



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo

La tributación medioambiental y el principio de quien contamina paga: Una mirada del caso ecuatoriano

Quito, 2024

La tributación medioambiental y el principio de quien contamina paga: Una mirada del caso ecuatoriano

Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo

Primera edición

Agosto de 2024

Quito, Ecuador

ISBN Ediciones Legales EDLE S. A.: 978-9978-81-232-7

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador: 978-9942-641-54-0

© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Toledo N22-80 • Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426

www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

© Ediciones Legales EDLE S. A.

Los Cipreses N65-149 y Los Eucaliptos • Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 248 0800, 399 4700 • Fax: (593 2) 346 3225

www.edicioneslegales.com.ec • edicioneslegales@corpmyl.com

Producción editorial

Jefatura de Publicaciones, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Annamari de Piérola, jefa de Publicaciones

Shirma Guzmán, asistente

Patricia Mirabá, secretaria

Corrección editorial

Oswaldo Reyes

Diagramación

Ediciones Legales EDLE S. A.

Impresión

Gráficas Benic

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión por pares, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y de esta editorial.

Índice

Agradecimientos.....	1
Siglas y acrónimos.....	3
Prólogo.....	7
Introducción.....	11

Capítulo I La protección jurídica del medioambiente y su anclaje constitucional

Concepto de medioambiente.....	17
El medioambiente como bien jurídico protegido: revisión en los contextos español y ecuatoriano.....	21
NOTAS DE RELIEVE SOBRE LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL MEDIOAMBIENTE EN ESPAÑA.....	22
<i>El derecho-deber de un medioambiente adecuado en el andamiaje constitucional.....</i>	23
<i>Aspectos por destacar de la protección jurídica del medioambiente en el contexto normativo secundario.....</i>	26
NOTAS DE RELIEVE SOBRE LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL MEDIOAMBIENTE EN ECUADOR.....	29
<i>El derecho-deber de un medioambiente sano y ecológicamente equilibrado en dimensión constitucional.....</i>	30
<i>Aspectos por destacar de la protección jurídica del medioambiente en el contexto normativo secundario.....</i>	39

Principios básicos del derecho ambiental	43
EL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN	44
EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN O CAUTELA.....	45
EL PRINCIPIO DE CORRECCIÓN EN LA FUENTE.....	46

Capítulo II

El principio de quien contamina paga como fundamento en la protección del medioambiente 49

Proclamación del postulado con base en el desarrollo del derecho ambiental en sus principales manifestaciones.....	49
PRODUCCIÓN NORMATIVA ANTERIOR AL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIOAMBIENTE.....	50
EL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIOAMBIENTE	55
<i>La participación de la ONU</i>	56
<i>La Conferencia de Estocolmo de 1972</i>	57
<i>Convenciones posteriores a la Conferencia de Estocolmo de 1972</i>	59
<i>Aporte desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos</i>	60
<i>El informe Brundtland de 1987</i>	62
<i>La Conferencia de Río de Janeiro de 1992</i>	63
<i>La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático</i>	66
<i>La Cumbre de Johannesburgo de 2002</i>	67
<i>La Cumbre de París 2015 sobre el Cambio Climático y la situación actual</i>	69
EL PRINCIPIO DE QUIEN CONTAMINA PAGA EN EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO.....	72

<i>El principio en el derecho comunitario originario</i>	72
<i>El principio en el derecho comunitario derivado</i>	79
Responsabilidad medioambiental	79
Sobre gestión de residuos.....	81
Sobre la atmósfera	86
Sobre la protección y gestión de las aguas.....	88
Sobre el suelo	89
Sobre la polución marina	91
EL PRINCIPIO DE QUIEN CONTAMINA PAGA EN EL DERECHO COMUNITARIO ANDINO	92
<i>El principio en el derecho comunitario originario</i>	93
<i>El principio en el derecho comunitario derivado</i>	94
EL PRINCIPIO DE QUIEN CONTAMINA PAGA EN EL CONTEXTO ESPAÑOL	97
<i>Proclamación desde la Constitución</i>	97
<i>Exposición desde la normativa legal</i>	98
Legislación estatal	99
RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL	99
COMO EXPRESIÓN DE RECUPERACIÓN DE COSTES	100
EN INSTRUMENTOS ECONÓMICOS	101
EN RÉGIMENES SANCIONATORIOS	102
EN EL DERECHO PENAL	104
LEGISLACIÓN AUTONÓMICA	104
EL PRINCIPIO DE QUIEN CONTAMINA PAGA EN EL CONTEXTO ECUATORIANO.....	107
<i>Proclamación desde la Constitución</i>	107
<i>Exposición desde la normativa legal</i>	108

Responsabilidad medioambiental	109
En instrumentos económicos.....	110
En el régimen sancionatorio.....	112
En el derecho penal.....	112
<i>En la normativa reglamentaria</i>	113
Significado.....	114
JUSTIFICACIÓN.....	114
ALCANCE.....	116
CARACTERIZACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD EN MATERIA AMBIENTAL.....	119
<i>Sustrato del principio de quien contamina paga</i>	119
<i>El daño ambiental</i>	121
<i>Distintas proyecciones</i>	122
<i>Notas especiales</i>	122
<i>Alcance</i>	125
<i>Partes involucradas</i>	126
<i>La afectación singularizada en el daño ambiental</i>	128
<i>Cuantificación</i>	130
Mecanismos públicos de protección medioambiental	131
INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA.....	131
INSTRUMENTOS ECONÓMICOS.....	134
<i>Tributos medioambientales</i>	135
<i>Ayudas financieras</i>	136
<i>Sistemas de depósito y reembolso</i>	138
<i>Creación de mercados: permisos de emisión negociables</i>	139
ACUERDOS VOLUNTARIOS: ECOGESTIÓN, ECOAUDITORÍA Y ECOETIQUETA	141

Capítulo III

Los tributos medioambientales: Fundamentos y configuración

145

Justificación del tributo medioambiental desde una perspectiva económica: medio que internaliza las externalidades negativas.....	145
La tributación medioambiental.....	151
LA FINALIDAD EXTRAFISCAL COMO NOTA DISTINTIVA.....	151
LOS TRIBUTOS DE FINANCIACIÓN Y LOS TRIBUTOS DE ORDENACIÓN.....	152
CLASIFICACIÓN	157
<i>Los impuestos</i>	159
<i>Las tasas</i>	162
<i>Las contribuciones especiales</i>	171
<i>El canon</i>	178
LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO TRIBUTARIO Y SU ACOPLAMIENTO EN LA FISCALIDAD MEDIOAMBIENTAL.....	180
<i>El principio de capacidad contributiva en correlación con el principio de quien contamina paga</i>	181
<i>Otros principios: generalidad, igualdad, progresividad y no confiscatoriedad</i>	184
LA AFECTACIÓN DE LOS INGRESOS	188
CONSIDERACIONES SOBRE LA ESTRUCTURA DEL TRIBUTO MEDIOAMBIENTAL.....	189
<i>Temas relevantes para la adopción de la medida</i>	193
<i>La tesis del doble dividendo</i>	198
LA VARIABLE ECOLÓGICA EN LA TRIBUTACIÓN ORDINARIA.....	202

Capítulo IV
Los tributos medioambientales
en Ecuador

	207
Planteamiento	207
El impuesto ambiental a la contaminación vehicular	209
HECHO GENERADOR	212
SUJETOS	214
<i>Sujeto activo</i>	214
<i>Sujeto pasivo</i>	217
EXENCIONES	219
<i>Por motivaciones de orden público</i>	220
<i>Por razones de orden económico</i>	222
BASE IMPONIBLE Y TARIFA	224
INCIDENCIA DEL IMPUESTO	231
PAGO Y DESTINO	237
DEROGATORIA DEL IACV	238
El impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables	240
JUSTIFICACIÓN	240
HECHO GENERADOR	243
SUJETOS	245
<i>Sujeto activo</i>	245
<i>Sujeto pasivo</i>	245
EXENCIONES	246
CUANTÍA	247
CONSTATACIÓN DE LA CONDICIÓN DE IMPUESTO REDIMIBLE	248

LIQUIDACIÓN DEL IMPUESTO	250
RESULTADOS EN INGRESOS Y RECICLAJE DE BOTELLAS	251
El ICE por fundas plásticas	254
HECHO GENERADOR	255
SUJETOS	255
<i>Sujeto activo</i>	255
<i>Sujeto pasivo</i>	255
BASE IMPONIBLE	256
TARIFA	256
EXENCIONES	257
DETERMINACIÓN Y PAGO	257
DESTINO DEL IMPUESTO	258
La tasa en la prestación del servicio público de gestión integral de residuos sólidos	258
REGULACIÓN GENERAL DE RESIDUOS	259
OBJETO DE REGULACIÓN	259
ACTORES INVOLUCRADOS Y RESPONSABILIDAD	260
GOBIERNOS MUNICIPALES Y GOBIERNOS METROPOLITANOS EN EL MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS	262
<i>Competencia</i>	262
<i>Alcance</i>	264
LA TASA POR LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS	267
<i>Planteamiento general</i>	267
<i>Configuración</i>	269
Hecho generador	269
Sujeción activa y pasiva	269

Cuantificación.....	270
Exenciones.....	276
Pago.....	276
Evaluación con enfoque ambiental.....	277
Conclusiones.....	279
Bibliografía.....	289

A Márvel, Renata, Aarón y Avril

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por el apoyo brindado.

A la Universidad Pública de Navarra, por acoger mis estudios doctorales.

A los miembros del tribunal de tesis doctoral, profesores Martín María Razquin Lizarraga, Francisco Javier Sanz Larruga y Blanca Soro Mateo, y a los lectores profesores Ángel María Ruiz de Apodaca Espinosa y Gabriel Real Ferrer, por sus enriquecedores aportes.

Mi reconocimiento especial al profesor José Francisco Alenza García, director de la tesis, por su generosa disposición en el acompañamiento a este trabajo, su invaluable aporte académico y su amistad.

A los profesores Claudia Storini, Rafael Lara y Elisa Sierra, apreciados colegas.

A la memoria de mi padre, Fausto.

A mi madre, Amanda, y a mis hermanos, con cariño.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
BOE	Boletín Oficial del Estado
CAPRADE	Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres
CE	Constitución española
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CEN	Corporación Editora Nacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFC	Clorofluorocarburos
CNC	Consejo Nacional de Competencias
COA	Código Orgánico del Ambiente
COIP	Código Orgánico Integral Penal
COM	Comisión de las Comunidades Europeas
COMA	Código Orgánico del Medioambiente
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPCI	Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones
CRE	Constitución de la República del Ecuador
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
GAD	Gobiernos autónomos descentralizados
GIRS	Gestión integral de residuos sólidos
I+D	Investigación y desarrollo
IACV	Impuesto ambiental a la contaminación vehicular
ICE	Impuesto a los consumos especiales
IEDMT	Impuesto especial sobre determinados medios de transporte
IEF	Instituto de Estudios Fiscales

INEC	Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos
IR	Impuesto a la renta
IRBP	Impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables
IVA	Impuesto al valor agregado
LFAOIE	Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado
LGT	Ley General Tributaria
LRHL	Ley Reguladora de las Haciendas Locales
LRM	Legislación de la Región de Murcia Aranzadi
LRTI	Ley de Régimen Tributario Interno
MAATE	Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica
MAE	Ministerio del Ambiente de Ecuador
MJDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PET	Tereftalato de polietileno
PNGIDS	Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente
RAEE	Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos
REDD+	Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la deforestación y degradación de los bosques, la conservación y el incremento de las capturas de CO ₂
SBU	Salario básico unificado
SRI	Servicio de Rentas Internas
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TCEE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea

TCPA	Tratado Constitutivo del Parlamento Andino
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TULSMA	Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente
UASB-E	Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
UE	Unión Europea
UNCCUR	Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Conservación y Utilización de los Recursos (por sus siglas en inglés)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)

Prólogo

Es posible que nos encontremos en el inicio de una nueva era geológica. Paul Crutzen —premio Nobel de Química y descubridor del agujero de la capa de ozono— la bautizó como la era del Antropoceno para resaltar que, por vez primera desde la existencia de la Tierra, los sistemas y equilibrios planetarios están sometidos a la influencia directa de la actividad humana.

También en el ámbito de las políticas y del derecho ambiental es posible afirmar que nos encontramos ante una nueva era. La seria amenaza del cambio climático y el incremento de los niveles de contaminación en la biósfera han evidenciado que es necesaria una transformación profunda de los usos sociales y del sistema económico. Ya no basta con exigir medidas correctoras a las actividades más contaminantes, sino que es preciso un cambio radical en muchos procesos industriales, comerciales y de consumo. Actualmente, el objetivo prioritario de las políticas ambientales es dejar atrás una sociedad insostenible, con unos modos de producción y consumo basados en el carbono, que tienen una fisonomía lineal en la que el dispendio de recursos y la generación de residuos conducen a la humanidad a un cambio climático de efectos catastróficos y a una dilapidación de recursos naturales que, con toda seguridad, impedirá a las generaciones futuras satisfacer adecuadamente sus necesidades.

El inicio de ese cambio profundo se refleja, entre otros indicios, en la utilización recurrente de la palabra *transición* en el diseño de las políticas ambientales. Se habla de “transición energética” para alcanzar la neutralidad climática y de “transición hacia una economía circular” que sea más eficiente en el uso de los recursos y produzca menos residuos. Hasta los órganos ambientales están incorporando a su denominación ese objetivo, como sucede con el actual Gobierno de España, del que forma parte el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Esa nueva era de transición se refleja también en el plano jurídico y legislativo. Dos síntomas principales indican que nos encontramos en el comienzo de una nueva era del derecho ambiental: por un lado, la emergencia de dos nuevos paradigmas ambientales (la descarbonización para alcanzar la estabilidad climática y la economía circular); y, por otro, la aprobación de una nueva normatividad ambiental más profunda y agravada, más transversal e integradora y, sobre todo, con una manifiesta vocación transformadora.

Hasta ahora el desarrollo sostenible era —y sigue siendo— el paradigma básico y fundamental del derecho ambiental. Sin perjuicio de las dificultades para

concretar su eficacia como principio jurídico y de las adiciones y transformaciones de su significado, desde sus orígenes hasta su última consagración en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la sostenibilidad sigue siendo el paradigma fundamental del derecho ambiental. Y lo va a seguir siendo, ya que los dos paradigmas ambientales emergentes no vienen a sustituir el de la sostenibilidad, sino que van a reforzarlo mediante el impulso de nuevas formas y modelos de producción y de consumo, con el propósito de revolucionar el estado actual de las cosas e implantar un nuevo modelo de sociedad y una economía sostenible, hipocarbónica y circular.

Entre los instrumentos jurídicos esenciales para impulsar esas transformaciones económicas y sociales necesarias se encuentran los tributos ambientales. Así se refleja en la más reciente legislación ambiental española, por ejemplo, en la Ley 7/2022 del 8 de abril, que trata sobre residuos y suelos contaminados para una economía circular. Dicha ley dedica una parte importante de su articulado a la regulación de las medidas fiscales para impulsar la economía circular. A tal efecto se crean dos nuevos impuestos: el impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables y el impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos. Además, se establece la obligación de que las entidades locales aprueben en tres años una tasa específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación y que refleje el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos.

Este libro constituye una investigación valiosa sobre el papel que puede desempeñar la tributación ambiental en el cumplimiento del deber de los poderes públicos de velar por la conservación del ambiente y en la tutela del derecho humano a un ambiente saludable y adecuado.

La obra tiene su origen en la tesis doctoral que su autor, el doctor Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo, realizó bajo mi dirección y defendió brillantemente en la Universidad Pública de Navarra. El texto actual es una versión mejorada, ampliada y actualizada de dicha investigación. Su elaboración exigió al autor el estudio y la comprensión de las instituciones básicas del derecho ambiental, el conocimiento de las principales instituciones y normas de derecho internacional y europeo en materia de tributación ambiental, así como un estudio comparativo entre los tributos ambientales de España y de Ecuador. Me resultó muy satisfactorio constatar que el autor, que ya contaba con una notable experiencia docente e investigadora en el ámbito del derecho tributario, tuviera la curiosidad intelectual y la capacidad de esfuerzo necesaria para penetrar y profundizar en ámbitos jurídicos que hasta entonces le habían sido ajenos. Esa acumulación de saberes y

de perspectivas procedentes de diversas áreas jurídicas ha resultado muy provechosa y explica los brillantes resultados de su investigación doctoral y también de este libro que ahora ve la luz.

Este trabajo es mucho más que un libro sobre tributación ambiental. Cada uno de sus capítulos, por su profundidad y rigor, podrían ser considerados como pequeñas monografías de derecho ambiental. Su primer capítulo es un estudio sobre el derecho constitucional ambiental, se dedica a analizar el anclaje constitucional de la protección jurídica del ambiente y a los principios básicos del derecho ambiental. Ello permitirá considerar que la tributación ambiental no es tan solo una opción del legislador, sino que es un instrumento idóneo para el cumplimiento de los mandatos constitucionales de tutela ambiental.

El segundo capítulo versa sobre el principio de quien contamina paga. Este es uno de los principios básicos y estructurales del derecho ambiental. Como tal aparece consignado en los textos que en dicho capítulo se van revisando, de carácter internacional, del derecho de la Unión Europea (UE), del derecho comunitario andino, así como en las disposiciones de los ordenamientos español y ecuatoriano. En una de sus aportaciones científicas más relevantes, el libro profundiza en el estudio del significado y alcance de este principio, así como en los distintos instrumentos que coadyuvan a su materialización, siendo uno de los más destacados el de la tributación ambiental.

El capítulo tercero estudia los fundamentos y las características de los tributos medioambientales como un mecanismo idóneo para corregir las externalidades ambientales negativas de las actividades contaminantes. Por otro lado, se analiza el modo en que los tributos ambientales respetan e integran los principios generales del derecho tributario, si bien alguno de ellos —como el de capacidad contributiva— aparece modulado, aunque no vulnerado siempre que la actividad contaminante gravada refleje la capacidad económica de los sujetos contaminadores.

El cuarto y último capítulo es una “parte especial” al ocuparse de la tributación ambiental ecuatoriana centrandó su estudio en cuatro tributos: el impuesto ambiental a la contaminación vehicular (IACV) —actualmente derogado—, el impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables (IRBP), el impuesto a los consumos especiales (ICE) por fundas plásticas y la tasa en la prestación del servicio público de gestión integral de residuos sólidos (GIRS). Este acápite complementa las aportaciones conceptuales y teóricas del principio de quien contamina paga y de la tributación como instrumento de tutela ambiental, con un análisis especializado y práctico de cuatro tributos ambientales concretos. Se muestra, en suma, un variado panorama tributario que evidencia la potenciali-

dad del sistema fiscal para estimular las conductas respetuosas del ambiente y para hacer efectivo el principio de quien contamina paga.

En definitiva, este trabajo ofrece unos sólidos fundamentos conceptuales sobre la vinculación necesaria entre el derecho tributario y el derecho ambiental y, al mismo tiempo, ofrece un interés práctico evidente por el estudio exhaustivo y crítico de los tributos ambientales ecuatorianos. Esa fecunda combinación de aportaciones científicas y de implicaciones prácticas solo es explicable por la excelente formación académica —a la que se suma una notable experiencia como abogado— y por el rigor metodológico en la investigación que ha desarrollado el doctor Mogrovejo Jaramillo.

Debe agradecerse el esfuerzo del autor por culminar y enriquecer su laboriosa investigación doctoral y plasmarlo en este libro que ofrece sugerentes ideas, tanto para los poderes públicos ambientales y tributarios como para los abogados que se enfrenten a la tributación ambiental ecuatoriana. Confiemos en que las reflexiones de este libro y sus aportaciones a la ciencia jurídica contribuyan a moderar las perniciosas consecuencias del Antropoceno. Nuestra salud y el patrimonio natural de las generaciones futuras lo necesitan.

José Francisco Alenza García
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Pública de Navarra, España

INTRODUCCIÓN

Las evidencias que ofrece el mundo contemporáneo han sido lo suficientemente elocuentes para llamar la atención sobre la necesidad de combatir frontal y decididamente el deterioro ambiental. Una aproximación al problema ha supuesto colocar de manera general los elementos que componen la trama ambiental atada al fenómeno de la contaminación y sobreexplotación de recursos naturales. Se ha señalado insistentemente sobre la intervención humana como factor preponderante de incidencia en el entorno, en niveles que atentan su recomposición natural, y que al mismo tiempo ha venido a patentizar la preeminencia en dimensión global de un estándar económico centrado esencialmente en el consumo.

Las pretensiones por mejorar la calidad de vida a través de un mercado proveedor de bienes y servicios para alcanzar la satisfacción de necesidades no presenta de entrada mayores reservas, pero cuando este objetivo repercute en el medio natural con la potencialidad de afectarlo significativamente, y en términos que ponen en riesgo inclusive la propia supervivencia humana, la situación toma otros tintes.

Los inconvenientes de un crecimiento económico impulsado prioritariamente por motivaciones crematísticas con marcados procesos de industrialización se hacen palpables a la hora de evaluar el impacto al medioambiente o ambiente,¹ si se apela a una expresión lacónica. Esta preocupación ha propiciado ya desde hace algunas décadas profundas reflexiones en torno a la necesidad de insertar el interés medioambiental en el complejo espectro de dinámicas económicas. De hecho, el reconocimiento generalizado por un tratamiento transversal del medioambiente ha plasmado en los últimos tiempos un crecimiento cualitativo de estudios que desde distintas disciplinas vienen promoviendo su tutela.

Manifestaciones de mayor agudeza sobre el detrimento ambiental y que se corresponden con la tendencia señalada dicen relación con el uso desmedido e indiscriminado de recursos naturales, la deforestación, la desertificación, la extinción de especies, las afectaciones a ecosistemas y biodiversidad, la contaminación, el cambio climático exacerbado por las emisiones de gases de efecto invernadero y otros hechos que atentan no solo al entorno, sino a la supervivencia humana a mediano plazo.²

1 Precisión que, a juicio de Alenza García, conviene hacer por un manejo terminológico más ajustado al lenguaje, aunque sin dejar de reconocer el uso extendido de la locución *medioambiente*. Ver José Francisco Alenza García, *El sistema de la gestión de residuos sólidos urbanos en el derecho español* (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública / Boletín Oficial del Estado, 1997), 35-6.

2 Blanca Lozano Cutanda, *Derecho ambiental administrativo* (Madrid: Dykinson, 2009), 30-1.

Todas estas constataciones han promovido discusiones de mayor calado en la sociedad con el imperativo de prodigar resguardos más efectivos hacia el medio natural. Desde la misma sociedad civil, la intervención de organizaciones movilizadas a la defensa ambiental ha ido permeando las esferas gubernamentales con avances importantes en la construcción y afianzamiento de líneas que identifican políticas públicas y estructuras normativas de mayor consistencia, ancladas muchas de ellas en ámbitos forjados preliminarmente por la propia comunidad internacional y que han ido dando paso a ajustes en los esquemas nacionales, tomando como base, entre otras condiciones, la necesidad de modificar los patrones tradicionales de producción y consumo de bienes y servicios, en términos que impliquen la nula o la menor afectación posible al medioambiente.

Un evento de hondas repercusiones en el despliegue tuitivo del entorno se encuentra plasmado en las iniciativas auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de sus agencias especializadas vinculadas al desarrollo en la materia. Un filón en esa tarea se expone precisamente con la construcción de un derecho internacional del medioambiente que, más allá de las vicisitudes propias de los procesos encaminados a su estructuración ha impulsado de manera significativa el desarrollo del derecho interno de los Estados hacia tal cometido. Sinergias que han sido particularmente evidentes en contextos como el europeo, a tono con la integración del tipo comunitario, con un avance del derecho medioambiental que ha repercutido notablemente en el derecho interno de los países miembros.

Contar con regulación integrada al sistema jurídico nacional que, con disposición preceptiva, atienda incisivamente la variable medioambiental resulta fundamental. Esta inclusión marca una nota recurrente en los ordenamientos jurídicos actuales que exhiben con ímpetu el afán por promover el encauzamiento de la conducta humana por andariveles que produzcan menor impacto ambiental negativo. Esa impronta ha supuesto configurar un derecho medioambiental apuntalado en un significativo dote de principios que al relevarle de sustantividad le han servido también para animar medidas de corte instrumental que apoyan su eficacia práctica. Uno de esos postulados se encuentra consignado en el principio de quien contamina paga.

Este trabajo coloca como punto central el soporte que dispensa el principio contaminador pagador en medidas que, con carácter preventivo y reparador, contempla el ordenamiento jurídico para afrontar los problemas medioambientales. En este enfoque se prioriza un ejercicio que da cuenta de la proclamación y el significado del principio con el propósito de acreditar su virtualidad y su aporte en la vertebración de un plexo normativo tuitivo medioambiental más auspicioso.

Como fundamento que expone la internalización de las externalidades negativas, el repaso sobre la proclamación del postulado de quien contamina paga brinda elementos que ponen de manifiesto las modalidades adoptadas en un plano que involucra instrumentos capaces de internalizar los costes de los daños ambientales,³ tomando en consideración su despliegue de orden preventivo, disuasorio y reparatorio en diversos sectores y ámbitos de acción para el recaudo de elementos ambientales y de recursos naturales.

En ese marco resalta como eje de la investigación la conexión del principio de quien contamina paga con dispositivos de carácter tributario en un sentido que exalta la vocación de la tributación ecológica para incentivar o desincentivar, según corresponda, determinadas prácticas productivas y empresariales en términos que impliquen evitar o disminuir las afectaciones ambientales y el adecuado aprovechamiento de recursos naturales. En este orden se ha explicitado la trabazón del derecho ambiental y el derecho tributario.

Acorde con este dimensionamiento, el análisis del significado del principio contaminador pagador resulta crucial a efectos de determinar su naturaleza y alcance, tomando como enlace la categoría responsabilidad que en este plano presenta un talante especial en apoyo al reforzamiento del interés ecológico. El desarrollo de este apartado sirve como prolegómeno indispensable para engarzarlo con la tributación medioambiental. Ya en este terreno, el esfuerzo investigativo se centra en examinar la fiscalidad ecológica como exponente primario dentro de los mecanismos de carácter económico, que al igual que otras tantas técnicas de intervención pública manifiestan cualidades hacia la contención de la contaminación y el deterioro ambiental.

Se presenta así la tributación ecológica como instrumento que proporciona alternativas con mayores ventajas para el cuidado del entorno. Puede operar en clave de incentivo o desincentivo a partir de una evaluación económica que conlleve a alentar determinadas prácticas o a disuadir otras, en ambos casos para evitar o minimizar la contaminación. Se trata de un mecanismo que procura modificar las conductas de los agentes económicos en condiciones más favorables para el medioambiente, exponiendo con ello una clara finalidad extrafiscal. Esta última nota sirve también al propósito de contrastar este tipo de tributos con aquellos que desde la teoría más arraigada se los ha identificado como de orden fiscal o de financiación, en una correlación que ha provocado la disquisición con mayores agregados del concepto del tributo, justamente en atención a nuevas ten-

3 Pedro Manuel Herrera Molina, "El principio 'quien contamina paga'", en *Tratado de tributación medioambiental*, coord. Fernando Becker et al. (Navarra: Aranzadi, 2008), 1: 188.

dencias y renovadas proyecciones como las que privilegian el interés ambiental y, con ello, el replanteamiento de principios que disciplinan el tributo, como el de capacidad contributiva frente a la extrafiscalidad que —en el ámbito estudiado— encuentra vivo apoyo en el postulado de quien contamina paga.

Para examinar la ligazón del principio contaminador pagador con la tributación medioambiental se toma como referencia el caso ecuatoriano. La remisión a esta concreta realidad ha permitido revelar con detalle la influencia del postulado en dimensión sustantiva e instrumental para sustentar medidas económicas expresadas puntualmente en tributos ambientales. Complementariamente, el estudio se apoya en aportes del derecho comparado a la vista de producción normativa que, tanto en la formulación del principio como en la positivización de medidas, sirven para cotejar la evolución e influencia material de esta máxima en el caso ecuatoriano. En este sentido, el respaldo comporta la revisión del derecho internacional del medioambiente, del derecho comunitario europeo, del derecho comunitario andino y del derecho español, en concomitancia con la revisión doctrinal especializada y de concretas referencias jurisprudenciales que han contribuido al discernimiento de las categorías estudiadas.

En correspondencia con las notas señaladas, el trabajo se encuentra estructurado en cuatro capítulos. El primero, obra en consonancia con un encuadre general, aborda la problemática examinada poniendo el acento en la dificultad inveterada respecto a la formulación jurídica de un concepto de medioambiente, así como de los recaudos que desde el ordenamiento constitucional se han establecido para su protección, marcando la base para el subsecuente desarrollo legal y reglamentario, tomando como referentes de análisis las experiencias española y ecuatoriana.

En el segundo capítulo se afrontan los distintos escenarios que han puesto de relieve la proclamación del principio de quien contamina paga, enfatizando aquellos en los que ha presentado mayor desarrollo. Ejercicio que seguidamente plantea el afán por discernir este instituto con apoyo en un examen de los elementos que revelan su significado, permitiendo dimensionar su sustantividad y eficacia práctica. Este segmento finaliza con un repaso de las técnicas de intervención pública, y en ello los instrumentos económicos, que exteriorizan la máxima abordada.

El tercer capítulo desarrolla la tributación medioambiental, dando parte de los rasgos que la caracterizan, en el marco de un análisis que permite contrastarla con la tributación de tipo fiscal, a la luz de los elementos comunes en torno a los cuales preserva su adscripción al género y de los propios de cada grupo admiti-

dos como variantes del tributo, en un contexto que ha supuesto el remozamiento de la teoría tradicional, complementado todo ello con el examen de sus especies, como los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales.

El cuarto capítulo comprende el estudio de los impuestos ambientales consignados en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, referidos a la contaminación vehicular —en la actualidad ya suprimido, pero no por ello se obviará su análisis dada la trascendencia conceptual— y a la gestión de residuos desagregados en botellas plásticas no retornables y fundas plásticas, así como de la tasa por gestión de residuos sólidos, a la luz de los elementos esenciales que estructuran cada figura y de su incidencia fáctica, destacando las propiedades que han venido a corroborar su vocación ecológica en este plano.

El tramo final de esta entrega da cuenta de las conclusiones a las que se ha arribado tras el ejercicio ejecutado. Los enunciados que allí se presentan exponen a manera de colofón los juicios y aseveraciones derivadas del proceso investigativo llevado con sentido crítico y analítico en atención a los objetivos formulados.

Por último, y más allá del contenido que el lector pueda advertir, el trabajo marca una invitación para seguir profundizando los distintos aspectos que hacen parte de la problemática examinada, tanto más por el hecho de responder a un necesario escrutinio de los planteamientos esgrimidos en el marco de un proceso encomendado a la academia, que permita seguir aportando a la dilucidación de las intrincadas cuestiones que han motivado este estudio con los mayores elementos posibles, y que al mismo tiempo traslucen el siempre estimulante desafío de hacer investigación.