilización de un servicio público, como uno de los sistemas con los que cuenta el Estado para financiar la política ambiental, es así como se crean las tasas retributivas y compensatorias, la tasa por utilización de aguas y la inversión obligatoria (Artículos 42, 43 y 46 de la Ley 99 de 1993).

En Colombia se ha reglamentado exclusivamente las tasas por la utilización de aguas (D. 901/97), el establecimiento de la tarifa mínima que señala el Ministerio del Medio Ambiente.

Se entiende por tasa retributiva aquella que se paga por la utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, y por tasas compensatorias, las que se cancelan para mantener la renovabilidad de los recursos naturales no renovables.

La ley 788 de 2002 en su Artículo 115, complementa la regulación impositiva ambiental que traía la normatividad ambiental, Ley 93 de 1993, al crear otro tributo ambiental, la denominada "sobretasa ambiental de cinco por ciento (5%) para las vías que afecten o se sitúen sobre parques naturales nacionales, parques naturales distritales, sitios Ramsar y/o reservas de biosfera".<sup>159</sup>

---

<sup>159</sup> Jaider Rafael, Cortés Cueto (2006) "Aproximación a un sistema tributario ambiental en Colombia" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, número 63. Texto completo en [www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/](http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/)

A manera de ejemplo, se tiene el incentivo otorgado para la determinación del costo de explotación de las plantaciones forestales, donde el supuesto del hecho generador no se produce de modo automático, sino que es necesario cumplir con el requisito, por ejemplo de que los planes de reforestación hayan sido aprobados por el Ministerio de Agricultura y se conserven las certificaciones respectivas. Impuestos sobre los que se aplican los beneficios ambientales. El sistema tributario en Colombia ha establecido que los beneficios ambientales se aplican sobre el pago de los contribuyentes por el impuesto sobre las ventas o el impuesto a la renta. En el primer caso, hay una exclusión del pago y en el segundo, una reducción de la base gravable sobre la que se calcula el impuesto.<sup>160</sup>

El orden jurídico colombiano posee muchas figuras tributarias pero la aproximación al sistema tributario ambiental se encuentra muy distante debido a los grandes problemas estructurales que posee el país. Aunque no hay que desconocer la existencia de normas y procedimientos importante que plantea la unificación y organización un sistema tributario ambiental.

Colombia por ejemplo acota este impuesto para la protección del Medio Ambiente (con el Impuesto Global que es una tasa fija en moneda nacional para las gasolinas y el diesel más la sobretasa de un 25% sobre el precio de venta al público de referencia por galón para las gasolinas y de un 6% para el Diesel).<sup>161</sup>

### **3.4 VIGENCIA DE LOS TRIBUTOS MEDIOAMBIENTALES EN LA LEGISLACIÓN BOLIVIANA**

---

<sup>160</sup> <http://www.slideshare.net/guest98a0dd4/beneficios-tributarios-ambientales>.

<sup>161</sup> Rafael Jaider, Cortés Cueto (2006) "*Aproximación a un sistema tributario ambiental en Colombia*" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, número 63. Texto completo en [www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/](http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/)

### 3.4.1 REGULACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN BOLIVIA

La reforma en el año 1994 a la Constitución de 1967 en el Artículo 7, inciso m) regula el derecho fundamental *“a gozar de un Medio Ambiente sano, ecológicamente equilibrado y adecuado para su bienestar, resguardando los derechos de las generaciones futuras”*. Es decir, recién en la Constitución de 1994 evidenciamos una protección constitucional del medio ambiente, empero la Ley del Medio Ambiente está vigente desde 1992.

Por otro lado, en lo que respecta al régimen económico regulada por la precitada Constitución, en su Art. 133 señala: *“El régimen económico propenderá al fortalecimiento de la independencia nacional y al desarrollo del país mediante la defensa y el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos en resguardo de la seguridad del Estado y en procura del bienestar del pueblo boliviano.”*

La protección del Medio Ambiente en Bolivia es posible encontrarla regulada en la Ley del Medio Ambiente Ley 1333 promulgada el 27 de abril de 1992 y publicada en la Gaceta Oficial de Bolivia el 15 de Junio 1992, en actual vigencia es de carácter general y no enfatiza en ninguna actividad específica. Su objetivo fundamental es proteger y conservar el Medio Ambiente sin afectar el desarrollo que requiere el país, procurando mejorar la calidad de vida de la población.

Ley que tiene por objeto la protección y conservación del Medio Ambiente y los recursos naturales regulando las acciones del hombre con relación a la naturaleza y promoviendo el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población.

La precitada Ley define lo que se entiende por desarrollo sostenible, que viene a ser el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades de la actual generación, sin poner en

riesgo la satisfacción de necesidades de las generaciones futuras. La concepción de desarrollo sostenible implica una tarea global de carácter permanente.<sup>162</sup>

Asimismo, el reglamento de la Ley tiene por objetivo establecer el marco técnico jurídico regulatorio de la Ley de Medio Ambiente en lo referente a la obtención de la Ficha Ambiental, Manifiesto Ambiental, Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental, Auditorías Ambientales, categorización de los impactos ambientales, sus cuencas y las autoridades competentes en la materia.<sup>163</sup>

El artículo 103 de la precitada ley establece que *“todo el que realice acciones que lesionen deterioren, degraden, destruyan el medio ambiente o realice actos descritos en el Artículo 20, según la gravedad del hecho comete una contravención o falta, que merecerá la sanción que fija la Ley.”* Asimismo, en los sucesivos artículos hace alusión a las diferentes tipologías de los delitos ambientales, en la que las sanciones son administrativas y penales en contraste con el Código Penal, relacionado a los delitos ambientales.

La Constitución actual (2009), regula el tema del medio ambiente en los Artículos 33<sup>164</sup> y 34<sup>165</sup> de la sección primera del capítulo quinto en la que se resalta que todas las personas tienen derecho a un Medio Ambiente saludable, protegido y equilibrado. Asimismo el Art. 34 señala que *“cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad, está facultada para ejercitar las acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente”*. Texto del cual evidenciamos una forma de protección a través de delitos, sanciones y contravenciones administrativas, conforme lo establece la Ley del Medio Ambiente Ley 1333 y el Código Penal vigente, no existiendo una forma de protección a través de la imposición tributaria o considerándose el criterio objetivo sobre la protección del Medio Ambiente.

---

<sup>162</sup><http://www.buenastareas.com/ensayos/Resumen-Sobre-La-Ley-De-Medio/1811779.html>, visitado el 06/06/2011.

<sup>163</sup> A este texto es posible encontrarlo en: <https://sites.google.com/site/marconormativoambiental/bolivia>, visitado el 06/06/2011.

<sup>164</sup> Artículo 33. Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado.

<sup>165</sup> Artículo 34. Cualquiera persona, a título individual o en representación de una colectividad, está facultada para ejercitar las acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente (...)

Es así, que la importancia de una figura proteccionista del Ambiente aparece con carácter constitucional en el año de 1994 en este país, a más de poder establecer su existencia bajo una norma legal, hace falta otro punto relevante como es adaptar esta figura a la cultura de la población boliviana, y es donde el gobierno actual de Bolivia no ha podido llegar en su totalidad.

Por lo tanto Bolivia es uno de los países que ejerce liderazgo internacional en la protección del medio ambiente, señaló el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo titulado "La otra frontera", en la que los usos alternativos de los recursos naturales demuestra que Bolivia ya es líder mundial en la certificación de bosques tropicales y es uno de los 12 países con la mayor superficie de agricultura orgánica del mundo.<sup>166</sup>

Efectivamente de todo lo expuesto se establece la gran preocupación del Gobierno boliviano en la protección del Medio Ambiente y los recursos naturales que son la garantía de una vida saludable, en la que se inciden en una serie de mecanismos de protección de carácter administrativo y penal, pero no evidenciamos signos de una protección a través de la imposición tributaria, es decir a través del establecimiento de impuestos, tasas o contribuciones.

### **3.4.2 BOLIVIA HACIA UNA REFORMA TRIBUTARIA INTEGRAL**

La Constitución actual no hace alusión ni siquiera el intento de proteger el medio ambiente a través de una imposición tributaria. Es decir, de la revisión del texto constitucional actual se puede afirmar que el medio ambiente y el agua son derechos fundamentales que deben estar garantizados por el Estado, para que los bolivianos (as) tengan una vida digna y saludable. Así mismo, hace alusión a que el pueblo boliviano de manera independiente o agrupada está en la obligación de iniciar las acciones necesarias para proteger el medio ambiente (acciones que muy bien se pueden entender como sanciones de carácter administrativo y penal).

---

<sup>166</sup> <http://www.ecoportal.net/content/view/full/85583>

Texto que si es examinado desde el escenario de los países andinos, es evidente que respecto a la protección del Medio Ambiente la Constitución de Bolivia guarda mucha relación con el texto constitucional del vecino país del Perú, dado que este país establece una protección del Medio Ambiente desde una visión penal y administrativa, es decir delitos (daño) y faltas al medio ambiente. Cosa que no ocurre con nuestra Constitución, ya que nuestra carta magna hace alusión de manera expresa y taxativa el criterio objetivo de la protección del medio ambiente, en la que se resalta mucho al responsable de dañar o contaminar el Medio Ambiente, quien debe de resarcir e indemnizar por el daño causado; texto que de algún modo u otro se relaciona con lo establecido en el Art. 45 de la Constitución de España de 1978, el cual inspiró el desarrollo del “principio quien contamina paga”.

En cuanto al país de Colombia, se denotan ciertos signos e intentos de regular la imposición medioambiental, con la finalidad de recaudar mayores ingresos para el fisco, obviamente completamente diferente a la doctrina española o la Comunidad Europea, toda vez que en éstos la protección medioambiental desde una visión tributaria tiene como finalidad su resarcimiento y restitución de los recursos naturales (criterio objetivo- indemnización), así como la prevención de las contaminaciones.

En consecuencia la tendencia de los países latinos, especialmente de los países andinos debe ser la propuesta de insertar una reforma tributaria en sus sistemas tributarios, en la que se incorporen los tributos medioambientales con la finalidad de su efectiva protección, ya que se trata de un recurso en proceso de extinción y degradación y consecuentemente pone en peligro nuestra salud.

A criterio personal considero que en Bolivia como en el resto de los países Andinos se debe fundamentar y desarrollar las políticas tributarias ambientales, estructurando tributos ecológicos acordes a las necesidades de cada país, que sea concertado con los sectores empresariales, los ecologistas y el gobierno. Tal es así que la aplicación de una política ambiental que obligue y/o incentive a los productores a internalizar los costos ambientales tiene efectos sociales positivos pero desestimula a las empresas que más contaminan al

incrementar sus costos. Obviamente para lograrlo se requiere de todo un equipo técnico y especializado a fin de determinar con claridad el tipo de tributo a regularse y dependiendo de las actividades a las que se oriente, así como la determinación de la base imponible e incluso el monto del tributo a pagar, teniendo en consideración la extra fiscalidad de la imposición medioambiental.

### 3.4.3 ANÁLISIS DEL DAÑO AMBIENTAL EN EL PAÍS ECUADOR

La evolución de la humanidad ha permitido que la degradación ambiental llegue a ser casi imperceptible, de este modo se debe implementar impuestos que reparen el daño causado cuando se extraigan los recursos no renovables, como el gas natural que desde sus inicios no se ha desarrollado con los estándares internacionales de calidad y por ello han causado graves impactos ambientales en suelo ecuatoriano y latinoamericano.

La ley de Fomento Ambiental precisa que las finalidades de los tributos no solo son de recaudación para ingresos del Estado para la elaboración de obras públicas, sino que a su vez deben de generar incentivos para lograr que los ecuatorianos tengan unas conductas ecológicas, sociales y económicas responsables para una adecuada protección del Medio Ambiente.

Para otras tendencias políticas no necesariamente el desarrollo económico va de la mano con el medio ambiente, más bien el desarrollo económico va a la par de la contaminación, y demanda mayores inversiones en los sistemas de descontaminación. Tal es así que los países desarrollados son los que más contaminan mientras los que menos poder económico y menos producción tienen son los que menos contaminan.

Los incentivos o estímulos ambientales son beneficios o cargas económicas que el Estado concede a determinada persona, natural o jurídica, con la finalidad de acentuar actividades favorables al medio ambiente, o para desalentar una actividad nociva a éste.<sup>167</sup>

---

<sup>167</sup> Carla Cárdenas, Manual Legal para la tributación ambiental en el Ecuador, disponible en: [www.ceda.org.ec/descargas/biblioteca/manual\\_legal\\_para\\_la\\_tributacion\\_ambiental\\_en\\_el\\_Ecuador.pdf](http://www.ceda.org.ec/descargas/biblioteca/manual_legal_para_la_tributacion_ambiental_en_el_Ecuador.pdf).

#### 3.4.4 APLICACIÓN Y EFECTOS DE LOS TRIBUTOS AMBIENTALES EN ECUADOR EN EL MARCO COMPARADO ANDINO.

La Constitución actual, regula la protección del Medio Ambiente con mayor énfasis y preocupación, dado que en su Art. 396 establece la responsabilidad objetiva de la protección del medio ambiente cuando señala que *"el Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. ...la responsabilidad por daños ambientales es objetiva"*.

El Art. 300 de la Constitución actual (2008) señala en su segundo inciso que *"La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables"*.

Nos interesa analizar el segundo inciso del Art. 300 de la Constitución de la República, texto del cual se entiende que la recaudación tributaria en nuestro país tiene una política redistributiva, estímulo de empleo y lo que nos interesa para el análisis conductas ecológicas. Este segundo inciso parte bajo el comentario que puede ser entendida implícitamente y se está regulando la extrafiscalidad de los tributos que podría dar pie a la creación y regulación de los tributos medioambientales que obviamente no debería ser recaudado para el fisco ni para cumplir con la política redistributiva, ya que este tipo de tributación persigue la protección y conservación del Medio Ambiente y el ecosistema en general.

Al partir desde la norma constitucional en nuestro Estado, es posible que la aplicación de los tributos o impuesto verdes como es la temática a adaptarse en la actualidad, no solo es una opción sino ya una realidad que involucra tiempo para poder hacerla parte de nuestra cultura.

Cabe señalar, que no todo es perfecto por ende habrán consecuencias positivas y negativas, acotadas en el literal anterior que se manifiesta las ventajas y desventajas de la aplicación de “impuestos verdes”, pero siempre existirán deficiencias sobre todo con lo que tiene que ver con la educación ambiental y tributaria de las personas llegando a formar parte incluso de la cultura de la sociedad, para así poder afinar debidamente las falencias que se presentarán y se logre la finalidad de protección y conservación del Medio Ambiente.

Por lo que se debería desincentivar las prácticas más contaminantes, hay que partir de un principio básico de la legislación ambiental: quien contamina, paga. Esto, por supuesto, cobra sentido cuando se determina con claridad la existencia de una actividad contaminante.

Del estudio de este capítulo es posible establecer que, los países que integran la Comunidad Andina, propiamente han efectuado o requieren establecer ciertas medidas que propendan que se repare el daño ambiental que causan las empresas, entre ellas las que se refieren a la implementación de tributos cuya única finalidad sea salvaguardar el equilibrio ambiental, por lo tanto es necesario que la reforma tributaria que se ha venido gestando cumpla con los principios y parámetros analizados en esta investigación; de tal forma que sean altamente eficaces y eficientes en la protección del Medio Ambiente, a través de instrumentos fiscales.

Cabe señalar que, si bien es cierto que los países andinos establecen medidas concretas para subsanar el daño, en conjunto y como proceso de integración latinoamericana la Comunidad Andina de Naciones, no establece tributos ambientales, es menester entonces a mi criterio que se establezcan medidas comunitarias tributarias.

## CONCLUSIONES

1.- La protección del Medio Ambiente es una preocupación de todos los Estados del mundo, razón para incorporarlo como derecho humano fundamental dentro de sus textos constitucionales. La degradación del Medio Ambiente, el deterioro ambiental, va ligado al avance económico y éste al desarrollo de las civilizaciones; es por ello que la política ambiental está adquiriendo cada vez mayor relevancia en nuestra sociedad.

2.- El principal objetivo para el uso de los tributos medioambientales es la internalización de externalidades negativas (contaminación ambiental), es decir la incorporación directa de los costos de los servicios y perjuicios ambientales y su reparación al precio de los bienes, servicios y actividades que los producen.

3.- Los tributos ambientales son tributos de control, pues éstos son pagos forzosos desde el estado hacia todos quienes vivimos en el país, por lo tanto los impuestos verdes son aquellos que recaen sobre bienes o servicios contaminantes, caracterizados por tener una finalidad recaudatoria, con el objetivo de resarcir comportamientos contaminantes de las personas que actualmente no contribuimos con una responsabilidad ambiental que es en beneficio social de todos quienes habitamos en este planeta.

4.- No basta que los impuestos ambientales sean en la práctica una fuente de recursos económicos del Estado, pues a pesar de su finalidad; técnicamente un impuesto ambiental no deja de ser un tributo, limitado por los principios y garantías constitucionales de la tributación.

5.- De acuerdo a lo desarrollado en la tesis se evidencia que fue menester que la tributación medioambiental sea incorporada dentro de nuestro régimen tributario nacional, ya que el artículo 396 de nuestra Constitución vigente en contraste con el Artículo 45 de la Constitución española que establece que "todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como el deber de conservarlo; los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad

de vida", norma jurídica que regula el objetivo de la protección del Medio Ambiente, en la que el responsable del daño es el que debe reconocer; de esta manera es cómo se va dando apertura a un tipo de protección a través del derecho tributario, toda vez que esta se fundamenta en el principio "quien contamina paga", tal como se desprende de la experiencia española. El Art. 300 inciso segundo de la Constitución manifiesta "la política tributaria promoverá conductas ecológicas, sociales y económicas responsables".

6.- Con el paquete tributario, el noveno que lanzó el presidente Rafael Correa en sus cuatro años de gestión, se creó nuevos impuestos con los que el Gobierno aspira a promover el cuidado ambiental y se aumentará la tasa que pagan productos considerados dañinos para la salud de la población, gravando el consumo socialmente no deseable, gravar a lo ambientalmente negativo y lo dañino a la salud. La reforma va a permitir que aseguremos un cambio de patrón de consumo, debido a que el principal objetivo de los tributos ambientales es la internalización de externalidades negativas, de contaminación ambiental; es decir, la incorporación directa de costos de servicios y perjuicios ambientales al precio de los bienes servicios y actividades que lo producen, para contribuir a la aplicación del principio de pago por el contaminante y a la integración de política económica ambiental.

7.- Como Comunidad Andina, se determina la necesidad de establecer una política ambiental tributaria común, como se observa del ejemplo de la Comunidad Europea, es admisible la aplicación de tributos en lugar de sanciones, debido a que es aplicable de manera general y no específica como lo sería una sanción; ya que la regulación legal de aquello mantendría una norma aplicable a cada individuo que en ocasiones sería bastante difícil de probar su contravención para aplicar dicha sanción; es menester determinar lo que debe ser catalogado como objeto de tributación en razón de cumplir el principal objetivo que es garantizar el equilibrio ambiental, estableciendo tributos a la contaminación del medio ambiente.

8.- En los países Latinoamérica existe una variabilidad de tributos ambientales, pero no se concibe un sistema unificado que asegure preservación de la naturaleza, se ha intentado establecer por medios de propuestas estatales, las cuales han generado marginales

resultados, ya sea por la falta de apoyo político o por su sentido recaudador, sumado la inestabilidad de los sistemas tributarios.

## RECOMENDACIONES

Una vez concluida la presente investigación se puede determinar las siguientes recomendaciones:

1.- En la actualidad es indispensable desarrollar un programa ambiental basado en tributos e incentivos fiscales, con regulaciones legales adecuadas y mecanismos de políticas públicas que conserven el Medio Ambiente y la Diversidad Biológica que poseemos en los países de la Comunidad Andina.

2.- Tenemos la responsabilidad histórica de trabajar juntos por el "Buen Vivir", esta realidad implica un nuevo papel que es permitir un mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas, buscando incidir en los hábitos de consumo en temas medioambientales (impuestos a los envases plásticos y a la contaminación vehicular), de salud pública (cigarrillos y licores), para el caso de Ecuador.

3.- El cumplimiento de los estándares ambientales ayudaría al país a ser competitivo a largo plazo porque impulsaría a las compañías locales a mejorar sus productos y procesos, la ley de Fomento Ambiental y optimización de los ingresos del Estado Ecuatoriano, busca frenar las externalidades por contaminación y consumo de sustancias nocivas, en el primer caso, se trata de entregar al ciudadano un incentivo para que recicle sus residuos, de tal forma que estos reciclen en el propio proceso productivo, sin dejar huellas ambientales de difícil solución.

4.- Es decir, la recomendación principal se basa en la adaptación de los tributos ambientales que ya surgieron aplicabilidad en nuestro marco jurídico, a partir del 16 de enero de 2012, la educación ambiental es fundamental para que esto ocurra. Es necesario que en el imaginario de las personas se posicione la necesidad de reciclar lo reciclable, con la conciencia de que al hacerlo, todos ganan.

5.- Cuando se pretende establecer los criterios de las políticas económicas sobre la protección del medio ambiente la primicia es establecer impuestos (tasas, contribuciones, incentivos), en los sistemas tributarios, para la efectividad de dichos impuestos es necesario un sistema tributario "eficaz y estable, no solamente acorde con las necesidades del gobierno, que también propenda la estabilidad jurídica, incentive la inversión, respete la equidad en los contribuyentes y motive cumplimiento de los impuestos.

6.- Como recomendación final además de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Recursos del Estado vigente, nosotros como Comunidad Andina se debería establecer una política tributaria común, con la finalidad de tener las mismas bases de protección ambiental, así como, se analizó el caso de la Unión Europea, para establecer un proceso de integración en materia tributaria ambiental. La finalidad de proponer una política tributaria común es que las empresas multinacionales no recurran a otro país de la región en el que no se regula la contaminación ambiental.

## Bibliografía

- **Acquatella** Jean, Alicia Bárcena, "Política fiscal y medio ambiente: bases para una agenda común", Escrito por United Nations. Economic Commission for Latin America and the Caribbean, United Nations Publications, 2005 - Business & Economics–pp. 95, 118.
- **Arthur Cecil Pigou** (18 de noviembre de 1877Ryde – 7 de marzo de 1959Cambridge) fue un economista inglés, conocido por sus trabajos en la economía del bienestar, otras cuestiones económicas
- **Astorga** Jorquera Eduardo, Lorenzo Soto Oyarzún, Evaluación de impacto ambiental y diversidad biológica, Publicado por UICN, Gland Suiza, en colaboración con el Centro de desarrollo Ambiental de la UICN, Bonn Alemania, 2007, pp. 55.
- **Baena** Aguilar Ángel, "La protección Tributaria del medio ambiente en España, pp. 214,215,231.
- **Bilbao Estrada** Iñaki, "El gravamen de la emisiones atmosféricas en la Unión Europea y la lucha contra el cambio climático: Una reflexión sobre la necesidad de coordinación entre instrumentos económicos", en XXV Jornadas Latinoamericanas y XXXIV Colombianas de Derecho Tributario, Cartagena de Indias, Colombia, 2010, pp.45-48,50.
- **Bokobo Moiche** Susana, "Instrumentos Económicos y Fiscales para la Protección del Medio Ambiente", Corporación editora nacional, Quito, 2003, pp46-48.
- **Canosa Usera** Raúl, "Relevancia Constitucional de lo ambiental", en La protección fiscal del medio ambiente, Ana Yábar Sterling (Directora), Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 2002, pp.83, 88-94.

- **Centro Carter e Instituto Internacional para la Democracia**, Hacia una Agenda Común para los Países Andinos Y los Estados Unidos Foro de Diálogo Andino-Estadounidense, Editorial. Dykinson S.L., Febrero 2011, pp.11.
- **Chico de la Cámara Pablo**, "Un apunte sobre la naturaleza jurídica y la valoración constitucional de las contribuciones especiales medioambientales".
- **Chico Pablo**, Herrera Pedro, Fundación de la Biodiversidad, Madrid, 2003.
- **Figuroa Neri Aimée**, "Los instrumentos económicos fiscales para la protección ambiental: virtudes y vicios", en temas especiales de derecho económico, César Montaña Galarza, Edit., Universidad Andina Simón Bolívar/ Corporación Editora Nacional, Quito, 2003, pp. 64,65.
- **Herrera Molina Pedro M.**, "La dimensión internacional de la protección del medio ambiente" en La protección Fiscal del medio ambiente, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas S.A., Madrid, 2002, pp. 112.
- **Jiménez-Beltrán Domingo**, El Tributo Ambiental: Aplicación y efectividad sobre el medio ambiente, se lo encuentra en, <http://www.eea.europa.eu/es/publications/92-9167-000-6-sum/page001.html>.
- **Jodigi, F. y P. Davidson**, (2009) Bases teóricas para el esbozo de un tributo ambiental en Cuba. Estudio de caso el impuesto de playa. Tesis de licenciatura. Cuba, Departamento Contabilidad y Finanzas, Universidad Central Marta Abreu de las Villas- Santa Clara. pag.1
- **John Norregaard Valerie Repelling Hill**. Control de la contaminación mediante el uso de impuestos y licencias negociables. Fondo Monetario Internacional.
- **Juste Ruiz José**, Derecho Internacional del Medio Ambiente, Mc Graw-Hill, Madrid, 1999,
- **Krämer Ludwing**, La actividad de la Comunidad en el Derecho Ambiental, traducido por Luciano Parejo Alfonso y ÁNGEL Manuel Moreno Molina, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, SA, Madrid, 1998, pp.48, 77-80.
- **Lexus**, diccionario enciclopédico. Ediciones Trébol, S.L., Lima, 1988

- **Ludwing Krämer**, La actividad de la Comunidad en el Derecho Ambiental, traducido por Luciano Parejo Alfonso y ÁNGEL Manuel Moreno Molina, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, SA, Madrid, 1998, pp. 18.  
  
    **López Guzmán Guzmán** Tomás J., "Medio Ambiente y Reforma Fiscal: una Propuesta Autonómica, Editorial La Ley, 2010, pp.152.
- **Maureen Williams** Silvia, El Riesgo ambiental y su regulación. Derecho Internacional y Comparado, Abeledo- Perrot, Buenos Aires, 1998, pp. 174-176, 180-189.
- **Pérez de Ayala** José Luis y López de Ayala "Consideraciones jurídicas. El principio "quien contamina paga", Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, pp. 144.
- **Perrone Capano** Raffaele, "La imposición y el ambiente", en Tratado de Derecho Tributario, dirigido por Andrea Amatucci, Tomo I, Editorial Temis S.A., Bogotá, 2001, pp.457,458, 475,477,491,492.
- **Ponce de León** Julio Montes, Medio ambiente y desarrollo sostenido, España, Universidad Pontificia Comillas, Edición 200, pp.14, 89.
- **Revista Interdisciplina de Gestión Ambiental**. Editorial La Ley No. 73, enero 2005.
- **Rodríguez** Alberto Gago y Xavier Labandeira Villot, La Reforma fiscal verde. Teoría y práctica de los impuestos ambientales, Madrid, ES: Mundi Prensa, 1999,pp. 85.
- **Rosembuj** Tulio, Los tributos y la protección del medio ambiente, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas S.A., Madrid, 1995, pp. 10,245,246.
- **Serrano Antón**, Fernando Tributación Ambiental y Haciendas Locales, Thompson Reuters, Madrid, Primera edición 2011, pp.5.

- **Tarsitano**, Alberto, El principio de capacidad contributiva: un enfoque dogmático, en Estudios de Derecho Constitucional e Internacional, Editorial Abaco, Buenos Aires, 2005, p410, 414, 415.
- **Toro Londoño** Beatriz, Gloria Amparo Rodríguez, Giovanni J. Herrera Carrascal, Perspectivas del derecho ambiental en Colombia, Edición Ilustrada, Universidad del Rosario, 2006.
- **Troya Jaramillo** José Vicente, Los tributos y sus clases, Quito- UASB, versión septiembre de 2002, pp. 7.
- **Troya Jaramillo**, José Vicente, "El nuevo derecho constitucional tributario ecuatoriano", en Estudios en memoria de Ramón Valdés Costa,
- **Yábar Sterling** Ana, "Impuestos versus controles directos", en La Protección Fiscal del Medio Ambiente. Aspectos económicos y jurídicos, Ana Yábar Sterling (Directora), Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 2002, pp. 159.
- **Yacolca Estares** Daniel Irwin, "Los tributos ambientales y elementos ambientales", en Derecho Tributario Ambiental, Daniel Irwin Yacolca Estares (Coordinador), Editora y Librería Jurídica Grijley, Lima, 2009, pp. 29,39,40,41.

#### FUENTES DE CONSULTA INFORMÁTICA

- **AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE**, El Tributo Ambiental: Aplicación y efectividad sobre el medio ambiente, se lo encuentra en <http://www.eea.europa.eu/es/publications/92-9167-000-6-, sum/page001.html>.
- **Cárdenas** Carla, Manual Legal para la tributación ambiental en el Ecuador, disponible en: [www.ceda.org.ec/descargas/biblioteca/manual\\_legal\\_para\\_la\\_tributacion\\_ambiental\\_en\\_el\\_Ecuador.pdf](http://www.ceda.org.ec/descargas/biblioteca/manual_legal_para_la_tributacion_ambiental_en_el_Ecuador.pdf).
- **CORTÉS CUETO**, J.R. (2006) "Aproximación a un sistema tributario ambiental en Colombia" □ en Observatorio de la Economía Latinoamericana, número 63. Texto completo en [www.eumed.net/coursecon/ecolat/la/](http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/la/).

- **ESTUDIO COMPARADO DE DERECHO AMBIENTAL** Ecuador-Perú-Bolivia-España, Énfasis en Parámetros de calidad y Límites Máximos Permisibles dentro de actividades extractivas en se lo puede encontrar en [http://www.inredh.org/archivos/libros/estudio\\_comparado\\_derecho\\_ambiental.pdf](http://www.inredh.org/archivos/libros/estudio_comparado_derecho_ambiental.pdf).
- Gaceta Ecológica INE Semarnap, México. No. 57, 2000.
- [http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29943:impuestos-verdes-contribuyen-a-la-proteccion-ambiental&catid=3:economia&Itemid=44](http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=29943:impuestos-verdes-contribuyen-a-la-proteccion-ambiental&catid=3:economia&Itemid=44)
- <http://decrecimientoybuenvivir.files.wordpress.com/2011/01/sumak-kawsay-luis-macas.pdf>
- <http://www.buenastareas.com/ensayos/Resumen-Sobre-La-Ley-De-Medio/1811779.html>.
- <http://hectoryepezmartinez.blogspot.com/2011/06/impuestos-para-imponer-conductas-de.html>
- <http://www.ecoportal.net/content/view/full/85583>.
- <http://comunidad.patiotuerca.com/profiles/blogs/actualizacion-sobre-impuesto>
- <https://sites.google.com/site/marconormativoambiental/bolivia>.
- <http://www.eea.europa.eu/es/publications/92-9167-000-6-sum/page001.html>.
- <http://www.fuac.edu.co/revista/M/seis.pdf>. visitado el 07-08-200.
- <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-coste-de-lo%28ente-desde-hoy-516470.html>
- <http://icci.nativeweb.org/yachaikuna/3/conejo.html>.
- <http://spanish.peopledaily.com.cn/32001/99056/99090/6834093.html>
- <http://www.slideshare.net/guest98a0dd4/beneficios-tributarios-ambientales>

## ANEXOS

### ANEXO 1: INSTRUMENTOS INTERNACIONALES MANIPULADOS EN LA INVESTIGACIÓN

- Acuerdo de Cartagena
- Agencia Internacional de la Energía (IEA).
- Convenio de Viena de 1985
- Convenio sobre evaluación de impactos en un contexto transfronterizo de 1991.
- Convención para la Protección de la Flora y de las Bellezas Escénicas Naturales de los países de América.
- Declaración de Río sobre Medio Ambiente
- Declaración de Brasilia
- Declaración de Ica
- Tratado de Ámsterdam de 1997
- Tratado de Kyoto
- Tratado de Maastricht de 1992.
- Tratado de la Comunidad Europea
- Tratado de Cooperación Amazónica
- Tratado de la Unión Europea
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD).

## ANEXO 2: TABLA DE SIGLAS

- AUE Acta Única Europea
- CA Comunidad Andina
- CAN Comunidad Andina de Naciones
- CE Comunidad Europea
- CEE Comunidad Económica Europea
- ENVIREG Proyecto que Fomenta a las Regiones en el aspecto Ambiental
- FMAM Fondo para el Medio Ambiente Mundial
- IEA Agencia Internacional de la Energía
- MEDSPA Programa de Medio Ambiente del Área Metropolitana de Barcelona.
- MCTAL Modelo de Código Tributario para América Latina
- OECD Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
- TCE Tratado de la Comunidad Europea

**ANEXO 3: CONVENIO PARA LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE ENTRE PAISES  
PARTES.**

**CONVENCIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE LA FLORA, FAUNA, Y BELLEZAS ESCÉNICAS  
NATURALES DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA**

Los Gobiernos Americanos deseosos de proteger y conservar en su medio ambiente natural, ejemplares de todas las especies y géneros de su flora y su fauna indígenas, incluyendo las aves migratorias, en un número suficiente y en regiones lo bastante vastas para evitar su extinción por cualquier medio al alcance del hombre; y

Deseosos de proteger y conservar los paisajes de incomparable belleza, las formaciones geológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico, y los lugares donde existen condiciones primitivas dentro de los casos a que esta Convención se refiere; y

Deseosos de concertar una convención sobre la protección de la flora, la fauna, y las bellezas escénicas naturales dentro de los propósitos arriba enunciados, han convenido en los siguientes Artículos:

**ARTICULO I**

Definición de los términos y expresiones empleados en esta Convención.

1. Se entenderá por PARQUES NACIONALES:

Las regiones establecidas para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de la flora y fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo la vigilancia oficial.

2. Se entenderá por RESERVAS NACIONALES:

Las regiones establecidas para la conservación y utilización, bajo vigilancia oficial, de las riquezas naturales, en las cuales se dará a la flora y la fauna toda protección que sea compatible con los fines para los que son creados estas reservas.

3. Se entenderá por MONUMENTOS NATURALES:

Las regiones, los objetos o las especies vivas de los animales o plantas de interés estético o valor histórico o científico, a los cuales se les da protección absoluta. Los Monumentos Naturales se crean con el fin de conservar un objeto específico o una especie determinada de flora o fauna declarando una región, un objeto o una especie aislada, monumento natural inviolable excepto para realizar investigaciones científicas debidamente autorizadas, o inspecciones gubernamentales.

4. Se entenderá por RESERVAS DE REGIONES VIRGENES:

Una región administrada por los poderes públicos, donde existen condiciones primitivas naturales de flora, fauna, vivienda y comunicaciones, con ausencia de caminos para el tráfico de motores y vedada a toda explotación comercial.

5. Se entenderá por AVES MIGRATORIAS:

Las aves pertenecientes a determinadas especies, todos los individuos de las cuales o algunos de ellos, cruzan, en cualquier estación del año, las fronteras de los países de América. Algunas especies de las siguientes familias de aves pueden citarse como ejemplos de aves migratorias: Charadriidae, Scolopacidae, Caprimulgidae, Hirundinidae.

## ARTICULO II

1. Los Gobiernos Contratantes estudiarán inmediatamente la posibilidad de crear, dentro del territorio de sus respectivos países, los parques nacionales, las reservas nacionales, los monumentos naturales, y las reservas de regiones vírgenes definidos en el artículo precedente. En todos aquellos casos en que dicha creación sea factible se comenzará la misma tan pronto como sea conveniente después de entrar en vigor la presente Convención.

2. Si en algún país la creación de parques o reservas nacionales, monumentos naturales o reservas de regiones vírgenes no fuera factible en la actualidad, se seleccionarán a la brevedad posible los sitios, objetos o especies vivas de animales o plantas, según sea el caso, que se transformarán en parques o reservas nacionales, monumentos naturales o reservas de regiones vírgenes tan pronto como a juicio de las autoridades del país, lo permitan las circunstancias.

3. Los Gobiernos Contratantes notificarán a la Unión Panamericana de la creación de parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales y reservas de regiones vírgenes, y de la legislación y los sistemas administrativos adoptados a este respecto.

### ARTICULO III

Los Gobiernos Contratantes convienen en que los límites de los parques nacionales no serán alterados ni enajenada parte alguna de ellos sino por acción de la autoridad legislativa competente. Las riquezas existentes en ellos no se explotarán con fines comerciales.

Los Gobiernos Contratantes convienen en prohibir la caza, la matanza y la captura de especímenes de la fauna y la destrucción y recolección de ejemplares de la flora en los parques nacionales, excepto cuando se haga por las autoridades del parque o por orden o bajo la vigilancia de las mismas, o para investigaciones científicas debidamente autorizadas.

Los Gobiernos Contratantes convienen además en proveer los parques nacionales de las facilidades necesarias para el solaz y la educación del público, de acuerdo con los fines que persigue esta Convención.

### ARTICULO IV

Los Gobiernos Contratantes acuerdan mantener las reservas de regiones vírgenes inviolables en tanto sea factible, excepto para la investigación científica debidamente autorizada y para inspección gubernamental, o para otros fines que estén de acuerdo con los propósitos para los cuales la reserva ha sido creada.

### ARTICULO V

1. Los Gobiernos Contratantes convienen en adoptar o en recomendar a sus respectivos cuerpos legislativos competentes, la adopción de leyes y reglamentos que aseguren la protección y

conservación de la flora y fauna dentro de sus respectivos territorios y fuera de los parques y reservas nacionales, monumentos naturales y de las reservas de regiones vírgenes mencionados en el Artículo II. Dichas reglamentaciones contendrán disposiciones que permitan la caza o recolección de ejemplares de fauna y flora para estudios e investigaciones científicos por individuos y organismos debidamente autorizados.

2. Los Gobiernos Contratantes convienen en adoptar o en recomendar a sus respectivos cuerpos legislativos la adopción de leyes que aseguren la protección y conservación de los paisajes, las formaciones geológicas extraordinarias, y las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico.

#### ARTICULO VI

Los Gobiernos Contratantes convienen en cooperar los unos con los otros para promover los propósitos de esta Convención. Con este objeto prestarán la ayuda necesaria, que sea compatible con su legislación nacional, a los hombres de ciencia de las Repúblicas americanas que se dedican a las investigaciones y exploraciones; podrán, cuando las circunstancias lo justifiquen, celebrar convenios los unos con los otros o con instituciones científicas de las Américas que tiendan a aumentar la eficacia de su colaboración; y podrán a la disposición de todas las Repúblicas, por igual, ya sea por medio de su publicación o de cualquiera otra manera, los conocimientos científicos que lleguen a obtenerse por medio de esas labores de cooperación.

#### ARTICULO VII

Los Gobiernos Contratantes adoptarán las medidas apropiadas para la protección de las aves migratorias de valor económico o de interés estético o para evitar la extinción que amenace a una especie determinada. Se adoptarán medidas que permitan, hasta donde los respectivos gobiernos lo crean conveniente, utilizar racionalmente las aves migratorias, tanto en el deporte como en la alimentación, el comercio, la industria y para estudios e investigaciones científicos.

#### ARTICULO VIII

La protección de las especies mencionadas en el Anexo a esta Convención es de urgencia e importancia especial. Las especies allí incluidas serán protegidas tanto como sea posible y sólo las autoridades competentes del país podrán autorizar la caza, matanza, captura o recolección de

ejemplares de dichas especies. Estos permisos podrán concederse solamente en circunstancias especiales cuando sean necesarios para la realización de estudios científicos o cuando sean indispensables en la administración de la región en que dicho animal o planta se encuentre.

#### ARTICULO IX

Cada uno de los Gobiernos Contratantes tomará las medidas necesarias para la vigilancia y reglamentación de las importaciones, exportaciones y tránsito de especies protegidas de flora o fauna, o parte alguna de las mismas, por los medios siguientes:

1. Concesión de certificados que autoricen la exportación o tránsito de especies protegidas de flora o fauna, o de sus productos.
2. Prohibición de las importaciones de cualquier ejemplar de fauna o flora protegido por el país de origen, o parte alguna del mismo, si no está acompañado de un certificado expedido de acuerdo con las disposiciones del Párrafo 1 de este Artículo, autorizando su exportación.

#### ARTICULO X

1. Las disposiciones de la presente Convención no reemplazan los acuerdos internacionales celebrados previamente por una o más de las altas partes contratantes.
2. La Unión Panamericana suministrará a los Gobiernos Contratantes toda información pertinente a los fines de la presente Convención que le sea comunicada por cualquier museo nacional, u organismo nacional o internacional, creado dentro de sus jurisdicciones e interesado en los fines que persigue la Convención.

#### ARTICULO XI

1. El original de la presente Convención en español, inglés, portugués y francés será depositado en la Unión Panamericana y abierto a la firma de los Gobiernos Americanos el 12 de octubre de 1940.
2. La presente Convención quedará abierta a la firma de los Gobiernos Americanos. Los instrumentos de ratificación serán depositados en la Unión Panamericana, la cual notificará el depósito y la fecha del mismo, así como el texto de cualquier declaración o reserva que los acompañe, a todos los Gobiernos Americanos.

3. La presente Convención entrará en vigor tres meses después de que se hayan depositado en la Unión Panamericana no menos de cinco ratificaciones.

4. Cualquiera ratificación que se reciba después de que la presente Convención entre en vigor tendrá efecto tres meses después de la fecha del depósito de dicha ratificación en la Unión Panamericana.

## ARTICULO XII

1. Cualquiera de los Gobiernos Contratantes podrá denunciar la presente Convención en todo momento dando aviso por escrito a la Unión Panamericana. La denuncia tendrá efecto un año después del recibo de la notificación respectiva por la Unión Panamericana. Ninguna denuncia, sin embargo, surtirá efecto sino cinco años después de entrar en vigor la presente Convención.

2. Si como resultado de denuncias simultáneas o sucesivas el número de Gobiernos Contratantes se reduce a menos de tres, la Convención dejará de tener efecto desde la fecha en que, de acuerdo con las disposiciones del Párrafo precedente, la última de dichas denuncias tenga efecto.

3. La Unión Panamericana notificará a todos los Gobiernos Americanos las denuncias y las fechas en que comiencen a tener efecto.

4. Si la Convención dejara de tener vigencia según lo dispuesto en el Párrafo segundo del presente artículo, la Unión Panamericana notificará a todos los Gobiernos Americanos la fecha en que la misma cese en sus efectos.

Con la promulgación de la Constitución Política de la República del Ecuador en 1998, que reconoce a las personas, el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación; de forma a preservar el medio ambiente y de esta manera garantiza un desarrollo sustentable fue promulgada la Ley de Gestión Ambiental Ley no. 37. Nro. 245 de 30 de julio de 1999 para cumplir con dichos objetivos.

La promulgación de la Ley de Gestión Ambiental en el año de 1999, confirmó que el Ministerio del Ambiente, creado en el año de 1996, es la autoridad nacional ambiental y estableció un Marco

general para el desarrollo y aprobación de la normativa ambiental, dentro de los principios de desarrollo sustentable, establecidos en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y ratificados en la Constitución Política de la República.

Se establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental como un mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales. Art. 5, Ley de Gestión Ambiental.

Dispone que el Ministerio del Ambiente, por su parte, deba coordinar con los organismos competentes sistemas de control para la verificación del cumplimiento de las normas de calidad ambiental referentes al aire, agua, suelo, ruido, desechos y agentes contaminantes. Por otro lado, se establece que las obras públicas, privadas o mixtas y los proyectos de inversión públicos o privados que puedan causar impactos ambientales, deben previamente a su ejecución ser calificados, por los organismos descentralizados de control, conforme el Sistema Único de Manejo Ambiental.

## **ANEXO 4: LEGISLACION ECUATORIANA EN EL AMBITO AMBIENTAL**

### **LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL**

Art.1.- Ley de Gestión Ambiental.- La presente Ley establece los principios y directrices de política ambiental; determina las obligaciones, responsabilidades, niveles de participación de los sectores público y privado en la gestión ambiental y señala los límites permisibles, controles y sanciones en esta materia.

Art. 5.- Se establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental como un mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales.

En el sistema participará la sociedad civil de conformidad con esta Ley.

Art. 41.- Con el fin de proteger los derechos ambientales individuales o colectivos, concédase acción pública a las personas naturales, jurídicas o grupo humano para denunciar la violación de las normas de medio ambiente, sin perjuicio de la acción de amparo constitucional previsto en la Constitución Política de la República.

### **LEY DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL**

**Art. 16.-** Queda prohibido descargar, sin sujetarse a las correspondientes normas técnicas y regulaciones, a las redes de alcantarillado, o en las quebradas, acequias, ríos, lagos naturales o artificiales, o en las aguas marítimas, así como infiltrar en terrenos, las aguas residuales que contengan contaminantes que sean nocivos a la salud humana, a la fauna y a las propiedades.

**Art. 17.-** El Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI), en coordinación con los Ministerios de Salud y Defensa, según el caso, elaborarán los proyectos de normas técnicas y de las regulaciones para autorizar las descargas de líquidos residuales, de acuerdo con la claridad de agua que deba tener el cuerpo receptor.

**Art. 18.-** El Ministerio de Salud fijará el grado de tratamiento que deban tener los residuos líquidos a descargar en el cuerpo receptor, cualquiera sea su origen.

**Art. 19.-** El Ministerio de Salud, también, está facultado para supervisar la construcción de las plantas de tratamiento de aguas residuales, así como de su operación y mantenimiento, con el propósito de lograr los objetivos de esta Ley.

**Art. 20.-** Queda prohibido descargar, sin sujetarse a las correspondientes normas técnicas y relaciones, cualquier tipo de contaminantes que puedan alterar la calidad del suelo y afectar a la salud humana, la flora, la fauna, los recursos naturales y otros bienes.

**Art. 21.-** Para los efectos de esta Ley, serán considerados como fuentes potenciales de contaminación, las sustancias radioactivas y los desechos sólidos, líquidos, o gaseosos de procedencia industrial, agropecuaria, municipal o doméstica.

**Art. 22.-** El Ministerio de Agricultura y Ganadería limitará, regulará, o prohibirá el empleo de sustancias, tales como plaguicidas, herbicidas, fertilizantes desfoliadores, detergentes, materiales radioactivos y otros, cuyo uso pueda causar contaminación.

**Art. 23.-** El Ministerio de Salud, en coordinación con las municipalidades, planificará, regulará, normará, limitará y supervisará los sistemas de recolección, transporte y disposición final de basuras en el medio urbano y rural.

En igual forma este Ministerio, en coordinación con la Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica, limitará, regulará, planificará y supervisará todo lo concerniente a la disposición final de desechos radio activos de cualquier origen que fueren.

**Art. 24.-** Las personas naturales o jurídicas que utilicen desechos sólidos o basuras, deberán hacerlo con sujeción a las regulaciones que al efecto se dictará. En caso de contar con sistemas de

tratamiento privado o industrializado, requerirán la aprobación de los respectivos proyectos e instalaciones, por parte del Ministerio de Salud.

**Art. 25.-** El Ministerio de Salud regulará la disposición de los desechos provenientes de productos industriales que, por su naturaleza, no sean biodegradables, tales como plásticos, vidrios, aluminio y otros.

## **LEY PARA LA CONSERVACIÓN Y USO SUSTENTABLE DE LA BIODIVERSIDAD**

**Artículo 1.-** La Ley para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad tiene por objeto proteger, conservar, restaurar la biodiversidad y regular e impulsar su utilización sustentable; establece los principios generales y normas para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad y sus servicios, el acceso a los recursos genéticos, la bioseguridad, la rehabilitación y restauración de ecosistemas degradados y la recuperación de especies amenazadas de extinción, y los mecanismos de protección de los derechos sobre la biodiversidad en materia administrativa, civil y penal.

**Artículo 6.-** El Ministerio del Ambiente por ley, constituye la Autoridad Ambiental Nacional, y en consecuencia es el ente rector, coordinador y regulador de la gestión en materia de biodiversidad en el territorio nacional. El Ministerio establecerá las regulaciones, procedimientos y parámetros para aplicar las políticas nacionales en esta materia, en concordancia con las obligaciones asumidas por el Ecuador en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y otros instrumentos internacionales relativos a la materia.

**Artículo 7.-** El Ministerio del Ambiente establecerá tarifas o tasas por concepto de: ingreso, servicios, patentes, licencias, regalías, autorizaciones, servicios ambientales, permisos u otros similares.

**Artículo 35.-** Los Gobiernos Seccionales Autónomos podrán establecer Áreas de Protección Ecológica en coordinación con el Ministerio del Ambiente, sobre la base de un estudio de alternativas de manejo. El procedimiento para la declaratoria y manejo de estas áreas será establecido por el Ministerio del Ambiente, mediante Reglamento Especial.

Las personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o mixtas, nacionales o extranjeras, pagarán una tasa a los Gobiernos Seccionales Autónomos por los servicios ambientales que generen las áreas de Protección Ecológica declaradas por los Gobiernos Seccionales Autónomos y de los cuales se beneficien.

El Ministerio del Ambiente promoverá, regulará y controlará el funcionamiento de dichas tasas.

**Artículo 106.-** Sin perjuicio de los derechos de los directamente afectados, cualquier persona natural o jurídica o grupo humano, podrá ejercer ante los jueces competentes las acciones determinadas en la Constitución, esta Ley y otras normas nacionales e internacionales vigentes, en defensa del ambiente y la biodiversidad.

**Artículo 107.-** Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que fueren responsables de un acto, omisión o hecho dañoso o culposo que afecte al ambiente o a la biodiversidad, podrán ser objeto de denuncia o reclamación administrativa, o podrán ser demandadas y comparecerán como tales en las acciones constitucionales, civiles, penales y contencioso administrativas que se promuevan conforme a la legislación vigente.

**Artículo 108.-** Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, serán responsables por los daños ambientales que se produzcan como consecuencia de los actos u omisiones de sus funcionarios y empleados en el desempeño de sus cargos, no sólo en caso de culpa o dolo, sino también cuando dichos perjuicios provengan de actos y actividades lícitas y estarán obligados a indemnizar a los particulares, colectividades y grupos humanos por los perjuicios que les irroguen.

Las instituciones antes mencionadas tendrán derecho de repetición y harán efectiva la responsabilidad de los funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave, judicialmente declarada hayan causado los perjuicios. La responsabilidad penal de tales funcionarios o empleados será establecida por los jueces competentes.

**Artículo 110.-** En ejercicio del derecho soberano del Estado sobre su Biodiversidad, corresponde al Ministerio del Ambiente dentro de sus funciones y competencias propias conocer y sancionar toda violación a la presente Ley, sin perjuicio de las acciones civiles o penales que tales violaciones pudieran dar lugar.

**Artículo 111.-** Cualquier autoridad o funcionario público que por cualquier medio llegare a conocer de hechos que constituyan infracción a la presente Ley, tiene la obligación de comunicar el particular inmediatamente al Ministerio del Ambiente. En caso de no hacerlo se constituirán en responsable solidario por el daño causado al ambiente o a la biodiversidad.

**Artículo 112.-** El Ministerio del Ambiente, de oficio o a petición de parte, tan pronto tenga noticia de una violación a la presente ley, iniciará un expediente contra todos los posibles responsables de la infracción y ordenará, de ser el caso, la inmediata suspensión de las actividades u operaciones que causen real o potencial daño a la biodiversidad, u otras medidas cautelares que considere apropiadas.