

Universidad San Francisco de Quito  
Colegio de Jurisprudencia

**¿Cuáles son los fundamentos que hacen viable introducir el impuesto sobre las emisiones de carbono en la legislación ecuatoriana?**

**Rodrigo Jarrín**

Tesis de grado presentada para la obtención del título de abogado

Director  
Dr. Javier Bustos

Quito, 20 de abril 2011

© Derechos de Autor 2011  
Rodrigo Jarrín Dávila

A mis padres que me enseñaron a jamás  
renderme y a ser un digno líder de escuadrón.

## **Resumen**

El presente trabajo tiene el objetivo de exhibir los fundamentos que hacen viable introducir un impuesto a las emisiones de carbono en la legislación ecuatoriana. Se verá tanto los fundamentos de hecho como los de derecho, por tal razón, notaremos la relación que existe entre las nuevas tendencias mundiales sobre el impacto ambiental y la normativa que se ha venido desarrollando en este campo, no solo en el plano local. La normativa nacional que regula el plano ambiental, también nos permite divisar el eje que soporta la iniciativa de crear un gravamen tributario a las emisiones de carbono, como un ejemplo de sanción a las actividades contaminantes. Al mismo tiempo es necesario diferenciar algunos principios y figuras tributarias que guardan estrecha relación con la propuesta que aquí se presenta. Finalmente, se propondrá los parámetros que se deberían observar al momento de la configuración técnica y jurídica de este impuesto.

## **Abstract**

The present work has the aim to exhibit the fundamentals that make viable to introduce a tax to the emissions of carbon dioxide in the Ecuadorian legislation. We will see the fundamentals of fact and also those of right, for such reason, we will notice the relation that exists between the new world trends on the environmental impact and the regulation that has started to develop into this field; not only in the local plane. The national regulation that controls the environmental plane, also allows us to spy the axis that supports the initiative to create a tributary charge to the emissions of carbon dioxide, as an example of the punishment that the pollutant activities must have. At the same time it is necessary to differentiate some tributary principles and figures that guard narrow relation with the propose that here is presented. Finally, we will see the parameters that should be observed at the moment of the technical and juridical configuration of this tax.

## Tabla de Contenidos

Introducción.....	1
Capítulo 1: Fundamentos para implementar el impuesto a las emisiones de carbono en el Ecuador.....	4
1.1 Fundamentos de derecho: normativa constitucional.....	4
1.1.1 Principios ambientales en la Constitución.....	9
1.2 Fundamentos de hecho: el desarrollo sustentable.....	17
1.3 Principios tributarios aplicables a la figura del impuesto sobre a la emisiones de carbono.....	21
1.4 Propuesta: El impuesto a las emisiones de carbono.....	23
1.4.1 Subsidio a los combustibles.....	27
Capítulo 2: Legislación ambiental en el Ecuador.....	29
2.1 Antecedentes.....	29
2.1.1 Legislación Ambiental Española.....	33
2.2 Ley de Gestión Ambiental.....	35
2.2.1 Principios y fines de la LGD.....	36
2.2.2 Evaluación de Impacto Ambiental.....	37
2.2.3 Sistema Único de Manejo Ambiental.....	39
2.3 Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria.....	42
2.4 Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.....	43
2.5 Otras fuentes normativas ambientales.....	44
2.5.1 Ordenanza 213 del Consejo Metropolitano de Quito.....	45
2.5.1.1 Índice quiteño de la calidad del aire.....	47
2.5.2 Listado de normas afines a la materia ambiental.....	48
2.6 Tipos de tributos.....	49
2.6.1 Impuestos.....	49
2.6.2 Tasas.....	50

2.6.3 Contribuciones especiales o de mejora.....	50
2.6.4 Naturaleza tributara de los tributos encontrados en la normativa ambiental.....	53
Capítulo 3: El impuesto a las emisiones de carbono.....	54
3.1 Principios tributarios.....	55
3.1.1 Principio de Legalidad/Reserva de ley.....	55
3.1.2 Principio de Generalidad.....	56
3.1.3 Principio de Progresividad.....	58
3.1.4 Principio de Eficiencia.....	59
3.1.5 Principios de Simplicidad Administrativa/Irretroactividad/Equidad y Transparencia.....	61
3.2 Tipos de Impuestos.....	62
3.2.1 Impuestos Directos.....	63
3.2.2 Impuestos Indirectos.....	63
3.3 Impuesto a las emisiones de carbono.....	64
3.3.1 Características.....	64
3.3.1.1 Reserva de Ley.....	64
3.3.1.2 Tipo de impuesto.....	65
3.3.1.3 Efecto regresivo.....	65
3.3.1.4 Efectos distributivos del impuesto.....	66
3.3.1.5 Naturaleza extra fiscal del impuesto.....	67
3.3.1.6 Impuesto a los Ingresos Extraordinarios.....	69
3.3.2 Elementos del impuesto.....	69
3.3.2.1 Hecho Generador.....	70
3.3.2.2 Sujeto Activo del impuesto.....	71
3.3.2.3 Sujeto Pasivo del impuesto.....	71
3.3.3 Diseño del impuesto.....	72
3.3.3.1 Progresividad.....	74

3.3.3.2 Elementos básicos de la estructura del impuesto.....	74
3.3.4 Propuesta.....	75
Conclusiones.....	79
Bibliografía	



## Introducción

En los últimos años, la comunidad internacional ha realizado diferentes estudios técnicos para encontrar propuestas de fuentes de financiación innovadoras para los estados. En la actualidad, una de estas propuestas, el impuesto sobre el carbono, ha ido instituyéndose cada vez con más fuerza. De esta forma vemos que se trata de buscar soluciones a dos problemas determinados. El primero, que los estados encuentren nuevas formas de financiar el gasto público; y el segundo, controlar y prevenir el deterioro que se ocasiona a la naturaleza por causa de las actividades contaminantes. Yo sostengo que es posible introducir la figura del impuesto a las emisiones de carbono en el Ecuador debido a la nueva normativa constitucional que nos rige. De igual manera, las políticas ambientales que se promueven a nivel mundial están haciendo eco en nuestro país. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y el Grupo de Alto Nivel sobre la financiación para el Desarrollo, han examinado las oportunidades que ofrece el establecimiento de un impuesto sobre el carbono como nueva fuente potencial de financiación para los estados. Uno de los principales efectos de este impuesto sería la contribución al bienestar mundial mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Además, el impuesto al carbono constituiría un desincentivo ya que un impuesto de este tipo se basaría en el principio de que quien contamina debe pagar. No es objetivo de este impuesto el crear un modelo que promueva una mayor contaminación para que existan más ingresos para el financiamiento de los estados, todo lo contrario, se trata de aprovechar las actividades contaminantes existentes que no son objeto de sanción alguna. De esta manera, el impuesto cumple la función de gravar las actividades contaminantes para generar ingresos fiscales y al mismo tiempo se crea una conciencia amigable con el medio ambiente ya que al constituir una disminución en el patrimonio tanto de personas naturales como jurídicas, éstas para no generar un valor alto a pagar por razón del impuesto deberán cambiar las conductas contaminantes por nuevas formas que les permitan seguir desenvolviéndose en sociedad.

Una de las características atractivas del impuesto es que su aplicación desalentaría la producción de anhídrido carbónico (CO<sub>2</sub>), el más importante de los gases de efecto invernadero. El consumo realizado recientemente de combustibles fósiles comerciales representa un promedio de aproximadamente 1 tonelada de carbono por persona y por año en todo el mundo, lo que proyecta un total de 6.000 millones de toneladas de carbono en la actualidad<sup>1</sup>.

El presente trabajo se dividirá en tres capítulos. El primero va a tratar de introducir tanto los fundamentos de hecho como los de derecho más relevantes que dentro de nuestra realidad jurídica hacen viable la propuesta de crear un impuesto a las emisiones de carbono. La Constitución del Ecuador ha dado un giro importante al presentar en ella políticas estatales de cuidado y conservación del medio ambiente. Entre las normas constitucionales que manifiestan el reconocimiento de la importancia que va adquiriendo la protección del medio ambiente contamos con los artículos 66, 71, 83, 275, 276, 277 y 395. Con las normas citadas se demuestra que la iniciativa para fomentar políticas de conservación es un derecho de todos los ecuatorianos y el respetar dichas políticas es su obligación. Justamente con esta primicia se pretende introducir en los correspondientes cuerpos legales diferentes estructuras que incentiven la conservación de la naturaleza. En este sentido, el proyecto de implementar un impuesto al carbono no sólo representa una política de desarrollo sustentable del medio ambiente sino también una fuente de ingresos para el Estado. La viabilidad de desarrollar un análisis técnico-jurídico de este impuesto se ve respaldada totalmente por las normas constitucionales que incentivan la protección del medio ambiente.

Por otro lado, el segundo capítulo va a presentar la legislación ambiental vigente en el Ecuador hasta la fecha. Como ha quedado mencionado anteriormente, el impacto ambiental ha desarrollado una nueva tendencia mundial para el cuidado de la naturaleza y todos sus elementos. El Derecho Ambiental en el Ecuador cada vez encuentra nuevos caminos y métodos para precautelar los derechos de la naturaleza. Es una realidad tangible

---

<sup>1</sup> Cfr. NOTA TÉCNICA NO. 3: *Propuestas actuales sobre Fuentes de financiación innovadoras*. Asamblea General de las Naciones Unidas del 15 de octubre de 2001.

en la cual se ha vuelto necesaria la implementación de una verdadera normativa que satisfaga las expectativas ambientales de conservación. El hecho de introducir al ordenamiento jurídico ecuatoriano el impuesto a las emisiones de CO<sub>2</sub> es un ejemplo para cumplir con las necesidades de conservar el medio ambiente. Este tipo de medidas son políticas que ya se manejan a nivel internacional por la importancia de disminuir los gases de efecto invernadero. Así mismo, se tratará en este capítulo de hacer referencia a las figuras tributarias existentes para introducir las diferentes imposiciones en materia ambiental que ayudan a entender la figura que se está proponiendo en este trabajo.

Finalmente, el tercer y último capítulo hará referencia expresa a los principios tributarios que rigen en nuestro país y las políticas fiscales reconocidas en nuestra Constitución. Existen principios constitucionales en materia tributaria que de igual manera van a tener un impacto con una propuesta de constituir la figura del impuesto al carbono en el Ecuador. Por ejemplo, el principio de generalidad establecido en el Art. 300 de la norma suprema, el cual establece que la recaudación tributaria debe guardar relación con la capacidad económica del contribuyente. El Estado, vería una fuente sumamente importante en gravar con un impuesto la emisión de CO<sub>2</sub>. Con esto se buscaría una armonía entre el principio de suficiencia recaudatoria y el principio de protección a la naturaleza, lo cual establecería una equilibrada ponderación de los intereses recaudatorios del Estado con la importancia de proteger y conservar el medio ambiente. Estaríamos frente a la innovadora idea de establecer un impuesto para generar ingresos al Estado y al mismo tiempo se protegería al medio ambiente. Al final de este capítulo se presentará el diseño que posiblemente podría abarcar la creación del impuesto a las emisiones de carbono. Así mismo en este capítulo se presentará la propuesta en cuestión de forma concreta.

## CAPÍTULO I

# FUNDAMENTOS PARA IMPLEMENTAR EL IMPUESTO A LAS EMISIONES DE CARBON EN EL ECUADOR

Es un camino extenso el que podemos encontrar para fundamentar la viabilidad de introducir a la legislación ecuatoriana la figura del impuesto a las emisiones de carbono. Para empezar, es pertinente respaldar la iniciativa en las normas constitucionales que establecen políticas ambientales.

### 1.1 Fundamentos de Derecho: normativa constitucional

El art. 66 de la Constitución<sup>2</sup> establece lo siguiente: “Se reconoce y garantizará a las personas: 27. El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza”. El reconocimiento de que los ecuatorianos tenemos el derecho constitucional a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación, permite que el imponer un gravamen para las emisiones de carbono sea factible para cumplir con el precepto constitucional citado. De esta manera, se respeta el hecho de que los ecuatorianos vivan en armonía con los distintos ecosistemas que rodean el territorio nacional. Al respecto, Silvia Williams menciona:

Son varias y muy jerarquizadas las voces que, frente a los “derechos de la tercera generación”, en general, y al medio ambiente, muy en especial, vienen pregonando la necesidad de habilitar “nuevas herramientas”, instrumentos procesales idóneos, eficaces e imaginativos, apoyos para servir a la pretensión de mantener el medio, evitar su degradación y, en su caso, lograr una condena de recomposición o indemnización.<sup>3</sup>

El hecho de establecer el impuesto a las emisiones de carbono, puede servir de ejemplo de estas nuevas herramientas que necesitan ser habilitadas para fomentar el cuidado del medio ambiente y al mismo tiempo enmendar los daños a efecto de la contaminación por

---

<sup>2</sup> Constitución de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial # 449 del 20 de octubre de 2008.

<sup>3</sup> S. WILLIAMS. *El Riesgo Ambiental y su Regulación*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1998, p. 55.

emisiones del gas con mayor efecto invernadero. Como se verá más adelante en los capítulos posteriores, la recaudación monetaria del impuesto que aquí se propone deberá estar encaminada no al gasto corriente, sino en general a la creación de proyectos de desarrollo sustentable. La población mundial ha visto llegar la hora para promover nuevos mecanismos de restauración del daño ambiental. No podemos negar la importancia de generar un gravamen para el acto de contaminar. Muchas veces se ha hablado de la importancia que tiene la naturaleza para la vida del hombre. Es la naturaleza la que nos suministra toda la materia prima para el normal desarrollo de las sociedades actuales. El alimento, el agua, el aire y tantos otros elementos indispensables para la vida humana están en la naturaleza. Por tales razones, es hora de incorporar a los sistemas jurídicos mecanismos reales de respeto a los derechos de la naturaleza.

El siguiente artículo de la Constitución que permite fundamentar la viabilidad de la incorporación del impuesto a las emisiones de carbono es el siguiente:

Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

Según Agustín Grijalva el régimen constitucional ambiental reproduce claramente lo que involucra el reconocimiento del bienestar ambiental:

En general, el principio de efectividad de los derechos constitucionales determina que la estructura institucional y los procedimientos establecidos a nivel constitucional constituyan necesariamente medios de realización de estos derechos y en ningún caso mecanismos para justificar su violación. La aplicación de este criterio en materia ambiental es esencial para ir consolidando una institucionalidad realmente funcional respecto de la protección ambiental.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> CEDA. A. GRIJALVA. *Desafíos del Derecho Ambiental Ecuatoriano frente a la Constitución Vigente*. Quito. 2010, p. 18.

La nueva tendencia a reconocer de forma directa los derechos de la naturaleza fundamenta que se implementen políticas estatales para el mejoramiento de la vida del medio ambiente. Debido a que el daño al medio ambiente que produce el dióxido de carbono es acumulativo a lo largo del tiempo, el impuesto a emisiones de dicho gas facilita que se reduzca dichas emisiones, y de esta manera proporcionar un ambiente sano. De igual manera, se está estableciendo que cualquier ciudadano de forma individual o la sociedad en general puedan ser los patrocinadores para defender los derechos de la naturaleza. Por tal razón, la idea de implementar un impuesto al carbono puede ser motivado con el argumento de que se busca proteger a uno de sus elementos, el aire, para que toda la sociedad pueda ver el derecho a vivir en un ambiente sano garantizado en la realidad; de esta manera se da paso al cumplimiento del art. 66 mencionado anteriormente.

Ahora bien, el art. 71 también trae a debate el hecho de que el Estado tiene la misión de incentivar a la sociedad con la aplicación de conductas amigables al medio ambiente. De esta manera, el génesis de un nuevo sistema de contaminación estará en marcha para servir de ejemplo de lo que significa el desarrollo responsable. Al respecto, Grijalva opina:

Ciertamente el desarrollo es un objetivo que la Constitución reconoce y alienta, pero lo conceptúa no solo como crecimiento económico sino de forma integral y sustentable, exigiendo que la actividad económica sea un medio de realización de derechos, y no solo asegure la disponibilidad de recursos naturales para generaciones futuras, sino además la conservación, reproducción y desarrollo de la naturaleza como realidad valiosa en sí misma, más allá de los efectos inmediatos y directos del daño ambiental sobre los seres humanos.<sup>5</sup>

Puede que el imponer un gravamen a las emisiones de carbono origine una corriente de pensamientos opuesta a dicha implementación. El argumento básico de esa postura sería el gravamen económico que sufrirían todos aquellos potenciales sujetos pasivos del impuesto. Si bien es cierto, un impuesto siempre va a determinar la disminución del patrimonio de los contribuyentes, el análisis del costo beneficio debe ser observado desde

---

<sup>5</sup> Op. cit. p5 p. 29

las políticas del desarrollo sustentable<sup>6</sup>. En la realidad ecuatoriana, de forma concreta las personas naturales, por ejemplo, propietarias de vehículos automotores que produzcan emisiones de carbono, serían las responsables de cubrir el gravamen que se impondría a las emisiones de este tipo de gas. Por otro lado, las personas jurídicas también se verían afectadas por el impuesto. Existen varias actividades contaminantes como las centrales de generación de energía eléctrica, lo cual nos introduce hacia la forma en que va a estar diseñado el gravamen a la emisión de carbono. Más adelante podremos evidenciar en la propuesta de este trabajo la forma en que tanto personas naturales y jurídicas van a sufrir el gravamen y si debe existir o no una proporcionalidad en la recaudación del impuesto.

El art. 276 en el numeral 4 establece que las políticas de desarrollo tendrán los siguientes objetivos:

Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.<sup>6</sup>

De esta manera, queda demostrado que a pesar de afectar al patrimonio de las personas, la implementación del impuesto a las emisiones de carbono estaría enmarcada dentro de las políticas ambientales que fomentan el desarrollo sustentable mencionado en la Constitución. Para dar una breve descripción de lo que en su esencia significa el desarrollo sustentable está por demás citar que la primera vez que se mencionó el término fue en el informe denominado “Nuestro Futuro Común” realizado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Dicho informe se publicó en 1987 para la ONU. En él, se define al desarrollo sustentable como “aquel que puede lograr satisfacer las necesidades y las aspiraciones del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades y aspiraciones”. Posteriormente y a consecuencia del mencionado informe, en el año de 1992 se realizó la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como la Cumbre de la

---

<sup>6</sup> El art. 3 de la Constitución en su numeral 5 establece que “es deber primordial del Estado promover el desarrollo sustentable”.

Tierra.<sup>7</sup> En ella se establecieron principios que ahora son parte también de nuestra normativa constitucional como ya ha quedado demostrado.

Siguiendo con las normas constitucionales que sirven de fundamento para la implementación del impuesto sobre las emisiones de carbono, nos encontramos con el art. 83, en donde se establecen los deberes y responsabilidades de los ecuatorianos, en su numeral 6 se establece que los ecuatorianos debemos “Respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible”. Aquí encontramos otro argumento para desvirtuar las posibles críticas para esta propuesta. La propia Constitución establece como deber para las ecuatorianas y ecuatorianos el hecho de preservar el ambiente sano. Esta revelación nos lleva a la creencia de que las personas deben empezar a crear conductas amigables con el medio ambiente que les rodea. La Constitución ecuatoriana establece que se debe vivir en una armonía con la naturaleza. Es necesario equilibrar el comportamiento humano con relación a la naturaleza. Las conductas nocivas para el medio ambiente hay que empezar a eliminarlas ya que sino se estaría violando las normas constitucionales que lo protegen. El impuesto al carbono estaría enmarcado justamente en empezar un nuevo modelo de respeto a los derechos de la naturaleza. La idea de gravar las emisiones de carbono es un excelente instrumento que tiene el Estado para influir en el comportamiento ciudadano y fijar nuevos patrones de interacción entre la sociedad y el medio ambiente, desalentando el consumo de productos considerados nocivos; o alentando alternativas sanas para no seguir elevando los índices de contaminación por carbono.

Han quedado citados los preceptos constitucionales que respaldan la viabilidad de proponer el gravamen a las emisiones de carbono. El Estado ecuatoriano ha determinado como un objetivo primordial la recuperación y conservación de la naturaleza para que sea aprovechada de forma consciente y responsable por los ciudadanos; el impuesto al

---

<sup>7</sup> El principio primero de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y El Desarrollo establece: “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”. De igual manera, el principio tercero dispone que: “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”.



carbono pondría en equilibrio tanto las actividades cotidianas como las industriales para que se respete los derechos de la naturaleza y el derecho de los ecuatorianos de vivir en un ambiente sano. Más allá del debate de que si verdaderamente se le puede considerar a la naturaleza como sujeto de derechos y ya no tan sólo como un bien jurídico protegido, es notorio que la jerarquía de los derechos que ostenta la naturaleza han sido elevados por ser primordial su cuidado y conservación. Para garantizar los derechos de la naturaleza, el impuesto a las emisiones de carbono es una buena iniciativa para motivar la conservación y promover el medio ambiente sano.

### **1.1.1 Principios Ambientales en la Constitución**

Pues bien, habiendo observado algunas de las normas constitucionales que reflejan la importancia que tiene el desarrollo de políticas ambientales eficientes, es necesario presentar los principios ambientales que han sido recogidos por la norma suprema; y entre ellos tenemos:

El art. 10 introduce uno de los principios para la aplicación de derechos. El texto del artículo en su segundo inciso dispone que “La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución”. Es evidente que la naturaleza ya no es considerada como un objeto de derechos. La nueva tendencia es justamente la contraria; el reconocimiento de la vida que tiene la naturaleza hace que se identifique la importancia que tiene el cuidado y la conservación del medio ambiente para el desenvolvimiento normal de la vida de las personas. La salud de los humanos tiene un impacto directo de acuerdo al medio ambiente en el que se encuentra. La relevancia que tiene el desarrollar políticas estatales en las cuales se determine a la naturaleza como un bien jurídico independiente de la vida del hombre, es ahora tan necesaria como la protección del derecho a la vida de las personas que fue conseguida hace ya varias décadas. Con lo anterior, no se pretende subordinar la vida del hombre a la naturaleza, sino darle a ésta la debida atención que se merece tanto para su protección como para su regeneración. El equilibrio en la interacción entre el ser humano y la naturaleza es lo que se busca.

Nos parece adecuado insistir en que, al lado del “ramillete de derechos involucrados ante el deterioro o daño ambiental”: la tutela de la persona humana, en su salud, bienes y vida, debe enfatizarse en destacar que el “ambiente” es un bien jurídico autónomo, tutelado por el orden jurídico, más allá y sin perjuicio del ramillete aludido<sup>8</sup>.

Son muchas las voces que consideran que la naturaleza debe beneficiarse de un conjunto de normas que estén encaminadas a su protección de forma autónoma. Qué mejor forma que la de establecer el impuesto a las emisiones de carbono para fomentar el cuidado del medio ambiente y al mismo tiempo enmendar los daños a efecto de la contaminación por emisiones de gases de efecto invernadero. No podemos negar la importancia que tiene el hecho de sancionar a quienes contaminan. Muchas veces se ha hablado de la importancia que tiene la naturaleza para la vida del hombre. Es la naturaleza la que nos suministra de todo la materia prima para el desarrollo normal de las sociedades actuales. El alimento, agua, aire y tantos otros elementos indispensables para la vida humana están en la naturaleza. Por tales razones, es hora de incorporar a los sistemas jurídicos mecanismos reales de respeto a los derechos de la naturaleza.

Se considera que el derecho al ambiente es un derecho de superposición de los derechos preexistentes, y que, por lo tanto, justifica restricciones a otros derechos, como por ejemplo, el de propiedad, de comercio e industria, a trabajar, etcétera; que se relaciona con la calidad de vida (ambiente sano, apto para el desarrollo humano, etc.) por ello no puede dudarse de que se trata de un derecho humano, de lo cual puede aseverarse que tiene las características de estos derechos: es inalienable e irrenunciable<sup>9</sup>.

Existen algunos derechos considerados humanos que han sido olvidados. Como lo señala Betancor Rodríguez, “el derecho al ambiente sano debe ser considerado como un derecho humano, con supremacía sobre otros de igual categoría”. Encontramos también por esa razón, justificativos de sobra para que otros derechos sean limitados. De esta manera, damos otro contra-argumento a los opositores de gravar las emisiones de carbono con un

---

<sup>8</sup>E. MORENO TRUJILLO. *La Protección Jurídico Privada del Medio Ambiente y la Responsabilidad por su Deterioro*. Barcelona: J.M. Bosch Editor, 1991. p. 33.

<sup>9</sup>A. BETANCOR RODRÍGUEZ. *Instituciones de Derecho Ambiental*. Madrid: La Ley, 2001, p. 143.

impuesto directo. Si bien es cierto, el problema que todos observamos es la probabilidad de que las empresas trasladen el costo que les represente el impuesto al valor de sus productos. De esta manera, habrá quienes estén opuestos a esta medida por el encarecimiento de determinados productos. Sin embargo, el hecho de vivir en un ambiente sano, permitiría que los riesgos sobre la salud asociados a la contaminación atmosférica reduzcan, en especial las enfermedades respiratorias. Todas las personas deben albergar la idea de que si la naturaleza es destruida, la vida humana también se extinguiría. La idea de establecer un impuesto a las emisiones de carbono obviamente va a tener un impacto en la economía de los hogares y de forma más visible en la industria. Pero es innegable que a pesar del impacto a la economía y a otros derechos, el impuesto al carbono debe ser un instrumento para respetar el derecho que tiene la naturaleza a preservar todos sus elementos que la componen. La vida de la naturaleza dependerá siempre del cuidado y conservación que el hombre haga de todo lo que ella nos brinda.

Continuemos con los principios ambientales que son reconocidos por la Constitución. En definitiva, el art. 395 de forma taxativa enumera los principios ambientales:

La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:

1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
2. Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.
3. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.
4. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.

Para elaborar la observación correspondiente de lo que trae a colación este artículo, primero veamos lo que Jorge Bustamante piensa al respecto de contar con principios ambientales:

El análisis de un tema tan arduo e importante como es el de la responsabilidad por daños al ambiente no puede ser enfocado solo teóricamente. Porque como dijo Edmund Burke, en su discurso que pronunció en 1795: “la libertad teórica, como cualquier otra abstracción, no tiene sentido, ella deberá ser referida a algo concreta”. En nuestro caso, ese “algo concreto” se refiere a un ordenamiento jurídico dado<sup>10</sup>.

Es justamente lo que se necesita en la actualidad; pasar de una teoría abstracta de principios a una práctica concreta de ellos. El hecho de fijar un gravamen a las emisiones de carbono haría que los principios enumerados en el art. 395 de la Constitución tengan una realidad práctica y no sólo teórica. Ya no podemos seguir pensando que las reuniones internacionales de países industrializados, o los tantos foros sobre el impacto ambiental son suficientes para cambiar la realidad, una realidad que a todos asusta. Los cambios climáticos y la destrucción de la capa de ozono son consecuencias de las cantidades de dióxido de carbono que existe en la atmósfera terrestre. Lo concreto es justamente adoptar políticas estatales que alcancen altos niveles de conservación del medio ambiente. La oportunidad está en emprender un nuevo inicio en la interacción de las personas con la naturaleza. Si el impuesto a las emisiones de carbono se dirige a dejar la teoría de conservación y cuidado de lado, y empezar a concretar nuevos mecanismos para que de forma real se realice dicho cuidado, estaremos frente a lo que la naturaleza el día de hoy necesita, proteger los elementos que permiten su regeneración habitual.

Es interesante analizar lo que presenta el numeral 4 del art. 395. Se introduce en nuestro ordenamiento jurídico el principio de *in dubio pro natura*, es decir, que las disposiciones legales deben estar encaminadas a favorecer los derechos de la naturaleza,

---

<sup>10</sup>J. BUSTAMANTE ALSINA. *Derecho Ambiental: Fundamentación y Normativa*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1995, p. 49.

así sea que otros derechos se vean limitados de alguna manera. Este tipo de ponderación<sup>11</sup> responde a un orden técnico jurídico. Veamos lo que piensa Silvia Williams al respecto:

En el ámbito jurídico que ahora nos ocupa, el derecho a disfrutar de un ambiente adecuado, no podemos decir que haya tenido, todavía, gran trascendencia práctica entre nosotros. Así, podemos adherirnos a la opinión manifestada por Bobbio, al expresar, respecto a los derechos humanos (a nuestro entender, perfectamente aplicable al derecho al ambiente) que “el problema grave en nuestro tiempo respecto a los derechos humanos no es el de fundamentarlos, sino el de protegerlos”. El problema que nos presenta, en efecto, no es filosófico sino jurídico y, en sentido más amplio, político. No se trata tanto de saber cuáles y cuántos son estos derechos, cuál es su naturaleza y fundamento, si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que, a pesar de las declaraciones solemnes, sean continuamente violados<sup>12</sup>.

Queda claro que el problema central de los derechos de la naturaleza no es tanto definir su origen, lo importante es que en la actualidad ya es necesario que los derechos de la naturaleza sean vistos como desprotegidos por no tener en la práctica herramientas para garantizar su cuidado. Hemos visto en numerosas oportunidades como todas las intenciones de los gobernantes del mundo han quedado en tratados y foros internacionales. El compromiso en esas instancias se desenvuelve por actos protocolarios, sin llegar a la adopción de verdaderas medidas para cambiar el impacto ambiental. Ya es hora de determinar las políticas estatales para frenar la degradación tan grande que sufre la naturaleza a causa de la mano del hombre. Las actividades contaminantes son las menos regladas en las legislaciones ya que los intereses económicos están de por medio. Sin embargo, se puede crear un mecanismo de protección a la naturaleza que no menoscabe de forma total otros derechos. Lo relevante es tratar de garantizar de una forma real los

---

<sup>11</sup> La ponderación significa la capacidad de comparar bajo una determinada circunstancia a dos o más derechos y hacer una valoración para determinar cuál debe primar. En el ámbito constitucional, la ponderación se verá reflejada cuando bajo una misma circunstancia existen dos principios que se contraponen entre ellos mismos; y la valoración que el juez deba dar para solucionar este conflicto entre normas o principios deberá ajustarse al interés que satisfaga a la mayoría o en casos específicos a los bienes jurídicos protegidos, como es la naturaleza. En definitiva, la ponderación es una de las facultades que tienen los jueces para administrar justicia en función de que la valoración que se realice satisfaga en lo posible el verdadero bien jurídico que esté en peligro. Cabe mencionar que dicha valoración debe ser objetiva para que el producto de dirimir entre que principio o norma prima, encuentre el objetivo principal de administrar justicia de la forma más equitativa posible.

<sup>12</sup> Op.cit., p5. p.36.

derechos de la naturaleza que están siendo violados. Como se verá más adelante, el gravamen sobre las emisiones de carbono puede ser considerado no sólo como una imposición de orden ambiental, sino también de desarrollo.

La Constitución ecuatoriana no establece los mecanismos para sancionar el impacto ambiental. Por un lado, se espera que al existir la normativa constitucional que respalda de forma directa los derechos de la naturaleza, se vaya originando progresivamente leyes secundarias que regulen las actividades de riesgo y así mismo en la eventualidad de que la naturaleza sufra violaciones, existan sanciones drásticas para proteger el medio ambiente sano, que es un derecho de todos los ecuatorianos. Como ya se mencionó anteriormente, la figura del impuesto es una herramienta útil no solo para gravar las actividades que contaminan, sino también va a servir para generar ingresos para el Estado ecuatoriano, por lo cual es mucho más atractivo el gravar dichas actividades que establecer sanciones penales o administrativas. El art. 72 de la Constitución en su segundo inciso establece que:

En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

No habría problema en concluir de forma categórica que la contaminación ambiental por efecto de las emisiones de carbono es una actividad nociva para el medio ambiente. Por tal razón, encontramos cada vez más ejemplos en la Constitución para dar razones de sobra para fijar el impuesto a las emisiones de carbono.

Otro de los principios presentes en la Constitución es el de prevención<sup>13</sup>. Lo podemos encontrar establecido en el art. 14 y dice así:

Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir,

---

<sup>13</sup> Concepto de Prevención: Prevención significa considerar la posibilidad de que algo ocurra, con el objeto de intentar neutralizar si nos va a provocar un daño, pues no tendría sentido que pensáramos que algo pueda dañarnos y no intentar evitarlo. Preferimos utilizar el término prevención, conectado con el riesgo, con la disminución de riesgos o evitación de daños, y no con los daños, ya que éstos están relacionados con el término reparación. M.F.VALLS. *Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Mustang Gráfica, 1994, p. 44.

sumak kawsay. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

La última parte del presente artículo es el que nos interesa por el momento. En él, se introduce que la prevención del daño ambiental debe ser vista como una política de interés público. Si partimos el análisis desde la perspectiva del principio de prevención, la generación del impuesto a las emisiones de carbono estaría cumpliendo con el desarrollo de políticas preventivas para frenar el daño a la capa de ozono. La prevención se refiere justamente a que se creen mecanismos para detener todo el deterioro que sufre la naturaleza. Si las políticas de prevención no se reflejan en la realidad no podemos hablar de desarrollo sustentable. Justamente las medidas de prevención son las que ajustan los mecanismos necesarios para que se respeten los ciclos de la naturaleza y así poder hablar de una verdadera política de gestión ambiental. En definitiva este principio lo que establece es que no tenemos que esperar a que ya el daño sea irreversible para empezar a pensar en las soluciones, sino ser consecuentes con la naturaleza y no esperar la catástrofe para salvar lo que nos queda dentro de los ecosistemas aun existentes.

En conclusión, para determinar la importancia de los principios jurídicos, debemos observarlos como la base o el origen de cualquier producción y desarrollo normativo. De esta manera, los principios ayudan para que la normativa tenga un sustento en determinado principio. Lo que se trata de hacer con los principios es que sean la motivación para que en la elaboración de normas se encuentre reflejado de forma más concreta lo abstracto que pueden llegar a ser éstos. Los principios evocan los valores fundamentales de determinado ordenamiento jurídico. De esta manera, los principios ayudan para que las nociones básicas sobre determinado tema se encuentren plasmadas en la realidad normativa de un país. Lo que se trata es que las costumbres y tradiciones de la sociedad también sean fuente de derecho y por eso los principios recogen en su mayoría el enfoque que la sociedad tiene con base a cualquier aspecto específico que se quiera tratar, como por ejemplo, el tema ambiental. Finalmente, uno de los conceptos más

trascendentales a mi parecer es la noción de que los principios son usados por los jueces para resolver los conflictos. De esta manera, vemos enfocado la actividad de administrar justicia en que los principios jurídicos priman sobre cualquier otra norma y los jueces al final de cuentas deberán resolver con base a ellos.

Según Néstor Cafferatta, la función de los principios se resume en las siguientes: “a) función informadora; b) función de interpretación; c) los principios como filtros; d) los principios como diques; e) los principios como cuña; f) los principios como despertar de la imaginación creadora; g) los principios como recreadores de normas obsoletas; h) capacidad organizativa compaginadora de los principios; i) los principios como integradores”<sup>14</sup>. De esta manera, podemos hacer una pequeña demostración de cómo estas funciones se cumplen con algunos de los principios citados anteriormente. Por ejemplo, en el art. 395 de la Constitución vimos que se establecen la mayoría de los principios ambientales que rigen nuestro ordenamiento jurídico.

El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

En este principio vemos reflejadas las ideas de Cafferatta sobre las funciones de los principios. Se nota claramente que este principio informa que el Estado ecuatoriano garantizará un modelo de desarrollo sustentable. Por otro lado, este principio también sirve como una plataforma para políticas de desarrollo que cumplan con el objetivo descrito en él. Así mismo, otro de los principios que se enuncian en el art. 395 es: “Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional”. Aquí también es sumamente claro que lo que trata de hacer este principio es integrar las políticas ambientales a todo el ordenamiento jurídico. Además, el carácter de obligatorio también tiene la función de organizar dentro del ordenamiento jurídico la posición que tienen las políticas ambientales frente a otras

---

<sup>14</sup> N. CAFFERATTA. *Teoría de los Principios de Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Depalma, 1978. p. 5.



normas. En definitiva podemos ver en los ejemplos citados cómo las funciones de los principios ambientales se cumplen en el ámbito abstracto, sólo falta observar la realidad desde un punto de vista más objetivo. Si verdaderamente tenemos la intención de salvar los ecosistemas debemos poner en práctica lo que dichos principios nos enseñan.

## **1.2 Fundamentos de Hecho: El Desarrollo Sustentable**

Después de haber abordado los fundamentos de Derecho, es conveniente argumentar desde otros puntos de vista el impacto de promover el impuesto a las emisiones de carbono en el Ecuador. “Es casi imposible, o tarea vana, querer precisar los límites, márgenes o contornos del ‘daño ambiental’, sin antes habernos puesto de acuerdo sobre un tema íntimamente relacionado: el desarrollo sustentable”.<sup>15</sup> La implementación de proyectos de desarrollo sustentable debe estar interconectada con el actual daño ambiental que se observa. Para países industrializados la presencia del desarrollo sustentable parece tener una realidad tangible. Pero otra cosa es lo que sucede con los países en vías de desarrollo. Las preocupaciones de estos segundos tipos de países van más allá de fijar su atención al daño ambiental ya que necesitan preocuparse de cómo mejorar el nivel de vida de sus sociedades. En este caso, es indiscutible que el impuesto al carbono puede ser atractivo para los países en vías de desarrollo; de esta manera se están enfocando tanto en la idea de mejorar sus ingresos mediante la recaudación del impuesto y también en adoptar políticas que mejoren el comportamiento de la sociedad con relación al medio ambiente. El art. 275 de la Constitución dispone que: “El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*”. La Constitución da luz verde para encontrar el camino hacia el establecimiento de un programa con políticas que respalden el desarrollo sustentable. La propuesta que se verá al final de este capítulo estará encaminada en presentar la

---

<sup>15</sup> AUTORES VARIOS. *Daño Ambiental Tomo I*. Buenos Aires: Rubinzal- Culzoni Editores. 1999, p. 67.

posibilidad de contar en nuestro ordenamiento jurídico con situaciones claras que promuevan el desarrollo sustentable.

Miguel Carbonell y Eduardo Ferrer presentan ciertas preguntas oportunas que tratare de responder en este momento.

La efectiva protección del derecho al medio ambiente es uno de los mayores retos que tienen que enfrentar las sociedades de nuestro tiempo. Del éxito que tengamos al proteger nuestra diversidad biológica y nuestro entorno natural depende, en buena medida, que podamos gozar de los demás derechos fundamentales. ¿Cabría pensar en ejercer plenamente la libertad de expresión si no podemos respirar el aire de nuestra atmósfera? ¿Se puede proteger adecuadamente el derecho a la salud sin tener acceso a agua potable? Y si la respuesta a esas preguntas puede resultar obvia hay otros muchos aspectos que no lo son tanto: por ejemplo, ¿Qué tipo de mecanismos jurisdiccionales son más eficaces para tutelar el medio ambiente?<sup>16</sup>

Empezando a responder la última pregunta, el hecho de gravar con un impuesto a las emisiones de carbono sería ejemplo de un mecanismo jurisdiccional para tutelar el medio ambiente. Numerables autores, juristas, economistas, ecologistas y en general toda persona racional se da cuenta que en la actualidad el medio ambiente, hogar de los seres humanos, está en una desmedro total a causa de las actividades contaminantes que no son reguladas adecuadamente. Hemos visto anteriormente que el derecho a un ambiente sano puede ser considerado como un derecho humano fundamental. El ejercicio de otros derechos que tenemos los humanos no podrá ser consumado si no tenemos un lugar donde vivir. Por tal razón, el hecho de generar el cuidado debido a la naturaleza es cuestión de afianzar las teorías ambientalistas existentes con una práctica adecuada para que los derechos de la naturaleza prevalezcan ante cualquier justificativo a favor de las actividades contaminantes. Ha llegado la hora de dejar de preocuparnos por el combustible de los transportes, y empezar a preocuparnos por los elementos vitales en la vida del ser humano como son: el agua, el aire y el suelo. La conclusión a todo esto es que se debe dar paso a esas nuevas políticas ambientales enfocadas al desarrollo sustentable.

---

<sup>16</sup> M. CARBONELL Y E. FERRER. *El Derecho al Medio Ambiente*. México DF: Porrúa, 2005, p. XXXI.

La Constitución en el art. 276 presenta cuales serán los objetivos del Estado ecuatoriano dentro de las políticas del régimen de desarrollo:

El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.

Si queremos garantizar un ambiente sano y sustentable, el imponer una sanción monetaria en algo trata de compensar la violación a mantener el ambiente sano. La contaminación por emisiones de carbono afecta de forma permanente a la pureza del aire. Consecuentemente, se quebrante el precepto constitucional citado. El encaminar los tributos a sancionar las actividades contaminantes va a poner un antecedente sumamente importante para contravenir los resultados que producen los gases con efecto invernadero, entre ellos el carbono. El régimen de desarrollo que la Constitución dispone aún no cuenta con medidas claras para sustentar que se da fiel cumplimiento en la práctica. El campo sigue abierto para promover esas políticas necesarias en la actualidad para dar un giro hacia el desarrollo sustentable.

Para terminar el tema del desarrollo sustentable, vimos anteriormente que este término apareció por primera vez en el informe “Nuestro Futuro Común”. Profundizando un poco el tema, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, desarrollada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, llevó a la creación de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible. En la Conferencia se aprobaron tres acuerdos importantes: el Programa 21, un programa de acción mundial para promover el desarrollo sostenible; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, un conjunto de principios que define los derechos y deberes de los Estados; y la Declaración de principios relativos a los bosques, un conjunto de principios básicos para apoyar el manejo sostenible de los bosques a nivel mundial. Esas son algunas de las razones por las cuales la Cumbre de Río fue verdaderamente importante para el desenvolvimiento de las políticas ambientales en el entorno internacional. La Cumbre de Río sentó las bases para varias iniciativas importantes en otras áreas fundamentales del

desarrollo sostenible, tales como un acuerdo sobre poblaciones de peces altamente migratorios. La importancia principal bajo mi punto de vista es que en la Cumbre de Río se nota una clara preocupación por la perspectiva económica del problema del desarrollo sostenible. El mensaje de la Cumbre se podría sintetizar en que debemos tomar conciencia de la necesidad de lograr un desarrollo sostenible; para ello es preciso erradicar la pobreza, tener una clara política de control poblacional, y fomentar una conducta solidaria entre los estados. Creo que cabe mencionar lo que en el preámbulo de la Declaración de Río se menciona ya que allí se resume de forma concreta el objetivo que persiguió la Cumbre:

Con el objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, Procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial, Reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar.

### **1.3 Principios Tributarios aplicables a la figura del impuesto sobre las emisiones de carbono**

No podemos olvidar los principios tributarios que también van a servir de influencia para introducir al régimen tributario la figura del impuesto a las emisiones de carbono. Veamos lo que el art. 300 de la Constitución establece:

El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, 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.

Por el momento, sólo voy hacer referencia al principio tributario de suficiencia recaudatoria ya que en los próximos capítulos será más oportuno hablar de algunos de los principios restantes. El principio de suficiencia recaudatoria es definido de forma simple y

clara por el Dr. Gustavo Durango Vela: “Debemos decir que la Administración debe recaudar los tributos de forma justa y eficaz, tomando en cuenta la situación particular de los contribuyentes”<sup>17</sup>. En otras palabras, lo que busca este principio es que la recaudación del Estado por razón de tributos, sea suficiente para el gasto público. Aquí debo enfatizar que considero parte del gasto público la implementación de proyectos para el desarrollo sustentable; así se estaría poniendo en marcha los objetivos del régimen de desarrollo que se vio anteriormente. Pues bien, la introducción del impuesto a las emisiones de carbono a nuestro sistema tributario acarrearía al resultado de que el Estado tendría otra fuente de ingresos por razón de un tributo. Esto traducido en razón del principio en cuestión, el Estado incrementaría la recaudación de tributos para así fomentar la inversión en el desarrollo sustentable.

Ticiana Temperini tiene una opinión muy interesante respecto del impuesto a las emisiones de carbono, oportuna para analizar este punto:

Una ventaja del impuesto al carbono es que permitiría recaudar dinero. Los gobiernos pueden usar estos recursos para reducir otros impuestos ineficientes, por lo tanto permite reducir los costos económicos de la reducción del carbono. O también se puede usar el dinero para compensar a aquellos, por ejemplo a los más pobres, quienes se vean más afectados por los precios más altos que experimentará el combustible<sup>18</sup>.

La certeza que provoca fijar un impuesto al carbono hace que las economías de los Estados tengan un crecimiento notable. Lo más relevante de la opinión de Temperini es el hecho de saber qué hacer con los recursos recaudados. Como ya varias veces se ha repetido en el presente trabajo, esos recursos deben encaminarse a generar proyectos con carácter de sustentables.

Es necesario presentar la perspectiva que varios autores fijan con respecto a las actividades que se ejecutan en los distintos países a nivel mundial, para analizar lo que al

---

<sup>17</sup> G. DURANGO VELA. *Legislación Sustantiva Tributaria Ecuatoriana*. Primera Edición. Quito, 2010. p. 119.

<sup>18</sup> T. TEMPERINI. *Bonos de Carbono como alternativa al Calentamiento Global*. *El Portal de Referencia para Ingenieros Químicos*: Marzo 22, 2007.

[http://www.ingenieriaquimica.org/articulos/bonos\\_de\\_carbono](http://www.ingenieriaquimica.org/articulos/bonos_de_carbono). Acceso: Mayo 19, 2010.

final del segundo inciso del art. 300 se menciona, el hecho de promover conductas ecológicas, sociales y económicas responsables:

Y si bien es verdad que la “variable ambiental” se muestra como necesaria en la toma de toda decisión que haga el desenvolvimiento de una comunidad organizada, también es verdad que las empresas transnacionales, antes de decidir su radicación en un país determinado, sopesan en el “costo ambiental”; averiguan determinadamente el estado de la cuestión de la tutela ambiental, y muchas veces eligen aquellos países de menor protección, más económicos, donde se puede trabajar sin extremar las precauciones.<sup>19</sup>

Este es un claro ejemplo de por qué el hecho de incorporar a los ordenamientos jurídicos de los Estados el impuesto a las emisiones de carbono todavía no tiene muchos adeptos. Sin lugar a dudas, existen intereses económicos muy fuertes para las industrias que manejan el planeta. En consideración a la industria, es notorio que el establecimiento del impuesto a las emisiones de carbono acarrearía menores ganancias por tener una imposición tributaria. Sin embargo, los países menos industrializados del planeta están siendo objeto de intereses transnacionales por su fragilidad legislativa. Como ya lo presentan los autores del libro anteriormente citado, para un país como el Ecuador, en donde la práctica de conductas de esta naturaleza aun está lejana, sus recursos naturales no sólo se ven amenazados por sus propios ciudadanos sino también por los agentes extranjeros. Lo que estamos olvidando es que las leyes de la naturaleza también deben ser respetadas. Aquí podemos ver introducidas esas conductas responsables que habla la constitución. La mejor manera de hacer respetar la soberanía de un Estado, es sabiendo que ningún agente extranjero puede venir a menoscabar sus recursos naturales. El detrimento que sufre la naturaleza a cada instante por causa de la contaminación influye en ámbitos que las sociedades mundiales también deben tener en cuenta. El cambio climático es uno de los más notorios. Si seguimos pensando que los intereses de ciertos grupos, determinados por su economía, son más importantes que los intereses inminentes que la naturaleza necesita, estaremos muy pronto cambiando de opinión por las

---

<sup>19</sup> Op.cit. p17. p. 69.

catástrofes que se pueden venir a causa de la contaminación. Para culminar con este punto, creo acertada la opinión de Federico Mayor al respecto:

Dejamos a otros las tareas más importantes: cómo llevar a la práctica la transición y cómo convocar la voluntad política para realizar cambios dolorosos pero esenciales. Nos parece que la comprensión de la necesidad y la dirección general de la transición son precondiciones para convocar a la voluntad política<sup>20</sup>.

El impuesto sobre las emisiones de carbono si puede ser considerada una medida dolorosa para los bolsillos de los contribuyentes, pero ya se ha dicho, es necesario.

#### **1.4 Propuesta: El impuesto a las emisiones de carbono**

Para presentar mi propuesta de forma concreta, cabe hacer una breve explicación de por qué escogí esta figura a diferencia de otras similares; por ejemplo, el mercado de bonos de carbono. En definitiva, partiré en afirmar que me considero miembro de los grupos que destaca Federico Mayor:

Sugerimos un aumento sustancial en los impuestos sobre el consumo de recursos (tal como los impuestos sobre la emisión de carbono o sobre la participación de minerales). Esto debería complacer a los optimistas porque acelerará las nuevas tecnologías, y a la vez complacerá a los pesimistas porque reducirá el consumo de recursos que degrada el medio ambiente<sup>21</sup>.

Creo que el hecho de gravar las emisiones de carbono con un impuesto, es una medida que está dentro de las políticas ambientales necesarias en la actualidad. Para fundamentar mi posición, es pertinente el acotar con varios pensamientos de diferentes personas:

Qué pena, por lo tanto, que los políticos del mundo hayan fijado toda su atención en la segunda mejor forma de lograr un mundo más limpio. Es decir, en un sistema de fijación y canje de bonos de emisiones, que consiste en limitar estas últimas y al mismo tiempo otorga derechos para emitir gases, distribuyéndose mediante un sistema de bonos canjeables. El

---

<sup>20</sup> VARIOS AUTORES. *Desarrollo Económico Sostenible: Avances sobre el Informe Brundtland*. Colombia: Ediciones Uniandes, 1992, p. 13.

<sup>21</sup> *Ibidem*. p. 15.

protocolo de Kioto estableció dicho mecanismo y sus signatarios han manifestado su intención de continuar por esta senda. La principal alternativa que ofrece la economía de mercado, el impuesto al dióxido de carbono, prácticamente no tiene apoyo alguno<sup>22</sup>.

Si bien es cierto que la idea de un impuesto al carbono es vista como un proyecto muy lejano y con pocos adeptos, podemos afirmar que el impacto que tiene la figura de un impuesto al carbono en las economías para países en vías de desarrollo se vuelve más atractivo ya que la recaudación para el presupuesto de los Estados puede aumentar con dicha figura. De igual manera, el medio ambiente que está tan deteriorado necesita de medidas más drásticas que disminuyan la emisión de gases con efecto invernadero. El impacto ambiental a costa de las emisiones de carbono es cada vez más elevado y las consecuencias ya son tangibles en varios escenarios en la interacción con el medio ambiente, por ejemplo, el cambio climático.

La inmensa mayoría de los economistas concuerda en que los impuestos al carbono constituyen la mejor manera de reducir la emisión de gases de efecto invernadero, mucho mejor que el sistema de intercambio de bonos. En el mundo ideal en que encontramos la teoría económica, reducir el dióxido de carbono conviene hasta el punto en que el costo marginal de la reducción de las emisiones iguala al beneficio marginal de reducirlas. Si los legisladores y gobernantes fuesen capaces de conocer la forma exacta de estas curvas de costo y beneficio, importaría muy poco saber si logran su nivel óptimo alcanzando la cantidad de emisiones (mediante una fijación) o estableciendo el precio (mediante un impuesto)<sup>23</sup>.

Es indudable que el impacto de establecer un impuesto al carbono tiene una repercusión mayoritaria en la parte económica de los Estados. Sin embargo, ese no es el único impacto favorable. El hecho de que se cree un gravamen a las emisiones significaría que el comportamiento humano estaría dirigido a disminuir el consumo de dicho gas de efecto invernadero, provocando así también un impacto a la conservación del medio ambiente.

---

<sup>22</sup> J. SARUKHÁN. *Impuesto al Carbono*. El Universal: 7 de Sep. 2007  
<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/38523.html>. Acceso: Mayo 19, 2010.

<sup>23</sup> E. PEÑA Y B. LINCOLN. *El Mercado de Carbono*. Revista Perspectivas: 2007.  
<http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2015/bent.pdf>. Acceso: Mayo 19, 2010.



No podemos negar que las economías en desarrollo encontrarían una forma atractiva en el impuesto al carbono para recaudar fondos necesarios que estén destinados a invertir en el medio ambiente. En la actualidad ya es una realidad el hecho de que la naturaleza no puede seguir resistiendo el mal manejo de sus recursos y además soportar la inconsciencia de la contaminación a gran escala.

Los esquemas de canje generan daños económicos innecesarios ya que el precio de los bonos puede ser volátil. Los dos grandes esquemas en funcionamiento hoy en día, el Esquema Europeo de Comercio de Emisiones y el mercado de bonos de dióxido de sulfuro de EEUU (para reducir la lluvia ácida), sugieren que la volatilidad puede ser enorme. EEUU ha contado con bonos canjeables de SO<sub>2</sub> desde mediados de los años 90. Su precio ha variado, en promedio, más de un 40% cada año. Debido a la importancia del carbono en la economía, fluctuaciones similares podrían dañarlo todo y de manera significativa, desde un impacto en la inflación hasta los gastos de consumo. Una volatilidad extrema podría incluso llegar a impedir las iniciativas que busquen invertir en tecnologías limpias<sup>24</sup>.

El hecho de que se fije de forma concreta un impuesto a las emisiones de carbono producirá que se conozca a ciencia cierta el impacto que tendría en la economía de un Estado. Mediante un estudio técnico se puede llegar a descifrar como sería la estructura para cobrar las emisiones de carbono. En otras palabras, con el establecimiento de una tabla progresiva para las emisiones de carbono, el flujo de capitales que entraría a la economía de un Estado estaría siendo medido con factores reales. De esta manera, este sistema puede llegar a ofrecer incentivos económicos para que empresas privadas contribuyan a la mejora de la calidad ambiental y se consiga regular la emisión generada por sus procesos productivos, de tal manera que la innovación para tecnologías limpias tenga cada vez más fuerza.

Ahora bien, presentadas las voces de quienes también argumentan a favor de la implementación de un gravamen a las emisiones de carbono, creo pertinente citar algunos

---

<sup>24</sup> H. ARAGÓN. *El mercado de Carbono: Construcción Institucional, Funcionamiento y Perspectivas*. Publicaciones Economía Informa: Sep. - Oct. 2008.  
<http://132.248.45.5/publicaciones/econinforma/hugoaragon.pdf>. Acceso: Mayo 19, 2010.

artículos de la Constitución que permiten que mi propuesta tenga también un objetivo en el sentido de la distribución de los ingresos recaudados. El art. 284 dispone: “La política económica tendrá los siguientes objetivos: 3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética. 9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable”. La inversión que se haga con los recursos recaudados por razón de la figura del impuesto al carbono, deberá estar dirigido a cumplir con este tipo de objetivos que se citan en el artículo de la Constitución. El hecho de tener una soberanía energética, y sobre todo, de energía pura, nos colocaría en un estado amigable con el medio ambiente. De igual manera, el consumo responsable en el ámbito ambiental es otro de los puntos en los cuales el Estado debe fomentar su aceptación en la sociedad. El art. 385 de la Constitución dispone que:

El sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, en el marco del respeto al ambiente, la naturaleza, la vida, las culturas y la soberanía, tendrá como finalidad:

1. Generar, adaptar y difundir conocimientos científicos y tecnológicos.
2. Recuperar, fortalecer y potenciar los saberes ancestrales.
3. Desarrollar tecnologías e innovaciones que impulsen la producción nacional, eleven la eficiencia y productividad, mejoren la calidad de vida y contribuyan a la realización del buen vivir.

En definitiva, la propuesta de crear la figura del impuesto a las emisiones de carbono tiene el objeto de tratar de conseguir recursos suficientes para que un país en vías de desarrollo pueda destinar recursos para este tipo de proyectos. La misma Constitución ecuatoriana señala las áreas que deben ser cubiertas para fomentar una cultura de armonía con la naturaleza. Por esa razón, categóricamente afirmo que la presente propuesta puede tener una relevancia sumamente interesante en el tiempo actual.

#### **1.4.1 Subsidio a los combustibles**

Algo de lo que no se puede dejar de hablar al momento de proponer la creación del impuesto a las emisiones de carbono es el subsidio a la gasolina existente en nuestro país. Para situarnos en el mundo de los subsidios, veamos la definición que Fabiana Sambanca propone:

Los subsidios, en términos generales, pueden ser definidos como la intervención del Estado, en efectivo o especie, hacia sectores privados productores o consumidores, por los cuales el Estado no recibe a cambio compensación equivalente. El otorgamiento del subsidio está condicionado a la realización de una conducta, acción particular o cumplimiento de determinados requisitos por parte del beneficiario.<sup>25</sup>

Con esta definición se entiende que los subsidios en sí mismos no pueden ser catalogados de “buenos” o “malos”, son una herramienta de política válida en cuanto permiten el cumplimiento de los resultados esperados. Los resultados que los estados buscan, en términos generales, son que exista mayor equidad y solidaridad en la distribución de los ingresos entre los sectores sociales. En otras palabras, los subsidios se entienden deben estar dirigidos a sectores sociales de escasos recursos que no pueden alcanzar el valor real de determinados productos o servicios. Sin embargo, cuando se trata del subsidio a los combustibles, las voces de oposición son muchas debido a que no se evidencia en la realidad que los resultados anunciados anteriormente se cumplan. En el año 2010, el costo que le significó al Estado ecuatoriano el subsidio a los combustibles rodeaba los \$1.800 millones<sup>26</sup>, y es sabido que este subsidio no cumple con las expectativas de equidad y solidaridad ya que los sectores más marginados de la sociedad ecuatoriana ni siquiera tienen la oportunidad de ser propietarios de automóviles. Por tal razón, dentro de la propuesta que aquí se maneja, también considero necesario la eliminación del subsidio a los combustibles, tanto para la gasolina super y extra, como también para el diesel.

---

<sup>25</sup> F. SAMBANCA. *Los subsidios: entre la equidad y el privilegio* en Revista de Derecho Publico. Rubinzal-Calzoni Editores. Buenos aires, 2008. p. 145

<sup>26</sup> Valor proveído por PETROECUADOR

## CAPÍTULO II

### LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN EL ECUADOR

Las etapas del Derecho Ambiental tanto a nivel nacional como internacional pueden considerarse como irregulares. Durante algunas etapas ha sido escasa; podemos decir que últimamente se ha generado en mayor cantidad e intensidad. Sobre los aspectos institucionales y políticos, Cano afirma que se identifican cuatro etapas de la evolución legislativa del medio ambiente:

1. Protección primaria, con objeto de defender y proteger estándares específicos de la calidad de la vida humana contra riesgos específicos del ambiente. Es una legislación orientada en función de los riesgos.
2. La denominación de los recursos, a través de la distribución o asignación de recursos naturales para usos determinados, incluyendo la prevención de conflictos entre usuarios. Es una normativa que se orienta a través de los usos.
3. Conservación de recursos, por medio de un manejo racional para mantener su disponibilidad. Se orienta en base de los recursos y no de los usos.
4. Control ecológico y protección ambiental, orientada en función del ecosistema del que forma parte el recurso<sup>27</sup>.

Este enfoque influyó notablemente en el desarrollo del derecho ambiental en Sudamérica. Si bien es cierto que la idea de gravar las emisiones de carbono es una iniciativa

---

<sup>27</sup> G.J CANO. *Derecho Político y Administración Ambientales*. Buenos Aires: Depalma, 1978. p. 38.

innovadora para los estados en la actualidad, no es menos cierto que en la legislación ecuatoriana ya existan mecanismos de control ambiental.

## 2.1 Antecedentes

Al respecto, cabe citar algunas opiniones relevantes para conocer los orígenes de una postura legislativa amigable al medio ambiente:

En el pasado nos preocupamos por los impactos del crecimiento económico en el medio ambiente. Ahora, en nuestras perspectivas económicas, necesariamente tenemos que preocuparnos por los impactos de la tensión ecológica: degradación de los suelos, regímenes de aguas, atmosfera y bosques. En el pasado más reciente nos vimos forzados a enfrentarnos a un agudo incremento de la interdependencia económica entre las naciones. Ahora debemos acostumbrarnos también a una acelerada interdependencia ecológica. La ecología y la economía están entrelazándose cada vez más – local, regional, nacional y mundialmente – en una red sin costuras de causas y efectos<sup>28</sup>.

El informe Brundtland presentado a la comunidad internacional en el año de 1987 al establecer definiciones tan relevantes, por ejemplo, la de desarrollo sustentable, como ya lo vimos en el capítulo anterior, empieza a demarcar una circunstancia que para muchos les parece esquivada. Esto es, el hecho de que la interacción entre el ser humano y el medio ambiente debe basarse en políticas económicas medioambientales diferentes a las que han venido rigiendo los sistemas jurídicos, económicos y políticos en las últimas décadas. El ejemplo más concreto para ver esta evolución normativa lo tenemos en el Tratado de la Unión Europea que identifica como una de las misiones de la Comunidad la promoción de un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete al medio ambiente y el desarrollo de políticas para conservarlo; esto se declara adoptando principios que garantizan que las exigencias de la protección ambiental deberán integrarse en la definición y realización de las demás políticas de la Comunidad con el objeto de fomentar un desarrollo sostenible. Estos procesos reformistas se hacen presentes justo cuando la Comunidad buscaba alcanzar su desarrollo económico, tomando en cuenta la calidad de

---

<sup>28</sup> Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. *Nuestro Futuro Común (Informe Brundtland)*. 1987.

los recursos naturales y las condiciones de vida de sus habitantes. Las políticas mencionadas fueron introducidas de forma expresa al Tratado de la Comunidad Europea a través del Acta Única Europea en el año de 1986 y posteriormente mediante el Tratado de Ámsterdam en 1997, que entró en vigencia en 1999. Cabe citar además de lo anterior que dentro del Tratado de la Unión Europea modificado en Niza en 2001, que entró en vigencia en febrero de 2003 luego de ser ratificado por 15 países, se incorporaron objetivos con un alcance más amplio que el adoptado en Ámsterdam, y fueron incluidos como políticas comunitarias proteccionistas las siguientes<sup>29</sup>:

- a. Conservación, protección y mejora de la calidad del ambiente
- b. Protección de la salud de las personas
- c. Utilización prudente y racional de los recursos naturales
- d. fomento de las medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del ambiente.

Observamos con el paso del tiempo que en Europa integrar consideraciones proteccionistas dejó de ser una opción para sus miembros, convirtiéndose así en una obligación que se ha ido incorporando dentro de la normativa comunitaria e interna de cada Estado. El Ecuador ha seguido la tendencia internacional de tratar de implementar mecanismos legislativos que propongan un cuidado al medio ambiente como se vera más adelante al presentar la legislación ambiental vigente en nuestro país.

Uno de los acontecimientos más relevantes de este turbulento siglo XXI lo constituye, sin duda, la aparición y progresiva consolidación de lo que podría denominarse “conciencia ambiental”. Esto es, de una conciencia que, tras constatar un hecho radicalmente nuevo en la historia de la humanidad: la excesiva incidencia de la especie humana sobre su medio ambiente, reconoce, en consecuencia, la necesidad de controlar esa incidencia arbitrando medidas de protección ambiental<sup>30</sup>.

Se sabe a ciencia cierta que las medidas de protección ambiental deben ser de un carácter riguroso. Por esa razón, es posible no solo contar dentro de nuestro ordenamiento

---

<sup>29</sup> *Políticas de la Unión Europea*. [http://europa.eu/pol/envindex\\_es.htm](http://europa.eu/pol/envindex_es.htm). Acceso realizado el 16 de marzo de 2011.

<sup>30</sup> A.PRADA GARCÍA. *La protección Fiscal del Medio Ambiente*. Madrid: MARCIAL PONS Ediciones jurídicas y sociales S.A., 2002. p. 17.

jurídico con medidas de prevención, como se verá en el tema del impacto ambiental, sino también con medidas de sanción. El generar un gravamen tributario a las emisiones de carbono acarrearía una sanción a la contaminación que sufre el aire. Semejante tipo de protección puede retrotraerse al economista inglés A. C. Pigou, quien propuso en 1920 neutralizar, mediante impuestos, los costes externos de la producción y el consumo privados<sup>31</sup>. Una propuesta que logró amplio eco en el ámbito académico, pero que no tuvo consecuencias prácticas en la política ambiental hasta los años setenta en los que se introdujeron las primeras tasas ecológicas<sup>32</sup> y en los que el principio “quien contamina paga” fue asumido por la OCDE. De forma expresa, podemos evidenciar en el derecho positivo<sup>33</sup> la instauración del citado principio ambiental. Desde entonces, la protección del medio ambiente por medio de instrumentos fiscales ha ido adquiriendo cada vez mayor aceptación hasta el punto de ser considerada por el Informe del Worldwacht Institute de 1991 en los términos siguientes:

El instrumento más poderoso para remodelar las economías nacionales hacia una actitud ecológica tal vez sea la fijación de impuestos. Fijar impuestos sobre las actividades que contaminan, agotan o de algún otro modo degradan los sistemas naturales es un modo de asegurar que se tienen en cuenta los costes ecológicos en las decisiones privadas. Recaudando una gran proporción de ingresos públicos por estos “impuestos verdes” y reduciendo los impuestos sobre la renta u otros para compensar, los gobiernos pueden ayudar a hacer que las economías se pongan en marcha rápidamente por un camino preservador. Los impuestos pueden ayudar a alcanzar los objetivos económicos de manera eficiente, ya que ajustan los precios y dejan que el mercado haga el resto<sup>34</sup>.

Partiendo de que el Derecho Tributario no podía permanecer ajeno a una situación que nos involucra a todos y considerando que los tributos, especialmente en nuestro país, constituyen una fuente principal de financiamiento del presupuesto general del Estado, se

---

<sup>31</sup> A.C. PIGOU. *The Economics of Welfare*. London, 1920. p. 163.

<sup>32</sup> Por ejemplo, los cánones de saneamiento de las aguas aplicados en Holanda desde 1970.

<sup>33</sup> El principio 16 de la Declaración de Río estipula: “ Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el quien contamina debería, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

<sup>34</sup> CH. FLAVIN, en L.R. BROWN, Y OTROS. *La situación del mundo*. Madrid: Editorial CIP/Apóstrofe, 1991. p. 286 – 287.

evidencia una estrecha relación que se sigue originando entre éste y el Derecho Ambiental. De esta manera, podemos considerar que los tributos son el instrumento eficaz para incorporar de forma directa los costos de los perjuicios que se causa al ambiente. Más adelante se realizará la evaluación de los términos tributarios que se están aplicando en el sistema fiscal ambiental y tratar de entender su aplicación como un mecanismo de protección ambiental.

### **2.1.1 Legislación Ambiental Española**

En España, a partir de 1978 en su Constitución Política, se empieza a incorporar cláusulas de protección ambiental. Asumiendo de esta manera una corriente proteccionista innovadora a nivel europeo. Esta normativa recogía principios medioambientales y regulaba el derecho a disfrutarlo, es decir, recogía la calidad de vida y se normaba el deber de conservar el entorno, nace así en España el Derecho Ambiental. Como innovaciones se disponía que los poderes públicos promuevan y restauren el ambiente, protegiendo el uso de los recursos naturales. En lo relacionado al pueblo español disponía el deber de todos de conservar el ambiente, lo que estaba garantizado con la previsión de sanciones tanto administrativas como penales. Se cita por parte de los estudiosos de la materia que pese al reconocimiento constitucional que se le ha dado a la protección ambiental, existen algunos asuntos que aun no se han desarrollado como lo relacionado a conceptos jurídicos como “calidad de vida” o “medio ambiente”<sup>35</sup>.

#### **2.1.1.1 Comunidad autónoma de Andalucía**

Debido a la normativa ambiental vigente en España y de Europa, Andalucía adopto en 1994, a través de su Ley de Protección Ambiental, disposiciones que establecen la tutela ambiental y un marco de responsabilidades por las actuaciones que realicen tanto las colectividades y los ciudadanos, para que de esta manera se involucren en la protección del ambiente. Se considera a esta Ley como un cuerpo normativo innovador, que cuenta

---

<sup>35</sup> Cfr. Aurelio de Prada Garcia, *El medio ambiente como valor superior de la colectividad y del ordenamiento jurídico*, recogido en el libro *La Protección Fiscal del medio ambiente*, recopilación de varios autores. Marcial Pons: Madrid, 2001. p. 77



con instrumentos a través de los cuales se hace posible el cumplimiento de lo establecido de forma eficaz. Dentro de los principales aspectos que se destacan dentro de esta ley podemos resumir:

1. prevenir, minimizar, corregir o impedir los efectos que se pueden producir por determinadas actuaciones sean estas públicas o privadas sobre el ambiente o la calidad de vida. se establecen medidas para esto.
2. definir el marco normativo y de actuación en materia de protección atmosférica, residuos en general o calidad de las aguas, para así conseguir mediante la aplicación de técnicas o instrumentos administrativos la prevención, corrección o control de la calidad de vida.
3. en su contenido se encuentran definiciones importantes de ciertos conceptos que se requiere que sean precisados como: prevención ambiental, calidad ambiental y disciplina ambiental, todo esto en miras de una adecuada aplicación de lo establecido en la ley.
4. se establecen sanciones, multas a través de las cuales se pretende costear el daño ocasionado por las infracciones cometidas que ocasionaren daño a las aguas litorales, por producir residuos tóxicos y peligrosos, por residuos sólidos urbanos. las infracciones van calificadas desde leves, graves hasta muy graves.

Luego de algunos años de vigencia de la Ley de Protección Ambiental, Andalucía en el 2003 estableció, a través de su parlamento, tributos ambientales ecológicos, que aparecen a manera de cánones, el primero en ser establecido gravaba la carga contaminante de los vertidos autorizados y se establecía en base de multiplicar la carga contaminante del vertido, expresada en unidades de contaminación, por el valor asignado a cada unidad. El valor recaudado era destinado a financiar actuaciones de vigilancia del cumplimiento de los niveles de emisión, así como el tratamiento de calidad de las aguas litorales. Este canon fue posteriormente derogado y sustituido por nuevos tributos. Mediante la Ley 18/2003, el parlamento andaluz aprobó medidas fiscales y administrativas donde se regulan aspectos para la aplicación de impuestos sobre emisiones de gases a la atmósfera y sobre vertidos a las aguas litorales. Mediante la aplicación de estos tributos,

los legisladores buscaban estimular e incentivar comportamientos respetuosos hacia el entorno. A su vez estos tributos compensan el impacto en los recursos naturales originados por la conducta humana y financian las políticas ambientales. Los referidos tributos que buscan la protección del ambiente y el restaurar los daños ocasionados, de forma ejemplificativa son:

- impuesto sobre emisiones de gases a la atmosfera
- impuesto sobre vertidos a las aguas litorales
- impuesto sobre depósitos de residuos radioactivos
- impuesto sobre deposito de residuos peligrosos
- tasa por servicios administrativos en materia de protección ambiental
- tasa para prevención y control de la contaminación

De esta manera, Andalucía adopto de forma amplia un sistema fiscal que busca responder a problemas ambientales de forma directa, cubriendo los principales sectores que son vulnerados por las actividades tanto empresariales como de los individuos. Andalucía ha adoptado un sistema fiscal más apegado a las prácticas vigentes en otros países de la Comunidad Europea.

Con esto último que se ha mencionado, se abre el camino para empezar el análisis de la legislación ambiental vigente en el Ecuador hasta la fecha. Es necesario decir que la información que a continuación se presenta tiene el afán de introducir los planteamientos normativos en materia fiscal ambiental existentes en el Ecuador y las circunstancias en el entorno de este escenario.

## **2.2 Ley de Gestión Ambiental<sup>36</sup> (LGA)**

La LGA expresa en su preámbulo la motivación que sirvió para la expedición de un cuerpo legal ambiental. Se dice que el reconocimiento a las personas del derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación establece de interés público la preservación del medio ambiente, la conservación de los

---

<sup>36</sup> Ley de Gestión Ambiental publicada en el Registro Oficial # 245 del 30 de julio de 1999.

ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país. Para obtener dicho objetivo es indispensable dictar una normativa jurídica ambiental y una estructura institucional adecuada. Ese es el argumento general que se presentó en el preámbulo de la LGA. Vemos cómo se manifestaba ya desde aquel entonces en el Ecuador una tendencia para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales contraídas por la ratificación de los diferentes tratados concernientes a la materia ambiental. La LGA tiene gran relevancia en el régimen ambiental por los principios en los que se funda, y también por las políticas ambientales que se incorporan al ordenamiento jurídico a través de ella.

### **2.2.1 Principios y fines de la LGA**

El art. 2 de la LGD establece que:

La gestión ambiental se sujeta a los principios de solidaridad, corresponsabilidad, cooperación, coordinación, reciclaje y reutilización de desechos, utilización de tecnologías alternativas ambientalmente sustentables y respecto a las culturas y prácticas tradicionales.

Los principios que se colocan en esta norma evidencian la trascendencia que se abre paso el medio ambiente ante el sistema jurídico. La conservación no puede realizarse si no se adoptan medidas protectoras que impidan el deterioro de los recursos ambientales cuya conservación se pretende. Son necesarios medios técnicos específicos, por tal razón, en el art. 4 de la LGD se dispone que:

Los reglamentos, instructivos, regulaciones y ordenanzas que, dentro del ámbito de su competencia, expidan las instituciones del Estado en materia ambiental, deberán observar las siguientes etapas, según corresponda: desarrollo de estudios técnicos sectoriales, económicos, de relaciones comunitarias, de capacidad institucional y consultas a organismos competentes e información a los sectores ciudadanos.

En la actualidad resulta necesario aplicar los enfoques mencionados en la norma anterior, apropiados para el análisis y descripción de los fenómenos de la conservación del medio ambiente. Este proceso que se debe seguir es un punto eje para fomentar las políticas

ambientales, que como ya se ve necesitan contar con un carácter técnico para su desarrollo.

### **2.2.2 Evaluación de Impacto Ambiental<sup>37</sup>**

La evaluación ambiental es considerada en la actualidad como una estrategia que busca los instrumentos idóneos para tomar la decisión sobre iniciativas de desarrollo. Como proceso, la evaluación ambiental, debe orientarse hacia una práctica social donde cada uno de los organismos de la sociedad debe aportar elementos que permitan dimensionar adecuadamente una problemática ambiental y la búsqueda de alternativas de solución. De esta manera, entendemos como objetivo de la evaluación de impacto ambiental el hecho de aportar elementos de juicio para tomar decisiones considerando como objeto de estudio la complejidad de las interacciones de la actividad antrópicas sobre un medio ambiente determinado<sup>38</sup>. En este sentido el ejercicio de la evaluación desarrolla una de las funciones más importantes en el mundo actual, la consistente en la argumentación técnica y científica para orientar las actividades de la sociedad hacia un desarrollo ambiental paralelo.

La LGD establece lo siguiente con respecto a la evaluación de impacto ambiental:

Art. 19.- Las obras públicas, privadas o mixtas, y los proyectos de inversión públicos o privados que puedan causar impactos ambientales, serán calificados previamente a su ejecución, por los organismos descentralizados de control, conforme el Sistema Único de Manejo Ambiental, cuyo principio rector será el precautelatorio.

---

<sup>37</sup> La definición más acertada que encontré sobre lo que significa la Evaluación de Impacto Ambiental es la proporcionado por Claudia Valls: La Evaluación de Impacto Ambiental es un instrumento de política y gestión para la toma de decisiones, que pretende advertir tempranamente, a través de un proceso de análisis continuo, los impactos ambientales positivos y negativos, que un proyecto o actividad puede generar en el entorno. Igualmente prevé sus opciones, así como las medidas de mitigación o protección ambiental que deben implementarse para la opción que se escoja a ser desarrollada. Los resultados deberán ser presentados a los tomadores de decisión para su consideración. C. VALLS. *Impacto Ambiental*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 2002. p.43.

<sup>38</sup> A. AVELLANEDA. *Evaluación de Impacto Ambiental*. Bogotá: Universidad El Bosque. 2008. p. 13.

Esta norma menciona la existencia de una calificación previa para los proyectos que puedan causar riesgo al medio ambiente. La forma más clara que encuentro para explicar la razón que justifique el adoptar este tipo de políticas preventivas es mediante el ejemplo propuesto por Alfonso Avellaneda:

Supongamos por ejemplo, un proyecto vial cerca o a través de un bosque tropical que limita una extensa frontera agrícola. Para los evaluadores que trabajan con el concepto económico clásico de tala del bosque y el establecimiento de frentes de colonización son externalidades al proyecto que reviste un determinado costo. Para ellos no hay por qué hablar de externalidades, si lo que realmente ha sucedido es que se ha construido una vía dentro de determinado ecosistema o sobre el corredor que define flujos energéticos (bióticos y físicos) sobre el bosque. En otras palabras la vía ya es parte del ecosistema. Sin embargo, la tendencia actual es ahora identificar que hay valores que no pueden ser medibles de forma común como: la pérdida del paisaje natural, el impacto sobre los servicios ecológicos de albergue de fauna y flora, la pérdida de corredores biológicos y físicos y los elementos culturales ligados a la conservación y aprovechamiento del bosque por las comunidades locales<sup>39</sup>.

El ejemplo sirve para saber el por qué de la evaluación de impacto ambiental o la calificación previa de los proyectos de riesgo. Las nuevas tecnologías deben proveer las herramientas necesarias para justamente tratar de hacer un análisis cuantificable del daño que se llega a producir por determinada actividad humana. El art. 21 de la LGD establece cuales son los estudios necesarios para el sistema de manejo ambiental:

Los sistemas de manejo ambiental incluirán estudios de línea base; evaluación del impacto ambiental; evaluación de riesgos; planes de manejo; planes de manejo de riesgo; sistemas de monitoreo; planes de contingencia y mitigación; auditorías ambientales y planes de abandono. Una vez cumplidos estos requisitos y de conformidad con la calificación de los mismos, el Ministerio del ramo podrá otorgar o negar la licencia correspondiente.

Vemos que el precepto de la norma refleja un conjunto de objetivos coordinados y ordenados para aplicar la política de evaluación de impacto ambiental. De esta manera se está articulando una serie de proyectos previstos para un área determinada. Cuando se obtengan las características del proyecto, será un paso de gran magnitud y utilidad para

---

<sup>39</sup> *Ibíd.* p.33. p. 15.

obtener una idea real de los posibles beneficios y conflictos que se originen por él. El art. 23 de la LGD nos introduce los parámetros que se deben observar al momento de realizar la evaluación del impacto ambiental de determinado proyecto:

- a) La estimación de los efectos causados a la población humana, la biodiversidad, el suelo, el aire, el agua, el paisaje y la estructura y función de los ecosistemas presentes en el área previsiblemente afectada;
- b) Las condiciones de tranquilidad públicas, tales como: ruido, vibraciones, olores, emisiones luminosas, cambios térmicos y cualquier otro perjuicio ambiental derivado de su ejecución; y,
- c) La incidencia que el proyecto, obra o actividad tendrá en los elementos que componen el patrimonio histórico, escénico y cultural.

De forma breve, se evidencia a través de esta norma el deseo de implementar evaluaciones desde niveles más tempranos en el proceso de toma de decisiones sobre la viabilidad o no de un proyecto; además se quiere enfatizar en los efectos que las limitaciones del proyecto puedan ejercer sobre las opciones de desarrollo comunitario y de su tranquilidad. Un proceso de Evaluación de Impacto Ambiental se expresa en una secuencia lógica de pasos, que se constituyen en elementos claves al momento de ser aplicados a las acciones humanas que interesa evaluar para resguardar el cumplimiento de los objetivos ambientales.

### **2.2.3 Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA)**

En el art. 19 de la LGD también se hace mención del El Sistema Único de Manejo Ambiental. Es un reglamento que tiene su fuente en la Ley de Gestión Ambiental. A partir del art. 19 hasta el 24 de la Ley mencionada, se hace referencia a la evaluación del impacto ambiental y del control que las autoridades deben mantener sobre temas ambientales. Estos artículos son la fuente para que se expida el SUMA como una herramienta frente al manejo del medio ambiente en el Ecuador. Los puntos específicos en los cuales el SUMA tiene relevancia son: marco institucional, mecanismos de coordinación interinstitucional y los elementos del sub.-sistema de evaluación de impacto ambiental, el proceso de evaluación de impacto ambiental, así como los procedimientos de impugnación, suspensión revocatoria y registro de licencias ambientales. Por otro lado,

los principios rectores que el reglamento presenta son: el mejoramiento, la transparencia, la agilidad, la eficacia y la eficiencia así como la coordinación interinstitucional de las decisiones relativas a actividades o proyectos propuestos con potencial impacto y/o riesgo ambiental, para impulsar el desarrollo sustentable del país mediante la inclusión explícita de consideraciones ambientales y de la participación ciudadana. En definitiva, vemos como el SUMA además de un simple reglamento, también es un elemento de toda la normativa vigente en temas ambientales. Por tal razón, su importancia es relevante en nuestro ordenamiento jurídico ya que en conjunto con la Ley de Gestión Ambiental regulan no solo el impacto ambiental, sino también se consagran principios de prevención y de responsabilidad que con la actual Constitución tienen mayor peso que en el pasado. El SUMA al ser un reglamento tiene algunos límites ya que el rango de los reglamentos en nuestro ordenamiento jurídico es por debajo de las leyes. En conclusión, el SUMA es un reglamento que aporta al mundo jurídico una gama importante de conceptos, principios y estructuras con todo lo que tiene que ver sobre el impacto ambiental y el control adecuado de toda actividad que conlleve en si misma un riesgo para el medio ambiente.

El objetivo que persigue el SUMA lo vemos establecido en su art. 13 que dice así:

El objetivo general de la evaluación de impactos ambientales dentro del SUMA es garantizar el acceso de funcionarios públicos y la sociedad en general a la información ambiental relevante de una actividad o proyecto propuesto previo a la decisión sobre la implementación o ejecución de la actividad o proyecto. Para tal efecto, en el proceso de evaluación de impactos ambientales se determinan, describen y evalúan los potenciales impactos de una actividad o proyecto propuesto con respecto a las variables ambientales relevantes de los medios

- a) físico (agua, aire, suelo y clima);
- b) biótico (flora, fauna y sus hábitat);
- c) socio-cultural (arqueología, organización socio-económica, entre otros);  
y, salud pública.

En síntesis, lo que se busca es reconocer y advertir los diversos contextos que entran en juego en las decisiones ambientales y el nivel de incidencia con el fin de proyectar la planificación más adecuada del objeto de la evaluación, ya sea una actividad o un

proyecto. Una de las técnicas que se usa para entender los datos que se obtienen en unidades de impacto ambiental consta de los siguientes pasos:

- Transformar los datos en sus correspondientes equivalencias del índice de calidad ambiental que representan y para el parámetro correspondiente.
- Ponderar la importancia del parámetro considerado según su importancia relativa dentro del ambiente.
- Expresar a partir del primero y segundo paso, el impacto neto como resultado de multiplicar el índice de calidad por su índice ponderal<sup>40</sup>.

Esta técnica nos ayuda a entender cómo en el SUMA se instauran todas las obligaciones y procedimientos necesarios para que se llegue a otorgar la licencia ambiental para los operadores de actividades de riesgo. Es después de un análisis como el propuesto por esta técnica que se puede llegar a la conclusión de que si un proyecto es o no riesgoso para el medio ambiente; y en caso de que así lo fuera, las herramientas necesarias para tomar una decisión de si es o no conveniente la ejecución de determinado proyecto. De forma sintetizada, el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental consta de etapas, claramente definidas y diferenciadas entre ellas. Pigretti reconoce cuatro etapas, en las que el proyectista, la oficina evaluadora y todo interesado, intervienen, y que son los siguientes:

- Etapa inicial (se identifica y clasifica el proyecto desde una perspectiva meramente ambiental).
- Preparación y análisis.
- Calificación y decisión.
- Seguimiento y control<sup>41</sup>.

La relación que podría tener el SUMA con la iniciativa de gravar las emisiones de carbono radica en que al momento de otorgar las licencias ambientales para las actividades contaminantes, se realice también una evaluación sobre la cantidad de carbono que se estaría emitiendo por parte de las personas jurídicas que necesitan de la licencia para realizar su actividad. Sobre este punto se volverá más adelante al momento de proponer cómo se haría la recaudación del impuesto.

---

<sup>40</sup> J. OÑATE. *Evaluación Ambiental Estratégica*. Madrid: Ediciones Mundi Prensa. 2002. p. 45

<sup>41</sup> E. PIGRETTI. *Derecho Ambiental Profundizado*. Buenos Aires: Editorial La Ley, 2003, p. 76.



### 2.3 Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria<sup>42</sup> (TULAS)

Es interesante analizar las políticas ambientales que se introducen a través del TULAS. El art. 1 de este instrumento normativo nos presenta una lista extensa de políticas ambientales que sirven de punto de partida para la creación de una legislación ambiental en el Ecuador. Entre las más relevantes podemos analizar las siguientes:

1. Reconociendo que el principio fundamental que debe trascender el conjunto de políticas es el compromiso de la sociedad de promover el desarrollo hacia la sustentabilidad.
2. Reconociendo que el desarrollo sustentable sólo puede alcanzarse cuando sus tres elementos lo social, lo económico y lo ambiental son tratados armónica y equilibradamente en cada instante y para cada acción.
11. Reconociendo que el ambiente y sus regulaciones jurídicas deben afrontarse de forma integral, pero que es conveniente enfatizar en la prevención y control con la finalidad de evitar la ocurrencia de daños ambientales.

El progreso del derecho ambiental en el Ecuador refleja la cada vez más estrecha relación entre la protección ambiental y el desarrollo económico. En el corto plazo, las leyes de protección ambiental pueden imponer potenciales costos económicos significativos. La integración de la protección ambiental en el desarrollo económico podría lograr que el derecho ambiental ecuatoriano se vuelva menos marginal de lo que actualmente es.

Veamos lo que opina Robert Goodland al respecto:

Vivir en armonía con el ambiente, permitiendo el desarrollo económico-social, se puede lograr con el establecimiento de una política ambiental sostenible. Para conseguir esos fines, la herramienta de la Evaluación de Impacto Ambiental se convierte en una de los mejores instrumentos, con que una sociedad más consciente, tiene para reducir los impactos negativos de un desarrollo irresponsable desde el punto de vista ambiental<sup>43</sup>.

En pocas palabras, la protección del ambiente se incluye como un elemento esencial del desarrollo. Es así como el crecimiento económico y la protección ambiental se ven como aspectos complementarios, pues sin una protección adecuada del medio ambiente, el crecimiento económico se ve menoscabado.

---

<sup>42</sup> Texto Unificado de Legislación Ambiental publicado en el Registro Oficial Suplemento # 2 del 31 de marzo del 2003.

<sup>43</sup> VARIOS AUTORES. *Desarrollo Económico Sostenible*. Colombia: Ediciones Uniandes, 1994. p. 88.

La importancia del TULAS en la legislación ambiental ecuatoriana se debe a que en este cuerpo legal, además de establecer políticas ambientales, se establecen los mecanismos de control y se señalan cuales son las autoridades competentes para ejercer las atribuciones que se les reconoce para el control tanto de áreas protegidas como de la protección en general de los derechos que se introducen por el TULAS a favor del medio ambiente y sus ecosistemas. La conexión que tiene el TULAS con la idea de incorporar a la legislación ecuatoriana el impuesto a las emisiones de carbono radica en que en este instrumento normativo se estipulan los límites de contaminación permitidos. La sección 4.1.2.1 de la Norma Ecuatoriana de Calidad del Aire, establecida en el Libro VI del TULAS, define los siguientes niveles de concentración máxima permitida para los contaminantes comunes del aire. Respecto al carbono, los límites son los siguientes:

La concentración de monóxido de carbono de las muestras determinadas de forma continua, en un periodo de 8 horas, no deberá exceder diez mil microgramos por metro cúbico (10.000 ug/m<sup>3</sup>) más de una vez en un año. La concentración máxima de monóxido de carbono no deberá exceder cuarenta mil microgramos por metro cúbico (40.000 ug/m<sup>3</sup>) más de una vez en un año.

Vemos que en la legislación ecuatoriana ya existe la preocupación sobre los contaminantes que se emiten hacia la atmosfera, lo cual nos indica que no estamos muy lejos de la iniciativa de gravar con un impuesto a las emisiones de carbono. La influencia que tiene esta norma técnica la veremos al momento de presentar el funcionamiento de la CORPAIRE que es donde se puede ejemplificar la aplicación en la realidad de lo que se dispone en esta sección del TULAS.

## **2.4 Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental**

Esta Ley, que fue expedida en el suplemento del Registro Oficial # 418 del 10 de septiembre de 2004, tiene una relevancia que responde a la necesidad de que el derecho ambiental tenga regulaciones de alto nivel. La trascendencia de esta Ley radica en que a pesar de su corta extensión, regula de forma clara tres elementos imprescindibles para el desenvolvimiento normal de los ciclos de la naturaleza. Estos son: el aire, el agua y el

suelo. Sin duda, estos elementos de la naturaleza representan, tal vez, los recursos naturales más importantes para el desarrollo de las sociedades. Michael Jacobs nos brinda una definición muy precisa de lo que es un recurso natural:

En economía se consideran recursos todos aquellos medios que contribuyen a la producción y distribución de los bienes y servicios de que los seres humanos hacen uso. Los economistas entienden que todos los recursos son siempre escasos frente a la amplitud y diversidad de los deseos humanos, que es como explican las necesidades; definiéndose precisamente a la economía como la ciencia que estudia las leyes que rigen la distribución de esos recursos entre los distintos fines posibles. Bajo esta óptica, los recursos naturales se refieren a los factores de producción proporcionados por la naturaleza sin modificación previa realizada por el hombre; y se diferencian de los recursos culturales y humanos en que no son generados por el hombre (como los bienes transformados, el trabajo o la tecnología)<sup>44</sup>.

Si extraemos lo más importante del concepto proporcionado por Jacobs, entendemos que es un gran paso el que dio la legislación ecuatoriana en materia ambiental al introducir en el ordenamiento jurídico una ley que regule las actividades contaminantes sobre los recursos antes mencionados. De forma concreta, la parte concerniente al aire, servirá posteriormente en este trabajo para argumentar a favor de la propuesta de implementar un gravamen pecuniario a las emisiones de carbono.

## **2.5 Otras fuentes normativas ambientales**

Cabe decir que existen una variada gama de ordenanzas municipales y acuerdos ministeriales, en especial del Ministerio de Salud, que regulan temas ambientales. Saber las atribuciones que la Constitución les otorga a los municipios es necesario para entender este punto.

Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

---

<sup>44</sup> M. JACOBS. *Economía Verde: Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 1995. p. 104.

Como vemos, cada gobierno municipal tiene la facultad de crear las clases de tributos que se mencionan en el art. 264 de la Constitución. Por tal razón, la investigación realizada para este trabajo resulto en toparse con varias ordenanzas de distintos municipios a lo largo y ancho del país que regulan mediante tasas algunos temas de protección ambiental. Así mismo, encontramos que en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) en el Art. 55 lo siguiente:

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley

- d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley;
- e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras.

A manera de ejemplo veamos la siguiente ordenanza:

### **2.5.1 Ordenanza 213 del Consejo Metropolitano de Quito<sup>45</sup>**

Esta ordenanza aprobada por el Consejo Metropolitano de Quito es un ejemplo de las regulaciones hechas en materia ambiental por los gobiernos autónomos descentralizados. Como vimos, el COOTAD les atribuye a los municipios la facultad de regular el tema de la contaminación ambiental. Justamente, esta ordenanza cumple con los parámetros que se deben cumplir encontrando su fuente en las políticas ambientales revisadas en las leyes de la materia.

Todas las normas que existen dentro de esta ordenanza demuestran de alguna manera el control que se viene ejerciendo sobre las actividades contaminantes. A medida que aumenta el poder del hombre sobre la naturaleza y aparecen nuevas necesidades como consecuencia de la vida en sociedad, el medio ambiente que lo rodea se deteriora cada vez más. Según sus disposiciones, podemos resumir brevemente que el fin

---

<sup>45</sup> Ordenanza 213 del Consejo Metropolitano de Quito<sup>45</sup> publicada en la Edición Especial # 4 del Registro Oficial del 10 de septiembre de 2007.

primordial que busca la ordenanza es controlar cualquier sustancia perjudicial para la salud y para el aprovechamiento de los recursos. De igual manera se intenta regular de forma explícita el tratamiento de los desechos y las autoridades competentes para la administración de dichas actividades.

Según el art. 11.377.12 de la Ordenanza Municipal 213 se dispone que:

Las tarifas correspondientes a los procesos de revisión técnica vehicular, serán fijadas por la Corporación para el Mejoramiento del Aire de Quito, CORPAIRE, de acuerdo a un mecanismo que debe quedar fijado en el contrato correspondiente, teniendo en cuenta los costos operativos, los tributos a que hubiere lugar, así como una razonable tasa interna de retorno. Estas tarifas serán iguales en todos los centros y específicas para las diversas clases de vehículos.

La naturaleza de esta tarifa la podemos delimitar en el campo de las tasas. Veremos al final de este capítulo los distintos tributos que existen y sus características para entender más el tema. Sin embargo, me adelanto a decir que la razón que fundamenta esta postura es el hecho de saber que el servicio que se está proveyendo es el análisis técnico de la cantidad de gases tóxicos arrojados por los vehículos. Los valores que la CORPAIRE recauda debido a la medición de los gases tóxicos que contaminan el aire emitido por los vehículos, están destinados de la siguiente manera:

art. 11.377.14 de la Ordenanza 213.- La Corporación para el Mejoramiento del Aire de Quito, CORPAIRE inmediatamente antes de la operación de los Centros de Revisión y Control Vehicular, deberá proceder a la constitución de un fideicomiso u otro mecanismo financiero apropiado, a cuyo nombre se depositarán íntegramente estos valores y todos los demás que se recauden por conceptos derivados de este capítulo, con el objeto de salvaguardarlos, administrarlos de manera ordenada y acreditar los montos a los que cada uno de los beneficiarios tuviere derecho.

A pesar de contar con este sistema de análisis sobre los gases tóxicos que emiten los vehículos, no se resuelve el problema de la degradación de la capa de ozono. En otras palabras, un carro que pasa la revisión, continua emitiendo carbono a la atmosfera. El valor que se paga es tan solo por el servicio proveído, mas no como una sanción a la contaminación que emite el vehiculo. Por tal razón, considero que se debe ir más allá para

tratar de vivir en un ambiente sano, lo cual sí se puede conseguir a través del impuesto al carbono.

### 2.5.1.1 Índice quiteño de la calidad del aire (IQCA)

La Red Metropolitana de Monitoreo Atmosférico (REMMAQ) de la CORPAIRE trabaja para hacer conocer información confiable sobre la calidad del aire, como uno de los varios pasos que está ejecutando para hacer realidad el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y, de esta manera, contribuir al mejoramiento de su calidad de vida. A través de esta institución, podemos encontrar los índices de contaminación en el aire exclusivamente en la ciudad de Quito. El IQCA es una escala numérica entre 0 y 500, con rangos intermedios expresados también en diferentes colores. Mientras más alto es el valor del IQCA, mayor es el nivel de contaminación atmosférica y, consecuentemente, los peligros para la salud de las personas<sup>46</sup>. En la siguiente tabla podremos evidenciar los rangos y las categorías de concentración de carbono en el aire.

Límites numéricos de cada categoría del IQCA ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )

Rango	Categoría	CO <sub>2</sub>
0 – 50	Nivel deseable	0 – 5.000
51 - 100	Nivel aceptable	5.001 – 10.000
101 – 200	Nivel de Preocupación	10.001 – 15.000
201 – 300	Nivel de Alerta	15.001 – 30.000
301 – 400	Nivel de Alarma	30.001 – 40.000
401 – 500	Nivel de Emergencia	Mayor a 40.000

<sup>46</sup> <http://remmaq.corpaire.org/paginas/articulos/iqca.pdf> acceso: miércoles 22 de junio.

Estos índices son sacados de igual manera del TULAS, se encuentran en la Sección 4.1.3.1. Si bien es cierto que existen estos niveles de contaminación, su función primordial es identificar la calidad del aire para beneficio de la salud de los quiteños. Sin embargo, no se evidencia en la práctica que exista un monitoreo exclusivo del gas carbono, por lo que no se cuenta con índices reales de la contaminación a causa de este gas.

### **2.5.2 Listado de normas afines a la materia ambiental**

Además de las leyes antes presentadas, existen otros cuerpos normativos que forman parte de todo lo que representa la legislación ambiental en el Ecuador. También existen otro tipo de leyes que a pesar de no tener carácter ambiental, sí reconocen una protección a ciertas áreas protegidas debido a la actividad que regulan. De manera enunciativa encontramos las siguientes normas:

- Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre
- Ley de Aguas
- Ley de Minería
- Ley de Hidrocarburos
- Ley de Régimen del Sector Eléctrico
- Código Penal (Delitos contra la Naturaleza)<sup>47</sup>.

### **2.6 Tipos de tributos**

Haciendo un breve análisis de la terminología tributaria necesaria para entender la protección fiscal ambiental, partiremos con la definición del elemento por naturaleza más útil para perseguir los fines de este trabajo, el tributo. Según el Dr. Gustavo Durango Vela, se puede definir al tributo como:

Una prestación, que generalmente se hace en dinero, que el Estado en el ejercicio de su poder de imperio exige a los habitantes del territorio donde

---

<sup>47</sup> Documento entregado en clases de Introducción al Derecho Ambiental. R. CRESPO. *Los medios de acceso a la justicia ambiental*.

ejerce soberanía, con objeto de obtener recursos materiales, que los va a utilizar en el cumplimiento de sus objetivos<sup>48</sup>.

En la misma línea que la del autor anterior, Alejandro Menéndez define al tributo “como una obligación legal y pecuniaria, fundamentada en la capacidad económica del deudor, establecida a favor de un ente público”<sup>49</sup>. Con estas definiciones podemos decir de forma concreta que el tributo es la prestación pecuniaria que los contribuyentes se ven obligados a cumplir en los casos previstos por la Ley. Se pueden identificar 3 tipos de tributos según la legislación ecuatoriana: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora<sup>50</sup>.

### **2.6.1 Impuestos**

Los impuestos son una prestación de valores pecuniarios exigidos por el Estado a quienes mediante una ley se señalan como personas obligadas a pagar como consecuencia de haberse verificado el cumplimiento del hecho previsto en la norma como generador del impuesto<sup>51</sup>. Cabe mencionar que según la primera parte del art. 301 de la Constitución ecuatoriana “sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos”. Esto quiere decir que existe un tema de reserva de ley para el tema de impuestos.

### **2.6.2 Tasas**

---

<sup>48</sup> Op.cit. p20, p. 31.

<sup>49</sup> A. MENÉNDEZ MORENO. *Derecho Financiero y Tributario*. Madrid: Editorial Lex Nova, 2004. p. 149.

<sup>50</sup> El inciso final del art. 1 del Código Tributario ecuatoriano establece: “Para estos efectos, entiéndese por tributos los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora”.

<sup>51</sup> De forma clara y precisa el Modelo de Código Tributario para América Latina establece en el art. 10 la definición de impuesto al decir que “es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente”.



De acuerdo con el Código Tributario Modelo para América Latina implican la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado<sup>52</sup>. La definición, bajo mi punto de vista, más precisa para entender a las tasas es la siguiente:

La tasa se caracteriza y se diferencia del resto de los tributos porque su hecho imponible se delimita en torno a una actividad administrativa que afecta o beneficia de modo especial a aquellos a quien va dirigida, de forma que es posible calcular la medida en que cada uno de ellos se ve afectado o beneficiado por la actividad estatal y adecuar a esta medida la cantidad a pagar por cada uno, teniendo en cuenta el coste del servicio prestado o el valor de la prestación o el beneficio obtenido<sup>53</sup>.

Así, por ejemplo, si el Estado decide prestar un servicio de transporte público puede exigir de cada usuario una tasa. Naturalmente se puede pedir a este usuario un precio por el servicio. Este ejemplo nos permite diferenciar algo que en la doctrina comúnmente se debate, y es el hecho de la diferencia entre tasa y precio. Sencillamente podemos diferenciar que la tasa es un tributo, por ende, es una obligación impuesta de forma legal, y el precio constituye una prestación que se origina por la voluntad de las partes, en otras palabras, su fuente es contractual. Finalmente, la segunda parte del art. 301 de la Constitución ecuatoriana establece que “sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.

### **2.6.3 Contribuciones especiales o de mejora**

En ciertos casos, la Administración pública realiza actividades dirigidas, directa e inmediatamente, a satisfacer una necesidad colectiva, y como resultado de determinada actuación ciertos sujetos reciben un beneficio adicional. De forma más precisa podemos citar la definición de contribuciones especiales establecida en el art. 26 de la L.G.T española:

---

<sup>52</sup> C. GARCÍA COSTA. *Apuntes sobre fiscalidad ambiental*. Artículo publicado en la Serie de Estudios Jurídicos num. 27 de la UASB .Quito: Corporación Editora Nacional, 2006. p. 132

<sup>53</sup> J.J. FERREIRO LAPATZA. *Derecho Tributario: parte especial, sistema tributario, los tributos en particular*. Madrid: MARCIAL PONS Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 2000. p. 131-132.

Contribuciones especiales son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.

El ejemplo más utilizado en la doctrina es el hecho de la construcción de una carretera. Si bien es cierto que la sociedad en general se beneficia de la construcción de vías que conecten al país, se favorece de manera adicional a las personas propietarias de los terrenos colindantes debido al valor adicional que pudieren obtener esos terrenos. En el ámbito de la protección ambiental su financiación, recae sobre aquellos sujetos cuya conducta provoca el establecimiento del servicio de saneamiento, recogida de ciertos residuos aunque en muchas ocasiones no exista un beneficio directo o aumento en el valor de sus bienes. La suerte de este tipo de tributo es la misma que la establecida para las tasas.

Otro aspecto que se puede destacar, cumpliendo una misión estrictamente informática, como parte de la fiscalidad ambiental en este punto referente a los tipos de tributos, que es además muy aplicado en la actualidad, es el referente al uso del “canon”, de mucha importancia en especial dentro de la Comunidad económica Europea, pues a través de éste se gravan determinadas actividades contaminantes y así los responsables colaboran en el pago de los gastos necesarios para controlar la contaminación a los niveles exigidos por la Administración o por tratar de evitarla, pueden también contribuir con la administración para pagar el coste que ésta asumió por ofrecer ese servicio. Muchas legislaciones al canon lo han asumido de forma análoga con las tasas, pero se utilizan cuando su recaudación y aplicación la efectúa un organismo autónomo.

Ahora bien, después de haber entendido el concepto de las figuras tributarias aplicables al presente análisis, es necesario saber por qué tiene que ser visto también como una medida de protección ambiental y no sólo para mantener las definiciones y principios clásicos de los tributos. Creo que no existe forma más contundente para argumentar a favor de este punto que usar la opinión de María Teresa Estevan que expresa:

Algunos autores como Ulrich Beck han calificado a las sociedades contemporáneas como “sociedades del riesgo”, es decir, como sociedades caracterizadas por estar expuestas a múltiples amenazas, a las que deben hacer frente de manera permanente a fin de evitar peligros que las pueden llevar en poco tiempo a su declive o incluso a su desaparición. Entre los máximos riesgos de nuestras sociedades se encuentra, sin duda alguna, el que tiene que ver con el medio ambiente<sup>54</sup>.

Es innegable que la normativa dentro de nuestro sistema jurídico debe estar encaminada a la protección del medio ambiente de una forma real y concreta, adoptando justamente conductas que hagan cumplir lo establecido en los preceptos constitucionales mencionados en el capítulo anterior de este trabajo. Las prácticas contaminantes deben empezar a frenar de forma urgente ya que los daños ambientales están causando que el equilibrio en la naturaleza se pierda, lo que conlleva a desastres naturales de gran magnitud. Por esa razón, no se puede esperar tanto tiempo en empezar a adoptar mecanismo de control y sanción para las actividades humanas que menoscaben los derechos del medio ambiente ya que la sociedad de riesgo ve la mayor de sus amenazas reflejada en el deterioro constante de los recursos naturales indispensables para la vida, como lo es el aire en este caso determinado que sufre a consecuencia de las emisiones de los gases de efecto invernadero, en especial del carbono. Por tal razón, los impuestos deben cumplir con la misión de satisfacer las necesidades de los ciudadanos con respecto a las amenazas que no están siendo controladas, y que mayor amenaza que la contaminación indiscriminada sin ser objeto de sanción.

#### **2.6.4 Naturaleza Tributaria de los tributos encontrados en la normativa ambiental**

Nuestra legislación ambiental, a través del TULAS promulgado en el año 2003, establece el sistema de tasas por los servicios que presta el Ministerio del Ambiente y por el uso y aprovechamiento de bienes nacionales que se encuentran bajo responsabilidad de esa Secretaría. En el Libro IX de la segunda parte del TULAS, en el art. 1 se establece que: Mediante el presente acuerdo ministerial se fijan las tasas por los servicios que presta el

---

<sup>54</sup> M.T. ESTEVAN BOLEA. *Evaluación del Impacto Ambiental*. 2da. Edición. Madrid: Fundación MAPFRE, 1989, p. 77.

Ministerio del Ambiente y otros valores que recauda este Ministerio. De forma más explícita, se establecen en la misma sección del anterior, en el art. 11 las tablas de las diferentes tasas que cobra el Ministerio de Ambiente por sus actividades. Entre ellas están justamente los análisis técnicos de evaluación de impacto ambiental, y también el otorgamiento de licencias.

## **CAPITULO III**

### **EL IMPUESTO A LAS EMISIONES DE CARBONO**

Después de haber presentado los fundamentos tanto de hecho como de derecho que respaldan la iniciativa de introducir un impuesto sobre las emisiones de carbono en

nuestro ordenamiento jurídico, además de haber examinado la legislación ambiental vigente en Ecuador hasta la fecha, es necesario en este punto empezar a delinear las características y demás circunstancias que conciernen para crear este tipo de impuesto<sup>55</sup>. Para iniciar, volvamos con la norma del art. 300 de la Constitución para analizar los principios que quedaron pendientes en el capítulo I de este trabajo, y que nos ayudarán a situarnos en el espacio preciso para entender la configuración del impuesto aquí propuesto<sup>56</sup>. Cabe decir, que en este capítulo lo relevante es el análisis tributario que se le da a la iniciativa del impuesto ya que en los capítulos anteriores se abordó, casi en su totalidad, las posturas ambientales vinculadas a la presente propuesta.

### 3.1 Principios Tributarios<sup>57</sup>

El primer inciso del art. 300 de la Constitución establece: “El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria”. Acerca de los principios tributarios presentes en las constituciones, García Novoa declara que: “la constitucionalización del fenómeno tributario, supuso, entre otras cosas, la elevación de

---

<sup>55</sup> Pedro Herrera al respecto del impuesto opina: “El impuesto es una opción abierta para los países comprometidos en reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, por ejemplo, mediante el Protocolo de Kyoto. Así, el objetivo no es solo contribuir a disminuir la incidencia del CO<sub>2</sub> en el cambio climático, sino también en reducir la dependencia de muchos países de los combustibles fósiles y progresar hacia una economía ecológicamente sostenible”. P. HERRERA MOLINA. *Derecho Tributario Ambiental: la introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario*. Madrid: Editorial Marcial Pons, 2000. p. 33.

<sup>56</sup> El profesor Simón Costa señala que uno de los requisitos que debe cumplir un conjunto de normas jurídicas para alcanzar la consideración de rama jurídica autónoma o independiente es la existencia de principios jurídicos propios. Al referirse a los principios se pregunta si pueden considerarse normas jurídicas, al respecto opina: “Desde un punto de vista lógico, la respuesta tiene que ser afirmativa. Por una parte, si entendemos por norma jurídica toda regla de conducta imperativa que pretende realizar una cierta justicia, los principios generales del derecho reúnen, evidentemente, tales requisitos. Se descubre en ellos el carácter de regla de conducta y solamente sería discutible en este punto la identidad del destinatario de los mismos. No ofrece duda su imperatividad. Respecto a su relación con la justicia es, en principio, más plena que la que puede predicarse de una norma jurídica. En cierto modo, los principios son los depositarios de la Justicia; su adherencia a ellos es mayor que la que puede presentar una norma jurídica”. S. COSTA. *El derecho financiero y la ciencia jurídica*. Madrid: Publicaciones del Real Colegio de España, 1985, p. 187.

<sup>57</sup> Además del art. 300 de la Constitución, el Código Tributario también establece en su art. 5 los principios tributarios aplicables: “ El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad.”

los principios tributarios a la condición de principios constitucionales y por tanto la atribución a los mismos de las notas de valor normativo que estos últimos ostentan"<sup>58</sup>.

### 3.1.1 Principio de Legalidad/Reserva de Ley

Si bien es cierto que el art. 300 de la Constitución no hace referencia a ninguno de estos dos principios, el art. 5 del Código Tributario sí lo hace. Además, su análisis es totalmente importante ya que el principio de legalidad es el pilar del Estado de Derecho. En primer lugar, es necesario hacer la referencia de que hay muchos quienes confunden entre sí a los principios de legalidad y de reserva de ley. Por tal razón, se debe aclarar que son principios diferentes, pero que en el ámbito tributario son indudablemente complementarios. El principio de legalidad lo podemos evidenciar en el art. 76 de la Constitución en su numeral tercero que dice:

Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

Por otro lado, y para entender la diferencia con el principio de reserva de ley, el art. 301 de la Constitución establece que:

Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup>Cfr. C. GARCÍA NOVOA. *El derecho del contribuyente a la tipicidad*. Bahía de San Salvador: XX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, diciembre 2000.

<sup>59</sup> El art. 3 del Código Tributario contiene casi todos los elementos que vimos en la norma constitucional citada. De esta manera, en el Código Tributario se dispone que: " Sólo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos. No se dictarán leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley".

Para comprender mejor el tema de la reserva de ley en materia tributaria el art. 4 del Código Tributario también hace referencia a él y estipula que:

Las leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código.

Como vemos, tanto el principio de legalidad como el de reserva de ley están regulados en nuestro sistema jurídico. En materia tributaria, como ya se dijo, estos principios tienen mucha relación y es debido a que para la creación de un tributo se tiene que reunir los presupuestos que estos principios traen, caso contrario el tributo puede caer en la ilegalidad o en la inconstitucionalidad.

### **3.1.2 Principio de Generalidad**

Este principio lo que trata de hacer es que los tributos se extiendan hacia todo aquel que tenga una capacidad contributiva. El nacimiento del principio de generalidad en materia tributaria se produce a través de la superación de la sociedad estamental que caracterizaba al régimen anterior a la Revolución Francesa, dando lugar así a un nuevo orden social basado en un nuevo criterio de reparto de las cargas tributarias. Al respecto, Casás opina:

El principio de generalidad en materia tributaria encuentra sus raíces en la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 26 de agosto de 1789, en la cual se impulsó la eliminación de privilegios e inmunidades fiscales del Viejo régimen, como de toda otra discriminación no basada en la capacidad económica de las personas<sup>60</sup>.

En pocas palabras, el principio de generalidad se resume en que se debe observar la capacidad económica de cada contribuyente para delimitar el monto que con base a esa capacidad pueda el contribuyente asimilar determinado impuesto y así cumplir con su obligación. A este punto cabe decir que el numeral 15 del art. 83 de la Constitución establece que es responsabilidad de los ecuatorianos el “cooperar con el Estado y la

---

<sup>60</sup> J.O. CASÁS. *El principio constitucional de generalidad en materia tributaria*. Revista Iberoamericana de Derecho Tributario, núm. 1, 1996. p. 167.

comunidad en la seguridad social, y pagar los tributos establecidos por la ley”. De esta forma, el principio de generalidad se constituye en un limitante para la creación o modificación de los distintos tributos que se encuentren en determinada legislación. En igual sentido, y como lo sostiene Rodríguez Bereijo, “el principio de generalidad constituye un mandato dirigido al legislador para que al tipificar los hechos imposables de los distintos tributos agote, en lo posible, todas las manifestaciones de la capacidad económica, buscando la riqueza en donde verdaderamente se encuentra”<sup>61</sup>.

Hay que también tener en claro que el principio de generalidad, muy asociado con el de igualdad, no es absoluto. En otras palabras, la misma Constitución establece que existen sectores sociales que gozan de una situación privilegiada en relación al pago de tributos. Así pues, veamos lo que el numeral 4 del art. 57 establece sobre los derechos que se les reconoce a las comunidades indígenas: “Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos”. Otro ejemplo de las excepciones a los principios de generalidad e igualdad nos lo trae el numeral 5 del art. 37 cuando se hace mención de los derechos de la tercera edad, se les reconoce exenciones en el régimen tributario. Finalmente, también los discapacitados gozan de una situación privilegiada reconocida en el numeral 4 del art. 47. Una respuesta lógica para la existencia de estas excepciones nos la brinda el Dr. Gustavo Durango al decir que algunas de dichas excepciones responden a un sentido de evidente solidaridad, como en el caso de las personas de la tercera edad y los discapacitados; y por otro lado las excepciones a dichos principios también reflejan un sentido de tardía compensación por la “contribución de indígenas”, tributo que estuvo vigente en la Colonia y a principios de la República<sup>62</sup>.

Tampoco debemos confundir el principio de generalidad con el principio económico tan estrechamente conectado, es decir, con la capacidad económica del

---

<sup>61</sup>Cfr. A. RODRÍGUEZ BEREIJO. *Los principios de la imposición en la jurisprudencia constitucional española*. Madrid: CIVITAS, 1998. p. 613

<sup>62</sup> Op.cit p 20. Pág. 115.



contribuyente<sup>63</sup>. Por un lado, el primero responde a la pregunta de a quién se grava y el segundo ayuda a responder la pregunta de cómo se grava. De forma clara el profesor Calvo Ortega responde a esas inquietudes y dice:

La respuesta hoy en los modernos ordenamientos es que quedan sometidos al poder tributario todos los sujetos sin excepción (generalidad) y que la forma y la cuantía de la tributación se determina atendiendo a la renta, patrimonio, consumo de los mismos sujetos pasivos (capacidad económica)<sup>64</sup>.

En definitiva, en razón de este principio, el legislador ecuatoriano ha establecido de manera expresa que todos, sean nacionales o extranjeros, están obligados a contribuir para satisfacer los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica.

### 3.1.3 Principio de Progresividad

Este principio se relaciona mucho con el anterior. Tienen una interconexión directa a la hora de elaborar un tributo. De acuerdo con Uckmar, son numerosas las teorías que se desarrollaron para tratar de demostrar el fundamento científico del impuesto progresivo, las cuales se vinculan estrechamente con el concepto de sacrificio y la decreciente utilidad marginal de las riquezas<sup>65</sup>. De acuerdo a esta postura, podemos decir que el principio de progresividad refleja más un concepto político que técnico. La razón a la afirmación anterior radica en que la progresividad hace prevalecer el criterio de equidad y tiene por objeto hacer más justo el sistema tributario para los contribuyentes. Se busca atender la verdadera capacidad contributiva de las personas, de tal manera que quien tenga más capacidad contributiva debe asumir una obligación mayor en cuantía que una persona con menor capacidad. Siguiendo a Plazas Vega, el impuesto es progresivo cuando a mayor base liquidable, corresponde mayor alícuota, de manera que, conforme al principio de justicia, a mayor capacidad contributiva, mayor incidencia con el impuesto en

---

<sup>63</sup> Según Sainz de Bujanda, el principio de capacidad económica “supone en el sujeto tributario la titularidad de un patrimonio o de una renta, aptos en calidad y en cantidad para hacer frente al pago del impuesto, una vez cubiertos los gastos vitales del sujeto. F. Sainz de Bujanda. *Hacienda y Derecho Tomo III*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1963. p. 190.

<sup>64</sup>R. Calvo Ortega. *Curso de Derecho Financiero y Tributario*. Madrid: CIVITAS, 2000. p. 89

<sup>65</sup>V. Uckmar. *Principios Comunes del Derecho constitucional Tributario*. Bogotá: Editorial Temis, 2002. p. 66

términos absolutos y relativos<sup>66</sup>. El principio de progresividad parece estar más vinculado con temas de hacienda pública y ha sido explorado con mayor frecuencia por los economistas, cuando abordan temas relacionados con la distribución inequitativa de la riqueza.

La doctrina jurídica, que aborde este campo, ha considerado en varios de sus representantes que el principio de progresividad no es distinto ni se opone al principio de igualdad. También se lo ve como una manifestación más del principio de capacidad contributiva. Este principio se lo ve presente en nuestra legislación tributaria en varias secciones. Por ejemplo, en el art. 36 de la Ley de régimen Tributario Interno se fijan las tablas progresivas para el cobro del impuesto a la renta. En esta norma se ve reflejado de forma directa el concepto del principio de progresividad ya que quien tiene una base imponible mayor, el valor del impuesto a pagar también es mayor.

### **3.1.4 Principio de Eficiencia**

Este principio tiene dos dimensiones en la cual su aplicación es necesaria. Por un lado, el principio de eficiencia debe estar enfocado hacia la técnica legislativa al momento de crear el tributo. En otras palabras, el legislador tiene que tener la capacidad necesaria para crear un impuesto que se adapte a las necesidades del Estado con a motivación necesaria para que la sociedad responda a esa imposición. Sobre esta dimensión del principio, Alfredo Lewin opina:

En cuanto a su diseño, un impuesto es eficiente en la medida en que genera pocas distorsiones económicas. También lo es, aunque desde otro punto de vista, el impuesto que permite obtener la mayor cantidad de recursos al menor costo posible. En el primer caso, se toma en consideración el impacto general que produce una carga fiscal sobre el escenario económico mientras que en el segundo se valora exclusivamente los resultados de la carga fiscal en cuestión<sup>67</sup>.

La opinión del autor citado nos ayuda para entender cómo se debe instaurar la política de protección ambiental a través del impuesto a las emisiones de carbono. Sin duda, esta

---

<sup>66</sup> M. PLAZAS VEGA. *Derecho de la hacienda pública y el Derecho tributario Tomo II*, Bogotá: Editorial Temis, 2005. p. 75

<sup>67</sup> A. LEWIN FIGUEROA. *Principios constitucionales del Derecho Tributario*. Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2002. p. 55.

iniciativa tendrá que tener en cuenta el hecho de que no puede convertirse en una carga que llegue a desestimular a los contribuyentes por la carga que pudieran sufrir. Este tema será retomado posteriormente al momento de establecer las características del impuesto aquí propuesto.

La otra vertiente de este principio está dirigida hacia la administración pública encargada de controlar y recaudar los tributos. Para ser que nuestro ordenamiento jurídico le pone mucho más énfasis a este aspecto del principio de eficiencia, ya que se encuentran varias normas que se basan en este principio recogidas en diferentes leyes. Por ejemplo, y partiendo de la norma suprema, el numeral 25 del art. 66 de la Constitución dispone que todos los ecuatorianos tenemos “el derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características”.

El art. 227 de la Constitución, en el cual se establecen los principios que rigen a la administración pública, está también mencionado el principio de eficiencia como pilar de las actuaciones de ésta. Así mismo, el art. 7 del Código tributario establece que:

Sólo al Presidente de la República, corresponde dictar los reglamentos para la aplicación de las leyes tributarias. El Director General del Servicio de Rentas Internas y el Gerente General de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, en sus respectivos ámbitos, dictarán circulares o disposiciones generales necesarias para la aplicación de las leyes tributarias y para la armonía y eficiencia de su administración.

Como se evidencia en las normas citadas, la eficiencia que busca nuestro ordenamiento jurídico es la eficiencia en la calidad del servicio que la administración pública provee a los ciudadanos. Sin embargo, esto no quiere decir que nuestra legislación también deba cumplir con la eficiencia aplicada a la generación de tributos como se vio anteriormente.

### **3.1.5 Principios de Simplicidad Administrativa/Irretroactividad/Equidad y Transparencia**

Sin restar importancia a los principios restantes de los mencionados en el art. 300 de la Constitución, el análisis de los mismos es menos complejo por lo que se hará de manera breve y conjunta.

Empezando con el principio de simplicidad administrativa, lo podemos ver reflejado en el art. 73 del Código Tributario que dice: “La actuación de la administración tributaria se desarrollará con arreglo a los principios de simplificación, celeridad y eficacia”. Lo que entendemos por simplicidad administrativa es el especial cuidado que la administración debe tener al momento del desarrollo de un trámite o gestión, es decir, hacer los procedimientos más sencillos para los contribuyentes.

El principio de irretroactividad también está regulado no solo en la Constitución y el Código Tributario, como ya lo vimos, sino también en el Código Civil, norma que trae una definición muy simple y precisa sobre este principio. El art. 7 del CC establece que “la ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo”. De esta manera vemos que los tributos tienen que tener una vista hacia el futuro cuando sean aplicados en un principio<sup>68</sup>.

Ahora bien, el principio de equidad está estrechamente vinculado con el de igualdad. Aplicando la concepción de este principio en materia tributaria, lo podemos entender como el hecho de que cada contribuyente sea tratado con igualdad, sin crear privilegios. En el Ecuador, hasta se llegó a promulgar la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, publicada en el suplemento del Registro Oficial # 242 del 29 de diciembre de 2007. Para entender la lógica que tiene el principio de equidad me parece útil usar las palabras de Juan Fernando Álvarez que opina al respecto:

La contribución a la financiación de las cargas públicas debe hacerse respetando los principios de justicia y equidad tributaria, y esto es lo que explica el por que no se puede exigir el pago a personas que carezcan de capacidad contributiva, y que de llegar a existir ésta, a igual capacidad de pagos se debe establecer una carga igual (equidad horizontal) y a mayor

---

<sup>68</sup> Es necesario decir que el art. 311 del Código Tributario al mismo tiempo que establece la irretroactividad en la normativa fiscal, también nos trae excepciones a este principio: “Las normas tributarias punitivas, sólo regirán para el futuro. Sin embargo, tendrán efecto retroactivo las que supriman infracciones o establezcan sanciones más benignas o términos de prescripción más breves, y se aplicarán aun cuando hubiere sentencia condenatoria no ejecutada ni cumplida en su totalidad, conforme a las reglas del derecho penal común.

capacidad de pago, debe existir una contribución más que proporcional, es decir, progresiva (equidad vertical)<sup>69</sup>.

Finalmente, el principio de transparencia lo que con lleva es la importancia para los contribuyentes de saber que el pago hecho por razón de tributos sea bien empleado. Esto implica que la gestión y recaudo de los tributos deben estar totalmente interconectados para saber a dónde se dirigen los fondos recaudados. De esta manera, si tenemos una administración transparente en el manejo de los recursos recaudados y en la forma de distribuirlos, ello incentiva a la contribución social voluntaria y se evita la evasión.

Después de haber analizado los principios que rigen el sistema tributario en el Ecuador, es necesario resumir que tanto los principios de generalidad, igualdad y progresividad constituyen un pilar básico en materia de distribución de la carga tributaria. Estos servirán de mucho más adelante al momento del análisis de la configuración del impuesto a las emisiones de carbono.

### **3.2 Tipos de Impuestos**

Para continuar con el enfoque tributario de la presente propuesta, se debe distinguir entre dos tipos de impuestos que existen. Para ello, ya podemos decir que la política fiscal ecuatoriana se inclina por un tipo en específico, el cual es mencionado en el art. 300 de la Constitución cuando establece que se priorizarán los impuestos directos y progresivos. Si bien es cierto que en la doctrina podemos encontrar una clasificación mayor a la que aquí se propone, por ejemplo, clasificaciones derivadas de la consideración económica, administrativa o territorial del impuesto. Sin embargo, la presente clasificación es la que en la mayor gama de obras tributarias se encuentra.

#### **3.2.1 Impuestos Directos**

---

<sup>69</sup> J. F. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ. *Gestión tributaria a través de particulares: Apuntes críticos sobre el caso colombiano*, en Boletín del Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario número 10. p. 3.

Este tipo de impuestos son los que gravan las manifestaciones inmediatas de riqueza; son aquellos en los que el contribuyente consta en padrones, catastros o registros<sup>70</sup>. Otra de las características de este tipo de impuestos es que su obligación se considera personalísima ya que para estas figuras el pago no puede ser transferido a un tercero, debe ser pagado por el sujeto que generó el nacimiento de la obligación tributaria<sup>71</sup>. Los ejemplos más comunes de este tipo de imposición son el impuesto sobre la renta, el impuesto a las sucesiones<sup>72</sup> y los impuestos prediales que su regulación es facultad de los gobiernos autónomos seccionales.

### **3.2.2 Impuestos Indirectos**

Impuesto indirecto o imposición indirecta es el impuesto que grava el consumo. Su nombre radica en que no afecta de manera directa los ingresos de un contribuyente sino que recae sobre el costo de algún producto o servicio<sup>73</sup>. El impuesto indirecto más reconocido es el impuesto al valor agregado (IVA)<sup>74</sup> el cual constituye una parte importante de los ingresos tributarios en muchos países del mundo.

### **3.3 Impuesto a las emisiones de Carbono**

Ha llegado el momento en el que se presenta la propuesta de forma concreta. Para eso, se debe conocer los elementos que integrarían el impuesto a las emisiones de carbono. Además, se presentará una idea del diseño que podría tener esta iniciativa. Finalmente, se propondrá fines que considero merece tener una política ambiental de este

---

<sup>70</sup> A. AMATUCCI. *Tratado de Derecho Tributario*. Bogotá: Editorial Temis, 2001. p. 47

<sup>71</sup> El art. 15 del Código Tributario define lo que es la obligación tributaria en los siguientes términos: “Es el vínculo jurídico personal, existente entre el Estado o las entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables de aquellos, en virtud del cual debe satisfacerse una prestación en dinero, especies o servicios apreciables en dinero, al verificarse el hecho generador previsto por la ley”.

<sup>72</sup> El art. 1 de la Ley de régimen Tributario Interno establece: “Establécese el impuesto a la renta global que obtengan las personas naturales, las sucesiones indivisas y las sociedades nacionales o extranjeras, de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley”.

<sup>73</sup> G. ATALIBA. *Elementos del Derecho Tributario*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1977.p. 89.

<sup>74</sup> El art. 52 del Código Tributario define lo que es el IVA: Se establece el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que grava al valor de la transferencia de dominio o a la importación de bienes muebles de naturaleza corporal, en todas sus etapas de comercialización, así como a los derechos de autor, de propiedad industrial y derechos conexos; y al valor de los servicios prestados, en la forma y en las condiciones que prevé esta Ley.

nivel, siguiendo las mismas normas constitucionales que presentan incentivos para la realización de nuevas tendencias para el desarrollo sustentable.

### **3.3.1 Características**

Las características que merecen ser analizadas a estas alturas son las que tienen que ver con el nacimiento del impuesto y el tipo de impuesto que sería, al igual que otros detalles. También será interesante presentar el debate que se crea cuando se quiere definir si un impuesto de naturaleza ambiental recae o no en lo que se conoce como tributos extrafiscales.

#### **3.3.1.1 Reserva de Ley**

Empezando con la primera, el nacimiento de un impuesto tiene que seguir la suerte que ya se ha visto en normas citadas a lo largo de este capítulo. Esto es, que al tratarse de un impuesto, por motivo de reserva de ley, su nacimiento se deberá a que inicialmente sea el Ejecutivo quien proponga a la Asamblea un proyecto de esta magnitud, para que se debata sobre él. Por lo cual será en dicho poder de Estado en donde los primeros pilares de esta iniciativa se desarrollen.

#### **3.3.1.2 Tipo del impuesto**

No podría ser de otra forma, el impuesto a las emisiones de carbono tiene que ser un impuesto indirecto y progresivo. Tendrá la característica de indirecto ya que como vimos, este tipo de tributo se grava sobre el consumo. Por ejemplo, los automóviles al momento de consumir los combustibles, se gravaría esa conducta. Sin embargo, en este tipo de impuesto van de la mano lo que es el consumo y la contaminación. Aquí podemos argumentar que las actividades en donde se emite el gas carbono, estarían consumiendo un recurso natural renovable como es el aire. Por esa razón, la responsabilidad ambiental genera que los consumidores del mencionado suministro natural sufran de una imposición fiscal. Sobre la progresividad se hará mención más adelante cuando se presente el posible diseño que debería tener este impuesto.

Ya vimos la diferencia que hay entre los tipos de tributos existentes. Creo oportuno hacer una ampliación de ello y a este punto hay que hacer una distinción clara entre impuesto y tasa. Esta distinción se basa en la naturaleza fiscal de las figuras utilizadas y tiene que ver con sus elementos estructurales. Así, las tasas pretenden financiar el coste de un determinado servicio público, mientras que los impuestos carecen de una finalidad financiera directa, no tienen una contraprestación. Por lo tanto, cuando una figura tributaria tenga una finalidad proteccionista no existe un servicio proveído, por lo tanto la manera más eficiente de cumplir con la protección es a través de un impuesto.

### **3.3.1.3 Efecto regresivo**

Una cuestión controvertida sobre el impuesto a las emisiones de carbono es sobre las desventajas de un impuesto ambiental, ya que su introducción al ordenamiento jurídico podría tener efectos regresivos en la carga fiscal de los ciudadanos. Sin embargo, los propios ingresos volverían de una forma u otra a los ciudadanos, de manera que lo que es una posible desventaja desde el punto de vista distributivo podría convertirse en una ventaja. Al respecto debemos recordar el principio de eficiencia del tributo, porque justamente si es eficiente no tendría por que ser el causante de ningún efecto regresivo. Como bien expresa Claudio Costa García en su publicación, cuando cita a Aimee Figueroa que dice:

La finalidad del tributo ambiental es, desde la perspectiva económica, internalizar la externalidad, que el contaminador asuma su costo ambiental y no lo transfiera a la sociedad. Por ello, la finalidad ambiental del tributo, desde la perspectiva del derecho, es obligar al sujeto pasivo al pago por un hecho imponible que denote capacidad económica vinculada a un elemento ambiental, bien sea por su consumo o por su deterioro, en una correspondencia entre el beneficio económico y el coste ambiental<sup>75</sup>.

Para terminar existen varios ejemplos, en las legislaciones internacionales donde ya se aplican imposiciones fiscales ambientales, en los que efectivamente se refleja ventajas para los contribuyentes este tipo de tributos. En Suiza la recaudación de distintos impuestos

---

<sup>75</sup> A. FIGUERO. *Los instrumentos económicos – fiscales para la protección ambiental: virtudes y vicios*. Citado por Op.cit. p.42. p. 119.



ambientales (combustible doméstico y azufre) se devuelve mediante una reducción per cápita en el seguro médico; mientras que en Holanda el tipo de diseño del impuesto a los pequeños usuarios de energía, que se aplican con un mínimo de consumo exento, la forma de compensación es mediante la reducción del impuesto sobre la renta y otro tipo específico de contribuciones sociales de ese país<sup>76</sup>.

#### **3.3.1.4 Efectos distributivos del impuesto<sup>77</sup>**

La cuestión de los efectos distributivos de los impuestos ecológicos tiene dos aspectos fundamentales. El primero es cómo se distribuye la carga fiscal. Una primera posibilidad es financiar proyectos ambientales para mejorar la efectividad de las políticas. Este tema será abordado cuando se presente la propuesta para canalizar los fondos recaudados por razón del impuesto a las emisiones de carbono. Otra posibilidad es reducir otros ingresos públicos, alternativa que se suele asociar con el término “reforma fiscal ecológica”<sup>78</sup>; en dicho caso los efectos dependerán del grado de disminución que exista sobre los otros tributos.

El segundo aspecto es quién se ve beneficiado por los efectos del impuesto. En problemas globales, como el del cambio climático, no sólo se afectan los habitantes de un país determinado sino también los ciudadanos de todo el planeta. Los primeros beneficiados serían justamente los ciudadanos del mundo que verán la disminución del consumo de carbono a mediano y largo plazo. No podemos olvidar a las generaciones futuras, que se verían beneficiadas por políticas ambientales que buscan el desarrollo sustentable.

#### **3.3.1.5 Naturaleza extrafiscal del impuesto**

---

<sup>76</sup> E. MORENO TRUJILLO. *La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro* Barcelona: J.M. Bosch Editor, 1991. p. 77.

<sup>77</sup> Un análisis más a profundidad sobre este tema se encuentra en: Emilio Padilla Rosa. *Las propuestas para un impuesto europeo sobre el CO2 y sus potenciales implicaciones distributivas entre países*. <http://www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Ecologica/Padilla%20Emilio%20202.PDF>. Acceso realizado el 8 de abril de 2011.

<sup>78</sup> Término extraído de la obra: Cfr. A. Sterling. *La protección fiscal del medio ambiente: aspectos económicos y jurídicos*. Madrid: Marcial Pons Ediciones jurídicas y Sociales S.A., 2002. p. 3.

La actuación del Estado no se limita a la obtención de recursos para el gasto público, su participación también entra en la esfera del desarrollo político, social y económico mediante la creación de tributos con fines extrafiscales. Al momento de que un impuesto se aparta de su función recaudatoria, estamos frente a un impuesto extrafiscal. Esa es la característica del impuesto a las emisiones de carbono ya que su finalidad no es solo recaudar ingresos para el Estado, sino también cumplir con políticas de desarrollo sustentable. Según José Gonzáles Márquez:

Cabe un amplio uso del instrumento tributario con fines no fiscales, siempre que el objetivo perseguido en él sea de carácter incentivador y no meramente penalizador; de este modo, para que adquieran total validez en el ordenamiento, deben cumplir con los requisitos de gravar un hecho lícito y no constituir una carga exagerada para los contribuyentes<sup>79</sup>.

Con esta opinión, queda claro que la naturaleza de las contribuciones no se limita a la obtención de ingresos. Poseen una finalidad paralela que permite al Estado cumplir con otras obligaciones como la protección ambiental. La propuesta de crear un impuesto a las emisiones de carbono cumple con el carácter de incentivar el cuidado del medio ambiente, este es fin paralelo que persigue este impuesto ya que al gravar dichas emisiones, se trata de que a mediano plazo se vaya bajando el consumo, por ejemplo, mediante el uso de tecnología más limpia. Tampoco hay como negar que el impuesto tenga su fin recaudatorio de igual manera. Como vimos al principio, la figura del impuesto a las emisiones de carbono es una fuente innovadora que los Estados pueden adoptar para generar ingresos. Por tal razón, estoy de acuerdo con la siguiente afirmación propuesta por Tulio Rosembuj “La existencia de un tributo extrafiscal tendrá siempre como consecuencia una aportación a las arcas del Erario mientras que un tributo fiscal tendrá implícita una repercusión económica o social que contribuya a un fin extrafiscal”<sup>80</sup>. Las contribuciones ambientales, según Rosembuj, son aquellas prestaciones pecuniarias exigidas por un ente público con la finalidad principal de proteger el medio ambiente, sin

---

<sup>79</sup> J. GONZÁLES MÁRQUEZ. *La responsabilidad por el daño ambiental en México*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México DF, 2002. p. 295.

<sup>80</sup> T. ROSEMBUJ. *Los tributos y la protección del medio ambiente*. Marcial Pons: Madrid, 2002. p.245.

que esté ausente la finalidad recaudatoria<sup>81</sup>. En otras palabras, las contribuciones ambientales obedecen tanto a la necesidad de captar los recursos suficientes para destinarlos a la lucha contra la contaminación como en modificar las conductas nocivas al medio ambiente.

Nuestra Constitución establece que a través de las políticas tributarias se promoverá conductas ecológicas, sociales y económicas responsables, se complementa así un régimen tributario integral y proteccionista (art. 300). Cabe a este punto manifestar que los tributos deben perseguir ciertos fines, los cuales están recogidos en el art. 6 del Código Tributario que dice:

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.

En esencia, el principio revisado anteriormente, “quien contamina paga”, es el presupuesto que permite que existan las contribuciones de carácter ambiental. La finalidad de las contribuciones extrafiscales es la de proporcionar un beneficio político, social o económico y ese es el caso de los tributos de carácter ambiental. El impuesto a las emisiones de carbono debe ser valorado desde un punto de vista de sus ventajas y beneficios que incorpora al ordenamiento jurídico. Una vez más, la ventaja sería que el Estado ecuatoriano encuentre una fuente nueva para la recaudación de ingresos; por otro lado, el beneficio lo tenemos todos los ciudadanos que a mediano plazo podremos evidenciar un ambiente más limpio.

### **3.3.1.6 Impuesto a los Ingresos Extraordinarios**

La creación del impuesto a los ingresos extraordinarios aparece en la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria. Desde el Art. 164 al 172 se establecen las características de este impuesto directo. De forma concreta, lo que grava este impuesto son los ingresos extraordinarios que han obtenido todas las empresas que han suscrito

---

<sup>81</sup> *Ibíd.* p. 270

contratos con el Estado, siempre y cuando sea para la exploración y explotación de recursos no renovables. Sobre este impuesto, Jorge Valarezo nos trae la siguiente inquietud: “¿podría existir algún ingreso extraordinario en la etapa de exploración de un recurso renovable? La respuesta es obvia y ello no cabría, por lo que, a nuestro parecer, dicha inclusión en la norma no tendría cabida”<sup>82</sup>. Siguiendo la opinión de Valarezo, el impuesto a las emisiones de carbono no tendría nada que ver con el impuesto a los ingresos extraordinarios ya que la norma que lo define establece que este impuesto está dirigido a las empresas que exclusivamente se dediquen a explorar y explotar los recursos no renovables. El aire al ser un recurso renovable no entra en el presupuesto de este tipo de impuesto.

### **3.3.2 Elementos del impuesto**

Después de haber visto las características que tendría este impuesto, es necesario pasar a analizar los elementos constitutivos del tributo o con mayor precisión de la obligación tributaria. Básicamente son los siguientes:

#### **3.3.2.1 Hecho Generador del impuesto**

El art. 16 del Código Tributario define al hecho generador como el presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo. Para entender un poco más a fondo el tema del hecho generador cabe citar la definición del Dr. Gustavo Durango que explica:

El hecho generador o hecho imponible es el objeto material o intelectual, la actividad económica, el servicio o en general todo acto jurídico o hecho susceptible de valoración económica sometido al gravamen del tributo, el que soporta la carga y sobre el que se calcula y sirve de medida de la tributación. Tiene existencia real y material, sin cuya base no podría conceptuarse la esencia del tributo, y su efectiva realización es el fundamento constitutivo de la obligación<sup>83</sup>.

Vemos que el hecho generador es una manifestación del principio de legalidad, en el cual, no se puede sancionar algo que no este prescrito en la ley. En este caso, la ley hace

---

<sup>82</sup> J. VALAREZO. *Comentarios a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador*. Processum Ediciones: Quito, 2008. p. 215.

<sup>83</sup> Op.cit. p20. p. 165.

presupuestos que al ser verificados crean ciertas consecuencias jurídicas. Para el caso que nos compete, se debería tipificar como hecho generador del impuesto al carbono justamente las emisiones de ese gas. Todo este ejercicio es parte de la facultad determinadora que tiene la administración fiscal establecida en el art. 68 del Código Tributario. El texto del artículo que aquí se propone es el siguiente:

Constituye el hecho imponible la emisión a la atmósfera de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), que se realice desde los vehículos, entiéndase carros y motocicletas, y desde cualquier instalación fija que por su actividad emita este gas a la atmosfera.

De esta manera, se cumple con el principio de legalidad y se establece que la conducta que genera el impuesto es justamente la emisión del gas. A estas alturas, también se debería proveer de información sobre las formas que están exentas del impuesto. A continuación el texto del artículo en el cual se habla de las exenciones de este impuesto:

No estarán sujetas al impuesto las emisiones que provengan del uso del gas doméstico e industrial.

### **3.3.2.2 Sujeto Activo del impuesto**

Al sujeto activo de una relación jurídica se le considera a la persona titular del derecho que genera el crédito de la obligación. En términos de la relación tributaria, el sujeto activo va a ser siempre el Estado, sea por parte de la administración pública central o la administración pública institucional. El art. 23 del Código Tributario establece de forma clara y concreta que el sujeto activo en la relación tributaria es el ente público.

Para la presente iniciativa el ente recaudador debe ser un ente creado que reúna las características de ser especializado, de tener departamentos técnicos que una vez creado el impuesto lo continúen desarrollando y evaluando por su complejidad. Este nuevo ente puede ser una institución adscrita al Ministerio de Ambiente, porque es esta secretaria de Estado la encargada de ejercer el control ambiental en su más amplia connotación. Todas estas reformas deberán ser incluidas en la ley que se debería promulgar para introducir el impuesto a las emisiones de carbono. El posible texto que estipule el sujeto activo es el siguiente:

El sujeto activo de este impuesto es el Estado ecuatoriano que lo administrará a través del Ministerio de ambiente y la Comisión Nacional de Tránsito. Dichas entidades deberán hacer el traspaso de los valores recaudados al Servicio de Rentas Internas para que exista una uniformidad en el manejo de los ingresos.

La razón por la que creo conveniente que la Comisión Nacional de Tránsito sea uno de los entes encargados de administrar los valores recaudados es porque la forma de recaudar el impuesto sobre las emisiones que provienen de los vehículos deberá ser al momento de pagar la matrícula de los carros y motos. De esta manera, al momento de pagar la matrícula el valor por las emisiones de carbono también podría ser recaudado. Más adelante veremos la forma de este impuesto usando justamente como ejemplo a los vehículos que es de donde existen algunos datos para realizar el diseño del impuesto.

### **3.3.2.3 Sujeto Pasivo del impuesto**

El elemento contrario al sujeto activo dentro de una relación jurídica es la parte que esta obligada a cumplir con la prestación propuesta. El sujeto pasivo está definido por el art. 25 del código Tributario que dice:

Contribuyente es la persona natural o jurídica a quien la ley impone la prestación tributaria por la verificación del hecho generador. Nunca perderá su condición de contribuyente quien, según la ley, deba soportar la carga tributaria, aunque realice su traslación a otras personas.

La primera parte de este artículo nos brinda la oportunidad de distinguir que el impuesto a las emisiones de carbono tendrá dos sujetos pasivos determinados, las personas naturales que usen vehículos y por otro lado las personas jurídicas, en este caso las instalaciones fijas de todo tipo que por su actividad generen y emitan este tipo de gas. La norma podría estar redactada de la siguiente manera:

Son sujetos pasivos del impuesto a las emisiones de carbono las personas naturales propietarias de vehículos y las personas jurídicas que por la actividad a la que están destinadas generen emisiones de carbono a la atmosfera.

### 3.3.3 Diseño del impuesto

Este territorio es el más difícil de delinear. Para la creación de un impuesto se necesita de no solo la técnica jurídica para implementarlo, sino también los análisis técnicos, económicos y sociales que podría traer la introducción de esta figura en nuestro ordenamiento jurídico. El presente trabajo trata de introducir los conceptos básicos y una estructura primaria, ya que el estudio para implementar una figura como esta demanda la participación no solo de abogados sino de profesionales de varias áreas. Al respecto se opina que:

Sin exageración puede sostenerse que, al llegar al presupuesto de la causalidad adecuada, o relación de causalidad entre el hecho generador y el perjuicio o menoscabo ambiental, hemos arribado al aspecto más conflictivo. Al que da pie a los mayores debates<sup>84</sup>.

Es obvio que la estructura técnica de este impuesto trae muchas posibilidades para su aplicación. La responsabilidad que lleva la producción del gas carbono tiene que ser analizada desde un punto de vista ambiental. En otras palabras, la causalidad se encuentra en el deterioro de los recursos naturales que provee la naturaleza y su indiscriminada impunidad. Veamos el ejemplo que ilustra la teoría recogida a lo largo de este trabajo. Cabe mencionar que con los datos que existen no se puede presumir sobre la cantidad de gas que emiten las fuentes fijas, por ejemplo, las fuentes que generan energía eléctrica. El siguiente ejemplo ha sido diseñado de una forma presuntiva tomando como referencia índices que se manifiestan en el Protocolo de Kyoto, del cual el Ecuador es suscriptor.

Tabla Cobro Impuesto <sup>85</sup>		
Gramos CO2/kilómetro recorrido		1.000.000 gramos = 1 tonelada
Desde	Hasta	
0	120	Exento

<sup>84</sup> Op.cit. p.12. p. 71.

<sup>85</sup> Los valores a pagar por el impuesto son los mismos que se establecen en la Ley de Transito para las multas. Empezando por la más leve hasta la más grave. De esta manera, hacemos una analogía entre la capacidad contributiva de un ciudadano al momento de violar las normas de tránsito y el hecho de la contaminación por el uso de los vehículos.

121	140	\$26.4
141	260	\$52.8
261	380	\$105.6
381	O más	\$211.2

Si usamos un carro Gran Vitara Chevrolet, presumiendo que emita 180 gramos de carbono por kilómetro recorrido, si dentro de un año ha recorrido 13.000 kilómetros, esto quiere decir que ha producido 2.340.000 gramos de carbono. Este valor transformado a toneladas equivale a 2.34 toneladas. Esto quiere decir que se encuentra en el tercer rango de la tabla. Consecuentemente, el impuesto que tendría que pagar sería de \$123.55. Por esta razón, se vuelve imprescindible que los fabricantes de carros en el país establezcan de cada carro que se encuentra en el parque automotor el consumo de carbono que genera por kilómetro recorrido. Esto en otros países como México ya es una obligación para los fabricantes de carros.

### 3.3.3.1 Progresividad

En medida de lo posible, hay que tratar de no perjudicar a la producción privada que genera emisiones de gas carbono por razón de sus actividades, al igual de no perjudicar a las personas que menos oportunidad tienen de contaminar por razón de su nivel de vida. La progresividad que este impuesto debe alcanzar es justamente a proporción de la contaminación. Un aumento gradual y planificado del impuesto puede ayudar a orientar las inversiones a largo plazo, dejando tiempo suficiente a los consumidores y a las empresas para adaptarse. Tomando como referencia el diseño para el cobro del impuesto a los vehículos, la progresividad para las fuentes fijas deberá ser parecida. Cuando se tengan datos reales de los gramos de carbono que se emiten por dichas fuentes podremos igualmente diseñar una tabla de progresividad para el cobro del impuesto a éstas.



### 3.3.3.2 Elementos básicos de la estructura del impuesto

Para delinear los elementos básicos de este impuesto ha sido de gran ayuda lo plasmado en el libro “La Reforma Fiscal Verde”<sup>86</sup>, por lo cual, la información que aquí se presenta es una recopilación y síntesis de los postulados encontrados en dicha obra.

El primer aspecto relevante en el diseño de los impuestos ambientales es la definición de un buen vínculo entre el impuesto elegido y el problema ambiental que se pretende solucionar. Esta relación depende de dos factores: a) la materia sometida a gravamen. Una cosa es la finalidad que pretende un impuesto y otra la materia que finalmente somete a gravamen. En ocasiones ambas coinciden, como en el impuesto a la renta, en el cual se pretende gravar los ingresos obtenidos y efectivamente se acaba sometiendo a las actividades económicas que generan los ingresos. Sin embargo, no siempre coinciden los dos factores y es lo que trae dificultades al orden práctico. Por esa razón, en la presente iniciativa el modelo debe ser gravar la contaminación atmosférica, consecuentemente, las emisiones de carbono si guardarían armonía con la finalidad del impuesto ambiental; b) el método de evaluación elegido, después de elegir la materia gravada, los impuestos ambientales han de decidir el método de evaluación del daño ambiental que se va a utilizar, a su vez contamos con dos posibilidades: 1. los métodos directos que determinan la base imponible mediante procedimientos directos de cálculo de las emisiones contaminantes producidas. Así por ejemplo, se puede medir las emisiones de carbono que producen las fabricas y también la cantidad promedio que un vehículo arroja a la atmósfera. Cabe decir que este método puede tener sus falencias que se las evidencia en razones tecnológicas, debido a la inexistencia de un buen punto de medición o por la gran cantidad de fuentes que deben ser controladas; 2. Los métodos indirectos recurren a indicadores físicos o económicos que se consideran representativos del deterioro ambiental producido. El ejemplo que se nos brinda en la obra antes mencionada es que los vertidos líquidos de un hogar podrían ser determinados a partir de su consumo de agua y éste a partir del número de miembros de la familia.

---

<sup>86</sup> A. GAGO RODRÍGUEZ. *La Reforma Fiscal Verde: teoría y práctica de los impuestos ambientales*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 1999. p. 39-50.

Con todo esto, queda claro que la estructura del impuesto al carbono deberá contar con los análisis técnicos de más alta calidad para que su enfoque en la sociedad sea el deseado, es decir, que se cree una consciencia de responsabilidad ambiental y posteriormente que se desincentive la contaminación.

### **3.3.4 Propuesta**

El primer problema que el impuesto a las emisiones de carbono plantea es la amplitud de los hechos potencialmente gravables, en la que podemos incluir a la producción eléctrica, transporte, entre otros. Por ello, considero pertinente la elaboración de un plan piloto, como una estrategia que consistiría en limitar el campo de incidencia de este impuesto. De esta manera, se gravaría solamente a los sectores más contaminantes. Sin embargo, resulta necesario diferenciar que no solamente la tributación en el ámbito ambiental tiene como objeto el establecer tributos, sino que, además, se puede determinar objetivos extrafiscales como establecer incentivos tanto para consumidores como para productores; a través de los cuales puedan generar bienes y servicios más óptimos, que causen menos riesgo de contaminación al ambiente, por ejemplo implementando tecnologías limpias dentro de las empresas. La normativa constitucional nos abre camino para este tipo de postura. Veamos a continuación las normas que permiten presentar propuestas que incentiven la introducción del impuesto al carbono en el Ecuador.

Empezando por las políticas fiscales reconocidas en la Constitución, el art. 285 dispone:

La política fiscal tendrá como objetivos específicos:

1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos.
2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados.
3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

Ahora veamos lo que se establece en art. 385:

El sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, en el marco del respeto al ambiente, la naturaleza, la vida, las culturas y la soberanía, tendrá como finalidad: 1. Generar, adaptar y difundir conocimientos científicos y tecnológicos. 2. Recuperar, fortalecer y

potenciar los saberes ancestrales.<sup>3</sup> Desarrollar tecnologías e innovaciones que impulsen la producción nacional, eleven la eficiencia y productividad, mejoren la calidad de vida y contribuyan a la realización del buen vivir.

Finalmente, cabe analizar uno de los sectores estratégicos considerados por el gobierno ecuatoriano y en el art. 413:

El Estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua.

El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) ya nos trae el ejemplo de cómo las normas inferiores a la Constitución han adoptado lo que ésta estipula en el Art. 285 sobre los estímulos fiscales. Por ejemplo, el Art. 24 del COPCI dispone que:

Los incentivos fiscales que se establecen en este código son de tres clases:

1. Generales: De aplicación para las inversiones que se ejecuten en cualquier parte del territorio nacional. Consisten en los siguientes:

- a. La reducción progresiva de tres puntos porcentuales en el impuesto a la renta;
- b. Los que se establecen para las zonas económicas de desarrollo especial, siempre y cuando dichas zonas cumplan con los criterios para su conformación;
- c. Las deducciones adicionales para el cálculo del impuesto a la renta, como mecanismos para incentivar la mejora de productividad, innovación y para la producción eco-eficiente;
- d. Los beneficios para la apertura del capital social de las empresas a favor de sus trabajadores;
- e. Las facilidades de pago en tributos al comercio exterior;
- f. La deducción para el cálculo del impuesto a la renta de la compensación adicional para el pago del salario digno;
- g. La exoneración del impuesto a la salida de divisas para las operaciones de financiamiento externo;
- h. La exoneración del anticipo al impuesto a la renta por cinco años para toda inversión nueva;
- i. La reforma al cálculo del anticipo del impuesto a la renta.

2. Sectoriales y para el desarrollo regional equitativo:

Para los sectores que contribuyan al cambio a la matriz energética, a la sustitución estratégica de importaciones, al fomento de las exportaciones, así como para el desarrollo rural de todo el país, y las zonas urbanas según se especifican en la disposición reformativa segunda (2.2), se reconoce la

exoneración total del impuesto a la renta por cinco años a las inversiones nuevas que se desarrollen en estos sectores.

3. Para zonas deprimidas: Además de que estas inversiones podrán beneficiarse de los incentivos generales y sectoriales antes descritos, en estas zonas se priorizará la nueva inversión otorgándole un beneficio fiscal mediante la deducción adicional del 100% del costo de contratación de nuevos trabajadores, por cinco años.

Vemos que es política constitucional el hecho de crear incentivos tributarios para un desarrollo sustentable. El haber citado estas normas tiene la finalidad de fundamentar la propuesta que se busca con este trabajo. Al igual que en el tema de la CORPAIRE, considero oportuno la creación de un fideicomiso en el cual se deposite el 40% de los fondos que se recauden con este impuesto. El 60% restante tendría que ser utilizado como otro ingreso público por razón de la recaudación de tributos, en otras palabras, deberá estar destinado al gasto corriente del Estado. Esta postura responde a que justamente se fundamentó toda esta iniciativa en uno de los principios tributarios, el de suficiencia recaudatoria.

El 40% de los fondos va a servir para implementar los proyectos y fines ya no solo en la armonía literaria de nuestra Constitución, sino también en una práctica aplicada de lo que verdaderamente se profesa en la norma suprema. Por eso, los preceptos recientemente citados nos sirven para delinear los caminos que podrían seguir los recursos recaudados por razón de este impuesto. En definitiva, se trata de crear tecnologías limpias, procesos más amigables con el medio ambiente, y sobre todo, crear un mecanismo jurídico de protección a la naturaleza que ya hace mucho que nos hace falta.

## **Conclusiones**

Para sintetizar los argumentos presentados a lo largo de este trabajo, empecemos con lo aprendido en el primer capítulo. La protección ambiental es un tema que incumbe a todas las personas que vivimos dentro de la sociedad. Este enfoque resulta apropiado porque lo esencial de la gestión ambiental es el cumplimiento y manejo de políticas. La aprobación que hizo el Ecuador en Río de Janeiro de la Agenda 21, significa un compromiso de este país con el cumplimiento de sus metas, y específicamente con alcanzar el desarrollo sustentable.

La Agenda 21, al desarrollar los antecedentes y objetivos del capítulo 8, que trata de la integración del medio ambiente y el desarrollo en los niveles de políticas, planificación y manejo, señala que los sistemas vigentes tienden a separar los factores económicos, sociales y ambientales. Lo que se recomienda es cambiar el sistema de toma de decisiones para integrar los factores antes indicados. Se afirma que los gobiernos han comenzado a cambiar las estructuras institucionales para integrar sistemáticamente la consideración ambiental en las decisiones sobre temas económicos, sociales, fiscales, energéticos, de agricultura, transporte, comercio y otras políticas; así como la planificación de políticas ambientales relacionadas a estas áreas. El Ecuador no puede quedarse atrás en

esta iniciativa de cambiar los sistemas para que sean más amigables al medio ambiente. La responsabilidad del Estado ecuatoriano no es solo por los tratados y convenciones ratificadas, sino también es una responsabilidad que tiene con sus ciudadanos de garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Al respecto, Enrique Evans manifiesta que “un sistema es racional cuando la armonía que en él existe es producto fundamentalmente de un examen reflexivo de los fines que se persiguen y de los medios empleados para conseguirlos.”<sup>87</sup>

Ahora bien, lo relevante del capítulo dos fue saber que a partir del entendimiento sobre las políticas ambientales y sobre el desarrollo sustentable que se debe alcanzar, también es necesario resaltar que la forma más real y eficiente de ver materializado el cambio del sistema es que esas políticas se reflejen en normas y procedimientos de control. Cabe presentar el comentario de Pedro Pablo Morcillo que opina así:

“El análisis de un tema tan arduo e importante como es el de la responsabilidad por daños al ambiente no puede ser enfocado solo teóricamente. Porque como dijo Edmund Burke, en su discurso que pronunció en 1795: ‘la libertad teórica, como cualquier otra abstracción, no tiene sentido, ella deberá ser referida a algo concreto’. En nuestro caso, ese ‘algo concreto’ se refiere a un ordenamiento jurídico dado”<sup>88</sup>.

En la misma línea que Morcilla, en nuestro caso, el ordenamiento jurídico dado sería justamente que se introduzcan mecanismos de control y sanción por actividades contaminantes. La iniciativa de crear un impuesto a las emisiones de carbono es el cumplimiento de la teoría ambiental que se maneja en el país, debido a la promulgación de nuestra Constitución verde y también por los diversos tratados firmados y ratificados por el Ecuador sobre materia ambiental. El objetivo del impuesto que en el presente trabajo se analizó no es solamente el de recaudación. Sin embargo, un impuesto gravado sobre el carbono es un ejemplo claro de un impuesto ecológico que generaría importantísimos ingresos para el sector público, aunque es de señalar que, a igualdad de circunstancias,

---

<sup>87</sup> E. EVANS. *Los derechos Constitucionales*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1986. p. 34.

<sup>88</sup> P.P. Morcillo. *La legislación ambiental de Colombia: Operancia y aplicabilidad*. Cali: Centro Editorial Universidad del Valle, 1994. p. 68.

cuanto más efectivo sea el impuesto desde el punto de vista ambiental menor será la recaudación. Estas circunstancias y la implicación económica que resulta de la aplicación de medidas ambientales que se derivan de los tratados internacionales ambientales han dado lugar a que la comunidad internacional, principalmente en la Unión Europea, se apliquen técnicas legales novedosas de compensación económica. Algunos tratados internacionales como el Protocolo de Montreal para la Protección de la Capa de Ozono de 1987, el Convenio Marco de Cambio Climático de 1992, la Convención de Diversidad Biológica de 1992 y la Convención del 2001 sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, establecen mecanismos de compensación financiera disponibles para los países en desarrollo para que puedan asumir los costos incrementales que se deriven del cumplimiento de sus obligaciones y además establecen cuerpos subsidiarios para el seguimiento del cumplimiento y aplicación de estos tratados. La relación de las obligaciones ambientales y sus costos económicos llevó al Banco Mundial a crear el Fondo para el Medioambiente Mundial. Dentro de las actividades que se han desarrollado en Europa en miras de cumplir con lo dispuesto por los Tratados que han suscrito; podemos citar que muchos países han creado tributos ambientales, a través de los cuales se busca desincentivar el consumo de bienes y servicios contaminantes por aquellos que no sean de esta naturaleza, prestar servicios a empresas que producen contaminación a costos altos para que de esta manera sus procesos sean revisados y cambiados por unos más eficientes y no contaminantes.

Finalmente, lo que se manifestó en el capítulo tres fue que una de las principales características de las sociedades avanzadas es la importancia y la prioridad asignada a las cuestiones relacionadas al medio ambiente. En el campo del Derecho Tributario esto ha supuesto una creciente popularización e implantación de la imposición ambiental, un mecanismo de control del deterioro ambiental ya apuntado desde hace algunas décadas atrás. Como es bien sabido, los impuestos ambientales forman parte de los denominados instrumentos de mercado para la política ambiental<sup>89</sup>. Definitivamente ha quedado demostrado a lo largo del presente trabajo que el Estado, como ente regulador de las

---

<sup>89</sup> J.M. CASTILLO. *La Reforma Fiscal Ecológica*. Granada: Editorial Comares, 1999. p. 123.

personas que viven en la sociedad, está llamado a velar por la protección del ambiente a través de políticas que incentiven la reducción de la contaminación. Ecuador recoge los principios ambientales en su normativa interna y con la nueva Constitución, a la cual se ha llegado a denominar como la primera Constitución verde del mundo, se han efectuado importantes avances en temas ambientales. Hemos visto en los fundamentos de hecho como la Constitución establece de forma clara los derechos reconocidos a la naturaleza y los mecanismos para implementar su cuidado y regeneración. La propuesta que se presenta en este trabajo trató de ofrecer una visión más amplia y profundizada sobre la imposición ambiental, comenzando por los argumentos teóricos que justifican su utilización. Se vio que si bien es cierto que los impuestos ambientales permiten una corrección óptima en las falencias de control sobre el deterioro de la naturaleza, el campo jurídico actual trae una fundamentación que nos ofrece una mayor operatividad en la práctica. Otro de los parámetros abarcados aquí fue definir con precisión los impuestos ambientales, a demás de presentar otros instrumentos de imposición fiscal. Conocemos que además de los impuestos existen otras figuras, como las tasas y las contribuciones especiales, que podrían servir para el control y protección de las actividades contaminantes. Los impuestos son tributos a nivel general que no tienen ninguna contraprestación para quien lo paga. Las tasas y las contribuciones son tributos que están relacionados con una contraprestación o beneficio para quien las paga. En nuestro ordenamiento jurídico ya existen este tipo de mecanismos como lo vimos en el tema de la CORPAIRE y de las licencias ambientales.

En definitiva, se trató de proponer un posible diseño en el cual se analizaron los elementos y las etapas que necesita el desarrollo de un impuesto de esta índole. El ejemplo proveído fue el de los vehículos ya que se puede presumir usando índices establecidos en el Protocolo de Kyoto. Pueden surgir problemas en la viabilidad práctica entre la imposición ambiental y su eficiencia económica. Esta posible incompatibilidad debe ser resuelta en procesos de decisión política, por ejemplo, se dijo aquí que debe incentivarse para promover el uso de tecnologías para la reducción de la contaminación; por lo que los impuestos van de la mano con políticas ambientales que promuevan alternativas



encaminadas a reducir la contaminación. De igual manera, vimos que sería interesante el hecho de reducir las tarifas para otras imposiciones, en nuestro caso podría ser en la renta o en el IVA, para evitar un posible efecto regresivo en la sociedad por la introducción del impuesto a las emisiones de carbono.

En fin, creo que las modificaciones que necesita nuestro sistema para introducir políticas ambientales eficientes debería ser uno de los objetivos preferentes en la agenda pública ecuatoriana en los próximos años, ya que con la información proveída por el presente trabajo nos hace pensar que las experiencias analizadas permiten presumir que ningún país en el mundo puede dejar de lado una reforma fiscal para controlar la contaminación indiscriminada. Por tal razón se debe definir el marco normativo y de actuación en materia de protección ambiental, exclusivamente en el tema atmosférico como aquí se propone, para así conseguir mediante la aplicación de técnicas e instrumentos impositivos la prevención, corrección y control de la calidad de vida.

## Bibliografía General:

Aragón, Hugo. *El mercado de carbono: construcción institucional, funcionamiento y perspectivas*. Publicaciones Economía Informa: Sep. - Oct. 2008.

<http://132.248.45.5/publicaciones/econinforma/hugoaragon.pdf>.

Autores Varios. *Daño Ambiental Tomo I*. Rubinzal- Culzoni Editores. Buenos Aires, Argentina. 1999.

Autores Varios. *Daño Ambiental Tomo II*. Rubinzal- Culzoni Editores. Buenos Aires, Argentina. 1999.

Ball, Simon y Stuart Bell. *Environmental Law*. Ed. Blackstone Press. London, England. 1995.

Betancor Rodríguez, Andrés. *Instituciones de derecho ambiental*. Editorial La Ley. Madrid, España. 2001.

Bustamante Alsina, Jorge. *Derecho Ambiental: fundamentación y normativa*. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1995.

Carbonell, Miguel y Eduardo Ferrer. *El derecho al medio ambiente*. Editorial Porrúa. México DF. 2005.

Canosa Usera, Raúl. *Constitución y medio ambiente*. Editorial Dykinson. Buenos Aires, Argentina. 2000.

Estevan Bolea, María Teresa. *Evaluación del Impacto Ambiental*. Fundación MAPFRE, 2da Edición. Madrid, España. 1989.

Fernández, Carlos. *El abuso del derecho*. Editorial Astrea. Buenos Aires, Argentina. 1995.

García, Enrique. *El derecho Ambiental de la Comunidad Europea Volumen I*. Editorial Civitas. Madrid, España. 1993.

García, Ureta A. *Marco jurídico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental*. Civitas. Madrid, España. 1994

García, Enrique. *El derecho Ambiental de la Comunidad Europea Volumen II*. Editorial Civitas. Madrid, España. 1993.

Gracetti, E.R. *Estudios ambientales*. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina. 1998.

Godoy, Julio. *El impuesto al carbono se abre paso*. IPS Noticias: Dic. 26, 2009. <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=94326>.

Gómez Heras, J.M.G. *Ética al medio ambiente*. Editorial Tecnos. Madrid, España. 1997.

Herrera Molina, Pedro. *Derecho Tributario Ambiental: la introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario*. Editorial Marcial Pons. Madrid, España. 2000.

Ley de Gestión Ambiental promulgada en el Registro Oficial No. 245 del 30 de julio de 1999.

Martín Mateo, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental Tomo I*. Editorial Trivium. Madrid, España. 1992

Martín Mateo, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental Tomo II*. Editorial Trivium. Madrid, España. 1993

Martín Mateo, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental Tomo III*. Editorial Trivium. Madrid, España. 1994

Montaño Galarza, César. *Derecho Tributario Internacional*. Editorial Temis. Bogota, Colombia. 2004.

Peña, Efraín y Lincoln Bent. *El mercado de Carbono*. Revista Perspectivas: 2007.

<http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2015/bent.pdf>.

Pigretti, Eduardo. *Derecho Ambiental*. Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1993.

Pigretti, Eduardo. *Derecho Ambiental Profundizado*. Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina. 2003.

F. SAMBANCA. *Los subsidios: entre la equidad y el privilegio* en Revista de Derecho Publico. Rubinzal-Calzoni Editores. Buenos aires, 2008. p. 145

Santander Mejia, Enrique. *Instituciones del derecho ambiental*. Editorial Ecoe. Bogota, Colombia. 2002.

Sarukhán, José. *Impuesto al Carbono*. El Universal: 7 de Sep. 2007 <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/38523.html>

Temperini, Ticiana. *Bonos de Carbono como alternativa al Calentamiento Global*. *El Portal de Referencia para Ingenieros Químicos*: Marzo 22, 2007.  
[http://www.ingenieriaquimica.org/articulos/bonos\\_de\\_carbono](http://www.ingenieriaquimica.org/articulos/bonos_de_carbono)

Valls, Claudia. *Impacto Ambiental*. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires, Argentina. 2002.

Valls, Mario Francisco. *Derecho Ambiental*. Editorial Mustang Gráfica. Buenos aires, Argentina. 1994.

Varios Autores. *Tópicos fiscales contemporáneos*. Editorial CUCEA. Guadalajara, México. 2004

Williams, Silvia Maureen. *El riesgo ambiental y su regulación*. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1998.