



Ameriso, Claudia
Benitez, Elida
Gagliardini, Graciela
Maceratesi, Georgina
Medina, Mayra
Raffo, Adriana

Instituto de Investigaciones Teóricas y Aplicadas de la Escuela de Contabilidad

LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y SU FINANCIAMIENTO FISCAL EN ALGUNOS PAISES DE AMÉRICA LATINA. ENVIROMENTAL PROTECTION AND FISCAL FINANCING IN SOME COUNTRIES OF LATIN AMERICA.

Resumen

En los últimos años la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales y la promoción de un desarrollo sostenible, han estado presentes como una necesidad que traspasa las fronteras de los Estados para alcanzar una dimensión planetaria. Esta toma de conciencia ha dado lugar a numerosos tratados, directivas, convenciones y su inclusión en los textos Constitucionales, con importantes disposiciones en dicha materia.

En consecuencia, esta situación plantea la necesidad de delimitar las competencias que le corresponde a cada uno de ellos, asimismo, contar con los instrumentos económicos necesarios para llevarlo a cabo. La falta de recursos financieros es siempre un problema y, muchas veces, surge la necesidad de aplicar nuevos instrumentos fiscales como los impuestos medioambientales.

El presente trabajo se brinda una visión panorámica de la protección del medio ambiente legislado en las Constituciones de algunos países de América Latina, las competencias que se establecen en dicha materia, y los instrumentos financieros fiscales para el financiamiento de su protección.

Palabra claves: Medio ambiente, Países América Latina. Financiamiento fiscal. Impuestos medioambientales.



Abstract

In recent years means protecting the environment and conserving natural resources and promoting sustainable development have been present as a need that transcends state boundaries to achieve a global dimension. This awareness has resulted in numerous treaties, directives, conventions and inclusion in the constitutional texts, with important provisions in this area.

Consequently, this situation raises the need to delimit the powers corresponding each of them also have the financial tools needed to carry it out. Lack of funding is always a problem and often arises the need for new fiscal instruments such as environmental taxes. This paper provides an overview of environmental protection legislated in the constitutions of some countries in Latin America, the powers set out in this matter, financial and fiscal instruments to finance their protection.

Keyword: Environment, Latin America Countries, Tax Funding, Certain environment taxes.

Introducción

Desde la declaración de Estocolmo en 1972, la preocupación por un ambiente sano, el cuidado de los recursos naturales y el desarrollo de políticas que favorezcan el desarrollo sustentable ha sido un tema central en la agenda pública mundial. Un largo camino se ha recorrido desde la primera declaración, sin embargo continúa siendo uno de los grandes desafíos para la humanidad.

El desarrollo debe contemplar y conjugar en forma proporcionada y sostenible el capital físico, el capital humano, el capital natural y el capital social (instituciones, calidad de vida, y otros). Ello implica que debe existir una reserva o mínimo de cada uno de éstos que garantice su reproducción adecuada, y, si es posible, su crecimiento, de tal manera que no falte ninguno de los ingredientes básicos para el desarrollo.

Algunas ciudades se dan cuenta ahora de que la prosperidad económica, el crecimiento del empleo, la calidad de vida y un medio ambiente urbano de gran calidad no pueden disociarse. Tratar la calidad ambiental como una ventaja de mercado y no como una limitación es una clave importante para avanzar.

El paradigma de la sostenibilidad se apoya ahora en las evidencias del cambio climático y sus consecuencias para la supervivencia de la vida en el planeta. En este contexto, la ciudadanía cada vez es más consciente de la necesidad urgente de reducir el consumo de re-



cursos. Las limitaciones para evitar el derroche no tienen por qué suponer un detrimento de la calidad de vida, sino que es preciso transmitir que se trata de la reorientación de un modelo social hacia otro basado en otros valores. En este cambio es imprescindible reforzar dos ideas: "las ciudades desempeñan un papel fundamental y es posible conseguir una mayor calidad de vida reduciendo el consumo de recursos".

Análisis de textos constitucionales y normativos de algunos países de América Latina

En el presente trabajo se brinda una visión panorámica de la protección constitucional del medio ambiente de los países Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, y Venezuela. En esta parte de la investigación, se abordó el análisis de modo de constatar en las Constituciones Nacionales vigentes el reconocimiento de la problemática medioambiental, las competencias que se establecen en dicha materia, y los instrumentos financieros fiscales para el financiamiento de su protección. Para ello, se tomó como punto de partida, una revisión de los sistemas de gobiernos adoptados por estos países, la distribución de las competencias en materia medioambiental y las facultades de tributarias de modo de indagar si existen instrumentos específicos, especialmente, tributos ambientales tendientes a financiar la protección ambiental.

Argentina

La Constitución Nacional Argentina en su art. 1 establece que: *la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal.*

La misma constitución establece la autonomía política de las provincias¹ al expresar que *Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.*

Por parte, estableciéndose a los municipios², a partir de la Reforma Constitucional de 1994, que, *cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institu-*

¹ Artículo 5.

² Artículo 123.



cional, político, administrativo, económico y financiero.

De este modo, en nuestro país encontramos tres niveles de gobierno: el nacional, el provincial y el municipal. En el cual, cada constitución provincial fija las funciones y facultades de sus poderes ejecutivo, legislativo y judicial y en el nivel municipal las cartas orgánicas tratan sobre la elección y funciones de los intendentes, los departamentos ejecutivos y concejos deliberantes

La reforma de 1994 introdujo en la Constitución Nacional, en su art. 41 la protección al Medio Ambiente como derecho inalienable de todos los habitantes; el deber de preservarlo y el concepto de daño ambiental, al establecer que *“todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.*

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

Es decir, la Nación tiene a su cargo establecer "presupuestos mínimos de protección" siendo los mismos "umbrales básicos" sobre los cuales las provincias dictarán sus normas complementarias.

Asimismo cabe mencionar que tanto la legislación nacional como provincial, será aplicada en las provincias por las autoridades administrativas y judiciales locales ya que tal como lo señala en su artículo 124 la Constitución Nacional *“... Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.*

En relación específicamente a las competencias tributarias de cada jurisdicción, *el artículo 121 de la Constitución Nacional dispone: “Las Provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.*



Es decir que existe una exclusión recíproca de competencias entre el orden nacional y provincial con la salvedad de que las normas dictadas por la nación, en ejercicio de poderes conferidos por la Constitución desplazan a toda norma provincial en dicho ámbito de competencia.

Por su parte, si bien cómo mencionamos la legislación básica ambiental corresponde a la Nación, todo lo que hace al dominio originario de los recursos naturales pertenece a las provincias por imperio del ya referido artículo 124 de la Constitución Nacional.

Es decir que las provincias tienen facultades para legislar en materia ambiental a partir de la legislación básica nacional pudiendo complementarla lo que incluye la creación de recursos tributarios.

Conforme con el texto constitucional reformado en 1994, la Nación y las Provincias ejercen sus respectivos poderes tributarios de acuerdo con el siguiente esquema:

- a) Conforme artículo 75 inciso 1, los derechos de importación y exportación en forma exclusiva y excluyente corresponde a la Nación.
- b) Según lo dispuesto por artículo 75 inciso 2, los Impuestos Indirectos, en forma concurrente entre Nación y Provincias.
- c) De acuerdo el artículo 75 inciso 2, los Impuestos Directos, son facultades originarias amplias de las provincias, pero sólo por tiempo determinado, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan, corresponde a la Nación.

Asimismo, la propia Constitución Nacional, en el artículo 75 inciso 2, fija que las contribuciones previstas, en dicho inciso, sean coparticipables, con excepción de las que tengan asignación específica.

En relación a los municipios y tal cómo concluye Ameriso (1999) puede también corresponderle el diseño de políticas de protección del medio ambiente y contra la contaminación, siempre las provincia a la que pertenece reconozca a aquellos la facultad de establecer impuestos (en la actualidad la mayoría lo ha hecho) Las provincias como Santa Fe que no reconocen dicha facultad en general la acuerdan en las leyes orgánicas de municipios. Por su parte, la totalidad de las provincias, acuerda a sus municipios la facultad de establecer multas.

Podemos concluir que las potestades tributarias de cada titular (según sea el estado nacional, provincial o municipal) deben considerar dos límites: el de su propia potestad tributaria y la garantía de observancia del umbral mínimo de protección ambiental delineado por la



Constitución Nacional.

En nuestro país encontramos normas de incentivos que son compatibles con objetivos ambientales.

A nivel nacional, la exención en el Impuesto a las ganancias de ciertos sujetos que realizan actividades de disposición de residuos, vinculadas con el saneamiento y la preservación ambiental. En cuanto dispone en el inc. Y de su art. 20 de la ley que: *Las ganancias derivadas de la disposición de residuos, y en general todo tipo de actividades vinculadas al saneamiento y preservación del medio ambiente, -incluido el asesoramiento- obtenidas por las entidades y organismos comprendidos en el artículo 1º de la ley 22.016 a condición de su reinversión en dichas finalidades*

En lo que respecta a nivel provincial, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires³, ha incorporado en el Código Fiscal ciertos gravámenes ambientales: 1- Impuesto a la generación de residuos sólidos urbanos húmedos no reciclables. 2- Impuesto a la generación de residuos áridos y afines.

Los tres niveles de gobierno tienen amplias facultades tributarias y de gasto propias; así como mecanismos de coparticipación de impuestos tanto de las provincias para recibir fondos del nivel nacional, como municipios que por este mismo concepto reciben del nivel provincial.

Brasil

La Constitución de la República Federal del Brasil⁴, organiza el país en una República Federativa integrada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, se constituyéndose en Estado Democrático de Derecho. Los veintiseis estados federados tienen autonomía para elaborar sus propias constituciones estatales y leyes. Sin embargo, su competencia legislativa se limita por los principios establecidos en la Constitución Federal.

Los Municipios gozan también de una autonomía limitada, ya que sus legislaciones deben obedecer lo prescripto en la constitución del estado a que pertenecen y, por ende, a lo dispuesto en la Constitución Federal. El Distrito Federal combina las funciones de estado federado y municipio, y su equivalente de lo sería la constitución se denomina Ley Orgánica, la

³ Ley N° 3.393 (B.O. C.A.B.A. del 7 de Enero de 2010)

⁴ Artículo 1.



que debe también acatar las disposiciones de la Constitución Federal.

En la Constitución de Brasil⁵, la protección del medio ambiente se presenta estableciendo que todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras. Y para asegurar la efectividad de este derecho, establece incumbencias⁶ al Poder Público, entre otras, la protección de los recursos naturales, y la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza y la conciencia pública para la preservación del medioambiente. Asimismo, establece constitucionalmente que, las conductas y actividades consideradas lesivas al medio ambiente sujetan a los infractores, personas físicas o jurídicas, a sanciones penales y administrativas, independientemente de la obligación de reparar el daño causado.

En materia ambiental es competencia⁷ común de la Unión, de los Estados, de Distrito Federal y de los Municipios, entre otros, "... VI- *proteger el medio ambiente y combatir la polución en cualquiera de sus formas. ...*". Agregando que normas complementarias fijaran la cooperación entre la Unión, y los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, con vistas al equilibrio del desarrollo y del bienestar en el ámbito nacional.

En cambio, es competencia⁸ a la Unión, a los Estados y al Distrito Federal legislar concurrentemente, entre otros, sobre: "*I- Derecho tributario, financiero, penitenciario, económico y urbanístico;...VI- Florestas, caza, pesca, fauna, conservación a la naturaleza, defensa del suelo y de los recursos naturales, protección del medio ambiente y control de la polución;...VIII- Responsabilidad por daños al medio ambiente, al consumidor, a los bienes y derechos...*"

Conforme dicha constitución, la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios poseen autonomía política, administrativa y financiera, tanto sus atribuciones, limitaciones y competencias están definidas en la dicha norma. De este modo, la constitución establece para cada una de las unidades federadas competencias para instituir impuestos, tasas y contribuciones para mejoramiento.

La constitución de Brasil establece los lineamientos respecto de la tributación y del prespues-

⁵ Artículo 225.

⁶ Artículo 225, apartado 1.

⁷ Artículo 23.

⁸ Artículo 24.



to público, indicando como principios generales del sistema tributario nacional⁹ que la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios podrán establecer los siguientes tributos: “
1. *Impuestos*; 2. *Tasas, como consecuencias del ejercicio del poder de policía por la utilización, efectiva o potencial de servicios públicos específicos y divisibles, prestados o puestos a disposición del contribuyente*; 3. *Contribuciones especiales, como consecuencia de obras públicas.*” Además, expresa que siempre que fuese posible, los impuestos tendrán carácter personal y se exigirán de acuerdo con la capacidad económica del contribuyente, pudiendo la Administración tributaria, en especial para conferir efectividad a estos objetivos, identificar, respetando los derechos individuales y en los términos de la ley, el patrimonio, los rendimientos y las actividades económicas del contribuyente. Las tasas no podrán tener como base imponible la propia de los impuestos.

Por su parte, son competencia¹⁰ de la Unión, en el Territorio Federal, los impuestos estatales y, si el Territorio no estuviese dividido en Municipios, cumulativamente, los impuestos municipales; son competencia del Distrito Federal los impuestos municipales.

En cambio, es competencia exclusiva¹¹ de la Unión, establecer contribuciones sociales, de intervención el dominio económico y de intereses de las categorías profesionales o económicas, como instrumento de su actuación en las respectivas áreas, observándose lo dispuesto¹² en la propia Constitución. En tanto que, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios podrán establecer contribuciones, cobradas a sus servidores, para costear, en beneficio de éstos, sistemas de seguridad y asistencia social.

Además, es competencia¹³ de la Unión establecer impuestos sobre: 1. Importación de productos extranjeros; 2. Exportación, al exterior, de productos nacionales o nacionalizados; 3. Renta y ganancias de cualquier naturaleza; 4. Productos industrializados; 5. Operaciones de crédito, cambio y seguro o relativas a títulos o valores mobiliarios; 6. Propiedad territorial rural; 7. Grandes fortunas, en los términos de una ley complementaria.

El mismo artículo establece que respecto del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI): 1. Será selectivo, en función de la esencialidad del producto; 2. No será acumulativo, compensándose lo que fuese debido en cada operación con el montante cobrado en las

⁹ Artículo 145.

¹⁰ Artículo 147.

¹¹ Artículo 149.

¹² Artículos 146, II y 150, I y III, y sin perjuicio del lo previsto en el art. 195, 6o.

¹³ Artículo 153.



anteriores; 3. No incidirán sobre productos industrializados destinados al exterior.

Los Estados y del Distrito Federal tienen competencia¹⁴ para establecer: 1. impuestos sobre: 1. Transmisiones "mortis causa" y donación, de cualesquiera bienes o derechos; 2. Operaciones relativas a circulación de mercancías y sobre prestaciones y servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación, incluso cuando las operaciones y las prestaciones se inicien en el exterior; 3. Propiedad de vehículos automotores.

Por su parte, los Municipios¹⁵ pueden establecer impuestos sobre: 1. Propiedad predial y territorial urbana; 2. Transmisión "inter vivos", por cualquier título, por acto oneroso, de bienes inmuebles, por naturaleza o acción física, y de derechos reales sobre inmuebles, excepto los de garantía, así como la cesión de derechos o su adquisición. 3. Ventas al por menor de combustibles líquidos y gaseosos, excepto gasóleo; 4. Servicios de cualquier naturaleza, de acuerdo con lo previsto en la constitución¹⁶.

Consecuentemente, podemos observar que, en materia tributaria-ambiental, no existen tributos ambientales, sin embargo, la legislación tributaria brasileña contempla el Impuesto a los Productos Industrializados, conocidos como el IPI, cuya regulación se encuentra en el de la Constitución¹⁷ Federal de dicho país. Prescribe la mencionada norma, que dicho impuesto "*será selectivo, en función de la esencialidad del producto*". En el mismo sentido caminan las disposiciones del artículo 48 del Código Tributario Brasileño. En consecuencia la observancia de la selectividad es en función de la esencialidad y además que, lo selectivo no es el impuesto, sino el sistema de alícuotas, o sea, en la medida que el grado de esencialidad del producto aumenta, sus alícuotas deben necesariamente disminuir, y, cuanto mayor el grado de superfluidad o de nocividad del producto, mayor deben ser las alícuotas establecidas.

Chile

La Constitución Política de la República de Chile¹⁸ en su artículo 3º señala que el Estado de Chile es unitario. Ello implica que las funciones públicas se ejercen a nivel nacional, es decir que corresponde al Presidente de la República, quién como Jefe de Estado tiene a su cargo tanto el Gobierno como la Administración del país.

¹⁴ Artículo 155.

¹⁵ Artículo 156.

¹⁶ No comprendidos en el artículo 155, I, b), definidos en ley complementaria.

¹⁷ Artículo 153, 3º, I,

¹⁸ Decreto Supremo N° 100/2005



Básicamente, la Constitución sólo consagra como principio rector que la administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. A efectos de la *administración*, el territorio se divide en regiones, cuya administración corresponde al Intendente y Gobierno Regional, y en comunas, residiendo la administración local de cada comuna o agrupación de comunas en la Municipalidad dirigida por el Alcalde y el Consejo; autoridades todas que se encuentran, en mayor o menor grado, bajo el control del Presidente de la República.

Es posible concluir que en Chile la forma de Estado y su organización administrativa, los poderes o funciones públicas clásicas sólo se ejercen a nivel estatal, no existen órganos legislativos a nivel regional ni menos local.

Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.

La Constitución chilena consagra la protección del medio ambiente en su Capítulo III, "De los Derechos y Deberes Constitucionales", y en concreto en el artículo 19 N° 8, que reconoce a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y permite establecer restricciones de derechos como medida de protección. Esta garantía aparece vinculada con el derecho a la vida consagrado en el artículo 19 N° 1, reforzada por lo dispuesto en el artículo 19 N° 24 en lo que respecta a la función social de la propiedad y protegida por el recurso de protección consagrado en el artículo 20 inciso 2.

En concreto el artículo 19 N° 8, junto con consagrar "*el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación*", impone al Estado el deber de "*velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza*". Este deber no es más que una expresión de uno de los principios rectores de la Constitución consagrado en su artículo 1º, según el cual "*El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común...*"

En cuanto derecho fundamental, la Constitución no sólo consagra un derecho subjetivo a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, sino que además otorga una acción constitucional para la protección de este derecho para el caso que se vea afectado por un acto arbitrario e ilegal imputable a una autoridad o persona determinada.

Este doble carácter de derecho y deber que se da al medio ambiente como bien jurídico constitucional, se ha visto reforzado por la jurisprudencia nacional, a la hora de ponderar su valor de cara a otros derechos constitucionales que puedan verse afectados, y en concreto,



en la interpretación de normas que establecen "restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente" (CPR artículo 19 N.º 8).

Cabe destacar que la protección del medio ambiente tiene en el ordenamiento nacional chileno una consagración al más alto nivel, y en cuanto deber del Estado, permite que puedan adoptarse, siempre con respeto del principio de legalidad y de los derechos fundamentales, todas aquellas medidas que tiendan al ejercicio de ese deber, dentro de las cuales se pueden incluir el establecimiento de tributos ambientales.

La Constitución de Chile, asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. Además, prevé el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales. Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental. Asimismo introduce que por ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente. En tanto, respecto a la educación ambiental, no está incluido específicamente. En el año 2009, comienza a regir en el país, la Política Nacional de Educación para el Desarrollo Sustentable (PNEDS). Su objetivo principal es la formación de personas y ciudadanos capaces de asumir individual y colectivamente la responsabilidad de crear y disfrutar de una sociedad sustentable y contribuir al fortalecimiento de procesos educativos que permitan instalar valores, conceptos, habilidades y actitudes en la ciudadanía en su conjunto. La Ley de Bases generales del Medio Ambiente¹⁹, prevé el proceso educativo, en sus diversos niveles, a través de la transmisión de conocimiento y de la enseñanza de conceptos modernos de protección ambiental, orientados a la comprensión y toma de conciencia de los problemas ambientales, deberá incorporar la integración de valores y el desarrollo de hábitos y conductas que tiendan a prevenirlos y resolverlos. La misma ley establece la responsabilidad por daño ambiental, fijado que todo el que culposa o dolosamente cause daño ambiental responderá del mismo en conformidad a la presente ley. No obstante, las normas sobre responsabilidad por daño al medio ambiente contenidas en leyes especiales prevalecerán sobre las de la presente ley.

La Constitución consagra los principios básicos del régimen tributario nacional, los que están

¹⁹ Ley 19.300/94 Última Modif. 13-NOV-2010 Ley 20473. Título III. Art. 6.



en armonía con los principios rectores de la misma Carta Fundamental.

En el artículo 19- inc. 20) asegura a todas las personas la igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas. En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.

Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.

Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional.

Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo;...

El artículo 32 señala que son atribuciones especiales del Presidente de la República, entre otras: inc. 6) Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes;...

Los tributos son materia de ley, ellos son establecidos por el Congreso para todo el territorio nacional, sin perjuicio de algunas figuras tributarias especiales existentes a nivel comunal, que en todo caso, aún cuando puedan ser de aplicación local, deben estar siempre contempladas en la ley.

En Chile no existe una expresa consagración de las categorías tributarias ni en el Código Tributario chileno ni en otras leyes, generales o especiales, relativas a la materia, con lo cual no existen definiciones ni clasificaciones legales de las tres categorías tributarias clásicas que la doctrina nacional ha reconocido, siguiendo la teoría general del derecho tributario: impuestos, contribuciones y tasas.

Las principales figuras tributarias existentes que se aplican a nivel nacional son impuestos. Por su parte, las contribuciones y los derechos o tasas por prestación de servicios u otorgamiento de permisos o licencias, operan –con diversa denominación- mayoritariamente a nivel regional y local, aunque siempre están contempladas por la ley, de acuerdo con la exigencia constitucional.

No existe impedimento constitucional para el establecimiento de tributos ambientales en



Chile, los que en todo caso, cualquiera sea la fórmula en que sean concebidos por la ley que los crea, deberán respetar el principio de igualdad y los demás principios y límites constitucionales.

Además, la recaudación obtenida por tales tributos no podrá estar afectada a fines ambientales, ya que la regla general es que ingresan al patrimonio de la Nación y no existe excepción a esta regla por razones ambientales, con lo cual el carácter ambiental del tributo deberá estar dado forzosamente en su estructura, en sus elementos básicos y nunca en su afectación.

Con la excepción constitucional de los tributos de clara identificación local, dentro de los cuales en el futuro podrían incluirse tributos medioambientales si se cumplen los supuestos constitucionales.

La protección del medio ambiente se ha centrado mayoritariamente en el uso de instrumentos de regulación normativa y en menor medida en la implementación de instrumentos económicos, dentro de los cuales, los tributos ambientales aún no ocupan un lugar destacado, salvo a nivel de discusión doctrinaria o política.

Se ha discutido en Chile la conveniencia de utilizar instrumentos económicos y especialmente tributos ambientales en la protección ambiental, para lo cual tanto la Comisión Nacional del Medio Ambiente como el Servicio de Impuestos Internos han impulsado o apoyado algunas investigaciones a fin de documentar doctrinariamente esta decisión y evaluar los costes y beneficios económicos que ello acarrearía.

En cuanto a las reformas fiscales que ello implica, hay que destacar que existen numerosos estudios, ya sea dirigidos a mejorar la eficiencia del sistema tributario nacional vigente como para estudiar la implementación de nuevos impuestos, dentro de los cuales adquieren especial importancia los de carácter ambiental, pero no sólo en cuanto creación de nuevas figuras especiales, sino también en cuanto modificación de figuras existentes a las cuales puede incorporarse el elemento ambiental.

En cambio, el sector empresarial se ha hecho presente en los medios de comunicación alegando que aumentar la carga tributaria en este momento implicaría asumir para el sector productivo mayores costos que incidirían en la competitividad internacional de las empresas chilenas y por otro lado, podría implicar un desincentivo a la inversión extranjera, que actualmente ve en Chile un socio potencial y económicamente estable.

En abril de 2014 el Poder Ejecutivo Chileno presentó un proyecto de ley de modificación del sistema de tributación de la renta que introduce diversos ajustes en el sistema tributario (Bo-



letín 9290-05). El diagnóstico del mensaje en materia de gravámenes propone corregir externalidades ambientales.

La reforma propuesta incorpora dos tipos de gravámenes ambientales, uno a las emisiones de fuentes fijas y otro a los vehículos livianos más contaminantes.

El impuesto contemplado a las emisiones de fuentes fijas es limitado, pues solo grava a calderas y turbinas, reguladas por la norma de emisión a termoeléctricas y respecto de cuatro emisiones contaminantes. Introduce aspectos discriminatorios entre fuentes (no grava a todas las fuentes emisoras fijas, solo a las turbinas y calderas y las de mayor tamaño). El impuesto al Co₂ no se aplicará a toda actividad que lo genere.

Respecto del impuesto de vehículos livianos el hecho gravado corresponde a la importación de vehículos que emplean petróleo diesel, no importando el factor de la habitualidad. Su cálculo se somete a una fórmula que toma como parámetro el rendimiento urbano o la relación kilómetro por litro, resultado del proceso de homologación vehicular. Quedan excluidos todos los vehículos de transporte de pasajeros, y otros de más de 2.000 kilos (camiones, furgones y otros como carrozas mortuorias). En opinión de Katz, al no gravar las emisiones, no constituye un impuesto pigouviano o ambiental.

Es posible rescatar que lo que se persigue con los nuevos gravámenes es: proteger al medio ambiente (natural), proteger la salud de las personas, estimular las tecnologías más limpias, mitigar el daño global por cambio climático e incentivar el uso de vehículos menos contaminantes.

Colombia

La Constitución Política de la República de Colombia de 1991, actualizada hasta Reformas de 2001, en su artículo 1º señala que Colombia, es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.

El Estado se estructura en los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, además de los órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las restantes funciones del Estado.

El Congreso de la República está integrado por el Senado y la Cámara de Representantes, a quien le corresponde reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración.

El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad



administrativa. El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la rama Ejecutiva.

La promulgación de la Ley 23 de 1973, Ley que le concede facultades extraordinarias al ejecutivo en cabeza del presidente de la República, para crear el Código de Recursos Naturales Renovables de Protección al Medio Ambiente, expedido mediante el Decreto-Ley 2811 de 1974, con el objetivo de prevenir, controlar la contaminación, el mejoramiento, conservación, protección y restauración de los recursos naturales renovables para así defender la salud y bienestar de todos los habitantes del territorio nacional. En Colombia el medio ambiente es un bien de patrimonio común y su mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, donde participa el Estado y los particulares. A partir de esta norma se consideran bienes susceptibles de contaminación: el aire, el agua y el suelo.

En 1991 Colombia constitucionalizó el "medio ambiente" en el Capítulo III De los Derechos Colectivos y del Ambiente²⁰. En la constitución colombiana se encuentran establecidos los principios rectores sobre la protección del medio ambiente, como la obligación del Estado en organizar, dirigir y reglamentar lo correspondiente al saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad²¹, y el derecho al medio ambiente sano: "*Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano*"²². La normativa le dio participación a la comunidad en las decisiones que puedan afectar al medio ambiente: "*La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo*", adicional consagra que el gobierno nacional podrá declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica²³, cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública. Además, establece planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales²⁴, para lograr su conservación, restauración o sustitución por parte del Estado. Con esta obligación constitucional se introduce el modelo de desarrollo sostenible, y también evidencia el deber de los ciudadanos de proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación del ambiente. Los instrumentos de control con los

²⁰ Artículos 78 a 82.

²¹ Artículo 49.

²² Artículo 79.

²³ Artículo 46.

²⁴ Artículo 80.



que cuenta la comunidad son las acciones populares, acción de nulidad contra los actos administrativos y excepcionalmente, la acción de tutela.

La Constitución consagra en su Título 12: Del régimen económico y de la hacienda pública, Capítulo 4: De la distribución de recursos y de las competencias, enunciando en su artículo 358 que los ingresos corrientes están constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital. Y en su artículo 359 que no habrá rentas nacionales de destinación específica, excepto las destinadas a las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios; las destinadas para inversión social; y las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías. El artículo 360 dispone que la explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte, así como los departamentos y municipios, puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho de participar en las regalías y compensaciones. Y el artículo 361 establece que con los ingresos provenientes de regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, y las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.

Las sucesivas reformas tributarias hechas en Colombia con la finalidad de incrementar el recaudo tributario, en pro de atender las necesidades de financiamiento del Estado, ha implicado la pérdida de algunos incentivos tributarios que estaban dirigidos a la protección del medio ambiente. Aun así, se evidenciaron avances en políticas proteccionistas ambientales.

La tributación ambiental actual en Colombia tiene amplio desarrollo legal y reglamentario, como se lo observa en la Ley 99/93, que brinda mayor soporte a la legislación ambiental, estableciendo los principios generales ambientales.

Existen estímulos fiscales, como la exención del IVA a las importaciones de maquinaria o equipo, siempre y cuando dicha maquinaria o equipo no se produzcan en el país, destinados a reciclar y procesar basura o desperdicios (la maquinaria comprende lavado, separado, reciclado y extrusión), y los destinados a la depuración o tratamiento de aguas residuales, emisiones atmosféricas o residuos sólidos, para recuperación de los ríos o el saneamiento



básico para lograr el mejoramiento del medio ambiente, siempre y cuando formen parte del programa aprobado por el Ministerio de Medio Ambiente. De igual manera no se cobrará el IVA sobre los equipos para el control y monitoreo ambiental, incluidos aquellos para cumplir con los compromisos del protocolo de Montreal.

Otro incentivo tributario es el consagrado por el artículo 78 de la Ley 788 del 27/12/2002, que consiste en una deducción anual dentro de la renta líquida del contribuyente, del valor de las inversiones voluntarias, en concepto de control y mejoramiento del medio ambiente que se hayan realizado para el correspondiente año fiscal gravable, previa acreditación de la autoridad ambiental respectiva, para lo cual se estudiarán los beneficios ambientales obtenidos.

Y en su artículo 115, la Ley 788/2002 crea el tributo ambiental "sobretasa ambiental de cinco por ciento (5%) para las vías que afecten o se sitúen sobre parques naturales nacionales, parques naturales distritales, sitios de reservas de biosfera".

En Colombia se debe fundamentar las políticas tributarias ambientales, estructurando tributos ecológicos concertados con los sectores empresariales, los ecologistas y el gobierno.

Ecuador

Con respecto a Ecuador en el artículo 1 de la Constitución Nacional (2008) ya establece que "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales²⁵.

El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente,

²⁵ Artículo 238.



que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo²⁶.

Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales²⁷.

El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales²⁸.

Según la constitución en Ecuador son deberes primordiales del Estado²⁹, entre otros:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.
5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.
7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país.

Además, reconoce y garantiza a las personas³⁰:

2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.
27. El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y *en armonía con la naturaleza*".

²⁶ Artículo 239.

²⁷ Artículo 240.

²⁸ Artículo 242.

²⁹ Artículo 3.

³⁰ Artículo 66.



Establece que, el Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra³¹.

En materia ambiental establece los siguientes principios ambientales³²:

- 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.*

Además, estable que, el Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas.

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

Cada uno de los actores de los procesos de producción, distribución, comercialización y uso de bienes o servicios asumirá la responsabilidad directa de prevenir cualquier impacto ambiental, de mitigar y reparar los daños que ha causado, y de mantener un sistema de control ambiental permanente.

Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescripti-

³¹ Artículo 282.

³² Artículo 395.



bles³³.

El Buen Vivir

Merece un párrafo aparte el art. 14 CN que *“reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *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”.

Con la Constitución del 2008, Ecuador asume el liderazgo mundial en el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, como una respuesta contundente al estado actual de la misma, orientando sus esfuerzos al respeto integral de su existencia, a su mantenimiento y a la regeneración de sus ciclos vitales y procesos evolutivos. Esta propuesta se enmarca en un contexto en el que la gestión del gobierno se orienta al cumplimiento de los principios y derechos del Buen Vivir o Sumak Kawsay. Dentro de estos, son primordiales la interculturalidad y la convivencia armónica con la naturaleza, con un giro en la visión predominante de la naturaleza, entendida solo como proveedora de recursos a un enfoque más integral y bio-céntrico, en el que la naturaleza es definida como “el espacio donde se realiza la vida”. (Plan Buen Vivir, Ecuador)

Los pueblos indígenas andinos aportan a este debate desde otras epistemologías y cosmovisiones y nos plantean el *sumak kawsay*, la vida plena. La noción de desarrollo es inexistente en la cosmovisión de estos pueblos, pues el futuro está atrás, es aquello que no miramos, ni conocemos; mientras al pasado lo tenemos al frente, lo vemos, lo conocemos, nos constituye y con él caminamos. En este camino nos acompañan los ancestros que se hacen uno con nosotros, con la comunidad y con la naturaleza. Compartimos entonces el “estar” juntos con todos estos seres. Seres que tienen vida y son parte nuestra. El mundo de arriba, el mundo de abajo, el mundo de afuera y el mundo del aquí, se conectan y hacen parte de esta totalidad, dentro de una perspectiva espiral del tiempo no lineal.

El pensamiento ancestral es eminentemente colectivo. La concepción del Buen Vivir necesariamente recurre a la idea del “nosotros” porque el mundo no puede ser entendido desde la perspectiva del “yo” de occidente. La comunidad cobija, protege, demanda y es parte del nosotros. La comunidad es el sustento y es la base de la reproducción de ese sujeto colecti-

³³ Artículo 396.



vo que todos y cada uno "somos". De ahí que el ser humano sea concebido como una pieza de este todo, que no puede ser entendido sólo como una sumatoria de sus partes. La totalidad se expresa en cada ser y cada ser en la totalidad. "El universo es permanente, siempre ha existido y existirá; nace y muere dentro de sí mismo y sólo el tiempo lo cambia" (pensamiento kichwa). De ahí que hacer daño a la naturaleza es hacernos daño a nosotros mismos. Cada acto, cada comportamiento tiene consecuencias cósmicas, los cerros se enojan o se alegran, se ríen o se entristecen, sienten... piensan...existen (están).

El *sumak kawsay*, o vida plena, expresa esta cosmovisión. Alcanzar la vida plena es la tarea del sabio y consiste en llegar a un grado de armonía total con la comunidad y con el cosmos.

La concepción del Buen Vivir converge en algunos sentidos con otras concepciones también presentes en la historia del pensamiento de occidente. Aristóteles en sus reflexiones sobre ética y política nos habla ya del Vivir Bien. Para Aristóteles, el fin último del ser humano es la felicidad, que se alcanza en una polis feliz. Es decir, únicamente la felicidad de todos es la felicidad de cada uno; la felicidad se realiza en la comunidad política. Aisladamente, los seres humanos no podemos alcanzar la felicidad, solo en sociedad podemos practicar la virtud para vivir bien, o ser felices. El fin de la polis, es entonces alcanzar la felicidad de los seres humanos que la integran. A su vez y, dentro de este marco, el filósofo ve la felicidad con procesos relacionados a la amistad, el amor, el compromiso político y la posibilidad de contemplación en y de la naturaleza, a teorizar y crear obras de arte. Todos ámbitos olvidados usualmente en el concepto dominante de desarrollo.

Uno de los aspectos centrales en la concepción del Buen Vivir es su dimensión colectiva, que incorpora la relación armónica entre los seres humanos y con la naturaleza. Sin embargo, en sociedades marcadas por la historia colonial y la dominación, las posibilidades de vivir juntos en comunidad pasan primero por poder construir esa comunidad de todos y todas. De ahí la necesidad de reconocer la diversidad como parte sustancial de la sociedad y como elemento que coadyuva al Buen Vivir a través del aprendizaje intercultural, la generación de sinergias y las posibilidades abiertas para nutrirnos de saberes, epistemologías, cosmovisiones y prácticas culturales distintas.

La nueva Constitución de la República del Ecuador incorpora un cambio de gran trascendencia para la vida del país: se pasa del Estado pluricultural y multiétnico de la Constitución del 98, al Estado intercultural y plurinacional. De este modo, se recoge una de las reivindicaciones más profundas e importantes de los movimientos indígenas y afroecuatorianos del país para la construcción de la sociedad del Buen Vivir.



La Constitución ecuatoriana hace hincapié en el goce de los derechos como condición del Buen Vivir y en el ejercicio de las responsabilidades en el marco de la interculturalidad y de la convivencia armónica con la naturaleza (Constitución de la República del Ecuador, Art. 275).

En la Constitución del Ecuador se supera la visión reduccionista del desarrollo como crecimiento económico y se establece una nueva visión en la que el centro del desarrollo es el ser humano y el objetivo final es el alcanzar el *sumak kawsay* o Buen Vivir. Frente a la falsa dicotomía entre Estado y mercado, impulsada por el pensamiento neoliberal, la Constitución ecuatoriana formula una relación entre Estado, mercado, sociedad y naturaleza. El mercado deja de ser el motor que impulsa el desarrollo y comparte una serie de interacciones con el Estado, la sociedad y la naturaleza. Por primera vez, en la historia de la humanidad una Constitución reconoce los derechos de la naturaleza y ésta pasa a ser uno de los elementos constitutivos del Buen Vivir.

Para la nueva Constitución, el *sumak kawsay* implica mejorar la calidad de vida de la población, desarrollar sus capacidades y potencialidades; contar con un sistema económico que promueva la igualdad a través de la re-distribución social y territorial de los beneficios del desarrollo; impulsar la participación efectiva de la ciudadanía en todos los ámbitos de interés público, establecer una convivencia armónica con la naturaleza; garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana; y proteger y promover la diversidad cultural (Art. 276).

La importancia que se da a la diversidad en la carta magna del Ecuador, no se restringe al plano cultural, sino que se expresa también en el sistema económico. La Constitución ecuatoriana reconoce al sistema económico como social y solidario, incorporando la perspectiva de la diversidad en su concepción y superando la visión mercadocéntrica que lo definía como social de mercado.

Para la economía social el ser humano es el centro de la actividad económica y, por lo tanto, la economía debe estar al servicio de la vida y no la vida en función de la economía. Esto supone revertir la lógica perversa del capitalismo, para el que la acumulación del capital constituye el motor de la vida. La economía social, por el contrario, plantea la generación de una economía plural en donde las lógicas de acumulación del capital y del poder estén subordinadas a la lógica de la reproducción ampliada de la vida. Para ello, el trabajo es una noción central. Se trata entonces de apoyar las iniciativas económicas de la población desde la perspectiva del trabajo y no desde la perspectiva del empleo, con el fin de garantizar que la riqueza quede directamente en manos de los trabajadores (Coraggio, 2004).



La dimensión social del Buen Vivir en la Constitución ecuatoriana busca la universalización de los servicios sociales de calidad para garantizar y hacer efectivos los derechos. De este modo, se deja atrás la concepción de educación, salud o seguridad social como mercancías.

En la dimensión ambiental del Buen Vivir, reconoce los derechos de la naturaleza, pasando de este modo de una visión de la naturaleza como recurso, a otra concepción totalmente distinta, en la que ésta es "el espacio donde se reproduce y realiza la vida". Desde esta concepción la naturaleza tiene "derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos", así como el derecho a la restauración (Art. 71 y 72). Los servicios ambientales no son susceptibles de apropiación (Art. 74).³⁴

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. Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas para crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. En el año 2011, a través de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado se efectuó una reforma tributaria que incorporó por primera vez en el país algunos impuestos ambientales³⁵ dentro de su sistema tributario sustentados en la propia constitución.

Dentro de los considerandos de la ley se menciona que uno de los mayores contaminantes que existen por sus compuestos químicos para su fabricación, son las botellas plásticas, ya que para su descomposición toman alrededor de entre 100 a 1.000 años. En este sentido, resulta procedente, con la finalidad de fomentar, incentivar y obtener un verdadero reciclaje, poner un Impuesto a las Botellas Plásticas No Retornables, pero lo novedoso de este caso, es que el valor que se pague por el impuesto, se lo puede recuperar ya que se le pagará una tarifa por el mismo valor del impuesto a quien recolecte, entregue y retorne las botellas.

Por otro lado, resulta importante precisar que las finalidades de los tributos no sólo son de recaudación para ingresos del Estado para la elaboración de carreteras, hospitales, escuelas, entre otras, sino que a su vez deben generar incentivos para lograr que los ecuatorianos

³⁴ <http://plan.senplades.gob.ec/3.3-el-buen-vivir-en-la-constitucion-del-ecuador>

³⁵ El Impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables, el Impuesto ambiental a la contaminación vehicular, Impuesto a las tierras rurales.



y ecuatorianas tengan unas conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

El Gobierno Nacional propone un impuesto a los carros que más contaminan, que son los de más alto cilindraje, denominado Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular. Toda la estructura tributaria propone incentivar la adquisición de vehículos híbridos de bajo cilindraje, que generan menos emisiones nocivas.

Venezuela

La Constitución de Venezuela plantea desde su preámbulo una patria libre y soberana; con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna; promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad; en ejercicio de su poder originario representado por la Asamblea Nacional Constituyente.

En el Artículo 16, con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios.

La división político-territorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa.

En materia ambiental, el artículo 127 hace referencia a los derechos Ambientales: "Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. El genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiera a los



principios bioéticos regulará la materia.

Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley.” En el artículo 128, el Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Una ley orgánica desarrollará los principios y criterios para este ordenamiento.

El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado. La Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realice.

El Poder Público Nacional³⁶ tiene competencia sobre la legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial. La creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los Municipios, de conformidad con la Constitución; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país.

Asimismo el Ejecutivo Nacional no podrá otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido.

Se prevé³⁷ que la Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización. Dicha descentralización³⁸, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los co-

³⁶ Artículo 156, inc 13.

³⁷ Artículo 157.

³⁸ Artículo 158.



metidos estatales. Por su parte, los Estados³⁹ son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes de la República.

El modelo constitucional y distribución de potestades tributarias entre el estado nacional, estatal y municipal, reconociendo constitucionalmente las competencias para fijar impuestos, tasas y contribuciones a cada uno de ellos.

Conclusiones

En los últimos años la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales y la promoción de un desarrollo sostenible, han estado presentes como una necesidad que traspasa las fronteras de los Estados para alcanzar una dimensión planetaria. Esta toma de conciencia ha dado lugar a numerosos tratados, directivas, convenciones y su inclusión en los textos Constitucionales, con importantes disposiciones en dicha materia.

Es posible apreciar en las Constituciones de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela, el reconocimiento como un derecho, la protección del medioambiente. Del mismo modo obliga en cabeza del Estado adoptar diversas medidas para hacer efectiva dicha protección. La prioridad de proteger sus recursos naturales posee rango constitucional al igual que la incorporación de la educación medioambiental o mediante la posibilidad de instrumentar mediante leyes de gestión ambiental, contemplando aspectos de orden administrativo, sancionatorio, educacional, etc.

De acuerdo al sistema de gobierno de cada uno de los países analizados, federal o unitario, es posible observar la distribución de las competencias medioambientales en cada uno de ellos. Argentina, Brasil y Venezuela, países organizados en forma federal, han distribuidos sus competencias medioambientales reconociendo a cada uno de sus niveles competencias propias en forma concurrente y/o exclusiva en dicha materia. En cambio, Chile, Colombia y Ecuador, países organizados en forma unitaria, las competencias ambientales se han atribuido en forma exclusiva en el órgano central.

Asimismo, es posible notar en los textos constituciones diferentes mecanismos de protección de medio ambiente, entre ellos, instrumentos administrativos, instrumentos persuasivos, y instrumentos económicos.

³⁹ Artículo 159.



Los instrumentos administrativos de protección del medio ambiente basado en normas preventivas y coercitivas, con leyes y reglamentaciones complementarias al texto constitucional, de contenido preventivo y la aplicación de multas y sanciones ante incumplimientos.

Los instrumentos persuasivos de protección del medio ambiente, asentados en fomentar la educación y conciencia ambiental.

Por su parte, los instrumentos económicos que, se apoyan en una gran variedad de instrumentos como políticas de precios, tarifas, ayudas financieras otorgadas mediante subsidios, créditos y desgravaciones fiscales.

Del análisis surge que, en materia de financiamiento fiscal de la protección del medio ambiente, dentro del marco jurídico constitucional tributario de las constituciones analizadas, se observó, que los países no establecen instrumentos fiscales específicos para el financiamiento de la protección del medioambiente, es decir, mención explícita de los tributos ambientales, sin perjuicio de ello, es posible destacar posibilidad de financiar estos gastos con las figuras tributarias- impuestos, tasas y contribuciones- reconocidas en cada ordenamiento constitucional conforme las competencias atribuidas a cada unos de ellos.

En este orden de idea, es posible concluir que los países se enfrentan a exigencias de financiamiento de aquellas actividades tendientes a la protección de medio ambiente por mandato constitucional, en este sentido, merece destacar la conveniencia de introducir en instrumentos fiscales específicos en sus marcos normativos tributarios, en particular, tributos ambientales, dado que no existe impedimento constitucional para el establecimiento de ellos.

En consecuencia, esta situación plantea la necesidad de delimitar las competencias que le corresponde a cada unos de ellos, asimismo, contar con los instrumentos económicos necesarios para llevarlo a cabo. La falta de recursos financieros es siempre un problema y, muchas veces, surge la necesidad de aplicar nuevos instrumentos fiscales como los impuestos medioambientales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Constitución de la República de Argentina
- Constitución de la República Federativa de Brasil
- Constitución de Chile
- Constitución Política de Colombia



- Constitución de Ecuador
- Constitución de Venezuela
- Plan Nacional del Buen Vivir (Ecuador) 2013-2017
http://issuu.com/buenvivir/docs/6_objetivo_7_fundamento_y_diagnosti/3?e=8910223/4203413
- Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013
<http://plan.senplades.gob.ec/3.4-los-derechos-como-pilaresdelbuenvivir;jsessionid=082BF35CB28BE7F9ED4B944768CECFDF.nodeaplan>
- Modelo de Código Tributario Ambiental para América Latina. Directores: Miguel Buñuel González y Pedro M. Herrera Molina. Instituto de Estudios Fiscales, Universidad Complutense de Madrid. DOC. Nº 18/03.
- Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile Nº 100.- Santiago, 17 de septiembre de 2005.
- Vargas Delgado, Iris; "Tributos ambientales para la protección de la atmósfera en el derecho chileno"; Trigésimo Séptimas Jornadas Chilenas de Derecho Público; 2007.
- Ossandón R., Jorge; "Gravámenes Ambientales en la Reforma Tributaria"; Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho de Chile, Universidad de Chile; 21/10/2014.
- Katz, Ricardo; "Reforma Tributaria, Impuestos "Verdes" e Implicancias de Política Ambiental"; Centro de Estudios Públicos; Nº 370, Abril 2014; www.cepchile.cl
- Kaufmann, Jorge; "Política tributaria e impuestos ecológicos en Chile"; Ambiente y Desarrollo, Vol. XIII, Nº 3.
- Ameriso, Claudia, et.al. "Marco constitucional a la competencia ambiental de los municipios en materia tributaria". Instituto de Investigaciones Teóricas y Aplicadas, Escuela de Contabilidad, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Rosario.
- Ley General Ambiental de Colombia, Ley 99 de 1993.
- Jaider Rafael Cortes Cueto, "Las tasas tributos ambientales en Colombia", ponencia en el Foro Virtual de Contabilidad Ambiental y Social. Junio, 7 de 2008, Medellín, Colombia.