

La tributación como medio para el pago de los servicios ambientales¹

José Juan Gonzalez *

The Iweity cenlry, u hlip of geologia/l lime, muy l>e on ruriy .xlufit' " unoox e.xiinclioii. the likes of which llave oacirred five limes since Ufe on earth he^an. Tlie urentes! of/liese e.xlinclion xpaxmx happened cihoul 2-15 million veurs ago and swepl away perhaps nine-lenths of marine spcciex. The most rvcclil siwfi xpaxin, ahoiil 65 million years uy/>, ended ;he carear <>J dinosaurios and paved way for mammalx.../'reivioiix e.xlinclions spasm derived ;rom unknown causes, hnl the modern one if i! is Thal is differen! in lhtil ilx canse is obvious: ;i royiw nniitiiti/'s ecoitiiniv acivity.²

En este artículo se analizan las bases que proveen los principios internacionalmente aceptados del derecho ambiental para el uso de la tributación como un instrumento de política ambiental, que permita la internalización de los costos por contaminar y el logro del objetivo de un desarrollo sustentable.

In this artic/e is cinalysed the hcises that provides ihe accepted international principias of the environmental right in order lo use the contrihution likc an instrument of environmental policies, that allows the international isal ion ofthe cost lo contaminate, and the achievement of the aim to a sustainahle development.

Sumario: Introducción. / 1. Sustentabilidad y derecho. / 2. El principio contaminador pagador y el derecho. / 3. El derecho a un medio ambiente adecuado y los servicios ambientales. / 4. La tributación como mecanismo para la asignación de los pagos por servicios ambientales.

Introducción

La destrucción ambiental causada por el ser humano es múltiple y puede ser observada en todos los escenarios de las actividades económicas. En general, ésta no es el resultado de actividades destructivas en sí mismas, sino de actividades económicas que, en principio, están destinadas a satisfacer las propias

necesidades humanas tales como el consumo y la producción.³

Sin embargo, la magnitud de los impactos humanos sobre los ecosistemas y la complejidad de sus consecuencias representa un considerable daño potencial para las futuras generaciones,⁴ debido a que los mismos afectan principalmente las funciones vi-

1. Ponencia presentada en la XVII Reunión de la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Latinoamericano en la sede regional para América Latina y el Caribe del Programa de la Naciones Unidas para el medio ambiente, los días 10, 11 y 12 de julio de 2002, en la ciudad de México.
* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
2. McNeill, J.R. *An environmental history of the twentieth century World. Somelhin? neir under ihe suri*. Estados Unidos de América, Norton, 2000, p. 262.

3. Bajo esta perspectiva, grandes cantidades de dinero, proveniente de los impuestos de los ciudadanos han sido gastadas por los gobiernos para estimular actividades económicas que tienen electos contaminantes significativos, tales como la agricultura, la generación de energía, el transporte y la industria pesada. Véase: Pieters, Jan H. M. y I Ielen Mountford. Can vvc tell a perverse subsidy if wc see one? En: Clinch, Petr, *el. al* (editors). Creen i ng the budget. *Budgeiary policies for environmental improvement*. Gran Bretaña, lidward Elgar, 2002, p. 4.
4. Véase: *Killingcr, Sebastian. International environmental exlernallities and the dottble dividend. Nexv liorizons in environmental economics*. Gran Bretaña, Edward Ligar, 2000, p. 1.

tales de los ecosistemas, tales como la regulación del clima, la regulación de la composición química de la atmósfera y absorción de contaminantes.⁵

Esos efectos son mayores a medida que se incrementa el ritmo de la economía mundial. Así, si tomamos en cuenta que el crecimiento de la producción mundial de bienes y servicios pasó de 6 trillones de dólares en 1950 a 43 trillones en el año 2000 causando una devastación ambiental en una escala que no podría ser fácilmente imaginada hace medio siglo y que se manifiesta en fenómenos tales como el cambio climático, la lluvia ácida, el adelgazamiento de la capa de ozono o la pérdida de diversidad biológica; entonces si la economía mundial continúa su expansión a un ritmo de 3% anual, la producción mundial de bienes y servicios se incrementará cuatro veces durante la próxima mitad de siglo, alcanzando 172 trillones de dólares, el deterioro ambiental será catastrófico, a menos que se modifiquen las políticas públicas ambientales.⁶

La economía neoclásica explica que ese deterioro ambiental se debe a efectos negativos externos; por ejemplo el hecho de que los sistemas legales todavía consideran a los recursos naturales como bienes que no son propiedad de nadie pero que todos tienen derecho a usar.

En respuesta, la economía ambiental sugiere que esa falla de asignación del mercado podría corregirse mediante la adecuada elección de los instrumentos de política ambiental, que permitan lograr el nivel óptimo de utilización de dichos recursos así como la incorporación del costo ambiental de las actividades económicas dentro del precio de mercado de los bienes y servicios.

Recientemente el derecho ambiental comienza a ocuparse del desarrollo de dichos instrumentos. El reconocimiento del principio del desarrollo sustentable en diversas declaraciones y tratados internacionales y su incorporación en las constituciones políticas de diversos países; la proliferación de los llamados instrumentos económicos de política ambiental que al amparo del principio *contaminador-pagador*, que comienza a verse en las legislaciones ambientales nacionales; e incluso la consagración del derecho al medio ambiente adecuado dan testimonio de la evolución de la ciencia jurídica en tal sentido.

Sin embargo, en la mayoría de los casos esa evolución es precaria y no logra consolidar plenamente

el marco jurídico adecuado que permita la cabal estructuración de una economía de la sustentabilidad. Por ejemplo, en la mayoría de los sistemas jurídicos todavía no precisan los derechos de propiedad sobre los diferentes elementos del ambiente y, en consecuencia, sobre la obligación de pagar a los propietarios por los servicios ambientales que dichos bienes prestan.⁷

El presente trabajo tiene por objeto proponer, de manera general, los mecanismos legales que permitan el reconocimiento jurídico de los llamados servicios ambientales como presupuesto fundamental de la responsabilidad intergeneracional a que se refiere el principio del desarrollo sustentable.

1. Sustentabilidad y derecho

El principio de la sustentabilidad, acuñado por la Comisión Brundtland, sugiere que la economía debe regirse por la máxima según la cual es válido que las generaciones presentes satisfagan sus necesidades siempre y cuando no se comprometa la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.⁸

A pesar de que este principio fue acuñado hace más de 15 años y que ha sido recogido en diversas convenciones internacionales, así como en las constituciones políticas de algunos países y no deja de estar presente en los discursos cotidianos de casi todos los líderes del mundo, es un hecho que, hoy por hoy, la economía de la globalización se encuentra regida más por las fuerzas del mercado que por los principios de la sustentabilidad, lo cual conduce a que los precios de los bienes y servicios que se comercializan en todo el mundo no reflejen el costo ambiental que implica su producción.⁹

En efecto, el mercado no reconoce los principios fundamentales de la sustentabilidad; por ejemplo, no pone atención en el creciente desequilibrio que existe entre las emisiones de carbono y la capacidad de la naturaleza para asimilarlas, mucho menos el rol que en el mismo juega el consumo de

5. Véase: OCDE. Saving biological diversity. Economic incentives. OCOE, París, J 996, p. 43.

6. Así lo sostiene Brown, Lester en *op. cit.*, p. 81.

7. Véase al respecto: Barzel, Yoram. *Economic analysis of property rights*. T ed. Estados Unidos, Cambridge University Press, 1997, p. 57 pp.

8. Véase Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo. *Nuestro futuro común*. Madrid, Alianza Editorial, 1992, pp. 67 y siguientes.

9. Brown, Lester R. *Ecoeconomy*. USA, Norton, 2001, pp. 4-73.

combustibles fósiles.¹⁰ Así, mientras que para muchos economistas, un incremento en los niveles de dióxido de carbono, es una pequeña preocupación, desde el punto de vista de la sustentabilidad, tal incremento sugiere que deben buscarse fuentes alternativas de energía a fin de evitar daños ambientales de difícil restauración, tales como el calentamiento global de la tierra, el descongelamiento de los polos, o el aumento en el nivel del mar.

La sustentabilidad significa entonces un nuevo modelo civilizatorio para la humanidad, y por tanto, la modificación de las reglas jurídicas que rigen el funcionamiento de la economía global, en particular, aquellas relativas a la añeja institución de la propiedad.¹¹

Así, si la economía de la sustentabilidad reconoce que los ecosistemas terrestres ofrecen una serie de bienes y servicios que son insumos para la producción mundial y que muchas ocasiones el valor de los servicios ambientales es superior al de los bienes ambientales, la ciencia del derecho tiene que evolucionar en dos sentidos:

a) En primer lugar debe reconocer que existen diferencias entre el concepto del bien jurídico inmaterial **ambiente**, cuya titularidad es de carácter colectivo, y los elementos que lo integran (aire, agua, suelo, flora, fauna, etc.), cuya titularidad puede recaer en la propiedad pública o privada y aun dentro de las denominadas **res comunes**.

b) Asimismo, el derecho debe ocuparse de otorgar a las funciones que los elementos ambientales de base desempeñan dentro de un ecosistema determinado un estatuto jurídico, porque es precisamente el equilibrio de

esas funciones el que interesa preservar si se quiere que las generaciones futuras puedan tener acceso a los mismos satisfactores que la actual generación disfruta.¹²

Por lo tanto, la sustentabilidad, en tanto que nuevo estadio de la evolución humana reclama una evolución del derecho de propiedad de magnitudes similares a la que significó el paso de la época feudal a la del capitalismo liberal pero de características cualitativas distintas.

El principio contaminador pagador y el derecho

Según el principio contaminador pagador acuñado por la OCDE en 1992, los productores de bienes y servicios, generan una serie de externalidades,¹³ es decir, de costos que no asumen sino que trasladan, bajo la forma de contaminación a la población o bajo la forma de usos gratuitos de bienes y servicios que la legislación considera de propiedad común,¹⁴ en lugar de contabilizarlos como un débito derivado de su activi-

10. Como dice Milani, "Capitalism went one step farther, putting nature and people on the market through markets for land and labor. People were commodities as well as cogs that functioned within ever more rationalized modes of production geared to continual growth. Nature became the source of unprecedented levels of energy and material for this runaway development. The space between humanity and nature became a chasm. Today this chasm has begun to destabilize the biosphere in fundamental way that threaten our survival. Relationships of dominations that served to increase material accumulation and technological power are themselves becoming dysfunctional for anything but the maintenance of social power. Real development, in fact, increasingly depends on the dismantling of all forms of domination that act as restrictions on human development. The tapping of growing potentials for people-production requires unleashing the very collective, intuitive, nurturing, and mimetic capacities that civilizational development had to subordinate." Milani, Brian. **Designing the green economy. The postindustrial alternative to corporate globalizations.** Estados Unidos de América, Román & Littlefield, 2000, p. 61.

11. Como dice Brown, "la construcción de una economía sustentable afecta todas las facetas de nuestras vidas. Puede afectar la manera en cómo alumbramos nuestras casas, qué comemos, dónde vivimos, cómo usamos nuestro tiempo de descanso y cuántos hijos tener. La economía sustentable nos proporciona un mundo en donde somos parte de la naturaleza y no ajenos a ésta", **op. cit.**, p. 82.

12. Véase: González Márquez, José Juan. La responsabilidad por el daño ambiental. El paradigma de la reparación. México, UAM-Miguel Ángel Porrúa, 2002. Capítulo I in totum.

13. El principio contaminador pagador, demanda que sea el contaminador quien soporte el costo de las medidas de reducción de la contaminación impuestas por la Administración para conseguir niveles aceptables de calidad ambiental. Jiménez Hernández, Jorge. El tributo como instrumento de protección ambiental. Granada, Comares, 1998, pp. 80-81. Así, según Kramer debe cobrarse por la descarga de cualquier contaminante en el medio ambiente, cuanto más sustancias se emiten o cuanto más se contamina, o cuanto más se utiliza el medio ambiente, más debería pagarse. Kramer, Ludwig. Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea. Trad. Luciano Parejo y Angel Manuel Moreno. Barcelona, Marcial Pons-Instituto "Pascual Mandoz del territorio, urbanismo y medio ambiente"/ Universidad Carlos III, 1999, p. 99.

14. El ambiente ofrece un servicio de absorción de contaminantes que los contaminadores no pagan a nadie en la medida en que las legislaciones no reconocen con claridad los derechos de propiedad sobre este elemento. Como dice Rosembuj, "El uso libre de los recursos ambientales y la gratuidad del uso suponen al Estado actual la degradación progresiva de la calidad del ambiente. La finalidad del principio contaminador pagador, ya se dijo, es la de internalizar los costes del perjuicio o deterioro ambiental o la prevención de que ello ocurra. Hay excepciones a su aplicación, tales como las industrias o áreas con graves dificultades económicas o las distorsiones más significativas del tráfico internacional, pero en rigor, el principio apunta a que los costes ambientales sirvan para su imputación efectiva sobre el agente contaminante. La consecuencia es que se trata de un criterio que supone la interdicción de las subvenciones o subsidios y, esto es destacable, la proporcionalidad entre el grado de contaminación (la capacidad contaminante) y el pago a realizar... La aplicación del criterio contaminador pagador en el campo tributario adquiere un significado preciso, en la medida en que la fiscalidad ambiental sea una expresión de tributos ordinarios, de vasto alcance, consonantes con el respeto a la capacidad económica para el financiamiento del gasto público". Rosembuj, Tulio. Los tributos y la protección del ambiente. Monografías jurídicas. Madrid, Marcial Pons, 1995, pp. 77-78.

dad,¹⁵ Al externaliar el costo ambiental de sus actividades, las empresas logran abaratar costos a partir de una ecuación incompleta que no refleja la realidad, a expensas del ambiente y de las personas.¹⁶

Muchas ocasiones, la producción de externalidades bajo la forma de contaminación agregada proveniente de diversas fuentes contribuye a la producción de daños ambientales de carácter colectivo en los que resulta difícil identificar un causante a quien imputarle la responsabilidad por los mismos.¹⁷

Ahora bien, la generación de externalidades no es, como suele pensarse, solamente un problema económico, si no es fundamentalmente jurídico. Se trata de un problema de falta de coordinación de acciones individuales en el ámbito de la colectividad, que permite que unos cuantos individuos se beneficien a costa del resto. En ese sentido, como dice Swanson, las externalidades son un indicador de que las instituciones vigentes son incapaces de proveer las bases para una adecuada coordinación y por tanto corresponde al Derecho generar otras nuevas tendientes a corregir dicha ineficiencia.¹⁸

Internalizar las externalidades significa obligar a los agentes económicos a pagar sus facturas por el uso de servicios ambientales o a cesar la contaminación, lo cual puede lograrse por dos vías no necesariamente antagónicas: la regulación directa¹⁹ o los

mecanismos de mercado, entre estos últimos la tributación.²⁰

En ese sentido, la aplicación del principio *contaminador pagador* significa la redefinición de la política ambiental mediante la incorporación de nuevos instrumentos diferentes a los de comando y control, que, en principio, conduzca a la reducción de las externalidades. Entre estos instrumentos, considerados de carácter económico, suelen considerarse a la tributación ambiental, los permisos para contaminar comercializables, las eco etiquetas, los seguros y los fondos financieros.²¹

3. El derecho a un medio ambiente adecuado y los servicios ambientales

El derecho al medio ambiente adecuado²² reconocido tanto en la Declaración de Estocolmo,²³ como en la de Río de Janeiro,²⁴ ha tenido tal influencia, que en el derecho comparado se ha observado la tendencia a incorporarlo tanto en las constituciones políticas²⁵ como en la legislación secundaria.²⁶

15. Como dice Kirchhof, "si se contempla la realidad cotidiana se advierte que, por ejemplo, los empresarios eliminan sus residuos no por vehículos propios o en sus propios contenedores, sino que se sirven del aire o de las aguas públicas; los consumidores se desprenden de sus envases, no por medios autofinanciados, sino abandonándolos en los bosques o en los sitios públicos; los conductores disfrutan de la libertad que les proporcionan sus coches dejando las inmisiones en la atmósfera. Todo ello sustrae la responsabilidad del individuo y la traslada a la generalidad". Citado por 13okobo Moiclie, Susana. *Gravámenes o incentivos fiscales*, Madrid, Civitas, 2000, *op. cit.*, p. 28.

16. Valls, Mariana. *Derecho ambiental. Los grandes problemas ambientales que enfrenta la Argentina a fin de siglo. Legislación y propuestas de solución*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1999, 17 p. 186.

17. Por ello se dice que la contaminación genera costos sociales que según William Kapp abarcan "todas aquellas consecuencias negativas y daños que, como resultado de las actividades productivas, gravan a otras personas o a la comunidad, y de las cuales los empresarios privados no se consideran responsables", citado por 18 Jiménez Hernández, Jorge, *op. cit.*, p. 73.

18. Swanson, Timothy. *Environmental economics and regulations*. En: Lomas, Owen (editor). *Frontiers of environmental law*. Londres, Chancery Law Publishing, 1991, pp. 131-143.

19. Las políticas ambientales entre los años setenta y ochenta, estuvieron basadas en las relaciones de comando y control y la mayoría de los mecanismos de mercado fueron implementados en los años más recientes, a menudo tratando de resolver los mismos problemas que los mecanismos de comando y control no pudieron resolver. Es decir, los llamados instrumentos económicos fueron implementados porque las políticas ambientales pasadas no tuvieron como resultado una disminución de las preocupaciones ambientales y porque la nueva meta del desarrollo sustentable parece requerir una política más exigente." Speck, Stefan y Paul Ekins. *Evaluating environmental taxes: recent experiences and proposals for the future*, en: Clinch, Peter, et. al

(editors). *Greening the budget. Budgetary policies for environmental improvement*. Gran Bretaña, Edward Elgar, 2002

20. Rosembuj, Tulio, *Los tributos y la protección del medio ambiente*. Madrid, Marcial Pons, 1995, *op. cit.*, pp. 47-48.

21. En este caso la tributación actúa como sanción o castigo.

22. El derecho a un medio ambiente adecuado ha sido definido como "el interés vital de toda persona, reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico, en mantener los equilibrios necesarios en los elementos de su entorno físico habitual, para mantener un adecuado nivel de vida". Ruiz Vieytez, Eduardo, "El derecho al medio ambiente como derecho de participación", Bilbao, Ararteko, 1992, p. 32.

23. Tomado de: Adede, Andriónico. *Digesto de derecho internacional ambiental. Instrumentos para respuestas internacionales a los problemas del medio ambiente y el desarrollo (1972-1992)*. Traducción de Diana Lucero Ponce. México, SRE, 1995, p. 465.

24. En la opinión de Demetrio Loperena, el derecho al medio ambiente adecuado aparece esbozado ya en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, que en su artículo 12.1 reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel de salud física y mental, exigiendo al Estado "el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene, del trabajo y del medio ambiente". Loperena, Demetrio. *El derecho al medio ambiente adecuado*. Madrid, Civitas-IVAP, 1996, 154 pp.

25. Según Jorge Mossct Iturraspe, "La Constitución de la República de Portugal asumió una posición pionera, pues aún antes que la Constitución griega de 1975, en el artículo 24, consagró el derecho al ambiente habiendo influenciado constituciones posteriores, como la española de 1978. Su artículo 66, bajo el epígrafe 'Ambiente y calidad de vida', dispone: '1. Todos tienen derecho a un ambiente de vida humano, sano y ecológicamente equilibrado, y el deber de defenderlo'". En: Daño ambiental en el derecho privado. Mosset, Jorge, et al., *op. cit.*, p. 40.

26. Un estudio muestra que con anterioridad a la celebración de la

Incluso, en el plano doctrinal se aprecia claramente una tendencia a considerar al derecho a un medio ambiente adecuado como un derecho humano de la tercera generación.²⁷

Sin embargo, la comprensión de las implicaciones jurídicas a que este principio conlleva, no siempre son cabalmente interpretadas. Así, tener derecho al medio ambiente adecuado significa ante todo el derecho a disfrutar de un nuevo bien jurídico, previamente definido como tal por el sistema legal, es decir del ambiente; pero ese disfrute no tiene por qué ser gratuito.²⁸

Reconocer el derecho al ambiente, por tanto, significa reconocer que existe un bien jurídico llamado medio ambiente, diferente de los elementos que lo integran, pero constituido por la interacción de los diversos servicios ambientales que prestan los diversos elementos de base que lo integran. Por tanto, la existencia del derecho a un medio ambiente adecuado supone que el derecho, correlativamente, imponga a los titulares de los elementos de base del ambiente, una serie de obligaciones tendientes a preservar la función que dichos bienes desempeñan y que dan lugar a la formación de un bien jurídico de superior envergadura. Sin embargo, si esa obligación de preservar las funciones

ambientales, es decir de prestar los servicios ambientales, se establece a título gratuito,²⁹ los titulares de los bienes ambientales de base estarían asumiendo el costo de una externalidad proveniente del resto de la población, sobre todo, cuando esa función se ve perturbada por impactos ambientales provocados por un uso excesivo de los servicios ambientales o la emisión de contaminación sin control.

Surge entonces la necesidad de que el derecho reconozca la obligación de pago por los servicios ambientales a cambio de la contraprestación del derecho a un medio ambiente adecuado.

4. La tributación como mecanismo

para la asignación de los pagos por servicios ambientales

La política fiscal es el instrumento ideal para la construcción de una economía sustentable por tres razones:³⁰

a) En primer lugar, la imposición de tributos a los sujetos que se benefician del uso de los bienes y servicios ambientales sin pagar por ellos, perjudicando incluso el medio ambiente puede ser medio para impedir la transmisión de responsabilidades del ámbito individual al colectivo, es decir, la generación de externalidades.³¹

b) En segundo lugar, los tributos ambientales pueden fungir como herramientas de control de la contaminación porque al lado de la finalidad recaudatoria tradicional persiguen **una finalidad extra fiscal La finalidad extra fiscal** aconseja, por una parte desalentar a través de impuestos más altos las actividades que repercuten negativamente sobre el ambiente, y por la otra exentar de los tributos establecidos a las actividades más cuidadosas del ambiente. De esta forma, los tributos ambientales son herramientas que permiten revertir la natural tendencia del mercado a generar problemas de contaminación y deterioro del entorno, con lo que se trata de tributos eminentemente no neutrales.³¹

Conferencia de Río, el derecho a un medio ambiente adecuado ya había sido incorporado a las constituciones políticas de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú. En cambio, en otros países, este principio se consagra en la legislación secundaria, como es el caso de México (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 1988). Respecto de esta última véase: Cortiñas-Peláez, León y Martínez Castañón, José Antonio. *Primeras reflexiones de la nueva legislación del equilibrio ecológico y el Valle de México*. En: Serrano-Migallón, F. y Cortiñas-Peláez, L. *Derecho urbano y derecho*. México, UNAM-Acatlán, 1988, pp. 457-498.

27. Como dice Tomás Hutchinson: "Hoy podemos hablar de la existencia al menos, de tres generaciones de derechos: a) la de los derechos individuales; b) la de los derechos sociales y económicos; c) la que se conoce como tercera generación de derechos", el derecho al medio ambiente adecuado pertenece a esta última. Hutchinson, Tomás. *La responsabilidad pública ambiental*. En: Mosset Iturraspe, et al., *Daño ambiental*. Buenos Aires, Rubizal-29 Cull.oni editores, 1999, tomo II, p. 220.

28. La incorporación del concepto ambiente o medio ambiente a las legislaciones nacionales se presenta con posterioridad a la celebración de la Cumbre de Estocolmo, Suecia, celebrada en 1972, fundamentalmente a través del reconocimiento del llamado *derecho a un medio ambiente adecuado* postulado como un derecho humano de la tercera generación, pero una de las críticas más fuertes que se hacen con frecuencia a esta incorporación es que la misma no se acompaña de los instrumentos jurídicos necesarios para hacer efectivo tal derecho. Véase a este respecto: PNUMA/PNUD. *La recepción en los sistemas jurídicos de los países de América Latina y el Caribe de los compromisos asumidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). Propuestas para la colaboración hemisférica*, PNUMA/PNUD, México, 1996, 168 pp. En este sentido coincidimos con Heine cuando señala que la mera existencia de garantías constitucionales no aumenta la protección ambiental. Citado por Alvazzi del Frate, Ana y Norberry, Jennifer. *liounding up: themes and issues*. En: Alvazi del Frate, Ana y Norberry, Jennifer (editores). *Environmental crime, sanctioning strategies and sustainable development*. Roma, Camberra. UNICRI-Australian Institute of Technology, 1993, p. 7.

29. Todos los instrumentos de política ambiental tradicionales, tales como el ordenamiento ecológico del territorio, las áreas naturales protegidas, etc., se han basado en esta idea errónea de la gratuidad de los servicios ambientales, lo cual explica en mucho su fracaso.

30. Brown, Lester, *op. cit.*, pp. 234-52.

31. En este caso la tributación actúa como sanción o castigo.

32. Rosembuj, Tulio. *Fiscalidad ambiental*. En. *Ecotax*, años 1999, no. 39-32, p. 11.

33. Según Brown, 2,500 economistas, incluyendo 8 premios Nobel han propuesto la introducción de un impuesto al carbón para estabilizar el clima, *op. cit.*, pp. 6-7.

c) Finalmente, la tributación puede ser un mecanismo de reparación de daños colectivos debido a que no obstante **finalidad extra fiscal**, el objetivo principal de la tributación es que, por una parte los contaminadores asuman el costo por contaminar y por la otra la administración obtenga recursos adicionales para hacer frente a aquellas situaciones de afectación ambiental que no pueden ser resueltas por quienes contribuyeron a su generación.³⁴ En suma, la tributación ambiental busca no solamente incrementar la recaudación sino fundamentalmente evitar la producción de daños al ambiente y, en todo caso, si éstos se producen, contar con los recursos suficientes para afrontar la restauración.

Así, como dice Bokobo:

la idea de proteger el medio ambiente no por medio de obligaciones-prohibiciones, sino por medio de tributos, supone un cambio de mentalidad en el planteamiento del tema. En efecto, se pasa de un derecho de

pura imposición estatal a un derecho que implica una colaboración y cooperación entre Estado y la sociedad en el sostenimiento del medio ambiente.³⁵

En ese sentido, los tributos ambientales pueden también ser usados para representar el interés de las generaciones futuras en situaciones en donde economistas tradicionales simplemente descuentan el futuro.

Sin embargo, la construcción de un sistema de tributación ambiental como mecanismo para corregir externalidades supone para el Derecho las siguientes tareas:

1. Distinguir entre el bien jurídico medio ambiente y los elementos de base que lo integran,
2. Reconocer los servicios ambientales que ofrecen los bienes ambientales de base,
3. Establecer las reglas para determinar el costo de los servicios ambientales que proporcionan esos elementos, y
4. Reconocer el derecho de los propietarios de los bienes ambientales de base a percibir el pago correspondiente por los servicios prestados.

34. Si los economistas apelan a la nueva neutralidad correctora de externalidades; desde la perspectiva jurídica tributaria puede armonizarse la renovada exigencia de la función o fin extrafiscal del tributo: no se trata sólo de perseguir la modificación de comportamientos que no pretenden desalentar, conforme el dictado constitucional, sino, además obtener los ingresos suficientes para la conservación y/o restauración del daño ambiental. Si bien es cierto que el éxito del tributo ambiental se mediría por su recaudación cero, no es menos cierto que la compatibilización entre la riqueza y el ambiente - desarrollo económico sustentable- impide consignas fundamentalistas: hay un nivel de uso ambiental que soporta la carga contaminante porque de ella depende la supervivencia y crecimiento de la sociedad; es el tributo entre otros, el que puede establecer la graduación de la contribución al gasto público, partiendo de la relación conveniente que el legislador establezca entre capacidad económica/de contaminar y sostenibilidad del bien ambiental, fijando la definición global y colectiva, al servicio del interés general." Rosembuj, Tulio. **Los tributos y la protección del medio ambiente**, Madrid, Marcial Ponds, „ 1995, p. 45.

35. Bokobo, **op. cit.**, p. 28.