



UNIVERSOS JURÍDICOS

Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar

ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS CON FINES AMBIENTALES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LEGISLACIÓN MEXICANA

Vicente Torre Delgadillo*
María José Ríos Cano**

AÑO 1. NÚMERO 1. NOVIEMBRE - ABRIL 2013
ISSN 2007 - 9125
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
JURÍDICAS / UNIVERSIDAD VERACRUZANA
XALAPA, VERACRUZ, MÉXICO
©Todos los derechos reservados

*Prof. Investigador Tiempo Completo.
Facultad de Derecho. Universidad
Autónoma de San Luis Potosí.
vicente.torre@uaslp.mx

**Universidad Autónoma de San Luis
Potosí.

Recibido: 29/08/13 Aceptado: 21/11/13



SUMARIO: 1. *Introducción*; 2. *Fiscalidad ambiental*; 3. *Antecedentes de la implementación de los principios de política ambiental en la legislación mexicana*; 4. *Análisis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente*; 5. *Análisis de las propuestas de tributos ambientales*; 6. *¿Por qué el establecimiento de tributos ambientales?*; 7. *¿Los impuestos ambientales son un instrumento efectivo?*; 9. *Conclusión*; 10. *Fuentes de consulta*.

RESUMEN

Resulta indudable que nuestro planeta a diario enfrenta el deterioro del medio ambiente, ello consecuencia de la acción humana sobre la naturaleza y sus recursos. Esto se ha presentado desde el inicio de la humanidad y desafortunadamente seguirá

sucedido cada vez con mayor rapidez y frecuencia. Desde hace más de 40 años se han buscado soluciones a la problemática ambiental, siendo el establecimiento de instrumentos económicos y la creación de tributos ambientales un medio para lograr los objetivos y fines de las políticas públicas sobre la materia, resultando evidente y necesaria la intervención pública en materia ambiental. Este trabajo pretende dar a conocer y explicar el estado del arte, la viabilidad del establecimiento de impuestos ambientales, así como la necesidad de la adecuación e implementación estricta de las políticas medio ambientales, siendo indispensable para ello el trabajo conjunto y continuo de la Federación y de los Estados para lograr resultados satisfactorios con la



implementación de estos instrumentos ambientales convirtiéndose en un complemento de nuestro sistema tributario.

ABSTRACT

There isn't doubt that our planet faces daily environmental damages, this is consequence of human action on nature and its resources. This has been observed since the man appears in the world, and will continue to happen, unfortunately more and more quickly. For over 40 years have sought solutions to environmental problems, one being the establishment of economic instruments and creation of environmental taxes to achieve the aims and objectives of public policy is clear and necessary public intervention in environmental matters. This paper seeks to highlight

and explain the feasibility of establishing environmental taxes and the need for the adequacy and strict application of environmental policies and the continuing joint work of the States and the Federation to achieve satisfactory results with the implementation of these environmental instruments that complement our tax system.

PALABRAS CLAVE

Instrumentos económicos; tributos ambientales; políticas públicas.

KEY WORDS

Economic instruments, environmental taxes, public politics.

INTRODUCCIÓN

Hablar de la protección al medio ambiente es un tema recurrente hoy en día, ello no sin justa razón, puesto



que cada día se experimentan situaciones de desequilibrio en los ecosistemas cada vez de forma más constante y también con consecuencias cada vez más graves.

A nivel Internacional, se ha presentado en los últimos años la tendencia del “ecologismo” y se menciona como tendencia debido a que es uno de los valores asumidos por las nuevas generaciones, sobre todo en países desarrollados, pero lamentablemente ése sentimiento no se ve reflejado en las políticas de los gobiernos (de nuestro gobierno), los cuales se perciben más alejados de las necesidades de la población y, siempre atentos a los intereses económicos de las empresas. Claro está, que los grandes conflictos ecológicos hunden sus raíces en un modelo económico depredador de recursos.

Se debe reconocer el mérito de que la Organización de las Naciones Unidas haya conseguido crear un Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), del cual es parte México, pero desafortunadamente se trata de un esfuerzo de poca entidad, que dispone de muy escasos recursos.

Aunado al programa anteriormente señalado, se ha hablado de la posibilidad de la creación de una Declaración Internacional para la Conservación del Planeta, justificada como una necesidad de tener una comunidad internacional, cuya estrategia (social, jurídica, fiscal y política) fuera definida por una Organización Mundial para el Medio Ambiente, que tuviera vinculación con la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). No obstante estas interesantes



propuestas, nos encontramos ante la desesperante situación de que algunos los Estados se resisten a declarar su apoyo real, *-situación un tanto similar a la del derecho penal internacional*, que solo existe en la medida en que los Estados aceptan considerarlo por encima de su soberanía nacional, y si en el caso de que los Estados se pusieran de acuerdo en proponer alguna política internacional, vendrían a flote muchísimas preguntas, dónde las más importantes serían: ¿cómo tener la certeza de que ellos mismos actuarán en el sentido de las decisiones que tome dicha organización?, pero sobre todo, ¿sería eficaz ésta nueva política?

Sabemos que sería muy difícil tratar de crear nuevas políticas ambientales internacionales, aunque tengamos diversos acuerdos, tratados y protocolos que se dirigen a crear una

conciencia del cuidado del medio ambiente y de sancionar las conductas desleales que se susciten entre Estados Miembros, (lamentablemente nunca se logra condenar de una manera justa a quienes las realizan); por ello es importante recalcar que la verdadera solución a los problemas ambientales, recae en el gobierno de cada país.

Sobre este punto, el foro “Perspectivas del Derecho Ambiental en México” organizado por el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA, 2008) se concluyó que la agenda legislativa del cambio climático no puede verse aislada del contexto nacional o internacional, sino que debe tener un enfoque transversal, integral y vertical “que incluya a los tres órdenes de gobierno, donde ninguno esté por



encima del otro, porque a fin de cuentas es un problema territorial”.

Así mismo, en el último informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre la materia, (Taxation, Innovation and Environment), se recomienda la mejor utilización de la fiscalidad ambiental para corregir las emisiones contaminantes y fomentar la innovación tecnológica ambiental; y, ¿por qué esta recomendación? Porque las medidas fiscales, como instrumentos económicos, han demostrado en determinadas circunstancias resultar más eficientes y flexibles que los instrumentos de corte más tradicional (regímenes de licencias y autorizaciones, sanciones de carácter administrativo o penal, prohibiciones, obligaciones de uso de técnicas).

Así, en los últimos años los instrumentos económicos han tenido un importante desarrollo, logrando colocarse como ejemplo los sistemas de depósito reembolsable, los sistemas integrados de gestión de residuos o el conocido mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Ante esta situación cabe preguntarnos, ¿qué se está haciendo? ¿Qué medidas se adoptan desde nuestros gobiernos? ¿Cuáles son los planes y programas para hacer frente a esta realidad? ¿Se ha puesto solución a los desequilibrios que causa la actividad humana sobre el medio ambiente? ¿Se da seguimiento a los programas y planes de gobierno? ¿Se implementan y se exigen resultados? ¿Es posible lograr un desarrollo económico que implique democracia y bienestar



social, al mismo tiempo que evite la destrucción y agotamiento de la naturaleza, así como las funciones que ésta cumple para la preservación de la vida en general? Pero sobre todo, ¿dónde se encuentran contenidos y que resultados han producido? La respuesta la deberíamos encontrar en las políticas públicas en materia ambiental que ha durante años se han establecido en nuestro país.

El objetivo general de este trabajo es realizar un análisis de la evolución de los instrumentos económicos con fines ambientales en la ley mexicana. En tanto, que el objetivo específico consistirá en establecer que los instrumentos económicos fiscales: dígame impuestos, tasas o derechos, son mecanismos que pueden ser aplicados de manera estructurada y coordinada con las políticas públicas

y de esta forma estar en condiciones de disminuir los desequilibrios económicos generados por la actividad de los particulares, en especial de las empresas.

Por lo tanto, en esta investigación, en primer lugar se profundizará el estado del arte respecto del establecimiento y uso de instrumentos económicos (fiscales, financieros y de mercado) como una alternativa complementaria de solución a la problemática ambiental mexicana; y en segundo lugar se buscará impulsar los trabajos legislativos sobre la materia, cuidando en todo momento la constitucionalidad de los instrumentos económico-fiscales como un elemento importante dentro del logro de los objetivos de política pública en materia ambiental; y por último pero no por ello menos



relevante, realizar propuestas para generar mecanismos de medición para la cuantificación de los daños y costos ambientales que generan las actividades contaminantes de los particulares y proponer una intensiva campaña de culturización ciudadana sobre la necesidad de cuidar y preservar y explotar racionalmente el medio ambiente.

FISCALIDAD AMBIENTAL

La fiscalidad ambiental, consiste en una actividad instrumental de obtención de medios económicos mediante la exacción de los tributos, cantidades que serán utilizadas por los entes o administraciones para desarrollar una actividad distinta de la financiera. Este giro en el objetivo fiscal, ha implicado denominar esta actividad de recaudación «finalidad

extra fiscal», en la medida en que el objetivo central de su aplicabilidad no consiste en fines estrictamente recaudatorios, sino que pretende influir en la conducta de los contribuyentes en los objetivos fijados para la protección del medio ambiente (MATIES GARCÍA, 1996, 15.2).

Siguiendo el pensamiento del profesor Tulio Rosembuj; se considera que, para entender que es y en que consiste la fiscalidad ambiental tenemos que partir de la comprensión de ciertos conceptos básicos y de esta manera tener claro cuál es el fin último de los tributos ambientales.

Así las cosas, debemos entender que el derecho ambiental es una disciplina jurídica que se encarga de regular el uso, cuidado y aprovechamiento de los ecosistemas, con el propósito de salvaguardar el equilibrio ecológico,



generar las condiciones adecuadas que impulsen el desarrollo sustentable de las regiones, y que sobretodo permita compatibilizar la conservación del medio y su utilización racional y ordenada en favor de la humanidad hoy y en un futuro.

La esencia del derecho ambiental es como se mencionó en líneas anteriores la protección del bien ambiental, cuyo diseño es estrictamente jurídico, abocado al disfrute colectivo, dejando de lado su ámbito físico o material. Es decir, y siguiendo con la idea de ROSEMBUJ, el bien ambiental es una expectativa oportunamente calificada como interés difuso o colectivo a su goce y, obviamente, con implicaciones, también generalizadas de tutela y salvaguardia (Rosembuj, 1998, p. 44).

El encuentro entre la potestad tributaria y el medio ambiente aparece vinculado a la naturaleza del bien ambiental y los intereses difusos, por lo que su representación no puede sino ser relativa a los principios generales que inspiran el deber de todos de contribuir al gasto público, en base a los criterios de imposición que establece el legislador constitucional.

Por lo tanto, los tributos ambientales deben utilizarse para asignar a los bienes ambientales un precio que no viene dado por el libre juego de la oferta y la demanda. De este modo se despertaría la conciencia sobre el valor y la escasez de los recursos naturales.

Desde nuestro punto de vista, la fiscalidad medioambiental debe ser un instrumento económico fundamental de la política pública del



Estado sobre el medio ambiente, pues si se elabora de manera adecuada puede permitir la consecución de minimizar los costes para realizar o mejor dicho concretizar los objetivos medioambientales, al mismo tiempo se puede llevar a la práctica el principio de quien contamina paga, y generar ingresos que pueden utilizarse para reducir otros tributos distorsionadores de la actividad económica, y producir mayores incentivos a la innovación tecnológica que los enfoques meramente normativos.

Aunque su uso en nuestro país se ha intentado, no se ha logrado avanzar en la materia, nuestro marco legal actual ofrece oportunidades desaprovechadas para aplicar instrumentos económico/fiscales en materia ambiental, principalmente Impuestos ambientales -impuestos

verdes o tasas ecológicas-. No obstante lo anteriormente señalado hemos visto que la mayor dificultad en la creación de estos instrumentos económicos/fiscales ha consistido en la indebida justificación de los mismos a través de las correspondientes memorias económico-financieras.

Si volteamos hacia otros países, principalmente europeos podremos apreciar que desde hace años los instrumentos económicos/fiscales han tenido un importante desarrollo, pudiendo ponerse como ejemplo:

- 1.- Los sistemas de depósito reembolsable,
- 2.- Los sistemas integrados de gestión de residuos o,
- 3.- El conocido mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.



Una vez que en este trabajo se han señalado los diferentes instrumentos económicos de los que se ha valido el Estado para hacer frente a sus obligaciones en materia ambiental, es el momento de empezar a entender que es la fiscalidad ambiental, es decir, como podemos interrelacionar el derecho fiscal y ambiental, para en su momento estar en aptitud de poder determinar cuál debe ser la configuración de estos instrumentos fiscales ambientales -tributos ambientales- para que sean constitucionales y estén alineados con los objetivos que se buscan con él, para la protección del medio ambiente y no se diluyan o distraigan en otras actividades (Pérez, 1996, p. 677) (Careaga, 1999, p. 99).

En primer lugar, debemos tener presente que los instrumentos fiscales ambientales pueden tener una

incidencia diferenciada por agentes económicos o territoriales, lo cual les permite minimizar los costes totales de control de la contaminación.

En segundo lugar como señala Miguel Buñuel, es preciso señalar que para que un tributo pueda catalogarse con finalidad medioambiental, debe, como su nombre lo indica satisfacer un fin de carácter medioambiental. Pero para ello no es suficiente lo recaudado bajo este tributo se use con fines ambientales, sino que el mismo tributo debe propiciar estímulos que redunden en la consecución del fin deseado. Partiendo de esta circunstancia, nos encontraremos que quedarán excluidos de la etiqueta de "medioambientales" muchos tributos a los que se les da o se les quiere dar de manera indebida esta denominación (Buñuel, 2006, p.2).



Partiendo de lo anteriormente señalado, tenemos que los instrumentos económicos / tributarios más utilizados en materia ambiental dada su naturaleza son los impuestos y las tasas -derechos-.

1.- Tasas: cuando la autoridad trata de satisfacer una necesidad colectiva, que se concreta en prestaciones individualizadas a unos sujetos en razón de la actividad que realizan. La problemática de este recurso se basa en la dificultad de determinar el coste exacto de la actividad, pero por el contrario son aceptadas más fácilmente por el público, pues conocen el destino de su pago.

2.- Impuestos sobre emisiones: el pago de este tipo de impuesto implica conocer con exactitud la cantidad de residuos contaminantes emitidos. Su forma de cálculo es en base a la

cantidad y calidad de los contaminantes.

3.- Impuestos sobre productos y servicios: se basa en medidas para incentivar la reducción de la contaminación y la aplicación de planes de gestión preventiva. Dentro de los que serían los impuestos podemos distinguir: a) Los que tienen una función de incentivar una acción de modificar los hábitos y costumbres tanto de los productores como de los consumidores; y b) Los que tienen la función de captar fondos para financiar gasto público.

4.- Incentivos fiscales: se trata de ayudas financieras o subvenciones. Exenciones, bonificaciones, deducciones y reducción de tributos. El objetivo de estas medidas es premiar las conductas ambientales consideradas más correctas" (Maties García, 1996, 15.2).



Otros instrumentos que también se utilizan son las medidas de creación de mercados (permisos, seguros de responsabilidad), sistemas de depósito y retorno.

Siguiendo a Maties García (1996), el enfoque que se pretende dar a esta propuesta consiste en dirigir la atención en búsqueda de lograr un equilibrio entre economía y medio ambiente a través del uso de instrumentos económico fiscales que reflejen automáticamente la cuantía de la degradación ambiental. Desde nuestro punto de vista, el fin último que debe perseguir el legislador al momento de crear estos mecanismos es la legitimidad constitucional de los instrumentos económico/fiscales, teniendo como fundamento la existencia de una mínima capacidad económica, armonizando la

protección del medio ambiente y el desarrollo económico.

ANTECEDENTES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.

Desde hace más de 40 años se ha venido organizando la comunidad internacional para hacer frente al avance vertiginoso de los problemas ambientales. Foros como el de Estocolmo (1972); Río de Janeiro (1992); Johannesburgo (2002), han permitido sentar las bases de lo que hoy es la política ambiental internacional (Godínez, 2007, p. 23).

En este contexto encontramos que los principios rectores que se han establecido en la materia a nivel internacional son: el principio de conservación; desarrollo sostenible; el



que contamina paga; reparación del daño ambiental; precautorio; la soberanía sobre los recursos naturales y la obligación de no causar dolo ambiental a otros estados o áreas fuera de la jurisdicción nacional, la cooperación ambiental y las responsabilidades comunes pero diferenciadas (García, 2007, p. 48).

El artículo 31 fracción IV de la Constitución establece “son obligaciones de los mexicanos... contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Por lo tanto, podemos inferir de este precepto constitucional que todos - Estados y ciudadanos- debemos conservar el medio ambiente, mediante la contribución solidaria y efectiva al gasto público; y que de la

misma forma todos los ciudadanos tienen derecho a un medio ambiente sano y al disfrute y explotación ordenada de los recursos naturales.

Consecuentemente, el deber de contribuir al gasto público, comprende en su origen, la necesidad de satisfacer el bien público general, indivisible para el conjunto social. Siendo el medio ambiente es una de las áreas que el ciudadano debe apoyar con su contribución; el Estado no es, entonces, el propietario, en sentido jurídico, de los bienes públicos ambientales, sino que es un administrador de los mismos, puesto que éstos no le pertenecen.

La relación de correspondencia que se establece en el tributo ambiental debe reflejar la conexión ingreso-gasto público (Art. 31, fracción IV de la CPEUM), funda, de un lado, el deber de contribuir del particular. Y, de



otro, el deber público de prestación del Estado, conectado al bien ambiental, digno de tutela constitucional y en base a los intereses difusos y colectivos.

El bien ambiental supera la clasificación tradicional de propiedad pública y privada, puesto que génesis es común, exhibiendo el carácter superado del interés o derecho subjetivo singular y específico, en favor del interés indeterminado de todos a su conservación y desarrollo. El dominio público es un concepto autónomo de la apropiación, orientado principalmente al despliegue de la intervención del Estado mediante el ejercicio de potestades atribuidas por ley, siempre como gestor fiduciario del interés general, que no como propietario o titular de los recursos naturales. La cosa pública, en este caso, es la

expresión del deber prestacional del Estado conforme a los intereses difusos y colectivos. Esta obligación existe en el documento original de la Constitución de 1917, no obtente ello, hoy en día se está convirtiendo en una de las prioridades de los Estados ante el riesgo de su degradación irreversible que está sufriendo nuestro planeta, por lo tanto, es una tarea ineludible el poner más atención a los problemas ambientales, pero ante todo, se debe trabajar en cómo se debe hacer frente a la problemática.

Nuestra Carta Magna y las Constituciones locales se han encargado de recoger los lineamientos fundamentales de la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

Dentro del ámbito ambiental, en la actualidad podemos encontrarnos



tanto con impuestos como con tasas (más extraño sería que se utilizaran contribuciones especiales con fines medioambientales), parece más apropiado que nos refiramos a tributos.

ANÁLISIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE

Los instrumentos económico fiscales fueron implementados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al medio Ambiente - *LGEEPA en adelante*- a partir de 1996. Surgen dentro de las políticas públicas ambientales como una propuesta para solucionar el problema del financiamiento de los costos de la contaminación, así como también una alternativa para disminuirla.

En forma concreta la reforma señalada incorporó en la fracción XI del artículo 3° de la LGEEPA disposiciones encaminadas no poner en riesgo las necesidades de futuras generaciones, partiendo de mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, y buscando en todo momento la preservación del equilibrio ecológico, protección del medio ambiente y aprovechamiento de recursos naturales.

Otro aspecto importante que también es preciso señalar de la reforma mencionada es la incorporación en la normativa mexicana del principio "*el que contamina paga o principio contaminador-pagador*", al establecerse en la LGEEPA la hipótesis normativa de que quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o



reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación origine. (Godínez, 2007, p. 26).

El principio de «quien contamina paga», es el medio a través del cual el legislador ha tratado de establecer el equilibrio señalado entre crecimiento económico y cuidado del medio ambiente, entre derechos y limitaciones impuestas para la protección y cuidado del ecosistema.

En México todavía nos encontramos muy lejos de la aplicación efectiva del principio, pues como señala el profesor Herrera Molina, el coste de la degradación ambiental, no debería ser soportado por la sociedad, sino por el causante del daño o perjuicio ambiental.

En síntesis, aunque el uso de los instrumentos económicos fiscales se ha propuesto en México, lo cierto es

que no se han logrado una adecuada estructuración que les permita consolidarse en nuestro sistema impositivo, a pesar de que el marco legal actual ofrece oportunidades que han sido desaprovechadas. Esto se debe en gran medida a la dificultad que se presenta al tratar de justificar el objeto mismo de tributo ambiental en las correspondientes memorias financieras.

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MEXICANAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE

Ahora, si el análisis lo enfocamos hacia las primeras políticas públicas ambientales implementadas por el Estado se llegó a la conclusión de que la protección, cuidado y reparación del deterioro al medio ambiente como consecuencia de la actividad de los particulares no era la adecuada, puesto que faltaba integración de



estas políticas con el resto de políticas públicas del Estado, o bien, no se tenía una concepción de la situación ambiental de manera global, sino sectorial, lo que impedía realizar un estudio completo de la interacción de factores que son inseparables dentro de la materia, o simplemente no sólo utilizar el principio de quien contamina-paga, sino contar con la participación social para lograr el éxito de las políticas públicas (Figueroa, 2000, pp. 1-3) (Medezcarlo - Torre, 2011, p.119).

Hoy en día, nuestras autoridades están conscientes de que no se han logrado los objetivos y metas para detener el deterioro que se está causando al medio ambiente, por lo cual en la última década en las mismas políticas públicas se ha visto la necesidad de implementar mecanismos e instrumentos para

lograr esos fines; mismos que Jiménez Herrero han clasificado de la siguiente forma:

- 1.- Inversiones públicas en proyectos de protección y mejora del medio ambiente,
- 2.- Mecanismos dirigidos a modificar la conducta del agente contaminador –controles directos e indirectos entre los cuales encontramos a los instrumentos económicos y fiscales- (Herrero, 1992, p. 377).

No obstante lo anterior y siguiendo lo señalado por Brañes Ballesteros, México cuenta con un sistema jurídico en materia ambiental prolijo, no solamente leyes, sino también programas y planes nacionales de desarrollo que se han desarrollado de acuerdo a las políticas públicas que ha establecido el propio estado, México cuenta con una legislación ambiental vanguardista y ambiciosa, pero poco



o nada efectiva al momento de su observancia por la población. Entre las disposiciones que han regulado y regulan la materia encontramos las siguientes: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación, Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Estocolmo - Suecia-, Ley Federal de Protección al Medio Ambiente, Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General para la Previsión y Gestión Integral de Residuos, Ley de Productos Orgánicos, Ley de Biodiversidad de Organismos Genéticamente Modificados, Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, Reglamento de la Ley de Áreas

Naturales no Protegidas, Reglamento de la Ley de Auditoría Ambiental, Reglamento de la Ley de impacto Ambiental, Ordenamiento Ecológico de Previsión y Control de la Contaminación Ambiental, etcétera.

La anterior lista de leyes ambientales es enunciativa y no limitativa, sólo por mencionar algunas de las leyes que regulan la materia, y aunado a esto, lamentablemente, se han presentado dos grandes problemas que han impedido lograr los objetivos señalados en las políticas públicas antes señaladas:

- a) El primero consistente en que se ha legislado con más entusiasmo que técnica, y
- b) El segundo consistente en que no se cuenta con una política legislativa que atienda una agenda



de las principales necesidades de protección ambiental.

Lo anterior ha dado lugar a la creación de políticas, iniciativas y propuestas poco maduras que no cuentan con una evaluación de su eficacia y eficiencia al momento de su aplicación.

Este fue el caso de la iniciativa de la ley de Impuestos Ambientales, presentada en noviembre del año 2003, la cual no fue aprobada por el Congreso debido a que la misma carecía de especificaciones y se contradecía en muchos puntos; en primer lugar, fue criticada por no contener y desarrollar conceptos básicos, un ejemplo de ello lo encontramos en que no contenía lo que se debe entender por contaminación, o por hacer alusión al

concepto de impuesto a la contaminación de aguas con otro significado totalmente diferente del real, por señalar algunas omisiones y faltas de técnica jurídica; ya que se encontraron otras que tienen el carácter de incomprensible como el de gravar un listado de “sustancias tóxicas” y “sustancias químicas industriales tóxicas”; sustancias ya contempladas y reguladas en el Catálogo de Plaguicidas, Fertilizantes, y Sustancias Tóxicas (CICLOPAFEST) como sustancias prohibidas, y por lo tanto, no se puede gravar algo que está prohibido.

Derivado de este tipo de errores legislativos en el Proyecto de Ley de Impuestos Ambientales, se dio como consecuencia que no fuese aprobado, sin embargo, cabe resaltar que es una ley muy bien intencionada, en la que se debería trabajar para corregir los



errores, y seguir abordando los temas en cuanto a la especificación de los costos a pagar por cada impuesto y hacia dónde va dirigido todo lo recaudado, se podría decir que estaríamos más cerca de una excelente iniciativa de Ley, que ayudaría enormemente a realizar una reforma fiscal eficiente en cuanto a materia ambiental.

Del breve estudio que se ha realizado de la legislación ambiental mexicana tanto a nivel federal como estatal encontramos un gran número de disposiciones leyes y reglamentos, desafortunadamente todos ellos muy dispersos unos de otros, siendo la LGEEPA la que desde nuestro punto de vista ha resultado jurídicamente mejor estructurada. No obstante lo anteriormente señalado, existen aún numerosos problemas procedimentales que no se han

logrado resolver: ¿Cuál es el impacto que genera la actividad de las empresas y el hombre en el medio ambiente? ¿Cuál podría ser el instrumento o mecanismo que regule las externalidades antes mencionadas en nuestro país? ¿Son los instrumentos económicos/fiscales, un mecanismo adecuado para disminuir los desequilibrios económicos generados por la actividad contaminante de las empresas y el hombre? ¿Qué problemas se presentan en la aplicación de los instrumentos o mecanismos existentes? ¿Por qué los mecanismos existentes no coadyuvan a la consecución de los objetivos y metas de las políticas públicas en materia ambiental?

ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE TRIBUTOS AMBIENTALES



El uso de los tributos en materia ambiental debe tener como finalidad influir en las conductas tanto de las empresas como de los particulares, para de esta forma conseguir preservar principios y valores medioambientales. La posibilidad de establecer tributos en nuestro ordenamiento jurídico dimana del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto destinado al derecho y a la protección del medio ambiente, así como de los artículos 21, 22, y 22 bis de la LGEEPA que regula a los instrumentos económicos como instrumentos de política ambiental.

De acuerdo con lo señalado por Basurto González, el artículo 22 de la LGEEPA define a los instrumentos económicos como aquellos mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal,

financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el medio ambiente.

A su vez el citado ordenamiento define a los instrumentos económicos fiscales como incentivos que tienen por objeto el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, resaltando que en ningún momento estos instrumentos se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios. (Basurto, *Impuestos ambientales, algunas consideraciones al proyecto de ley*, www.ceja.org.mx/articulo.php?id_rubrique=21&id_article=163), página web consultada el 25/08/2012

En este sentido encontramos que el artículo 22 bis del mismo ordenamiento establece cuales son las



acciones prioritarias a las que conforme a la Ley de Ingresos de la federación se les otorgara estímulos fiscales, pero no la obligación del pago de un impuesto.

Así las cosas, desde nuestra perspectiva la naturaleza de los tributos ambientales tiene que funcionar como un mecanismo indemnizatorio, en el sentido que internaliza los costes sociales negativos, pues el hecho de causar unos perjuicios a terceros, en este caso al medio ambiente como patrimonio de todos, debe de restablecerse de alguna forma, que será asumiendo el pago del impuesto. La adopción de estas medidas fiscales en el ámbito ambiental, vienen a buscar el equilibrio entre crecimiento económico y protección del medio ambiente.

Tomando como punto de partida el artículo 22 de la LGEEPA encontramos que si existe el fundamento jurídico para el establecimiento de los impuestos ambientales, no obstante lo anterior el legislador fue omiso de manera irresponsable al no establecer disposiciones sustantivas, y solo señalado de manera genérica que corresponde a la Federación, a los Estados y Distrito Federal diseñar, desarrollar y aplicar los instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, mismos que al no tener ese conjunto de disposiciones sustantivas no lo hacen. Por lo tanto, es imprescindible que se establezcan esas disposiciones que establezcan la estructura constitucional para el establecimiento de los impuestos ambientales.



¿POR QUÉ EL ESTABLECIMIENTO DE TRIBUTOS AMBIENTALES?

Si analizamos la extensa doctrina que existe sobre fiscalidad ambiental, nos damos cuenta que los instrumentos económico/fiscales -tributos ambientales- se han convertido en un mecanismo flexible y adecuado dentro del conjunto de medios de que dispone el Estado para alcanzar sus objetivos ambientales.

Ahora bien, debemos tener en cuenta que resulta una realidad indubitable que en nuestro país existe un rechazo de todos los sectores empresarial y privado al establecimiento de más impuestos, claro ello como consecuencia de la poca transparencia que en algunos casos el Estado no logra justificar o informar cómo y en que se han utilizado los mismos; la supuesta repercusión en la

competitividad, y el empleo: afectación a los grupos vulnerables (es decir, que los pobres paguen proporcionalmente más que los ricos); conflictos entre los impuestos nacionales y la reglamentación del comercio mundial; o bien la idea de que los impuestos han de ser elevados para que sirvan de algo; otras políticas y culturas que niegan o evitan los impuestos ambientales.

Por otra parte, es un coste político que ni autoridades ni partidos están dispuestos a asumir, por temor a la pérdida de votos en los procesos electorales. Es preferible hacerse de la vista gorda, en vez de buscar la manera de generar el convencimiento de la necesidad de la implementación de estos instrumentos económico fiscales.

¿LOS IMPUESTOS AMBIENTALES



SON UN INSTRUMENTO EFECTIVO?

Al respecto tendremos que mirar hacia otros países donde se han implementado estos instrumentos de manera efectiva, en el entendido que no por ello existe una garantía de que suceda lo mismo en nuestro país. Impuestos a la contaminación del aire y agua, tasas sobre la emisión de óxido de nitrógeno y regímenes de diferenciación fiscal para combustibles de automoción han mostrado ser efectivos en Suecia y Holanda respectivamente.

Por otra parte los impuestos con fines de incentivo han demostrado ser eficientes, cuando son lo suficientemente elevados para estimular las medidas de control de contaminación.

Los expertos en la materia sostienen que la mayoría de obstáculos a su

aplicación pueden superarse mediante: la supresión de subvenciones y disposiciones negativas para el medio ambiente; o bien mediante el diseño minucioso de los impuestos y de las medidas de mitigación; el uso de impuestos ambientales y sus rentas como parte de paquetes de políticas y reformas fiscales verdes.

Ahora bien, no es fácil evaluar un impuesto y su repercusión ambiental. A menudo, los impuestos forman parte de un paquete de medidas políticas difíciles de diferenciar: por ello, no siempre puede identificarse con claridad la efectividad del impuesto. Además, los impuestos pueden tener múltiples efectos ambientales y beneficios secundarios que podrían mejorar la política en cuatro ámbitos esenciales - el entorno, la innovación y la competitividad, el



empleo y el sistema fiscal.

Desde nuestra perspectiva, la resistencia política por parte de la población a los tributos ambientales desaparecería por completo si el legislador consiguiera configurarlos de tal modo que los actores contaminantes tuviesen que pagar más. O bien dicho de otra forma, con la implementación de los tributos ambientales se incentivaría a que los agentes económicos que tienen mayor capacidad para reducir las emisiones contaminantes de modo más eficiente, aprovechen su capacidad para contaminar menos y así disminuir sus pagos en concepto de impuestos.

Esto se explica porque, siguiendo un comportamiento maximizador de beneficios y con formas funcionales habituales, los contaminadores emitirán hasta el punto en que el tipo

impositivo ambiental sea igual a su coste marginal de descontaminar. Así, la reducción de la contaminación se produce mayoritariamente por el esfuerzo de los agentes económicos más eficientes y, por tanto, evitando el despilfarro de recursos y sobre todo, generar la convicción en la población de que lo que se recaude y las sanciones serán aplicadas para restaurar el deterioro causado e incluso mejorar las condiciones en las que se encontraban los ecosistemas. (Medezcarlo - Torre, 2011, 129).

Partiendo de lo anteriormente señalado se debe concientizar a la población que las principales razones para el uso de los tributos ambientales son:

- 1.- Consisten en instrumentos eficaces para la internalización de las externalidades, es decir la incorporación directa de los costes de



los servicios y perjuicios ambientales al precio de los bienes, servicios y actividades que los producen; contribuyendo a la aplicación del principio de quien contamina paga y a la integración de las políticas económica y ambiental;

2.- Mediante los tributos ambientales se busca incentivar a los consumidores para que realicen un cambio en su comportamiento al momento de utilizar los recursos de una manera más eficiente con respeto del medio ambiente; procurando estimular la innovación y los cambios estructurales; y reforzar el cumplimiento de las disposiciones normativas;

3.- Mediante los tributos ambientales se puede 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.

CONCLUSIÓN

Los tributos ambientales plantean numerosas cuestiones desde la perspectiva del Derecho tributario y del Derecho constitucional, puesto que en muchos casos el fin de obtener ingresos queda totalmente desplazado por el fin extra fiscal.

Por tanto, deben clarificarse los criterios de legitimación que deben ser respetados. El esquema regulatorio del medio ambiente mexicano, aunque depende en gran medida de la normatividad, debe complementarse con esquemas de autorregulación y con instrumentos económicos para aumentar su efectividad. Es imprescindible atender las lagunas existentes y



complementar la normatividad con otros instrumentos de regulación, buscando siempre las rutas que garanticen el mínimo costo social para alcanzar metas de corto, mediano y largo plazo.

La política ambiental en nuestro país se ha sostenido en mayor proporción en los instrumentos de carácter normativo, también conocidos como “de comando y control”; la distinción entre normativos y económicos radica en que los segundos ofrecen un potencial recaudatorio, el cual puede tener un destino extra presupuestal.

Para ello resulta imprescindible que éstos, se estructuren, implementen y apliquen en congruencia con los planes y políticas públicas que establezca el Estado y no de forma aislada como se ha venido haciendo, es decir, únicamente con efectos sancionadores que proporcionen a las

empresas una licencia para contaminar en virtud de que pagan una multa.

FUENTES DE CONSULTA

Buñuel, González, M. (2006) *Fiscalidad medioambiental y municipios*. Web del Congreso Nacional de Medio Ambiente.

http://www.conama8.org/modulodocumentos/documentos/MRs/MR6/MR6_doc_MiguelBu%F1uel.pdf , Madrid, Fecha de consulta 10 de abril de 2012,

Careaga, A. M^a: (1999), “Compatibilidad de los impuestos medioambientales en el Mercado Único”, en *Revista Impuestos*, No.1. Madrid: Civitas.



UNIVERSOS JURÍDICOS

Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar

Figueroa Neri, Aimeé, (2000) *Fiscalidad y medio ambiente en México*: Porrúa

García López, Tania, (2007). *La constitución mexicana y los principios de rectores del derecho ambiental*. En Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM (Ed.), *La constitución y el medio ambiente*. México: Rabasa, Emilio, O.

Godínez Rosales, Rodolfo, (2007). *La constitución mexicana y los principios de política ambiental internacional*. En Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM (ed.), *La constitución y el medio ambiente* (pp. 23-34), México; Rabasa, Emilio, O.

Jiménez Herrero, L.M., (1992) *Medio ambiente y desarrollo alternativo -gestión racional*

de los recursos para una sociedad perdurable. España: IEPALA

Martin Queralt, J., Lozano Serrano, C., Casado Ollero, G., Tejerizo López, J.M. (2003) *Curso de derecho financiero y tributario*, 2ª Ed. Tecnos, Madrid.

Maties, García, J. (2006) *Derecho medioambiental de la empresa y de las corporaciones locales*, página web: <http://vlex.com/vid/fiscalidad-ambiental-237992>, Ed. CEDES, Madrid, 11 de abril de 2012.

Medezcarlo, Silva, V. Y Torre Delgadillo, V. (2011) "En la búsqueda de un desarrollo sustentable. Alternativas fiscales". *Derecho Ambiental. Perspectivas*. Ed. CENEJUS, Minspat, Aguascalientes.



UNIVERSOS JURÍDICOS

Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar

Pérez Arraiz, J. (1996) "La extrafiscalidad y el medio ambiente", en *Revista de Hacienda Local*, núm. 78, Ed. EDERSA, Madrid.

<http://vlex.com/vid/tributos-ambientales-57150602>. Ed. CEDES, Madrid, 1 de abril de 2012

Rosembuj, Tulio: Las necesidades de los tributos ambientales. Página web: