



FACULTAD DE DERECHO

**“ANÁLISIS A LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS AMBIENTALES,
APLICABLES AL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”**

Trabajo de titulación presentado en conformidad a los requisitos establecidos
para optar por el título de: Abogado de los tribunales y juzgados de la
República.

Autor:
Andrés David Amaya Lara

Profesor Guía:
Leonardo Sempértegui

2012

DECLARACIÓN PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el estudiante, orientando sus conocimientos para un adecuado desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”

Leonardo Sempértegui

C.C. 1714211677

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”

Andrés David Amaya Lara

C.C. 1715966972

AGRADECIMIENTO

A mis padres por su apoyo sentimental, intelectual y económico, a la Universidad de las Américas, mis profesores que me supieron transmitir sus conocimientos, al Dr. Leonardo Sempértegui por su tiempo, disponibilidad y rigor científico.

DEDICATORIA

El presente trabajo lo dedico a mi madre por su inagotable apoyo y sacrificio, a mi padre por ser mi guía moral, a mi hermana y hermanos, por su solidaridad y enseñanzas, a mi abuelo por su amor incondicional y toda mi familia por ser el pilar de mi vida.

RESUMEN

El presente estudio analiza, el rol del Estado ecuatoriano y del Distrito Metropolitano de Quito como parte de este, frente a la contaminación y degradación del medio ambiente, a las políticas para la consecución del desarrollo sostenible, la protección de los derechos de la naturaleza y la obtención del Buen Vivir.

El derecho ya sea público como privado, es el instrumento coercitivo, represivo o incentivador de conductas, por medio del cual se pueden conjugar objetivos de política económica, social, y del caso ambiental, para la protección de la naturaleza.

Dentro de las herramientas de política ambiental que tiene el Estado, que son objeto de este estudio, se sitúan: La estimulación de mecanismos voluntarios, gastos gubernamentales, regulaciones (Command and Control) y los instrumentos económicos.

Los instrumentos económicos son parte de los métodos indirectos para la lucha contra la contaminación ambiental, dentro del cual se insertan los tributos ambientales y los incentivos ambientales, para su análisis se estudia a la fiscalidad ambiental, estableciendo clasificaciones de los tributos y clases de incentivos ambientales de acuerdo a la doctrina especializada.

A continuación se analiza al marco jurídico constitucional y legal de aplicación nacional, de los tributos e incentivos ambientales contenidos en la Constitución, Código de la Producción Comercio e Inversiones, Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, Ley de Gestión Ambiental, Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado.

Finalmente se estudia la normativa secundaria ambiental del Distrito Metropolitano de Quito, a las competencias que otorga el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, concluyendo que la

tasa ambiental es el instrumento adecuado para la creación de tributos e incentivos económicos ambientales.

ABSTRACT

This study analyzes the role of Ecuador and Quito Metropolitan District as part of this, from pollution and environmental degradation, environmental bases of policies to achieve sustainable development, protection of the rights of the nature and acquisition of Good Living.

The right to either public or private, is the instrument of coercion, repressive behavior or incentive for environmental protection, through which you can combine policy purposes: economic, environmental, social protection of nature.

Among the tools of environmental policy of the State, which are the subject of this study are relevant: Stimulation of voluntary mechanisms, government spending, regulations (Command and Control) and economic instruments.

Economic instruments are part of indirect methods to combat environmental pollution, which are inserted into the environmental taxes and incentives environments for analysis is studied environmental taxation, establishing classifications of taxes and environmental incentives classes according to the specialized doctrine.

The following sections examine the constitutional and legal framework for national implementation of environmental taxes and incentives contained in the Constitution, Code of Production Trade and Investment, customs regime, Law on Internal Taxation, Environmental Management Act, Act Environmental Development and Optimization of State Revenue.

Finally we study the environmental secondary legislation of the Metropolitan District of Quito, the powers granted by the Land Management Code of Autonomy and Decentralization, concluding that the environmental levy is the right tool for the creation of economic incentives and environmental taxes.

ÍNDICE

Introducción	13
1. Capítulo I	15
ESTADO, DERECHO Y SOCIEDAD.	
1.1 El Estado.	15
1.1.1 El Estado como ente regulador del cuidado ambiental.	15
1.1.2 Breve Historia de los avances en legislación ambiental nacional y tratados ambientales contemporáneos.	17
1.1.3 El Desarrollo Sustentable.	21
1.1.4 Política Ambiental.	23
1.2 Ambiente y Derecho.	24
1.2.1 Medio Ambiente y Derecho Ambiental.	24
1.2.2 La naturaleza como sujeto de derechos.	28
1.3 Sociedad.	30
1.3.1 La Responsabilidad Ambiental Empresarial.	30
2. Capítulo II.	34
La Economía Ambiental, Teoría de los Incentivos Ambientales.	
2.1 Economía tradicional frente a la economía Ambiental.	34
2.1.1 Internalización de las Externalidades.	35

2.2	Planificación de la Política Económica Ambiental.	37
2.2.1	Instrumentos de Política Ambiental.	37
2.2.1.1	Estimulación de Mecanismos Voluntarios.	39
2.2.1.2	Gastos gubernamentales.	39
2.2.1.3	Regulación.	39
2.2.1.4	Instrumentos Económicos.	41
2.3	La Fiscalidad Ambiental.	41
2.3.1	Tributos Ambientales.	43
2.3.1.1	Clasificación atendiendo a su objeto.	45
2.3.1.2	Clasificación atendiendo a objetivos ambientales que persiguen.	46
2.3.1.3	Clasificación atendiendo a criterios dogmático – tributarios.	47
2.3.2	Principios aplicables a los Tributos Ambientales.	48
2.3.3	El Incentivo Tributario.	49
2.3.3.1	Clases de Incentivos Tributarios.	50
2.3.3.1.1	Incentivos que actúan reduciendo los costos de producción.	51
2.3.3.1.2	Incentivos discrecionales e incentivos automáticos.	51
2.3.3.1.3	Incentivos temporales e incentivos permanentes.	51
2.3.4	El Incentivo Fiscal Ambiental.	52
2.3.4.1	Clasificación de los Incentivos Fiscales Ambientales.	53
2.3.4.1.1	Exención o exoneración.	54
2.3.4.1.2	Deducción.	56
2.3.4.1.3	Beneficios Fiscales.	57
2.3.4.1.4	Desgravación.	57

3. Capítulo III	59
Marco Jurídico del Incentivo Ambiental en la Legislación Ecuatoriana aplicable al Distrito Metropolitano de Quito.	
3.1. Políticas Ambientales Constitucionales.	59
3.2 El Incentivo Ambiental en la Constitución de la Republica del Ecuador.	61
3.3 El Incentivo Ambiental en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.	70
3.3.1 El Incentivo Ambiental en el régimen de aduanas.	77
3.3.2 Competencias para la ejecución y cumplimiento de los Incentivos del Código de la Producción Comercio e Inversiones.	79
3.4. El Incentivo Ambiental en la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.	81
3.5. El Incentivo Ambiental en la Ley de Gestión Ambiental.	83
3.6. El Incentivo en la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado.	85
4. Capítulo IV	90
El Incentivo Ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito.	
4.1 Principios Ambientales aplicables al Incentivo Ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito.	90
4.2 El Incentivo Ambiental en la normativa aplicable al Distrito Metropolitano de Quito.	92

4.3. La tasa ambiental como instrumento económico para establecer incentivos ambientales en el Distrito Metropolitano de Quito.	97
5. Capítulo V. Conclusiones y Recomendaciones.	105
5.1 Conclusiones.	105
5.2 Recomendaciones.	107
Referencias	109

INTRODUCCIÓN

La contaminación del medio ambiente se la puede percibir en cualquier parte del territorio del Distrito Metropolitano de Quito. A continuación se tratará de analizar uno de los caminos que tiene el Estado para promover el desarrollo sustentable y garantizar el derecho a la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, los cuales han sido ratificados en varios instrumentos internacionales y afirmados en normativas y políticas ambientales internas.

Uno de estos caminos se lo puede realizar acogiendo los postulados que dictamina la economía ambiental, el más importante para este trabajo es el principio de internalización de las externalidades. Para su consecución se analiza la intervención Estatal por medio de normas jurídicas de carácter pro ambiental, que contemplan y añadan al costo de un producto el verdadero valor de mercado, si es que su producción, utilización o consumo derivan externalidades negativas, es decir que producen contaminación; o bien si son externalidades positivas, esto es que el producto cumple con parámetros ambientales o eco-eficientes, se recompense económicamente al actor productivo para que sus productos sean más competitivos.

Se propone a los instrumentos económicos, como medios aptos para la instrumentación de la política ambiental. Estos utilizan a la fiscalidad ambiental y concretamente a las figuras del tributo y del incentivo ambiental, como medios eficaces para la consecución de fines y objetivos extra fiscales, en nuestro caso ambientales, y no como medios de financiamiento del gasto público general.

Para lo cual se estudia al régimen constitucional y legal, en donde se encuentran y se analizan los parámetros, lineamientos y principios de la política económica, ambiental y tributaria, que son la base justificativa para la creación tanto de tributos como de incentivos ambientales; así mismo se estudia a los

diferentes cuerpos normativos contenedores de estas normas, reconociendo las figuras y procedimientos para acceder a estos.

Finalmente se estudia la normativa ambiental del Distrito Metropolitano de Quito, en donde se reconocerán a los tributos e incentivos más importantes, así también se analizarán las competencias legales para su creación e instrumentación por medio de tasas ambientales.

CAPITULO I

Estado, Derecho, Problemática Ambiental, Sociedad

1.1. El Estado

1.1.1. El Estado como ente regulador para el cuidado ambiental.

El Estado por medio del derecho regula la vida del ser humano desde antes de su nacimiento y hasta después de su muerte, además de todo lo que le rodea.

El derecho es la fuerza que coordina todas las actividades sociales del hombre; que el derecho es la síntesis de todas las incontables energías de la sociedad, porque todas ellas se destruirían mutuamente y matarían el organismo social si el derecho, como fuerza soberana, no interviniera conciliando, en una suprema síntesis de equilibrio, todas esas corrientes impetuosas de la vida humana, de la vida material y económica, intelectual, vida artística. (Monroy, 2006, pág. 6)

Además agrega “Si el derecho desapareciera, la humanidad sólo duraría el tiempo necesario para su propia destrucción” (Monroy, 2006, pág. 6).

Este pensamiento se lo puede trasladar al campo del Derecho Ambiental, ya que si no se crean normas reguladoras del cuidado ambiental y que fomenten prácticas ecológicas para el cuidado de la vida, no sólo la humana sino de todas las que habitan en el planeta tierra, la destrucción de la vida podría estar próxima.

El derecho es una ciencia que cumple funciones sociales, el Estado es un ente social cuyo objeto de existencia es conseguir el bienestar de sus soberanos, y un deber fundamental el cuidado ambiental.

Hasta hace poco tiempo se desarrolló intensamente una normativa para el uso y aprovechamiento de los bienes naturales útiles al ser humano y su relación patrimonial con este. Con relación a este fenómeno, un adelanto significativo en la normativa mundial y ecuatoriana son las leyes de carácter ambiental que se han venido generando; pero lo que es necesario es normar la actividad del hombre en cuanto este influye sobre los ciclos normales de la naturaleza anticipándonos a los hechos de contaminación.

La preservación de la vida en sí, es decir de los ecosistemas, es la piedra angular de la cual nace la necesidad de que el Estado sea el ente regulador del cuidado, preservación y aprovechamiento racional de los recursos del medio ambiente.

El Estado por medio de la función legislativa, es en primera instancia el encargado de aprobar las normas directrices para el cuidado del medio ambiente y así crear una legislación para la protección ambiental en las diferentes ramas del derecho, legislación que es “el conjunto de disposiciones jurídicas que regulan la conducta humana en relación al ambiente”(Fonseca, 2010, pág. 27), para cumplir con los deberes primordiales que manda la Constitución del Ecuador.

Entre los deberes primordiales del Estado, que constan en la Constitución de la Republica del Ecuador en el artículo 3, numeral 5 declara que “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.”

El Buen Vivir o Sumak Kawsay, es un concepto distinto del nivel de vida, (crítica al actual modelo de desarrollo el cual se encuentra arraigado a sociedades económicamente desarrolladas), el primero es un concepto que se ha venido desarrollando en los países andinos y abarca varias elementos sumamente amplios, es decir holísticos, como por ejemplo lo que es la

alimentación, vivienda, salud, medio ambiente, sentimientos de pertenencia y autorrealización, etc. Es un concepto tan amplio que abarca el grado de bienestar en general(Fonseca, 2010, pág. 27).

El nivel de vida en cambio tiene un tinte más económico, monetario, “se asocia a un buen nivel de vida con una alta capacidad de consumo pero se olvidan elementos que pueden proporcionar mayor grado de bienestar que el simple consumismo”,(Fonseca, 2010, pág. 28). Lo que en cambio sí se abarca en el Buen Vivir – Sumak Kawsay.

Entre los derechos del Buen Vivir el artículo 14 de la Constitución se establece: “Se reconoce el derecho a la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kaway”, por lo que el Estado ecuatoriano, a través de sus mandatarios son los responsables de velar por el cumplimiento de estos derechos relativos al medio ambiente, como se revisó tienen que ver con la calidad de vida de un ser humano.

1.1.2. Breve Historia de los avances en legislación ambiental nacional y tratados ambientales contemporáneos.

En la antigüedad de la civilización occidental y más aún en las civilizaciones precolombinas, la relación entre el ser humano y su medio ambiente era armónica.

La preocupación por el medio ambiente se ha suscitado desde épocas antiguas, hace 2300 años Platón ya recomendaba la necesidad de reforestar las colinas de Ática (Grecia), de la misma manera en otras culturas como la china, india y árabe(Fonseca, 2010).

Es en el año de 1962, con el *bestseller* de la bióloga norteamericana Rachel Carson, titulado Primavera Silenciosa, que se concientiza e influencia a la

sociedad sobre el peligro del uso de plaguicidas, insecticidas y herbicidas que contaminaban al medio ambiente.

En ese mismo año se publicó el informe del Club de Roma, Titulado “Los límites del crecimiento”, elaborado por Dennis Meadows, informe el cual despertó la conciencia social y se destacó en la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, llevada a cabo en Estocolmo, Suecia en 1972.

En esta conferencia los temas ambientales que primaron fueron la degradación ambiental y la contaminación transfronteriza que incluyen:

Todo tipo de contaminación, el cambio climático, la reducción de la capa de ozono, el uso y administración de los océanos y los recursos de agua dulce, la deforestación excesiva, la desertificación y la degradación de la tierra, los vertidos peligrosos y la disminución de la diversidad biológica”(Fonseca, 2010, pág. 65).

En 1987 la comisión Bruntland, realizó un informe para la Organización de Naciones Unidas en el cual se definió el concepto de desarrollo sostenible por primera vez, que se acogería posteriormente la Cumbre de la Tierra de 1992, de la siguiente manera; “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”(Fonseca, 2010, pág. 65), definición que dio cabida a dos corrientes; la de los partidarios del desarrollo económico y también a los partidarios de la conservación del medio ambiente.

En 1992 se reunió la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, llamada también Cumbre de la Tierra, en Rio de Janeiro Brasil, en esta se “se reconoció internacionalmente el hecho de que la protección del medio ambiente y la administración de los recursos naturales deben integrarse en la cuestiones socioeconómicas de pobreza y subdesarrollo”(Fonseca, 2010, pág. 65).

El objeto de la Reunión en Río de Janeiro fue “introducir un programa extenso y un plan nuevo para la acción internacional en temas de medio ambiente y de desarrollo que ayudarían a guiar la cooperación internacional y el desarrollo de programas en el próximo siglo”(Fonseca, 2010, pág. 65), estableciendo los problemas ambientales existentes y proponer soluciones a corto mediano y a largo plazo.

Años después, en 1997 se suscribió el Protocolo de Kyoto, instrumento auspiciado por la Organización de Naciones Unidas cuyo objetivo fue que los países desarrollados reduzcan en forma gradual las emisiones de gases que producen el efecto invernadero “en promedio un 5,2% en relación al nivel de 1990”(Fonseca, 2010, pág. 329), de seis gases provocadores del calentamiento global: dióxido de carbono (CO₂), gas metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O), además de tres gases industriales fluorados: Hidrofluorocarbonos (HFC), Perfluorocarbonos (PFC) y Hexafluoruro de azufre (SF₆), dentro del periodo que va desde el año 2008 al 2012(Fonseca, 2010, pág. 329).

En el Ecuador la respuesta a las necesidades ambientales que los primeros tratados internacionales plantearon se suscitó mediante el Decreto Supremo No. 374, registro oficial No. 97 del 31 de mayo de 1976, en la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.

Fue ya con la Constitución Política de 1998, y su artículo 23 numeral 6, “El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación”, que se comenzó a legislar en materia ambiental más intensamente. Así en el año de 1999, con la Ley No.37, en el Registro Oficial Número 245 del 30 de julio, se promulgó la Ley de Gestión Ambiental y Reglamento de la Ley de Gestión Ambiental en el año de 2003, para cumplir con los postulados de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992.

Con la Ley de Gestión Ambiental se creó el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, ejercido por el Ministerio de Ambiente el cual fue designado como la instancia rectora, coordinadora y reguladora de dicho sistema, como dicta el artículo número 5; “Se establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental como un mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales”.

Además de establecen las competencias, instrumentos, vigilancia y auditorias en temas de gestión ambiental, otro punto a destacar es el Estudio de Impacto Ambiental que toda obra, actividad, proyecto debe tener, en el cual se deberá identificar, valorar, los efectos sobre el ambiente de cuatro componentes: físico – químico, bióticos, socio culturales y de salud pública.

En el Registro Oficial No.2, edición especial del 31 de marzo del 2003, por Decreto Presidencial No. 3516 se publicó el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria (TULAS), el cual es una compilación de textos de legislación secundaria que consta de nueve libros, en especial normas técnicas sobre el aprovechamiento de los recursos naturales del Ecuador.

Así también se establecieron reformas penales a los delitos contra el medio ambiente, en el capítulo XA, en el Registro Oficial No. 2 del 25 de enero del año 2000, con lo cual se tipifica ciertos tipos penales para quienes atenten en contra de la naturaleza y sus ecosistemas.

Con la Constitución vigente, al igual que la del 1998, se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, añadiéndose, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Se establecen los derechos del buen vivir entre los cuales constan: Agua y alimentación, ambiente sano, comunicación e información, cultura y ciencia, educación, hábitat y vivienda, salud, trabajo y seguridad social, como un

conjunto de derechos interdependientes y de igual jerarquía frente a los tradicionales derechos, también se establece a la naturaleza como sujeto de derechos los cuales se analizarán posteriormente.

1.1.3. El Desarrollo Sostenible

El crecimiento y desarrollo económico según el sistema económico político instaurado desde la revolución industrial, ha sido sinónimo de prosperidad, el cual es el resultado de la máxima productividad posible, lo cual tiene consigo varios costes y problemas sociales, ambientales, alteraciones al medio ambiente que no se perciben inmediatamente si son aisladas, pero a gran escala como en el desarrollo económico actual desencadenan problemas muy graves afectando a la salud del ser humano.

El Término Desarrollo Sostenible fue por primera vez divulgado a partir de la obra *Nuestro futuro Común* de 1987, en el Informe que se lo conoce como Bruntland; elaborado por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo la cual fue presidida por la ex primera ministra de Noruega, Groharlem Bruntland de ahí su nombre (Bokobo, 2000, pág. 64).

Según dicho informe, el desarrollo sostenible pretende “satisfacer las necesidades del presente sin comprometer los recursos equivalentes que precisarán en el futuro otras generaciones”(Bokobo, 2000, pág. 64)

Siguiendo la definición contenida en la Ley de Gestión Ambiental al respecto dice “Es el mejoramiento de la calidad de la vida humana dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas; implican la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones”.

Según Cesar Fonseca Tapia, es “el tipo de desarrollo con justicia social, que permite la satisfacción de necesidades de las generaciones actuales, sin

comprometer la capacidad de futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades”, para lo cual es necesario “cambio en las estructuras económicas y sociales” (Fonseca, 2010, pág. 27) y por ende jurídicas.

El Desarrollo Sostenible, como conclusión para nuestro trabajo es la satisfacción de las necesidades presentes, entendiéndose como necesidades a las derivadas de un aprovechamiento racional de los recursos, sin menoscabar o atentar contra las posibilidades de desarrollo de la vida de las generaciones futuras.

Cada Estado y gobierno seccional debería en principio ser el responsable de que su desarrollo sea sostenible, asumiendo así la responsabilidad para con las generaciones presentes pero sobre todo futuras.

El Desarrollo Sustentable es uno de los deberes primordiales del Estado, así consta en el artículo 3 numeral 5 y algunos otros de la Constitución del Ecuador en que el Estado deberá promoverlo.

El V Programa de la Unión Europea, del medio ambiente denominado “Hacia un Desarrollo Sostenible” (EEA, 1999), sienta las pautas a seguir para los Estados miembros, que para nuestro estudio son importantes de recalcar:

- Centrarse en los agentes y actividades que agotan los recursos naturales y causan otros daños al medio ambiente, en vez de esperar a que surjan problemas.
- Intentar cambiar las actuales tendencias y prácticas nocivas para el medio ambiente con objeto de proporcionar las mejores condiciones para garantizar el bienestar y el crecimiento socioeconómicos de la generación actual y las futuras.
- Modificar las pautas sociales de comportamientos por medio de la participación óptima de todos los sectores de la sociedad con ánimo de compartir la responsabilidad, incluidas las

administraciones públicas, las empresas públicas y privadas y la población en general como ciudadanos y consumidores.

Según establece Susana Bokobo (2000, pág. 65), para que se hable de desarrollo sostenible se deberán propender especialmente a las siguientes características,

- Mantener la calidad de vida general.
- Permitir un acceso continuo a los recursos naturales.
- Impedir que perduren los daños al medio ambiente.

1.1.4. Política Ambiental.

Primeramente es necesario definir que es una política ambiental; para el autor Fonseca, Cesar es; “un instrumento indispensable en materia ambiental, constituido por una serie de actos jurídicos y administrativos relacionados con el control y el aprovechamiento racional de los recursos” (Fonseca, 2010, pág. 28).

El Estado ecuatoriano ha firmado y ratificado varios tratados y normativa internacional ambiental, por lo que este debe adoptar una política ambiental que promulgue el desarrollo sostenible.

Para poder articular políticas ambientales es preciso que el Estado utilice instrumentos y/o herramientas que logren aplicar las políticas, y así cambiar e incentivar comportamientos para la protección del medio ambiente. Es importante destacar este criterio ya que de nada sirve que existan políticas ambientales innovadoras, si no hay el ánimo legislativo central o seccional de aplicarlas por medio de normas jurídicas.

Los objetivos de estas políticas de economía pública es internalizar las externalidades, concepto que lo definiremos más adelante, tratando por ende de solucionar a los problemas de degradación ambiental.

La aplicación de las políticas ambientales se plasman según Manzano (2011, pág. 10) mediante normativa que depende sea: de la actividad, la institución que rige a esa actividad, al recurso, y al fin socio ambiental que se quiere proteger, entre otros objetos, para la consecución del desarrollo sostenible.

1.2. Ambiente y Derecho.

1.2.1. Ambiente y Derecho Ambiental.

El medio ambiente es un término complejo, no existe una definición unánime, por lo que es necesario utilizar como punto de partida aquellas definiciones propias de la ecología.

Fue el biólogo alemán Ernest Haeckel, en su obra “Historia de la creación humana”, creador del término Ecología y es considerado el pionero en su estudio (Haeckel, 1868).

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define a medio como; “conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una persona o grupo humano”, y al ambiente como sustantivo “las condiciones o circunstancias físicas, sociales, económicas, etc., de un lugar, una colectividad o una época”, como adjetivo “aplíquese a cualquier fluido que rodea un cuerpo”.(Española, 2001)

Para José Serrano el ecosistema, sistema ecológico, medio ambiente puede ser considerado como:

una estructura de elementos relativamente estables –casi siempre localizables en una proximidad geográfica- y de procesos biológicos trabados en algunas especies vivientes, los cuales en su interacción hacen posible que el sistema más o menos automáticamente realice sus objetivos básicos, es decir, se sostenga, se mantenga, se limite, se repare y se reproduzca(Serrano, 1992, pág. 32).

El ambiente según Cesar Fonseca es:

Un sistema de diferentes elementos, fenómenos, proceso materiales y agentes socioeconómico y cultural, que interactúan condicionando, en un momento y espacio determinado, la vida y el desarrollo de los organismos y el estado de los componentes inertes, en una conjunción integradora, sistemática y dialéctica de relaciones de intercambio(Fonseca, 2010, pág. 26)

La ecología divide los factores ambientales en bióticos y abióticos, los primeros son los seres vivos en sus diferentes niveles (microbios, animales, plantas); los factores ambientales abióticos son aquellos de naturaleza química como el agua, el anhídrido carbónico, el oxígeno, los carbonatos o de tipo climático (temperatura, humedad, radiación solar)

Debido a todo lo que abarca, existe entre los autores dificultad para llegar al concepto jurídico de medio ambiente. El ser humano tiene una relación directa con los ecosistemas en todas sus actuaciones, por lo que el derecho debe normar tal interacción.

El medio ambiente, los sistemas jurídicos y económicos, son transversales, concadenados, uno se relaciona con el otro, la modificación de uno de estos lleva consigo el cambio o adecuación del otro, el derecho puede y debe contribuir para que las acciones del ser humano no afecten desmesuradamente al medio ambiente y se adecuen a los principios del desarrollo sostenible.

La conexión entre las actuaciones de lo jurídico y/o lo económico, hacia el medio ambiente, se da ya que de las primeras acciones se van a sentir los efectos en las segundas, ya sea en un menoscabo irracional como lo viene siendo o en mejora y cuidado para así conseguir un desarrollo sostenible.

Una vez definido el concepto de medio ambiente y establecido la función del Derecho para con este, se puede establecer el concepto jurídico de medio ambiente, para lo cual tomamos la definición del autor Luis Rodríguez.

Conjunto formado por todos los recursos naturales (geo, flora, fauna, atmósfera, aguas y suelos), por cuya utilización racional (defensa y restauración) deben velar los poderes públicos, con la finalidad de proteger y mejorar la calidad de vida y el desarrollo de la persona. (Rodríguez, 1981, pág. 190).

Pues bien una vez definido el concepto jurídico de medio ambiente podemos adentrarnos a la definición de Derecho Ambiental.

Al igual que con el término medio ambiente para definir al Derecho Ambiental es necesario acercarnos a su origen etimológico. Nace de la voz latina "*directum, dirigere, dirigir, encauzar*, lo que está conforme a la regla, a la norma"(Monroy, 2006, pág. 12).

Según Giorgio del Vecchio, el derecho es la "coordinación objetiva de las acciones posibles entre varios sujetos, según un principio ético que las determina excluyendo todo impedimento" (Del Vecchio, 1953, pág. 20).

Con la explicación realizada sobre medio ambiente, el concepto de Derecho Ambiental es resultado de la relación jurídica existente entre el medio ambiente con el mundo jurídico.

Según Raúl Brañes el derecho ambiental es:

El conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tiene lugar entre los sistemas de organismos vivos y sus sistemas de ambiente mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos(Brañes, 1987, pág. 2).

Con la expresión Derecho Ambiental “se utiliza indistintamente para denominar el conjunto de las normas jurídicas que regulan las cuestiones ambientales y la ciencia jurídica que se ocupa de tales normas”(Fonseca, 2010, pág. 70).

“El conjunto de normas que tienen por objeto regular las conductas que inciden directa o indirectamente en la protección, preservación, conservación, explotación y restauración de los recursos naturales bióticos y abióticos”(González & Montelongo, 1999).

De todo lo establecido podemos indicar las características del Derecho Ambiental siguiendo a (Bokobo, 2000, pág. 58).

El derecho ambiental lo que hace al regular la relación entre actividades humanas y medioambiente, es permitir que los ciclos normales de los ecosistemas se mantengan, continúen y que la injerencia de las actividades del hombre no los afecte.

El derecho ambiental tiene como uno de sus objetivos normar las actividades humanas con relación al medio ambiente, por ende la legislación, jurisprudencia, deben evitar un impacto negativo en este.

“El objetivo, en fin, del derecho ambiental es la protección del equilibrio de los ecosistemas en la medida en que hace posible la vida de la especie sobre la tierra”(Bokobo, 2000, pág. 59).

1.2.2. La naturaleza como sujeto de derechos.

El reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos es una novedad, Ecuador es el primer país en reconocerlos en su Constitución.

La naturaleza ha existido y puede existir sin que el ser humano viva en esta, pero el ser humano no puede vivir sin ella, por lo que parece acertado este avance jurídico a los cambios ideológicos económicos, sociales y políticos que se están suscitado en el mundo, el ser humano es parte de la naturaleza o como los habitantes originarios de de nuestro territorio la llaman Pacha Mama.

El artículo 10 segundo inciso de la Carta Política, establece a la naturaleza como sujeto de aquellos derechos que le reconozca la misma Constitución; así en el artículo 71 se le reconoce:

La naturaleza o Pacha Mama donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete íntegramente 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 observan 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.

Este último inciso es pilar del análisis a los incentivos económicos del Distrito Metropolitano de Quito, debido a que este estudio se basa justamente en los instrumentos que tiene el Estado y el Distrito Metropolitano como parte de este, para incentivar a las personas naturales o jurídicas a que sus acciones económicas y procesos productivos estén enmarcados dentro del respeto y protección a la naturaleza.

En el artículo 72 se establece que “la naturaleza tiene derecho a la restauración; esta restauración será independiente de la obligación que tiene el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados”.

Para conseguir el derecho a la restauración el Estado establecerá los mecanismos más eficaces y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

El siguiente derecho, precautelatorio se encuentra en el artículo 73 que dictamina;

El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.

Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.

El artículo 74 establece que;

Las personas comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.

Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.

Estos artículos contienen a los derechos de la naturaleza, los que son articulados a través de principios ambientales establecidos a partir del artículo 395, los cuales analizaremos más adelante.

1.3. Sociedad

1.3.1. La Responsabilidad Ambiental Empresarial.

Las empresas, industrias, organizaciones, MYPYMES entre otras, que tienen actividades productivas, son fuentes contaminadoras del medio ambiente del Distrito Metropolitano de Quito.

La responsabilidad ambiental nació con la responsabilidad social empresarial (fundaciones, ayuda médica, ayuda en general a la población), que se vio traducida al campo de la protección ambiental, debido a la buena publicidad y conciencia ecológica que se ha despertado en los consumidores últimamente, y que pueda llegar a beneficiar a una empresa si ayuda a estos sectores.

Con el ánimo de aportar a su gestión empresarial y retribuir a la sociedad el beneficio económico que perciben, ciertas organizaciones pequeñas y grandes deciden dar un plus, un más allá de lo que deberían dar o hacer legalmente, el cual es la responsabilidad social o ambiental empresarial.

Las empresas han visto su necesidad de “cumplir no solo con el mínimo legal obligatorio sino ir más allá mejorando sus procesos viendo en la gestión de residuos peligrosos una forma de actuar de manera responsable, a la vez que se pueden lograr beneficios económicos”(García, 2009, pág. 450).

Los beneficios económicos pueden ser acogidos mediante incentivos que pueden otorgar el gobierno o sus instituciones, pero también por los beneficios económicos que puedan obtener de la publicidad de estas acciones, en el posicionamiento que le da a su marca u organización, por ética empresarial, o ser por pura filantropía.

El Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible “*World Business Council for Sustainable Development*” (WBCSD), es una organización internacional que asocia a empresas que trabajan en pro del desarrollo sostenible, definiendo a la responsabilidad social empresarial como:

El compromiso que asume una empresa para contribuir al desarrollo económico sostenible por medio de colaboración con sus empleados, sus familias, la comunidad local y la sociedad en pleno, con el objeto de mejorar la calidad de vida (García, 2009, pág. 451).

La Comisión Económica Europea en el 2002, también ha definido a la responsabilidad social empresarial como “la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores (stakeholder)”(García, 2009, pág. 452).

La Responsabilidad Social Empresarial es para la autora María del Pilar García “una forma de hacer negocios que teniendo como fundamento el desarrollo sostenible, permite a la empresa de manera voluntaria retribuir a sus miembros y al entorno los beneficios generados con la actividad empresarial” (García, 2009, pág. 451).

Es así que en la Ordenanza Metropolitana de Responsabilidad Social del Distrito Metropolitano de Quito (Ordenanza 333 publicada en el registro oficial el 14 de marzo del 2011), cuyo objeto es motivar a una cultura basada en la ética y la responsabilidad social con miras a la generación de un territorio competitivo y una sociedad sostenible, incentivando a todas las organizaciones: públicas y privadas, nacionales o extranjeras, con o sin fines de lucro, define a la responsabilidad social de la siguiente manera:

Modelo de gestión de las organizaciones que incorpora los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y el ambiente, para actuar en beneficio mutuo, tanto de la organización como de la naturaleza y de las partes interesadas.

Compromiso voluntario por asumir un comportamiento ético y transparente, que utiliza herramientas de rendición de cuentas sobre sus impactos al desarrollo sostenible; es un proceso global por mejorar continuamente el desempeño de protección a las personas, al ambiente, contribuyendo al desarrollo de su territorio y de la sociedad en general. Es el modelo de gestión esencial para hacer posible el buen vivir.

Para lo cual implantará sistemas de incentivos a la gestión de la responsabilidad social como: programas de fomento para mejoras de la competitividad responsable, asistencia técnica, incentivos tributarios, mejor calificación para el proceso de compras públicas, participación en foros, entre otros, a los que podrán acceder las organizaciones que desarrollan actividades en el Distrito Metropolitano de Quito que incorporan un modelo de gestión responsable.

Punto a considerar es que el concepto de responsabilidad social empresarial, no tiene relación alguna con el concepto clásico de responsabilidad jurídica a la que estamos acostumbrados, tanto en el campo civil, penal o administrativo, no

es la responsabilidad que el código civil establece en el artículo 29, culpa lata, leve, levísima o la responsabilidad usada como sinónimo de obligación, o la responsabilidad por cometimiento de un delito o cualquier causa ilegal, es como dice la autor(García, 2009, pág. 451) su elemento básico es la voluntad.

Para que exista la responsabilidad social ambiental empresarial, hay que partir del postulado de que la empresa cumpla con la norma básica ya sea esta social, laboral, o ambiental, este es el mínimo de acción para que una empresa pueda decirse como socialmente responsable.

Otro elemento del concepto de responsabilidad social, ambiental empresarial es el *Plus Ultra*, que una empresa debe tener en sus operaciones, el ir más allá de lo que la norma legal establece como mínimo de cumplimiento, esta voluntad de mejorar por encima de lo que legalmente es permisible es el elemento esencial del concepto de responsabilidad social o ambiental empresarial.

Además es una manera para atraer a nuevos inversores si la empresa se cotiza en bolsa, así como clientes, consumidores que analizan la responsabilidad social ambiental empresarial que tenga una empresa y su marca, para escoger lo que consumen.

La preocupación cada vez mayor por el deterioro medio ambiental por parte de la sociedad, la conciencia de una racionalidad ambiental, que cada vez es más grande sobre los problemas que atañe la contaminación, han incidido en que los consumidores tengan otras expectativas cuando van a comprar un producto o adquirir un servicio, impulsando que se adopten cambios de parte de las empresas y organizaciones para atraer a este nicho de mercado que es informado ecológicamente, y que les puede dar una posición ventajosa frente a otras que no utilizan a la responsabilidad social ambiental empresarial.

CAPITULO II

LA ECONOMÍA AMBIENTAL, TEORÍA DE LOS INCENTIVOS AMBIENTALES

2.1. Economía tradicional frente a la Economía Ambiental.

Debemos partir de la representación neoclásica que ha tenido la economía, cuyas características más importantes del proceso económico han sido según (Van Hauwermeiren, 1999, pág. 72):

- Un flujo circular del dinero.
- Un circuito continuo entre la producción y el consumo en un sistema completamente cerrado¹.
- Un sistema mecánico auto sostenido, que ignora totalmente los aspectos físicos de la actividad.
- Un sistema aislado que no tiene ambiente.

Según la economía tradicional la producción es: la transformación, extracción de recursos naturales, para la creación de bienes, ya sean de consumo directo o para nuevos procesos productivos, con el objetivo de satisfacer necesidad para la sociedad, ya que el ser humano es un ser de necesidades.

Toda producción se la puede determinar como una apropiación de los recursos naturales y tomando el criterio del autor es “el punto de partida del proceso económico de la sociedad y la base material no solo del enriquecimiento colectivo, sino también de las formas de organización social”(Villamarín, 1995, pág. 51).

¹ La visión neoclásica de la economía ha sido basada en la idea de que la producción y consumo de los agentes económicos son herméticos a las posibles influencias ambientales, es decir no tiene un intercambio de energía y materia con el ambiente.

En la visión clásica de la economía no existe una clara distinción entre producción y extracción. Un Estado es incapaz de producir recursos naturales, este los extrae así son: carbón, gas, petróleo, etc.

La productividad en la economía tradicional se calcula conociendo el valor de producción y el valor de los insumos, de acuerdo a sus precios en el mercado(Van Hauwermeiren, 1999, pág. 74)

La economía ambiental sí distingue entre producción y extracción, además de que para esta existe un problema de concepción ya que la economía tradicional no añade en sus cálculos a las externalidades negativas, como son los costos de la contaminación, degradación, remediación, problemas de salud de la población, entre otras, del costo de producción y tampoco el valor verdadero de los insumos, si no solo el valor del mercado.(Van Hauwermeiren, 1999, pág. 74)

La economía ambiental no es una crítica a la economía convencional como lo es la economía ecológica, sino más bien es una especialización en la cual el medio ambiente es tomado en análisis y en cuenta en los cálculos económicos. En la economía ambiental, aspectos como el desarrollo sostenible y preocupación por los sistemas físicos y sociales, son el pilar en el cual se levantan sus postulados.

Para la consecución de estos aspectos la economía ambiental estudia al problema de las externalidades ambientales.

2.1.1. Internalización de las Externalidades.

“Las externalidades son todos los efectos positivos o negativos de una actividad económica, no contabilizados en el mercado”(Van Hauwermeiren, 1999, pág. 78).

La internalización de las externalidades establece que los agentes económicos, productores y/o consumidores son quienes deben soportar el costo del daño producido por su consumo de tal bien o por la elaboración de este.

La economía ambiental lo que tratará es que los residuos, o la contaminación resultante, que tienen un costo ambiental, sean internalizados a través de diferentes instrumentos.

Para Bokobo Susana, el eco-desarrollo implica “integrar en los cálculos económicos los valores biológicos, estéticos y científicos de la naturaleza, sobre todo para la determinación de precios, del óptimo crecimiento, de la rentabilidad de los mercados y del acondicionamiento del territorio.” (Bokobo, 2000, pág. 32)

La administración pública debe intervenir en el control de la contaminación debido a estas externalidades no contempladas en el costo de producción que son las causas de la contaminación, ya que el mercado por sí mismo no es capaz de regularlas.

Por lo que si el mercado falla en ese coste que no se suma al valor de producción, uno de los deberes del Estado será entrar a regular ese coste no cubierto, en la cual los productores y consumidores que son los causantes de este fenómeno que es inherente al modelo económico actual, son los que deberán pagarlos.

Para corregir las externalidades los poderes públicos deberán intervenir con medidas adecuadas, ya que los mercados por si mismos no son capaces de internalizar los costes ambientales, por medio de políticas y normativa para poder corregir este desequilibrio que impacta negativamente en la sociedad.

2.2. Planificación de la Política Económica Ambiental.

Las políticas económicas ambientales nacen de la planificación y estudios realizados por parte del Estado y sus dependencias, en el Ecuador “EL Plan Nacional del Buen Vivir” es el instrumento para articular las políticas públicas con la gestión y la inversión pública, es el plan nacional de desarrollo al cual se sujetarán todas las políticas, programas y proyectos públicos.

El Estado en la búsqueda de la consecución de bienestar para su población a través de objetivos sociales, utiliza a la política económica ambiental, para tratar de intervenir en los desequilibrios ambientales ya sea directa o indirectamente.

2.2.1. Instrumentos de Política Ambiental.

Para la instrumentación de la política económica ambiental existen varias divisiones dependiendo de los autores, todas son parecidas en esencia, el autor (Van Hauwermeiren, 1999), propone que se desarrolle en dos etapas:

La primera se refiere a la “Fijación de Objetivos Ambientales”, de acuerdo a los indicadores primarios y secundarios. Los primeros son los indicadores de sustentabilidad claves como son: calidad de agua, suelo, aire, cantidad de recursos y especies, etc.; los indicadores secundarios por su lado miden las actividades económicas causantes de cambios que se reflejan en los indicadores primarios como son: la contaminación producida por combustión de combustibles fósiles, descarga de residuos, uso de suelo, deforestación, entre otros.(Van Hauwermeiren, 1999, pág. 185)

Para la consecución de las metas de los indicadores primarios es necesario que primero se cumplan las metas de los indicadores secundarios.

La segunda etapa que él autor establece, se refiere en influir en las actividades económicas perjudiciales o atentatorias contra del desarrollo establecido en las

políticas rectoras mediante instrumentos los cuales según (Van Hauwermeiren, 1999, pág. 186) pueden ser:

1. Estimulación de mecanismos voluntarios.
2. Regulación.
3. Gastos gubernamentales.
4. Incentivos Económicos.

Otra clasificación es la que da el autor Tulio Rosembuj, para él la internalización de las externalidades puede lograrse por dos vías diferentes, pero complementarias: “La Reglamentación administrativa del sector público (Command and Control), o bien con mecanismos de mercado (incentives based)”. (Rosembuj, Los Tributos y la Protección del Medio Ambiente, 1995, pág. 47)

Así mismo el autor Azqueta, Diego, en las alternativas que tiene la administración para corregir las externalidades las divide en dos grupos; las medidas basadas en normativa y los denominados instrumentos económicos (Azqueta, 2002, pág. 239).

Las políticas ambientales deben encontrar un punto medio, en el cual confluyan tanto el bienestar económico como el control de la contaminación. Como dice Bokobo, Susana, se deberá encontrar un nivel de regulación óptimo en el cual; los beneficios del cese de la contaminación sean mayores que el costo de los equipamientos y medios para conseguirlos. (Bokobo, 2000)

En términos económicos “se debe limitar la contaminación hasta el punto en que el coste marginal de las medidas de reducción adicional sobrepase el beneficio marginal resultante de la disminución de emisiones” (Bokobo, 2000, pág. 36).

Para este trabajo acogiéndose a algunas de las divisiones de los autores citados se llega a una propia, de la siguiente manera: estimulación de mecanismos voluntarios, gastos gubernamentales, regulación e instrumentos económicos.

2.2.1.1. Estimulación de Mecanismos Voluntarios.

La voluntad es el elemento esencial, “son todas las acciones e iniciativas de los sujetos económicos, grupos y empresas destinadas a proteger el medio ambiente”(Van Hauwermeiren, 1999, pág. 186), estos actos deben ser espontáneos, sin ley alguna que los exija ni realizadas para obtener un beneficio establecido en un incentivo económico, la información, educación y sensibilización son puntos claves. Ejemplo de estos son la separación de desechos en contenedores distintos, ahorro de agua, de luz, reciclaje, etc.

2.2.1.2. Gastos gubernamentales.

Los gastos gubernamentales son aquellas acciones realizadas por el gobierno central o por los gobiernos seccionales en beneficio del cuidado o mejora del medio ambiente tales como: infraestructura, tratamiento de basura, recolección, gastos en educación ecológica, etc. (Van Hauwermeiren, 1999).

2.2.1.3. Regulación.

A partir de la década de los setenta, con la concientización de la gravedad del deterioro ambiental producido especialmente por la industria y el crecimiento de la población, se han estudiado dos métodos para la protección del medio ambiente, los directos y los indirectos(Bokobo, 2000, pág. 20).

Las regulaciones ambientales se encuentran dentro de los métodos directos. Estos “implican la imposición de obligaciones – prohibiciones para conseguir la reducción de la contaminación a través del derecho administrativo y

penal”(Bokobo, 2000, pág. 20); atacan directamente al problema pero son difíciles de articular.

La regulación “es toda medida administrativa tomada por el gobierno y que tiene el respaldo de la ley, pero que no implica ni un incentivo económico ni un gasto gubernamental directo”(Van Hauwermeiren, 1999, pág. 20).

Las medidas de regulación y control (command and control) según Azqueta, Diego, “supone la imposición, por parte de la autoridad competente, de una determinada normativa que, en las condiciones establecidas, afecta a todos los agentes implicados por igual”(Azqueta, 2002, pág. 239).

Ejemplos de estas medidas regulatorias y de control son: estándares sobre productos, normas sobre la utilización de recursos naturales, estándares que regulan procesos productivos, normas de planificación y ordenación del territorio. (Azqueta, 2002, pág. 240). También estándares de calidad de aire, de emisión, estándares tecnológicos aplicados en normas jurídicas.

Las críticas al establecimiento de regulaciones son:

- a) Las regulaciones son costosas y complicadas de aplicar.
- b) Los reguladores son más fáciles de corromper.
- c) Los impuestos o cargas no requieren información tan centralizada.
- d) Tratar por igual a los contaminadores que se encuentran en condiciones diferentes. (Si son grandes, medianas o pequeñas empresas) (Bokobo, 2000, pág. 39)

En cambio los métodos indirectos son mecanismos de mercado puestos al servicio de la protección ambiental, como los instrumentos económicos que se estudiarán a continuación en el que la voluntad del individuo o actor económico le permite acceder obteniendo un beneficio económico o rechazarlos pagando un coste que en cambio beneficiará al fisco o a la institución que lo recauda.

Cada uno, ya sea el establecimiento de instrumentos económicos o la normativa en sí, son métodos complementarios de políticas ambientales en pro del desarrollo sostenible.

2.2.1.4. Instrumentos Económicos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), define a los instrumentos económicos ambientales como “aquellos que afectan costos y beneficios de acciones alternativas abiertas a los agentes económicos, con la finalidad de influenciar su comportamiento en un modo que sea favorable al medio ambiente”(Econ, 1993, pág. 103).

A diferencia de las medidas normativas, que se basan en la prohibición o imposición de un determinado comportamiento, los instrumentos económicos dan la posibilidad y discreción al actor productivo entre; el degradar al medio ambiente lo que le conllevará el pago de un precio, o no hacerlo y obtener una recompensa económica por eso.

Los instrumentos económicos son más eficaces y eficientes debido a que “garantizan que el coste marginal de reducir la contaminación sea el mismo para todos”(Azqueta, 2002, pág. 249).

Existe una gran variedad de posibilidades para la administración pública a través de distintos instrumentos económicos, que no van a ser objeto de estudio el detallarlos en este trabajo, “Los Incentivos Económicos Ambientales en el Distrito Metropolitano de Quito”, a continuación se analizarán los gravámenes o tributos ambientales y a los incentivos fiscales, para lo cual se estudiará a la fiscalidad ambiental.

2.3. La Fiscalidad Ambiental.

Tomando el criterio de la autora Susana Bokobo, la protección al medio ambiente por medio de la fiscalidad se la puede dividir en base a las siguientes categorías: “la introducción del elemento ecológico en la estructura de los tributos fiscales, el establecimiento de tributos ambientales y los beneficios fiscales”(Bokobo, 2000, pág. 72).

Los tributos ambientales, siguiendo a la clasificación que nos da Bokobo Susana, se pueden encasillar entre: los de ordenamiento socioeconómico o no financieros y los financieros(Bokobo, 2000, pág. 74).

Los de ordenamiento socioeconómico o no financieros utilizan a las figuras tributarias como medios para fines extra fiscales del Estado², no como fuente para financiar el gasto público, los cuales derivan de preceptos constitucionales de política social, económica y ambiental, donde el Estado actúa como ente corrector de estas desordenes o desigualdades(Bokobo, 2000, pág. 74).

En el Código Tributario ecuatoriano el artículo 6 declara:

Los tributos además de ser medios para la recaudación de ingresos públicos, servirán como instrumento de política económica general, estimulando la inversión, la reinversión, el ahorro y su destino para fines productivos y de desarrollo nacional; atenderán a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurarán una mejor distribución de la renta nacional.

Con esta norma podemos entender que nuestra legislación acepta y da carta abierta para que la tributación no solo sea un medio de ingreso financiero para el Estado, sino que promulgue políticas económicas y de desarrollo social,

² El fin principal de las figuras tributarias es el financiamiento de los gastos estatales, los fines extra fiscales de las figuras tributarias tienen sus bases en políticas o normativa desarrolladora de aspectos sociales, económicos, ambientales, etc., es decir son medios para conseguir estos objetivos.

dentro de la cual está la protección medio ambiental, por medio de figuras tributarias.

Los tributos financieros en cambio responden solo a fines contributivos para financiar el gasto público, la doctrina recomienda a la fiscalidad ambiental que los tributos ambientales no se establezcan para financiar gastos públicos generales, si no específicos con fines estimuladores del desarrollo sostenible.

2.3.1. Tributos Ambientales.

Dentro de la doctrina se comparte la idea sobre la dificultad en definir al concepto de tributo o gravamen ambiental.

Como parte de las políticas ambientales los tributos, “pueden prevenir, reprimir conductas no deseables, disuadir, estimular o compensar las acciones de los sujetos que inciden en el medio”(Bokobo, 2000, pág. 79).

Son medios también para solventar si no es total parcialmente gastos concretos en relación con el medio ambiente, cuya finalidad es servir para la protección ambiental.

Los tributos ambientales son “las prestaciones pecuniarias exigidas por un ente público con la finalidad principal de producir efectos de conservación, reparación, mejora y en general, protección del medio ambiente” (Bokobo, 2000, pág. 83).

El principal objetivo de los tributos ambientales es la internalización de las externalidades, como ya se lo explicó anteriormente es la incorporación en el valor final de todos los costos ambientales habidos en la producción del producto, desde la fuente, la producción, la distribución, uso y hasta la eliminación final, siendo así que se trata de corregir los precios para que estos sean reales, al momento que un bien salga al mercado y además de que

aquellos productos ecológicos no tengan una barrera competitiva frente a aquellos bienes no ecológicos.

Siguiendo al informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente (European Environment Agency), las principales razones para el uso de tributos ambientales son: (EEA, 1999, pág. 6):

- Son instrumentos especialmente eficaces para la internalización de las externalidades, es decir la incorporación directa de los costes de los servicios y perjuicios ambientales (y su reparación) al precio de los bienes, servicios y actividades que los producen; y para contribuir a la aplicación del Principio de Pago por el Contaminante y a la integración de las políticas económica y ambiental;
- Pueden proporcionar incentivos para que tanto consumidores como productores cambien de comportamiento en la dirección de un uso de recursos más 'eco-eficiente'; para estimular la innovación y los cambios estructurales; y para reforzar el cumplimiento de las disposiciones normativas;
- Pueden aumentar la renta fiscal, que puede utilizarse para mejorar el gasto en medio ambiente; y/o para reducir los impuestos sobre el trabajo, el capital y el ahorro.
- Pueden ser instrumentos de política especialmente eficaces para abordar las prioridades ambientales actuales a partir de fuentes de contaminación tan 'difusas' como las emisiones del transporte (incluido el transporte aéreo y marítimo), los residuos (p.ej., envases, baterías) y agentes químicos utilizados en agricultura (p.ej., pesticidas y fertilizantes).

Dentro de los tributos ambientales existen varias clasificaciones según sean los autores, este estudio adopta la división que recoge la autora Susana Bokobo,

que las clasifica en tres fundamentales que son: atendiendo al objeto sobre el que recaen, atendiendo al objetivo ambiental que persiguen; y atendiendo a criterios puramente dogmático-tributarios.

2.3.1.1. Clasificación atendiendo a su objeto.

1.- Exacciones sobre emisiones.- Son tributos reales o estimados, dependiendo la contaminación de estos al medio ambiente, el objeto del tributo va contra la emisión de efluentes o vertidos de sustancias contaminantes al medio ambiente ya sea al agua, suelo (residuos sólidos), aire, incluye a los ruidos como por ejemplo la que ocasionan el transporte aéreo, tráfico de vehículos, etc.

En manera general es recaudado por agencias de protección ambientales y no por la autoridad fiscal.

Estos impuestos exigen un sistema de control, observación y medición constante, lo que puede resultar un obstáculo por ser costoso, sin embargo el avance tecnológico inclusive de algunos programas y software informáticos facilitan esta medición y control.

2.- Exacciones sobre productos.- “Se trata de impuestos que gravan el precio de los productos contaminantes en la etapa de manufactura, consumo o residuo”(Econ, 1993, pág. 55).

Ejemplo de este impuesto es el que se realiza para algunos productos en países de Europa como a los: lubricantes, fertilizantes, pesticidas, aceites y recientemente en la legislación ecuatoriana con el impuesto a las botellas plásticas no retornables.

2.3.1.2. Clasificación atendiendo a objetivos ambientales que persiguen.

1. Tasas de cobertura de costes.- Estos gravámenes sirven para costear los servicios ambientales y las medidas de control tradicionalmente de los municipios y los servicios que estos prestan como: alcantarillado, agua potable, recolección de basura etc., Actualmente se los utiliza por ejemplo para medir la cantidad que debe pagar un el usuario de electricidad dependiendo de la cantidad de kilowatts, o de la basura dependiendo del peso de los ítems que se consideran contaminadores (Bokobo, 2000, pág. 86).

2.- Impuestos – Incentivo. Tomando la definición de la autora Susana Bokobo son:

Creados para cambiar el comportamiento de los producto y consumidores. Se trata de utilizar los efectos económicos del impuesto en un sentido orientador que beneficie a la tutela ambiental, incidiendo en las actuaciones de los sujetos afectados, bien disuadiéndolos de contaminar en determinadas líneas de acción, o bien estimulándoles en la adopción de otras. La fiscalidad funciona así no como instrumento recaudatorio, o no sólo como tal, sino como motivador de conductas (Bokobo, 2000, pág. 86).

3.- Impuestos ambientales de finalidad financiera.- Creados principalmente para aumentar la recaudación de para financiar a los gastos estatales, aunque;

En muchos casos, puede observarse en la práctica una mezcla de estas tres funciones. El desarrollo del tributo ambiental ha ido en general desde las tasas de recuperación de costes de los años 60 y 70, a combinaciones de tributos ambientales como incentivo y de finalidad fiscal en los 80 y 90, y a su integración más reciente en las reformas fiscales verdes, en las que los tributos a las cosas malas como la contaminación sustituyen a algunos tributos a los bienes como el trabajo(EEA, 1999).

2.3.1.3. Clasificación atendiendo a criterios dogmático – tributarios.

Esta clasificación sigue a la doctrina tradicional de división de los tributos en: impuestos, tasas y contribuciones especiales.

1.- Impuesto Ambiental.- El impuesto cuando es ambiental, tiene una función preventiva y de reparto de las externalidades existentes, y no una finalidad recaudadora como se la puede adecuar.

“El impuesto es la figura tributaria susceptible de configurar en su hecho imponible el deber público de prestación global de protección del bien ambiental, velando de esta manera el interés difuso del ciudadano al acceso y goce”(Rosembuj, 1995, pág. 243)

La autora Susana Bokobo al respecto de los impuestos ambientales dice:

Creados para cambiar el comportamiento de los producto y consumidores. Se trata de utilizar los efectos económicos del impuesto en un sentido orientador que beneficie a la tutela ambiental, incidiendo en las actuaciones de los sujetos afectados, bien disuadiéndolos de contaminar en determinadas líneas de acción, o bien estimulándoles en la adopción de otras. La fiscalidad funciona así no como instrumento recaudatorio, o no sólo como tal, sino como motivador de conductas (Bokobo, 2000, pág. 86).

2.- Tasa Ambiental.- Sirven para inducir a una utilización más racional del los recursos del medio ambiente, compensa y financia al ente público por la prestación de un servicio de cuidado o salvaguarda ambiental, ya sea real o potencial o por la utilización de bienes naturales del Estado.

Troya, Vicente citando a De la garza señala: “Las Tasas son tributos relacionados con determinada actividad del Estado referidos en forma directa a

una determinada persona. Tasa es un ingreso que surge con ocasión de la producción del servicio público divisible” (Troya, 2002, pág. 9).

Para la autora ecuatoriana Carla Cárdenas las tasas son: “Prestación al Estado o ente público, de acuerdo a una norma legal y en la medida establecida en ella, por un servicio público divisible, prestado directamente o requerido por los particulares. Las hay de carácter nacional o local” (Cardenas, 1998, pág. 33).

3.- Contribuciones Especiales.- Para Giuliani, Carlos las contribuciones especiales “comprenden gravámenes de diversa naturaleza, pudiendo definirse como la prestación obligatoria debida en razón de beneficios individuales o de grupos sociales, derivados de la realización de obras públicas o de especiales actividades del Estado”(Giuliani, 2001, pág. 328).

Refiriéndose a las diferencias entre tasa y contribución, Troya dice lo siguiente “La diferencia esencial con la tasa, es que en la contribución se da la prestación pecuniaria por un beneficio mientras que en la tasa la prestación es por el servicio.” (Troya, 2002, pág. 16).

En conclusión podemos destacar que los tributos ambientales sean estos impuestos o tasas, se configuran como un medio idóneo para la incorporación de incentivos ambientales, que desestimulen acciones dañosas contra el medio ambiente. Al gravar una actividad contaminante fuerza al contribuyente a buscar métodos para evitar o cesar esa contaminación que está yendo en contra de su riqueza.

2.3.2. Principios aplicables a los Tributos Ambientales.

Los tributos ambientales también llamados gravámenes ambientales, impuestos ecológicos, eco impuestos, etc., son aquellos que desestimulan directamente la actividad nociva al medio ambiente haciéndola más costosa y motivando a adoptar conductas ecológicas.

Los principios rectores de los tributos e incentivos ambientales siguiendo a Susana Bokobo son:

El principio del vínculo.- Esto es la necesaria relación que debe haber entre el gravamen y la contaminación que se quiere reducir o evitar, mientras más fuerte sea el vínculo más eficaz será el tributo, más fuerza tendrá para que los contribuyentes acojan conductas ecológicas. El vínculo es esa unión entre el tributo y el daño que se quiere evitar que ocurra (Bokobo, 2000, pág. 95).

El principio de finalidad.- Quiere decir que el gravamen ambiental debe tener como prioridad la protección del medio ambiente, directa o indirectamente; toda la construcción del tributo deberá tener un tinte ambiental, porque puede ser del caso que solo se afecte el destino de la recaudación de los ingresos de un tributo, a fines ambientales lo que no es un tributo ambiental.

Para un tributo sea ambiental todo el régimen jurídico del tributo tiene que tener las características ambientales(Bokobo, 2000, pág. 83).

El principio de la neutralidad.- “Que aunque no es esencial, debe estar presente para no provocar una merma en la competitividad empresarial y en consecuencia, ha de estar acorde con el objetivo de desarrollo sostenible”(Bokobo, 2000, pág. 83).

2.3.3. El Incentivo Tributario.

En el mundo, los incentivos fiscales han sido utilizados desde hace mucho tiempo, como son los incentivos a la inversión y a la producción, regímenes tributarios especiales para ciertas actividades o locaciones entre otros.

El significado de incentivo en términos generales de acuerdo a RAE es: “lo que mueve o excita a desear o hacer algo”; en economía “estímulo que se ofrece a

una persona, grupo o sector de la economía con el fin de elevar la producción y mejorar los rendimientos.”(Española, 2001).

Desde un punto de vista jurídico tributario a los incentivos se le pueden entender de dos formas: “como un estímulo que busca fomentar determinadas actividades económicas o impulsar el desarrollo de algunas zonas geográficas; y, como un premio o recompensa que se ofrece por el cumplimiento oportuno de una obligación tributaria.”(Bustamante, 2006, pág. 52)

Los Incentivos Tributarios de manera general, para el autor Diego Almeida son:

Aquellas medidas de política fiscal, que revertidas en normas jurídicas expedidas por órgano legislativo competente, establecen una diferenciación en el tratamiento tributario en beneficio de una actividad económica, zona o región geográfica en relación con otras, con el propósito de fomentar su desarrollo en atención a la importancia que revisten tales actividades, zonas o regiones para el desarrollo socioeconómico integral de un Estado (Almeida, 1982, pág. 8).

Necesario es el recalcar el elemento característico del incentivo tributario, ese factor que mueve, impulsa o busca el fomento de una actividad o zona, para lograr el desarrollo de la misma.

2.3.3.1. Clases de Incentivos Tributarios.

En primer lugar expondremos algunos de los incentivos dentro de la clasificación que el autor ecuatoriano Diego Almeida Guzmán realiza, atendiendo a los objetivos de los incentivos, dentro del proceso de producción.

2.3.3.1.1. Incentivos que actúan reduciendo los costos de producción.

Estos Incentivos lo que pretenden es disminuir los costos de producción de bienes o servicios, especialmente a la compra de la materia prima, o maquinaria, con lo cual el precio del producto final es más competitivo en el mercado nacional pero sobre todo para el internacional.

Se lo realiza mediante exoneraciones o disminuciones en los impuestos indirectos, ejemplo la devolución del impuesto al valor agregado a las exportadores, por lo que se vuelven atractivos para el inversionista, y lo es también para el Estado ya que al ser el producto más competitivo a la final logrará recuperar por medio de impuestos directos lo que dejó de percibir para fomentar a un proceso productivo menos costoso.

2.3.3.1.2. Incentivos discrecionales e incentivos automáticos.

Los discrecionales son aquellos que pueden ser o no concedidos dependiendo si cumplen con los parámetros generales establecidos en la norma tributaria y para eso la administración o el organismo competente es el encargado examinar y aprobar.

El caso de los incentivos automáticos cualquiera que se encuentre dentro de lo que la norma establece, podrá beneficiarse, sin que medie decisión administrativa.

2.3.3.1.3. Incentivos temporales e incentivos permanentes.

Como su nombre lo indica los temporales son aquellos que se van hacer efectivos por un periodo de tiempo limitado, un periodo de gracia que el legislador a concedido para fenecido este plazo pagar normalmente el impuesto; los permanentes por su lado el legislador no ha puesto medida de tiempo para su aprovechamiento.

Otra división general de los incentivos fiscales que expondremos, es la del autor argentino Hugo Zudaire, que las divide en 3 grandes grupos.

a) “Los que forman parte de la mecánica mismo del impuesto y, por ello originado en la propia ley tributaria”(Zudaire, 2003, pág. 35), a los cuales se les puede aplicar tanto para fines de políticas recaudatorias, incentivos y distribución de la renta.

b) “Los que generan exenciones objetivas previstas en la propia ley fiscal”(Zudaire, 2003, pág. 35).

c) “Aquellos que tienen el excluyente propósito de generar estímulos orientados hacia determinadas actividades, regiones, sectores o emprendimientos en particular”(Zudaire, 2003, pág. 35), por ejemplo, los incentivos a la producción verde, el régimen forestal, que se encuentran en normativa no necesariamente fiscal, sino extra fiscales este es el caso del Código de la Producción que analizaremos en el siguiente capítulo.

2.3.4. El Incentivo Fiscal Ambiental.

El Estado de acuerdo a las políticas tiene el poder y deber de intervención en el desarrollo de actividades económicas con consecuencias para el desarrollo de determinados sectores, con objetivos para evitar las asimetrías existentes y que estas no se incrementen, creando así escenarios económicos positivos, en este caso económicos ambientales aptos y satisfactorios para la economía sostenible del país.

“Los incentivos o estímulos ambientales son beneficios o cargas económicas que el Estado concede a determinada persona, natural o jurídica, con la finalidad de acentuar actividades favorables al medio ambiente, o para desalentar una actividad nociva a éste”(Cardenas, 1998, pág. 8).

Para Susana Bokobo Moiche, los incentivos fiscales ambientales son “tratamientos excepcionales por medio de ellos la administración tributaria deja de percibir determinadas cantidades para promocionar determinadas conductas o actitudes ecológicas favorables al medio ambiente”(Bokobo, 2000, pág. 127).

El *animus adjuvandi*, es ese factor por el cual el legislador desea otorgar un trato tributario preferente, especial, para obtener los objetivos de sus políticas en este caso las de desarrollo sustentable y que debe estar inmerso en la configuración del incentivo.

La internalización de las externalidades es uno de los objetivos del incentivo, en el cual abarca que los costos de prevención, control y daños derivados de la contaminación originada por una actividad productiva, si estos son asumidos por los causantes de la contaminación sean productores o consumidores, serán acreedores de un beneficio derivado de la buena práctica ambiental que han realizado.

Trasladando esta definición a nuestro estudio del Incentivo Económico Ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito podemos concluir que; los incentivos económicos ambientales son instrumentos de política económica ambiental, cuya función es estimular a las personas naturales y jurídicas para que adopten modos productivos sostenibles en sus actividades económicas, con rendimientos económicos por la adopción de métodos amigables al medio ambiente o eco-eficientes.

2.3.4.1. Figuras jurídicas aplicables a los Incentivos Fiscales Ambientales.

Existen distintas figuras jurídicas que puede adoptar el legislador para establecer incentivos ambientales en el régimen tributario general, en nuestra

legislación las utilizadas son: la exención - exoneración, deducción, beneficios tributarios y la desgravación.

2.3.4.1.1. Exención o exoneración.

En el artículo 31 del Código Tributario, se establece el concepto de exención o exoneración tributaria; “la exclusión o la dispensa legal de la obligación tributaria establecida por razones de orden público económico o social.”

Doctrinariamente la exención es; “Situación de privilegio o inmunidad de que goza una persona o entidad para no ser comprendida en una carga u obligación, o para regirse por leyes especiales.”(Cabanellas de Torres, 2003, pág. 158).

La exoneración es; “Liberación o descargo de peso, obligación o culpa. Disminución, alivio o atenuación de uno u otras...”(Cabanellas de Torres, 2003, pág. 159).

El Código Tributario conceptualiza a la exención con la exoneración, en la Ley de Régimen Tributario Interno la llama exención; así mismo en la doctrina no existe una diferenciación importante por lo que se les consideran como símiles.

Las exenciones en épocas pasadas eran privilegios de nobles y cleros para no pagar impuestos, luego con la revolución francesa y el establecimiento del Estado de Derecho se excluyó estos privilegios, debido al principio de igualdad y generalidad ante la ley; siendo que en la mayoría de Estados se dejó la carta abierta para esta institución jurídica siempre y cuando medie el principio de legalidad para su creación.

Para que exista una exención es necesario en primer lugar que concurra una norma tributaria que grave un objeto o actividad; la exención libera de la

obligación tributaria, que se constituyó por recaer en el presupuesto establecido en la ley.

La exención tiene sus objetivos principalmente en políticas económicas de un Estado, aplicado a determinados actores económicos o actividades que si bien se encuadran en el alcance del impuesto, por razones políticas, económicas, sociales, etc., se les libera del pago.

Algunas exenciones se encuentran a favor de determinados organismos, organizaciones como: Instituciones del Estado, a Estados extranjeros y representantes diplomáticos, organismos internacionales, a las iglesias, discapacitados, etc., por lo que se puede decir que no toda exención es un incentivo tributario ni viceversa(Calvo, 1997, pág. 215).

Lo que caracteriza al Incentivo es ese (*animus adjuvandi*) que el legislador consideró para motivar y así conseguir sus objetivos políticos económicos, ya que como vemos pueden existir exenciones por las razones antes señaladas que no se encuadran en la figura del incentivo ambiental.

Las exenciones son pues una técnica jurídica por la cual se libra del cumplimiento de la obligación tributaria, a ciertos contribuyentes o ciertos supuestos de hecho.

Las exenciones se encuentran en el artículo 9 de la Ley de Régimen Tributario Interno donde se detalla los ingresos que serán exonerados de la liquidación del Impuesto a la Renta.

Las exenciones se clasifican tradicionalmente en subjetivas y objetivas. Las subjetivas son las exenciones que el legislador concede a determinados contribuyentes o categoría de contribuyentes dependiendo de su carácter personal. Las objetivas en cambio son las exenciones que el legislador concede a determinados hechos, el contribuyente es indiferente, lo que toma

en cuenta son los bienes económicos que constituyen la materia imponible, y que de acuerdo con el presupuesto de hecho deben considerarse gravados(Calvo, 1997, pág. 250).

2.3.4.1.2 Deducción.

De manera general se aplica a los impuestos que gravan a las utilidades tanto de personas jurídicas como naturales, una deducción “es la rebaja a la que por disposición de ley, tiene derecho el contribuyente al establecerse la base liquidable del tributo” (Bustamante, 2006, pág. 68).

Las deducciones a la base imponible de los tributos, en el caso de impuestos directos como el impuesto a la renta, sirven para medir la ganancia neta, obtenida restando de la ganancia bruta los gastos que se efectuaron con el propósito de obtener, mantener y mejorar los ingresos, y determinar la base imponible sujeta al impuesto que deberá pagar el contribuyente.

Las deducciones se clasifican en: Generales y especiales. Las deducciones generales no constituyen un incentivo tributario, estas sirven para establecer la real capacidad económica de los contribuyentes, según el principio de capacidad contributiva; como consta en la Ley de Régimen Tributario Interno y la doctrina son aquellos “gastos que se efectúen para obtener, mantener y mejorar los ingresos de fuente ecuatoriana que no estén exentos.”

Las deducciones especiales en la legislación ecuatoriana “no se refiere a gastos específicos deducibles solo para determinadas actividades económicas, sino a desembolsos relacionados a donaciones y financiamiento de programas de desarrollo científico, tecnológico, cultural, educativo, del área de la salud” (Bustamante, 2006, pág. 71).

Hasta el año 1997 existieron incentivos tributarios en las deducciones especiales en el artículo 16 de la ley de régimen tributario interno, entre una de estas deducciones constaba para actividades de forestación y reforestación.

Por lo que si el legislador añade incentivos ambientales, como las amortizaciones y depreciaciones por inversiones específicas de carácter ambiental, como es el caso de las que fueron promulgadas por el Código de la Producción, estaremos ante una deducción especial que funciona como un incentivo fiscal ambiental.

2.3.4.1.3. Beneficios Tributarios.

En los beneficios tributarios a diferencia de las exenciones el pago que el contribuyente deberá realizar por el tributo no es total, sino parcial.

Es decir que existe, podría decirse, una exención parcial con la cual el sujeto pasivo paga el tributo pero en un menor valor al que en general debería pagarlo; “se trata de una disminución en la cuantía normal de la obligación tributaria, y pueden referirse a un tipo de gravamen más bajo que el normal, o a una disminución en la tarifa del tributo” (Bustamante, 2006, pág. 68).

Estos beneficios tributarios son medidas de tipo fiscal para alentar al desarrollo de un sector o actividad que puede que no sea atractivo para un inversionista en primera instancia, pero debido a este régimen especial, ya sea por un periodo de tiempo o indefinido el inversor puede tener una mayor ganancia y así se beneficia él y el Estado.

2.3.4.1.4. Desgravación.

La desgravación o no sujeción necesariamente tiene un origen extra fiscal; “permite al contribuyente excusarse de ingresar todo o parte de determinados

tributos que por su actividad económica debiera abonar al fisco”(Zudaire, 2003, pág. 38).

La diferencia fundamental entre la exención, deducción, beneficio tributario con la desgravación siguiendo al criterio de la autora Cecilia Bustamante, se encuentra en qué:

en los primeros casos se ha producido el hecho imponible, naciendo por tanto la obligación de realizar la obligación tributaria correspondiente, pero el sujeto se ve liberado de cumplirla, o se ve obligado a cumplirla en menor proporción por disposición de ley. En la no sujeción, no nace la obligación tributaria porque el hecho generador jamás se configura. (Bustamante, 2006, pág. 71).

La desgravación se configura como incentivo fiscal ambiental si el legislador tuvo el *animus adjuvandi* para incentivar al cuidado medio ambiental, si se estableció para obtener objetivos extra fiscales o de política económica ambiental.

CAPITULO III

Marco Jurídico del Incentivo Ambiental en la Legislación Ecuatoriana aplicable al Distrito Metropolitano de Quito.

3.1. Políticas Ambientales constitucionales.

Las políticas ambientales rectoras que el Estado ecuatoriano debe adoptar se encuentran en la Constitución de la Republica la cual posee vasta normativa de carácter ambiental. Nos referiremos a las que interesan para el estudio.

En el artículo 275 del Titulo VI destinado al Régimen de Desarrollo en la Constitución, define como tiene que ser este “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”.

Es decir que toda la planeación de estos sistemas propenderán el buen vivir, para lo cual se debería seguir al Plan Nacional de Nacional del Buen Vivir elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Los objetivos del régimen de desarrollo se encuentran en el artículo 276 de la Constitución. El numeral 1 establece; “Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.” La calidad de vida como lo analizamos anteriormente tiene connotaciones amplias para el desarrollo del ser humano.

En el numeral 2 se establece el objetivo de “Construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución

igualitaria de los beneficios del desarrollo de los medios de producción y en la generación de trabajo digno”.

El numeral 4 señala como objetivo “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”.

El artículo 280 es la norma constitucional de la cual nace el Plan Nacional del Buen Vivir, la cual dice:

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

Ahora bien, ¿Qué es el Buen Vivir? Según el Plan Nacional del Buen Vivir es:

La satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno —visto como un ser humano universal y particular a la vez— valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente, y sin producir ningún tipo de dominación a un otro).

Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros—entre diversos pero iguales— a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido. (Ramírez, 2008, pág. 387)

Es un concepto que tiene una pluralidad de elementos, centrándose en el desarrollo amplio del ser humano, a una calidad de vida no solamente desde la perspectiva económica sino total, y cuyo actor principal para la consecución de este será el Estado ecuatoriano.

Las estrategias fundamentales que establece el plan de cambio y que conciernen al trabajo son entre otras: “VII. Inversión para el Buen Vivir, en el marco de una macroeconomía sostenible”; el número X “Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento al turismo comunitario.” (SENPLADES, 2009, pág. 11)

Como principio consta en el Plan, una relación armónica con el medio ambiente, principio que va de la par con los postulados del desarrollo sostenible ya analizados.

Entre los objetivos nacionales para la consecución del Buen Vivir se establece el objetivo número 4 de este plan el cual dictamina: “Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable”, además se establecen 7 políticas y lineamientos ambientales para la conquista de este objetivo.

3.2. El Incentivo Ambiental en la normativa constitucional.

Con el establecimiento al Derecho a vivir en un ambiente sano ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza, junto con la

responsabilidad y deber de parte del Estado de promover el desarrollo sustentable, así también con la declaración de los derechos de la naturaleza que por primera vez se establecen en una Constitución, son la base constitucional para la realización de un análisis a la figura del incentivo económico ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito.

En el artículo 15 de la Carta Magna, se establece que “El Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto.”

¿A través de que herramientas, puede el Estado promover el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto? Pues en el capítulo dos se ha analizado que entre los varios Instrumentos de política ambiental, que tiene a su disposición el Estado, el tributo y el incentivo ambiental son unos de los que teóricamente promueven estas actividades ecológicas y pretende la consecución del desarrollo sostenible.

Continuando con el análisis constitucional, entre las responsabilidades y deberes de las ecuatorianas y ecuatorianos en el artículo 83 numeral 6 dictamina que el “Respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible.”

La sociedad por sí misma debería tener una conciencia ecológica propia, para el cuidado y respeto de la naturaleza, lastimosamente no la tiene; es por esto que el Estado con su potestad de intervención, deberá incentivar esa conciencia ecológica, por medio de instrumentos económicos de política ambiental, que se han demostrado ser más eficaces para lograrlo.

Como competencia exclusiva en la política económica, tributaria, aduanera, fiscal y entre otras, según el artículo 261 de la Carta Magna, le corresponde al Estado central.

Al Estado central le compete expedir las normas rectoras del sistema económico, las cuales están establecidas en la Constitución en el artículo 283:

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

En el artículo 281 de la Constitución se determina como responsabilidad del Estado alcanzar la soberanía alimentaria, en la cual el numeral 3 establece: “Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria.” Concordando con los objetivos de la política económica que se encuentran en el artículo 284 numeral 3 que determina; “Asegurar la soberanía alimentaria y energética”;

El numeral 9 del artículo 284, nos dice: “Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.”

Estos artículos, son el marco económico, político y fiscal, los cuales recogen entre sus numerales y normas, principios de política económica ambiental analizados en el anterior capítulo, siendo que alcanzar un desarrollo sostenible y los principios que este abarca, sean parte de la normativa constitucional, y por ende todas las actuaciones del Estado que en el sistema económico y de política económica, deberán recoger estos postulados ambientales.

Es así que como objetivos específicos de la política fiscal, en el artículo 285 numeral 3 de la Carta Suprema se establece que: “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.”

Pues bien ¿Cómo se podría plasmar este objetivo específico de la política tributaria para generar incentivos para la inversión y producción de bienes y servicios con parámetros ambientalmente aceptables, es decir que cumplan con los postulados del desarrollo sostenible y de la economía ambiental ya analizados?

El sistema tributario ecuatoriano se encuentra establecido en el artículo 300 de la Carta Magna, en la cual en primer lugar determina los principios tributarios siguientes:

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.

De igual manera en el Código Tributario ecuatoriano en su artículo 5, “el régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad”

El principio de generalidad contenido tanto en la Constitución como en el Código Tributario, es uno de los principios bases del Estado de Derecho y actualmente del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, en el cual las leyes tributarias deben ser generales, los hechos generadores del tributo deben ser abiertos para que cualquier persona natural o jurídica pueda encasillarse en el presupuesto legal para que surja la obligación tributaria.

La generalidad tributaria se limita por:

Exenciones y beneficios tributarios, según los cuales ciertas personas no tributan o tributan menos pese a configurarse en ellas el hecho imponible. Estas exenciones y beneficios tienen un carácter excepcional y se fundan en razones económicas, sociales o políticas, pero nunca en razones de privilegios(Villegas, 1984, págs. 187-188).

El principio de legalidad o de reserva de ley, se basa en que no puede existir un tributo sin que antes medie una ley, la cual debe ser promulgada por el órgano legislativo competente, “esto debido a que los tributos implican una disminución en la riqueza de los particulares, y una intromisión del poder público en su esfera”(Villegas, 1984, pág. 182).

Todos los elementos que derivan de una norma tributaria como es el hecho generador, objeto imponible, sujeto activo y pasivo, cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exoneraciones o deducciones, reclamos, recursos, procedimientos, etc., deberán apegarse a este principio.

Los impuestos, tasas e incentivos ambientales al ser normas tributarias, deberán recoger este principio, sin ley no existe tributo, lo mismo sucede para los incentivos, no hay incentivo tributario sin una ley.

El autor Diego Almeida establece respecto de los incentivos tributarios con relación al principio de legalidad;

Esto no implica que se requiera de una ley para la concesión del incentivo en cada ocasión, si no que todo estímulo, en cuanto implica la dispensa del pago de un tributo, la disminución de su tarifa, la concesión de deducciones en la base gravada, etc., debe tener como base un acto legislativo de órgano competente(Almeida, 1982, págs. 5-6).

El artículo 301 de la Constitución establece el principio de legalidad tributaria el cual dictamina que:

Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo 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 a la ley.

Es decir que el poder para crear sea tributos o incentivos ambientales, en sus diferentes clases, estos deberán ser emanados del órgano competente que es la Asamblea Nacional previa iniciativa de ley por parte del ejecutivo, determinando el objeto imponible, sujeto activo y pasivo, cuantía, deducciones; por su parte las tasas y contribuciones especiales deberán emanar del órgano municipal competente.

Las leyes tributarias tienen efecto para lo venidero, no tienen efecto retroactivo, por lo que el incentivo tributario tendrá vigencia posterior a que se promulgue una ley.

El principio de igualdad tributaria, el cual tiene su base constitucional en que todas las personas son iguales ante la ley, por lo que si ha de existir un incentivo, beneficio, exención, deducción, deberá ser instituido para toda las personas de manera general, sin considerarse razones de etnia, sexo, edad, idioma, religión pasado judicial, orientación sexual, o por cualquier otro motivo particular.

El principio de proporcionalidad o capacidad contributiva tiene que ver con que cada persona contribuirá de acuerdo a su capacidad económica, mientras mayor es la ganancia la progresividad para el pago del tributo será mayor.

Puede parecer que los incentivos tributarios contravengan a los principios de generalidad o igualdad tributaria, pero para poder llegar a conseguir objetivos

sociales, económicos, ambientales para el bien común, será necesario que el Estado realice estas distinciones, así tratar de que no existan desigualdades en sectores prioritarios como lo es lo ambiental, económico (impulso a sectores industriales determinados), social etc.,

Los principios rectores de los tributos e incentivos ambientales siguiendo a Bokobo, Susana son; el principio del vínculo “esto es la necesaria relación que ha de existir con la realidad ambiental”; el principio de finalidad “es decir el tributo ambiental debe tener como prioridad la protección del medio ambiente, directa o indirectamente”; y el principio de la neutralidad, “ que aunque no es esencial, debe estar presente para no provocar una merma en la competitividad empresarial y el desarrollo sostenible”(Bokobo, 2000, pág. 83)

De acuerdo al razonamiento adoptado y a los autores investigados, las normas tributarias según Bokobo, Susana, unas tienen un fin meramente fiscal y las otras buscan el promover o disminuir o mermar ciertas actuaciones en la sociedad es decir un fin extra fiscal basado en normas constitucionales.

Para lo que debemos verificar la constitucionalidad de los tributos e incentivos ambientales; siguiendo la doctrina alemana la constitucionalidad de estos se deberá demostrar si son: necesarios (erforderlich), adecuados (geeignet) y proporcionados (verhältnismässig) a su objeto (Bokobo, 2000, pág. 129).

Para demostrar la necesidad involucra “la obligación de intervenir de la forma más moderada posible sobre el patrimonio jurídico del ciudadano – en particular sobre sus derechos fundamentales”(Barnes, 1994, pág. 502 y 509) .

Que sean adecuados los incentivos ambientales, quiere decir que muestren su eficacia, efectividad para alcanzar el fin ambiental o social(Bokobo, 2000, pág. 129)

La proporcionalidad supone:

Ponderar los beneficios derivados de la medida, y el sacrificio que implica para los derechos de los ciudadanos además de una ponderación entre el derecho de los ciudadanos a que la carga tributaria se reparte según su capacidad económica y los fines extra fiscales(Barnes, 1994, pág. 130).

Continuando con el análisis constitucional en el segundo párrafo del artículo 300 establece que; “La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.”

En el artículo 304 de la Constitución vigente se encuentra los objetivos de la política comercial de los cuales para nuestro estudio nos interesan el numeral 1 y 4.

El primero establece el “Desarrollar, fortalecer y dinamizar los mercados internos a partir del objetivo estratégico establecido en el Plan de Desarrollo”; que como ya lo analizamos es el Plan Nacional de buen Vivir.

El numeral 4 establece el “Contribuir a que se garanticen la soberanía alimentaria y energética, y se reduzcan las desigualdades internas”; concordancia con el artículo 284 numeral 3.

El artículo 306 “promover a las exportaciones ambientalmente responsables...”,

Estas normas de política comercial también son base justificativa para la creación de incentivos económicos ambientales, debido a su carácter pro ambiental.

El sistema financiero, para la consecución del incentivo económico ambiental es importante, ya que sin crédito, sin inversión no se podría acceder a algunos de los Incentivos que se establecen en la normativa que van a ser analizados posteriormente.

En la Constitución aprobada en Motecristi, es evidente en todo su articulado, la motivación ambiental del legislador, siendo así que inclusive en normas que regulan al sistema financiero se las encuentren, como es en el artículo 308 el cual establece entre otros que;

“Las actividades financieras intermediarán de forma eficiente los recursos captados para fortalecer la inversión productiva nacional, y el consumo social y ambientalmente responsable”

Así mismo el artículo 310 declara que el sector financiero público deberá orientar su crédito de manera preferente a “incrementar la productividad y competitividad de los sectores productivos que permitan alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo” (Plan Nacional del Buen Vivir), uno de los cuales es la consecución del desarrollo sostenible.

Junto con los derechos de la naturaleza, la Carta Magna reconoce en el artículo 395, los principios ambientales que para nuestro estudio se citará el que interesa:

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.

En este numeral claramente el Asambleísta Constituyente establece como principio constitucional ambiental el Desarrollo Sustentable.

Asimismo en el artículo 396 tercer inciso, declara que

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.

Artículo importante y justificativo también para la creación de incentivos económicos ambientales, por el cual todos los actores de la cadena de producción, podrían acceder a incentivos ambientales para poder cumplir con este principio constitucional.

3.3. El Incentivo Ambiental en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

El “Código de la Producción”, es el cuerpo normativo al cual deben regirse, todas las personas naturales, jurídicas y demás formas asociativas que desarrollen una actividad productiva.

El artículo 2 del citado cuerpo legal define a la actividad productiva como “Proceso mediante el cual la actividad humana transforma insumos en bienes y servicios lícitos, socialmente necesarios y ambientalmente sustentables, incluyendo actividades comerciales y otras que generen valor agregado.”

El Objeto del “Código de la Producción” establecido en su artículo 3 nos dice que:

“Tiene por objeto regular el proceso productivos en las etapas de producción, distribución, intercambio, comercio, consumo, manejo de externalidades e inversiones productivas orientadas al buen vivir...”; es decir que las

externalidades por deterioro ambiental pueden regularse por medio de este cuerpo normativo.

Además establece como principio la búsqueda y consolidación de normativa que:

...potencien, impulsen e incentiven la producción de mayor valor agregado, que establezcan las condiciones para incrementar la productividad y promuevan la transformación de la matriz productiva, facilitando la aplicación de instrumentos de desarrollo productivo, que permitan generar empleo de calidad y un desarrollo equilibrado, equitativo, eco-eficiente y sostenible con el cuidado de la naturaleza.

Estos artículos recogen a los postulados de la economía ambiental analizados en el capítulo anterior, a demás de que son las normas bases para la creación de normativa que instrumente y aplique los postulados de eco-eficiencia y producción sostenible el cual puede ser realizado por medio del incentivo ambiental.

En el artículo 4 se establece los fines del “Código de la Producción”, entre los principales y que conciernen al estudio son:

- a) Transformar la matriz productiva para que esta sea de mayor valor agregado, potenciadora de servicios, basada en el conocimiento y en la innovación; así como ambientalmente sostenible y eco-eficiente;
- c) Fomentar la producción nacional, comercio y consumo sustentable de bienes y servicios, con responsabilidad social y ambiental, así como su comercialización y uso de energías ambientalmente limpias y de energías alternativas;
- g) Incentivar y regular todas las formas de inversión privada en actividades productivas y de servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

Vemos que como fines de la normativa del “Código de la Producción” constan entre otros varios postulados que hemos venido analizando en el presente trabajo y que son parte de la economía ambiental y del desarrollo sostenible, donde premisas como la producción eco-eficiente, la responsabilidad social y ambiental de los actores productivos toman parte esencial de este cuerpo normativo.

El rol del Estado en el desarrollo productivo se encuentra en el artículo 5 en el cual deberá “fomentar el desarrollo productivo y la transformación de la matriz productiva, mediante la determinación de políticas y la definición e implementación de instrumentos e incentivos, que permitan dejar atrás el patrón de especialización dependiente de productos primarios de bajo valor agregado”.

El literal establece i) del artículo antes citado nos dice; “La producción sostenible a través de la implementación de tecnologías y prácticas de producción limpia.”

Hasta este artículo se encuentran los principios, las reglas de juego, las directrices que para su instrumentación tiene el Estado como principal ente regulador de la política económica del Ecuador, en las cuales se toma a la figura del incentivo como medio para alcanzar el desarrollo productivo.

Los Incentivos y Estímulos para el Desarrollo Productivo el Código establece en el artículo 23, el cual declara que todos los incentivos que promueva la ley se incorporarán como disposiciones reformativas a las normas tributarias pertinentes, es decir a la Ley de Régimen Tributario Interno que analizaremos posteriormente.

Los estímulos e incentivos el Código los clasifica en tres: Generales, Sectoriales y para el regional equitativo, para Zonas Deprimidas; cabe establecer que son acumulables.

Los primeros los generales son de aplicación para las inversiones que se ejecuten en cualquier parte del territorio nacional. En el literal c) del artículo 24 se establece:

“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.”, las cuales se encuentran en el libro VI y último del Código, por ser incentivos generales podrán acceder a todas las inversiones realizadas en el territorio ecuatoriano.

Los segundos los sectoriales y para el regional equitativo se enfocan para:

Los sectores que contribuyan al cambio de 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.

En la disposición reformativa 2.2 a la Ley de Régimen Tributario Interno se especifica que para acogerse a este incentivo tributario, estas inversiones no deberán localizarse en los cantones de Quito o Guayaquil.

Los terceros estímulos e incentivos son para las zonas deprimidas, el Código establece;

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.

Con respecto a las Micro, Pequeñas y Mediana empresa, el artículo 54 establece que el Concejo Sectorial de la Producción, coordinará las políticas de fomento y desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, teniendo como una de sus atribuciones y deberes la establecida en el literal g; el “impulsar la implementación de programas de producción limpia y responsabilidad social por parte de las MIPYMES.”

Entre los objetivos de la política de democratización de la transformación productiva en el artículo 59 el literal d) establece que;

Fomentar el cumplimiento de las éticas empresariales que promueve el Gobierno Nacional, a través de la creación de un sello de gestión de reconocimiento público, que permita alentar e incentivar a las empresas que realizan sus actividades respetando al medio ambiente...

Cabe destacar que estos incentivos son acumulables, por lo que una persona natural o jurídica puede hacerse acreedora de varios de estos si cumple con los parámetros normativos.

A continuación se analiza a los incentivos ambientales que se encuentran en el libro VI sobre “La Sostenibilidad de la Producción y su Relación con el Ecosistema”, dentro del cual su único título “De la Eco-Eficiencia y la Producción Sostenible”, tienen máxima relevancia con el trabajo que estamos realizando.

Este apartado del Código de la Producción en su artículo 232 en primer lugar define lo que entenderá como Procesos de Productivos Eficientes;

El uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto; adoptadas para reducir los efectos negativos y los daños a la salud de los seres humanos y del medio ambiente. Estas medidas comprenderán aquellas cuyo diseño e implementación permitan mejorar la producción, considerando el ciclo de vida de los productos así como el uso sustentable de los recursos naturales....

También define lo que se entenderá por procesos productivos más eficientes y competitivos,

...la implementación de tecnologías de punta, que permitan mejorar la administración y utilización racional de los recursos, así como prevención y control de la contaminación ambiental, producto de los procesos productivos, la provisión de servicios y el uso final de los productos.

Tanto las personas naturales, jurídicas y demás formas asociativas regidas por El Código, deben desarrollar en todas las esferas de su producción los postulados del desarrollo sustentable, además de los que dictamina la Constitución y convenios internacionales suscritos por parte del Estado.

El uso de tecnología más limpia se encuentra regulado en el artículo 234 del Código en estudio, en donde se establece que las empresas en su proceso de transición para el uso de tecnología limpia, deberán adoptar medidas en sus procesos para el cuidado ambiental, tales como:

a. Utilizar materias primas no tóxicas, no peligrosas y de bajo impacto ambiental;

b. Adoptar procesos sustentables y utilizar equipos eficientes en la utilización de recursos y que contribuyan a la prevención de la contaminación

c. Aplicar de manera efectiva, responsable y oportuna los principios de gestión ambiental universalmente aceptados y consagrados en los convenios internacionales, así como en la legislación doméstica, en particular los siguientes:

1. Reducir, reusar y reciclar;
2. Adoptar la mejor tecnología disponible;
3. Responsabilidad integral sobre el uso de determinados productos, particularmente químicos;
4. Prevenir y controlar la contaminación ambiental
5. El que contamina, paga;
6. Uso gradual de fuentes alternativas de energía;
7. Manejo sustentable y valoración adecuada de los recursos naturales; y,
8. Responsabilidad intra e intergeneracional.

El Incentivo a la Producción más Limpia se encuentra en el artículo 235 del Código, el cual servirá para promover la producción limpia y la eficiencia energética. Los Incentivos que establecerá el Estado son:

- a.** Los beneficios tributarios que se crean en este código; y
- b.** Beneficios de índole económica que se obtengan de las transferencias como “Permisos Negociables de Descargas”.

Ver para entender PND

Los parámetros que deberán cumplir las empresas que apliquen a los incentivos se fijaran en el reglamento del libro VI del Código, además de la

forma como se regulará el mercado de permisos de descarga o derechos de contaminación.

En la disposición reformativa segunda del Código se estable las reformas a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno que se analizarán más adelante .

3.3.1. El Incentivo Ambiental en el régimen de aduanas.

El Comité de Comercio Exterior (COMEX), es el organismo rector de las políticas públicas en materia de política comercial, encargado de la regulación de todos los asuntos y procesos vinculados al Comercio Exterior.

Entre sus competencias establecidas en el artículo 72 del Código de de Producción, se establece las siguientes importantes para nuestro estudio:

Estado podrá brindar preferencias arancelarias o tributarias para la entrada de productos que sean de su interés comercial, con especial énfasis en los bienes Ambientalmente Responsables.

- c)** Crear, modificar o suprimir las tarifas arancelarias;
- n)** Promover programas de asistencias financiera de la banca pública para los productores nacionales... que faciliten la implementación de técnicas ambientales adecuadas para una producción más limpia y competitiva, para el fomento de las exportaciones de bienes ambientalmente responsables.
- o)** Promover la creación de un sistema de certificaciones ambientales de productos agrícolas e industriales, para efectos de acceso a mercados internacionales, en coordinación con la autoridad ambiental nacional;
- p)** Aprobar la normativa que, en materia de política comercial, se requiera para fomentar el comercio de productos con estándares de responsabilidad ambiental.

s) Promover exportaciones e importaciones ambientalmente responsables.

El artículo 107 del cuerpo legal en estudio define a la obligación tributaria aduanera como:

El vínculo jurídico personal entre el Estado y las personas que operan en el tráfico internacional de mercancías, en virtud del cual, aquellas quedan sometidas a la potestad aduanera, a la prestación de los tributos respectivos al verificarse el hecho generador y al cumplimiento de los demás deberes formales.

Los Tributos al comercio exterior que contempla El Código en el artículo 108 son:

- a.** Los derechos arancelarios
- b.** Los impuestos establecidos en leyes orgánicas y ordinarias, cuyos hechos generadores guarden relación con el ingreso o salida de mercancías; y,
- c.** Las tasas por servicios aduaneros.

El hecho generador de la obligación tributaria aduanera es el ingreso de mercancías extranjeras o la salida de mercancías del territorio aduanero bajo el control de la autoridad aduanera competente según el artículo 109.

Las exenciones al pago de los tributos de comercio exterior se establecen en el artículo 125, dentro de las cuales creo se deberían determinarse normas incentivadoras para el cuidado al medio ambiente, que complementen a los incentivos ambientales por adquisición de maquinarias, equipos y tecnologías destinadas a la implementación de mecanismos de producción más limpia, que estableció el Código de la Producción.

3.3.2. Competencias para la ejecución y cumplimiento de los incentivos del Código de la Producción.

La Constitución vigente en el capítulo referente al régimen de competencias en el artículo 261 dictamina las competencias exclusivas del Estado Central. El numeral 5 establece que: “Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento”, son exclusivas del Estado Central

Por lo que es potestad de la función ejecutiva el establecimiento de las normas directrices para la aplicación de los incentivos ambientales, ya que pueden tener elementos económicos, tributarios, fiscales, aduanera, arancelaria como lo hemos venido demostrando.

A los Gobiernos Municipales como competencia exclusiva el artículo 264, numeral 5 establece; “Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras”

Es decir que los municipios tienen la potestad, el poder tributario para crear estos gravámenes a través de ordenanzas, dentro de las cuales se pueden establecer incentivos ambientales.

En el Código de la Producción en el artículo 28 se establece la aplicación de los incentivos, para lo cual dictamina que

La Secretaría Técnica del Consejo Sectorial de la Producción coordinará con los organismos de control competente, la ejecución adecuada de los beneficios reconocidos para cada proyecto de inversión, sin que se pueda pedir a los inversionistas otros requisitos que los establecidos en esta legislación.

El artículo 29 dictamina como competencia de “La Secretaría” el monitoreo de las obligaciones asumidas por los inversionistas, para lo cual el Servicio de Rentas Internas “deberá enviar trimestralmente a La Secretaría, un listado de todas las empresas que hayan aplicado a los incentivos”; para que esa entidad elabore un registro.

La Secretaría Técnica junto con el Servicio de Rentas Internas, tienen la potestad para realizar controles a las inversiones, para comprobar que efectivamente se está cumpliendo con los parámetros que motivaron la concesión del o los incentivos, según el tercer inciso del artículo 29 de él Código.

El artículo 30 del cuerpo legal estudiado establece las inhabilidades especiales para ser beneficiarios de los incentivos del Código de la Producción. Entre estos se encuentran: El Presidente, Vicepresidente, Ministros y Secretarios de Estado además de todos los servidores públicos del Ministerio de la Producción (entidad rectora de la política de la producción) y;

Ni directamente ni por interpuesta persona, aún cuando se trate de sociedades en las que tengan participación directa o indirecta en su capital, así como quienes hubieren tenido vinculación directa o indirecta en cualquier etapa del procedimiento de acceso a los incentivos o que tengan algún grado de responsabilidad en el procedimiento, y que, por sus actividades o funciones, se podría presumir razonadamente que cuentan con información privilegiada de estos procesos; así como los cónyuges de los dignatarios, funcionarios y empleados indicados anteriormente..” y aquellas personas naturales o jurídicas que se encuentren en mora en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, laborales, ambientales y de seguridad social.

3.4. El Incentivo Ambiental en la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.

Antes del Código de la Producción no existía la figura del Incentivo Ambiental como tal en nuestra legislación ecuatoriana, con las disposiciones reformativas del Código de la Producción, que reformaron a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, sobre las exenciones y deducciones agregándose los siguientes artículos relevantes para nuestro estudio:

Art. 9.1.- Exoneración de pago del Impuesto a la Renta para el desarrollo de inversiones nuevas y productivas.- Las sociedades que se constituyan a partir de la vigencia del Código de la Producción así como también las sociedades nuevas que se constituyeren por sociedades existentes, con el objeto de realizar inversiones nuevas y productivas, gozarán de una exoneración del pago del impuesto a la renta durante cinco años, contados desde el primer año en el que se generen ingresos atribuibles directa y únicamente a la nueva inversión”.

Para poder acogerse a esta exoneración, las sociedades deberán realizar su inversión “nueva y productiva” fuera de los polos de desarrollo tradicional que son los cantones de Quito y Guayaquil, y necesariamente dentro de los sectores económicos considerados prioritarios para el Estado que son:

- a.** Producción de alimentos frescos, congelados e industrializados;
- b.** Cadena forestal y agroforestal y sus productos elaborados;
- c.** Metalmecánica;
- d.** Petroquímica;
- e.** Farmacéutica;
- f.** Turismo;
- g.** Energías renovables incluida la bioenergía o energía a partir de biomasa;

- h.** Servicios Logísticos de comercio exterior;
- i.** Biotecnología y Software aplicados; y,
- j.** Los sectores de sustitución estratégica de importaciones y fomento de exportaciones, determinados por el Presidente de la República.

Estos son los sectores económicos prioritarios de desarrollo para el Estado, toda inversión que se enmarque en estas actividades podrá acceder al incentivo de 5 años de exención en el pago del impuesto a la renta siempre y cuando sean fuera de las ciudades de Quito o Guayaquil.

Las inversiones que se encuadren en el literal g se perfilan como el único incentivo estrictamente de carácter ambiental.

La tercera disposición de reforma al artículo 10 dispone que en el numeral 7) se incorpore el siguiente incentivo ambiental:

La depreciación y amortización que correspondan a la adquisición de maquinarias, equipos y tecnologías destinadas a la implementación de mecanismos de producción más limpia, a mecanismos de generación de energía de fuente renovable (solar, eólica o similares) o a la reducción del impacto ambiental de la actividad productiva, y a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, se deducirán con el 100% adicional, siempre que tales adquisiciones no sean necesarias para cumplir con lo dispuesto por la autoridad ambiental competente para reducir el impacto de una obra o como requisito o condición para la expedición de la licencia ambiental, ficha o permiso correspondiente. En cualquier caso deberá existir una autorización por parte de la autoridad competente.

Este gasto adicional no podrá superar un valor equivalente al 5% de los ingresos totales. También gozarán del mismo incentivo los gastos realizados para obtener los resultados previstos en este artículo.

El reglamento a esta ley establecerá los parámetros técnicos y formales, que deberán cumplirse para acceder a esta deducción adicional. Este incentivo no constituye depreciación acelerada.

Con este incentivo ambiental los contribuyentes pueden deducir el 100% adicional, es decir el doble, de la depreciación y amortización que corresponde a la adquisición de maquinarias, equipos y tecnologías destinadas a la implementación de mecanismos de producción más limpia, generación de energía de fuente renovable (solar, eólica, hidroeléctrica, geotérmica, maremotriz, biomasa, etc.).

Además se prevé este incentivo para la adquisición de maquinaria que reduzca el impacto ambiental en las actividades productivas, a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, siempre y cuando no sea necesaria esa maquinaria para cumplir con la norma ambiental o las especificaciones de la autoridad ambiental competente, ni necesaria para el otorgamiento de la licencia, certificación, ficha o permiso ambiental correspondiente con lo cual existe una gama abierta de posibilidades para acceder a esta incentivo si es que la autoridad administrativa la cataloga como maquinaria ambiental.

Para acceder a este incentivo deberá mediar autorización por parte de la autoridad competente que es el Ministerio de Ambiente.

3.5. El Incentivo Ambiental en la Ley de Gestión Ambiental.

En la Disposición Final de la Ley de Gestión Ambiental se establece Glosario de Definiciones en la cual constan los siguientes importantes para nuestro estudio:

Instrumentos de Gestión Ambiental.-

Para efectos de esta Ley constituyen los mecanismos de orden técnico, jurídico, o de otro tipo conducentes a lograr racionalidad y eficiencia en la gestión ambiental, a través de los instrumentos técnicos y legales se establecen las obligaciones de las personas respecto al medio ambiente.

Incentivos.-

Instrumentos de tipo económico, establecidos en leyes y reglamentos para favorecer el cumplimiento de las normas ambientales.

Con esta ley se crea el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental “como un mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales.” Artículo 5 de la ley.

La participación de las distintas instituciones del Estado se norma en el artículo 13 el cual confiere a los municipios la potestad de dictar políticas ambientales seccionales lo que concuerda con la facultad conferida en el Artículo 4 aplicable al estudio.

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 el artículo 35 del capítulo V de los Instrumentos de Aplicación de Normas Ambientales se establece:

El Estado establecerá incentivos económicos para las actividades productivas que se enmarquen en la protección del medio ambiente y el manejo sustentable de los recursos naturales. Las respectivas leyes determinarán las modalidades de cada incentivo.

Importante es este artículo en el cual se establece a los incentivos económicos, para actividades que de manera general estén entro de los parámetros del desarrollo sustentable, se entiende por respectivas leyes, las creadas teniendo entre sus artículos a normas que establezcan Incentivos Ambientales.

El artículo 38 por su parte establece:

Las tasas por vertidos y otros cargos que fijen las municipalidades con fines de protección y conservación ambiental serán administradas por las mismas, así como los fondos que recauden otros organismos competentes, serán administrados directamente por dichos organismos e invertidos en el mantenimiento y protección ecológica de la jurisdicción en que fueron generados.

Con lo cual confiere potestad y competencia para fijar y administrar las tasas por vertidos y otros cargos, al Distrito Metropolitano de Quito.

3.6. El Incentivo en la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado.

En la exposición de motivos de la ley referida se recogen los principios de producción eficiente que la economía ambiental establece y que analizamos en el capítulo II de nuestro estudio, tales como la internalización de las externalidades, la adecuación de políticas y legislación para conseguir cambios positivos para el cuidado ambiental, la responsabilidad empresarial y ciudadana ambiental, entre otros.

Se declara a los incentivos ambientales contenidos en el Código de la Producción, como mecanismos para que las empresas contribuyan con procesos de producción más limpios, además de ser una política pública que premie a la utilización de estos Incentivos, desincentive las prácticas y consumo de bienes más dañinos para el medio ambiente y genere “conductas ecológicas, sociales y económicas responsables”. (Reg. Of 583, 24 nov 2011 pg 5).

Los objetivos de la reforma son: Reducir emisiones contaminantes, cambiar los patrones de consumo, motivar el uso de transporte público.

Los impuestos para alcanzar estos objetivos son los siguientes que el legislador a considerado adecuados:

a) Impuesto ambiental a la contaminación de los automóviles.- El cual se establece para financiamiento del gasto público de salud, disminución de la contaminación y cambiar hábitos de consumo no sustentables.

El Hecho generador del impuesto es la contaminación producida por vehículos motorizados de transporte terrestre.

Sujeto activo es el Estado a través del SRI; el sujeto pasivo son las personas naturales, sucesiones indivisas, y las sociedades nacionales y extranjeras que sean propietarios de vehículos motorizados de transporte terrestre.

El impuesto a la Contaminación de los Vehículos se encuentra en los siguientes artículos:

En el tercer artículo de la Ley en estudio, establece que se agrega el numeral 14, al artículo 55 de la Ley de Régimen Tributario Interno, relativo a las Transferencias e Importaciones con tarifa cero de Impuesto al Valor Agregado IVA lo siguiente.

“Luego de la palabra HIBRIDOS, añádase: o eléctricos cuya base imponible sea de hasta USD 35000.” Pero si excede dicho valor se entiende que se gravaran con tarifa 12%, no solo al excedente sino a todo el valor del vehículo.

Con respecto al Impuesto por Consumos Especiales ICE, el artículo 11 de ley en estudio, manda que se elimine del artículo 77 de la Ley de Régimen Tributario Interno, (exenciones al ICE), a los “Vehículos Híbridos” y se agrega al final de artículo entre otras la siguiente tabla de valores de los vehículos híbridos para el pago del ICE.

2. Vehículos motorizados híbridos o eléctricos de transporte terrestre de hasta 3.5 toneladas de carga, conforme el siguiente detalle:

- *Vehículos híbridos o eléctricos cuyo precio de venta al público sea de hasta USD 35.000* *0%*
- *Vehículos híbridos o eléctricos cuyo precio de venta al público sea superior a USD 35.000 y de hasta USD 40.000* *8%*
- *Vehículos híbridos o eléctricos cuyo precio de venta al público sea superior a USD 40.000 y de hasta USD 50.000* *14%*
- *Vehículos híbridos o eléctricos cuyo precio de venta al público sea superior a USD 50.000 y de hasta USD 60.000* *20%*
- *Vehículos híbridos o eléctricos cuyo precio de venta al público sea superior a USD 60.000 y de hasta USD 70.000* *26%*

- *Vehículos híbridos o eléctricos cuyo precio de venta al público sea superior a USD 70.000* 32%

b) ICE a tabaco y a bebidas alcohólicas.- Cuyo objetivo es incentivar el cambio de hábitos dañinos a los ciudadanos mejorando los niveles de salud y el medioambiente público, corrigiendo las externalidades negativas como es el gasto por enfermedades causadas por estos.

c) Impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables.- Internaliza los costos ambientales producidos por la contaminación de las botellas plásticas, motiva al cambio de hábitos de producción y consumo, cuya finalidad en la ley es según el artículo Xx, “disminuir la contaminación ambiental y estimular el proceso de reciclaje”.

El Hecho generador es embotellar bebidas en botellas plásticas no retornables ya sean importadas o nacionales.

El sujeto activo es el Estado a través del SRI; sujeto pasivo son:

- 1.- Las embotelladoras de bebidas contenidas en botellas plásticas
- 2.- Quienes realicen importación de bebidas contenidas en botellas plásticas.

Exención al embotellamiento de productos lácteos y medicamentos en botellas plásticas no retornables. Este impuesto se lo traslada al consumidor final.

En el capítulo II de la ley referida se establece el impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables, en el artículo Xx se establece la tarifa la cual es de hasta dos centavos de dólar “valor que se devolverá en su totalidad a quien recolecte, entregue y retorne las botellas, para lo cual se establecerán sus respectivos mecanismos de recolección”

d) Tierras rurales.- Fomentar la forestación y reforestación, incentiva a mantener el ambiente sano y equilibrado.

El artículo 22 de la ley en análisis, dictamina que a continuación del artículo 181 de la Ley Reformatoria para la equidad Tributaria del Ecuador se agreguen los siguientes artículos.

Art. (...).- Crédito Tributario.- Podrá ser utilizado como crédito tributario, que se aplicará para el pago del Impuesto a las Tierras Rurales del ejercicio económico corriente, los pagos realizados por concepto de programas de forestación o reforestación en cada uno de sus predios, aprobados por el Ministerio del Ambiente. De verificarse el incumplimiento de estos proyectos, en cuanto a su ejecución o inexactitud en cuanto a su cuantía, el Servicio de Rentas Internas procederá a ejercer su facultad determinadora y al cobro inmediato, por vía coactiva, de los valores correspondientes al tributo, más intereses, multas y un recargo adicional del 20% sobre el valor con el que se pretendió perjudicar al Fisco, sin perjuicio de las acciones penales por defraudación, a que hubiere lugar, de conformidad con la Ley. Los programas de forestación o reforestación deberán ejecutarse hasta la fecha señalada en el Reglamento para la aplicación de este impuesto.

Este es un incentivo ambiental ya que se da para incentivar las actividades forestales de forestación y reforestación, en el cual el sujeto pasivo del impuesto a las tierras rurales, puede hacerse acreedor de crédito tributario del pago del impuesto; siempre y cuando esté autorizado por el Ministerio de Ambiente al cual deberán presentar un informe detallado del programa de forestación o reforestación. La cantidad invertida en el proyecto será deducida del pago del impuesto a las tierras rurales.

CAPITULO IV

EL INCENTIVO AMBIENTAL EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

4.1. Principios Ambientales aplicables al Incentivo Ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito.

Los principios ambientales universalmente reconocidos y que tienen trascendencia en nuestro estudio son: principio de acción preventiva o precaución, corrección en la fuente, quien contamina paga; que además se encuentran en la Ordenanza sustitutiva del título V, "Del Medio Ambiente", libro segundo, del código municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, Ordenanza 213, la cual es el marco normativo ambiental del Distrito Metropolitano de Quito.

Principio de precaución o acción preventiva.

Tiene relación directa con el incentivo ambiental; con el establecimiento de impuestos ambientales conllevan una medida preventiva contra la contaminación, puesto que se determinan a las actividades dañosas del medio ambiente y por otro lado se incorporan medidas y mecanismos de control contra los agentes contaminantes, además de que progresivamente pueden incitar a la conciencia ambiental.

Así lo establece Susana, Bokobo con respecto a los tributos ambientales y su relación con el principio de precaución;

Determinar este tipo de gravámenes sobre aquellas actividades que de algún modo inciden negativamente sobre el medio, significa asegurar que se incorporan o consideran los costes ambientales en las decisiones privadas...se incrementen el conjunto de medidas y mecanismos de

control tanto en las emisiones de contaminantes, vertidos tóxicos, procesos de producción, como en diseños industriales acordes a las exigencias ambientales. (Bokobo, 2000, pág. 109).

En la Ordenanza 213, en artículo 11.381.1 sobre las políticas y principios ambientales dictamina que:

Cuando haya peligro, daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. Con el fin de proteger el medio ambiente, la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito aplicará el criterio de precaución conforme a sus capacidades.

Principio de corrección en la fuente.

Principio que va de la mano con el anterior, en el cual las acciones tomadas deben ir contra la causa y no los síntomas de la contaminación ambiental. La acción preventiva se deberá realizar preferiblemente antes de que exista un impacto, daño o debilitamiento ambiental. Los tributos ambientales se accionan ante estas actividades contaminantes ya determinadas, gravándolas para intentar que no se produzcan o se produzcan en menor cantidad.

En la Ordenanza 213 también se encuentra este principio en el artículo 11.381.1:

Toda fuente que genere descargas emisiones y vertidos deberá responsabilizarse por la reducción de su nivel de contaminación hasta los valores previstos en las regulaciones ambientales, de tal forma que su descarga y disposición final no ocasione deterioro de la calidad de los diversos elementos del medio ambiente.

Principio de quien contamina paga

Este principio tiene que ver con la internalización de las externalidades de los costes ambientales causados en procesos productivos que no son cubiertos por él mercado, y que la economía ambiental señala deben incorporarse al valor final de un producto. Quien contamina paga significa que personas naturales, jurídicas, instituciones, Estado, deben asumir el daño que produce su actividad productiva o el consumo de productos que puedan generar impactos ambientales.

En la Ordenanza 213 también se encuentra este principio en el artículo 11.381.1

La Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito procurará fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe en principio cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público.

El incentivo económico ambiental como se ha demostrado, se encuentra ligado a estos principios universales ambientales, los cuales deben ser aplicados contra la contaminación ambiental, configurándose así la figura jurídica del Incentivo en un medio apto para cumplir con estos postulados ambientales universalmente reconocidos.

4.2. El Incentivo Ambiental en la normativa aplicable al Distrito Metropolitano de Quito.

Los Incentivos Económicos Ambientales que puede aplicarse en el Distrito Metropolitano de Quito se encuentran en algunos cuerpos legales, ya sean estos contenidos en normativa de aplicación nacional como lo hemos ya analizado o mediante normativa secundaria, es decir a través de ordenanzas

que son el medio legal idóneo para el establecimiento de incentivos ambientales bajo los siguientes parámetros legales a continuación detallados.

Si bien la Constitución no otorga competencias exclusivas para los Distritos Metropolitanos, estos asumen las competencias constitucionales de los Gobiernos Municipales señaladas en el artículo 264 de la Constitución.

Es así que en el régimen de competencias establecido en la Constitución para los gobiernos municipales, en el artículo 265 numeral 5 les concede el “Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.”

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), es el cuerpo legal donde se norma la organización político-administrativa y competencias de los distintos gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales como lo es el Distrito Metropolitano de Quito, al cual obligatoriamente debemos referirnos para analizar la institución del incentivo ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito.

El Distrito Metropolitano de Quito es un régimen especial de gobierno cantonal, que ejerce las competencias atribuidas a los gobiernos municipales y las que puedan ser asumidas de los gobiernos provinciales y regionales, según el artículo 73 del COOTAD.

Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos descentralizados son personas jurídicas de derecho público con autonomía política, administrativa y financiera con potestad legislativa y de fiscalización como lo prevé el artículo 83 del COOTAD.

Entre las funciones que confiere el COOTAD al gobierno del distrito autónomo metropolitano, el artículo 84 puntualiza:

a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción distrital metropolitana, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas metropolitanas, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;

k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en su circunscripción territorial de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;

El Concejo Metropolitano, es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito. En el artículo 87 del COOTAD se establecen las atribuciones relevantes para nuestro estudio:

a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;

b) Regular, mediante ordenanza metropolitana, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor;

c) Crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute;

Con esta normativa el gobierno autónomo descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, tienen la potestad tributaria, ejercida por Concejo Metropolitano, órgano de legislación y fiscalización, para crear Incentivos Ambientales mediante tasas a través de ordenanzas de creación.

Al respecto de las ordenanzas de creación, tomamos el criterio del Dr. José Vicente Troya que dice:

Es posible diferenciar las ordenanzas de creación de aquellas de las ordenanzas de reglamentación. Formalmente son semejantes, mas, no lo son en su contenido. A las municipalidades les compete crear ciertos tributos y al propio tiempo reglamentar todos los que deban aplicar, entre los cuales se encuentran los impuestos que el Congreso Nacional ha creado en su beneficio, en caso de pugna entre unas y otras, han de prevalecer las que crean tributos sobre las que simplemente los reglamentan” (Troya, 1984, pág. 14)

De igual manera el artículo 301 de la Constitución establece “...Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones...”, este acto normativo deberá realizarse por medio de una ordenanza y por parte del Concejo Metropolitano que es el órgano competente, aplicando así el principio de legalidad tributaria.

Así ya se lo ha hecho mediante la Ordenanza 213, en la cual los Incentivos y premios se encuentran en la Sección III de las Obligaciones y Responsabilidades, que sientan principios para el establecimiento de incentivos ambientales.

El Art.II.347.2 establece los Incentivos y los Premios:

a) El Municipio de Quito podrá determinar los incentivos necesarios para fomentar la Producción Más Limpia de las Empresas (P+L), así como también para las empresas que valoricen o usen como materia prima productos a reciclarse provenientes de los Residuos Sólidos Urbanos. De la misma manera se determinarán incentivos en apoyo a las iniciativas comunitarias que tiendan a un manejo responsable de los Residuos Sólidos Urbanos.

b) El Municipio de Quito premiará con un reconocimiento público a los supermercados y mercados que colaboren con la gestión de Residuos Urbanos.

Otros Incentivos ambientales se encuentran en el Capítulo V “Del Sistema de Auditorías Ambientales y Guías de Practicas Ambientales”, sección XIX, en el cual se establecen los siguientes:

Art. II.381.55.- DESCUENTOS POR CUMPLIMIENTO.- Aquellos regulados que como resultado de sus Auditorías Ambientales presenten un historial de cumplimiento validado con el presente capítulo y con las normas ambientales vigentes, en un período mayor a dos años, recibirá un descuento del 50% sobre los derechos y costos ambientales establecidos en la Tabla No. 2, constante en el Art. II.381.53.

Estos costos y derechos son por muestro y análisis de: descargas líquidas, emisiones a la atmosfera, residuos sólidos urbanos; revisión de auditorías ambientales, seguimiento al plan de manejo ambiental, certificado e inspección ambiental, entre otros.

Art. II.381.56.- CUMPLIMIENTO DE LAS CARACTERIZACIONES.- Aquellos regulados que de acuerdo a informes de las Entidades de Seguimiento, durante tres años, han cumplido con valores dentro de norma de las caracterizaciones, presentarán cada dos años el auto monitoreo.

A. II.381.57.- NOMINACIONES AL PREMIO A LA EXCELENCIA AMBIENTAL.- Complementariamente, las empresas que cumplan con cualquiera de los incentivos establecidos en el presente capítulo, podrán ser nominadas al Premio a la Excelencia Ambiental al que hace referencia la Ordenanza correspondiente.

Los participantes recibirán un punto adicional a la calificación final del comité evaluador por cada uno de los siguientes aspectos:

- a) Cumplir con las actividades propuestas en el Cronograma de Plan de Manejo Ambiental dentro de los plazos establecidos.
- b) Cumplir con los valores máximos permisibles para descargas líquidas establecidas en la norma técnica.
- c) Cumplir con los valores máximos permisibles de emisiones a la atmósfera establecidas en la norma técnica.
- d) Cumplir con los valores máximos permisibles para emisiones de ruido establecidas en la norma técnica.
- e) Demostrar en base a medios de verificación la minimización de los Residuos Industriales Peligrosos en la empresa.

4.3. La tasa ambiental como instrumento económico para establecer incentivos ambientales en el Distrito Metropolitano de Quito.

Como lo hemos visto en el numeral anterior, el gobierno autónomo del Distrito Metropolitano de Quito tiene potestad tributaria para crear modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales mediante ordenanzas; pero ¿cuál es el instrumento adecuado para instituir Incentivos Ambientales en el Distrito Metropolitano de Quito?

Las contribuciones especiales por su naturaleza jurídica no son susceptibles de configurarse como incentivos ambientales, recordemos; para el autor Carlos Giuliani las contribuciones especiales comprenden: “gravámenes de diversa naturaleza, pudiendo definirse como la prestación obligatoria debida en razón de beneficios individuales o de grupos sociales, derivados de la realización de obras públicas o de especiales actividades del Estado”.(Giuliani, 2001, pág. 328)

El beneficio que una persona recibe por la realización de una obra pública y más aún si esta mejora la calidad ambiental, tiene fines meramente recaudatorios para poder financiar aquella labor de la administración, por lo que de ningún modo encuadra en la figura del incentivo ambiental, ya que no existe de parte del órgano legislativo municipal el ánimo de incentivar a una determinada actividad o zona.

Es por esto que las tasas se convierten en el medio idóneo para que el Distrito Metropolitano de Quito, pueda establecer incentivos económicos ambientales, ya que los impuestos solo podrán ser emanados por parte del Estado central de acuerdo al artículo 301 y las contribuciones no encuadran en la figura del incentivo económico ambiental.

Es así que en la Constitución el artículo 301 dictamina

Solo 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

El COOTAD en su artículo 186 reitera esta concesión constitucional para la facultad y potestad normativa tributaria a los Distrito Metropolitanos de la siguiente manera;

Los gobiernos municipales y distritos metropolitanos autónomos podrán crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad, el uso de bienes o espacios públicos, y en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y

circunscripción, así como la regulación para la captación de las plusvalías.

Cuando por decisión del gobierno metropolitano o municipal, la prestación de un servicio público exija el cobro de una prestación patrimonial al usuario, cualquiera sea el modelo de gestión o el prestador del servicio público, esta prestación patrimonial será fijada, modificada o suprimida mediante ordenanza...

Las tasas, acogiéndonos al análisis de (Coello, 2007, pág. 29), que adopta el criterio del Dr. José Vicente Troya Jaramillo y este a su vez la tesis de los profesores Carlos M. Giuliani, Rubens Gomes de Souza y Ramón Valdez Acosta, autores del modelo de Código Tributario para América Latina, puntualiza.

Las tasas no son contraprestaciones por el servicio público sino prestaciones que se aplican con ocasión de la prestación del servicio público o de la utilización de los bienes públicos; que no existe ni puede existir equivalencia entre el importe de la tasa y el servicio; que las tasas se aplican por servicios públicos de naturaleza divisible a pedido del usuario u oficiosamente por parte de la administración tributaria cual ocurre con las de control. (Troya, 1984, pág. 10)

De esta manera Coello concluye en su tesis;

En el caso concreto de las tasas por servicios ambientales o por el funcionamiento de unidades de monitoreo o gestión, control ambiental y mitigación ambiental, considero que se incurre en la obligación del pago de la misma, por la realización de actividades que eventualmente pueden contaminar el medio ambiente sin que haga falta la solicitud de la prestación del servicio por parte del particular o contribuyente pues esta prestación es obligatoria para las autoridades a fin de precautelar el

bienestar de todos los habitantes, no solo de quién contamina. (Coello, 2007)

Una vez fijo el concepto de tasa ambiental y negada la utilización de contribuciones especiales para fijar incentivos ambientales, concluyo que el Distrito Metropolitano de Quito tiene la potestad de crear tasas ambientales las cuales serán establecidas a través de ordenanzas, pudiendo ser estas tasas ambientales divididas según el objetivo que persiguen entre: Las que financian una prestación de un servicio público de carácter ambiental (retributivas), las que gravan la utilización o aprovechamiento del medio ambiente en una actividad productiva; o casos en los que la tasa ambiental se la establece debido la realización de actividades productivas que puedan contaminar al medio ambiente como penalización y/o incentivo a tal acción.

Respecto a las retributivas el autor Rafael Perrone establece:

Tienen por objeto asegurar la financiación de intervenciones de salvaguardia ambiental; en tales supuestos, el ingreso obtenido con la tasa ecológica puede ser asimilado a la tarifa de un servicio público. De hecho, ésta se destina a la descontaminación y tiende a redistribuir su coste sobre los contaminadores usuarios, permitiendo así la cobertura de los costes de depuración o de reciclaje (Perrone, 2001, pág. 468).

En este caso el incentivo deberá establecerse a través de un descuento en el pago, o un reconocimiento, siempre y cuando el contribuyente haya cumplido con ciertos parámetros como lo vemos en los descuentos por cumplimiento que están en el artículo 381.55 y 381.57 de la Ordenanza 213.

En el caso de tasas por la utilización del medio ambiente público para una actividad productiva o la de realización de actividades productivas que puedan contaminar el ambiente, el Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano, deberá establecer una tasa como medio que desestime una conducta nociva

o un aprovechamiento desmedido que provoque un deterioro ambiental y no solo como un medio de financiamiento de las arcas municipales, como ya lo puntualizamos las tasas ambientales deben tener en la norma el *animus adjuvandi* en favor del medio ambiente, es decir ser una tasa ecológica incentivadora.

Las tasas ecológicas incentivadoras continuando con el criterio de (Coello, 2007) que adopta los de (Perrone, 2001) y (Figueroa, 2003).

El propósito de las tasas ecológicas incentivadoras es sobre todo el de impulsar a los contaminadores a reducir las actividades nocivas mediante las cargas crecientes introducidas por el impuesto...

Las tasas ecológicas de tipo incentivador están más cercanas a los impuestos que a las tasas en sentido estricto: deben ser instituidas teniendo en cuenta la capacidad contributiva de cada uno de los contribuyentes y, por tanto, tener también un carácter general. Además, las tasas ecológicas se pueden relacionar con la imposición personal, tanto con correctivos, como mediante la previsión de créditos de impuesto o deducciones, en consecuencia, se presentan mejor que las tasas redistributivas, para orientar en sentido ambiental la política fiscal del país.

Las tasas retributivas, por lo común más desarrolladas respecto a las incentivadoras, tienen por objeto asegurar la financiación de intervenciones de salvaguardia ambiental; en tales supuestos, el ingreso obtenido con la tasa ecológica puede ser asimilado a la tarifa de un servicio público. De hecho, ésta se destina a la descontaminación y tiende a redistribuir su coste sobre los contaminadores usuarios, permitiendo así la cobertura de los costes de depuración o de reciclaje...(Perrone, 2001, pág. 467)

El establecimiento de cargas tributarias coercitivas, realizadas a través de tasas incentivadoras ambientales, se instituyen como medio para lograr en los contribuyentes del Distrito Metropolitano de Quito, el cambio esperado en los patrones especialmente de producción y consumo.

Al respecto de la concesión o aplicación de incentivos o beneficios de naturaleza tributaria el Distrito Metropolitano de Quito deberá seguir lo que dictamina el COOTAD en su artículo 169.

La concesión o ampliación de incentivos o beneficios de naturaleza tributaria por parte de los gobiernos autónomos descentralizados sólo se podrán realizar a través de ordenanza. Para el efecto se requerirá un informe que contenga lo siguiente:

- a) La previsión de su impacto presupuestario y financiero;
- b) La metodología de cálculo y premisas adoptadas; y,
- c) Las medidas de compensación de aumento de ingresos en los ejercicios financieros.

La previsión del impacto presupuestario y financiero de las medidas de compensación no será menor a la respectiva disminución del ingreso en los ejercicios financieros para los cuales se establecerán metas fiscales.

Las medidas de compensación consistirán en la creación o aumento de tributo o contribución, la ampliación de la base de cálculo asociada a la incorporación de nuevos contribuyentes o el aumento de alícuotas, y serán aprobadas en la misma ordenanza que establezca la concesión o ampliación de incentivos o beneficios tributarios.

Las tasas metropolitanas se regulan en el artículo 566 el cual determina:

Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios...

Sin embargo, el monto de las tasas podrá ser inferior al costo, cuando se trate de servicios esenciales destinados a satisfacer necesidades colectivas de gran importancia para la comunidad, cuya utilización no debe limitarse por razones económicas y en la medida y siempre que la diferencia entre el costo y la tasa pueda cubrirse con los ingresos generales de la municipalidad o distrito metropolitano. El monto de las tasas autorizadas por este Código se fijará por ordenanza.

Según el COOTAD las tasas que el Distrito Metropolitano puede establecer según el artículo 568 son:

Las tasas serán reguladas mediante ordenanzas, cuya iniciativa es privativa del alcalde municipal o metropolitano, tramitada y aprobada por el respectivo concejo, para la prestación de los siguientes servicios:

- a) Aprobación de planos e inspección de construcciones;
- b) Rastro;
- c) Agua potable;
- d) Recolección de basura y aseo público;
- e) Control de alimentos;
- f) Habilitación y control de establecimientos comerciales
e) industriales;
- g) Servicios administrativos;
- h) Alcantarillado y canalización; e,
- i) Otros servicios de cualquier naturaleza.

Es así que en la normativa de competencias que tiene el Distrito Metropolitano de Quito le faculta a expedir tasas incentivadoras ambientales en dos formas; la primera incentivando al cuidado al medio ambiente través de una imposición económica que afecte a la riqueza del contribuyente; y la segunda dejando de percibir estas cantidades para promocionar esas conductas pro ambientales en cualquiera de los servicios establecidos en el COOTAD.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES

5.1.1. Al Estado ecuatoriano le corresponde como deber primordial constitucional, el promover el desarrollo sustentable, para esto deberá utilizar a las diferentes ramas del derecho como medio a garantizar el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado tal como manda la Constitución e instrumentos internacionales que han sido ratificados.

5.1.2. Las políticas ambientales centrales o seccionales, ya sea del Estado o del Distrito Metropolitano de Quito, deberán ser instrumentadas a través de normas jurídicas con carácter ambiental; incentivando a las personas naturales y jurídicas a un desarrollo económico sostenible, para así lograr una eficaz protección a los derechos de la naturaleza.

5.1.3. La política económica ambiental recoge los postulados de la economía ambiental, cuya premisa principal es la internalización de los costes no incluidos en un proceso de producción (externalidades), para lo cual el Estado tiene diferentes instrumentos, uno de estos son los económicos dentro del cual están los tributos ambientales e incentivos ambientales.

5.1.4. Los tributos e incentivos ambientales son parte de la fiscalidad ambiental, estos para su correcto establecimiento deberán ser no financieros, es decir que su motivación no será solo la recaudatoria, sino la de alcanzar fines extra fiscales de política económica ambiental.

5.1.5. Los tributos ambientales son medios idóneos para la internalización de las externalidades ambientales, sean estos instituidos en las figuras de

impuestos o tasas en donde se puede configurar diversas premisas para desalentar procedimientos atentatorios al medio ambiente.

5.1.6. La doctrina y la legislación ecuatoriana ha reconocido diversas formas de incentivos tributarios caracterizados por tener en su configuración normativa el *animus adjuvandi* para impulsar o fomentar una actividad, zona, etc., dentro de las cuales se puede alinear el incentivo económico ambiental en la figuras tributarias de exenciones, deducciones, beneficios tributarios y desgravaciones.

5.1.7. Entre los objetivos específicos de la política fiscal señalados en la Constitución consta la generación de incentivos para la inversión en sectores prioritarios de la economía y para la producción de bienes y servicios, ambientalmente aceptables. Para lo cual la figura del incentivo tributario ambiental cumple con los parámetros constitucionales y legales (principios tributarios), para su consecución.

5.1.8. El Código de la Producción Comercio e Inversiones toma como medio para la obtención del desarrollo económico orientado al Buen Vivir, a los postulados de la economía ambiental y el desarrollo sostenible, determinando al incentivo tributario y a sus figuras, como las aptas para su conquista; son establecidas en las disposiciones reformativas a la Ley de Régimen Tributario Interno.

5.1.9. Con los principios ambientales establecidos en el Código de la Producción Comercio e Inversiones, dan cabida a que se legislen más incentivos de carácter ambiental, que puedan ser aplicados a determinadas zonas o a nivel nacional.

5.1.10. La Ley de Gestión Ambiental faculta a las municipalidades a fijar y administra tasas con fines de protección y conservación ambiental, así como incentivos.

5.1.11. En la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, constan como objetivos el reducir emisiones contaminantes, cambiar los patrones de consumo, motivar el uso de transporte público; pero se confunden y se mezclan con otro tipo de normativa que debería haberse establecido en otro cuerpo legal.

5.1.12. Entre las competencias del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Art. 87) y la Constitución de la republica (Art. 265 numeral 5), le facultan al Distrito Metropolitano de Quito a recaudar, crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute.

5.1.13. El medio idóneo para establecer tributos e incentivos ambientales en el Distrito Metropolitano de Quito es la tasa ambiental, descartando el uso de contribuciones especiales que no encuadran dentro de estas figuras, y de los impuestos que solo pueden ser establecidos por el Estado central.

5.1.14. Los tributos y los incentivos ambientales son teóricamente medios para que la sociedad cambie sus modos de producción y consumismo irracional que van en contra del medio ambiente. Siempre habrá contaminación pero lo que estos tratarán es que esa externalidad sea cubierta económicamente.

5.2. Recomendaciones.

5.2.1. Es necesario que conste en el Reglamento del Código de Producción Comercio e Inversiones, el procedimiento y parámetros técnicos y formales, para que tanto las personas naturales como jurídicas puedan acceder a los incentivos ambientales establecidos en el Código de la Producción Comercio e Inversiones, ya que sin esta la normativa los incentivos establecidos quedan sin aplicación.

Así mismo el Ministerio del Ambiente, autoridad competente, entendiéndose como tal a la que deberá establecer las características y parámetros técnicos de aquellas maquinarias, equipos y tecnologías destinadas a la implementación de mecanismos de producción más limpia, generación de energía de fuente renovable (solar, eólica, hidroeléctrica, geotérmica, mare motriz, biomasa, etc.), maquinaria que reduzca el impacto ambiental en las actividades productivas, a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero; para que sean susceptibles o no de acceder al incentivo ambiental.

5.2.2. Establecer el concepto de tributo e incentivo ambiental en el Código Tributario, para que de este modo sirva de parámetro normativo para la adecuación de futuros tributos o incentivos ambientales, además de que se estarían instrumentando una protección basada en el principio de precaución a los derechos de la naturaleza establecidos en la Constitución.

5.2.3. A nivel nacional y seccional, se deberán establecer sean impuestos o tasas ambientales con orientación no financiera, es decir que el objetivo no sea la recaudación para financiar el presupuesto del Estado o del Distrito Metropolitano de Quito, si no el promover, disminuir o eliminar la contaminación ambiental, es decir un fin extra fiscal ambiental.

REFERENCIAS

LIBROS:

1. Aftalión, Enrique; Vilanova, José; Raffo, Julio, *Introducción al derecho*. Buenos Aires: Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, (1972)
2. Almeida, Diego, *Los Incentivos Tributario en la Legislación Ecuatoriana*. Quito: IUS, (1982).
3. Azqueta, Diego, *Introducción a la Economía Ambiental*. Madrid: Mc Graw-Hill, (2002).
4. Barnes, James, *Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario*. Madrid: Revista de Administración Pública, (1994).
5. Bokobo, Susana, *Gravámenes e incentivos discuales ambientales*. Madrid: Civitas, (2000).
6. Brañes, Raúl, *Derecho Ambiental Mexicano*. México: Fundación Universo Veintiuno, (1987).
7. Bustamante, Cecilia, Incentivos Fiscales a las Actividades Agrícolas y Forestales. En L. Toscano, *Nuevos Estudios sobre Derecho Tributario* (págs. 51-110). Quito: Corporación Editora Nacional, (2006).
8. Bustamante, Joge, *Derecho ambiental. Fundamentación y normativa*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, (1995).
9. Cabanellas de Torres, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: lexis, (2003).
10. Calvo, Rafael, *Curso de Derecho Financiero I - Derecho Tributario*. Madrid: Civitas, (1997).
11. Cárdenas, Carla, *Manual legal para la tributación ambiental en el Ecuador*. Quito : Ceda, (1998).
12. Coello, Pedro, *Incentivos Fiscales para la Protección del Medio Ambiente a nivel Municipal en el Ecuador (Tasas)*. Quito: UASB, (2007).
13. Cruz Amorós, Miguel, *Alternativas en la evolución del sistema tributario. (Sistema de precio e impuestos medioambientales)*. Madrid: Instituto de estudios fiscales, (1995).

14. Del Vecchio, Giorgio, *Filosofía del Derecho*. Barcelona: Editorial Bosch, (1953).
15. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, *La fiscalidad y el medio ambiente. Políticas Complementarias*. Londres: Instituto de Estudios Fiscales, (1993).
16. European Environment Agency, *El tributo ambiental. Aplicación y efectividad sobre el medio ambiente*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, (1999).
17. Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: 22 edición, (2001).
18. Figueroa, Aimeé, *Fiscalidad Ambiental en México, una década en busca de su establecimiento*. México: CUCEA, (2003).
19. Fonseca, Cesar, *Manual de Derecho Ambiental*. Arequipa: Editorial Adrus S.R.L, (2010).
20. García, María del Pilar, Responsabilidad social empresarial y derecho ambiental colombiano en la gestión de residuos peligrosos. En Varios, *Régimen jurídico y ambiental de los residuos peligrosos* (págs. 449-465). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, (2009).
21. Giuliani, Carlos, *Derecho Financiero*. Buenos Aires: Depalma, (2001).
- González, José, & Montelongo, Ivette, *Introducción al Derecho Ambiental Mexicano*. México: Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, (1999).
22. Haeckel, Ernest, *Historia de la creación natural*. Berlín, (1868).
23. Monroy, Marco. *Introducción al Derecho*. Bogotá: Editorial Temis, (2006).
24. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, S. d, *Estrategia Quiteña al Cambio Climático*. Quito, (2009).
25. Perrone, Rafael, La Imposición y el Medio Ambiente. En A. Amatucci, *Tratado de Derecho Tributario* (págs. 467-468). Bogotá: Temis, (2001).
26. Ramírez, René (2008). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: Ariel - PNDU.
27. Rivas, Jesús, & Macadán, Martha, *Fiscalidad y Medio Ambiente en España*. Oviedo: Septem Ediciones, (2003).

28. Rodríguez, Luis, *Instrumentos jurídicos preventivos y represivos en la protección del medio ambiente*. Madrid: Ducomentación administrativa, (1981).
29. Rosembuj, Tulio, *Elementos de Derecho Tributario II*. Barcelona: Ediciones Jurídicas, (1989).
30. Rosembuj, Tulio, *Los Tributos y la Protección del Medio Ambiente*. Madrid: Ediciones Jurídicas, (1995).
31. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional y Pluricultural*. Quito: Estatal, (2009).
32. Serrano, José, *Ecología y Derecho: Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*. Granada: Comares, (1992).
33. Torr , Abelardo, Norma, derecho y filosofía. *La ley, t.XLIII*. (1946).
34. Troya, José, Capacidad contributiva y tributación ambiental. *Seminario Internacional de Fiscalidad Ambiental* (pág. p). Quito: Universidad Andina Simón Bolivar, (2002).
35. Troya, José, La tributación de los entes locales. *II jornadas de derecho tributario*, (pág. 14). Quito. (1984).
36. Van Hauwermeiren, Saar, *Manual de Economía Ecológica*. Quito: Abya-Yala, (1999).
37. Villamarín, Marcelo, *Elementos de Economía*. Quito: Graphus, (1995).
38. Villegas, Hector, *Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario*. Buenos Aires: Ediciones De Palma, (1984).
39. Zudaire, Hugo Eugenio, *Incentivos Tributarios y el Costo Fiscal de la Promoción Industrial*. Buenos Aires: La ley. (2003).

REVISTAS:

1. M nzano, Inés, Incentivos Tributarios Verdes. *Revista Verde* , No.14, pag 10-15, (2011).

LEYES:

1. Constitución de la República 2008.
2. Constitución de la República 1998.
3. Codificación de la Ley de Gestión Ambiental, Registro Oficial No. 418 de fecha 10 de Septiembre del 2004.
4. Código Civil.
5. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303 de fecha 19 de Octubre del 2010.
6. Código de la Producción, Comercio e Inversiones, Registro Oficial No. 351 de fecha 29 de Diciembre del 2010.
7. Código Tributario.
8. Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los de los Recursos del Estado, Registro Oficial No. 583 de fecha 24 de Noviembre de 2011.
9. Ley de Régimen Tributario Interno.
10. Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio de Ambiente, Edición Especial No 2, Decreto Ejecutivo 3516 del 31 de Marzo del 2003.

ORDENANZAS:

1. Ordenanza sustitutiva del Título V, "Del Medio Ambiente", Libro Segundo, del Código Municipal, para el Distrito Metropolitano de Quito. Ordenanza Metropolitana 213.
2. Ordenanza Metropolitana de Responsabilidad Social para el Distrito Metropolitano de Quito, Ordenanza 333.