Iberoamerica Vol.16 No.1 [2014. 6] : 293~322

Análisis de los Instrumentos Económicos con Fines Ambientales en la Legislación y Políticas Públicas Mexicanas

Analysis of Environmental Economic Instruments in Public Policies and Mexican Law

Vicente Torre D.
Maria J. Rios C*

〈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.

* Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí

Key Words: Economic Instruments; Environmental Taxes; Public Politics; Environment; Sustainable Development

Ⅰ. Introducción

Hablar de la protección al medio ambiente es un tema recurrente hoy en día, ello no sin justa razón, puesto que cada día en todos los ecosistemas se experimenta de forma más constante situaciones de desequilibrio con consecuencias 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 Europa con la aplicación del principio precautorio. Lamentablemente ese movimiento no se ve reflejado en las políticas de los gobiernos (del gobierno mexicano), 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 como el que prevalece en estos momentos a nivel mundial.

No se debe dejar de reconocer el mérito de 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 identidad, que dispone de muy escasos recursos.

Por lo antes expuesto, 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 de 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 acepten considerarlo por encima de su soberanía nacional. En este contexto tenemos que si se diera el caso de que los Estados se pusieran de acuerdo en proponer alguna política internacional, saldrían 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, en 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".

El papel que ha desarrollado México en el concierto de naciones, ante el fenómeno del Cambio Climático ha sido loable. México trabaja en las distintas acciones involucradas en la mitigación de gases de efecto invernadero y en el desarrollo de capacidades de adaptación para hacer frente a sus consecuencias.

Es por ello que la Ley General de Cambio Climático tiene como principal propósito promover una cultura ambiental que tienda a garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; así como establecer las bases necesarias para lograr la preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente; la prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo; pero sobre todo buscar en todo momento la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva. Por lo tanto mediante este ordenamiento se establecen los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, y los sectores social y privado, asÍ como con personas y grupos sociales, en materia ambiental.

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 en México? ¿Qué medidas se adoptan desde nuestro gobierno? ¿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 y que al mismo tiempo evite la destrucción y agotamiento de la naturaleza?, así como las funciones que ésta cumple para la preservación de la vida en general. La respuesta la deberíamos encontrar en las políticas públicas en materia ambiental que ha durante años se han establecido en nuestro país.

Este trabajo tiene como punto de partida 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.

Una vez determinado el punto de partida se utiliza una metodología de análisis sectorial de la evolución de las diferentes políticas públicas en materia ambiental que se han implementado el México en las últimas décadas. Teniendo esta referencia se estará en condiciones de descubrir los patrones comunes o las diferencias establecidas en estas políticas; comprobar si existen diferencias en el proceso de formación de la agenda, o en la definición del problema, o en la configuración de los actores y determinar qué instrumentos económicos fiscales 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.

De esta forma se considera que se puede contribuir a 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.

Ⅱ. 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, 2006, p.15).

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, con base en 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 ¿qué es la fiscalidad ambiental? es decir, cómo 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 ellos, 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 Buñuel (2006, p.2), es preciso señalar 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 que 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.

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.

Las tasas ambientales fueron creadas con el objetivo de cubrir los costes de los servicios ambientales y de las medidas de control de la contaminación, un ejemplo de ello lo encontramos en la tasa de tratamiento de aguas (tasas de usuario).

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 con base en 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 la función de incentivar una acción para 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, 1996, 15).

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, 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 (1996, 15).

Ⅲ. 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 base de lo que hoy es la política ambiental internacional (Godínez, 2007. p.23).

El artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo 5º, señala que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

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 daño ambiental a otros estados o áreas fuera de la jurisdicción nacional, la cooperación ambiental y las responsabilidades comunes pero diferenciadas (García, 2007, p. 48).

Esta obligación existe en el documento original de la Constitución de 1917, no obstante, hoy en día se está convirtiendo en una de las prioridades de los Estados ante el riesgo de la 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) aunque parece más apropiado que nos refiramos a tributos.

El artículo 31 fracción IV de la Constitución establece que "*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*".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en México ha entendido por proporcionalidad la congruencia entre el tributo y la capacidad contributiva de los causantes, en tanto que la equidad tributaria implica que las normas no den un trato diverso a situaciones análogas o uno igual a personas que están en situaciones dispares. Aunque el deber de estos pagos se señala para los mexicanos, nuestro máximo tribunal ha establecido que dicha obligación opera también para los extranjeros.

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 una de las áreas que el ciudadano debe apoyar con su contribución.

La relación de correspondencia que se establece en el tributo ambiental

debe reflejar por un lado la conexión ingreso-gasto público (art. 31 fracción IV de la CPEUM, -*el deber de contribuir del particular*-) y, de otro lado, el deber público de prestación del Estado, conectado al bien ambiental, digno de tutela constitucional y en base a los intereses difusos y colectivos.

A manera de conclusión podemos afirmar que 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 su 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 por tanto 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 (Rosembuj, 1998, 43).

1. 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 a 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 impuestos 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 (2000, pp. 42.43), 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.

2. 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 llega 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 (2000, p.17), 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 mas 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 loe 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 esta 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 donde va dirigido todo lo recaudado, se podría decir que estaríamos mas 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 lo mecanismos existentes no coadyuvan a la consecución de los objetivos y metas de las políticas públicas en materia ambiental?.

Ⅳ. 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 Estado 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. (Basurto, 2004, p.47).

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.

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 Federació Por lo tanto,

es imprescindible que se establezcan esas disposiciones que cenrior el legislador fue omiso en establecer disposin, 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.

1. Por Qué el Establecimiento de Tributos Ambientales. Resultados.

Del análisis de 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 entre otras situaciones:

1. La poca transparencia con que las autoridades en algunos casos no justifica o informa cómo y en que se han utilizado los mismos;
2. La supuesta repercusión en la competitividad, y el empleo: -afectación a los grupos vulnerables-;
3. Conflictos entre los impuestos nacionales y la reglamentación del comercio mundial;

4. La idea de que los impuestos han de ser elevados para que sirvan de algo;
5. 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.

2. ¿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.

Ⅴ. 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.

Bibliografía

Basurto González, Daniel, Impuestos ambientales, algunas consideraciones al proyecto de ley. En Revista Derecho Ambiental y Ecología, Año 1, No.2, ed. IIJ, consultado en http://www.ceja,org.mx/artículo.php?_id_rubrique=21&id_article=163

Buñuel, G. (2006) Fiscalidad medioambiental y municipios. Página web del Congreso Nacional de Medio Ambiente consultada 10 de abril de 2012 http://www.conama8.org/modulodocumentos/documentos/MRs/MR6/MR6_doc_MiguelBu%F1uel.pdf, Madrid.

Careaga, A. Mª: (1999), Compatibilidad de los impuestos medioambientales en el Mercado Único, *en Revista Impuestos,* 1, 99.

Casado Ollero, G. (*et.al.*) Curso de derecho financiero y tributario (2003). Publicación Manual de Derecho Financiero y Tributario, (2ª Ed). Madrid, España. Ed. Civitas Thompson.

Figueroa, Neri, Aimeé, (2000) *Fiscalidad y medio ambiente en México,* (1ª.ed). México. Ed. Porrúa.

García, L. y Godínez, R. (2007). La constitución mexicana y los principios de rectores del derecho ambiental. En Rabasa, Emilio, O. (comp.), *La constitución y el medio ambiente* (1ª ed), (pp. 23-34), México; Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM (Ed.)

Jiménez, H. (1992) *Medio ambiente y desarrollo alternativo -gestión racional de los recursos para una sociedad perdurable-*, Barcelona, España, Ed. IEPALA.

Maties, G. (2006) *Derecho medioambiental de la empresa y de las corporaciones locales.* Página web consultada el 11 de enero de 2013. http://vlex.com/vid/fiscalidad-ambiental-237992.

Medezcarlo, S. y TORRE D. (2011). En la búsqueda de un desarrollo sustentable. Alternativas fiscales. *Derecho Ambiental. Perspectivas.* San Luis Potosí, México. Ed. CENEJUS, MINSPAT.

Pérez A. (1996) "La extrafiscalidad y el medio ambiente", *en Revista de*

Hacienda Local, 78, 677.

Rosembuj. T. (1998) Las necesidades de los tributos ambientales. (versión electrónica). Ed. CEDES, 43-63. Recuperado el 1 de febrero de 2013 en http://vlex.com/vid/tributos-ambientales-57150602.

Legislación

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2013.

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988

REGALEMNTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE EN MATERIA DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000.

REGALEMNTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE EN MATERIA DE AUTORREGULACIÓN Y AUDITORIAS AMBIENTALES. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 abril de 2010.

REGALEMNTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE EN MATERIA DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 mayo de 2005.

REGALEMNTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA

PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE EN MATERIA DE ORDENAMIENTO ECOLOGICO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 2003.

<Resumen>

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

Palabras claves: Instrumentos Económicos, Tributos Ambientales, Políticas Públicas, Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable.

Submission of Manuscript: el 29 de abril del 2014
Manuscript accepted: el 25 de mayo del 2014
final manuscript: el 16 de junio del 2014