

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v5i3.2209>

Análisis jurídico de los incentivos tributarios ambientales en Ecuador. Propuesta de reforma de ley

Legal analysis of environmental tax incentives in Ecuador. Proposed law reform

Augusto Pino Villarroel

agupinov@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0005-1600-617X>

Pontificia Universidad Católica Argentina

Buenos Aires – Argentina

Carlos Redroban Ortiz

credrobano@ecotec.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-0672-5323>

Universidad Tecnológica ECOTEC

Guayaquil – Ecuador

Daniela Ortega Ullauri

daniela.ortega180@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0000-7024-4455>

Universidad Internacional de la Rioja

Logroño – España

Artículo recibido: 28 de mayo de 2024. Aceptado para publicación: 13 de junio de 2024.

Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

Resumen

Como antecedente de este trabajo tenemos el daño al medio ambiente, causado por personas naturales y jurídicas que en su diario accionar realizan actividades contaminantes. La contaminación es diversa, puede ser del aire, del agua; el ruido intenso provoca también contaminación. En la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 14, se recoge el derecho al buen vivir que tenemos todos los ecuatorianos, sin distinción de ninguna raza, sexo, clase social o creencia religiosa; y, ese principio debe ser encaminado de forma correcta para cumplir con el buen vivir. El objetivo es tratar de evitar ese daño ambiental, a través de la concesión de incentivos de carácter tributario ambiental, que vuelvan atractivo el cuidado del medio ambiente y la remediación del daño causado. El tipo de investigación es cualitativa. Para esta investigación se utilizan los métodos teóricos: histórico-lógico, análisis-síntesis; el método inductivo-deductivo; y, el método empírico de análisis documental. Se identifica una limitada normativa tributario ambiental llegando a la conclusión de que es necesario proponer la creación de incentivos tributarios a través de reformas legales que permitan aplicar el principio constitucional de que la naturaleza es sujeto de derechos, principio que está recogido en la Carta Magna.

Palabras clave: incentivos tributarios, reformas legales, medio ambiente, contaminación, prevención

Abstract

This research background is the environmental damage caused by natural and legal persons that in their daily actions perform polluting activities. Pollution is diverse; come from air, water, intense noise also causes pollution. The Constitution of the Republic of Ecuador, in his article 14, establishes the right to good living that we all Ecuadorians have, without distinction of any race, sex, class or religious belief and that principle must be routed properly to meet the good living. The aim is to avoid the environmental damage through incentives for environmental fiscal matters, to return attractive environmental care and remediation of damage caused by the polluters. The research is qualitative. For this research the theoretical methods are used: historical and logical analysis-synthesis; inductive-deductive method; and the empirical method of document analysis. A limited environmental tax legislation is identified, concluding that it is necessary to create tax incentives through legal reforms to implement the constitutional principle that nature is a subject of rights; principle which is consisted in the Constitution, but up to now it is not viable in a suitable way.

Keywords: tax incentives, legal reforms, environment, pollution, pollution, prevention

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicados en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons . 

Cómo citar: Pino Villarroel, A., Redroban Ortiz, C., & Ortega Ullauri, D. (2024). Análisis jurídico de los incentivos tributarios ambientales en Ecuador. Propuesta de reforma de ley. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 5 (3), 2462 – 2482.
<https://doi.org/10.56712/latam.v5i3.2209>

INTRODUCCIÓN

El objeto de estudio del presente trabajo es el Derecho Tributario, rama del Derecho que se encarga de estudiar las diversas normas jurídicas que son expedidas por los Estados a fin de poder obtener ingresos, provenientes de una diversidad de personas, sean estas naturales o jurídicas, las mismas que encuadran su accionar en la base imponible establecida en cada tributo. El Derecho Fiscal según el diccionario jurídico de Cabanellas:

Es la rama del Derecho Financiero, que regula las relaciones entre el erario y los contribuyentes, a través de los impuestos de toda índole, las personas y bienes gravados, las exenciones especiales, las formas y plazos de pago, las multas u otras penas, o los simples recargos que corresponde aplicar por infringir preceptos legales (Cabanellas, 2008, pág. 121).

Este concepto va más allá y establece además las exenciones especiales, formas, plazos de pago, multas y recargos por conductas que van en contra de la Ley, estas últimas también son ingresos para las arcas fiscales. El Derecho Tributario es una serie compleja de normas jurídicas que tienen como fin último generar ingresos para las arcas fiscales, que luego serán gastados en las necesidades más diversas y también en inversiones a mediano y largo plazo.

El campo de acción es el Derecho Tributario ambiental, rama del derecho que estudia la relación entre los supuestos sujetos contaminantes y el Estado, la creación de tributos destinados a la protección del medio ambiente, el establecimiento de sanciones para quienes contaminen. Al respecto se aprecia lo siguiente:

El tributo ambiental constituye una de las técnicas tributarias de intervención ambiental, aunque no es la única, ya que también cabe la articulación de exenciones con fines extrafiscales, como proyecciones del deber de contribuir, orientadas a incentivar comportamientos respetuosos con el medio (Borrero, 2009, pág. 74).

Los ingresos tributarios son parte del presupuesto general de un Estado y van destinados para solventar los gastos, sean estos corrientes como el pago de sueldos de funcionarios públicos o gastos de inversión como los destinados a obras que pueden ser diversas, desde la construcción de un hospital, hasta carreteras, pasando también por construcción de centrales hidroeléctricas, por ejemplo. Esta última inversión si bien es cierto no es de carácter urgente, ni su funcionamiento es pasajero, pero es una inversión a largo plazo, la misma que por su tipo es muy alta, genera un egreso notable en las arcas fiscales, pero al final tiene una fuerte incidencia en el control de la contaminación ambiental.

El problema es el daño al medio ambiente, la causa es la contaminación que realizan las personas sean naturales o jurídicas y la falta de remediación del daño causado. Los efectos del daño al medio ambiente son el calentamiento global, la pérdida de especies, la deforestación, cambios climáticos, catástrofes naturales; y, los principales involucrados son los seres humanos que al no tener una conciencia de cuidado del medio ambiente lo contaminan y en la mayoría de los casos no remedian ese daño. El efecto invernadero es consecuencia de la contaminación que sufre el planeta, así como la eliminación de la capa de ozono, circunstancias que afectan gravemente a la salud de personas, animales y plantas; en general causan un gran perjuicio a todos los seres vivos del planeta. (Foy, 1997)

El presente trabajo tiene como pregunta científica la siguiente: ¿Cómo contribuir al Derecho Tributario a través de la propuesta de agregar el art. 9?3 a continuación del art. 9.2 en la Ley de Régimen Tributario Interno, para prevenir el daño al medio ambiente?

La utilidad de la propuesta es la elaboración de un proyecto de incentivo tributario para la generación de energía sana y autosustentable, que evite la contaminación y tiene como objetivos específicos

analizar la normativa existente sobre los incentivos tributarios destinados a la conservación del medio ambiente y establecer cuáles serían los tipos de incentivos a crear.

La premisa en esta investigación es: la propuesta de una reforma a la Ley de Régimen Tributario Interno, sugiriendo un incentivo tributario ambiental, para la generación de energía sana y autosustentable, que evite el daño al medio ambiente. Se elabora sobre la base de que existe una escasez de incentivos tributarios ambientales que regulen el desarrollo agroindustrial en el Ecuador, teniendo como un caso concreto la Resolución de la Corte Constitucional (CC) No. 567-2008-RA, de 16 de julio de 2009, dentro del proceso llevado por algunos habitantes de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas contra la compañía Procesadora Nacional de Alimentos C.A. (PRONACA).

El derecho asume el reto de protegerlo desde sus diversos ámbitos, entre ellos, el Derecho Tributario, mediante la incorporación de tributos ambientales y beneficios tributarios en los tributos tradicionales (impuesto a la renta, impuesto general a las ventas e impuesto selectivo al consumo), por ejemplo, cuando las empresas adquieren tecnología limpia que implique la protección ambiental (Yacolca, 2009, pág. 10).

El hecho de generar energía sana y autosustentable es una prueba de querer contribuir a la disminución del daño ambiental, este tipo de acciones son las que deben ser incentivadas en el marco tributario, para hacer más atractivas las inversiones destinadas a mantener procesos productivos limpios y amigables con el medio ambiente. Las formas de generar energía sana y autosustentable son diversas y se acoplan a cada realidad existente entre los diversos actores de la sociedad.

La generación de energía sana y autosustentable, parte del hecho de usar o reciclar los mismos desechos de un proceso productivo, los cuales en vez de ser echados a la tierra o a la basura para que se degraden en varios años, son nuevamente utilizados y esta vez es para la generación de energía. Esto es un doble beneficio, ya que por un lado se evita la contaminación por la mala eliminación de los desechos y por otro lado se genera energía sana. Incentivos tributarios ambientales, dados a personas que en sus procesos productivos generen energía amigable con el medio ambiente, respetando los ecosistemas existentes (López, 2002).

DESARROLLO

Fundamentación doctrinal

La naturaleza como sujeto de derechos

La Constitución señala que la naturaleza es sujeto de derechos, así lo estableció la Asamblea Nacional Constituyente de 2008, es por este principio constitucional que se deben de implementar todas las leyes necesarias a fin de darle estricto cumplimiento, caso contrario se estaría violentando esa voluntad soberana. Lo anterior ha sido reconocido por una funcionaria de la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), como se puede apreciar:

Este es un día histórico, porque este reconocimiento es una muestra del Buen Vivir. Es necesario resaltar que Ecuador es el único país que ha dado derechos a la naturaleza y el resultado de esto es que éste es el segundo año consecutivo que Ecuador recibe un certificado de Reserva de Biosfera, un hito para América Latina, recalcó Saadía Sánchez Vegas, de la UNESCO (Ministerio del Ambiente, 2015).

Lo dicho anteriormente por la funcionaria de la UNESCO, es sumamente halagador para todos, ya que el Ecuador está reconocido como el único país que le da derechos a la naturaleza, esto conlleva también una enorme responsabilidad por parte del Estado y de los ciudadanos en general, de honrar esa calidad, de realizar, de ejecutar todas las iniciativas necesarias, políticas de Estado, campañas de

concientización a fin de que efectivamente a la naturaleza se le reconozcan sus respectivos y legítimos derechos constitucionales. Se busca la aplicación de ese principio constitucional, que eso no quede simplemente en el papel, sino que se haga realidad a través de una normativa clara, la misma que sea respetada por todos.

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 10 señala que la naturaleza es sujeto de derechos, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 71 de la Carta Magna. Adicionalmente el numeral 6 del artículo 83 de la mencionada Constitución, indica que es deber y responsabilidad de todos los ecuatorianos el respetar los derechos de la naturaleza, preservar el ambiente y utilizar los recursos naturales racionalmente en forma sustentable y sostenible. La Carta Magna en varios de sus artículos establece el cuidado del medio ambiente, su respeto, protección, remediación del daño causado. Todos esos principios constitucionales de cuidado de la naturaleza deben ser aplicados en toda la normativa jurídica del Ecuador, más concretamente en la normativa tributaria.

El art. 71 de la Constitución de la República del Ecuador, establece con mucha claridad los derechos de la naturaleza:

Art. 71.- Derecho de la naturaleza. - La naturaleza o Pachamama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (Asamblea, 2008).

La naturaleza tiene derechos, eso es un principio a nivel constitucional, es decir está contemplado en la norma jurídica de mayor categoría y por lo tanto debe ser respetado en forma estricta. Esto va de la mano con la supremacía de la Carta Magna por sobre todas las demás leyes y en general sobre cualquier otra normativa.

Todos los habitantes del Ecuador tienen deberes y derechos establecidos en la Constitución, así se encuentra indicado en el art. 83 de la norma suprema que señala que son deberes y responsabilidades de los ciudadanos el respetar los derechos de la naturaleza, así como preservar un ambiente sano y utilizar los recursos en forma correcta. (Asamblea, Constitución de la República del Ecuador, 2008). Esto engloba un concepto de que los ciudadanos son parte de un todo y que deben de vivir en plena armonía con todos los demás seres que habitan un determinado ecosistema.

Como se ha visto en líneas anteriores, la naturaleza es sujeto de derechos. Para garantizar la vigencia de dichos derechos es necesario ajustar la normativa legal a lo preceptuado en la Constitución de la República del Ecuador (Asamblea, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009). La normativa legal debe ser una herramienta que tenga como fin regular y garantizar los derechos humanos, de la naturaleza y la supremacía constitucional. Esta es la herramienta que se debe utilizar para garantizar a la naturaleza sus derechos como tal, a que sean respetados los diversos ecosistemas, promoviendo una cultura de cuidado al medio ambiente.

Es indispensable establecer la supremacía de la Constitución, la cual está en un nivel superior jerárquico, en el que el resto del ordenamiento jurídico esté por debajo de dicha norma suprema. Su cumplimiento es obligatorio, su violación u omisión son antijurídicas (Jorge Zavala Egas. Jorge Zavala Luque. José Acosta Zavala., 2012). Todas las demás leyes, reglamentos; y, en general todo el resto del ordenamiento jurídico debe estar sometido a esa norma suprema, que establece los principios fundamentales que deben ser aplicados para así establecer una mejor sociedad.

Ecuador es un país sumamente diverso, posee una de las mayores biodiversidades del planeta. Tiene en un mismo territorio una mezcla de microclimas que lo hacen casi único en el mundo. La variedad de especies de animales, plantas es sumamente grande y es por esos motivos que se debe de cuidar esa riqueza natural, esa riqueza ambiental, que muchos otros países no la tienen. Se debe fomentar la

aplicabilidad de los principios recogidos en la Constitución para de esa forma mantener esa biodiversidad existente.

La contaminación del medio ambiente

Diversos son los factores contaminantes, algunos son producidos por el hombre y otros por la naturaleza, pero como consecuencia de la contaminación se puede apreciar el daño de los ecosistemas. Un ejemplo muy reciente es un caso de posible contaminación en Puerto el Morro, provincia del Guayas:

La comunidad de Puerto El Morro denunció ante el Ministerio del Ambiente (MAE) la contaminación del estero producida por embarcaciones de pesca industrial que se acoderan en los muelles y derraman combustible cuando realizan mantenimiento.

Las quejas no son recientes. Ocurren desde el 2012, fecha en que el retén naval de Playas realizó una inspección con funcionarios del MAE y la entidad Refugio de Vida Silvestre Manglares el Morro (Revismem) (Mendoza, 2015, pág. 19).

Este es un claro ejemplo de la contaminación producida por el hombre, para estos casos existen sanciones en nuestro ordenamiento jurídico, pero pocos incentivos tributarios ambientales que prevengan esa contaminación. Según lo anteriormente mencionado, si esas embarcaciones de pesca industrial que se las señala como las posibles contaminantes tuvieran un proceso limpio, amigable con el medio ambiente, incentivado desde luego por un beneficio tributario; otra sería la noticia, los resultados serían diferentes. En la realidad esto no ocurre y la contaminación se sigue dando día a día desde diversos escenarios y por diversos actores.

Al referirse a la contaminación, Ghersi sostiene que el daño ambiental no siempre es inmediato, puede producirse lentamente, por ello establece una obligación de garantía a las generaciones futuras (Ghersi, 2004). Lo anterior es real en este tipo de temas, un ecosistema se va deteriorando poco a poco y al final el nivel de contaminación es tan elevado que ya no se puede dar una remediación y se pierde por completo ese hábitat. Por esto es necesario el cuidado por parte de todos los actores que se encuentran involucrados en este delicado tema que en los actuales momentos está tomando mayor interés por parte de todos, porque ya vemos las graves consecuencias de no haber cuidado nuestro medio ambiente. Son las futuras generaciones las que van a sentir en mayor grado, este desinterés por el cuidado de la naturaleza.

El art. 73 de la Constitución de la República del Ecuador, señala medidas de precaución y restricción:

El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.

Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional (Asamblea, Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 26)

Estas son directrices que deben ser aplicadas en forma adecuada, a través de la elaboración de la normativa jurídica respectiva que complemente de una manera segura y eficaz lo señalado en la Constitución.

La contaminación puede ser evitada por muchos actores, desarrollando nuevas prácticas destinadas al aprovechamiento de sus propios recursos, tal es el caso del uso de los biodigestores, por parte de ciertas fincas agroecológicas que generan y/o producen biogás y bioabono líquido (biol), esto es un

complemento innovador importante entre los diversos componentes de una finca manejada bajo principios agroecológicos. Esta innovación ha sido desarrollada por la Asociación de Campesinos de Intag (ACAI) en la Zona de Intag, cantón Cotacachi, Provincia de Imbabura. (Coordinadora Ecuatoriana de Agroecología, 2010).

Este tipo de innovaciones en el manejo de sus propios recursos es notable y debe ser incentivada para que otras personas intenten éstas y otras prácticas verdes y novedosas para el manejo de desechos, que caso contrario serían conducidos a fuentes de agua, como ríos, lagos, lagunas, entre otras. Si los desechos de los procesos productivos de determinadas personas son eliminados de forma errónea se produce una contaminación. Si se trata de generar energía usando esos mismos desechos y dicho proceso no es realizado en forma técnica también se puede producir una contaminación.

La disposición de los residuos ha sido siempre un elemento contaminante a lo largo de la historia. Con la llegada de la industria la cantidad y variedad de residuos ha aumentado en forma notable. Dicha eliminación en su gran mayoría se la ha venido realizando por el sistema de vertido, es decir que los desechos van a dar a ríos, lagos, lagunas, mares, en general a fuentes de agua, sean éstas superficiales o subterráneas. Al final del día lo que hacen es dañar el medio ambiente, ya que no se realiza una correcta disposición de los desechos (Falquez, 2007).

Las aguas servidas son un problema para la sociedad, contaminan el medio ambiente. El tratamiento de las mismas no se realiza en forma técnica, contaminando las fuentes de agua. Aproximadamente un 70 % de los desechos industriales en los países en desarrollo no es tratado en forma correcta y eso contamina el medio ambiente, causando la disminución de la biodiversidad en los ríos y en general en las fuentes de agua. Muchas enfermedades infectocontagiosas que afectan a los niños son producidas en su gran mayoría por una mala disposición de las aguas fecales o residuales; enfermedades que afectan a los países en desarrollo, causando en muchos casos, la muerte (Sociedad, 2015).

El daño ambiental es un daño difícil de catalogar como tal, es muy especial, no se lo puede encasillar como un tipo de daño específico, no es un daño común. A veces es anónimo, en otras perjudica a una gran cantidad de personas. También puede ser silencioso y nadie darse cuenta hasta que realmente se ha producido un perjuicio enorme a la biodiversidad y que no permita la remediación. (Isidoro Goldenberg-Néstor Cafferatta, 2001)

Existe la acción popular para denunciar hechos contaminantes, puede ser contaminación del aire, del agua. En fin, se puede denunciar cualquier hecho que produzca una contaminación (Asamblea, Codificación de la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental., 2004). El sustento legal para denunciar está dado, pero en la práctica son muy pocos los casos de personas que denuncian algún hecho contaminante, a pesar de tener un amparo legal y sobre todo constitucional. La falta de concientización de la ciudadanía acerca del cuidado del medio ambiente juega un papel preponderante al momento de evitar y denunciar hechos que producen una contaminación.

Incentivos tributarios

En el Ecuador existen incentivos tributarios para diversos casos, pero mínimos para prevenir el daño al medio ambiente, en el portal institucional del Servicio de Rentas Internas (SRI), se aprecia lo siguiente acerca de los incentivos tributarios:

La legislación tributaria del Ecuador prevé numerosos supuestos de eliminación o reducción de la obligación tributaria de pago para promover objetivos de política pública, lo que supone una menor recaudación de impuestos para el Estado.

Denominamos "gasto tributario" al monto global de impuestos que dejan de recaudar como consecuencia de estos beneficios e incentivos y que, de acuerdo con el artículo 94 del Código Orgánico

de Planificación de Finanzas Públicas, constituirá un anexo de la proforma del Presupuesto General del Estado (Servicio de Rentas Internas, 2015).

Esos impuestos que dejan de recaudar como consecuencia de la concesión de incentivos tributarios son quizás la mayor preocupación de un gobierno, ya que al disminuir los ingresos fiscales se disminuyen los gastos en la obra pública y en gasto corriente como son los sueldos del aparato estatal. Esa disminución deberá ser reemplazada por algún otro ingreso a corto y mediano plazo; caso contrario el esquema de incentivos se vendría abajo, ya que el aparato estatal necesita dinero para gastar en diversos temas. Aquí cabe una profunda reforma tributaria a fin de viabilizar la sustitución de ciertos tributos para mejorar la calidad de la recaudación, sin dejar de lado el medio ambiente.

Se observa que los incentivos y beneficios tributarios son muy variados y también poseen diversos fines, tal como lo indica el S.R.I., en su portal institucional:

Los incentivos y beneficios adoptan diversas formas en el esquema de cálculo de los impuestos: exoneraciones o exenciones de rentas, consumos y determinados elementos patrimoniales; deducciones a la base imponible, tasas impositivas reducidas, crédito tributario, diferimiento de pago, etc.

El gasto tributario persigue varias finalidades: realizar una mejor distribución de la obligación tributaria, atender situaciones que merecen una especial protección del Estado, promover determinadas conductas en el ámbito de la salud personal y ambiental, así como estimular el empleo y la inversión, en coherencia con los principios que enumera el artículo 300 de la Constitución de la República (Servicio de Rentas Internas, 2015).

En el párrafo anterior se establece que el llamado gasto tributario tiene entre una de sus finalidades el promover conductas en el campo ambiental. Aquí existe una base para que se establezcan a nivel estatal políticas de cuidado ambiental utilizando la herramienta de los incentivos tributarios o como lo llama el S.R.I., gasto tributario. Se debe hacer énfasis en el hecho de que el Ecuador está encaminado en la ruta del cuidado al medio ambiente, ya que en la Constitución se reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos, pero estos principios constitucionales tienen que ser aplicados en la elaboración de una normativa jurídica que regule en forma clara y concreta cada uno de los diferentes casos que se dan en la vida diaria.

La codificación de la Ley de Gestión Ambiental, en estricta aplicación de lo preceptuado en la Constitución de la República, acogiendo el principio de que la naturaleza es sujeto de derechos, señala que el Estado establecerá los incentivos que considere pertinentes para los procesos productivos que cuiden el medio ambiente y que manejen los recursos naturales en forma sustentable. Cada ley será la que determine el tipo de incentivo a darse, su forma de aplicarlo y los demás requisitos para ser beneficiario del mismo. (Asamblea, Codificación de la Ley de Gestión Ambiental, 2004)

El incentivo de carácter tributario ambiental puede ser considerado dentro del llamado derecho premial:

Con la denominación de derecho premial se entiende genéricamente el conjunto de aquellas normas jurídicas que relacionan directamente un comportamiento a una consecuencia positiva. El denominador común de estas normas es sin embargo la sanción, esto es la predisposición de una recompensa para aquellos que se han adecuados (premio) o se adecuarán (incentivo) al precepto (Piña, 1999, págs. 39,40).

Es ese comportamiento relacionado a una consecuencia positiva el que hace que el incentivo surta su efecto, más aún si se considera que el daño al medio ambiente, como ya se ha visto antes, en ciertos casos puede ser irreversible o su remediación puede durar largos períodos de tiempo y casi nunca el ecosistema afectado puede volver a su estado anterior. Lo más grave es que pueden haberse

extinguido definitivamente, determinadas especies que vivían en ese hábitat específico y que no pueden subsistir en otro diferente. Hay un sinnúmero de seres vivos que se desarrollan en un único espacio de vida y que desaparecen junto con dicho espacio.

Se debe tener especial cuidado en el tema de los incentivos, establecer de la forma más idónea quién sería la autoridad que certifique. Si tal o cual persona puede ser considerada como beneficiaria de algún incentivo, al respecto existe el siguiente criterio:

Cuando el contaminador se da cuenta de que puede influir sobre la autoridad reguladora, un sistema de subsidios puede hacer que sea beneficioso para la empresa empezar contaminando más de lo que de otro modo hubiese hecho con objeto de estar en condiciones de obtener mayores subsidios (González, 2008, pág. 95).

Cuando existe un incentivo tributario, muchos querrán beneficiarse del mismo, cambiando su situación actual por una que vaya acorde con las exigencias de la norma que establece el beneficio. Es aquí donde hay que poner especial énfasis en concientizar a las personas que el incentivo es una herramienta de beneficio para todos en un mediano y largo plazo, pero que implica a corto plazo un recorte en los ingresos del Estado. La cultura tributaria es fundamental en este tipo de escenarios, a fin de evitar malos entendidos y situaciones que vuelvan a la norma dañina y perjudicial para el resto de contribuyentes.

Al mencionar los incentivos, también sería muy conveniente que los beneficiarios vayan más allá de la exigencia de la normativa creada al respecto. Acerca de este tema se considera lo siguiente:

Por otra parte, las ayudas no pueden ofrecerse para que un agente económico cumpla con las condiciones que le impone la normativa a la que está sujeto sino, en todo caso, para ir más lejos, esto es, para realizar un esfuerzo adicional que la normativa en vigor no le exige. Incluso en este supuesto, las ayudas deben tener un límite cuantitativo y temporal para no distorsionar las condiciones del mercado y crear situaciones de privilegio en perjuicio de los competidores (Márquez, 2004, p. 324).

El tema de los incentivos tributarios es delicado y hay que manejarlo dentro de un contexto más amplio, concediéndole, pero sugiriendo que el beneficiario vaya más lejos del simple cumplimiento de los requisitos del incentivo. Sólo sugiriendo, ya que la norma debe limitarse únicamente a señalar el beneficio otorgado y nada más, no puede exigir más requisitos de los que ya están señalados en la misma.

Puede ser que sea más complejo el hecho de crear impuestos o incentivos tributarios especiales de tipo ambiental, destinados al cuidado del medio ambiente. Resultando más fácil el introducir en los impuestos ordinarios un tinte ambiental, acondicionar o premiar a quienes sean respetuosos con el ecosistema, con el medio ambiente (Yábar., 2002). Esto podría darse en una sociedad que no tenga una clara idea del cuidado al medio ambiente y de la gravedad del daño que se podría llegar a causar si no se establecen claras políticas de incentivos tributarios ambientales destinados a prevenir la contaminación. La importancia de la introducción de un tributo ambiental o de un incentivo tributario ambiental es muy grande y pertinente en estos momentos en los que vivimos una serie de consecuencias por la insuficiencia de estímulos dados a quienes son contaminantes.

El SRI captó más ingresos por los llamados impuestos verdes, el impuesto redimible a las botellas plásticas y el gravamen a los vehículos más contaminantes, estimulando el uso de carros ecológicos. En el caso de las botellas plásticas se incrementó dos centavos por cada una, las mismas son acopiadas por personas recolectoras y luego entregadas a las fábricas, quienes las vuelven a utilizar en los procesos productivos como materia prima. Aquí se da una muy buena disposición de esos

desechos. En los carros, se incentiva el uso de vehículos híbridos o eléctricos, es decir, menos contaminantes, ya que los mismos pagan menos tributos. (WMA, 2015)

METODOLOGÍA

En relación con los aspectos metodológicos, se tomaron en cuenta los conceptos y lineamientos de los siguientes libros: Metodología de la investigación, (Hernández, 2010); El proceso de investigación, (Sabino, 1992); y, Metodología de la investigación, (Olive, 2009), para identificar el tipo de investigación, el enfoque, las técnicas de recolección de datos y los instrumentos de procesamiento de datos.

Diseño de la investigación

El diseño de la investigación es cualitativo, para el análisis del caso jurídico concreto, que es materia de este trabajo. Se analiza la parte teórica, la normativa existente, de la mano con el caso práctico, delimitando y estableciendo la situación problemática. Tiene como misión final el procurar encontrar una solución práctica al problema, dentro del ámbito constitucional y legal.

Métodos

Para este trabajo se utilizaron los métodos teóricos: tales como el histórico-lógico, análisis-síntesis y el inductivo-deductivo. Además, ha servido el método empírico de análisis documental, por medio del cual se analizó la Constitución de la República del Ecuador, tratados internacionales y en general toda la normativa existente en el Ecuador, acerca del caso concreto.

Estudio de caso

Antecedentes

Como antecedente del tema de estudio consta la insuficiencia de incentivos tributarios destinados a la conservación del medio ambiente. Se han dado incentivos tributarios o subsidios a diversos bienes, como el caso del gas, gasolina y otros más que son bienes materiales, pero en poquísimos casos se han dado incentivos de carácter tributario a quienes no contaminen el medio ambiente. Un ejemplo de este tipo de incentivos fue el introducido al exonerar del Impuesto al Valor Agregado a la importación de vehículos híbridos o eléctricos. (Asamblea, Ley de Régimen Tributario Interno, 2004)

Esta escasez de incentivos es una de las causas del daño al medio ambiente, ya que no hace interesante a las personas contaminantes el dejar de hacerlo y convertirse en protectoras del medio ambiente y en anticontaminantes. El impacto en la economía del Estado es muy fuerte, ya que las arcas fiscales dejan de percibir esos ingresos, pero en el mediano y largo plazo se verán los resultados al gozar de un ambiente sano. La Constitución le da a la naturaleza el ser sujeto de derechos, es por ese principio constitucional que se deben de crear las leyes que efectivamente hagan respetar ese principio, que actualmente no es tan aplicable por la falta de leyes que así lo ejecuten.

Insuficiencia de incentivos tributarios ambientales

Tributo medioambiental no es aquel que exclusivamente genera ingresos para destinarlos al cuidado de la naturaleza, ese no es el objetivo en Derecho ambiental de este tipo de tributos. Lo deseable de un tributo medioambiental es que tenga como fin último el cambiar o alterar el comportamiento de los agentes económicos; y, no solamente tenga como fin el recaudar dinero. Lo ideal de este tipo de tributos sería que a la vez que genere altos ingresos para las arcas fiscales, conceda incentivos para evitar el daño al medio ambiente. Cambiar la visión de los sujetos contaminantes respecto de que ciertas acciones pueden producirse beneficios económicos. (Buñuel, 2004)

En la legislación ecuatoriana hay muy pocos incentivos tributarios ambientales, incentivos destinados al cuidado y protección del medio ambiente, a pesar de que en la Constitución del Ecuador la naturaleza es sujeto de derechos y por lo tanto se debería de aplicar estrictamente dicho mandato. Pero en la práctica no se da cumplimiento al mandato ordenado por la Asamblea de Montecristi, la Constitución de la República del Ecuador en su art. 10 señala: "Titulares de derechos. - Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución."

Siendo la naturaleza, sujeto de derechos, deben establecerse leyes que pongan en práctica ese principio constitucional. Se debería de hacer una profunda reforma tributario ambiental en todos los aspectos, para que toda la legislación del Ecuador esté acorde con la Constitución, caso contrario se estaría desobedeciendo lo resuelto por la Asamblea, la cual es el máximo órgano de manifestación del pueblo soberano, de sus deseos y anhelos. El pueblo soberano así lo decidió, que la naturaleza sea sujeto de derechos y ese mandato constitucional hay que respetarlo a pie juntillas, esto va de la mano con los derechos del buen vivir, derecho a un ambiente sano, uso de tecnologías limpias y no contaminantes, todo esto recogido en la Constitución.

La contaminación del medio ambiente es una realidad palpable diariamente y en diversos escenarios, hay contaminación del aire, del agua, el ruido es un factor contaminante, ya que hay niveles demasiado elevados de sonido que contaminan el medio ambiente causando un grave perjuicio a las personas. El medio ambiente es un conjunto de seres vivos, en el que cada uno debería de convivir en forma ordenada y respetando el espacio del otro, pero en la gran mayoría de casos esa convivencia se ve amenazada por la contaminación producida por las personas, ni siquiera por otros seres vivos como los animales o las plantas, sino por los seres humanos, que son los más inteligentes de la creación.

Existe un caso concreto en el que se niega una acción de amparo por contaminación del agua, aire, suelo. Resolución de la Corte Constitucional (CC) número 567-2008-RA, de 16 de julio de 2009, publicada en el Registro Oficial Suplemento 23, el 8 de diciembre de 2009.

Varios habitantes de Santo Domingo de los Tsáchilas, que viven cerca de una planta de la compañía Procesadora Nacional de Alimentos C.A. PRONACA, deducen un acción de amparo en contra de dicha compañía, haciendo una reseña de las situaciones que viene de 1993, solicitando en su demanda específicamente la suspensión inmediata y definitiva de la obra de construcción de seis gigantescos digestores, alegando la defensa al medio ambiente en sí mismo como bien jurídico protegido y como escenario de vida de muchos seres humanos.

PRONACA ha iniciado la construcción de seis gigantescos digestores que son sistemas de producción de gas metano que se realizará por descomposición anaeróbica de excretas de cerdo. Ambas partes reconocen que se va a fabricar, producir o generar gas combustible, al respecto la parte demandada agrega una consideración adicional: que el biogás o gas metano que se produzca no va a almacenarse indefinidamente, sino que va a ser combustionado para generar energía eléctrica para consumo de la propia PRONACA. Esto significa que el biogás generado por los excrementos acumulados en estos denominados biodigestores va a servir para reemplazar al gas licuado o diesel, derivados del petróleo que actualmente usa la compañía PRONACA para la generación de energía, para las actividades de sus plantas o granjas. Esto significa que construir biodigestores y operarlos no representa una afectación actual al derecho difuso que los actores reclaman, siempre y cuando los contenedores o biodigestores se encuentren con una construcción, instalación y funcionamiento adecuado y monitoreado. La resolución de la Primera Sala de la C.C., señala que de la literatura científica que obra en el expediente, se puede concluir que la construcción de biodigestores per se, no ha representado un peligro en otras partes del mundo como Argentina, Bolivia, Costa Rica, Suecia entre otros lugares.

La parte demandante, al invocar el acto de un particular bajo la premisa de que generaría un daño inminente a causa de la instalación de biodigestores u hornos de biogás, también ha mencionado hechos relativos a la actividad productiva de PRONACA, pues configuran una afectación del interés comunitario, colectivo o difuso, conforme lo establecía la Constitución de 1998, considerado en la esfera del derecho por el interés público, por tanto a pesar de que los accionantes señalan como acto amenazante a la instalación de biodigestores, siendo como se ha señalado anteriormente que un biodigestor manejado de manera técnica y ambientalmente adecuados, es un sistema utilizado en otras latitudes para paliar la problemática energético-ambiental, así como realizar un adecuado manejo de los residuos de excretas de humanos y de animales; por lo que la C.C. hace énfasis en el hecho de su inocuidad en sí mismo, pero a la vez enfatizar que siempre y cuando su instalación se realice dentro de un plan integral de ejecución y monitoreo, con la imprescindible vigilancia operativa por parte de las entidades de control de salud, laborales y de ambiente. Caso contrario dicha aparente ventaja podría convertirse en letal, especialmente para el ambiente humano, dado que genera gas metano y podría producir asfixia en caso de fuga, por desplazamiento del oxígeno; también puede fácilmente generar mezclas explosivas con el aire y lógicamente incendios.

Por otro lado, la C.C. considera que la acertada o desacertada gestión ambiental de PRONACA, afectaría positiva o negativamente en el ejercicio de las garantías para la realización del buen vivir, *sumak kawsay*, de las poblaciones circundantes a las instalaciones de PRONACA, ya que el Estado garantiza un modelo sustentable de desarrollo ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad biológica y cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras, promoviendo al mismo tiempo el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto.

La C.C. niega el amparo propuesto por los habitantes que están cerca de la planta de PRONACA, en Santo Domingo de los Tsáchilas; pero, ordena que una comisión interinstitucional formada por: Ministerio del Ambiente, Ministerio de Agricultura y Ganadería a través del Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA); Ministerio de Salud; Defensoría del Pueblo, Gobierno Provincial y el Municipio de Santo Domingo de los Tsáchilas; y, las Juntas Administradoras de Agua; cada una en pleno ejercicio de sus respectivas competencias, conjuntamente con un representante de cada una de las comunidades aledañas a las instalaciones de todos los centros de producción de PRONACA, realicen un estricto monitoreo de la actividad productiva que esta empresa realiza, en lo tocante al funcionamiento de los biodigestores, al consumo de agua, manejo de desechos orgánicos e inorgánicos que se vierten a los cuerpos de agua, a fin de precautelar los derechos difusos y colectivos manifestados.

La C.C. analiza en este fallo tanto el derecho de los habitantes cercanos a la planta de PRONACA, como la posible contaminación que ocurriría si no se construyen los biodigestores que aliviaría en gran parte la contaminación que van a tener las fuentes de agua cercanas, si es que las excretas de cerdo no se las utiliza para producir biogás; y, por el contrario, se las expulsa al sistema de alcantarillado de la zona. Lo oportuno y acertado de este caso es que se niega la acción, pero a la vez se ordena la vigilancia del proceso productivo de esta empresa.

El biodigestor, realiza la descomposición de la materia orgánica en condiciones anaeróbicas y facilita la extracción del gas resultante para su uso como energía, pero es indispensable su monitoreo constante para mantener un nivel de acidez y que las excretas no se pudran generando malos olores, (Guerrero, 2015). Hay que tener un extremo cuidado en el mantenimiento de las condiciones ideales para que el biodigestor cumpla con su función, caso contrario podría causar contaminación del medio ambiente.

Existen biodigestores que son fabricados con un tipo especial de geomembrana, también conocida con su marca registrada GEOVINIL, que es una película plástica impermeabilizada altamente resistente. Estos biodigestores son de forma cilíndrica con una terminación en los extremos con tapa plana y mangas o botas para el acople de las tuberías de entrada y salida, adicionalmente tienen un acople de PVC para salida de biogás (IKL, 2015).

En la ciudad de Cuenca, Ecuador, existe un proyecto de extraer biogás del relleno sanitario de Pichacay, aquí se han enterrado desechos desde hace casi ocho años y al no tener aire se ha dado el ambiente necesario para producir biogás (JBA, 2015). La intención es extraer el biogás para producir electricidad sana y autosustentable, esta sería una iniciativa de una administración seccional, como lo es el Municipio de Cuenca.

Desarrollo agroindustrial en el Ecuador

El desarrollo agroindustrial en el Ecuador va de la mano con el cambio de la matriz productiva, cambio que se está realizando con gran énfasis en el Ecuador, empezó muy recientemente, pero ya va dando sus frutos a nivel nacional. Esto también se conecta con la generación de energía por parte de las centrales hidroeléctricas que a nivel nacional se están construyendo, con lo que se abarataría el costo de la energía haciendo a las empresas agroindustriales y agroexportadoras más competitivas a nivel mundial.

El plan nacional del buen vivir, en su objetivo número siete, garantizar los derechos de la naturaleza y promueve la sostenibilidad ambiental territorial y global. Señala que una de las causas de la deforestación en el Ecuador, es entre otras, el desarrollo de la agroindustria en forma desmedida y sin ningún concepto técnico (Senplades, 2015). Este plan nacional del buen vivir está encaminado a un desarrollo sostenible y sustentable dentro del marco de la Constitución de la República, para lo cual se debe implementar y aplicar toda la normativa legal que haga posible el cumplimiento de sus objetivos.

En el Ecuador se incentivan algunos tipos de producción agrícola con valor agregado para poder ser exportada a los diferentes mercados internacionales y este hecho ha generado un aumento en las exportaciones agroindustriales (Proecuador, 2015). Este crecimiento de la agroindustria no ha tenido un marco jurídico que vaya acorde con su evolución tan acelerada. Existe mucha normativa acerca del tema, pero se deben establecer todavía más detalles que hagan que la agroindustria en el Ecuador sea sostenible y autosustentable, creando fuentes de trabajo e ingresos para las arcas fiscales.

Para el sector agroindustrial existen beneficios aislados, no existe una política global aplicable para un manejo en conjunto de todas las mejoras para este sector tan importante en la economía del Ecuador. Las leyes que existen van dirigidas a determinados sectores que en uno u otro momento tienen algún grave problema de mantenimiento de sus líneas productivas; y, es en estos casos que se regulan ciertos hechos que antes no estaban debidamente delimitados dentro de un marco constitucional y jurídico.

El desarrollo de la agroindustria va a la par con el desarrollo de la agroexportación, que es uno de los elementos del cambio de la matriz productiva, genera divisas, ayuda con la balanza comercial, genera fuentes de empleo y constituye un proceso productivo que involucra a varios actores. La agroindustria es relativamente nueva en el Ecuador, surge como una necesidad de buscar nuevos nichos de mercado para los diversos productos que se elaboran, que satisfagan tanto necesidades locales como externas.

El problema

El problema es la contaminación del medio ambiente, causada entre otras cosas, por la falta de incentivos tributarios dados a la generación de energía sana y autosustentable. En el caso concreto que se analiza en este trabajo, se aprecia que la compañía PRONACA, trata de evitar la contaminación

con los llamados biodigestores, pero los mismos deben tener mucho monitoreo y cuidado, ya que si no existen esos cuidados esa voluntad de no contaminar se podría volver peligrosa al no manejarse en forma correcta estos biodigestores.

DISCUSIÓN

En la Constitución se establece que la naturaleza es sujeto de derechos. El Ecuador es signatario de diversos convenios internacionales de protección del medio ambiente, como el Protocolo de Kyoto, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, instrumentos internacionales cuyas ratificaciones se encuentran publicadas en los Registros Oficiales No. 342 de 20 de diciembre de 1999 y 532 de 22 de septiembre de 1994, respectivamente. Estos instrumentos deben servir de base para generar una política estatal de cuidado del medio ambiente, política estatal a corto, mediano y largo plazo, concientizando a la ciudadanía de la importancia del cuidado del medio ambiente.

En el Ecuador, como en algunos otros países, toda política ambiental es diseñada por el Ejecutivo. Es conveniente analizar la posibilidad en el Ecuador, de que se emita una ley de políticas ambientales, pero esta saldría de la Asamblea, este hecho sucede en otros países en los que hay leyes de políticas ambientales, destinadas al cuidado, preservación del medio ambiente y remediación del daño causado. (Nárvaez, 2004)

El Estado subsiste, en gran parte, gracias a los ingresos tributarios, al concederse incentivos de carácter tributario ambiental se están bajando notablemente dichos ingresos lo que podría ser perjudicial en el corto plazo, ya que no habría los suficientes ingresos para enfrentar ciertos gastos. Muchas personas podrían tratar de alterar su situación actual para así acceder al incentivo. La certificación de que persona es la que se encuadra como sujeto beneficiario del incentivo es otro de los motivos que generan preocupación en la aplicación de la presente propuesta.

En el Ecuador hay una escasa legislación tributaria ambiental. Existe una variedad reglamentaria que dispone sobre diversos temas ambientales, pero que en la práctica no tiene una aplicación concreta, menos aún en la parte tributaria. (Pérez, 2000). Existen muy pocas disposiciones legales que regulen el tema tributario ambiental en conjunto, hay abundante normativa acerca de los tributos, medio ambiente, la contaminación, el cuidado, preservación y remediación, pero es importante en una sociedad que exista este tipo de legislación ya que es un área que debe ser regulada en extremo, para beneficio de toda la colectividad.

Es muy claro que el beneficio para las futuras generaciones va a ser muy grande, quizás a un costo para quienes están en la actualidad, se debe tener en cuenta que nada se logra sin un sacrificio. El consumo de electricidad por parte de las fábricas que generen energía sana va a disminuir notablemente y eso va a provocar una baja en la demanda de la energía que el Estado brinda en su red, lo que ocasiona bajos ingresos para el fisco.

La insuficiencia de los llamados incentivos tributarios ambientales es notable, se debe quizás a un temor por rebajar la cantidad de ingresos para las arcas del Estado. No hay una concientización de que el cuidado al medio ambiente es primordial para poder seguir subsistiendo las generaciones actuales y las nuevas que están por venir, esto a pesar de que actualmente ya se dan hechos de catástrofes naturales debido a un desinterés total acerca del cuidado del medio ambiente. El SRI trata por todos los medios de captar más recursos a través de los impuestos que existen, sin dejar de lado estrategias para mejorar dicha recaudación.

La recaudación tributaria como tal, debe ser mejorada, lo que va a generar un mayor ingreso por este rubro. De esta forma se podrían crear más incentivos tributarios ambientales, sin preocuparse mayormente de que los ingresos fiscales se vean reducidos. El precio del petróleo a la baja es una

situación de extremo cuidado, al momento de tomar la decisión de crear incentivos de cualquier tipo. Es necesario que haya un equilibrio entre los incentivos dados, la recaudación tributaria y los otros ingresos que tiene el Estado para poder mantenerse, sin descuidar ninguno de sus campos de acción.

Es de suma importancia, identificar correctamente cuáles serían los beneficiarios, cuáles los incentivos, para de esta forma establecer una correcta armonía entre todos los elementos de este gran conjunto. Los incentivos tributarios ambientales tienen su fundamento en la Constitución, partiendo de ese antecedente es más fácil la creación de una serie de beneficios para diversas actividades que no sean contaminantes.

En diario El Universo del viernes 13 de febrero de 2015, en su primera página, se menciona la incorporación de un incentivo de carácter tributario ambiental, destinado a la importación de vehículos eléctricos. Sin arancel, sin Impuesto al Valor Agregado (IVA), sin Impuesto a los Consumos Especiales (ICE); y, sin límite de unidades para importar. Esta medida va a generar una gran demanda de este tipo de vehículos, por su bajo costo, mientras que para el medio ambiente también resulta sumamente beneficiosa. El vehículo eléctrico no contamina, siempre y cuando la energía provenga de fuentes sanas, amigables con el medio ambiente, no contaminantes, como lo son las centrales hidroeléctricas u otras fuentes de energía sana y autosustentable.

El caso que se analiza en este trabajo merece el interés de la ciudadanía en general, ya que se discute el derecho de los habitantes de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, que se encuentran viviendo cerca de la planta de cría de cerdos de la compañía PRONACA, a gozar de un ambiente sano. El derecho que tienen esas personas de vivir en un ambiente libre de contaminación, derecho a la vida, al agua, al aire, en general el derecho al buen vivir, todos estos derechos consagrados en la Constitución.

También se analiza el derecho de las demás personas que pueden ser perjudicadas por una eventual contaminación producida por los desechos de la compañía PRONACA, en el caso de que se hubiera ordenado la paralización de la construcción de los biodigestores. Todos esos desechos producidos por los animales que mantiene en su planta la compañía PRONACA, hubieran ido a dar a las fuentes de agua, sean estas superficiales o subterráneas y en ese caso no sólo se hubieran contaminado los alrededores de la planta, sino una mayor extensión, perjudicando a una cantidad mayor de personas, dañando más ecosistemas y en general el daño causado hubiera sido más grave.

Se encuentran en conflicto dos derechos, que deben ser respetados por igual, dentro de un contexto general de aplicación de la Constitución. Por un lado, el derecho que tienen los habitantes cercanos a la planta de PRONACA, que son quienes presentan la acción constitucional, alegando que se está impidiendo su derecho a la vida, a vivir en un ambiente sano. Este derecho de los accionantes es legítimo y real, debe ser respetado por todas y todos, ya que se encuentra amparado por la Constitución.

Por otro lado, está el derecho que tienen las demás personas de vivir en un ambiente sano, no contaminado. Hay una contraposición de intereses entre las partes; pero en este caso no se puede reconocer el derecho de los accionantes en perjuicio de los derechos de toda una colectividad. Si se hubiera aceptado el pedido de los accionantes, ordenando la paralización de la construcción de los biodigestores, quizás se hubiera beneficiado a los accionantes, habitantes que están cerca de la planta de PRONACA; pero, se hubiera dejado de amparar a todas las demás personas que se podrían ver perjudicadas por una mala disposición de los desechos por parte de PRONACA.

Este conflicto de derechos es el que tuvieron que analizar los jueces de la Corte Constitucional, disponiendo en su acertada resolución final que no se paralice la construcción de los biodigestores; pero, que se mantenga un estricto monitoreo de dicha construcción y en general de toda la actividad

productiva de la compañía PRONACA, a fin de velar por los derechos, tanto de los accionantes como de las demás personas que podrían verse perjudicadas por una eventual mala disposición de los desechos o una mala práctica ambiental por parte de PRONACA.

Los accionantes en su petición narran que los daños ambientales por parte de PRONACA vienen desde 1993, que la instalación de la planta ha provocado daños ambientales, malos olores, enfermedades; y, en general, un perjuicio a todas las personas que viven cerca de dicho lugar. Aquí se da una posible afectación a todos los habitantes de la zona cercana a la planta de PRONACA, afectación del derecho del buen vivir consagrado en la Constitución. Pero también está la afectación del derecho a un medio ambiente sano por parte de todas las personas que podrían verse perjudicadas por el funcionamiento de la planta.

En el diario La Hora, del jueves 24 de febrero de 2011, se menciona que el proyecto de PRONACA fue financiado por un crédito de la Corporación Financiera Internacional (CFI), organismo adscrito al Banco Mundial. Por ese motivo, un grupo de funcionarios de la Oficina de Observancia (CAO), que es una especie de defensor de las personas que se crean afectadas por los créditos dados por la (CFI), han realizado estudios acerca de las quejas presentadas por las personas que viven cerca de la planta, a fin de constatar las prácticas de cuidado del medio ambiente por parte de PRONACA.

El desarrollo agroindustrial en el Ecuador no es muy antiguo, se basa en la elaboración de productos finales que tienen como materia prima bienes agrícolas o ganaderos. Este importante sector productivo del Ecuador debe ser regulado en toda su dimensión, en todos los puntos que tienen que ver con el mismo. A la vez que este sector se va agrandando se van generando los problemas alrededor de él. La agroindustria es un factor contaminante del medio ambiente, por lo tanto, deben establecerse controles y lineamientos de política ambiental, para que sin detener su normal evolución, no perjudique los ecosistemas existentes.

Existen una serie de innovaciones para la agroindustria, como el caso de los biodigestores que se han mencionado en este trabajo, los mismos generan energía sana y autosustentable, partiendo de los desechos que utiliza el proceso agroindustrial, pero sin perjudicar el medio ambiente. Aquí se da un doble beneficio, por un lado, se abarata la energía para que puedan trabajar las máquinas de la agroindustria y por otro lado se cuida el medio ambiente. Económicamente es sumamente atractivo para cualquier agroindustria el generar energía sana y autosustentable, ya que se ahorra el costo de la energía que concede el Estado en su red, el cual es elevado.

A este atractivo se le sumaría el incentivo tributario ambiental que contiene esta propuesta, con lo que se perfeccionará más aún la agroindustria en el Ecuador. Los países que son nichos de mercado de esos productos agroindustriales van a preferir un producto final que provenga de una línea de producción en la que se mantenga una política de cuidado al medio ambiente, amigable con los ecosistemas, que produzca energía sana y autosustentable.

La agroindustria en el Ecuador se ha venido desarrollando en forma progresiva, dándose un decrecimiento con el fenómeno de El Niño de 1997 y la crisis financiera de 1999. El fenómeno llamado de El Niño afectó terriblemente la agroindustria y en general todo el sector agrícola del Ecuador, ya que causó fuertes lluvias, inundaciones, pérdida de cultivos, destrucción de fábricas. La crisis financiera de 1999 siguió afectando al sector agrícola y agroindustrial, ya golpeado por el fenómeno natural ya mencionado. Esta crisis financiera provocó el cierre de algunos bancos en donde estaban concentrados algunos de los créditos de estos sectores afectados, como consecuencia se dieron ingentes pérdidas y el sector agroindustrial bajó su crecimiento.

El sector agroindustrial ha superado los obstáculos que se mencionan en líneas anteriores y ha resurgido paulatinamente. Actualmente el cambio de matriz productiva ha sido un aliento de vida para

el sector, el cual se va mejorando gracias a la implementación de leyes que regulan su desarrollo. Esta evolución del sector agroindustrial también genera ingresos para el Estado, por lo tanto, es necesario que se siga construyendo un marco jurídico que apoye cada vez más las iniciativas de personas que se quieran dedicar a la actividad agroindustrial en el Ecuador.

No se puede dejar de lado la parte ambiental, si bien se requieren normas que regulen e incentiven el desarrollo de la agroindustria, también se requieren normas que regulen la parte medioambiental de este importante sector productivo del Ecuador. Hasta la fecha esas normas medioambientales no han sido las suficientes, para a la vez que se promueva un desarrollo agroindustrial en el Ecuador se mantenga el cuidado al medio ambiente, se fomenta un cuidado de los ecosistemas, un respeto a la vida en general.

Si se descuida la parte del medio ambiente, en un futuro no muy lejano la agroindustria no tendrá la materia prima para seguir creciendo, ya que poco a poco se van a ir perdiendo los ecosistemas en donde viven y se desarrollan animales y plantas, las cuales son necesarias para el normal desenvolvimiento de todo el aparato productivo de este importante sector. La agroindustria debe crecer de la mano del cuidado y la protección ambiental, evitando la contaminación y en lo posible remediar el daño que se haya causado, aunque quizás en muchos casos no sea de su exclusiva responsabilidad ese daño.

Propuesta

Del análisis a la problemática surge una propuesta de proyecto de incentivo tributario para la generación de energía sana y autosustentable que consiste en agregar a continuación del art. 9.2 de la Ley de Régimen Tributario Interno, el art. 9.3 según el siguiente texto:

El pleno de la asamblea nacional del Ecuador

Considerando

Que, en el numeral 5 del artículo 3 de 1a Constitución de la República se establece que son deberes primordiales del Estado planificar el desarrollo nacional y erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir;

Que, el artículo 10, en concordancia con el artículo 71 de la Constitución de la República, reconocen a la naturaleza o Pachamama como sujeto de derechos; estableciendo que se respete integralmente su existencia, el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos;

Que, el último inciso del artículo 71 de la Constitución de la República, establece que el Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema;

Que, el numeral 1 del artículo 284, en concordancia con el numeral 7 del mencionado artículo de la Constitución de la República, señala como objetivos de la política económica asegurar una adecuada distribución del ingreso y la riqueza nacional, así como mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo;

Que, el artículo 261 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado Central tendrá competencia exclusiva sobre la política económica, tributaria y fiscal;

Que, el artículo 283 de la Constitución de la República establece que el sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada

entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y, tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir;

Que, el artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador, establece los principios del sistema tributario, priorizando los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables;

Que, de conformidad con el Plan Nacional para el Buen Vivir, es un deber primordial del Estado promover la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, incentivar la inversión y fomentar el acceso equitativo a factores de producción, recursos financieros, tecnología y conocimiento;

Que, el sistema tributario es un instrumento fundamental de política económica, que además de proporcionar recursos al Estado, permite estimular la inversión, el ahorro, el empleo y la distribución de la riqueza; contribuir a la estabilidad económica; regular conductas nocivas para la salud e incentivar actividades que preserven el medio ambiente;

Que, el artículo 306 de la Constitución de 1a República dispone la obligación estatal de promover las exportaciones ambientalmente responsables, con preferencia de aquellas que generen mayor empleo y valor agregado, y en particular las exportaciones de los pequeños y medianos productores;

Que, el principio de transparencia del sistema tributario exige el ejercicio efectivo de 1a facultad de gestión de los tributos, mediante normas e instrumentos que propendan a la prevención de la evasión y elusión tributaria, en el ámbito nacional e internacional, desincentivando prácticas nocivas de planeación fiscal;

Que, el artículo 301 de la Constitución de la República del Ecuador determina que, sólo por iniciativa de 1a Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones y que las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley;

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 140 de 1a Constitución de la República, expide la siguiente:

Ley reformativa a la ley de régimen tributario interno

Capítulo I – Reformas a la ley de régimen tributario interno

Art. 1.- Agréguese a continuación del artículo 9.2 un nuevo artículo que diga:

Art. 9.3.- Exonérese del pago del 50% del impuesto a la renta a las personas naturales y jurídicas dedicadas al giro agroindustrial, que generen energía renovable, sana y autosustentable, no contaminante del medio ambiente. Dicho beneficio se concederá cuando la energía autogenerada cubra al menos la totalidad de la necesidad energética del lugar donde se desarrolla el giro del negocio. El Ministerio del Ambiente será quien califique anualmente al beneficiario de este incentivo.”

CONCLUSIONES

El daño al medio ambiente es real, latente y perjudica a todos, este año se considera que es causado, entre otras cosas, por la insuficiencia de incentivos tributarios a las personas naturales y jurídicas que en sus procesos productivos o en su vida diaria contaminan. Se observa que es causado por una escasa política estatal de concientización del cuidado del medio ambiente y de remediación del daño causado. La contaminación causada tanto por personas naturales como jurídicas que a lo largo de los

años han ido contaminando el ecosistema en muchos casos produce un daño que no se puede reparar en el corto y mediano plazo y que en algunos casos es irreversible.

Actualmente en el Ecuador, la generación de energía, en su gran mayoría, se la realiza mediante el funcionamiento de las termoeléctricas, esa energía proviene de una labor contaminante en extremo, como lo es la combustión de un derivado del petróleo para producir. Es mala, pero necesaria, ya que sin esa energía contaminante no existiría la producción de algunos bienes que generan ingresos para el Estado. La agroindustria se ha ido desarrollando gracias al uso de energía proveniente de las termoeléctricas, generando empleo, ingresos para el Estado; pero, también contaminando el medio ambiente, dañando los ecosistemas, contaminando fuentes de agua.

REFERENCIAS

- Asamblea. (2004, septiembre 10). Codificación de la Ley de Gestión Ambiental. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.
- Asamblea. (10 de septiembre de 2004). Codificación de la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.
- Asamblea. (17 de noviembre de 2004). Ley de Régimen Tributario Interno. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.
- Asamblea. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.
- Asamblea. (2008, octubre 20). Constitución de la República del Ecuador. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.
- Asamblea. (2008, octubre 20). Constitución de la República del Ecuador. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.
- Asamblea. (22 de octubre de 2009). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.
- Borrero, C. (2009). Derecho tributario ambiental. Lima: Grijley.
- Buñuel, M. (2004). La tributación medioambiental: teoría, práctica y propuestas. Madrid: Thomson. Civitas.
- Cabanellas, G. (2008). Diccionario jurídico elemental. Buenos Aires: Heliasta.
- Coordinadora Ecuatoriana de Agroecología. (2010). www.agroecologia.ec. Retrieved from <http://www.agroecologia.ec/energias-alternativas/7-biodigestores>
- Falquez, J. (2007). Problemas jurídicos ambientales que se presentan en el centro de la ciudad de Guayaquil y su incidencia en el medio. *Revista Jurídica Facultad de Jurisprudencia*, 271-371.
- Foy, P. (1997). Derecho y ambiente. Aproximaciones y estimaciones. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ghersi, C. (2004). Daños al ecosistema y al medio ambiente. Buenos Aires: Astrea.
- González, I. C. (2008). Análisis económico del derecho ambiental. Buenos Aires: Heliasta.
- Guerrero, L. (2015). Vida verde. Retrieved from <http://vidaverde.about.com/od/Energias-renovables/a/Que-Es-Un-Biodigestor.htm>
- Hernández, R. (2010). Metodología de la investigación. México D.F.: Mc Graw Hill.
- IKL. (6 de febrero de 2015). www.carpasikl.com. Obtenido de <http://www.carpasikl.com/biodigestores.html>
- Isidoro Goldenberg-Néstor Cafferatta. (2001). Daño ambiental. Problemática de su determinación causal. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

JBA. (6 de febrero de 2015). www.eltiempo.com.ec. Obtenido de <http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/123899-todo-listo-para-generar-electricidad-con-biogases/>

Jorge Zavala Egas. Jorge Zavala Luque. José Acosta Zavala. (2012). Comentarios a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Lima: Edilex S.A.

López, T. (2002). Fiscalidad ambiental: análisis y efectos distributivos. Granada: Ecorama.

Márquez, R. (2004). La tributación medioambiental: teoría, práctica y propuestas. Madrid: Civitas Ediciones.

Mendoza, N. (28 de enero de 2015). Diario Expreso. En peligro el estero de Puerto El Morro, pág. 19.

Ministerio del Ambiente. (12 de febrero de 2015). www.ambiente.gob.ec. Obtenido de <http://www.ambiente.gob.ec/ecuador-tiene-una-nueva-reserva-de-biosfera-reconocida-por-unesco/>

Narváez, I. (2004). Derecho ambiental y sociología ambiental. Quito: Cevallos.

Olive, L. (2009). Metodología de la investigación. México D.F.: Santillana.

Pérez, E. (2000). Derecho ambiental. Bogotá: McGraw-Hill.

Piña, M. d. (1999). Daño ecológico y sanciones positivas. Córdoba: Marcos Lerner Editora Córdoba.

Proecuador. (7 de febrero de 2015). www.proecuador.gob.ec. Obtenido de <http://www.proecuador.gob.ec/exportadores/sectores/agroindustria/>

Sabino, C. (1992). El proceso de investigación. Caracas: Panapo.

Senplades. (7 de febrero de 2015). www.buenvivir.gob.ec. Obtenido de <http://www.buenvivir.gob.ec/37>

Servicio de Rentas Internas. (6 de febrero de 2015). www.sri.gob.ec. Obtenido de <http://www.sri.gob.ec/web/guest/beneficios-e-incentivos-tributarios>

Servicio de Rentas Internas. (6 de febrero de 2015). www.sri.gob.ec. Obtenido de <http://www.sri.gob.ec/web/guest/beneficios-e-incentivos-tributarios>

Sociedad, R. (8 de febrero de 2015). Diario El Comercio. El mundo pierde control sobre las aguas servidas., pág. 16.

WMA. (8 de febrero de 2015). Diario Expreso. Los impuestos verdes ayudan al arca fiscal., pág. 6.

Yábar, A. (2002). La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos. Madrid: Marcial Pons.

Yacolca, D. (2009). Derecho Tributario Ambiental. Lima: Grijley.