

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRIA EN DERECHO FISCAL



Tesis

BREVE ANALISIS DE LA CREACION DEL IMPUESTO
ECOLOGICO A CAUSA DE LA EXTERNALIDAD
NEGATIVA AL MEDIO AMBIENTE

COMO REQUISITO PARA OPTAR AL GRADO DE
MAESTRIA EN CIENCIAS FISCALES

PRESENTA

LIC. CARLOS CHARLES MANZANO
MAT. 849843

ASESOR:

LIC. EUGENIO VALDES ADAMCHIK

SAN NICOLAS DE LOS GARZA, NUEVO LEON
ABRIL 9 DEL 2002

TM

K1

FDYCS

2002

.Ch3



1020147487

Universidad Autónoma de Nuevo León
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
División de Estudios de Postgrado
Maestría en Derecho Fiscal

Tesis

Breve Análisis de la Creación del Impuesto Ecológico a Causa de la Externalidad Negativa
al Medio Ambiente.

Asesor: Lic. Eugenio Valdes Adamchik

Nombre: Lic. Carlos Charles Manzano
Matricula: 849843

San Nicolás de los Garza Nuevo León a 8 de Marzo del 2002

311690

TM
K1
FDYCS
2002
.Ch3.



INDICE

Introducción.....	1
Capítulos.	
I.- Reflexiones en torno a la externalidad negativa al medio ambiente.....	4
II.- Análisis de los problemas al medio ambiente.....	6
III.- Implicaciones fiscales y económicas al derecho ecológico.....	18
IV.- El valor y el costo de los recursos naturales desde el punto de vista económico.....	20
V.- Estímulos fiscales.....	21
VI.- La ecología en el ámbito económico internacional.....	24
VII.- El derecho económico y los recursos del medio ambiente.....	26
VIII. El desarrollo económico sustentable en el medio ambiente desde el punto de vista del derecho fiscal internacional.....	27
IX.- Aspectos relativos al desarrollo de la externalidad negativa al medio ambiente.....	33
X.- Breves antecedentes históricos de la contaminación a causa de la externalidad negativa al ambiente.....	39
XI.- Teorías relativas a la externalidad negativa al medio ambiente.....	41
XII.- La contaminación como un hecho violatorio de los derechos humanos.....	47
XIII.- La defensa jurídica ambiental como resultado de la externalidad negativa al medio ambiente en el derecho comparado.....	53
XIV.- La creación del impuesto ecológico a causa de la externalidad negativa al medio ambiente desde el punto de vista de la política en México.....	62
XV.- Conclusión.....	72
XVI.- Bibliografía.....	76

INTRODUCCION

Este trabajo se realizó pensando en el bienestar del ser humano, en relación con el medio ambiente que nos rodea, estando plenamente consciente de la realidad que nos ofrece el final de un siglo y el principio de otro, en donde compartimos una indiferencia sobre la depredación que sufre el planeta en donde vivimos y específicamente nuestro país. Por eso este estudio va dirigido a todos los hombres y mujeres que en su vida diaria, reflejan en diversas formas el desagradable ambiente que cada día le están heredando a futuras generaciones.

Si bien es cierto que la contaminación va de la mano casi con toda actividad humana, ésta se incrementa cuando da lugar a concentraciones urbanas que traen como consecuencia aglomeraciones humanas, industrias, transporte, etc. Sin embargo, en la actualidad, el problema de la contaminación en nuestro país avanza rápidamente y adquiere manifestaciones alarmantes, ya sea por el crecimiento industrial, comercial o por la extensión territorial que está adquiriendo.

Hace algunos años las zonas contaminadas eran muy reducidas, pero ahora cubren gran parte de nuestro territorio. Si ponemos como ejemplo el área metropolitana de Monterrey, hasta hace muy poco tiempo no se observaba en el cielo la gran mancha que es visible desde la tierra o cuando se viaja en avión y ya casi es imposible encontrar agua que no esté contaminada. Si no hacemos algo para detener el envenenamiento de nuestro planeta, corremos el riesgo de autodestruirnos. Hace poco tiempo eran muy pocos los seres humanos afectados por la contaminación

ambiental, en comparación con los que en estos momentos se ven atacados por este grave mal.

Los políticos, líderes mundiales y de nuestro país, ignoraron los problemas del medio ambiente porque en su tiempo no se manifestaban drásticamente y el destino nos alcanzó, por lo que el pensamiento político debe cambiar radicalmente, ya que al momento de gobernar debe pensarse primero en que el ser humano tenga un buen medio ambiente para vivir.

De lo anterior se desprende que cualquier actividad laboral, al momento de que se autorice por parte del Estado su funcionamiento, así como el cobro de los impuestos que establezcan las leyes respectivas, si de estas actividades se genera un daño para el medio ambiente, deberá por este concepto de externalidad negativa, recaudarse un impuesto especial, ya que el ciudadano común no tiene por qué sufrir las consecuencias negativas del desarrollo. Si bien es cierto que el progreso industrial, agropecuario y otros, traen beneficios económicos y sociales, debemos cuidar que no se sufra en el modo de vivir, ya que de nada serviría un país con mucho ingreso per cápita, si los habitantes pagarán las consecuencias con diversas enfermedades que les restaría su nivel de vida.

El presente trabajo no tiene fines recaudatorios, al contrario, consideramos que una vez que se analice la forma de aplicar este impuesto, estaremos luchando para lograr un México mejor y ayudar a los hombres y mujeres que llevan vidas deterioradas por la externalidad de tanta producción o actividad humana, sin prevención ecológica. El problema de la contaminación debe atacarse planificando el desarrollo

económico y social de México, practicando una política tendiente a combatir la contaminación, imponiendo medidas coercitivas (impuesto para prevenir) en el ámbito industrial, comercial y particular, políticas que favorezcan disminuir las grandes manchas urbanas, favoreciendo las pequeñas poblaciones y apoyando un servicio de transporte público y privado, eficiente y frecuente, todo bajo un mismo ideal, basado en una nueva democracia en el que se le tenga respeto a los derechos del ser humano, en relación con las consecuencias ecológicas.

Por otra parte, mediante esta tesis se propone el establecimiento del impuesto ecológico a causa de la externalidad negativa al medio ambiente, con el fin de que los ingresos obtenidos con motivo de ese impuesto sean aplicados mediante el presupuesto de egresos a programas para evitar la contaminación, o ayudar con estos recursos a las dependencias gubernamentales que se encargan de combatir a los agentes contaminantes. Durante el transcurso de los capítulos a desarrollar, nos encontraremos en el supuesto de analizar cual es la trascendencia de la externalidad negativa al medio ambiente, y el por qué es necesario incluir en nuestra legislación un impuesto ecológico.

REFLEXIONES EN TORNO A LA EXTERNALIDAD NEGATIVA AL MEDIO AMBIENTE

En nuestro país no hay semana en la que no se hable en relación a los altos índices de contaminación o que las amenazas a los recursos naturales valiosos se hayan extendido. Durante los años 2000 y 2001, he observado desde mi punto de vista en los periódicos, radio, televisión, y simplemente transitando alguna calle o avenida de Monterrey, que existe un problema que se presenta en todos los habitantes de nuestro Estado, así como en todas partes de este planeta y que presumiblemente nunca nos percatamos de que la contaminación afecta a todos los individuos y nos causa una externalidad negativa, la cual se presenta como una actividad que afecta a los individuos para mejorar o empeorar, sin que las personas que realizan estas actividades, paguen por esos beneficios o compensen los perjuicios causados. Esto es un grave conflicto para el ser humano, ya que en ningún momento se toma conciencia de que la contaminación es un hecho que afecta a todos los seres vivos de este mundo.

Ahora bien, es importante encontrar una manera de atacar la externalidad negativa al medio ambiente, ya que este es un problema básico que se debe intentar limitar a un pequeño campo de acción. Es difícil pensar que el derecho fiscal pudiera dar una solución a este problema. Sin embargo, se debe precisar que dicha materia puede asegurar a corto o largo plazo una viabilidad económica, a fin de poder establecer programas para el beneficio del ecosistema en que habitamos.

Para ilustrar más detalladamente el problema de la externalidad negativa al medio ambiente, debemos observar que en nuestro país y específicamente alrededor del Estado de Nuevo León, no se ha conseguido por parte de las autoridades reducir los altos índices de contaminación. Sin embargo, esto no indica que únicamente el gobierno tenga responsabilidad en la afección que sufren diariamente los recursos naturales o los diversos ecosistemas en los que habitan diariamente millones de mexicanos.

El argumento que analizaremos nos muestra la importancia de mantener a salvo los recursos ecológicos con los que contamos. Es por ello que mediante la investigación objeto de este tema, debemos ser muy claros en los criterios a desarrollar y considerar los fundamentos jurídicos y los modelos o herramientas intelectuales en el campo del derecho fiscal utilizados en otros países, que tengan como fin evitar la externalidad negativa al medio ambiente. Para combatir esta externalidad que agravia a los individuos no sólo se deben plantear teorías económico políticas; se deben ofrecer planteamientos o recomendaciones jurídicas encaminadas al área del derecho fiscal, puesto que los años han demostrado que los modelos económicos a largo plazo no han ayudado a disminuir el problema de la contaminación; en cambio, el nacimiento de una ley federal que regule un impuesto ecológico en pro del medio ambiente sería de beneficio para México.

ANALISIS DE LOS PROBLEMAS AL MEDIO AMBIENTE

El enfoque que presenta el fenómeno de la contaminación ambiental en nuestro país es diverso, toda vez que existen demasiadas actividades conflictivas y que a razón de éstas se causa un perjuicio al medio ambiente, motivo por el cual es necesario que dentro del campo de la materia fiscal, se presenten soluciones a estos problemas que afectan a la sociedad, a través de la externalidad de la que es objeto el individuo. No obstante lo anterior, se refleja que deben existir compensaciones que sean devengadas por los distintos agentes contaminantes, buscando siempre el mejoramiento en grupo del individuo mexicano inmerso en el ámbito social del país.

Es menester destacar que determinar un método para la resolución de conflictos ambientales no es una tarea fácil, ya que en la actualidad el problema de la contaminación es muy amplio y complicado de medir. Es oportuno aclarar que se debe ser muy específico en la búsqueda de una solución a este problema que ocasiona un daño muy grave al ser humano. En general y no obstante que nuestra investigación está dirigida a las personas que habitan en nuestro país, sobre todo porque las afecciones más importantes a causa de la contaminación lo son la salud en el individuo, como resultado de las emisiones de humo y gases tóxicos, vapor, además de los causados por almacenes y depósitos de residuos nucleares, estaciones de gasolina, las generadoras de electricidad, establecimientos comerciales, aparatos de uso doméstico como el aire acondicionado, las fábricas o industrias, vehículos automotores, aviones o aeronaves y en general todo vehículo de combustión interna, autobuses o

camiones, que circulan en nuestro país así como la estética de las avenidas y carreteras y puntos circunvecinos que son objeto día a día del tránsito pesado, y de la publicidad panorámica que se plasma a través de rótulos en diversos autotransportes públicos y principales avenidas del país, la contaminación auditiva y la extinción de los recursos naturales como la flora y fauna, la radiación, los transgénicos, la alteración de productos agrícolas resultado de bombardearlos con rayos H, y no dejando de mencionar dos de las más comunes como lo son el fumar y el tirar la basura en la vía pública, ya sea caminando o a bordo de un automóvil.

Uno de los factores importantes es que el gobierno busque soluciones dentro de un contexto legal en contra de estos agentes contaminadores del medio ambiente que provocan la externalidad que nos ocupa dentro de nuestra investigación. Sin embargo, dichos agentes contaminantes, a través de sus departamentos legales, han intentado buscar soluciones de manera bilateral a este problema, esto por medio del diálogo y la transacción entre las dos partes, pero dado que las negociaciones no han producido resultados satisfactorios, esto se tendría que arreglar por medio de un litigio, mismo que significaría un costo con cargo al gasto público.

Cabe destacar que uno de los remedios que más influye y que se presenta mediante el derecho común para determinar los perjuicios que causa la contaminación, es el de la interferencia no razonable, que permite una comparación entre estos dos aspectos: 1).- El costo de combatir la contaminación para el contaminador; 2).- El costo para la

víctima de tolerar la contaminación o eliminarla por sí misma.¹ Esto es que generalmente tanto los contaminadores como las víctimas de la contaminación son numerosos y pequeños y sobre todo difíciles de identificar. Es por ello que el intentar una solución mediante la alternativa del litigio significaría un gasto público determinante para el Estado.

Nuestra investigación toma como punto la base de que se requiere la creación de un impuesto ecológico a causa de la externalidad negativa al medio ambiente.

El monopolio, la contaminación, el fraude, el error, la mala administración y otras consecuencias negativas del mercado suelen verse como ocasiones apropiadas para la regulación pública. La contaminación es un grave problema el cual debe resolverse mediante los dos métodos de control público, los cuales son el método de regulación por particulares, y el método de regulación directa o administrativa. Las características esenciales, del método de regulación para particulares son dos: 1).- El método recurre en medida mínima a los funcionarios públicos, jueces y otros servidores públicos judiciales y en alto grado a los ciudadanos, víctimas y abogados; 2).- Los incentivos de la obediencia se crean con la amenaza de tener que compensar a las víctimas por el daño que se les hace al violar las reglas.² En la regulación directa o administrativa se recurre en medida mucho mayor a los funcionarios públicos y trata en

¹ A. Posner Richard, El Análisis Económico del Derecho, Editorial Fondo de Cultura Económica, México Distrito Federal. 1999.

² A. Posner Richard, El Análisis Económico del Derecho, Editorial Fondo de Cultura Económica, México Distrito Federal. 1999.

primer lugar de evitar daños más que compensar a las víctimas. Por consiguiente, podemos mencionar que mediante un juicio legal puede obligarse al contaminador a pagar una compensación a los individuos perjudicados por la contaminación, bajo las leyes federales del aire y el agua limpios; las agencias públicas crean y administran normas destinadas a impedir la emisión de contaminantes en cantidades dañinas.

El problema de la regulación en materia de medio ambiente no se debe atacar desde el punto de vista económico; deben proponerse soluciones jurídicas a través de la esfera del Derecho Fiscal, adminiculándolo a la economía.

En lo tocante a la contaminación, en cierta medida es el mismo que el caso del fraude a los consumidores: la lesión individual puede ser demasiado pequeña para justificar el gasto de litigio para la víctima, pero atendiendo a lo anterior, debemos suponer que no es en lo individual, sino en lo colectivo y es por eso que se deben analizar los tres enfoques reguladores del medio ambiente desde el ámbito jurídico, social y económico, el primero desde el enfoque jurídico; el cual consiste en que la legislatura o una dependencia administrativa prescriba las medidas específicas que el contaminador debe tomar a fin de evitar fuertes sanciones legales. Por ejemplo, podría obligarse a las autoridades municipales a que instalaran un tipo específico de planta de tratamiento de aguas negras, a una fábrica de acero a que agregara la altura de sus chimeneas 15 metros, a los fabricantes de automóviles a que instalaran un dispositivo particular de control de emisiones. Este enfoque requiere que el regulador posea una enorme cantidad de información acerca de los

costos y beneficios de diversos métodos de control de la contaminación. Una observación estrechamente relacionada, es que la especificación del método particular de control de la contaminación desalienta la búsqueda del método más eficiente. En las deliberaciones que se realizan dentro de la legislatura o la dependencia administrativa y que conducen a la formulación de la norma, la industria afectada tiene un incentivo para proponer el método más barato de control de la contaminación, independientemente de su eficacia, y para negar la existencia de instrumentos más costosos (aunque sean más eficientes en términos de la cantidad de contaminación eliminada).³ Una vez adoptada la medida especificada, la industria no tendría incentivos para desarrollar mejores instrumentos, a menos que también resulten más baratos.

Un diferente enfoque es el jurídico, que consiste en establecer el nivel de emisiones de contaminantes que se estime tolerable, obligar a los contaminadores a no exceder tal nivel, bajo pena de prohibición judicial o multa, pero dejando a la industria la elección del método (control de la producción). Este parece un mejor enfoque que el primero, pero ello es engañoso. La empresa contaminadora tratara de minimizar los costos del cumplimiento de la norma de emisión, pero la norma puede ser ineficiente; puede permitir demasiada contaminación, o muy poca desde un punto de vista económico. La solución a este problema seria el empleo del análisis de costo beneficio para determinar la norma, sin embargo esto requeriría que la dependencia tuviera tanta información como la propia empresa acerca de los costos de cumplir diversas normas, lo que

³ A. Posner Richard, El Análisis Económico del Derecho, Editorial Fondo de Cultura Económica, México Distrito Federal. 1999.

eliminaría la principal eficiencia asociada a la especificación del nivel de emisión permitido, en lugar de los instrumentos específicos para el control de la contaminación que la empresa deberá emplear.

Se puede entender que se preferiría fijar una norma de emisión sin tomar en cuenta costos y beneficios, pero en algunos casos no se puede prescindir de éstos. Cuando se intente aplicar la norma, la empresa o la industria sostendrán que el costo del cumplimiento es prohibitivo; es decir, desproporcionado con respecto a los beneficios derivados de la reducción de la contaminación. Tal argumento no puede descartarse a menos que la sociedad desee reducir la contaminación muy por debajo de los niveles eficientes, estando en juego algo más que la eficiencia. Aunque el abatimiento de la contaminación no sea tan costoso que una planta no pueda seguir funcionando económicamente, la limitación elevará los costos de la planta; y el propietario probablemente responderá reduciendo la producción. Esto provocará reducción de empleo y de los ingresos de los trabajadores. Por supuesto, los efectos distributivos serán los mismos independientemente de que la limitación de la contaminación sea o no eficiente.

Una limitación eficiente podría provocar el cierre de una planta; los costos sociales totales de la planta (incluida la contaminación) podrían superar el valor de su producción en cualquier nivel. Sin embargo cuando la regulación es la especificación de una tecnología particular de control

de la contaminación, los intereses distributivos y de la eficiencia intervienen en la decisión reguladora en una etapa más temprana.⁴

Un enfoque desde el punto de vista de la doctrina que ha sido muy favorecido por los economistas es en este caso el impuesto a la contaminación. La tasa del impuesto para cada contaminante se igualaría a los costos sociales estimados de la contaminación resultante; esto distingue al impuesto de una multa que trata de evitar la contaminación, como las sanciones penales habituales. Una empresa sujeta a un impuesto de contaminación compararía sus costos impositivos con los costos de adquirir equipo de control de la contaminación. Si alguna de estas medidas se tradujera en un ahorro neto de impuestos, la empresa la adoptaría; de otro modo, pagaría el impuesto y seguiría contaminando.

Este enfoque es semejante a la responsabilidad de la negligencia estricta, que se presenta cuando el impuesto corresponde a los daños que deben pagarse a las víctimas de la contaminación. Los contaminadores deben pagar tales “daños”, independientemente de que existan o no métodos de control de la contaminación que los impidieran a un costo menor. Esto da a los contaminadores incentivos para buscar y adoptar métodos preventivos de la contaminación justificados por sus costos (incluidos los cambios en el nivel de la actividad tales como el cierre, la reducción de la producción o la reubicación de sus plantas, quizá a otros países menos preocupados por la contaminación), pero no para adoptar un método preventivo cuyo costo sea mayor que su beneficio, en términos de la reducción de los costos sociales de la contaminación.

⁴ Economic Analysis of Environmental Problems (Edwin S. Mills, comp., 1975).

La contaminación estética creada por las latas y botellas de cerveza y de refrescos, tiradas en las carreteras y los parques, resulta difícil de controlar. El costo de la recolección de basura es elevado y el costo de aprehender a los responsables también lo es.

Las multas para quienes tiran basura son fuertes en vista de la baja probabilidad de que se les aprehenda, pero deberían ser mucho mayores. Para tener un efecto disuasivo considerable, debemos considerar que las penas severas pueden ser muy costosas desde el punto de vista social. En los Estados Unidos de América durante algún tiempo se implementó un programa que proponía el establecimiento de contenedores de botellas y latas obligatorios, lo que pareció una atractiva opción.

Mediante este programa se obligaba al distribuidor a hacer que sus clientes depositaran una moneda de cinco o diez centavos por cada recipiente que compren, pero al momento de devolverlo al contenedor, este efectuaba la devolución de los centavos por concepto de depósito; esto pretendió que todos los envases fueran devueltos.

El hecho de que, en principio, cada centavo del impuesto recolectado sea devuelto al contribuyente, es un buen ejemplo de la diferencia entre el uso de los impuestos para aumentar la recaudación y para regular el comportamiento.

El depósito obligatorio hace costoso para el consumidor tirar basura, ya que pierde su depósito si no devuelve el recipiente, pero no genera ingresos para nadie.⁵ El problema básico de este instrumento en Norteamérica, es que no se hacen esfuerzos para estimar el costo de tirar basura y relacionarlo con el nivel del impuesto, que en el caso en comento lo fue el depósito.

Aun los economistas y congresistas republicanos de Norteamérica que simpatizan con las objeciones al intento de monetizar los beneficios de combatir la contaminación, han criticado mucho la Ley del Aire Limpio, el programa más ambicioso del control de contaminación de los Estados Unidos. Entre los aspectos económicamente dudosos del programa algunos de los cuales tienen, sin embargo, explicaciones políticas transparentes se encuentran: 1).- La regulación más estricta de las fuentes de la contaminación del aire ya existentes por oposición a las fuentes nuevas, lo que induce a las empresas a demorar la introducción de tecnologías de producción más limpias; 2).- La política contra la tolerancia de cualquier deterioro de la calidad del aire de las áreas más limpias de los Estados Unidos de América, independientemente de que los costos marginales sociales de la contaminación (sobre todo para la salud) sean mayores en las áreas sucias que en las limpias, y 3) La insistencia en que todas las fuentes contaminantes reduzcan sus emisiones, sin tomar en cuenta la diferencia de los costos marginales de abatimiento entre las fuentes.

⁵ Steven Shavell, "A Model of the Optimal Use of Liability and Safety Regulation".

Toda desgravación fiscal al ingreso, crea incentivos para sustituir actividades que generen la forma del ingreso desgravado y, dependiendo de la riqueza de quienes reciben la forma del ingreso desgravado, podría incrementar la desigualdad. La definición más amplia del ingreso incluiría todas las percepciones pecuniarias y no pecuniarias, no sólo el tiempo libre y otros ingresos no pecuniarios derivados de la producción doméstica, sino también los donativos, los legados y los premios. Si nos interesa sobre todo minimizar los efectos de sustitución de los impuestos al ingreso personal, el tratamiento de los donativos, los legados y los premios como ingreso gravable podría depender de que estas percepciones sean completamente gratuitas o una compensación real del trabajo. ¿El regalo que un padre da a su hijo es una compensación por servicios prestados o esperados, o sólo una expresión de amor (altruismo)? Si es lo primero, debería gravarse, porque de otro modo los hijos podrían verse incluidos a sustituir la producción por la actividad doméstica, debido al tratamiento fiscal diferencial del ingreso derivado de estos empleos alternativos. Si es lo último, la exención del regalo no suscitaría ninguna sustitución en contra del empleo en el mercado, mientras que su gravamen sería una forma peculiarmente costosa de tributación, porque reduciría la utilidad de dos o más personas (el padre y el hijo) a fin de recaudar dinero de una.⁶ Este análisis nos muestra una base analítica para el tratamiento de los regalos que se dan en el curso de una relación comercial como un ingreso, y otros regalos que no se dan como un ingreso.

⁶ A. Posner Richard, *El Análisis Económico del Derecho*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México Distrito Federal. 1999

La ley fiscal de Norteamérica, solía distinguir entre los premios ganados en un concurso (gravables) y otros como el premio Nobel (no gravables). La distinción no tenía sentido y ha sido eliminada. Si se eximieran los premios recibidos en concursos, se induciría a los individuos a preferir participar en concursos por oposición a otras formas de la actividad productiva. No obstante, la exención de las ganancias del premio Nobel y otros honores tendría un efecto similar.

La existencia de estos premios afecta las decisiones de investigación de las personas de profesiones elegibles y aun la elección de profesiones. Aunque sea pequeña la elasticidad de respuesta a los cambios ocurridos en la calidad fiscal de estos premios, este es un argumento a favor de gravarlos fuertemente, no de eximirlos.

A veces la tributación se usa para cambiar la asignación de los recursos o la distribución de la riqueza, pero principalmente se usa para pagar los servicios públicos. Un impuesto recaudatorio eficiente sería aquél en el que el usuario de ese servicio público pague los costos de oportunidad de su uso.

Sin embargo, ello equivaldría a tratar a los servicios públicos como bienes privados, mientras que son públicos precisamente porque se juzga inviable o inconveniente venderlos.

En el caso de algunos servicios públicos, tales como la defensa nacional, los problemas que se presentan como resultado de la prestación de ese servicio, impiden recurrir al mercado para proporcionar la cantidad óptima del servicio⁷: El individuo que se negara a pagar su parte del costo de la defensa nacional, recibiría la misma protección, que quienes pagaron por ella. En el caso de otros servicios públicos, tales como la educación, el que el gobierno proporcione el servicio, se basa primordialmente en la idea de que la renuencia a pagar el costo del servicio no debería privar al individuo de su derecho a usarlo.

Es importante destacar las consideraciones de la eficiencia, las cuales también pesan mucho. La gravación de una actividad genera en quienes se dedican a ella un incentivo para sustituirla por otra menos gravada. Presumiblemente, sin embargo, estas personas estaban empleadas más productivamente en la primera actividad; de otro modo el establecimiento de un impuesto no habría sido necesario para incluirlas a cambiarse a la segunda actividad.

Por desgracia, los esfuerzos que se hagan por minimizar la eficiencia de la asignación de recursos pueden afectar negativamente las metas distributivas de la política fiscal. Por ejemplo, un impuesto federal per capita fijo para todos los adultos tendría mínimos efectos de sustitución, porque el impuesto induciría a algunas personas a emigrar, pero sería muy opresivo para los pobres, a menos que fuese muy bajo, en cuyo caso generaría escasa recaudación.

⁷ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, 1965

IMPLICACIONES FISCALES Y ECONOMICAS AL DERECHO ECOLOGICO

Una vez que se analizaron diversas teorías fiscales y económicas sobre lo que se ha intentado en los últimos años en los Estados Unidos de América para combatir la contaminación desde el punto de vista jurídico económico, es menester hacer hincapié en que el Derecho Ecológico, es el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta humana en relación con la conservación, aprovechamiento y destrucción de los recursos naturales y el ambiente; cuando estas normas rigen la conducta de las nación es a través de acuerdos, tratados o convenciones. Por consiguiente lo ubicamos en el campo de acción de la actividad humana en interés de la comunidad.

La regulación a los problemas ambientales depende del Estado y en este caso de los tres órganos de competencia que regula nuestro sistema jurídico: Federal, Estatal y Municipal.

Desde mi punto de vista, en nuestro país el Derecho Ecológico pertenece al derecho público, en el ramo Administrativo, tendiendo a relacionarse con el Derecho Fiscal, en virtud que las dos ramas buscan optimizar los recursos de la comunidad, para asegurar la satisfacción de las necesidades colectivas consideradas esenciales.

En la Constitución Política de nuestro país se regula el Derecho Ecológico, en su artículo 27 que expresamente refiere que se otorga a la nación la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades

que dicte el interés público, regular el beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población humana, esto es que exista un equilibrio ente los elementos de la economía como lo son la producción, distribución, circulación y consumo de bienes en relación con la ecología.

Es importante que entendamos que la principal afección de la ecología son los contaminantes, es decir, aquellos elementos, sustancias, organismos o energía extraña a un lugar determinado, los cuales siempre tienen un elemento negativo al desempeño sobre la estabilidad o salud de un ecosistema.

También son contaminantes toda materia extraña o sus compuestos o derivados químicos o biológicos, tales como humo o cenizas, gases o bacterias, residuos o desperdicios que al incorporarse o adicionarse al agua, aire o tierra, alteran o modifican sus características naturales, así como toda forma de energía como calor y la radioactividad que al operar sobre los elementos agua, aire o tierra, altera su estado natural.⁸

Cabe destacar que existen diversos tipos de contaminantes como los naturales provenientes del mismo ecosistema sin intervención humana, como pueden ser los gases y cenizas que expiden los volcanes, las chapoteras o fuentes naturales de petróleo crudo, o elementos tóxicos

⁸ Baqueiro Rojas Edgard, Introducción al Derecho Ecologico, Editorial Oxford University Press, México Distrito Federal. 2000.

arrastrados por la erosión causada por los ríos; por sus altas concentraciones en el ambiente, los científicos han intentado adaptar estos contaminantes a dichos ecosistemas atenuando sus efectos negativos.

EL VALOR Y EL COSTO DE LOS RECURSOS NATURALES DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONOMICO

La mayoría de los recursos, atendiendo a las actividades que desempeña el ser humano, tienen un valor fijado, estos en base a su costo de extracción, la oferta y demanda, otros como el suelo, agua y aire son cotizados por su disponibilidad.

El suelo incrementa su costo conforme aumenta la presión demográfica, el desarrollo turístico e industrial, generándose conflictos entre los diversos usos a los que se pueda dedicar un lugar determinado. Otro caso muy importante es el del agua, que había sido fijado o considerado como un recurso mineral en aquellos lugares donde debía ser extraída y transportada, considerándosele un recurso de acceso abierto a las riberas de los cuerpos de agua; mas sin embargo a esto hay que sumar ahora los costos de purificación del agua que tienen las autoridades para con sus plantas potabilizadoras, los cuales, cuando la contaminación proviene de la actividad humana, no deberían ser cubiertos por el usuario de este recurso. Mi opinión es que se le debe cobrar al que contamina, ya que el tratamiento del agua es muy costoso; no obstante lo anterior, es difícil determinar el origen o el agente contaminante que causa un daño a la ecología, motivo por el cual no se sanciona.

ESTIMULOS FISCALES

La Ley en nuestro país otorga estímulos fiscales a las actividades que tiendan a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente. Estos estímulos los pueden solicitar las empresas o industrias que adquieran equipos y control de emisiones, sus fabricantes, aquéllas que dan mantenimiento a los equipos anticontaminantes, las personas que realizan investigaciones de tecnología cuya aplicación disminuya la contaminación atmosférica y las industrias que reubiquen sus instalaciones para evitar la contaminación del aire en zonas urbanas.

Además, la Ley General del Equilibrio Ecológico en su artículo xxxxxx ha establecido algunas medidas para prevenir accidentes por el exceso de contaminantes en la atmósfera, algunas de ellas son las siguientes:

- a) Se promueven cambios en los procesos y en los combustibles;**

- b) Es obligatoria en algunos Estados la verificación periódica de emisiones provenientes de todos los vehículos. En Nuevo León, se implementó un programa de verificación vehicular, no obstante, esto no prospero en su eficiencia para el combate a la contaminación, puesto que no se establecieron reglas estrictas y precisas para el cumplimiento de esa obligación .**

- c) En las licencias de funcionamientos, las industrias deben establecer sus planes de contingencia, es decir, las medidas y acciones que llevarán a cabo en caso de condiciones atmosféricas adversas, fugas, derrumbes, o cualquier hecho que provoque emisiones fuera de control;**
- d) Las normas son más estrictas con las industrias establecidas en zonas críticas;**
- e) La legislación establece altura mínima para las chimeneas de las fuentes fijas, con el propósito de facilitar la dispersión de los contaminantes;**
- f) Para que una industria pueda establecerse requiere de un permiso de uso de suelo con fines industriales.**

La ley establece que antes de dar los dictámenes para el uso de suelo industrial, se deben tomar en cuenta las condiciones topográficas, climatológicas, meteorológicas y áreas habitacionales próximas para asegurar la adecuada dispersión de contaminantes y reducir los riesgos sobre la población; no obstante, sólo algunos Estados manejan esas disposiciones. En las normas ecológicas se dan sugerencias para disminuir el volumen de contaminantes específicos y exigen un adecuado mantenimiento de vehículos y equipos.

En nuestro país se presenta el caso de aplicar sanciones establecidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por la violación de normas para el cuidado del aire consistentes en la multa por el equivalente de veinte a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción, clausura temporal o definitiva, parcial o total, arresto administrativo hasta por 36 horas, además de las sanciones penales que procedan.⁹ En caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta el doble del máximo permitido.

Además se aplicarían suspensiones o revocaciones de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes, así como también el decomiso de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con infracciones relativas a recursos forestales, especies de flora y fauna silvestres o recursos genéticos, lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 171 de la citada ley.

Cuando las emisiones hayan causado daños a terceros, estos tienen el derecho de solicitar a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), un dictamen técnico para tomar las medidas pertinentes, incluida la indemnización por los daños que se hayan causado.

LA ECOLOGIA EN EL AMBITO ECONOMICO INTERNACIONAL

Conforme al artículo 133 de nuestra Constitución Política Mexicana, el Presidente de la República con la aprobación del Senado, ha celebrado varios tratados en materia ecológica a nivel mundial, siendo los más importantes el de la Declaración de Estocolmo, Sobre el Medio Humano, de 1972 y la Declaración del Río Sobre el Medio Ambiente, en el ámbito de la ONU, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, relacionándolo con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En el ámbito internacional existen tratados que tienen fuerza vinculante para con los agentes contaminadores y gobiernos, por los cuales se establece el principio de que el que contamina paga. Es obligación de los miembros de las Naciones Unidas, derivada de la Convención relativa al Derecho del Mar, de establecer en sus leyes la forma de asegurar una pronta indemnización por los daños causados por la contaminación en el medio marino, por particulares o por el mismo Estado. En otras convenciones internacionales también se toma este principio. Referente a este principio concuerdo toda vez que es cierto que aquél que contamina no recibe una multa o sanción, es por ello que este principio sería la base para establecer el impuesto que se propone crear a fin de mejorar el medio ambiente, y esto con motivo de la externalidad

⁹ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Editorial Delma, México, D.F 2001.

causada a los individuos que habitan en el Estado, afectando o perjudicando la salud de éstos.

Es muy complejo el mundo de las relaciones económicas internacionales, debido a que plantea serios problemas a los países y a los nacionales que intervienen con motivo de los diversos intercambios culturales y económicos. Pero dentro de estos problemas está el de la contaminación y el cual día a día tiende a incrementarse, debido a la casi nula existencia de leyes que protejan el ambiente entre las naciones en vías de desarrollo, exportadoras de materias primas e insumos básicos, y los países altamente desarrollados, exportadores de artículos manufacturados, capitales y tecnología.¹⁰

El planteamiento dentro del cual se desarrolla la externalidad negativa al medio ambiente, se relaciona de una forma importante con el Derecho Fiscal, porque mi criterio se basa en que el fundamento teórico del impuesto a la ecología a causa de la externalidad negativa al medio ambiente, pudiera ser una de las soluciones más viables para resolver este problema. También debe determinarse este impuesto de una forma que presente beneficios al medio ambiente y una carga tributaria para el contribuyente contaminador. Esto en un ámbito importante de relaciones entre las naciones denominadas desarrolladas y los países del tercer mundo o en vías de desarrollo, a fin de que exista una dependencia económica y darse ayuda mutua en materia hacendaria.

¹⁰ Witker Jorge, Introducción al Derecho Económico, Editorial McGraw Hill, México, Distrito Federal, 2000.

EL DERECHO ECONOMICO Y LOS RECURSOS DEL MEDIO AMBIENTE

La política económica y sus dispositivos jurídicos instrumentales actúan en un espacio territorial determinado, incidiendo en gran medida en la riqueza y la pobreza en México. La desigualdad y la distribución a nivel mundial de los recursos naturales del medio ambiente ha sido un factor determinante en la economía del país.

Dentro de los elementos que integran la naturaleza, deben individualizarse aquéllos que realmente se consideran recursos naturales, o sea las riquezas o fenómenos de orden físico que se usan o pueden satisfacer necesidades de la sociedad.

En los últimos tiempos la protección jurídica de los recursos naturales ha sido preocupación constante de los Estados, máxime que cuando el desarrollo científico y tecnológico permite al hombre explotar su entorno natural, devienen seriamente los problemas relativos a la protección del ambiente.

En el área del derecho económico existen varios principios que reglamentan y conforman áreas sustanciales de esta rama, como el derecho que tiene el ser humano a la vida, pero qué pasaría si dejan de existir las condiciones ambientales necesarias para que el hombre pueda seguir viviendo sobre este planeta. Cabe destacar que esto es por lo que debe iniciarse un estudio con base en el derecho fiscal, con el fin de

regular estos aspectos en los que se reitera el daño social causado por la externalidad negativa al medio ambiente.

Es importante reiterar la necesidad de un mayor control de los recursos naturales a efecto de mejorar el medio ambiente.

EL DESARROLLO ECONOMICO SUSTENTABLE EN EL MEDIO AMBIENTE DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO FISCAL INTERNACIONAL

En 1980 nace la estrategia mundial para la conservación de la naturaleza perteneciente a las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y que trata de conciliar el desarrollo económico con la conservación y protección de los recursos naturales. El primer documento internacional que reconoce este concepto es el Informe de Bruntland, que consideraba al desarrollo sustentable como aquél que debía cumplir con las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras.

Con lo anteriormente expuesto, es importante aclarar que el desarrollo económico sustentable sólo debe entenderse como el proceso que señala restricciones más importantes a la explotación de los recursos y a la orientación o políticas implementadas contra la contaminación. El reconocimiento de que los países dependen de recursos naturales para su desarrollo, nos presenta el planteamiento de cuál es la finalidad de que atenten contra su renovabilidad; no obstante lo anterior deben establecerse leyes que regulen dichas actividades.

El contenido básico del desarrollo sustentable es de un uso muy común, esto es, que está integrado por un mundo de principios orientadores para hacer frente al desafío de diseñar un futuro racional, estable y equitativo.¹¹ El desarrollo sustentable compatibiliza con las necesidades y aspiraciones sociales y económicas indispensables para el desarrollo actual de México. Esto a fin de que nuestro país sufra una transformación hacia una mayor conciencia ecológica, utilizando el campo de la economía y soportado jurídicamente por el Derecho Fiscal.

Se ha comentado en los últimos años el tema del desarrollo económico sustentable; no obstante se han realizado también análisis vinculados a la equidad y al desarrollo tecnológico del crecimiento económico y al patrón del consumo asociado al modelo de desarrollo, todo esto dentro del campo de desarrollo, aunado a la actividad productiva actual y a una mejor perspectiva económica, lo cual hasta la fecha aún no es suficiente. La preservación del medio ambiente; así como, la diversidad de los derechos de los pueblos indígenas, la agricultura sustentable y las tecnologías limpias, aparecen como objetivos compatibles con la ambientalización de la economía del mercado y la internacionalización de las externalidades como una actividad que afecta a los individuos para mejorar o empeorar, los valores ambientales transformados en capital natural y humano, sin que estas personas paguen por esos beneficios o sean compensados por esos perjuicios, en los documentos oficiales sobre el desarrollo sustentable se plasman tres objetivos generales:

a).- Mantener los procesos ecológicos y los niveles vitales de los cuales depende la supervivencia y el desarrollo humano;

b).- Preservar la diversidad genética de los seres vivos en general y;

c).- Asegurar el aprovechamiento sostenido de las especies de los ecosistemas.

En la Constitución Política de nuestro país se manejan varios principios que coinciden con los aspectos políticos económicos del Estado; por ende se regula:

1.- El derecho a la protección en sí de los recursos naturales (reservas hidroeléctricas, parques nacionales o monumentos naturales y reservas de tierra);

2.- El derecho de un aprovechamiento racional de los recursos naturales mediante instituciones pertenecientes a la rama del derecho administrativo, tal es el caso de las licencias, permisos, concesiones y limitaciones por parte de la administración pública municipal.

3.- El ejercicio de facultades de policía administrativa que fomenta y controla actividades económicas en relación con los recursos naturales.

¹¹ Witker Jorge, Introducción al Derecho Económico, Editorial McGraw Hill, México, Distrito Federal, 1998.

Todos aquellos recursos renovables y no renovables se inscriben directamente en el ámbito del derecho económico y su importancia se reitera es estratégica. La importancia que se presenta en los ordenamientos constitucionales en México, es que se han ido incorporando a sus sectores públicos los recursos naturales de importancia trascendental para el Estado, sin embargo las empresas nacionales y extranjeras dominantes han ofrecido una fuerte resistencia, siendo algunos de estos recursos aquellos como la energía, petróleo y recursos minerales, de los cuales sólo unos cuantos son importantes contaminadores del ambiente, cuando no existe una adecuada regulación.

Es menester comentar que el tema que abordamos se debe utilizar como un instrumento para el cambio social, a fin de proteger el medio ambiente de los distintos agentes contaminadores, impulsando fuertemente la ecología con justicia y equidad.

Es por ello que en nuestro país se debe buscar una política jurídico fiscal, que tenga por objetivo el resolver los problemas ambientales, estudie y sistematice los instrumentos técnicos y de control, a fin de crear un impuesto con las características que nos establece la Constitución Política Federal, adminiculando las hipótesis mediante las cuales el contribuyente resulta perjudicado por esa externalidad negativa al medio ambiente en donde se encuentra.

Aclarado lo anterior, es importante señalar el papel que ocupa el intervencionismo estatal en la sociedad y la relación que tiene para con el medio ambiente, esto es que se ejecute una política económica con base a las necesidades sociales ilimitadas frente a recursos materiales escasos.

Este intervencionismo debe ser mínimo pero planificado, exigiendo normas legales, administrativas y económicas, dando al derecho fiscal una función hegemónica confundiéndolo con el derecho de planificación.

No se deben tomar como acciones estrictamente individualistas, sino en beneficio de los intereses públicos colectivos.

En esta investigación ha sido fundamental la economía como materia reguladora del derecho fiscal; mas sin embargo es importante reiterar que se deben seguir la eficiencia y la equidad a fin de construir una sociedad mejor, utilizando el derecho fiscal y la economía como guardianes del medio ambiente.

Mi opinión es que debe prevalecer la equidad y la justicia sobre la eficiencia y el mercado cuando lo que se pone en juego es la autonomía, la salud y la dignidad de las personas. Reiteramos que la externalidad se presenta como un perjuicio, siendo importante ajustar un impuesto para que aquéllos que contaminan, sean capaces de mejorar el ambiente a través del pago del mismo.

El crecimiento de la contaminación en México es alarmante, y esto debe constituir un hecho por demás importante para el derecho fiscal, ya que este problema es un signo característico de que no se está cumpliendo con la hipótesis que impone el artículo 27 Constitucional, el cual establece los principios referentes a la regulación y beneficio social, conservación y desarrollo equilibrado del país, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población humana, lo cual nos indica que el Estado debe propiciar las condiciones económicas favorables para que una sociedad pueda desarrollarse.

Con fundamento en lo comentado en el párrafo anterior, podría existir un criterio doctrinal en contrario, el cual consiste en que el Estado no debe exigir el pago de determinadas contribuciones, puesto que los servicios públicos ofrecidos por las autoridades en nuestro país no son adecuados, dando esto un fundamento al contribuyente para no pagar esa contribución, argumento que resulta ineficiente e inconstante y desde mi punto de vista es incorrecto, dado que el impuesto objeto de la presente investigación tiene como fundamento el establecer una carga tributaria al contribuyente que contamine, no sólo como una sanción o multa, sino como una verdadera contribución, la cual contará con los elementos necesarios para establecer la carga tributaria consistentes en el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago.

Se propone la aplicación de este ingreso al gasto público, para posteriormente dirigirlo a programas presupuestales destinados a combatir la contaminación, así como también a tener una mayor conciencia ecológica.

ASPECTOS RELATIVOS AL DESARROLLO DE LA EXTERNALIDAD NEGATIVA AL MEDIO AMBIENTE

Durante miles de años, el homo sapiens, no se preocupó por los problemas ecológicos, simplemente los causó. Todo esto ocurrió en las ciudades cuando existían pocos vehículos y mínima población, lo cual no era alarmante pues sobraban los recursos naturales. Fue entonces cuando se da la revolución industrial, se multiplicaron los automotores y los tranvías, se construyeron aviones, así como miles de campesinos azotados por la pobreza y carencia de recursos económicos, se concentraron en las grandes urbes, razón por la cual aumentó la contaminación y se perjudicó gravemente a la atmósfera, creándose el smog.

Cada nación ha respondido en la medida de sus posibilidades a este imperativo categórico de la historia. Aquí en México, específicamente desde 1971, se cuenta con leyes en materia ambiental tales como la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, y con dos Reglamentos que le son relativos: el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos y el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas.

En el año de 1992 se estableció la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su reglamento, administrados a las siguientes leyes y reglamentos de observancia general como: La Ley

Ambiental del Distrito Federal y correspondiente reglamento, Reglamento Interno de la Comisión Ambiental Metropolitana, Reglamento para la Protección del Ambiente Contra la Contaminación Originada por la Emisión del Ruido, Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos, Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental, Reglamento de la Ley Forestal, Reglamento Interior del Consejo Técnico Forestal, Reglamento Interno de la Comisión Nacional Forestal y Reglamento de Parques Nacionales e Internacionales. Actualmente es necesario que tanto las leyes como los reglamentos, se ajusten a las circunstancias nacionales contemporáneas.

Pero para una administración eficiente en materia ambiental, es necesario reformar los aspectos jurídicos que las autoridades ambientales manejan actualmente, no sólo imponiendo más multas y aplicando elevadas sanciones. Debemos crear un impuesto ecológico que genere una lucha constante y determinante contra el agente contaminador que causó diversos perjuicios a otros seres vivos y a los recursos naturales, para que ese ingreso obtenido pase a beneficiar al medio ambiente que ha sido degradado.

La contaminación ambiental es uno de los aspectos más negativos de la problemática del hombre moderno, junto con la explosión demográfica y el uso irracional de los recursos naturales, entrañando una grave amenaza de dimensiones incalculables para el género humano.

Considero que la vida cotidiana que se presenta a nuestro alrededor ya no está en óptimas condiciones en lo que se refiere a la cuestión ambiental, ya que si observamos el entorno que nos rodea, no dejaremos de percibir humos, polvos, ruidos, vibraciones, hacinamiento, suciedad, degradación, enfermedades, agua plagada de inmundicias y un paisaje urbano y rural que se deteriora por el transcurso del tiempo. La contaminación y los perjuicios al ambiente son los enemigos del medio ambiente.

En mi opinión, el problema es que el aparato gubernamental considera más importantes otros problemas que afectan al país y que consideran de mayor adversidad, como la crisis de confianza en los dirigentes políticos; la inflación; la recesión; la variación violenta de los precios de los energéticos tradicionales, como el petróleo; y el desplome mundial de la producción agropecuaria; la reordenación de ese sector de la producción; el hambre; la enfermedad y las guerras, como en los tiempos actuales, donde existe el riesgo de la utilización de bombas química o biológica, lo cual perjudicaría gravemente la integridad del ser humano, de los recursos naturales y de los ecosistemas.

Durante los años de 1970 a 1976 el Gobierno Federal, ante la degradación de los sistemas ecológicos, sentó bases jurídicas y operativas para combatir y mejorar el medio.

Fue creada en ese entonces dentro de la estructura de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que en ese entonces era la autoridad federal de más alta jerarquía facultada para intervenir en cuestiones de contaminación ambiental con competencia para normar, coordinar y ejecutar programas específicos, la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, la cual fue establecida tomando como base las experiencias de los Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra, Francia, Alemania Occidental y Japón en cuanto a las funciones que se les delegaban a distintas dependencias gubernamentales en materia ambiental, independientemente del apoyo presupuestal otorgado.

La Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente sostenía el criterio en cuanto a revisar y afinar los propósitos y las acciones de toda esa organización, mejorar y ahondar en las investigaciones científicas y técnicas, perfeccionando de ese modo los sistemas de evaluación en cuanto desarrollo tecnológico e industrial del país.

Pero al comenzar sus labores dicha Subsecretaría en 1972, se le dificultó el aplicar las leyes ambientales y reglamentos que contaban con vigencia en ese entonces, específicamente la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y el Reglamento sobre Humos y Polvos, por lo que dentro del periodo de 1972 a 1976, se dedicó principalmente a la planeación, modificación y ampliación o reubicación

de la planta industrial mexicana, para abatir y controlar las emisiones de humo hasta los rangos permitidos por el Reglamento sobre Humos y Polvos.

Conjuntamente con las secretarías de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, auspició la importación del equipo anticontaminante que no se fabricaba en nuestro país, impulsando al mismo tiempo la industria mexicana para elaborar ese equipo en territorio nacional.

Por consiguiente, la Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente consideró que lo verdaderamente revolucionario, era abatir la contaminación ambiental sin detener el proceso de industrialización de nuestro país, lo cual fue considerado como un error en las facultades y atribuciones de esa Subsecretaría.

Fue entonces cuando se presentó el fenómeno de la industrialización, el cual ha dejado en materia ambiental durante los últimos años, una estela de polvo, enfermedad y pobreza, que afecta y degrada a la ecología y a los seres humanos en su salud y bienes, así como en el desenvolvimiento de otras actividades tanto ganaderas como agropecuarias.

Es por tal motivo que surgieron una diversidad de teorías referentes a los procesos de industrialización en un país, destacando la que considero una de las más importantes en este ramo, la llamada “uso del ambiente”, la cual consiste en un compromiso que se establecía entre el industrial y la comunidad aledaña, comprometida con la tierra de donde se extrae la materia prima y en donde se realiza el proceso industrial.¹²

Esto es que el empresario ha de recibir la seguridad de llevar a feliz término su actividad que le permitirá cierta tolerancia, cuando su planta industrial o su tecnología anticontaminante fallen o estén en proceso de mantenimiento y que inevitablemente contamine la atmósfera, las aguas o el suelo, por un periodo mínimo compatible con la reparación de su equipo.

Pero como contrapartida, el empresario planea distribuir las ganancias obtenidas de la distribución mediante un fideicomiso, el cual tendrá la finalidad de beneficiar al medio ambiente y de este modo propiciar una alternativa a los problemas que ocasiona, pero con objetivos de gran alcance. Mediante esta teoría, tanto el gobierno federal como los municipios creyeron que habían logrado fortalecer el crecimiento económico destinado a proyectos ambientales, caso que en mi opinión es incorrecta, ya que como es de apreciarse desde el punto de vista jurídico, la creación de un impuesto que grave al agente contaminante es resultado de la externalidad negativa al medio ambiente, destinándose los ingresos, producto de ese impuesto al gasto público.

¹² Derecho de Protección al Ambiente, Sergio Salomón Zarkin Cortés, Editorial Porrúa, México, D.F. 2000.

BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CONTAMINACIÓN A CAUSA DE LA EXTERNALIDAD NEGATIVA AL AMBIENTE

La contaminación ambiental es un grave problema que ha existido en diversos grados desde antes de la aparición del hombre sobre el planeta. Esto porque una gran cantidad de gases tóxicos debieron haber permanecido en la atmósfera hace aproximadamente 500 millones de años, ya que los científicos han encontrado evidencias de que los gases, los humos y polvos así expelidos, contaminaron la hidrosfera y la atmósfera prehistóricas, provocando la extinción de numerosas especies de flora y fauna que se han dejado en la litosfera.

Por su parte, el hombre primitivo no sólo contaminó su ambiente desde que apareció en la tierra, sino que propició el deterioro y la degradación de los sistemas ecológicos. Ahora bien, durante el transcurso del tiempo, la tierra se fue transformando y se hizo propicia para la agricultura, lo que permitió la sedentarización del hombre y el comienzo de su desarrollo cultural. Durante los últimos años el ser humano ha modificado en su mayoría los ecosistemas y en muchos casos ha puesto en grave predicamento el equilibrio de los ciclos naturales, perjudicando de manera irreversible el medio ambiente.

La contaminación tiene su origen en numerosas causas negativas al ambiente y, si bien puede decirse que siempre ha existido, los niveles que alcanza en la actualidad hacen peligrar la capacidad de la biósfera para soportar y propiciar la vida. La contaminación ambiental, es definida por

diversas leyes como toda materia o sustancia, sus combinaciones o compuestos y derivados químicos o biológicos, tales como humos, polvos, gases, cenizas, bacterias, residuos, desperdicios y cualesquiera otros que, al incorporarse o adicionarse al aire, agua o tierra, pueden alterar o modificar sus características naturales o las del ambiente; así como toda forma de energía, como el calor, la radioactividad y los ruidos, que al operar sobre el aire, el agua o la tierra, altere su estado normal. Por otra parte se entiende por contaminación, la presencia en el medio ambiente de uno o más contaminantes o cualquiera combinación de ellos que perjudique o molesten la vida, la salud y el bienestar humano, la flora y la fauna, o degrade la calidad del aire, del agua, de la tierra, de los bienes y de los recursos de la nación en general o de los particulares. En los últimos años, la contaminación que ha padecido nuestro planeta ha originado que se publiquen diversos documentos en los que se tocan métodos de lucha contra la contaminación, pero primordialmente todos han sido desde un punto vista económico y científico, dejándose a un lado el punto de vista jurídico. En general puede decirse que la degradación ambiental en nuestro mundo se originó después de la revolución industrial, esto a consecuencia del hacinamiento urbano y la expansión demográfica, revelando sus primeros síntomas negativos al aumentar los niveles de contaminación en zonas específicas de los grandes centros de población importantes. Esto empezó a provocar la pérdida del equilibrio natural, que permite la reposición del medio ambiente de forma natural, dándose primordialmente primero en Europa Continental y posteriormente en los Estados Unidos de América.

Lógicamente esto continuó con el uso creciente de los automóviles, dando como resultado el ruido urbano, la adición de grasas y aceites a los drenajes de las ciudades importantes en nuestro continente como los Angeles, New York, ambas en los Estados Unidos de América, México Distrito Federal, Río de Janeiro en Brasil y Buenos Aires en Argentina.

TEORIAS RELATIVAS A LA EXTERNALIDAD NEGATIVA AL MEDIO AMBIENTE

El medio ambiente siempre ha sido tomado en cuenta dentro de las ciencias sociales como una materia de poca importancia, esto desde mi punto de vista. Cuando inicié esta investigación, me propuse analizar las teorías que se originan en el mundo por algunos especialistas de las ciencias y en especial en lo relativo al enfoque jurídico. Sin embargo, al empezar a conocer estos puntos de vista, observé que todos son originados por economistas. Aunado a lo anterior en el siglo XX o XIX nació la teoría relativa al desarrollo sustentable; objeto de estudio en un capítulo anterior. El primero y principal antecedente que pudimos encontrar es el de los fisiocráticos, esto en el siglo XVII, en cual tuvo como resultado en su aplicación que los recursos naturales fueran abandonados como factores de valor, en virtud de que no existía propiedad exclusiva sobre ellos.

En 1920 surge la teoría de la economía del bienestar y los estudios de los costos sociales, las externalidades y la dinámica económica. Este estudio es de vital importancia en esta tesis porque es el fundamento de apoyo en la perspectiva al tema que nos ocupa.

Dicha teoría propone una forma de medir el ingreso nacional que incluyera aquellos bienes o males sociales no incluidos en las transacciones monetarias, lo que originó una contribución denominada genéricamente como impuesto “pigouviano”, el antecedente de mayor relevancia de los impuestos ambientales en todo el mundo.¹³

En tal orden de ideas, para corregir los daños que se ocasionan al medio ambiente por parte de un agente contaminador, se propuso el cobro de dicha compensación, es decir, el impuesto pigouviano.

Otros antecedentes que conforman las teorías relativas a la externalidad negativa, las formularon Hicks, y Samuelson y que integran la escuela de New Welfare Economics, que plantea la teoría del enfoque de la función del bienestar social o de la compensación.

Mas sin embargo, durante los años 30, Hotelling y Hicks trabajaron en relación a los recursos agotables o no renovables y formaron un plan que tuviera como objetivo la sustentabilidad del medio ambiente como resultado de una inversión económica. De todas estas corrientes incluyendo la New Welfare Economics, resultó como consecuencia la teoría de la imposibilidad, también denominada “second best”, la cual consistía en pagar a la sociedad de manera económica los resultados de que fuera objeto el medio ambiente cuando se le causare un daño.

¹³ Fiscalidad y Medio Ambiente en México, Aimeé Figueroa Neri, Editorial Porrúa, México, D.F. 2000.

En 1960 el economista Ronald Coase, atacó la teoría de los impuestos pigouvianos, tomando como principal argumento la competencia perfecta, los costos sociales y los privados, negando la necesidad de la intervención estatal para dar una solución transparente en materia de ingresos y sugiriendo que no es óptimo crear impuestos al medio ambiente. Esta teoría en la actualidad se conoce como teorema de Coase. Tales argumentos muestran una clara tendencia económica que tiene como fin favorecer a las empresas multinacionales y específicamente a las que causan un grave perjuicio al medio ambiente. Tal es el caso de la fábrica que genera graves emisiones de gases y ruido, y que a su alrededor se encuentran edificios departamentales y casas habitación, en cuyo caso el teorema de Coase plantea como una solución importante el traslado de la fábrica como foco de contaminación a un lugar donde no se perjudique a los habitantes, esto es un lugar fuera de la urbe.¹⁴

Pero cuando inicié el estudio de esta teoría, analicé que el impuesto pigouviano es la base fundamental de esta tesis, puesto que es el antecedente más importante para proponer la creación de un impuesto ecológico. Esto tiene una mayor trascendencia en la actualidad, ya que la solución que plantean los impuestos pigouvianos es solamente responsabilizar al dueño de la empresa de los perjuicios que ésta causa al medio ambiente, imponiéndole una carga en términos monetarios. Ahora bien, aquí es donde surgen las distorsiones a las críticas de Coase y de los demás autores, puesto que en mi opinión los avances aportados por Coase mediante su teorema complementa la solución a los impuestos

¹⁴ Coase Ronald, The problem of social cost, Editorial Journal of law and economics, U.S.A. 1960.

pigouvianos, ya que, en términos de impuestos, éstos se deben calcular de una manera muy precisa. Mi teoría es que el impuesto debe ser igual al daño causado en general por todos los agentes contaminadores, es decir, una tasa igual para todos los causantes en base a la externalidad negativa al medio ambiente, proponiendo que el producto obtenido de ese impuesto sea enfocado al gasto público y específicamente en base al siguiente criterio jurisprudencial de nuestro más alto Tribunal.

“GASTO PUBLICO ESPECIAL, DESTINO DE IMPUESTOS. NO ES VIOLATORIO DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL”.-El artículo 31 de la Constitución Federal establece en su fracción IV una obligación a cargo de los particulares, mediante el pago de impuestos que deben satisfacer dos requisitos: los de proporcionalidad y equidad, determinados en ley expresa. Esa obligación tiene como objeto el de la satisfacción de los gastos públicos que el Estado debe de cubrir en beneficio de la colectividad. La interpretación del citado precepto constitucional debe de superarse, porque el señalamiento de que con los impuestos deban cubrirse los gastos públicos no constituye una prohibición para que los tributos se destinen, desde su origen, por disposición de las legislaturas, a cubrir un gasto especial, cualquiera que sea la forma en que el mismo se fije o distribuya por el legislador o por la autoridad administrativa que formule el presupuesto de egresos, siempre que éste sea en beneficio de la colectividad. Si alguna prohibición contiene el precepto, no es otra cosa que la de que los impuestos se destinen a fines diferentes a los del gasto público. *“AR 3526/52, Guadalupe Mendoza, 8 de julio de 1975, unanimidad 17 votos; ponente Abel Huitron, Séptima época, Volumen 79 primera parte, pagina 19. Precedente AR 875/69, Luis Manuel Rojas, 5 de Septiembre de 1972, unanimidad 19 votos, ponente Euquerio Guerrero López, Séptima época, volumen 79, primera parte, pagina 19. Precedentes que han integrado jurisprudencia 1969-1985, Tribunal Pleno, SJF, Séptima época, 1986, pagina 408”*.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido un criterio jurisprudencial contraviniendo la disposición establecida en la constitución respecto la creación e imposición de contribuciones con fines

extrafiscales, ya que conforme lo establecido en el artículo 31, fracción IV, las contribuciones que se tienen que pagar deben ser para satisfacer los gastos públicos de la Federación, Estados, Municipios. Criterio que se transcribe a continuación y a la letra reza:

“IMPUESTO. FINES EXTRAFISCALES” Además del propósito recaudatorio para sufragar el gasto público de la Federación Estados y Municipios, los impuestos pueden servir implícitamente como instrumentos eficaces de la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar, orientando y encauzando, alentando o desalentando ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no, para el desarrollo armónico del país, mientras no se violen los principios constitucionales rectores de los tributos. *AR 8788/83, Juan Antonio Dorado González y otra, 18 de Agosto de 1988. Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en pleno, por unanimidad 17 votos de los ministros: López Contreras, Cuevas Mantecon, Alba Leyva, Castañon León, Fernández Doblado, Adato Green, Rodríguez Roldan, Martinez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martinez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero Schmill Ordóñez, y Presidente Del Río Rodríguez, Ponente Juan Díaz Romero, ausentes los ministros: De Silva Nava, Azuela Guitron y Pavón Vasconcelos, por estar practicando visitas de inspección, y Díaz Infante, por disfrutar de licencia; Secretario Pablo V Monroy Gómez. Precedente: AR 548/58, Glendon E. Robertson, 7 de Marzo de 1974, unanimidad de 16 votos, Ponente Alberto Jiménez Castro, Séptima época, volumen 63, primera parte, pagina 31. Informe 1988, Suprema Corte de Justicia de la Nación, primera parte, Pleno México, 1988, Pagina 834.*

Es importante aplicar esos ingresos a acciones tendientes a propiciar una mejora al medio ambiente o en sistemas preventivos para impedir los daños ecológicos, también que las dependencias gubernamentales encargadas de salvaguardar el medio ambiente, como la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), puedan con mayor prontitud dictaminar los daños

ecológicos que se causan y prevenir las catástrofes ambientales. Todas estas consideraciones son un problema a tratar primeramente por los órganos legislativos, tanto federales como estatales en nuestro país, y posteriormente establecido dicho sistema jurídico tributario, determinar mediante una ley cómo deben emplearse los recursos, para que en caso de incumplimiento por parte del agente contaminador como sujeto pasivo, o del Estado como sujeto activo, en donde nace una controversia, los tribunales conduzcan con eficiencia un juicio que resuelva la disputa planteada y de esa forma existe una reglamentación administrativa para el mejoramiento del medio ambiente y, además, que existan soluciones alternativas que prevea el derecho fiscal. El problema que se tendría que analizar en un futuro es calcular exactamente el monto del impuesto a cobrar, ya que como de todos los juristas es conocido, los antecedentes económicos deben ser retomados con alteraciones jurídicas importantes para justificar una ley de la trascendencia fiscal, como la que se pretende crear mediante los aspectos teóricos de esta investigación. No obstante que desde mi punto de vista primordialmente este impuesto debe satisfacer los tres requisitos fundamentales, como lo son la proporcionalidad y la equidad, y que los pagos se destinen al gasto público, ya que ante la falta de alguno de estos requisitos, la contribución estaría contraviniendo la Constitución. Para mayor claridad se toma como base la siguiente tesis jurisprudencial, la cual a la letra dice:

“IMPUESTO, DESTINO DE LOS EN RELACION CON LOS OBLIGADOS A PAGARLOS.” De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: primero, que sea proporcional; segundo, que sea equitativo y tercero, que se destine al

pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución, ya que ésta no concedió una facultad omnímota para establecer las exacciones que, a juicio del Estado, fueren convenientes, sino una facultad limitada por esos tres requisitos. *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tesis 541, Página 1000.*

LA CONTAMINACION COMO UN HECHO VIOLATORIO DE LOS DERECHOS HUMANOS

El derecho de protección al ambiente, desde mi punto de vista, no ha sido un arma eficaz contra el combate a la contaminación. Por otra parte, aparentemente el legislador no realizó estudios para solventar los daños causados al medio ambiente; sólo se ocupó de crear leyes que sancionaran a los infractores. Error que en los últimos años nuestro país arrastra en problemas ambientales y el cual afecta al individuo en sus derechos humanos, toda vez que el aparato gubernamental, es sumamente ineficiente en el combate a la contaminación, sin especificar a determinada dependencia u órgano del Estado, exceptuando al Poder Judicial, quien de manera eficiente cumple con la impartición de la justicia. Sin embargo, al no existir leyes que sometan a los agentes contaminates a juicio, esta autoridad se encuentra impedida para conocer del caso que se plantea en esta tesis. Por lo tanto, en ningún momento se encuentra en la hipótesis que nos ocupa de violación a los derechos humanos en materia de contaminación.

Pero en lo referente a las demás dependencias u órganos a nivel federal o estatal, algunos sí se colocan en la hipótesis prevista como de violación a los derechos humanos en lo tocante a daños ambientales;

atendiendo a que según la cuarta generación de derechos humanos, lo principal es el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el cual será proporcionado por la autoridad que según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal o Estatal le confieran a la dependencia correspondiente, al igual que es una obligación de los legisladores federales y locales la creación de normas para cumplir la hipótesis anterior y de esa forma no transgredir los derechos humanos del individuo.

Por consiguiente, tenemos como primer hecho violatorio de los derechos humanos el daño ecológico, el cual tiene la siguiente denotación¹⁵:

- 1.-La alteración al medio ambiente por el cual se ocasionan daños al ecosistema;**
- 2.- Efectuada de manera dolosa o culposa, a través de acciones u omisiones;**
- 3.- Por parte de autoridad o servidor público directamente;**
- 4.- Mediante la autorización o anuencia del servidor público, para que la realice un tercero.**

Entonces podemos entender que según se desprende de la denotación anterior, que no solamente los particulares pueden contaminar el medio ambiente, sino que un funcionario o cualquier servidor público en este país puede actuar como agente contaminante y

¹⁵ Manual de Calificación de Hechos Violatorios a los Derechos Humanos, Editorial Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, D.F. 1995.

causar un agravio al ecosistema en torno al individuo, generándose una violación a los derechos humanos, puesto que la violación a estas normas según mi punto de vista, se causa fundamentalmente por la autoridad. Para mayor abundancia de este capítulo, debemos comprender que el servidor público también es responsable de los problemas al medio ambiente y específicamente está generando una violación a los derechos humanos de las personas de este mundo, ya que dichos derechos son inalienables para cualquier individuo de este mundo, sean o no contemplados en la legislación de ese país.

Durante mi investigación encontré uno de los principales documentos concernientes a derechos humanos en relación con el medio ambiente, tal y como lo es la “Declaración de Estocolmo Sobre el Medio Ambiente Humano.” el cual fue dictado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, atendiendo a la necesidad de un criterio y unos principios comunes que ofrezcan a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el ecosistema, y el cual es transcrito en una de sus partes más importantes y que se adminicula a la creación del impuesto ecológico a causa de la externalidad negativa al medio ambiente. Esta Declaración en lo conducente dice:

“El hombre es a la vez obra y artífice del medio ambiente que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los Derechos Humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma. La

protección y mejoramiento del medio ambiente humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos. Hemos llegado a un momento de la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor solicitud a las consecuencias que puedan tener para el medio ambiente. Por la ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e irreparables al medio ambiente terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar. Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio ambiente más en consonancia con las necesidades y aspiraciones del hombre. Las perspectivas de elevar la calidad del medio ambiente y de crear una vida satisfactoria son grandes. Lo que se necesita es entusiasmo, pero, a la vez, serenidad de ánimo, trabajo afanoso, pero sistemático. Para llegar a la plenitud de su libertad dentro de la naturaleza, el hombre debe aplicar sus conocimientos a forjar, en armonía con ella, un medio ambiente mejor. La defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, de conformidad con ellas.”

Por eso al establecer el impuesto ecológico que es motivo de nuestra investigación, se toma en cuenta no sólo el ingreso por concepto de dicha contribución, sino que es requisito indispensable que también abarque algunos puntos de la declaración de Estocolmo, en virtud de que la finalidad del impuesto es el contribuir al gasto público, el cual es destinado a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

El derecho a un medio ambiente adecuado en México, fue incorporado al texto constitucional como un derecho fundamental reconocido el 28 de junio de 1999, el cual se contempla en el artículo 4º sexto párrafo, de nuestra carta magna y el cual establece a la letra:

“Toda persona tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”

Este dispositivo constitucional nos lleva a establecer que se debe considerar este derecho como subjetivo. Sin embargo, en México no existen mecanismos jurídicos y procesales para tutelar este tipo de derechos. Desde mi punto de vista este derecho implica que exista un medio ambiente adecuado como premisa fundamental para el ejercicio y el cumplimiento de su finalidad. Pero no olvidemos que el bien jurídico a tutelar, es el disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de la colectividad.

Es necesario comprender que independientemente de la ubicación de este derecho en el texto constitucional, al encontrarse en el artículo 4º, dentro del capítulo de garantías individuales, es un principio que fundamenta a otros derechos, o sea, es un principio rector o guía.

Por ello debemos decir que es un derecho humano, el cual ha sido constitucionalizado. Sin embargo, nos encontramos con que a pesar de estar ubicado como tal, en mi opinión no se implementa como una garantía individual, sino que se convierte en un principio rector de la política social y económica, y mientras eso sucede la autoridad transgrede de forma directa los derechos humanos, los cuales la sociedad omite por no conocer cuáles son éstos, ocupándose principalmente de los agentes contaminadores y refiriéndonos a los particulares. Sin embargo, nos percatamos que la autoridad es una maquinaria que diariamente conculca los derechos humanos en materia ambiental. Distinción que en este capítulo es importante hacer, con respecto a los derechos humanos en materia ecológica y que la autoridad hace caso omiso; por lo tanto,

surge la hipótesis de una violación a los derechos humanos de la persona a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

Para finalizar este capítulo en relación a los hechos que son materia de violación a los derechos humanos en cuestiones ambientales, es menester hacer referencia a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ya que en su artículo 1º señala que la ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al medio ambiente en el territorio nacional y a las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Disposiciones de orden público e interés social tienen como finalidad propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

Pero lo que antecede debe complementarse con el dispositivo 15 que a la letra establece lo siguiente¹⁶: *“Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de ésta y otras leyes tomarán las medidas para garantizar ese derecho.”*

Hasta ahora hemos calificado a las autoridades gubernamentales y al Poder Legislativo de ineficaces en la lucha contra la contaminación, así como de ser los principales artífices de la conculcación de los derechos

¹⁶ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Editorial Delma, México, D.F 2001.

humanos en relación con la ecología. Pero esto tal vez no sea consecuencia de la incompetencia de las autoridades, ya que de los diversos ordenamientos que se promulgan en nuestro sistema jurídico mexicano que componen el orden normativo, por más complejos, sofisticados o de vanguardia que éstos sean, evidentemente sus rebasados por la realidad actual; de ahí la intención de proponer en esta tesis un impuesto ecológico como resultado de la externalidad negativa al medio ambiente, siendo el derecho fiscal una herramienta para coadyuvar en la lucha contra la contaminación y, de esa forma, obtener un ingreso destinado a través del gasto público a implementar programas para reducir la contaminación o específicamente se contemple en el Presupuesto de Egresos un rubro para el mejoramiento del medio ambiente o algún instrumento capaz de revertir el fenómeno de la degradación ambiental o la destrucción de los sistemas ecológicos.

Consecuentemente, lo anterior nos obligó a buscar enfoques alternativos como el propuesto en esta investigación, siendo el marco social del derecho fiscal mi punto de referencia para la creación de dicha contribución.

LA DEFENSA JURÍDICA AMBIENTAL COMO RESULTADO DE LA EXTERNALIDAD NEGATIVA AL MEDIO AMBIENTE EN EL DERECHO COMPARADO

Cuando hablamos en relación al derecho comparado, tomamos la referencia de origen tal y como lo fue el derecho romano, parte de un hecho histórico que siempre han adoptado instituciones de otros países

para mejorar las propias o para llenar vacíos en el orden jurídico desde la antigüedad. Un conocido ejemplo es el de los “decemviri legibus scribendis” que viajaron a Atenas a mediados del siglo V A. J. para estudiar las leyes de Solón en la redacción de las doce tablas.

En México se pensaba que el amparo es el modelo para prevenir daños al ambiente y a otros derechos humanos, y no el cobrar indemnizaciones como en los Estados Unidos de América o la imposición de contribuciones ecológicas. Máxime que en el juicio de garantías en el derecho constitucional ambiental, no ha sido perfeccionado por los juristas y por tal motivo en la práctica, desde mi punto de vista, son contadas las demandas interpuestas por los abogados ante los Juzgados de Distrito. Es verdad que la legislación ambiental en todos los países es demasiado ambigua y generalmente difícil de aplicar por los jueces, pues éstos requieren de mayor dosis de “casuismo” para fundar sus sentencias. Por otra parte, la intervención judicial con frecuencia deja lagunas cuando declara improcedente un juicio o tolera daños al ambiente, que escapa a su campo natural de la acción, como aquéllos que derivan de los factores globales, casos los anteriores que son tramitados con cierta frecuencia ante las cortes federales de los Estados Unidos de América.¹⁷ El cumplimiento de las leyes ambientales depende en gran medida de recursos económicos y financieros, de técnicos y de peritos altamente calificados, así como de una administración pública de excelente nivel y con especialidad en ese campo.

¹⁷ El Amparo Colectivo Protector del Derecho al Ambiente y de Otros Derechos Humanos, Lucio Cabrera Acevedo, Editorial Porrúa, México, D.F. 2000.

Por otra parte, veremos casos como el de los Estados Unidos de América, Canadá, Brasil y algunos países de Europa Occidental, en los cuales las medidas adoptadas para evitar la contaminación no es la creación de impuestos ecológicos. En consecuencia, sus ordenamientos jurídicos les permite crear organismos gubernamentales con facultades fiscalizadoras, mediante las cuales vigilan a los agentes contaminadores. Además, una figura de gran importancia actual me parece que son las denominadas “class actions” o acciones colectivas del derecho estadounidense como institución procesal, mismas que permiten a un abogado postulante o, en su caso, a determinada organización no gubernamental, a ejercitar una acción judicial, ya sea para cobrar daños y perjuicios o para impedir la violación de ciertos derechos humanos. En los Estados Unidos de América las “class actions” están establecidas en las Reglas Federales del Procedimiento Civil, aprobadas en el año de 1938 y que sufrieron reformas en 1966, mediante las cuales se adopta la forma de ejercitar esta acción. Debe advertirse que las “class actions” han sido adoptadas también a nivel estatal en la Unión Americana, dictándose sentencias en materia ambiental.¹⁸

Respecto a la externalidad negativa al medio ambiente en Norteamérica, las “class actions” se han convertido en un instrumento fundamental para la protección del ambiente. No obstante, en la práctica el fin es diferente, ya que puede ejercitarse para cobrar daños y perjuicios por la destrucción o envenenamiento del ambiente, lo cual se hace como defensa del consumidor. De igual forma, también procede con el objeto de

¹⁸ Janet Cooper Alexander, An Introduction to Class Actions Procedure in the United States. Principal Investigator, Stanford Law School.

prevenir daños al ambiente, solamente que en este caso no se exigen daños y perjuicios.

Las distintas corrientes doctrinarias asemejan esta última con el Juicio de Amparo, en virtud de que la intención es prevenir y evitar la contaminación. Máxime que el Juicio de Amparo se ejercita contra actos de autoridad y no contra particulares como en este caso los son las “class actions.”

Existen también los denominados “mass torts” o daños masivos, consistentes en reclamaciones individuales contra compañías en general por daños causados por sus productos o por su conducta en los negocios. Éstas pueden ejercitarse en lo individual, pero de una forma más eficiente en lo general, ya que existe un mayor número de lesionados para llegar a un arreglo satisfactorio con el demandado.

En la Provincia de Québec, Canadá, de tradición jurídica francesa, fueron adoptadas las “class actions” con el nombre de “recours collective”, encontrándose establecidas en el Código Procesal Civil de Québec, procedimiento que puede ser interpuesto por cualquier persona física sin necesidad de abogado o también por una agrupación no gubernamental. Tales procedimientos están dirigidos a proteger los derechos humanos en materia ambiental, esto es, el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado así como a disfrutar del paisaje y de la imagen urbana.

En Brasil los problemas ambientales forman parte del derecho difuso, el cual pertenece a una comunidad de personas indeterminadas e indeterminables. Los derechos difusos producen consecuencias en relación a la satisfacción que tiene el individuo con su entorno social. Por consiguiente, cuando a esa persona le es causado un agravio, también la comunidad resulta afectada en su colectividad. En atención a la violación de estos derechos, el sistema brasileño estableció los procedimientos denominados “secundum eventum litis”, los cuales tienen como finalidad la defensa de los derechos difusos. Por ejemplo, cuando un gas tóxico daña a un individuo, se lesiona un derecho difuso, pero también se altera la estabilidad de los vecinos como consecuencia de ese contaminante, motivo por el cual se pierde el derecho a un ambiente sano y adecuado para el desarrollo sostenible del ser humano. Algo muy peculiar es que en ningún caso, hasta el momento, se ha pensado en la creación de un impuesto ecológico para la prevención del deterioro ambiental.

La Constitución de Brasil de 1988 establece que cualquier ciudadano está legitimado para proponer una acción popular que pretenda anular un acto que este enfocado a contaminar.

En algunos países de Europa Occidental todavía no se establecen impuestos al medio ambiente, sino que se crearon instituciones semejantes a las “class actions”, con la finalidad de cobrar daños y perjuicios, olvidando la prevención. Tal es el caso de Francia con la ley “Roger”, la cual faculta a una persona a interponer un juicio civil con el objetivo de

cobrar daños e imponer infracciones.¹⁹ Pero en 1976 y conforme a lo establecido en la ley francesa, se permite que las asociaciones promuevan acciones para la protección del ambiente.

En Italia los distintos órganos de administración pública han otorgado facultades a diversas asociaciones para la defensa del ambiente. Ahora bien, el Consejo Italiano de Estado otorgó legitimidad a los sindicatos para proteger el medio ambiente, por estimar que la ecología es un derecho para los trabajadores.

En 1986 fue dictada en Roma la Ley Sobre las Asociaciones de Protección Ambiental, la cual fue duramente criticada por el Tribunal de Casación, en virtud de que éstas dependían de la autorización del Ministerio del Ambiente para realizar funciones, es decir, este órgano gubernamental controlaba dichas asociaciones, como en la actualidad son Greenpeace e Italia Nostra.

Cabe reiterar que en España, Suiza y Alemania se sigue la tendencia de interponer juicios para la protección al ambiente. En estos países se presenta el supuesto de que una o dos personas pueden demandar a los agentes contaminantes para obtener el resarcimiento de los daños ocasionados. En Alemania a estos juicios se les denomina “verbandsklage” que significa “demanda de protección ambiental”.

¹⁹ Mauro Cappelletti and Bryant Garth, “Acces to justice. Milan, Giuffré Editore, 1978, USA.

En Argentina la Constitución permite a las personas interponer un juicio para la protección ambiental, facultándose al afectado o defensor y a las organizaciones no gubernamentales.

En México el derecho ambiental, desde mi punto de vista, está muy desprotegido, como se comentaba en este capítulo, el Poder Judicial de la Federación y el respectivo de cada Estado, carecen de facultades para intervenir en esta delicada materia, como lo es el ambiente, dado que sólo la legislación y las dependencias gubernamentales tienen la debida injerencia. A pesar de todo, estimo que México por el momento no puede tomar instituciones como las “class actions” u otros juicios europeos para combatir la externalidad negativa al medio ambiente, pues sería necesario reformar casi la totalidad de nuestra legislación. Es urgente la creación de un impuesto a causa de la externalidad negativa al medio ambiente como un método alternativo para combatir este problema. Por otra parte, advertimos que en otros países no existen impuestos que tiendan a mejorar el medio ambiente, debido a que sus procedimientos judiciales arrojan beneficios de gran trascendencia para el desarrollo del medio ambiente; sin necesidad de aplicar contribuciones, El derecho mexicano tiene antecedentes muy diferentes al derecho anglosajón, motivo por el cual no es posible crear en la actualidad instituciones como las “class actions”; sin embargo, es posible la aplicación de un impuesto ecológico como una herramienta para el combate a la contaminación.

En América Latina, desde mi punto de vista, se considera al ambiente como un bien jurídico de interés general y, por ende, asumido como objeto de una responsabilidad pública por la administración, la que

desarrolla unas facultades de control. Por ello recibe una protección constitucional, civil, administrativa, fiscal y penal.

En la Junta de Naciones Unidas celebrada en la ciudad de México del 26 al 28 de Enero del año 2000, fueron sugeridas tres reglas a los jueces y magistrados de los países adheridos a esta Organización, a fin de que resuelvan controversias en materia de medio ambiente, lo que antecede en virtud de que en otros países se manejan los juicios como métodos para la prevención de la ecología. Estas reglas son las siguientes:

1.- Que partan del principio de la responsabilidad objetiva de los causantes de daños ambientales.

2.- En caso de duda sea protegido el ambiente, como en el principio penal de “in dubio pro reo”.

3.- Que exista suplencia de la queja para proteger el ambiente, por ser extremadamente frágil y de gran importancia su defensa.

Sería conveniente explicar que los juzgadores en nuestro país deben tener conocimientos técnicos en materia ambiental. Se deben proponer los impuestos ecológicos en nuestro país con el fin de beneficiar a la colectividad y, de ser posible, eliminar esa externalidad negativa que se presenta en la actualidad.

Las políticas relativas al Medio Ambiente son distintas en Europa y en América, ya que particularmente en las naciones europeas se considera a la Ecología como un conjunto de ecosistemas equilibrados y que son susceptibles de adoptar relaciones directas con los individuos.

En México es clara la distinción entre el Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, considerando en el artículo 27 de la Constitución Política Mexicana en cual se establece la preservación y restauración del Equilibrio Ecológico, también es cierto que en el artículo 73 Constitucional se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes y establecer la concurrencia del Gobierno Federal de los gobiernos de los Estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico. Es menester tomar en cuenta la normativa mexicana que se impone, desde el punto de vista constitucional.

En base a lo anterior, podemos afirmar que el artículo 27 constitucional no surte efectos si no se cumple con la atribución por parte del Congreso de la expedición de leyes en materia Ecológica; es decir, que cuando aparezca el impuesto ecológico en base a la externalidad negativa al medio ambiente, no deben existir lagunas en las áreas sustantivas y adjetivas, con la finalidad de que el contribuyente o agente contaminador cumpla con la obligación fiscal, que se le impone con base en esa contribución.

LA CREACIÓN DEL IMPUESTO ECOLÓGICO A CAUSA DE LA EXTERNALIDAD NEGATIVA AL MEDIO AMBIENTE DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA POLÍTICA EN MEXICO

Tocante a la creación del impuesto ecológico a causa de la externalidad negativa al medio ambiente, es menester hablar del artículo 31, fracción IV, y mediante el cual se establece la obligación de todos los mexicanos de contribuir al gasto público, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Por otra parte debemos efectuar una estrategia a largo plazo en materia de política fiscal ambiental, ello con la intención de retomar un marco jurídico en derecho ambiental, todo esto con la ayuda del derecho fiscal y específicamente en el área de impuestos.

Como consecuencia de que el ser humano es el principal modificador de forma irresponsable de los ecosistemas y destructor de la biodiversidad, no basta la promulgación de leyes punitivas y preventivas, para adecuar las leyes a la realidad jurídica, sino también una modificación a las normas tributarias, exceptuando modelos económicos complejos y aberrantes; debe ser un proceso con el objetivo de revertir el proceso de la contaminación. En México la política ambiental no ha sido muy compleja, pero desde mi punto de vista, el precedente más importante debe sentarse en el sentido de que el Estado asume toda la responsabilidad en el ramo del ambiente. El ciudadano tiene que participar e incorporarse al ecosistema como un protector de éste, pero en caso de incumplimiento debe pagar una contribución.

El derecho de protección al ambiente tiene como finalidad proteger al ambiente y regular los recursos vivos y no vivos, provenientes del medio ambiente. En la creación de estas normas dirigidas a mantener los ecosistemas en equilibrio e impedir su alteración por incidencia del hombre, es fundamental para el manejo del tema no confundir la disciplina del derecho de protección al ambiente y su objeto de estudio, con la ecología, ciencia de la que toma parcialmente sus recomendaciones científicas específicas para tratar de mantener los ecosistemas en equilibrio, y evitar que éstos no sean alterados o dañados de manera irreversible, así como también con el derecho fiscal como sistema de normas jurídicas que, de acuerdo con determinados principios comunes a todas ellas, regula el establecimiento, recaudación y control de los ingresos de derecho público del Estado derivados del ejercicio de su potestad tributaria, además de controlar las relaciones entre el propio Estado y los particulares en su calidad de contribuyentes. Por lo tanto, el criterio a seguir para que se cumplan las características del impuesto es que se precise cuándo, dónde, cómo, y de quién es conveniente hacerlo efectivo, así mismo el conocer cuales son los medios adecuados para verificar el debido y oportuno cumplimiento de las obligaciones respectivas.

El impuesto ecológico debe clasificarse dentro de las contribuciones extrafiscales, que son aquéllas que se establecen para satisfacer necesidades de carácter social, sin olvidar que dichas necesidades se encuentran contempladas dentro del presupuesto de egresos, por ser la ecología un factor fundamental en la existencia de las personas.

El impuesto es la prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas o morales para cubrir el gasto público, y sin que haya para ellas contraprestación o beneficio especial directo o inmediato por parte del Estado.

El economista Adam Smith, en su obra la “Riqueza de las Naciones,” formuló cuatro principios fundamentales en materia de impuestos, los cuales han inspirado las legislaciones actuales y sirven de modelo para la creación del impuesto objeto de esta tesis ²⁰:

a).- El principio de justicia: consiste en que los habitantes de una nación deben de contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus capacidades económicas.

b).- El principio de certidumbre: consiste en que todo impuesto debe poseer fijeza en sus elementos esenciales, para evitar actos arbitrarios por parte de la autoridad, es decir que las contribuciones se deben fijar atendiendo a su objeto, sujeto, base, tasa, época de pago, exenciones, infracciones y sanciones.

c).- El principio de comodidad: mediante el cual todo impuesto debe recaudarse en la época y en la forma en las que es más probable que

²⁰ Carrasco Iriarte Hugo, Derecho Constitucional Fiscal, Editorial Oxford University Press, México Distrito Federal. 2000.

convenga su pago al contribuyente, pero en relación al impuesto ecológico a causa de la externalidad negativa al medio ambiente, su pago tiene que efectuarse de una manera lisa y llana, con el objeto de cumplir cabalmente con dicha contribución en beneficio de la ecología, tomando una verdadera conciencia de contribuyente el agente contaminador, y de esa forma cumplir de manera puntual con la obligación fiscal.

d).- El principio de economía: consiste en que el rendimiento del impuesto debe ser lo mayor posible y para ello, su recaudación no debe ser onerosa.

Según la Constitución Política del país, todo impuesto debe reunir las características de estar establecido en una ley, ser obligatorio y además debe ser proporcional y equitativo. Desde mi punto de vista, la característica de proporcionalidad y equidad se refiere a que el impuesto debe ser establecido atendiendo a la capacidad económica del contribuyente, independientemente de la generalidad y uniformidad que debe tener la contribución, es decir, en base a la capacidad contributiva de las personas a quienes va dirigido.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene un criterio respecto a la proporcionalidad de los impuestos, en el sentido de que las contribuciones no son tributos establecidos en virtud de un derecho superior, sino una contribución que se basa en las cargas de la vida social. Los impuestos deben ser proporcionales a las facultades de los contribuyentes, a las rentas o al capital, según el sistema que se adopte.

Si se trata de impuestos indirectos, el hecho que los causa, es lo que la ley toma en cuenta, y el impuesto debe estar en proporción de la importancia del acto.

En un impuesto ecológico habría que analizar si se aplica el principio de capacidad contributiva o existen otros principios aplicables a este tipo de contribuciones. Podemos decir que la creación del impuesto ecológico a causa de la externalidad negativa al medio ambiente se relaciona con el termino parafiscalidad, que se refiere a la actividad financiera que desarrollan ciertos organismos distintos del Estado, paralelamente a la actividad financiera, contando con características muy peculiares como lo son que la recaudación de ingresos no figure en los presupuestos generales del Estado, que tales ingresos estén afectados de modo concreto a un destino relacionado con el servicio público que origina el tributo parafiscal; el cual en este caso tiene como finalidad mas que la recaudación. Por último, debemos comprender el término de ingresos parafiscales como las prestaciones en dinero establecidas por el Estado conforme a la ley con carácter obligatorio, a favor de organismos con personalidad propia y distinta del Estado, y a cargo de las personas físicas o morales que son usuarios de los servicios o afiliados a esos organismos, y que éstos recaudan y destinan al financiamiento de sus gastos.

La política para la conservación y preservación del medio ambiente es uno de los mayores dilemas que enfrenta nuestro país en la actualidad. Como ya fue comentado en capítulos anteriores, la mayoría de los recursos que a diario resienten los efectos contaminates pertenecen a la

colectividad, por lo que no siempre reciben una tutela jurídica y en caso de disponer de medios expeditos para su defensa, resulta difícil la efectiva protección, o bien las autoridades se reservan para sí el ejercicio de las acciones para la salvaguarda de los derechos relativos al ambiente.

Por otra parte, también debe abordarse el problema de la externalidad según el teorema de Ronald Coase, pues con frecuencia son muchos los agentes involucrados, lo que representa problemas de acción colectiva y de derechos difusos, pues cuando las partes afectadas por las externalidades pueden negociar sin incurrir en costo alguno, el resultado es eficiente, independientemente de quien sea jurídicamente responsable de los daños. Cabe destacar el hecho de que entre menos costoso sea negociar e interactuar en un medio institucional, será más fácil lograr soluciones eficientes y prácticas a los problemas relativos a la externalidad negativa y específicamente en este caso al medio ambiente. Es por ello la importancia de la creación de un impuesto a causa de la externalidad negativa al medio ambiente que tutele eficaz y de manera imparcial, a través de esta contribución, el derecho ambiental de las personas en lo individual y colectivo. Debe aparecer como un instrumento tributario que garantice la equidad en la aplicación del derecho fiscal.

En mi opinión, el derecho fiscal es una herramienta para encauzar, dirigir y hacer efectiva la decisión del Estado, con respecto a la creación de una verdadera política ambiental. Es necesario, para justificar los fines del impuesto ecológico a causa de la externalidad negativa al medio ambiente, considerar primeramente valiosa la ecología y lograr un intercambio entre el bienestar individual por el colectivo.

Pero no sólo la política tiene un papel preponderante dentro de los problemas ambientales, también las ciencias sociales desde sus diversas disciplinas, en este caso la materia relativa al derecho fiscal, han participado en esta labor de combate a la contaminación. Diversos mecanismos e instrumentos jurídicos han sido propuestos para llevar a cabo los objetivos y fines de las políticas ambientales. Es por ello que mi propuesta a través de esta tesis relativa a la creación de un impuesto ecológico a causa de la externalidad negativa al medio ambiente, con el objetivo de que los ingresos recaudados sean aplicados de tal manera que éste preserve las futuras generaciones y, de esa forma, el ser humano pueda aspirar a una alta calidad de vida, obteniendo resultados mediante nuestro sistema jurídico fiscal en México.

En nuestro país se presenta un aspecto tan delicado e inevitable de afrontar como lo es la distribución de los deberes, obligaciones y cargas que surgen por la problemática ambiental; no obstante lo anterior, existen ordenamientos encargados de fijar la normativa en este ramo.

La idea de esta contribución como consecuencia de la externalidad negativa al medio ambiente, se debe establecer como un instrumento fiscal, que incentive la política ambiental. Este impuesto no tiene fines recaudatorios; su función está encaminada a la incorporación de equipamiento de tecnologías limpias, uso eficiente de recursos, ahorro de energía, ubicación y reubicación de instalaciones en áreas protegidas y todas las actividades relacionadas con la preservación ambiental, además

de dotar de mejores recursos a las dependencias gubernamentales encargadas de la vigilancia y combate a la contaminación.

Pero es importante detallar que el impuesto ecológico que es objeto de esta propuesta no se debe confundir con los denominados cobros por contaminación que establecen las políticas ambientales de los Estados Unidos de América, y específicamente los “pollutions charges”, los cuales son impuestos que subsidian el combate a la contaminación. Es por ello que el impuesto ecológico buscaría promover una política ambiental, enfocada al apoyo de recursos e infraestructura en materia de derechos ambientales, esto es prevenir la contaminación y no castigar al agente contaminador.

Cabe hacer mención que los impuestos ambientales son idóneos para combatir los problemas ambientales. La crítica de la sociedad se puede externar en el sentido de que se pagarían más impuestos, lo cual no significa que esta contribución sea desproporcional, inequitativa e injusta, sino simplemente un gravamen a cargo del agente contaminador.

Para finalizar con mi tesis, se presenta la discusión relativa a la creación de mas impuestos, factor en contra del cual la sociedad protesta independientemente del gravamen. Este razonamiento puede invertirse si se asegura que esta contribución haría mas eficiente la lucha contra la contaminación, disminuyendo en un gran porcentaje la externalidad negativa al medio ambiente.

Como se ha sostenido al principio de esta investigación la externalidad se entiende como el costo no incorporado en los precios del mercado y transferido fuera de algún proceso de producción o consumo y que se caracteriza como una situación en la que difieren los costos marginales de los privados y sociales de una actividad. Por costo debe entenderse todo consumo, necesario y debidamente valorado, de factores de producción.

Los costos marginales son aquéllos que se presentan como la variación de costos debido a un cambio en las cantidades producidas y el costo marginal privado es aquél que soporta el agente que toma la decisión de modificar la cantidad, mientras que el social es el que soporta un perjuicio, como consecuencia de una actividad económica realizada por otra persona. Los daños o deterioros del medio ambiente causados por actividades económicas, son casos de costos sociales, los cuales generan externalidades negativas al medio ambiente. Todo esto como resultado de los costos sociales, en su efecto externo negativo y que tiene como consecuencia un costo ambiental, arrojado causado por un agente que produce la contaminación.

Por ultimo tenemos que adecuar a nuestra tesis el principio de quien contamina paga, es decir el responsable de la contaminación. Lo que durante varios capítulos hemos llamado agente contaminador, que es la persona física o jurídica de derecho privado o público que directamente o indirectamente deteriora el ambiente o crea las condiciones para que se produzca dicho daño en el ambiente. En mi opinión, esta es una buena política de protección ambiental.

Por consiguiente, deben ser a cargo del contaminador el costo de las medidas necesarias para la eliminación de la contaminación o su reducción hasta estándares o medidas equivalentes de objetivos de calidad ambiental.

El problema que se ha manejado en este principio es que casi siempre abarca únicamente el aspecto reparador, es decir, indica quién debe pagar y no quien debe ser estimulado, por proteger el ambiente. Es dable la incursión de este principio en la política fiscal mexicana en nuestro país, intentando adecuarlo de una forma que proteja el desarrollo sustentable de los recursos ecológicos.

Reitero como último comentario que dentro de nuestro sistema fiscal los costos de contaminación sean pagados dentro del propio sistema por los agentes que intervienen en las transacciones y no por los poderes públicos. Por lo anterior, el impuesto ecológico a causa de la externalidad negativa al medio ambiente, debe involucrar en la hipótesis del hecho generador a todo agente contaminador, considerándosele contribuyente del Estado.

CONCLUSION

Una externalidad ocurre cuando el consumo o actividad de producción de un individuo o empresa tiene un impacto no intencionado en la utilidad o producción de otro individuo o empresa. La externalidad que emplea esta tesis es una negativa al medio ambiente y que genera la reducción del bienestar social. Como menciona “Albert J. Gore” en su discurso de aceptación en la convención demócrata: “La tarea de salvar el medio ambiente del planeta debe convertirse y se convertirá en el principio organizador fundamental del mundo posterior a la guerra fría”. Tal discurso es un claro ejemplo de la importancia que está tomando la mejora ambiental como parte de un proceso para incrementar el crecimiento económico de un país, tomándolo como idea central no sólo los Estados Unidos, sino también el resto del mundo.

De lo anterior, la importancia del gobierno en el énfasis de ayudar a resolver la externalidad, dado que no es posible a los agentes individuales, definámoslos personas y empresas, juntarse y asociarse para formar un grupo cuyo propósito sea el de proporcionar un servicio determinado que se encargue del asunto, debido a la falta de rentabilidad, “free-rider”, el cual se explica cuando una persona vive a expensas de otros individuos en relación a los costos asociados con la unión de dicha asociación. Aquí es donde entra la famosa justificación de la intervención del gobierno.

Aquellos casos, no me refiero a que sean todos, donde es imposible formar un grupo privado dado los altos costos de unión, el gobierno interviene y resuelve aquellas fallas que no se ven en el mercado, por ejemplo, no hay un mercado para la vista de un valle o para la cantidad de agua en un río, y en ellos no hay mecanismos de precios que las coordine. La existencia de externalidades genera una distribución no eficiente de los recursos; lo anterior, nos lleva a recurrir al gobierno para reparar esta falta de eficiencia en búsqueda de incrementar nuestro bienestar social.

Hablar de la externalidad no es un tema fácil, definir los derechos de propiedad sobre los cuales Coase basa su solución no es muy clara. Para poder definir quién será el responsable y quién pagará por los daños ocasionados, se necesita una función de las preferencias de los agentes que interactúan en el medio de estudio, es decir, conocer la cantidad a la cual estarían dispuestos a otorgar y ceder, hablese en términos monetarios, el afectado o el afectante y que nos conduciría a una solución casi inmediata.

Sin embargo, esto no es posible dada la falta de información sobre el conocimiento de todos los individuos y el gran costo que provocaría conseguir estos datos; además, una vez que un individuo da a expresar sus preferencias, los otros pueden mentir y ganar la disputa. Es por eso que en este trabajo suponemos que el derecho lo posee el afectado, es decir, el contaminante tiene la obligación de pagar el daño provocado y la recaudación debe parar a mejoras ambientales.

En la teoría económica hay dos maneras de tratar la externalidad, la primera sería tomándolo como un bien privado, donde sólo el individuo afectado sería recompensado a través del impuesto al afectante. En el segundo caso la externalidad es tratada como un bien público, éste es el relevante para la investigación hecha en esta tesis y el más comúnmente aceptado. En este caso, la recaudación proveniente de reparar el daño va a recaer sobre todos los agentes, sin importar si son contaminadores o no, tal es el caso de programas a mejorar el medio ambiente, en el cual todos reciben la misma cantidad de aire limpio y tienen acceso total a él.

Los métodos para solucionar la externalidad son muy diversos, para poder interpretar sus resultados sobre el bienestar social es importante recordar el enfoque del costo beneficio y dado lo anterior, simplemente resolver y tomar la mejor solución para resolver la externalidad.

Esta investigación fue realizada con el propósito de analizar los diversos supuestos mediante los cuales una persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, máxime que esto estará a cargo de las autoridades, pero en la actualidad también los particulares en su carácter de contribuyentes tienen que intervenir en el combate a la contaminación y en este caso mediante el impuesto ecológico a causa de la externalidad negativa al medio ambiente.

BIBLIOGRAFIA

Adam Adam Alfredo, Guillermo Becerril Lozada, La Fiscalización en México, Editorial Universidad Autónoma de México, México Distrito Federal. 1997.

A. Posner Richard, El Análisis Económico del Derecho, Editorial Fondo de Cultura Económica, México Distrito Federal. 1999.

Arrijo Vizcaíno Adolfo, Derecho Fiscal, Editorial Themis, Décima Cuarta Edición, México Distrito Federal. 2000.

Baqueiro Rojas Edgard, Introducción al Derecho Ecológico, Editorial Oxford University Press, México Distrito Federal. 2000.

Francisco Cárdenas Elizondo, Introducción al Estudio del Derecho Fiscal, Editorial Porrúa, México Distrito Federal. 1999.

Cortina Gutiérrez Alfonso, Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria, Editorial Themis, México Distrito Federal. 2000.

Calvo Langarica Cesar, Estudio Contable de los Impuestos, Editorial Pac, México Distrito Federal. 2000

Calzada Padrón Feliciano, Derecho Constitucional, Editorial Oxford University Press, México Distrito Federal. 2000.

Carrasco Iriarte Hugo, Derecho Constitucional Fiscal, Editorial Oxford University Press, México Distrito Federal. 2000.

Diep Diep Daniel, Fiscalística, Editorial Pac, San Luis Potosí, México. 1999.

**Diep Diep Daniel, El Tributo y la Constitución, Editorial Pac, San Luis Potosí,
México.1999.**

De la Cueva Arturo, Derecho Fiscal, Editorial Porrúa, México Distrito Federal 1999.

**Domínguez Mota Enrique, Calvo Nicolau Enrique, Impuestos, Editorial Docal S.A.,
México Distrito Federal. 1976.**

**Elisur Arteaga Nava, Editorial Oxford University Press, México Distrito Federal.
2000.**

**Hallivis Pelayo Manuel, Tratado de Derecho Fiscal y Administración Tributaria en
México, Editorial Taxx, México Distrito Federal. 2000.**

**Jiménez González Antonio, Lecciones de Derecho Tributario, Editorial Ecasa, México
Distrito Federal. 1999.**

**Mabarak Cerecedo Doricela, Derecho Financiero Público, Editorial McGraw Hill,
México Distrito Federal. 1998.**

**Martínez Morales Rafael, Derecho Administrativo, Editorial Oxford University Press,
México Distrito Federal. 2000.**

**Martínez Morales Rafael, Derecho Burocrático, Editorial Oxford University Press,
México Distrito Federal. 2000**

Ponce Gómez Francisco, Ponce Castillo Rodolfo, Derecho Fiscal, Editorial Banca y Comercio, México Distrito Federal. 1999.

Reyes Altamirano Rigoberto, El Aspecto Fiscal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Taxx, México Distrito Federal. 2000

Rodríguez Lobato Raúl, Derecho Fiscal, Editorial Oxford University Press, México Distrito Federal. 1998.

Sánchez Arnulfo, Estrategias Financieras de los Impuestos, Editorial Sicco, México Distrito Federal. 2000.

Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México Distrito Federal. 1999.

Witker Jorge, Introducción al Derecho Económico, Editorial McGraw Hill, México, Distrito Federal, 1998.

El Soporte doctrinario extranjero utilizado para el desarrollo de la tesis es el siguiente:

Buchanan James and Tollison Robert, The theory of public choice II, U.S.A. 1984.

Baumol William and Oates Wallace, The theory of environment, Editorial Policy, U.S.A. 1988.

Barret Brendan, Environmental policy and and impact asseecement in Japan, London and New York, Editorial Routledge, U.S.A. 1991.

**Coase Ronald, The problem of social cost, Editorial Journal of law and economics,
U.S.A. 1960.**

**Deserpa Allan C., Pigou and Coase, A mathematical reconciliation, Editorial Journal
of Public, Economics, U.S.A. 1994.**

**Hammer Eliot, A environmental policy analysis a general equilibrium approach
journal of economics, Editorial University Press, New York, U.S.A. 1997.**

Mueller Dennis, Public choice II, Editorial Cambridge University Press, U.S.A 1989.

**Roscoe Pound, The development of constitucional guarantees on liberty, Editorial
Wabash College, New York, U.S.A. 1957.**

El Soporte Legal utilizado para el desarrollo de la investigación es el siguiente:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial McGraw Hill,
México Distrito Federal. 2001.**

Ley de Ingresos de la Federación, Editorial Themis, México, Distrito Federal, 2001.

Código Fiscal de la Federación, Editorial Themis, México, Distrito Federal, 2001.

**Diccionarios Jurídicos utilizados para el análisis de la investigación son los
mencionados a continuación:**

**Carrasco Iriarte Hugo, Diccionario de Derecho Fiscal, Editorial Oxford University
Press, México Distrito Federal. 2000**

**De Pina Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México Distrito Federal.
2001.**

Espasa, Diccionario Jurídico, Editorial Espasa, Madrid España. 1998.

**Rigoberto Reyes Altamirano, Términos Fiscales, Editorial Taxx, México Distrito
Federal. 2000.**

Doctrina Especial

Economic Análisis of Environmental Problems (Edwin S. Mills, comp., 1975).

Steven Shavell, “A Model of the Optimal Use of Liability and Safety Regulation”.

Mancur Olson, The logic of Collective Action, 1965

**Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Editorial Delma,
México, D.F. 2001.**

**Derecho de Protección al Ambiente, Sergio Salomón Zarkin Cortés, Editorial Porrúa,
México, D.F. 2000.**

**Fiscalidad y Medio Ambiente en México, Aimeé Figueroa Neri, Editorial Porrúa,
México, D.F. 2000.**

**Manual de Calificación de Hechos Violatorios a los Derechos Humanos, Editorial
Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, D.F. 1995.**

**El Amparo Colectivo Protector del Derecho al Ambiente y de Otros Derechos
Humanos, Lucio Cabrera Acevedo, Editorial Porrúa, México, D.F. 2000.**

**Janet Cooper Alexander, An Introduction to Class Actions Procedure in the United
States. Principal Investigator, Stanford Law School.**

**Mauro Cappelletti and Bryant Garth, "Acces to justice. Milan, Giuffré Editore, 1978,
USA.**

Documentos Científicos.

Revistas y consultorios fiscales de 1999 al año 2002.

Fuentes jurídicas y ecológicas del Internet.

