

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO

FACULTAD DE DERECHO

ESCUELA DE DERECHO



**PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN ECOTRIBUTO PARA
REDUCIR EL EFECTO DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL
Y PROCURAR UN AMBIENTE SANO**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE
ABOGADO**

AUTOR

GRECIA ANGIE VITON CUEVA

ASESOR

KATHERINEE DEL PILAR ALVARADO TAPIA

<https://orcid.org/0000-0002-8451-0475>

Chiclayo, 2021

**PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN ECOTRIBUTO
PARA REDUCIR EL EFECTO DE LA CONTAMINACIÓN
AMBIENTAL Y PROCURAR UN AMBIENTE SANO**

PRESENTADA POR

GRECIA ANGIE VITON CUEVA

A la Facultad de Derecho de la
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo
para optar el título de

ABOGADO

APROBADA POR:

Percy Mogollón Pacherre

PRESIDENTE

Yuri Diaz Jaime

SECRETARIO

Katherinee del Pilar Alvarado Tapia

VOCAL

DEDICATORIA

A mi padre que creyó en mí, incluso cuando ni yo misma lo hice, a mi madre que no dejó que pierda de vista mi camino, a mis hermanos Renzo y Belén quienes siempre me dieron su amistad y complicidad inquebrantable donde muchas veces me reconforté. No puede faltar mi pequeña Dogga, miembro peculiar de cuatro patas de mi familia, quien me dio compañía y alegría en las muchas y largas noches de estudio.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por darme la vida, una familia y un sueño. A mi estimada maestra la Dra. Katherine Alvarado por su compromiso y dedicación, en ella encontré una gran persona y profesional. Al Dr. Willy López quien siempre me brindó su amistad, apoyo incondicional, y con quien compartí muchas de las alegrías y frustraciones que trajo consigo esta pequeña parte de mi travesía. De igual manera a mi familia, a mis grandes amigos y a la vida por poner en mi camino grandes seres humanos y permitirme entender que el tiempo de Dios es perfecto.

ÍNDICE

RESUMEN	10
ABSTRACT	11
INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO I.....	14
EN BUSCA DE UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ROL DE DERECHO AMBIENTAL FRENTE A LA CONTAMINACIÓN.....	14
1.1. El Derecho Fundamental al Medio Ambiente Sano	14
1.1.1. Conceptos previos	14
1.1.2. Naturaleza Jurídica del derecho al ambiente sano.....	17
1.1.3. Medio ambiente sano como Derecho Humano	18
1.2. Contaminación Ambiental, tema de agenda mundial	20
1.2.1. Una mirada al ámbito internacional.....	21
1.2.1.1. El desencadenamiento de la contaminación masiva.....	21
1.2.1.2. Conferencia de Estocolmo	23
1.2.1.3. La Conferencia de Rio de Janeiro.....	24
1.2.1.4. Protocolo de Kioto	26
1.2.1.5. Acuerdo de París	27
1.3. La incidencia de las actuaciones internacionales en el ámbito normativo.....	28
1.3.1. El reconocimiento del derecho al medio ambiente en cuerpos normativos internacionales.....	29
1.3.2. La constitucionalización del medio ambiente en el Perú	31
1.4. Una mirada a nuestra realidad medio ambiental.....	33
1.4.1. Principales contaminantes del aire	33
1.4.2. Estándares de Calidad Ambiental según la normativa peruana.....	35
1.4.3. Los valores fijados por la OMS.....	36
1.4.4. Realidad nacional medio ambiental con respecto al ECA	37
CAPÍTULO II	40

LA ACTUACIÓN TRIBUTARIA COMO MECANISMO DE LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL	40
2.1. Consideraciones sobre Derecho Tributario	40
2.1.1. Rama del Derecho Financiero.....	41
2.1.2. Rama del Derecho Administrativo	42
2.1.3. Independencia del Derecho Tributario.....	43
2.2. Concepto de Tributo	44
2.2.1. Antecedentes históricos	44
2.2.2. Consideraciones modernas	45
2.2.3. Definiciones Internacionales.....	46
2.2.4. En el ámbito constitucional nacional	47
2.3. Sistema Tributario Peruano.....	48
2.3.1. La clasificación clásica de los Tributos.....	49
2.3.2. Tributos extrafiscales	51
2.4. Tributación Verde	52
2.4.1. Clases de tributos ambientales	53
2.5. Principios aplicables a tributos ambientales.....	54
2.5.1. Principio quien contamina paga.....	54
2.5.2. Principio de Capacidad Contributiva	56
2.6. Estructura de la norma tributaria en general	57
2.6.1. Aspecto Material u objetivo.....	57
2.6.2. Aspecto Subjetivo	58
CAPÍTULO III:	60
LA CREACIÓN DE UN ECOTRIBUTO PARA CONTRARESTAR LOS EFECTOS CONTAMINANTES DE LOS VEHÍCULOS MOTORIZADOS	60
3.1. Antecedentes.....	60
3.1.1. Bélgica.....	61
3.1.2. Suiza.....	63
3.1.3. España.....	66

3.2. Problemas de calidad ambiental en el Perú	68
3.2.1. Parque Automotor	70
3.3. Análisis Económico Del Derecho (AED) frente a un nuevo tributo.....	72
3.3.1. Análisis Económico del Derecho, Externalidades y el papel de los Tributos	75
3.3.2. Teorema de Coase y corrección de externalidades	77
3.4. En busca de la tributación verde: El eco-tributo.....	79
3.5. Eco-contribución vehicular	81
3.5.1. ¿Tributo extrafiscal?.....	83
3.5.2. Contenido estructural del eco-tributo vehicular	84
3.5.3. Parámetros a establecer	86
3.5.4. Organismo encargado de la administración del eco-tributo.....	89
3.5.5. Agente de Percepción	90
CONCLUSIONES	92
BIBLIOGRAFÍA.....	94

TABLA DE ABREVIATURAS

RAE	Real Academia Española
LMP	Límites máximos permisibles
OMS	Organización Mundial de la Salud
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
CORTE IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
TEDH	Corte Europea de Derechos Humanos
CORTE AFDH	Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
P.N.U.M.A	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PM2,5	Material particulado 2.5 micras
PM10	Material particulado menor a 10 micras
NO2	Dióxido de nitrógeno
CO	Monóxido de carbono
PB	Plomo
GEI	Gases de Efecto Invernadero

CPP	Constitución Política del Perú
TC	Tribunal Constitucional
IVT	Inspección Técnica Vehicular
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas

RESUMEN

Nuestro país al igual que muchos otros, enfrenta una batalla por mitigar los daños causados por el acelerado deterioro ambiental. Si bien es cierto, abordar el tema de la contaminación ambiental trae consigo diversidad de problemas y aspectos, sin embargo, lo central para esta investigación es tratar la contaminación ambiental del aire producto del uso de vehículos motorizados. Asimismo, resulta llamativo que, pese a estar presentes en el día a día de las personas, exista poca e insuficientes iniciativas legales para regular su uso, el cual casi siempre es indiferente al cuidado y conservación del aire en condiciones adecuadas, lo que lleva a repercusiones directas en la salud y bienestar de las personas.

En ese sentido, se ha considerado realizar un estudio partiendo de la realidad nacional de las condiciones ambiente y analizando las posibles soluciones desde del ámbito del Derecho Tributario, donde también ha sido necesario observar la situación desde el Análisis Económico del Derecho para poder plantear la inserción de instrumento tributario que repercuta de manera eficiente en la lucha por garantizar un derecho fundamental como es el de gozar de un medio ambiente sano.

PALABRAS CLAVE: Medio ambiente, parque automotor, ambiente sano, calidad de aire, eco-tributo, mecanismo tributario.

ABSTRACT

Our country, like many others, faces a battle to mitigate the damage caused by accelerated environmental deterioration. Although it is true, addressing the issue of environmental pollution brings with it a variety of problems and aspects, however, the central thing for this research is to address environmental air pollution caused by the use of motorized vehicles. Since they are present on a daily basis, it is curious that there are few and insufficient legal initiatives to regulate their use, which is almost always indifferent to the care and conservation of air in adequate conditions, which leads to direct repercussions on health and well-being. of people.

In this sense, it has been considered to carry out a study based on the national reality of the environmental conditions and analyzing the possible solutions from the field of Tax Law, where it has also been necessary to observe the situation from the Economic Analysis of Law in order to propose the insertion as a tax instrument that efficiently affects the fight to guarantee a fundamental right such as that of enjoying a healthy environment.

KEYWORDS: Environment, vehicle fleet, healthy environment, air quality, eco-tribute, tax mechanism.

INTRODUCCIÓN

En nuestro país, la contaminación ambiental viene siendo un problema que atenta la salud de las personas en gran medida, sin embargo, poco o nada son las acciones que se han tomado al respecto. Hace falta estudiar opciones y herramientas que permitan combatir los daños ambientales con suma efectividad. Por ello, muchos países que no son ajenos a este mal, llevan ya un tiempo aplicando mecanismo que mitiguen ciertos daños ambientales. Si bien, no es posibles que estos desaparezcan en su totalidad, pero, pueden ayudar a mejorar las condiciones ambientales en las que se desenvuelve la vida humana.

Para un correcto estudio de este problema, es necesario conocer y entender conceptos básicos en relación a la terminología ambiental. Por ello es que esta investigación parte desde los conceptos de medio ambiente, hasta las principales cumbres que son un gran antecedente de la lucha ambiental que se viene enfrentando hace ya unos años, y donde muchos países suman esfuerzo e intereses. Estas cumbres, resultan ser de vital importancia porque han inspirado diversos cuerpos normativos, e incluso han influenciado en cierta manera nuestra propia constitución en cuando se refiere al ámbito ambiental, permitiendo que se reconozca el derecho fundamental a un ambiente sano.

Por otro lado, esta investigación se orienta a la búsqueda de un mecanismo que ayude al cumplimiento de un fin: la mejora ambiental. Para ello, se ha considerado como adecuado una herramienta tributaria a los que denominaremos tributos verdad o eco-tributos. Estos vienen siendo utilizados por diversos países, y en muchos de ellos, gracias a una correcta legislación y política fiscal, viene resultando bastante eficientes.

Por lo tanto, se ha tomado como referencia la experiencia de otros países en la aplicación de estas herramientas de origen tributario con finalidades extrafiscales. La propuesta de creación de eco-tributos se ha pensado a raíz de los alarmantes niveles de contaminación que viene tienen el país en estos últimos años. Asimismo, se ha tomado en cuenta el sistema tributario peruano y su funcionamiento para que no haya problemas al momento de su aplicación, así como también se ha procurado respetar los principios básicos relacionados a

este tipo de tributos, todo esto con el fin de que no se tornen contrario a la legitimidad.

Finalmente, mencionar que, se ha procurado dar una propuesta para que sea implementada en nuestro país siguiendo la realidad medio ambiental, sus necesidades y sus límites de actuación. Si bien no existe antecedentes de esta clase a nivel nacional, pero se espera que su aplicación cumpla con dar resultandos alentadores.

CAPÍTULO I

EN BUSCA DE UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ROL DE DERECHO AMBIENTAL FRENTE A LA CONTAMINACIÓN

El presente capítulo abarca algunas definiciones de medio ambiente, su naturaleza jurídica, y también desarrolla su contenido como derecho fundamental. Asimismo, se remite a la busca del desencadenamiento de la contaminación masiva y las actuaciones internacionales mediante las famosas cumbres sobre el Cambio Climático, que luchan contra el avance del deterioro ambiental. Por otro lado, resalta la importancia del reconocimiento del derecho al medio ambiente sano en las normativas tanto nacionales como internacionales, y da espacio al desarrollo del análisis de normas nacionales orientándose a las condiciones medio ambientales con especial énfasis en la calidad del aire, sus principales contaminantes y el cumplimiento de los ECA.

1.1. El Derecho Fundamental al Medio Ambiente Sano

1.1.1. Conceptos previos

Muchas veces hemos olvidado ideas tan básicas como que “los principios y criterios generales que forman al Derecho Ambiental, son tan antiguos como la humanidad misma” (Morán, 2015, p. 16). El hombre, de manera progresiva, fue conociendo y dominando la naturaleza mucho antes que se conozca y existan las definiciones que hoy entendemos. Sucede que, durante la instauración de los primeros regímenes jurídicos no se hablaba de manera explícita del elemento ambiental, sino hasta la segunda mitad del siglo XX, donde se comienza a considerar este concepto en la legislación de países desarrollados.

Para el desarrollo de esta investigación es menester procurar definir lo que se conoce como “medio ambiente”, sin embargo, dicha tarea se dificulta en razón que el concepto ha sido ampliamente desarrollado por la doctrina de forma disímil y abarcando distintas perspectivas. No obstante, podemos partir teniendo en cuenta un concepto básico contenido en el Diccionario de la RAE (2019), donde se describe al “medio ambiente” como el: “conjunto de circunstancias exteriores a un ser vivo” (s.p).

Ahora bien, tomando en cuenta una opinión más compuesta y científica, Herrero (2011) plantea que, al hablar de ambiente debemos entenderlo como un sistema cuyos elementos interactúan entre sí y que se encuentran integrados por organismos vivos, entendiendo entonces que no se trata solo de un “sistema humano” sino de organismos vivos en general, los cuales requieren de variables fisicoquímicas, biológicas, sociales y otras.

Siguiendo el orden de ideas, corresponde considerar a quienes su definición va aterrizando con más precisión el término “ambiente” a un escenario más compatible con el derecho, por ejemplo, Martín Mateo (citado en Melón, 2016) afirma:

La palabra ambiente, en términos generales, corresponde a la expresión inglesa “environment” y francesa “environnement”, que han sido traducidas con acierto entre nosotros por “entorno”, aunque con evocaciones de carácter urbanístico. Una primera aproximación al concepto de ambiente nos remite a una noción amplia que incluye toda la problemática ecológica general y por supuesto el tema capital de la utilización de los recursos, a disposición del hombre, en la biósfera. (p.145)

Ahora bien, aproximándose al ámbito jurídico, Massimo Severo Giannini (citado en Melón, 2016) desarrolló uno de los primeros conceptos de “ambiente” y construyó tres concepciones jurídicas a saber:

- 1) «el ambiente al cual hacen referencia la normativa y el movimiento de ideas relativas al paisaje»; 2) «el ambiente al cual hacen referencia la

normativa y el movimiento de ideas relativas a la defensa del suelo, del aire y del agua»; 3) «el ambiente al cual se hace referencia en la normativa y en los estudios normativos». (p. 146)

Si bien es cierto, dicha concepción se acerca a lo que se entiende clásicamente como medio ambiente para fines jurídicos, no obstante, se debe considerar que este es un bien jurídico del cual se procura su salvaguarda, por cuanto, la interacción necesaria y permanente que existe entre el hombre y la naturaleza, es capaz de transformarlo y alterarlo (como es ahora nuestra realidad) hasta ocasionarle graves perjuicios que en su mayoría son irreparables.

Así pues, observando el medio ambiente desde una óptica jurídica, se debe tener en cuenta que el derecho ambiental es una disciplina relativamente joven, por lo que, aún se encuentra sujeta a variabilidad según el progreso de la tecnología o la existencia de nuevos descubrimientos de carácter científico, así como la identificación de nuevas formas de contaminación. Pese a ello, los sistemas jurídicos procuran sus esfuerzos en regular, minimizar y eliminar los daños ambientales, buscando en el mejor de los casos adelantarse a ellos evitando que surjan actividades humanas que incidan de manera perjudicial sobre el medio ambiente. En ese sentido, Raúl Brañes (citado en Wieland, 2017) señala que la regulación de normas por el derecho ambiental se encuentra orientada a:

- Restringir, prohibir o permitir determinadas conductas en relación con el aspecto que a continuación desarrollaremos con mayor detenimiento. ambiente y los recursos naturales (por ejemplo, las normas que establecen la veda o restringen la caza);
- Regular o establecer derechos y obligaciones en relación con los componentes del ambiente, como las leyes que regulan los recursos naturales (por ejemplo, la ley general de minería, ley forestal); y
- Establecer y asignar competencias a las autoridades encargadas de velar o administrar los componentes ambientales y recursos naturales. (p. 21)

En ese sentido, no cabe duda de que esta disciplina del derecho es de vital importancia ya que se encuentra estrechamente vinculada con bienes jurídicos como la vida, salud y dignidad de todo ser humano. Además, juega un rol importante en la búsqueda de conservar el medio ambiente en óptimas condiciones salvaguardando derechos de las futuras generaciones.

De lo expresado en líneas anteriores, se evidencia que el derecho ambiental tiene un gran reto en frente, y es el buscar soluciones a problemas ambientales que han acelerado el cambio climático, y cuyas consecuencias se ven reflejadas en nuestro ecosistema, los cuales se están tornando cada vez más irreconocibles comparados con lo que en algún momento fueron, amenazando la vida en este planeta como la conocemos.

1.1.2. Naturaleza Jurídica del derecho al ambiente sano

Disfrutar de un ambiente en óptimas condiciones, en principio, resulta ser un derecho propio del ser humano. El origen de su naturaleza se encuentra ligada a la protección de la vida misma, puesto que, si no existen las condiciones adecuadas para la existencia de la vida humana, no habría más razón de ser en cuanto de normas se trate, pues sin ser humanos, no habría Estado, ni leyes, ni tratados; simplemente no habría nada que regular.

Asimismo, es importante mencionar quienes son las partes intervinientes en la relación ser humano- medio ambiente. Así pues, tenemos que el sujeto activo, quien hace goce de este derecho, y que puede ser un grupo de personas o una sola que pueda ver menoscabado su derecho por un daño ambiental en particular. Por otro lado, se encuentra el sujeto pasivo, quien resulta ser el que ocasiona el daño, y mayormente causa el daño y se desconoce quién es, como también hay veces en las que sí se puede precisar. (Alva, 2014).

Ahora bien, debemos tener en cuenta que hablar de temas ambientales, es hablar de temas de orden público, es decir que competen a toda la sociedad y recordemos que, siempre prevalecerá el interés colectivo sobre el particular. Es por ello que controlar y custodiar la calidad de vida que debe gozar la sociedad, corresponde ser asumido por el Estado y no simplemente a la libre voluntad de particulares. Siendo ello así, es imposible negar que para hacer cumplir el

derecho humano -en teoría- implicaría admitir por parte de la sociedad reglas cuyos parámetros orienten la actuación y fiscalización de las actividades de los administrados, y de esta manera lograr prevenir y controlar acciones que pueden significar un perjuicio para nuestro medio ambiente.

1.1.3. Medio ambiente sano como Derecho Humano

Es importante reconocer que existe una relación entre el medio ambiente y los derechos humanos, incluso me atrevería a decir que, en cierto grado, se trata de una relación de dependencia mutua. Esta afirmación va en razón que “la protección ambiental puede ser considerada una precondition para la satisfacción de otros derechos humanos, como la vida, la salud y las condiciones favorables de trabajo” (Alva, 2014, p. 46). Dicho en otras palabras, si no existen las condiciones adecuadas que garanticen la existencia de la vida humana, no habría necesidad de reconocer o regular los derechos humanos, que obviamente, como su nombre mismo lo dice, pertenecen a la persona humana.

Por ello, es necesario hacer énfasis en que, el hecho de mantener un sistema realmente capaz y competente para la tutela ambiental, puede garantizar la conservación de un ambiente digno tanto para quienes actualmente habitamos el planeta como para las siguientes generaciones. Asimismo, el tomar cartas en este asunto tan fundamental, puede permitir la conservación de diversos ecosistemas, paisajes y los hábitats, así como también las especies de flora y fauna que ahí habiten.

Jonh Knox, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y medio ambiente, citando en Laporte (2017) menciona:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 no hace referencia al medio ambiente. Tampoco lo hacen los dos pactos internacionales de derechos humanos, de los derechos cívicos y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, si bien se hace una breve referencia al medio ambiente en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (p.9)

No obstante, ya por mediados del siglo XX, la voz de quienes reclamaban el reconocimiento del medio ambiente saludable, comenzó a ser escuchada, lo que lleva al surgimiento de textos de carácter internacional quienes reconocían al derecho al medio ambiente sano como un derecho autónomo, siguiendo la idea que la persona humana tiene el derecho a vivir y desarrollarse en un medio ambiente que resulte adecuado. Luego de muchos esfuerzos, por fin se vieron los primeros frutos, siendo la Declaración de Estocolmo sobre Medio Humano de (1972) que en su principio 1, mencionaría lo siguiente:

El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene a solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. (p.3)

A raíz de este precedente, muchas naciones comenzaron a prestar atención a la importancia de incorporar a sus respectivas normas el derecho del ser humano a vivir en un ambiente sano. Como consecuencia de ello, diversas naciones comenzaron a incluir en su contenido normativo, premisas proyectadas a reconocer y velar un equilibrio medioambiental adecuado para las personas. Si bien, vale hacer mención que, el desarrollo del derecho medioambiental en el margen constitucional de diversas naciones, es un tema que se desarrollará más a detalle en apartados posteriores.

Ahora bien, no perdiendo vista el eje central de este apartado, se debe recalcar que las organizaciones de derecho humanos jugaron un rol muy importante en la atención a temas ambientales, llevando inclusive a la Corte IDH, TEDH, Corte AFDH, etc., a pronunciarse sobre el tema, relacionando cada vez más el derecho ambiental con el derecho a la vida y la salud. Asimismo, estos organismos de derecho humanos, han previsto obligaciones que deberán cumplir los países para salvaguardar los derechos que tiene el ser humano y que prevalecen frente al ejercicio de otros derechos que incluyen daño al medio ambiente.

1.2. Contaminación Ambiental, tema de agenda mundial

En las últimas décadas, se ha acrecentado la sensibilidad y preocupación por actuar frente a los elevados niveles de contaminación que se vienen registrando en diferentes partes del mundo. Si bien, generalmente son los países industrializados quienes presenta mayores estándares de contaminación en su medio ambiente; esto no exime del problema a países en vías de desarrollo, como el Perú y muchos otros países latinoamericanos.

Ha podido constatarse que los modelos de crecimiento económico que muchos países mantienen y proclaman, en su mayoría resultan insostenible con relación al cuidado medio ambiental. Muchas veces la obtención de uno significa la pérdida del otro, pero podría existir una luz al final del túnel si se remplazan o rediseñan ciertas conductas por unas más planificadas y en equilibrio con lineamientos ambientales.

El modelo económico al que se rigen buen número de naciones, consiste en el uso de recursos naturales no renovable por medio de diversas actividades, tales como la tala indiscriminada y deforestación, explotación desmedida de biodiversidad, empobrecimiento de recursos naturales, extracción de minerales e hidrocarburos, así como también el uso indiscriminado de combustibles fósiles, la emisión de elevados niveles de CO₂, entre otras actividades que inevitablemente producen la contaminación del suelo, agua aire, etc.. Esto, en definitiva, repercute en la calidad de vida que del ser humano y la garantía de una vida digna y de calidad.

A raíz de lo expresado en el párrafo anterior, cabe preguntarnos ¿Cuáles son los instrumentos con los que cuenta el Derecho para enfrentar a la contaminación? Ante la interrogante, merece la pena mencionar que son realmente graves las condiciones ambientales en casi todos los lugares del mundo, y resulta una triste realidad que, el Perú no es ajeno a este escenario que clama atención y actuación. Así pues, el accionar del Estado fundamentalmente debe ser de dos maneras: por un lado, interceder de manera directa en las actividades contaminantes, ya sea prohibiéndolas o instaurando ciertos requisitos de

seguridad, y, por otro lado, está el forzar al agente contaminador a pagar los daños que este haya causado (Herrero 2013, p. 57).

Por tanto, no se puede objetar la importancia de la actuación estricta del Estado, pues ciertamente sus esfuerzos podrían dar buenos resultados, pero aun así resultarían insuficientes si se mantiene la idea que solo es deber del Estado custodiar la subsistencia de un medio ambiente óptimo. Por el contrario, se debe tener muy en claro que la sociedad también debe contribuir mediante la adopción de cultura y conductas pro ambiente. En ese sentido, es que este derecho que podría considerarse natural, mediante su positivización en un ordenamiento jurídico, queda habilitado para ser exigido y ser regulado conforme a la realidad y necesidad de cada nación que lo contemple.

1.2.1. Una mirada al ámbito internacional

La actuación internacional en materia ambiental, tiene las miradas de las naciones puestas en ella. Se esperan importantes acuerdos y/o recomendaciones planteadas para el manejo del cambio climático, y la lucha contra la contaminación ambiental. En definitiva, resulta de gran importancia, puesto que muchos países del mundo tienen gran preocupación por la situación que actualmente se presenta. Asimismo, debe tomarse en cuenta que todo pronunciamiento internacional sirve como una base que, puede incluso, servir como referente para la construcción de políticas ambientales y estrategias a ejecutar por las propias naciones en su lucha por combatir el daño ambiental presentadas en su territorio.

1.2.1.1. El desencadenamiento de la contaminación masiva

Resulta fundamental para el correcto desarrollo del presente trabajo, referirnos lo más breve posible al momento clave que aceleró la caída en picada de la calidad ambiental en un primer momento. Para ello, la historia es un instrumento que permite poder volver a dar una mirada al pasado y tener una aproximación de en qué momento se originó uno u otro hecho trascendental. En este caso, corresponder regresar al fenómeno denominado “Revolución Industrial”, factor que desencadenó una notable degradación del medio ambiente.

No podemos abordar directamente la Revolución Industrial, sin antes hablar del modelo económico denominado Capitalismo, el cual surge a finales del siglo XV y principios del XVI, aunque alcanzó la madurez el siglo XIX. A este modelo económico se le atribuye grandes daños al ambiente, pues sugieren que, al tener como idea central la predominación del mercado relacionada con la libertad de crear riqueza a costa de todo, y en términos más modernos: la libertad desmesurada de las empresas y sus actividades económicas.

Esta corriente, ha sido adoptada por la gran mayoría de países en el mundo, lo que ha desencadenado el arribo de un mercado internacional a escala planetaria.

A raíz de eso, aumentó en el consumo de recursos energéticos como consecuencia del transporte entre los distintos países, ya sea de materias primas o de productos manufacturados. Este aumento en el consumo de recursos energéticos, principalmente combustibles fósiles, incrementa la emisión de sustancias contaminantes, principales responsables del cambio climático y del calentamiento global del planeta. (Moran, 2015, p. 11)

Ahora bien, como ya se ha mencionado la Revolución Industrial es un periodo de la historia cuya notoriedad se sitúa entre la segunda mitad del siglo XVIII y principios del siglo XX, teniendo como lugar de origen Gran Bretaña. Durante ese lapso de tiempo, a raíz la industrialización masiva de los países también se produjo innovaciones en los modos de producción, los cuales, si bien representaban crecimiento económico, también representada crecimiento en los factores contaminantes que afectaban el medio ambiente.

Al mismo tiempo, la Revolución Industrial significa esa transición a un nuevo mundo lleno de grandes innovaciones, inventos y la instauración de un gran número fábricas bajo la dirección de empresarios movidos por la exclusiva ansia de ser beneficiados por algún incentivo económico que ello traía consigo, pero valgan verdades las consecuencias de la globalización de este método de producción, es sin lugar a dudas, una de los más grandes autores de los residuos nucleares, ríos contaminados, cambio climático, efecto invernadero y vale preguntarse si estaríamos dispuestos a renunciar a las facilidades, comodidades y bienestar material que tenemos, por el bienestar del planeta.

Resulta lamentable que el momento en que realmente se comienza a acrecentar la preocupación por los aspectos ambientales haya tardado demasiado. Contemporáneo al desarrollo industrial que se había logrado, existió un entusiasmo producto de los diversos progresos y avances científicos que deslumbraron a la humanidad, es por ello que la preocupación por el entorno natural en el que se desarrollada la vida, fue postergada hasta la segunda mitad del siglo XX (Pereiro, 2001). Esto fue, unos de los errores que más pesan hoy en día.

Así pues, salta a la vista que, producto del desarrollo y el transcurrir del tiempo, la iniciativa y el gran paso es entender que la protección ambiental no descansa sobre una fantasía, capricho o pensamiento de algún utópico que admira o idolatra la naturaleza, sino que, realmente está orientada a la preservación y conservación de la vida misma, así como garantizar la calidad de ésta. En ese sentido, a continuación, se abordará los principales sucesos que marcarían el inicio de los esfuerzos de las naciones por contrarrestar el avance imparable de deterioro medioambiental.

1.2.1.2. Conferencia de Estocolmo

Uno de los primeros y más importantes hitos históricos en materia ambiental, lo compone la Conferencia de Estocolmo de 1972, la cual tiene trascendencia en razón que, reconoció por vez primera y de manera explícita la potestad del ser humano de exigir un medio ambiente sano en un documento de derecho ambiental internacional (Amparo y Paéz 2012). El Principio 1 de la Declaración de Estocolmo estableció una relación entre la protección ambiental y las normas de derechos humanos mediante lo siguiente:

“El hombre tiene derecho fundamental a la libertad igualdad y condiciones adecuadas de vida en un ambiente con una calidad que le permita vivir con dignidad y bienestar punto y coma y coma tiene la responsabilidad de mejorar y proteger el medio ambiente para los presentes y futuras generaciones” (Declaración de la Conferencia de Las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Declaración de Estocolmo de 1972. Artículo 1).

A raíz de lo estipulado, muchos países latinoamericanos como son Venezuela, Chile, Ecuador, Brasil, Costa Rica, Colombia Paraguay Argentina introdujeron esta idea de manera explícita en sus constituciones políticas, es decir, el derecho al medio ambiente sano pasaba a convertirse en derecho positivo para estos países en el margen de su rango constitucional.

En ese sentido, podría afirmarse que, el año 1972 con la firma de los Documentos de Estocolmo y París, se dio inicio a la conciencia mundial orientada al respecto a cuidado, resguardo y mejoramiento del medio ambiente. En consecuencia, se crearon organismos especializados y se instauró el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (P.N.U.M.A), el cual tiene su sede en Nairobi, y procura ayudar a los países a aplicar las políticas y prácticas razonables y direccionadas a la protección ambiental.

1.2.1.3. La Conferencia de Rio de Janeiro

Luego de veinte años, desde que se realizó la conferencia de Estocolmo, aunque sin conseguir el éxito deseado, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a que se lleve a cabo en Río de Janeiro, del 3 al 13 de junio de 1992, la cumbre mundial del medio ambiente más grande jamás organizada. La denominada Cumbre de la Tierra, fue impuesta por resolución 44 - 228 de dicha asamblea. A ésta acudieron unos 170 representantes estatales para hacer el intento de poder comprender el inconveniente ambiental en forma total y unir esfuerzos en la pugna para optimizar la calidad del medio ambiente (Aguilar e Iza, 2009).

Uno de los principales motores que impulsaron la realización de dicha conferencia era el tener a consideración la diversidad biológica como patrimonio común de la humanidad y el hecho de que la obligación con respecto a éstos sea compartida para procurar su preservación y mantener su sostenibilidad. El interés sobre este tema en particular se tornaba impostergable, más aún para aquellos países donde se experimentaban diversos efectos negativos en su medio ambiente que, en ocasiones, eran consecuencias de los actores negligentes de otras naciones que carencia de políticas ambientales suficientes, o en algunos eran nulas.

Es preciso mencionar que, si bien el tema de la protección de la biodiversidad biológica es importante, en la Cumbre de la Tierra no fue eso el único tema que se abarcó, sino que también adoptaron los siguientes documentos:

- La declaración de Río de Janeiro sobre el medio ambiente y el desarrollo.
- El convenio sobre diversidad biológica.
- Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático.
- Declaración de principios no obligatorios qué materia forestal.
- La agenda 21 y la creación de la comisión sobre el desarrollo sostenible la cual fiscaliza la implementación de la agenda 21.

Resulta oportuno, hacer un breve análisis de la importancia de la introducción de la Agenda 21, la cual es una estrategia global que adoptaron 170 países y que entró en vigor en 1994. Este ambicioso programa fue creado por la ONU para procurar, mediante una actuación conjunta de los países que formen parte, un desarrollo más sostenible proyectado al siglo XXI. Entre los sectores sobre los cuales se proyecta son básicamente la lucha contra el cambio climático, la protección de la biodiversidad, y la disminución de sustancias tóxicas que se emiten al medio ambiente, así como también las modalidades de consumo, entre otras aristas del problema que nos lleva al deterioro ambiental.

Para finalizar en este extremo, es importante tener en cuenta que, la declaración de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo, ha resultado de gran importancia para el derecho ambiental, pues proclama 27 principios que si bien, no tienen carácter vinculante, pero sirven como referencia o base para establecer parámetros y objetivos de actuación. Vale mencionar que, dentro los 27 principios contenidos en Declaración de Río, al momento de estimar los más importantes, coincido con Pereiro (2001) quien considera:

El principio de precaución, el principio de información y participación de todos los ciudadanos, el derecho a un desarrollo durable y a una vida sana y productiva en armonía con la naturaleza, la responsabilidad por los daños al medio ambiente, y el estudio del impacto ambiental. (p. 29)

En definitiva, esta Conferencia fue una de las más importantes y de mayor potencial que se han dado a favor de una política orientada al mejoramiento y cuidado ambiental. Sin embargo, los resultados no son, ni a la fecha, lo que se esperaba. Es por ello que los esfuerzos no se detuvieron ahí, sino que continuaron los intentos de las naciones por detener el imparable crecimiento de la contaminación en nuestro entorno.

1.2.1.4. Protocolo de Kioto

Aprobado en el año 1997 por un conjunto de países, donde establecieron compromisos más rigurosos con respecto al control y reducción de GEI, los cuales se forman a partir de la emisión de dióxido de carbono (CO₂), gas metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O), y que a su vez producen lo que se conoce como calentamiento global. Sin embargo, muchos de los actores manifestaron y plantearon diversas dificultades para poder concretar los compromisos que el Protocolo exigía y más aún para ser llevados a la práctica (López, 2017).

El protocolo comprometió a los países a reducir, en un promedio del 5,2% durante la etapa comprendida desde el año 2008 hasta el año 2012, la cantidad de emisión de GEI con respecto a las cantidades desmedidas que se producían en los años 1990 en Estados Unidos (Ágora, 2019). En ese sentido, podemos traer a colisión una opinión muy personal, pero que tal vez muchos compartan, y es que, son en gran proporción responsables de Cambio Climático los países industrializados cuya producción es masiva y donde se concentra los grandes rasgos de un capitalismo desmedido, donde prima más los bienes monetarios que los bienes naturales, sin embargo, no se puede desconocer que, aunque son autores de gran parte del daño producido, no son los únicos responsables.

Ahora bien, tras la entrada en vigor del mencionado protocolo, los resultados nuevamente no fueron los esperados durante el periodo acordado (2008 a 2012). Al parece, este resultado ya se presentaba, es por ello que “en 2006 se comenzaron a negociar los detalles de la continuidad de este Protocolo más allá del final de su primer periodo de compromiso, es decir, a partir de 2013” (Ágora, 2019). Por lo tanto, mediante la cumbre de Doha de 2012 se adoptaron un conjunto de enmiendas que eran necesarias para hacer posible la continuidad

de lo acordado por un segundo periodo a partir del 1 de enero de 2013, aun así, algunos países desistieron en continuar los acuerdos del Protocolo de Kioto, como fue el caso de Estados Unidos en el año 2015.

1.2.1.5. Acuerdo de París

Es rescatable que, pese a los diversos esfuerzos sin mayor gloria, muchas naciones continúen en la lucha, enfocados en buscar soluciones y tomar medidas para contrarrestar los efectos negativos que se vienen reflejando en el medio ya hace muchos años, y que se tornan cada vez más perjudiciales para el hombre.

Así pues, luego del poco o nulo éxito del protocolo de Kioto, por los meses de noviembre y diciembre del 2015 se llevó a cabo en París la vigésimo primera sesión de la Conferencia de las Partes de las Convenciones Marco de Naciones Unidas acerca del cambio climático (COP21). Esta última, terminó con la adopción del Acuerdo de París, el cual es un tratado jurídicamente vinculante y que fue adoptado por 196 naciones, entrando en vigencia el 04 de noviembre del 2016. Este acuerdo tiene gran impacto, pues reunió a gran cantidad de países comprometidos con combatir la crisis ambiental con el objetivo de no sobrepasar el calentamiento de la Tierra en más de 1.5 grados centígrados.

A cinco años de esa gran reunión de países, podemos ver que, aunque no se ha logrado retroceder en cuanto al aumento de temperatura global, se van logrando cosas que antes ni si quieran se veían posibles. Los países elevaron su ambición por establecer políticas y herramienta eficientes para combatir la crisis climática y los factores económicos de los países está cumpliendo su rol, pues los costos de la tecnología “carbono-cero” se han vuelto accesibles en competitivo mercado para que pueda, progresivamente, reemplazar las herramientas de producción que generan mayor contaminación.

Por tanto, se puede visualizar que este acuerdo va por buen camino, esperando que las circunstancia no obstruyan su progreso y puede acelerar su paso para la obtención y cumplimiento de resultados. No obstante, debemos tener claro que, los esfuerzos internacionales no son lo único que marcaran una diferencia, debemos proyectarnos a reducir las emisiones desde las normativas nacionales,

según los escenarios de cada país, tomando como referencia las conductas de países de mayor desarrollo, donde se viene manejando el tema de impuesto verdes o impuestos ambientales. Dada la lucha que enfrentamos todos los habitantes del planeta, no podemos ser ajenos a la batalla.

1.3. La incidencia de las actuaciones internacionales en el ámbito normativo

Se ha podido observar de los apartados anteriores que, son continuos los esfuerzos reunidos por muchas naciones del planeta para implantar metas y estrategias que mejoren las condiciones climáticas y se combata este acreciente problema. Actualmente, son más de 30 años que se vienen celebrando diversas cumbres y acuerdos cuyo objetivo apunta a mejorar las condiciones climáticas del planeta y por ende de sus habitantes.

Anterior a la segunda mitad del siglo XX y al inicio de las cumbres por la Tierra, ha sido muy poca la notoriedad, fuerza y transcendencia que han tenido las hazañas realizadas en nombre de la protección medioambiental. Ni si quiera estábamos tan cerca de acontecimientos que pudieran marcar la incorporación en cuerpos normativos, acuerdos, dictámenes o afines que lleven al reconocimiento real del derecho del ser humano al medio ambiente sano, es más, ni se estaba cerca de incorporar este término en el ordenamiento jurídico.

Por los años 1916, una revista Norteamérica especializada llamada "Ecology", despierta el interés por publicaciones de algunos autores de la época que mediante sus obras mostraban su preocupación por el hombre y la naturaleza. Luego, por 1962, Rachel Carson con su libro "Primavera Silenciosa" advertía de lo perjudicial que resultaba el uso de pesticidas químico en U.S.A, lo cual era muy común en la nueva forma mecánica de agricultura que se tenía en la época. Así, la población fue despertando su preocupación y conciencia, por lo que artículos periodísticos y notas de prensa no se hicieron esperar para sumarse al despertar de este nuevo interés.

Pero, es el año 1972 que debe ser considerado como la piedra angular del surgimiento del ambientalismo. En EE.UU., sólo en ese año, se publicaron más de 300 libros sobre medio ambiente, ecología y

contaminación. En Francia se desarrollaron innumerables debates internacionales sobre la situación ambiental organizados con éxito por la revista «Le Nouvel Observateur». En Gran Bretaña se publicó el libro «A Blueprint for Survival» de Edward Goldsmith, fundador y editor de la revista británica «The Ecologist». En Italia aparecía «L'Imbroglia Ecológica» de Paccino; y en México «Ecocidio» de F., Cesarman. La celebración en Estocolmo, Suecia, de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente Humano y Desarrollo, en junio de 1972, vino a darle una dimensión universal a los problemas de la protección del ambiente. Los años siguientes traducirían ese fervor por el ambiente en la creación de numerosas organizaciones sociales y políticas y hacia 1973 un estudio de la Agencia para la Protección del Medio Ambiente (EPA) de EE.UU. (Servi,1998, p. 2-3)

A partir de eso, el abordar temas ambientales se fue volviendo cada vez más frecuente, lo que llevó al surgimiento de diversas investigaciones, libros, tesis, artículos científicos, etc. Con estos aportes, se fueron instaurando bases y referencias que tomaron en cuenta las diversas naciones, para regular como mejor les parezca las cuestiones ambientales en lo que compete a su jurisdicción. Claro que, a la fecha han existido muchas modificaciones y actualizaciones de los textos que constituyen los pilares de sus normativas ambientales, las cuales son propias de la variación de los factores que afectan su entorno.

1.3.1. El reconocimiento del derecho al medio ambiente en cuerpos normativos internacionales

Lo que impulsa la preocupación del mundo por el medio ambiente, se desprende de la importancia y lo indispensable que es garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano, de lo cual también depende la conservación de la vida misma. El Derecho Internacional Ambiental ha sido pionero en el reconocimiento normativo de este derecho humano, siendo que, por la Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano de 1972, se introdujo esta premisa básica:

El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que

le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. (Declaración de la Conferencia de Las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Declaración de Estocolmo, 1972)

Como ya se ha mencionado, este es uno de los acotamientos que marca el inicio de una tendencia ambientalista que incentiva la preservación y respeto de este derecho. De allí en adelante, muchas naciones se fueron preocupando por positivizar en sus cartas magnas el vivir en un medio ambiente sano.

Así pues, aquí se hace mención de algunas de las Constituciones de países donde aparece por primera explícito como un derecho positivo, el disfrute y goce del medio ambiente adecuado. Así sucede con la Constitución de España (1978), la cual en su artículo 45.1 menciona que “todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo” (p. 18).

Latinoamérica, también se acopló a esta iniciativa con Constituciones como la Constitución de Portugal (1976) en su artículo 66.1, menciona: “Todos tienen derecho a un medio ambiente de vida humano, salubre y ecológicamente equilibrado, y el deber de defenderlo” (p. 23). También está la Constitución de Ecuador (1978) en su artículo 22 numeral 2 mencionaba: “El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La Ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos o libertades, para proteger al medio ambiente” (s.p.).

Son muchos otros cuerpos normativos en el mundo que destinaron un espacio a proteger este derecho mediante su norma de máximo rango, sin duda esto ya era un comienzo del largo camino que seguimos recorriendo a la fecha. Obviamente estas constituciones han ido adaptándose y modificándose con el tiempo según los criterios de las políticas ambientales de cada nación. En algunos se formaron partidos políticos verdes, como Ministerios del Ambiente y legislaciones locales, entre otras medidas que consideraron necesarias.

1.3.2. La constitucionalización del medio ambiente en el Perú

Al ubicarnos en el ámbito nacional, tenemos que, en el Perú se reconoce por primera vez este derecho en la Constitución Política 1979, en el artículo 123, el cual menciona: “Todos tienen el derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente. Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental” (p.16). Así pues, quedó este derecho reconocido dentro de nuestro ordenamiento jurídico, sin embargo, más tarde nuestra Constitución fue modificada en 1993, por lo que ahora se regula en el artículo 2, inciso 22 y en el capítulo II podemos encontrar alguna referencia al ambiente y recursos naturales, lo que a continuación se analizará con mayor detenimiento.

En nuestra Constitución vigente, valgan verdades, no se encuentra fortalecido el tema de regulación ambiental, pese a que cambio climático deteriora cada vez más nuestra calidad de vida y todo lo plasmado en papel no se ha proyectado como se hubiese esperado. Es cierto que, en la CPP (1993) el artículo 2 inciso 22 reconoce el derecho fundamental el “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida” (p.4). Sin embargo, las deficiencias de este cuerpo normativo saltan a la vista, teniendo como punto de partida el hecho que no podemos encontrar una definición que explique y delimite a que se refiere por ambiente, además que no existen pautas complementarias que ayuden a establecer que características debe tener para considerarse “adecuado”. Asimismo, en lo que se refiere al Capítulo II, si bien se titula “Del Ambiente y Recursos Naturales”, nuevamente nos encontramos ante la ausencia de definición de ambiente y más texto sin mayor alcance del tema.

Resulta preocupante la poca potencia asignada al desarrollo de este derecho considerado de tercera generación, cuya importancia reside en lo indispensable que es para la conservación de nuestra vida y sociedad, por ello es un deber exigible al Estado, sin dejar de resaltar que, además requiere la participación conjunta de casi todos los actores sociales para que el cumplimiento sea efectivo (Alva, 2014). Sabemos que, el rol del Estado es establecer políticas, dictar, adecuar y disponer normas que establezcan herramientas para combatir los

daños ambientales, pero no podemos atribuirle todas las consecuencias negativas ni los intentos fallidos. Aunque nuestro ordenamiento jurídico no sea el mejor estructurado, existen pequeños avances y normas que, mediante incentivos a ciertos sectores de la población, buscan mejorar sus prácticas ambientales.

Ahora bien, como ha quedado claro, corresponde al Estado en un primer orden amparar a las personas contra todo daño al medio ambiente mayormente producido por la actuación humana, y procurar salvaguardar el desenvolvimiento de la vida en condiciones ambientales razonables. Para ello, el Estado debe asumir la obligación a renunciar a la comisión de actividades que produzca afectación al medio ambiente, pues afecta el desarrollo de las personas, y vale plantearse lo siguiente: cuando no quede más condiciones ambientales adecuadas, cuando ya no quede biodiversidad, cuando las condiciones del aire, agua y tierra resulten insostenibles, ¿Dónde va a desarrollarse la vida? Y si no hay vida ¿Quedaría algo que regular?

Esta preocupación ya se impregnó en la lista de prioridades de muchas naciones, por ello, la preservación del medio ambiente proyectándose al futuro es clave y su tratamiento inmediato es impostergable, y que mejor forma que involucrar al derecho mismo como instrumento de regulación. En ese sentido, nuestro TC, quien es el máximo intérprete de nuestra CPP, complementa en cierta forma, los alcances sobre el derecho al medio ambiente mediante la sentencia emitida en el Expediente STC N.º 0048-2004-PI/TC, mencionando que, lo que comprende el derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para que exista el desarrollo de la persona, está precisado por los siguientes elementos:

1. El derecho a gozar de ese medio ambiente y
2. El derecho a que ese medio ambiente, se preserve.

De alguna manera, en el Perú se ha reconocido el derecho a gozar de un ambiente adecuado, claro que existen muchas cosas por mejorar en cuanto su regulación, así como establecer pautas y lineamiento en búsqueda de un mejor funcionamiento y cumplimiento de objetivos. Para ello, es válida la idea de

apoyarnos teniendo como referencia diversos mecanismo y estrategias que vienen adoptando países más avanzados en políticas y calidad ambiental.

1.4. Una mirada a nuestra realidad medioambiental

En nuestro país, el daño ambiental se ha ido acrecentando ante la mirada quieta del Estado y su poco severa normativa. Por ello, hoy en día, las consecuencias se tornan cada vez más notables y menos posibles de pasar por alto. Si bien, son muchas las aristas cuando hablamos de daño ambiental, pues eso abarca temas como el deterioro del suelo, del agua, de la calidad del aire, etc. Todos estos problemas amenazan la estancia del hombre en la tierra, y en lo que respecta a esta nación, amenaza las condiciones de vida de más de 32 millones de personas, las cuales se concentran mayormente en las principales ciudades de nuestro país.

1.4.1. Principales contaminantes del aire

Es común que día a día, el desarrollo de diversas actividades cotidianas propias del hombre en sociedad, tengan ciertos efectos colaterales en el medio donde se desarrollan. Del mismo crecimiento económico, se desprende una demanda de mayor energía e industrias, así como la necesidad de transporte de bienes y de personas, lo cual libera una significativa cantidad de contaminantes al aire que afectan su calidad, y a su vez dañan la salud de las personas, la flora, fauna y ecosistemas, así como también lleva al deterioro de construcciones y estructuras.

La fuente de contaminación del aire que concierne para el desarrollo del presente trabajo, corresponde a la emitida producto del uso de vehículos motorizados, los cuales dependiendo de ciertos factores como antigüedad, tipo de consumo, tipo de motor, etc., pueden causar daño en menor o mayor proporción ya que en su gran mayoría involucran el uso de dióxido de carbono, metano, el dióxido de nitrógeno, etc., pues su funcionamiento, generalmente está condicionado al uso de combustibles fósiles líquidos como la gasolina de 84 octanos, Diésel B5, combustibles gaseosos como el Gas Natural y el Gas Licuado de Petróleo, entre otros.

Si bien, el Perú es uno de los países con más elevadas cantidades de vehículos, lo que se traduce como un poblado parque automotor, el cual sigue en aumento y sobre este, poco o nada control se tiene. Como es lógico, la gran concentración de vehículos motorizados significa una gran cantidad de emisiones contaminantes.

El transporte vehicular es el principal responsable de la contaminación ambiental. Entre los principales contaminantes emitidos por los vehículos motorizados se encuentran el CO, NO₂ y PM₁₀, PM_{2,5}. Estudios en megaciudades han demostrado que el PM_{2,5} y NO₂ constituyen los principales contaminantes con riesgos para la salud y se estima que la contaminación del aire exterior se convertirá en la mayor causa ambiental de muerte prematura en las próximas décadas. (Tapia, et al., 2018, p.6)

Estos contaminantes son muy riesgosos por estar relacionados a la provocación de diversas enfermedades respiratorias y cardiovasculares. En el caso de PM_{2,5}, este es un material particulado muy común en las zonas urbanas y en buena medida provienen del uso de vehículos. Debido a su tamaño y densidad, al ser muy pequeña, ocasiona que su permanencia en el aire sea mayor, facilitando la ingesta de estas partículas en el organismo humano. Además, estas a su vez pueden absorber otros químicos, por lo que las partículas ahora, se trasladarían con mayor carga contaminante (Flores, Sukla, Wang y Hernández, 2011).

Por otro lado, el material particulado PM₁₀, no es tan perjudicial como el anterior pues al tener mayor tamaño, no penetra mucho y no logra introducirse en los alveolos pulmonares, sino que, por lo general son retenidas por la mucosa que recubre las vías respiratorias superiores. No obstante, ello no quiero decir que la continua y prolongada exposición a este tipo de contaminantes no cause considerables daños a las vías respiratorias de las personas (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, s.f.).

Ahora bien, a este problema con las emisiones contaminantes que expulsan los vehículos, se suma otro problema: la baja renovación de vehículos por otros de tecnología más limpia. Es común en nuestro país el ingreso de vehículos de segunda mano provenientes del mercado asiático, los cuales muchas veces no

son evaluados en cuanto a sus sistemas de control de emisiones. Además, muchos de los vehículos en circulación se encuentran desactualizados respecto a las tecnologías vehiculares reguladas por las normas EURO, las cuales están orientadas regular los límites en la cantidad de emisión de gases producidas por los motores, y que han venido actualizándose conforme los avances tecnológicos permiten el uso de opciones más eco amigables para el funcionamiento del vehículo.

En el Perú, gran parte del parque automotor en circulación, se encuentra dentro de la tecnología desfasada del EURO III, pese a que desde el 2018 todo vehículo importado debe cumplir con la norma EURO IV o nivel mayor. No obstante, en países vecinos como Chile y Brasil ya se ha dispuesto la norma EURO V desde el 2013 y 2012 respectivamente, lo cual evidencia un retraso bastante considerable si hablamos de estrategias y políticas ambientales.

1.4.2. Estándares de Calidad Ambiental según la normativa peruana

Los ECA y LPM, con la Ley General del Ambiente Ley N°28611 aprobada en el año 2005, pasaron a ser competencia de la Autoridad Ambiental Nacional la cual es la encargada de su elaboración y revisión según lo dispone el artículo 33 de esta norma. Así pues, es importante mencionar que, a la fecha, han existido un total de tres normativas que han regulado lo referente a los contaminantes del aire. Vale resaltar que las normativas anteriores a la instauración del Ministerio del Ambiente en el 2008, fueron promovidas por la PCM junto con la participación de expertos ambientales y otras instituciones.

Si bien, a la fecha se ha contado con tres Decretos Supremos que han regulado los estándares de calidad ambiental y los límites permitidos, los cuales son el D.S. N° 074-2001-PCM (2001), el D.S N° 069-2003-PCM y el D.S. N° 003-2017-MINAM (2017), siendo este último el que permanece vigente y cuya data nos importa.

Tabla 1

Estándares de Calidad Ambiental para el Aire vigentes.

PARÁMETROS	PERIODO	VALOR [$\mu\text{g}/\text{m}^3$]
	1 hora	200
NO ₂	Anual	100
SO ₂	24 horas	250
Pb en PM ₁₀	Mensual	1.5
	Anual	0.5
PM ₁₀	24 horas	100
	Anual	50
PM _{2,5}	24 horas	50
	Anual	25

Nota. Data extraída del D.S. N° 003-2017-MINAM (2017)

Así pues, vale mencionar que, este decreto vigente, ha desatado un sinnúmero de críticas por el hecho de haber elevado la tolerancia de la exposición del Pb al aire de 20 a 250, lo cual muchos expertos han considerado descabellado. En efecto, resulta contraproducente dejar las puertas abiertas a mayores grados de contaminación, lo cual nos estaría alejando de la meta de contar con una normativa estricta y eficiente que lleve a mejorar la calidad del aire que respiran las personas.

1.4.3. Los valores fijados por la OMS

Los estándares considerados por nuestra normativa ambiental, distan y mucho de los valores de concentración de contaminantes máximos que recomienda la OMS. Sucede que, dentro de las consideraciones que esta organización establece, se encuentran: NO₂ por un máximo equivalente a 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, SO₂ por un máximo de 20, PM₁₀ por un máximo de 20 y PM_{2,5} por un máximo de 10.

En ese sentido, puede que no sobrepasar los valores recomendados resulten complicado de acatar, pero existen lugares donde si se cumple con estas recomendaciones. “Países como Islandia, Finlandia, Australia, Estonia, Suiza, Noruega, Nueva Zelanda, Alemania, Canadá y Portugal no superan 9.5 de PM_{2.5} por metro cúbico; sin embargo, los países más contaminados presentan

resultados de 72,74 o hasta 97 PM_{2,5}" (Earthgonomic MéxicoA.C, 2020, s.p.). Esto demuestra que existe la posibilidad que alcanzar óptimos resultados, no será de la noche a la mañana, pero con la iniciativa habrá mejoras.

No es para menos la importancia que presta la OMS hacia estas recomendaciones, pues según sus propios estudios, aproximadamente 7 millones de persona mueren de forma anual por la exposición al aire contaminado con material particulado. Estos contaminantes penetran y se adhieren los pulmones y el sistema cardiovascular, causando enfermedades cardiovasculares, cardiopatías, accidentes cerebrovasculares, la neumopatía obstructiva crónica, infecciones respiratorias agudas y/o cáncer de pulmón (OMS,2018).

1.4.4. Realidad nacional medioambiental con respecto al ECA

En este apartado, se podrá observar los niveles de exposición a los principales contaminantes en el aire que vienen siendo, en cierta medida, producidos por el parque automotor concentrados en las ciudades del Perú. Para ser exactos, se ha tomado como muestra la data obtenida de la medición y monitoreo de la concentración anual de contaminantes en el aire de Lima Metropolitana.

Tabla 1

Concentración media anual de los cinco contaminantes, medidos en el aire de Lima Metropolitana, en el periodo 2009 – 2015

Contaminante	Concentración Anual Media* ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
NO ₂	31	25	15	22	23	23	19
SO ₂	21	12	8	11	13	8	8
Pb							
PM ₁₀	97.95	76.10	65.02	62.44	60.49	58.22	75.51
PM _{2,5}	53.55	34.21	41.92	38.80	39.26	34.68	28.62

Nota: Datos tomados de DIGESA (2009; 2015) (Como se citó en Zegarra et al., 2021).

Por otro lado, el INEI (2019) mediante su informe sobre estadísticas ambientales en el Perú, ha recogido datos de diversas fuentes, lo cual se ha considerado pertinente para establecer con más precisión, la magnitud del problema ambiental que presenta la ciudad de aire de nuestro país.

Tabla 2

Concentración de promedio mensual de partículas inferiores a 10 micras en el aire de la provincia de Lima por estación de medición 2018

Año/Mes	Ate	San Borja	Jesús María	Santa Anita	Villa María del Triunfo	Huachipa	San Juan de Lurigancho	San Martín de Porres	Carabaylo	Puente Piedra
2018										
Enero	110,4	46,1	28,6	...	...	...	...	50,2	...	121,4
Febrero	109,0	48,4	25,6	...	...	85,6	79,9	50,2	57,3	109,6
Marzo	107,2	...	30,7	...	239,4	...	92,8	53,1	84,3	...
Abril	136,9	69,3	36,4	...	206,8	109,2	97,1	...	101,3	130,9
Mayo	125,0	70,5	37,6	...	158,3	...	96,3	...	91,2	119,2
Junio	109,0	...	34,7	53,1	64,2	...	72,7	...	72,4	63,2
Julio	145,4	...	28,3	61,3	64,4	88,9	73,8	43,4	74,5	68,2
Agosto	155,7	49,0	29,4	62,6	64,2	92,8	78,6	41,7	83,5	72,7
Setiembre	155,9	52,2	28,0	89,7	103,5	104,8	85,6	41,0	97,8	76,9
Octubre	112,7	49,4	21,7	27,7	...	90,1	72,1	38,0	94,5	65,7
Noviembre	106,3	51,6	22,2	66,3	134,2	94,7	71,5	37,5	101,0	72,2
Diciembre	...	46,7	20,4	64,1	169,6	...	68,7	36,7	112,7	68,6

Nota: Data recogida del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI) (Como se citó en INEI, 2019).

Así pues, de la data recogida podemos ver que las cantidades de material particulado en el aire de nuestro territorio, han superado los límites permitidos, lo cual resulta perjudicial para la salud de las personas pues como ya se ha mencionado, el material particulado ha sido causa de millones de muertes prematuras en todo el mundo. Como afirma la OMS (2021):

La contaminación del aire representa un importante riesgo medioambiental para la salud, bien sea en los países desarrollados o en los países en desarrollo. Se estima que la contaminación ambiental de aire, tanto en las ciudades como en las zonas rurales, fue causa de 4,2 millones de muertes prematuras en todo el mundo por año; esta

mortalidad se debe a la exposición de partículas pequeñas de 2,5 micrones o menos de diámetro (PM_{2,5}), que causan enfermedades cardiovasculares y respiratorias, y cáncer.

Ahora bien, teniendo en cuenta los resultados de los estudios realizados por diversos organismos del Perú, sabemos que es necesario una actuación rápida y eficaz. Los límites permitidos por la normativa peruana no se cumplen, y eso que nuestra normativa es mucho más permisiva si la comparamos los estándares que sugiera la OMS, lo cuales son mucho más reducidos que los que se han considerado en nuestro país.

En el año 2014, un estudio realizado por la OMS sobre calidad del aire en 1.600 ciudades del mundo reveló que, en la metrópoli latinoamericana, con los peores indicadores se encuentra Lima, mientras que, quien tiene un aire más limpio es Salvador de Bahía, en Brasil. Este estudio fue realizado por el rango de los años 2008 al 2012, y se midió el nivel de las partículas contaminantes PM_{2,5} que son las más diminutas y nocivas puesto que, pueden introducirse directamente en los pulmones.

Con el pasar de los años, la mejoría tampoco ha sido tanta como se esperar y las políticas ambientales no han avanzado tanto como es necesario. Así como el parque automotor, otros agentes contaminantes siguen haciendo de las suyas, ya que la normativa no regula de forma drásticas estas conductas. Por ello que, en los rankings mundiales no ha podido faltar nuestro país.

Perú es la primera nación latinoamericana en la lista en el puesto 21, seguido de Chile, México, Brasil, Colombia y Puerto Rico. A pesar de que Perú es el país en América Latina más contaminado, Santiago de Chile es la capital con la peor calidad de aire del continente. (Colorado, 2019, s.p.)

Por tanto, la instauración de políticas ambientales es de las prioridades de nuestro país, por ello es que el presente trabajo está orientado a brindar una propuesta de actuación y gradual solución al problema que adolece nuestra nación.

CAPÍTULO II

LA ACTUACIÓN TRIBUTARIA COMO MECANISMO DE LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

El presente capítulo abordará nociones básicas del Derecho Tributario necesarias para el desarrollo del presente trabajo de investigación. Se analizará el tributo, su naturaleza, se definirán conceptos de agentes que participan en la relación administración- contribuyente entre otros parámetros a fines. También, se abarcará ciertos principios tributarios, entre ellos el principio “contaminador-pagador”, el cual será visto como fundamento potencial para la construcción de un mecanismo tributario que pueda ser usado como herramienta de lucha contra ciertos actuales problemas ambientales. Asimismo, se tratará aspectos materiales de la norma tributaria para una mejor visión de cómo deberá implementarse el texto regulatorio de este mecanismo.

2.1. Consideraciones sobre Derecho Tributario

Resulta importante para la continuación del desarrollo del presente trabajo que, se conozca a detalle la rama del derecho que ofrece un mecanismo de posible solución para el problema ambiental que se viene desarrollando y que se habría avanzado por la poca efectividad que la normativa ambiental peruana ofrece, y para lo cual se ha considerado un instrumento propio del Derecho Tributario.

Podemos iniciar mencionando que, históricamente muchas ramas del derecho que hoy estudiamos como propias, se mantuvieron bajo la sombra y

dependencia del Derecho Civil, ya que esta rama contenía muchos principios generales relacionados a ley en sí, como su concepto, su aplicación en el tiempo, su interpretación, vigencia, entre otros. El Derecho Tributario no fue la excepción, sin embargo, no pasaría mucho tiempo para evidenciarse que, por sus particularidades, necesitaba un tratamiento diferenciado y exclusivo por su naturaleza misma.

Es indispensable señalar que, el tributo es por excelencia el objeto de estudio de la ciencia del Derecho Tributario, y en ese sentido las siguientes líneas intentaran explicar la evolución hacia una independencia de la ciencia de que estudia el tributo, viendo como este ha sido incluido y estudiado bajo a la sombra de algunas ramas de derecho a lo largo de la historia.

2.1.1. Rama del Derecho Financiero

Las ideas que llevaron a relacionar al tributo con esta rama, fue el surgimiento de ciertas necesidades colectivas las cuales deberían ser atendidas por el Estado a través de sus políticas, funciones y servicios públicos. La gestión de esta actuación que realiza el Estado, no sería posible sin la existencia de ingresos públicos obtenidos para respaldar el gasto público.

Efectivamente, el tributo representa un recurso público por excelencia, y en razón de esto forma parte del fenómeno financiero. Este fenómeno, debe entenderse como el proceso de satisfacción de necesidades de carácter público, que son financiadas mediante ingresos o recursos también de carácter público.

En ese orden de ideas, debe hacerse mención que, el Derecho Financiero es entendido como el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del estado del Estado, donde se encuentra inmersa la imposición de tributos y la recaudación de produce a raíz de este mecanismo.

El Tributo desde el estudio del Derecho financiero generó la comprensión de que el Tributo es un recurso del Estado que es utilizado para la satisfacción de las necesidades públicas, elemento que asocia el Tributo a los fines económicos del Estado, lo cual hace manifiesta la idea de que el tributo es un medio de ingresos en mecanismos de redistribución. (Benavides, 2019, p.461)

De allí que la idea de incluir al tributo dentro del derecho financiero estaría presente durante muchos años, hasta que por los siglos XX- XXI, se comienza hablar ya de la existencia de la ciencia del Derecho Tributario, comenzó a verse muy marcado el constante debate sobre las aproximaciones y distancias entre política fiscal (derecho financiero) y derecho (derecho tributario). Estas dos matrices sobre las cuales se hizo posible observar la magnitud, importancia y necesidad de un enfoque jurídico. (Ruiz de Castilla y Robles, 2013).

Es cierto que estudios iniciales llevaron a relacionar al Derecho Tributario con el Derecho Financiero por ser las políticas fiscales propias de la actividad financiera pública, pero más tarde, a inicios del siglo XX, la política fiscal y el derecho financiero comenzaron a tener tratamientos separados. En adición, es importante mencionar que, en el interior de la rama del Derecho Financiero existía la concurrencia de muchos y distintos cuerpos normativos, que presentaban sus propias particularidades (siendo el Derecho Tributario uno de ellos) por lo que le era imposible unificar su objeto propio de estudio.

2.1.2. Rama del Derecho Administrativo

Si bien, como ya se ha hecho mención, el Derecho Tributario fue relacionado con ramas como el Derecho Financiero; pero también ha sido vinculado el Derecho Administrativo. En cuanto a su relación con la primera rama, se da por su vinculado con las Finanzas Públicas, lo cual trata de la regulación del proceso de ingresos y egresos del Estado como agente económico. En ese sentido, también es importante tener en cuenta el desarrollo de la relación jurídica entre el Estado y el contribuyente mantiene el flujo dinámico de esta rama encargada del estudio conjunto de las normas que regulan los tributos (Fernández, 2020).

Ahora bien, en cuanto a su relación con el Derecho Administrativo, esto se debe a que una parte de la doctrina consideraba como objeto de estudio (para lo que conocemos hoy como Derecho Tributario) a la actividad administrativa que realizaban los órganos del estado que llevaban a cabo el proceso de recaudación tributaria. Así pues, se posicionaba al Derecho Tributario como especie pautas a seguir, que tenía que tomar en cuenta la administración, lo cual traía el problema que las facultades otorgadas al fisco no se encontraban reguladas en

ninguna otra norma, lo cual lleva a que este actuara de una manera discrecional que muchas veces caía en lo arbitrario.

Así, a la sombra del Derecho Administrativo, el tributo no pasaba a ser más que una parte de un todo, limitado a ser considerado una prestación derivada de la relación existente entre la administración y el administrado, condicionando su existencia a la actuación administrativa.

2.1.3. Independencia del Derecho Tributario

Evolución, esa es la razón por lo que el tributo hoy es estudiado de forma independiente. Todas las ideas que han ido surgiendo sobre el Derecho Tributario, finalmente van desembocando en el pensamiento que el tributo constituye uno de los recursos más importantes para un Estado Moderno y como tal, su estudio necesita ser diferenciado respecto de otros aspectos que también tienen relación con finanzas pública, pues el ámbito de aplicación tributaria es mucho más que un análisis económico que regule un ingreso público o la capacidad contributiva. Como diría Yacolca (2013):

La Ciencia del Derecho Tributario resulta ser un conjunto de normas de naturaleza jurídica enfocadas en regular el tributo desde distintos aspectos, pero no solo se limita a ello, sino que también abarca el estudio de normativa que regula las obligaciones jurídicas tributarias, el funcionamiento de las instituciones tributarias y los principios en el marco de una teoría general del derecho, todo ello estudiado de manera conjunta para lograr una sistematización dentro del ordenamiento jurídico (s.p).

Ahora bien, es pertinente mencionar que la evolución que nos lleva a desembocar en esta idea de Derecho Tributario mucho más amplia, en definitiva, tiene relación con la etapa aplicativa de esta ciencia en la realidad y las necesidades de la sociedad y por ende del Estado. Por ello, evidentemente requiere de una regulación más amplia para un enfoque mucho más dinámico. Asimismo, se debe reconocer que el Derecho Tributario no es una rama aislada y autosuficiente, en efecto, siempre tendrá una estrecha relación con ramas como el Derecho Financiero, pero, el error radica en pretender subsumir por

completo el ámbito tributario para regirse bajo las particularidades de alguna otra rama.

2.2. Concepto de Tributo

Como ya se ha señalado en líneas anteriores, el tributo representa el objeto, el corazón del Derecho Tributario. Su importancia para el correcto desarrollo de investigación es tan esencial que, a lo largo de este apartado, se ha considerado conceptos partiendo de las primeras conductas con esencia tributaria registradas a lo largo de los años, hasta la definición y estudio de un concepto de tributo mucho más construido y orientado en un enfoque jurídico.

2.2.1. Antecedentes históricos

Los tributos han estado presentes desde los inicios de la vida en sociedad, al principio se trataba de simple reciprocidad entre las personas, luego fue visto como abuso de poder de quienes ejercían el poder y la autoridad, en mundo completamente desigual. Como sabemos por la historia, esa especie de tributos arbitrarios dio pie a grandes revoluciones que hoy el mundo recuerda y que originaron referentes como la Carta Magna de Inglaterra de 1215, las Colonias Británicas de 1776 y la Revolución Francesa de 1779. Siguiendo esa línea, más adelante, surge la construcción teórica de “Ciencia de la Hacienda” lo cual era propio de la actividad financiera y que fue inspirada por la obra de “La Riqueza de las Naciones” de Adam Smith (Yacolca, 2013).

De lo anterior mencionado, se observa que, en sus orígenes, el tributo presenta rasgos de arbitrariedad que posteriormente causaron las más grandes revoluciones que por la historia hemos conocido. Sin duda alguna, estos hechos dieron paso a la evolución de este concepto dentro de parámetros razonables, estableciendo su actuación a la luz de una normativa que salvaguarde todas las garantías que debe preservar el Estado. Así pues, desde consideraciones generales, los tributos pueden entenderse como el “deber de contribuir de los ciudadanos al sostenimiento de los gastos públicos en el marco de un modelo de Estado de Derecho” (Yacolca, Barros, Borrero, Huamán y Panez, 2018, p. 701).

2.2.2. Consideraciones modernas

Son diversos los enfoques y definiciones que se han considerado a la largo de la evolución, y que han llevado al estudio del Derecho Tributario como rama del derecho con sus particularidades. Este paso adelante, en parte, ha sido motivado por la necesidad de una regulación tributaria cuya instauración en la sociedad sea de manera legítima, garantizando la no lesión de derechos de las personas a quienes serán aplicados.

Anteriormente, por el siglo XIX, la imposición de un tributo se justificaba simplemente en el poder político propio del Estado, por lo que, se encontraba bastante marcada una relación jerárquica de poder ejercido por el Estado hacia los gobernados. Claramente, hacía falta mayor alcance y justificación para la instauración de tributos destinado a gravar ciertas actividades económicas sinónimos de riqueza.

Se mantuvo por mucho tiempo, la idea que el tributo venía siendo una de las fuentes por excelencia de generación de ingresos del Estado, y que este utiliza en ejerciendo su soberanía, movido por el deber garantizar el bienestar social, para lo que era necesario contar con recursos que permitan proveer bienes y servicios a la población. Si bien, esta idea es una de las que más ha perdurado en el tiempo, pues no deja de ser cierta, sin embargo, no es la única razón de ser de los tributos.

Por otro lado, es importante mencionar que, dentro de un Estado siempre existirá el gasto público, y para ellos, siempre se requerirá de ingresos. Las fuentes de financiamiento pueden provenir de diversas fuentes, sin embargo, quien será considerado como fuente de financiamiento por excelencia siempre será el tributo. Así pues, en un Estado Social de Derecho, se considera al tributo como uno de los fundamentos del Estado, dejando de entenderse como una limitación para transformarse en un fin, de manera que quede legitimada la inmisión fiscal en el patrimonio del ciudadano. Es por ello que, un tributo deberá entenderse como instrumento para una redistribución de lo recaudado y que este sea destinado al cumplimiento de ciertos fines económicos, políticos y/o sociales que normalmente se encuentre recogidos en la Constitución (García, 2019).

2.2.3. Definiciones Internacionales

Resulta importante, tener en consideración lo que la doctrina extranjera ha considerado como la definición de tributo. De ello, podemos evidenciar que existe gran similitud en los enfoques y posturas que se han considerado para el desarrollo de la doctrina nacional. Asimismo, se debe tener en cuenta que, el trabajo intelectual de ciertos autores extranjeros pioneros en investigación de esta materia, han servido como referencia para enriquecer el estudio y llegar a conceptualizar este término lo más acertadamente posible.

Así pues, en Argentina, autores como el doctor en derecho y autor de diversos libros sobre materia tributaria, Villegas (2002) considera al tributo como una prestación dineraria o en especie cuya exigencia es atribuible al Estado para el cumplimiento del deber y necesidad de recaudación para gastos públicos. En Brasil, el reconocido jurista Ataliba (1987) considera al tributo como aquella obligación pecuniaria que, según lo dispuesto en la ley, no estaría sujeto a ser sancionado por considerarse que se haya originado de un acto ilícito, pues el administrado no estaría en esa posición de deudor por acción propia, sino porque la ley así lo ha dispuesto.

Por otro lado, el reconocido jurista y catedrático español Ferreiro (2006) aporta una definición de tributo donde considera que es la obligación de dar suma de dinero establecido por una Ley, que no deja de considerar la capacidad contributiva del obligado y cuya obligación va dirigida a ente de naturaleza pública que destina esos ingresos a gastos públicos.

En ese sentido, podemos evidenciar que nuestro país ha considerado en gran medida esta línea de pensamiento para el desarrollo de su doctrina. Así pues, coincido con lo recogido por Zuzunaga y Vega (2008) quienes están de acuerdo en que:

“El tributo es una obligación ex lege cuyo objeto es una prestación, comúnmente dinero, exigida por el Estado en ejercicio de su ius imperium que atiende al principio de capacidad contributiva y que se destina al cumplimiento de sus fines, distinta a una sanción por acto ilícito” (p.225).

En ese sentido, adoptamos la postura que considera al tributo como una obligación antes que una prestación, pues delimita de una mejor manera la forma en que deben exigirse las obligaciones a los contribuyentes por parte del Estado. También, es importante tener en cuenta que el Estado no debe caer en el uso arbitrario del poder tributario durante el cumplimiento de sus fines, por el contrario, debe buscar un equilibrio entre dar cumplimiento con el abastecimiento fiscal y la razonabilidad en aplicación en los contribuyentes y la carga tributaria que se les sea impuesta.

De lo expuesto, podemos afirmar que, resulta evidente la fuerza y aceptación que ha tomado la idea que, para los Estados modernos, el tributo representa uno de los recursos más importantes que poseen. Esta afirmación tiene respaldo en que, los efectos que produce la recaudación de tributos, es la actividad principal que provee de ingresos monetarios al Estado, los cuales tienen por finalidad ser utilizados en la prestación de servicios de carácter público para la satisfacción de necesidades de la colectividad.

La finalidad esencial de los tributos, aquello para lo que están diseñados, es obtener ingresos públicos que permitan hacer frente a las necesidades generales. Ahora bien, los tributos son también un potente instrumento para conseguir fines en paralelo al recaudatorio. (Colao, 2015, p. 17)

Para finalizar, es necesario recalcar que, aun cuando en un primer plano los tributos tengan este propósito, es correcto afirmar que existen tributos que no están destinados a la recaudación, lo cuales conocemos como tributos con fines extrafiscales. Normalmente, se encuentran destinados a proteger ciertos fines constitucionales, tales como, cuestiones relacionadas al derecho, la vida, y la salud, procurando el desincentivo ciertas conductas humanas.

2.2.4. En el ámbito constitucional nacional

En la actualidad, hemos avanzado en dirección a un Estado constitucional de derecho, plasmando la norma máximo rango (la Constitución), los fundamentos que permiten la existencia del Estado y el ejercicio de su poder estatal. En ese sentido, en lo que respecta a la capacidad del Estado de imponer y regular la actuación tributaria, tiene su razón de ser dentro de los parámetros que cada

norma establezca según criterios y particularidades de cada nación. Así pues, Sevillano (2019) menciona:

El poder tributario (poder reconocido por el Estado para imponer tributos a los particulares) deriva pues del mandato de la Constitución y debe ser ejercido de acuerdo a los parámetros que esta establezca. En ese sentido, las constituciones modernas no solo reconocen un Estado Social- lo que determina el régimen económico, en el caso de Perú, de economía social de mercado-; sino que este es, además, democrático, característica que resume tanto el reconocimiento de que el poder estatal deriva del pueblo (verdadero soberano), como que los instrumentos jurídicos con los que ejerce su poder- las leyes- superan procesos de aprobación que garantizan la participación popular o su control *ex post* y su validez depende de su grado de adecuación a la Constitución. (p.39)

Ahora bien, nuestra CPP presenta variadas deficiencias, entre ella está el hecho de no recoger una definición de tributo. Simplemente, en su capítulo IV Artículo 74° se limita a explicar cuál será el tratamiento que se le dará a este concepto, quienes tienen la potestad de crearlos, modificarlos, exonerarlos, etc. Sumado a ello, tenemos que, ningún otro cuerpo normativo como el Código Tributario o alguna norma afín, se ha detenido a otorgarle alguna definición formal dentro de su contenido, por lo que, ante este problema, nuestro ordenamiento jurídico toma como referencia la diversa doctrina que se conoce sobre el tema.

2.3. Sistema Tributario Peruano

Hablar del Sistema Tributario no solo se trata de considerar al cuerpo normativo por excelencia que es el Código Tributario, sino que también abarca organismos, públicos, y tipos de procedimientos destinados al cobro de tributos y afines. Estos, en conjunto, participan en el flujo de actuación y fruncimiento de la dinámica tributaria.

Ahora bien, el Sistema Tributario peruano se rige bajo el Decreto Legislativo N°771 conocida como Ley Marco del Sistema Nacional Tributario Nacional y publicada en enero de 1994. De esta norma, podemos rescatar que establece como se encuentra comprendido nuestro sistema, reconociendo en primer lugar

al Código Tributario, y disponiendo que tributos corresponden al Gobierno Central y que otros a los Gobiernos Locales. Recordemos que nuestra Constitución vigente considera tres niveles de gobierno, los cuales son: nacional, regional y local lo cuales manejan sus propias unidades ejecutoras que, obviamente, significan costos operativos que serán financiados con los tributos recaudados. A la fecha, los legisladores han ido incrementando modificaciones que muchas veces han sido necesarias al notar defectos y/o vacíos en las normas que ocasionaban pérdidas y deficiencia en la recaudación tributaria (Bravo,2006).

Los principales elementos que conforman nuestros, son básicamente:

- Las normas tributarias: Estas se encargan de regular jurídicamente las actuaciones habilitadas para este ámbito. Asimismo, es importante tener en cuenta los tributos se crean, modifican o derogan exclusivamente por ley o Decreto Legislativo.
- La Administración Tributaria: Principalmente formada por SUNAT, y las Municipalidades, siendo que la primera se encargara de gestionar los tributos para el Gobierno Central, mientras que la segunda para los Gobiernos Locales.
- Política Tributaria: No es otra cosa que las directrices de funcionamiento que tendrá el sistema y es diseñado por el MEF (Logan, 2012).

Por tanto, no cabe duda que nuestro Sistema Tributario es mucho más que solo la norma tributaria, sino que involucra muchos actores para adecuar los tributos al sistema, adecuarlos dentro del sistema, velar por el cumplimiento de estos, e instaurar nuevos tributos de ser necesario.

2.3.1. La clasificación clásica de los Tributos

Como ya se ha mencionado en líneas anteriores, el tributo es el objeto de estudio del Derecho Tributario, por ende, es importante conocer como está clasificado dentro la normativa nacional. Si bien, en términos generales los tributos forman parte de los ingresos que obtiene el Estado, destinados al cumplimiento de sus fines. No obstante, nuestra doctrina y legislación ha optado por diferenciarlos en subespecies tributarias los cuales tiene un régimen jurídico particular. Así pues,

Sevillano (2019) señala que “los tributos en teoría clásica se agrupan en tres categorías: impuestos, contribuciones y tasas. Esta clasificación está recogida de modo expreso en nuestra legislación, en la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario” (p.47).

En concordancia con lo establecido por el Código Tributario, definiendo las tres categorías tributarias, SUNAT (s.f.) menciona:

Impuestos: Es el tributo cuyo pago no origina por parte del Estado una contraprestación directa en favor del contribuyente. Tal es el caso del Impuesto a la Renta.

Contribución: Es el tributo que tiene como hecho generador los beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales, como lo es el caso de la Contribución al SENCICO.

Tasa: Es el tributo que se paga como consecuencia de la prestación efectiva de un servicio público, individualizado en el contribuyente, por parte del Estado. Por ejemplo, los derechos arancelarios de los Registros Públicos. (s.p.)

Además, debe precisarse que, los impuestos son creados únicamente por los Gobiernos Centrales ya sea mediante una Ley, Decreto de Ley o Decreto de Urgencia y de ellos no se recibe un beneficio directo. En otras palabras, la consecuencia de efectuar el pago de un impuesto no genera una consecuencia directa a quien lo canceló.

Por otro lado, las contribuciones son creadas tanto por el Gobierno Central, Gobierno Regional y Gobierno Municipal. El Gobierno Central puede concebirlas mediante Ordenanzas Regionales, mientras que el Gobierno Municipal mediante Ordenanzas Municipales. Con las contribuciones sucede que el administrado, en cierta medida, puede obtener un beneficio de lo tributado, claro que no será tan directo e inmediato como en el caso de una tasa. Un ejemplo claro puede ser el tema de los aportes de salud, donde el beneficio resulta relativamente inmediato para el contribuyente, pues en su momento dado, hará disfrute de las contribuciones realizadas.

Finalmente se encuentran las tasas, las cuales pueden ser introducidas tanto por los Gobierno Regionales como por las Gobiernos Municipalidades por medio de, Ordenanzas Regionales y Ordenanzas Municipalidades respectivamente. A diferencia de los otros, las tasas si tiene una relación directa entre lo que paga el contribuyente y lo que recibe de la administración pública, tal es caso, por ejemplo, de las tasas pagadas por las licencias de conducir, de las cuales únicamente puede hacer uso y disfrute el contribuyente mismo.

2.3.2. Tributos extrafiscales

El tributo, por lo general es concebido como un instrumento recaudatorio, creado, diseñado y usado para obtener recursos económicos que puedan abastecer las arcas financieras del Estado y este pueda destinarlas al beneficio de la sociedad. Esta idea, ha sido adoptada por la doctrina clásica y por lo tanto también lo consideran así diversos cuerpos normativos, inclusive nuestro ordenamiento ha adoptado esta tendencia.

Con el transcurrir del tiempo, han surgidos diversas circunstancias que han llevado a la necesidad de legislar tributos destinado a otros fines distintos a su fin por excelencia principal, el recaudatorio. A estos, se les conoce como tributos extrafiscales. Al respecto, Bravo (2018) menciona:

En la actualidad es unánime en la doctrina el reconocimiento de que los tributos y el sistema tributario peruano en su conjunto pueden cumplir fines extrafiscales. Entiéndase por estos fines extrafiscales aquellos que son distintos a la recaudación de dinero por parte del Estado para el cumplimiento de sus fines. (p.53)

Con ello, superamos una concepción limitada y estática del tributo con estrictamente recaudatorios. Dicho en otras palabras, la realidad lleva a entender que no se puede limitar a los tributos a una finalidad fiscal, sino que cabe considerar una concepción más dinámica sobre el fenómeno tributario orientada al modificar las conductas de los contribuyentes.

En suma, encontramos que nuestra jurisprudencia nacional mediante el TC peruano, en la sentencia recaída con en el Expediente N ° 06089-2006-PA/TC, nos señala que:

De ello puede afirmarse que siendo la función principal del tributo la recaudadora- entendida no como fin en sí mismo sino antes bien como medio para financiar necesidades sociales- pueda admitirse que en circunstancias excepcionales y justificadas para el logro de otras finalidades constitucionales, esta figura sea utilizadas con un fin extrafiscal o ajeno a la mera recaudación, cuestión que indiscutiblemente, no debe ser óbice para quedar exenta de la observancia de los principios constitucionales que rigen la potestad tributaria.

Al trasladar este concepto a nuestra realidad normativa, podemos ver que un claro ejemplo de existencia de este tipo de tributos es el ISC. Este Impuesto consiste en diferentes tasas porcentuales que son aplicadas en la adquisición de bienes que no resultan indispensables para el ser humano, como son el consumo de alcohol, tabaco, combustibles, juegos de azar, entre otros. La finalidad máxima de este impuesto, y por la cual asume la clasificación de extrafiscal, es que busca desincentivar el consumo de ciertos bienes gravándolos.

2.4. Tributación Verde

Conocidos también como tributos ambientes, estos continúan siendo un instrumento que va ganando un espacio en los sistemas tributario de diversos países, aunque en nuestro país aún no existe propiamente dicha una relación efectiva entre la tributación y el ambiente. No obstante, existe una fuerte corriente en Latinoamérica que viene incentivando a los países a instaurar este tipo de tributos, por lo que en nuestro país ya se viene haciendo un estudio para su creación y aplicación progresiva.

Los denominados tributos verdes son herramienta de carácter económico que nacen ante la preocupación del inminente cambio en el medio ambiente causado por diversos tipos de contaminación propios del crecimiento económico de las naciones y aprovechamiento de los recursos naturales para satisfacer los requerimientos humanos. La emisión de compontes contaminantes al medio

ambiente, resulta casi imposible de eliminar, pero con la herramienta correcta, los efectos pueden ser controlados y la calidad ambiental puede mejorar en cierta forma.

Ahora bien, es importante mencionar que los tributos ambientales también comprenden la clasificación clásica de los tributos, por lo se puede afirmar que “los tributos ambientales son aquellos impuestos, tasas y contribuciones especiales cuyo objeto imponible esté constituido por actos o hechos que inciden negativamente sobre el medio ambiente o que provocan una actuación pública de tutela medioambiental” (Herrera y Buñuel, 2003, p.11). Asimismo, estos tributos son creados con el propósito de variar la conducta de quienes generan los efectos adversos, procurando que su actuación se oriente a tomar opciones más armoniosas con el medio ambiente, por lo que puede equipararse a los que conocemos como tributos extrafiscales.

2.4.1. Clases de tributos ambientales

Como ya se ha hecho mención, los tributos ambientales también reciben una clasificación tripartita como la que está establecida en nuestra normativa. Según Varona (2009), de estos tres tributos se puede destacar:

- a. **Impuestos Ambientales:** Este tributo se encuentra orientado a gravar riqueza, y su cumplimiento no generaría retribución que pueda generar algún beneficio directo al contribuyente. Para esto, también se tiene en cuenta la capacidad contributiva. Asimismo, es importante tener en cuenta que, aunque este tributo aumente la recaudación lo que evidentemente ayudaría a amortiguar gastos ambientales, además de permitir disminuir la carga tributaria en otros escenarios, no debemos olvidar que su principal fin es el desincentivar este tipo de conductas perjudiciales al medio ambiente.
- b. **La tasa ambiental:** En principio, sabemos que este tipo de tributo tiene una retribución directa con el administrado, lo que le otorga un beneficio directo al cumplir con su pago. Asimismo, se debe tener en cuenta que el pago de una tasa no siempre encuentra su fundamento en el puro beneficio de quien ejerce su pago, sino que también, en ocasiones, representa los costes de la administración para la prestación ejecutar una actividad a favor del

contribuyente, pues la idea es financiar gastos de funcionamiento de la entidad que brinda el servicio.

- c. La contribución especial: Si bien, esta se asemeja a una tasa, puesto que en ambas está presente la actuación administrativa en favor del contribuyente. Así pues, el beneficio que se desprende de este tributo está destinado a un grupo de personas que son quienes deben haber financiado de cierta forma el costo de la obra. En otras palabras, este tipo de tributos está pensado para financiar gastos de inversión y como va dirigida a una colectividad, también es factible que parte de la financiación de las obras públicas o servicios que desarrolle, sea asumida por los impuestos.

2.5. Principios aplicables a tributos ambientales

Salassa (2016), investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Argentina (CONICET), director del proyecto de investigación sobre propuesta fiscales para protección del ambiente, explica que los principios fundamentales que sustentan la necesidad jurídica de establecer tributos ambientales, los cuales pasaremos a desarrollar.

2.5.1. Principio quien contamina paga

Este principio, bajo esa denominación no se encuentra en las normas peruanas, sino que podemos equipararlo, en cierta forma, al Principio de internalización de costos, que se encuentra establecido en La Ley General del Ambiente N°28611 (2005), dentro del título preliminar de derechos y principios, artículo VIII establece lo siguiente:

Artículo VIII.- Del principio de internalización de costos.

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente. El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos

negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos. (p.2)

Este principio se consagra internacionalmente, al ser plasmado en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (DRMAD), al cual Perú está inscrito, estableciéndose el Principio 16, que expresa lo siguiente:

Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debería, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales. (s.p.)

Con este principio, la idea de un tributo ambiental, pretende internalizar la recaudación costos, e invertirlos en las actividades positivas a favor exclusivo del medio ambiente, este monto que deberá ser pagado por quienes inevitablemente realicen actividades negativas que producen contaminación. Al respecto, Valenzuela (1991) explica lo siguiente:

Para el Consejo de las Comunidades Europeas el principio quien contamina, paga significa que las personas físicas o jurídicas, sean de derecho público o privado, responsables de una contaminación, deben pagar los gastos de las medidas necesarias para evitar la contaminación o para reducirla con el fin de cumplir las normas y las medidas equivalentes que permitan alcanzar los objetivos de calidad o, en caso de que no existan estos objetivos, con el fin de cumplir las normas y medidas equivalentes establecidas por los poderes públicos. Por consiguiente — agrega— la protección del medio ambiente, en principio, no debe estar garantizada por políticas basadas en la concesión de ayudas y que impongan a la colectividad los gastos de la lucha contra la contaminación. (p.80)

Adicionalmente, debemos agregar que este principio no debe ser interpretado de forma inflexible, lo que nos lleva a entender que, no solo es aplicable para

cuando se haya materializado el perjuicio ambiental para un funcionamiento reparador y/o resarcitorio, sino también desde otras perspectivas como orientar este principio a la prevención y sanción. No obstante, no debe perderse de vista que los tributos de esta naturaleza no tienen como fin principal la recaudación, por lo que, este principio tiene el mismo fin que persiguen los tributos ambientales, lo cual es contrarrestar los daños ambientales desincentivando la configuración de ciertas actividades generadoras de externalidades negativas.

2.5.2. Principio de Capacidad Contributiva

Conocido también como principio de capacidad económica, o capacidad de pago. Ahora bien, como se ha precisado, los tributos ambientales tienen una naturaleza extrafiscal, pero ello no quiere decir que no se presenta atención a la búsqueda de una medición que se deberá pagar por este concepto.

Todo tributo, independientemente de sus fines, debe considerar las condiciones económicas del posible contribuyente para este pueda cumplir con la obligación tributaria que se le estaría imponiendo.

El tributo se funda en la capacidad contributiva, la cual no es otra cosa que una apreciación político-social de la riqueza del contribuyente. Para efectuar esa apreciación, el legislador tiene en cuenta la forma en que esa riqueza se exterioriza, y por ello la interpretación de las leyes tributarias forzosamente debe tener en cuenta esos elementos demostrativos de mayor o menor riqueza, que son económicos. (Villegas, 2002, p.407)

Este principio, limita el ejercicio legislativo tributario, actuación como una especie de condición para que el tributo que se pretende introducir al Sistema Tributario peruano, se encuentre dentro de lo que se considera legítimo. Y para finalizar, el Estado, aunque en ejercicio de su potestad imponga a la ciudad la obligación de contribuir con los gastos públicos que este mantiene, tiene la obligación de respetar y no exceder la capacidad contributiva de pago que tienen los sujetos para cumplir estas obligaciones tributarias. Es por ello que, el monto a pagar tiene sus particularidades y se mide en función del nivel de riqueza que manifieste el contribuyente (Domínguez, 2018).

2.6. Estructura de la norma tributaria en general

La norma tributaria no es muy diferente de las normas generales que ya conocemos, al igual que todas contiene un presupuesto de hecho y una consecuencia de carácter jurídico. Tengamos en cuenta que, los legisladores tributarios siempre deben identificar las situaciones, hechos, actuaciones o cualquiera otra circunstancia que puede materializarse en el contexto real donde aplicará la normativa que originará la obligación de pagar un tributo.

Para la aplicación, introducción y correcto funcionamiento de una norma tributaria en nuestro sistema tributario, es necesario conocer y determinar dónde surge una obligación tributaria. Esta cuestión es frecuente, y sirve para determinar el momento preciso en que se genera es obligación a favor de una administración tributaria.

Nuestro Código Tributario vigente, en su artículo 2 menciona que una obligación tributaria nace cuando se realiza un hecho que está previsto en la norma, lo que conocemos como hecho generador. Es decir, basta que se cumpla en la realidad el supuesto descrito en la norma para que se entienda que la obligación tributaria ha surgido. Ahora bien, se debe tener en qué momento será exigible, lo cual según el Artículo 3 del mismo cuerpo normativo menciona que, generalmente será al día siguiente del plazo que haya fijado la ley.

Por otro lado, haciendo referencia a los acreedores tributarios, estos pueden ser tanto los Gobiernos Centrales como los Regionales y Locales, así como alguna entidad que la ley expresamente señale. Mientras que, los deudores tributarios son aquellos que están obligados al dar cumplimiento a la obligación tributaria que hayan generado (Alva y Ramos, 2020).

2.6.1. Aspecto Material u objetivo

En un ámbito material de la norma, debemos tener en cuenta que ello gira sobre lo que es la hipótesis de incidencia, lo cual no es más que la descripción de un hecho, una formulación hipotética que se encuentra contenida en una determinada norma. Para el ámbito tributario, no es otra cosa que la hipótesis de la ley tributaria.

Ataliba (1987) considera al aspecto material de la hipótesis de incidencia como:

El aspecto más importante, desde el punto de vista funcional y operativo del concepto (hipótesis de incidencia) porque, precisamente revela su esencia permitiendo su caracterización, e individualización [...] Es el aspecto decisivo que conduce establecer la especie tributaria a la que el tributo pertenece. (p.124)

Adicionalmente podemos agregar que, Bravo (2017) en sus palabras textualmente menciona:

El aspecto material irá a designar siempre al propio comportamiento de las personas en los casos de “hacer”, “no hacer”, “dar” o simplemente “ser”. Por lo tanto, el aspecto material está ligado siempre a un verbo, seguido de su complemento, como por ejemplo “vender bienes muebles”, “prestar servicios”, “obtener rentas” o “ser propietario” (p.121)

En otras palabras, podemos entender este aspecto de la norma como el habilitante de la consecuencia jurídico tributaria, un ejemplo puede ser cuando nos referimos al Impuesto a la Renta, esta obligación tributaria nacerá cuando el aspecto material se haya dado con la obtención de Renta según lo parámetros de la norma que lo regula.

2.6.2. Aspecto Subjetivo

Esto se refiere a quien es el sujeto o respecto de quien se produce el hecho que será gravado. Es decir, ‘por este aspecto podemos entender que existe un vínculo que relaciona las actividades gravadas con los sujetos que están obligados a pagar los tributos.

El aspecto subjetivo establece el vínculo o relación entre los actos o actividades gravadas y las personas que deberían pagar el tributo. En otros términos, podemos decir que fluye de modo natural del hecho o riqueza que se pretende gravar con un tributo, el que exista un titular o realizador del hecho imponible. A él se dirige la ley cuando señala como contribuyente. En efecto, de la propia definición del tributo en su aspecto material se deriva quien se pretende gravar con el tributo (Sevillano, 2019, p.157).

Por tanto, el aspecto subjetivo en relación a tributos ambientales, recaerá sobre los agentes que sean considerados como generadores de contaminación y den cumplimiento al supuesto descrito en la hipótesis de incidencia y cual da paso al surgimiento de la obligación tributaria.

CAPÍTULO III:

LA CREACIÓN DE UN ECOTRIBUTO PARA CONTRARESTAR LOS EFECTOS CONTAMINANTES DE LOS VEHÍCULOS MOTORIZADOS

Este último apartado, contiene las políticas ambientales por las que han optado apostar algunos países que llevan ya cierta experiencia en las formas de mitigar daños ambientales mediante tributos verdes. Así mismo, podremos ver el escenario nacional con respecto a la calidad de aire y los niveles de contaminación que ha introducido el parque automotor. Por otra parte, se analizará el funcionamiento de los efectos negativos del uso de vehículos matizados a partir de la ciencia económica, procurando predecir cómo funcionaría un instrumento tributario orientado a mitigar, en cierta medida, el daño ambiental. Por último, se abarcará los lineamientos para el desarrollo de un eco-tributo, marcando los aspectos a tener en cuenta para un buen funcionamiento de este mecanismo.

3.1. Antecedentes

Los eco-tributo o tributos verdes, son entendidos como instrumentos para procurar mitigar los efectos contaminantes de ciertos agentes, es decir, las actividades económicas de los seres humanos con relación a la producción o el consumo de algún bien que a su vez genera ciertas consecuencias negativas, las cuales se proyectan en el medio ambiente. Esta situación ha sido advertida por muchos países en el mundo, quienes han optado por ajustar e introducir dentro de su normativa, un espacio dedicado a la protección, conservación y/o mejoramiento del medio ambiente.

No es ajeno a nuestro tiempo la idea y la necesidad de introducir la participación del derecho tributario a través de tributos que actúen como formas de contrarrestar el avance del deterioro ambiental y procurar llevar a niveles óptimos las condiciones medio ambientales. En razón a ello, es que las naciones europeas son pioneras en este ámbito del derecho, siendo que, algunos Estados han implementado a nivel estatal lo que se conoce como “reforma verde” hace ya muchos años (Lazo y Massari, 2008).

En la década de los noventa la cooperación internacional alemana se preocupó por difundir los tres principios del novedoso derecho ambiental: el de prevención, quien contamina paga y el de la cooperación, principios rectores en la construcción del carácter global del riesgo ambiental y de las formas jurídicas institucionales creadas para el logro de la seguridad ecológica mundial. (Pérez, Caicedo, Jordán, y Salamé, 2019, p.3)

En ese sentido, más adelante estos principios serían adaptados a diversos ordenamientos jurídicos más allá de las particularidades que cada uno presente. De allí para esta tendencia con fuerza, logrando el ingreso de los tributos ambientales países de Europa, y lo que da paso a la imitación, un tanto reciente, de algunos países de Latinoamérica que se encuentran siguiendo esta línea. Por ello, en los apartados siguientes, abordaremos los mecanismos tributarios-ambientales que han implementado algunos países, los cuales son un referente a considerar para la instauración de tributos verdes en el Perú.

3.1.1. Bélgica

Desde el año 1993, en este país se aprobó la denominada Ley de Eco-impuestos, incorporando al sistema fiscal belga impuestos ambientales por la fabricación, uso o desuso que traiga como consecuencia afectaciones negativas al medio ambiente, siendo aplicados específicamente sobre envases de bebidas, ciertos productos desechables, embalajes de productos industriales, pesticidas, productos fito-farmacéuticos, producción de papel y fabricación de pilas (Gago, Labandeira y Rodríguez, 2002).

Es innegable que este país, como muchos otros de Europa y algunos de América, nos llevan una inmensa ventaja en la lucha contra el deterioro

ambiental. Sin embargo, no sería acertado pensar que a raíz de ello ya no existe daño al medio ambiente, de hecho, eso es inevitable, pero la diferencia radica en las acciones que toman las naciones para buscar un equilibrio y procurar la conservación de este. Por ello, Bélgica no descansó confiada tras la introducción de esos tributos en sus normas, sino que continuó con la investigación e intentos de mitigar los daños ambientales cada vez más evidentes.

Malherbe y Richelle (2011) nos mencionan que este país, siguiendo el principio “contaminador/pagador”, regula en su región de Valona el tema de los desechos, siendo las Municipalidades las que se encargan de recaudar este tributo. Es pertinente mencionar que, en Bélgica, con respecto a las competencias en áreas medio ambientales, son compartidas entre autoridades federales y regionales, cada una con ciertas permisiones y restricciones. Estas dirigen las políticas ambientales por medio de distintos mecanismos, como normas, medidas tributarias, subsidios públicos, entre otros.

Por otro lado, los impuestos relacionados con el uso de vehículos están implementados en este territorio, tal es el caso de los vehículos pertenecientes a personas naturales y de uso privado. El mecanismo adoptado, consiste en un descuento por el precio que se factura por el valor de vehículo, este descuento es otorgado por el vendedor al comprador. Luego, el vendedor requiere a la autoridad Federal la devolución del monto otorgado como descuento al comprador. La ventaja del mecanismo implantado es que el crédito fiscal es de disposición inmediata y no mucho tiempo después condicionado a la aplicación de los impuestos.

Los montos del descuento son un poco menos favorables que antes: 15% del valor de adquisición limitado a 3.280 € para los vehículos de menos de 105 Gramos de CO₂/Km.; 3% del valor de adquisición limitado a 615 € para vehículos que emiten entre 105 y 115 gramos de CO₂/Km. (Malherbe y Richelle, 2011, pp.10-11)

Así mismo, también se tuvo en cuenta el otorgamiento de créditos fiscales para quienes obtenían vehículos eléctricos nuevos, tales como motocicletas, triciclos o autos siempre que estos se tratasen de vehículos eléctricos. Al crédito fiscal obtenido por la adquisición de estos, se le agrega un crédito fiscal

complementario con la finalidad de que quienes hagan uso de estos bienes, puedan obtener terminales eléctricos en el exterior de sus viviendas, ya que estos vehículos los requieren para recargar sus baterías.

El crédito fiscal asciende a 15% del valor de adquisición del vehículo limitado a 3280 € para un cuatriciclo, y 2000 € para una motocicleta o un triciclo. Respecto de los autos, el crédito fiscal asciende a 40% del precio de adquisición con un límite de 6500 €. (Malherbe y Richelle, 2011, p.11)

Los esfuerzos de Bélgica vienen procurando abarcar la mayor cantidad de facetas en las que se produce contaminación al medio ambiente, es por eso que las modalidades de aplicación de sus tributos verdes puede servir en una larga lista de rubros. Sin embargo, aun preocupa que el parque vehicular sigue en crecimiento constante por lo que, según el diario de negocios belga L'Echo (2018), los impuestos sobre vehículos motorizados ha sufrido un drástico incremento de 14% adicional en los último 7 años , así como una subida general del 22% sobre el importe bruto. También, los impuestos especiales sobre combustible han tenido un alza en los montos recaudados y los cánones por diésel y gasolina, es por ello que son una fuerte fuente de ingresos fiscales.

Aunque los problemas ambientales son constantes y muy poco probable que, de eliminarlos completamente, podemos destacar este país invierte recursos en la protección de áreas verdes y entornos naturales de tal manera que contrarrestan los efectos de la contaminación en el aire. Además, mediante educación ambiental ha incentivado el uso de bicicletas o algún medio de transporte amigable al medio ambiente, claro que ello ha significado que el Estado provea espacios adecuados como son la instalación de numerosos estacionamientos exclusivos de bicicletas y carriles únicamente para el uso de ese tipo de vehículos, lo cuales son una buena alternativa para evitar estancamientos por el excesivo tráfico. Si eso ya es un gran incentivo, no es todo lo que ofrece esta alternativa, sino que los ciclistas cuentan con protección contra accidentes.

3.1.2. Suiza

Suiza es un país con menos normas ambientales que el país anteriormente mencionado, pero las pocas que tiene, se cumplen de la manera más eficiente

posible. Cabe resaltar que la cultura ambiental de los habitantes juega un gran rol en los objetivos de las políticas ambientales que adopta una nación.

La consultora en Suiza y miembro del grupo de investigación del Departamento de Derecho del Medio Ambiente del Externado, Claudia Gafer mencionó las medidas que han llevado es te país a demostrar que no se necesita muchas normas ambientales y separadas, sino una pocas bien elaboradas y eficientes. Los habitantes son instruidos desde etapa muy temprana con conciencia ambiental, por lo que los resultados obtenidos dan fruto. En el caso del reciclaje tiene un porcentaje del 50% de del total de los residuos generados, por supuesto que el gobierno da las facilidades a los pobladores colocando puntos de recogida de residuos accesibles.

Otras de las cifras que expuso la investigadora, resultan sorprendentes por su efectividad: el 96 por ciento del vidrio; el 91 por ciento de las latas de aluminio; el 83 por ciento del plástico y más del 80 por ciento del papel, son reciclados en Suiza. (Gafner, 2018, s.p.)

Suiza, como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en un inicio aplicaba impuesto a productos energéticos como la gasolina en general. Más a delante se gravaría la gasolina teniendo en cuenta las cantidades que contiene de plomo o azufre. También los impuestos estuvieron dirigidos al uso de la electricidad y combustible nuclear y a productos que producen CO₂.

Es preciso mencionar que, los países que integran la OCDE tienden a considerar tres categorías de impuesto con respecto a automóviles “impuesto sobre autos nuevos, pago de derechos anuales sobre la producción de emisiones por utilizar el auto y pago de cargos relacionados con el uso de las carreteras y caminos” (Barde y Braathen, 2002). Tal es el caso del impuesto anual por uso de vehículo motorizado, donde se tiene en cuenta para la variación el tamaño de la máquina y/ o el poder de esta, así como también el peso del vehículo, las emisiones de este y su recorrido.

De igual manera, en el 2013 se instauró otro impuesto ambiental vehicular que consiste en el “pago adelantado de cuota de 0.41 euros por kilogramo en el manejo de baterías para automóviles”. (Lorenzo,2016, p. 49). Se debe entender que la imposición de este tributo nace teniendo en cuenta que dichos productos suelen tener complicaciones al momento de reciclarse.

Como se conoce en el mundo, Suiza es de los países que en mejores condiciones mantiene su calidad ambiental, pero su trabajo en la conservación ambiental es constante. En efecto, House of Switzerland (2020) afirma:

En los últimos 25 años la emisión de partículas finas en las ciudades se redujo más de un 50%. Para mantener estos buenos resultados, Suiza apoya el desarrollo y uso de tecnologías que contaminen menos. Esto es especialmente así en la industria automotriz – uno de los sectores más contaminantes – donde la Confederación impone normas estrictas sobre las emisiones de CO₂ a través de la instalación de filtros de alto rendimiento y convertidores catalíticos en los vehículos. (s.p.).

Siguiendo ese orden de ideas, es conveniente acotar que, el mérito de este país viendo siendo reflejado en los rankings mundiales sobre calidad de medio ambiente, donde aparece entre los mejor con calidad de aire. No obstante, esto se debe a los esfuerzos constantes y las buenas gestiones que se realizan, siendo que los tributos recaudados, por ejemplo, en el caso de las emisiones de CO₂, estos son devueltos a las empresas o ciudadanos por medio de diferentes mecanismos como exenciones fiscales, lo cual alienta a su población y permite una armonía en el funcionamiento y cumplimiento de políticas ambientales.

A modo de cierre, debemos considerar que, aunque este país se encuentra entre los cinco países con más número de coches eléctricos, esta modalidad no se ha apoderado de la mayor parte del mercado automovilístico debido a que una de las mayores dificultades que enfrenta el desarrollo de la movilidad ecológica hoy en día, son las redes de estaciones de servicio eléctrico. A ciencia cierta sabemos que el desarrollo de la tecnología va a pasos agigantados, sin embargo, las baterías desarrolladas para este tipo de automóviles aún no son capaces de

resistir grandes distancias sin requerir carga, lo cual evidentemente no conviene a la mayoría de personas.

3.1.3. España

España es otro país que se ha sumado a los acuerdos mundiales europeos, como son la Comisión Europea, y la OCDE, por lo que sus políticas ambientales no distan mucho de las formas y objetivos que los países antes mencionados. En ese sentido, la Ley 15/2012 del 27 de diciembre, introduce medidas fiscales para la sostenibilidad energética creando impuestos de carácter medioambiental como fueron impuestos sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica, y el impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas, el Canon por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica, entre otros. Asimismo, la Ley 16/2013, de 29 de octubre, estableció determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental por lo que se adoptarían nuevas medidas tributarias y financieras, puesto que esta norma supuso la creación del Impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero (Greenpeace, 2019).

En este sentido, se puede aludir la instauración desde el Impuesto sobre el Valor Añadido (tributo que recae sobre el consumo, graduándose distintos tipos de gravamen, en función del bien o servicio objeto de disfrute), al Impuesto sobre Hidrocarburos, o a otros cánones y tasas que recaen sobre distintas actividades. (Narváez y Rodríguez, 2014, p. 59)

Vale resultar que, España en un inicio no tenía muchos impuestos destinados al cuidado ambiental, y se entiende que la idea no es afligir a los ciudadanos con más carga tributaria. Para lograr un equilibrio, se buscó disminuir la presión en cargas fiscales al trabajo como son el IRPF (Impuestos sobre Rentas de Personas Físicas), la Seguridad Social, etc., lo cual es una cantidad considerable, y transferir esa carga fiscal hacia los agentes que contaminan. De esa manera, con más y mejores tributos ambientales las ventajas podrían ser que el Estado tenga mayor presupuesto destinado a combatir los efectos de la contaminación, se incentiva a los agentes a optar por conductas que llevan a un

cuidado ambiental, además que beneficiaría la formalidad e incremento del empleo.

Los problemas ambientales en este país al igual que muchos otros, son la variedad de fuentes de contaminación ambiental que existen y sobre todos ellos debe procurar la imposición de mecanismos efectivos que combatan los estragos que dejan los agentes como producto de esas actividades. Así, la mayor proporción de impuestos ambientales recaudados son sobre la energía, principalmente sobre los hidrocarburos (diésel, gasolina, etc.).

Como se ha mencionado en párrafos anteriores, las primeras actuaciones jurídicas que se postulan como tributos ambientales en aras de implantar una política fiscal verde que optimice las condiciones ambientales en España, no incluían medidas a realizar con respecto al deterioro de la calidad del aire, en consecuencia, no existía un impuesto a las emisiones provocadas por los vehículos de transporte. Sin embargo, era necesario tomar medidas rápidas ya que la problemática, al igual que en nuestro país y muchos otros, las condiciones ambientales se veían afectadas a niveles cada vez más alarmantes.

Los mayores niveles de contaminación eran producidos por focos estacionarios (industrias, instalaciones de generación de energía, etc.) o focos móviles o combustibles (estos incluyen los vehículos de motor), siendo estos últimos, relevantes para el desarrollo del tema. Así pues, debe señalarse que, los principales contaminantes en el aire que derivan del uso de transporte motorizado, son el Óxidos de nitrógeno, CO₂ y partículas PM, no obstante, he de precisar que sobre dichas emisiones se abordará en apartados posteriores.

Eso quiere expresar que, las normas españolas en relación a lo ambiental van relacionadas a los objetivos y estándares que busca alcanzar los tratados a los que este país pertenece, claro que siempre teniendo en cuenta la realidad del país miembro. Tal es el caso de la Ley 38/1972, la primera sobre protección atmosférica que se aprobó en España, que más tarde fue derogada por la Ley 34/2007 del 15 de noviembre sobre calidad del aire y protección de la atmosfera, con lo cual buscaban adecuar nuevos planteamientos y requisitos que se desprenden de la comunidad y de los convenios internacionales. Por otro lado,

con respecto a las emisiones de los vehículos, tenemos la norma denominada Euro, la cual se utiliza en Europa para regular los límites aceptables de emisión en el escape de los vehículos motorizados. Así pues, se tiene desde la Euro 1 en 1988, que por ejemplo limitaba las emisiones de NOX del diésel a 780 mg/ Kg e introdujo el uso obligatorio de catalizadores, así fueron regulando estándares hasta la Euro 6 que, si bien se creó en 2007, tuvo vigencia recién en el año 2015, la cual tenía por objetivo que los vehículos comercializados en territorio europeo sean más limpios (Álvarez, Menéndez y Bravo, 2018).

3.2. Problemas de calidad ambiental en el Perú

El parque automotor que existe en nuestro país es cada vez más grande y obsoleto. Esta realidad, atenta en contra el derecho de gozar de un ambiente sano, pues una calidad de aire en condiciones aceptables, es un requisito básico para salvaguardar la salud y bienestar humano, y preservar el derecho mencionado.

El crecimiento de las zonas urbanas en nuestro país es acelerado y desordenado, con ello, viene también el aumento de las unidades vehiculares las cuales emiten gran cantidad de contaminantes al aire. Así pues, se considera al parque automotor uno de los principales causantes del deterioro de la calidad del aire, y lo que ha llevado a nuestro país a ocupar primeros puestos, pero no realmente como se quisiera, sino que liderando entre los países con peor calidad de aire en Latinoamérica.

La aparición de nuevas unidades es superior a la salida de aquellas que ya se encuentran desfasadas y que producen emisiones perjudiciales en mayor grado y que deliberadamente son expulsadas al medio ambiente. Normalmente estas emisiones son producidas por motores diésel, los cuales son típicos de vehículos antiguos que son los que más perjudican la calidad de aire.

El peruano (2019) afirma:

Hay evidencias de que las emisiones vehiculares de gases contaminantes en Lima y Callao están estrechamente relacionadas con la combustión del diésel y con vehículos con más de 15 años de antigüedad. Esa

información está incluida en el documento “Diagnóstico de la gestión de la calidad ambiental de Lima y Callao”, elaborado en el 2018 por el Ministerio del Ambiente. (s.p)

Sin embargo, no se debe entender que la antigüedad es la única causante de los efectos negativos que produzcan los vehículos, también está el tema de la calidad de combustible, entre factores relacionados a la tecnología con la que está compuesto el vehículo.

Diversos factores relacionados a las malas políticas ambientales y tal vez la falta de implementación de instrumentos eficientes para combatir el avance de la contaminación, han traído como resultado que en datos con los que cuenta la OMS de un rango de años entre 2008 y 2012, tenía a nuestra capital Lima como la ciudad con peores indicadores de contaminación, mientras que el aire más limpio lo tenía El Salvador de Bahía en Brasil (El Comercio, 2014).

Si bien, los datos no eran para nada alentadores, aun con el paso de los años, muy poco se ha mejorado desde que esa información se dio a conocer. Esto, hemos podido observarlos en apartados anteriores donde se recogió información sobre los niveles de contaminantes en el aire comparados por los ECA que establece nuestra normativa peruana.

Ahora bien, según el Informe Mundial sobre calidad de aire 2018 elaborado por IQ Air, Perú ocupa el puesto 21 encabezando la lista de países más contaminados de nuestro continente, mientras que Santiago (Chile) se ubica como capital más contaminada de Latinoamérica (Colorado, 2019). Si bien, Lima ya no encabeza la lista, no podemos engañarnos con que todo estaría conforme, pues seguimos presentado altos niveles de contaminación independientemente que otros países presenten condiciones peores. A eso, debemos sumarle que nuestra normativa ni siquiera considera los estándares recomendados por OMS, sí no que nuestra normativa es mucho más condescendiente y, aun así, se sobrepasan los límites permitidos.

3.2.1. Parque Automotor

El transporte por medio de vehículos motorizados, condiciona a muchas actividades económicas del país, como son minería, construcción, manufactura, etc. No solo es importante para el traslado de bienes que van al mercado y mueven nuestra economía, sino que también es un medio para que las personas realicen sus actividades habituales y necesarias. No obstante, aunque su utilidad es irrefutable, es necesario reconocer que su no renovación puede ser perjudiciales para el medio ambiente y por ende para la salud de las personas.

El parque automotor peruano tiene en promedio 17 años de antigüedad, debido principalmente a la importación de autos usados que rige en el país desde el año 1992. La importación de autos usados ha provocado que tengamos “un transporte urbano achicharrado”, en el que pululan las custers, combis, taxis y moto taxis. (Méndez, 2017, p.53)

Reforzando la afirmación anterior, la Asociación Automotriz del Perú (APP) (2019) menciona que “desde el año 91 existió un régimen de CETICOS y ZOFRATACNA, que permitió ingreso de vehículos usados y siniestrados. Casi 800,000 unidades entraron en esa condición” (s.p.). Ello quiere decir que, por la época, se hizo uso ciertas zonas donde se gozaba exoneración de tributos como el IR, el IGV y el ISC, así como son también de zonas francas donde no se paga ningún tributo a excepción de los aportes a EsSalud, y se dio el ingreso de vehículos usados y por lo tanto su tiempo de vida restante era bajo mientras que su antigüedad y potencial para contaminar iba elevándose.

El crecimiento del parque automotriz es acelerado y poco regulado, por ello sucede que, el tiempo de debería permanecer un auto en circulación llegó a su límite e incluso sobrepasó su periodo adecuado de uso, sin embargo, aún circula por las calles causando efectos negativos al medio ambiente. Por ello, resulta importante tratar las normas y técnicas relevantes a la regulación del transporte, su límite de antigüedad y su Inspección Técnica Vehicular, la cuales muchas veces no se implementan ni se cumplen con efectividad.

Así pues, tenemos en primer lugar La Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre N° 27181, publicada con fecha 07 de octubre de 1999, la cual es un

instrumento legal que tiene la capacidad de regular reglamentos que contienen requisitos mínimos y reglas para la circulación de vehículos, así como también es competente para fiscalizar que se cumpla con un transporte público eficiente. No debemos olvidar que el transporte público, que por lo general es bastante informal, también es de los principales generadores de contaminación, por lo desgastado que se encuentra y por el mayor de tiempo de circulación que permanece.

En segundo lugar, se encuentra el Decreto Supremo N.º 015-2017-MTC, con fecha 20 de junio del 2017, el cual establece en su artículo 25, un límite de antigüedad para los vehículos que prestan el servicio de transporte público, lo que corresponde a que las unidades no excedieran los quince (15) años de antigüedad contados desde su fabricación. Pese a ello, no se necesita gran indagación para mirar alrededor y ver que esa norma se cumple como se debería. Ahora, con respecto al transporte privado, la norma establece que no están sujetos a límites de antigüedad máxima, sino que estarían condicionados a que la aprobación de la Inspección Técnica vehicular.

En tercer lugar, tenemos la ITV, la cual es una técnica que permite descartar aquellos vehículos que tengan muchos años de antigüedad y que se consideren “chatarra”, lo cual evidentemente ayudaría a una mejora ambiental. El director general de Transportes Terrestres, Paul Concha, nos menciona que la ITV será según el uso del vehículo, si este es de uso privado la ITV será a partir del cuarto año, si es de uso público será cada seis meses, de ser el caso que no se cumpla con los periodos, se deberá pagar una multa.

Aun cuando esta herramienta puede presentarse como un arma para combatir el deterioro la calidad ambiental producida por vehículos, es imprescindible resaltar lo mencionado por el MINAN (2019) quien afirmó en su último diagnóstico de calidad ambiental del aire, se habría realizado un muestreo de los vehículos que desaprobaban las ITV, teniendo que de 1306 vehículos a diésel, 398 vehículos a gasolina/gasohol, 2532 vehículos a GNV y 320 vehículos a GLP del Área Metropolitana de Lima-Callao, se arrojó que la tasa de desaprobación más alta ha sido registrada en los vehículos a GLP durante el año 2017 (58 %) lo cual es superior al porcentaje de desaprobación de los vehículos a diésel

(24%). En suma, el resultado arrojó que vehículos de encendido por chispa (es decir que emplean gasolina/gasohol, GNV y GLP) tienen mayores tasas de desaprobación que los vehículos de encendido por compresión (que utilizan diésel).

Hay que señalar algo muy importante sobre este tema, sobre el gas natural y el gas licuado de petróleo (GLP), se sabe que tienen los índices más bajos de nocividad. Sin embargo, existen opiniones contrapuestas sobre si contamina mas un vehículo a Diesel o Gasolina. Al respecto, según el MINAN (2020), Mediante el Decreto Supremo N.º 007-2020-MINAM, el Gobierno aprobó los Índices de Nocividad de Combustibles (INC) para el período 2020-2021, considerando al gas natural como el menos nocivo con (1,0), seguido por el Gas Licuado de Petróleo (GLP) (2,3) , Gasohol 95/97/98 Octanos (10,7), Gasohol 90 Octanos - S50 (12,5), Gasohol 90 Octanos (13,1), Diesel B5 - S50 (14,2), Diesel B5 - S5000 (16,7), y llegando a los más contaminantes como el Gasohol 84 Octanos (29,5) y el Petróleo Industrial N° 500 (36,0).

Asimismo, es importante señalar que la es muy importante la tecnología a la que pertenece el vehículo, pues si bien el principal contaminante que expulsan al exterior es el CO₂, y las emisiones de este y otros contaminantes más perjudiciales como las partículas también depende de la fabricación del vehículo. Es por ello que se hace énfasis en la renovación del parque automotor, teniendo en consideración y requisitos que maneja la Unión Europea para el ingreso de vehículos a su territorio.

3.3. Análisis Económico Del Derecho (AED) frente a un nuevo tributo

Previamente, es necesario reconocer la importancia de recurrir a analizar el derecho desde una perspectiva económica, pues ello nos permite comprender, a partir de conceptos económicos, algunos fenómenos jurídicos. Los campos de la economía y el derecho se encuentran estrechamente relacionados entre sí, pero no es correcto creer el Análisis Económico del Derecho es lo mismo que el Derecho Económico, pues el primero, es estudiado desde del ámbito de la economía y el segundo se aborda desde el ámbito del derecho (Piffano, 2012).

El análisis económico del derecho, constituye una metodología de análisis que emergió aproximadamente en la década de 1960 en Estados Unidos, cuyo objeto es aplicar la metodología y los conceptos propios de la ciencia económica para predecir el efecto de las normas jurídicas, con el objeto de determinar qué leyes o disposiciones jurídicas son económicamente eficientes, y predecir qué medidas deberían ser promulgadas o adoptadas. (Moreano, 2015, p.2)

El AED plantea tanto problemas jurídicos como problemas económicos. Tal vez parezca extraño, pero todo cobra sentido analizándolo las premisas que considera Doménech (2014), quien menciona:

1) El derecho influye en el comportamiento humano, siendo que las normas producen ya sea un incentivo o desincentivo para que realicen o dejen de realizar las personas, sin embargo, hay que precisar que no significa que sea general e incida en todas las personas por igual, siempre habrá quienes continúen realizando la actividad más o menos igual que antes, pero a la vez habrá quienes modifiquen su actuar en razón de la regulación de tal actividad.

2) La influencia es predecible y aplicable en cierta medida, ello en razón que se tiene presente que los individuos toman decisiones de manera racional y coherente en lo que respecta a su actuar. Como sucede con el costo- beneficio, la actuación siempre buscará maximizar su utilidad, es por ello que se puede afirmar que las normas jurídicas influyen en la conducta de las personas como lo hacen los precios. Tal como sucede, por ejemplo, con las sanciones que mientras más drásticas pueden ser, menos se espera que aumente el número de estas. En ese mismo sentido, si se aumentara la cantidad que hay que pagar por un determinado impuesto que grava el consumo de algún bien, debe esperarse que dicho consumo disminuya.

3) Todas las decisiones jurídicamente relevantes se implantan en escenarios de penuria, ello debe entenderse partiendo de que quien legisla, tiene la posibilidad de introducir normas que empujen a un lado u otro las conductas humanas, para satisfacer ciertos fines, algunos en mayor y otros en menor medida. Entiéndase que no es posible implementar una legislación donde todos los objetivos sean

complacidos de manera absoluta, tal es el caso de la protección del medio ambiente, no habría más remedio que restringir ciertas libertades a ciertos agentes.

En ese sentido es que, el estudio del derecho desde una óptica económica resulta pertinente pues, ayuda a tener un mayor entendimiento que permite explicar y predecir cómo serán las conductas de las personas frente a una variación de condiciones que imponga el legislador. En el caso de la introducción de algún tributo, es evidente que influirá en el comportamiento de los agentes económicos, dada su incidencia en los ingresos, en la demanda de algún bien (en función de la elasticidad), precios, servicios, etc. Como consecuencia, entendamos que lo jurídico puede afectar en el ámbito económico y viceversa, en ello reside la importancia de analizar el derecho desde una perspectiva económica.

Muchas situaciones nos llevan a un estudio desde una perspectiva económica, puede ser el caso de la adquisición de un bien, por el cual se debe pagar un precio, por lo que hay un costo, más aún, puede haber otras necesidades que la persona tenga, pero dejará de adquirir otras para optar por una. De ello parte un análisis costo- beneficio, de la percepción de lo que conviene y lo que no. Sin duda, la oferta y la demanda no son ajenos al tema, las personas, como se viene diciendo, “la gente reacciona a incentivo y cambia sus decisiones en función a dichos incentivos” (Bullard, 2018, p.17).

Por consiguiente, la importancia del AED radica en la medida que combina la manera de predecir conductas que parten de incentivos económicos que pueda brindar el derecho. Es decir, la predicción de ciertas conductas se logra a base de un estudio económico, mientras que dentro del área del derecho se encuentra la potestad de legislar aquellas normas que incidan en conductas humanas, entonces, es bueno conocer cómo reaccionaría el entorno con las medidas que se pretenden aplicar, lo resulta ventaja al legislador, pues ayuda a la obtención de una normativa eficiente para el cumplimiento de sus fines.

3.3.1. Análisis Económico del Derecho, Externalidades y el papel de los Tributos

Entrando de lleno en ciertos aspectos que trae consigo el AED, es pertinente abordar el tema de externalidades. Previo a ello, es necesario considerar ciertos aspectos que ayuden a situarnos en el escenario donde surgen las externalidades.

Un mercado es “un grupo de compradores y vendedores de un bien o servicio en particular. Los compradores son el grupo que determina la demanda del producto y los vendedores son el grupo que determina la oferta de dicho producto” (Colorado, 2019, p.66). Un mercado competitivo, que es el que nos interesa, está compuesto por muchos compradores y vendedores, su número es tan elevado que la sola actuación de uno de ellos no afectaría el precio de un bien que se oferta en dicho mercado, por lo que corresponde entender que el precio sería determinado por el mercado y no por un solo agente.

Ahora bien, cuando hablamos del comportamiento de dicho mercado, debemos entender que ello obedece a una regla básica que afirma que, si todo lo demás permanece constante, cuando el precio de un bien aumenta, la cantidad demandada de dicho bien disminuye, y cuando el precio disminuye, la cantidad demandada aumenta. En este tipo de mercado la oferta y la demanda tiende a equilibrarse, sin embargo, dicho equilibrio no es estático sino dinámico, lo que quiere decir que puede variar por diversos factores, como, por ejemplo, la venta de una fruta de temporada donde el precio X puede pasar $X+1$, esto debido a la alteración de ciertas condiciones para la obtención del bien, lo cual evidentemente incide en la cantidad de demanda y de oferta de este. A esta capacidad de respuesta ante tal situación se le denomina elasticidad. (Fernández, 2016).

Con respecto a la elasticidad, esta existe en el precio, lo que significa que ante la variación de un precio la demanda del bien puede aumentar o disminuir. Por otro lado, también existe una demanda completamente inelástica, lo que quiere decir que, la demanda de un determinado bien no variará indiferentemente si el precio sube o baja. Lo mencionado resulta pertinente en la medida que, conocer la elasticidad de un bien (en este caso un bien que produce contaminación) frente

a un mercado donde varían ciertas condiciones, se asemeja al impacto que provocaría al insertar un tributo que no solo afectará ámbitos jurídicos, sino también al mercado. En otras palabras, la poca elasticidad de la demanda, se refiere a que las personas no pueden de dejar de adquirir un producto pese a una elevación en el precio, y cuando ello sucede la parte del mercado no puede cambiar la conducta gravada, entonces estas soportan la mayor carga.

Siguiendo este orden de ideas, muchas veces el AED se construye sobre supuestos que no corresponde a la realidad, como son los mercados que funcionarían con un equilibrio óptimo, es de decir un mercado donde la competencia es perfecta y cualquier alteración afecta solo a compradores y vendedores que participan en este. Lamentablemente eso está muy lejos de ser cierto, en cambio nos encontramos frente a lo que la ciencia económica denomina fallos en el mercado. Tal es el caso de la contaminación ambiental, siendo evidente que muchos de los afectados por esta falla de mercado, son personas ajenas a la actividad que produce ese efecto perjudicial al medio ambiente. A esta alteración sobre terceros, se le conoce como externalidad, la cual en este caso son externalidades negativas.

Reforzando el concepto de externalidades, Villalobos (2017) menciona que: “se dice que hay externalidades cuando algunos individuos soportan costes u obtienen ingresos derivados de acciones realizadas por otros individuos que no tienen incentivos económicos para tener en cuenta esos efectos cuando toman decisiones” (p.455). Así pues, tenemos que, las externalidades podemos entenderlas como aquellos perjuicios o beneficios que no acordamos. Como precisa Bullard (2018): “La presencia de externalidades puede causar ineficiencia, porque hay quienes sufren costos que no generan y hay quienes generan costos que no asumen” (p.45).

Como resultado, ello amerita la intervención del Estado mediante los distintos mecanismos este puede introducir para buscar corregir imperfecciones del mercado que finalmente se traducen como externalidades negativas. En el caso en concreto, desde un punto de vista fiscal, las herramientas de corrección apropiadas son tributos, éstos por lo mismo de su función y finalidad, son denominados muchas veces, eco tributos.

La actuación del Estado mediante tributos, representa tal vez, el arma más fuerte para combatir el deterioro ambiental. La política fiscal estatal puede orientarse a modificar los incentivos y desincentivos que las personas pueden tener al momento de accionar y producir consecuencias externas, es decir, tal es la importancia e influencia que puede tener un instrumento tributario que producirá efectos en los agentes que generan una repercusión externa negativa, como es el caso de afectaciones ambientales, donde el uso del automóvil emite contaminantes al ambiente y perjudican la calidad del aire. En síntesis, el rol de los tributos, es buscar la corrección de ciertas externalidades que producen efectos negativos, cabe señalar que finalidad del tributo y su modo operación dependerá del escenario donde este se inserte, pues evidente es que cada Estado tendrá sus particularidades y realidades.

3.3.2. Teorema de Coase y corrección de externalidades

Ronald Coase, en 1991, recibió el Premio de Nobel de Economía mientras era profesor emérito de la Escuela de Leyes de la Universidad de Chicago. Los estudios que lo llevaron a ser premiado no solo se trataron temas económicos, sino más bien temas jurídicos. Coase ya con visiones más liberales, escribió un artículo denominado "*The problema of the Social Cost*", lo que en qué español se traduce como "El problema del Costo Social". Este artículo centra su base en el famoso Teorema de Coase, el cual tiene como eje central los costos de transacción, los cuales deben ser entendidos como aquellos derivados de todo intento de llegar a un acuerdo, a un contrato (por ejemplo, la inversión de recursos como tiempo y dinero, el pago de abogados para tramites, etc.).

Bullard (2018) menciona que dicho teorema se formula partiendo de 2 ideas, la primera se refiere a que, si los costos de transacción fueran igual a cero, no sería muy importante la solución legal por la que opten, pues finalmente lo convenido sería la solución más eficiente y conveniente para ambos. Ello puede entenderse poniendo como ejemplo el hecho que exista una avenida muy transitada por flota de automóviles de una determinada empresa, y producto de ello los vecinos de zonas aledañas se ven afectados por las emisiones contaminantes que del uso de usos bienes surgen. Siempre que no existan costos de transacción para poder llegar a un acuerdo, estos tomaran esta vía y podrán acordar una manera para

que ambos puedan beneficiarse. Suponiendo que, los costos por daños en la salud de los vecinos asciendan S/3000 soles, la ganancia de la empresa es de S/2000 soles, y cambiar o renovar su flota por una cuyas emisiones contaminantes sea mínima corresponde a S/1000. Los S/3000 que costarían los daños resultan ser una externalidad, pero que con la inversión de S/1000 podrían ahorrarse a futuro S/2000 de gastos, si bien la ganancia que sería S/2000 quedaría solo en S/1000 porque se restaría la inversión para evitar el costo de una externalidad por S/3000, claro que esta solución puede darse acordando entre las partes de manera directa cuando los costos para transar sean casi insignificantes, pero recordemos que resultaría irreal un escenario donde los costos sean cero.

Ahora bien, es permitente traer de vuelta ciertas precisiones acerca de las externalidades, pues resulta necesario para comprender el ejemplo con mayor facilidad. Recordemos que las externalidades serian costos no contratados, que simplemente aparecen por lo mismo de la actividad sin que sean producidos con intención, en ese sentido si se pretende corregir las externalidades en un escenario donde los costos sean mínimos, este teorema indica que se llegaría a la solución más ideal sin depender de reglas legales para una solución eficiente por lo que dependería de los acuerdos que tomen las partes.

Por otro lado, se encuentra la segunda formulación, la cual hace referencia a cuando los costos de transacción son significativamente mayores a cero, entonces la regla legal resulta necesaria para llegar a una solución óptima. Procurando seguir la línea del ejemplo anteriormente, tendría un escenario donde la empresa de flota de autos tiene una sede fija que es de su propiedad y por lo tanto conviene porque no hay tema de pago de alquileres y la clientela conoce el lugar, por lo que si los vecinos desearían que se retirase a las afueras de la ciudad donde las emisiones no pudieran dañar a la población. El traslado representa costos demasiado elevados, así como es probable que disminuya su clientela lo cual generaría perdidas, por ello es que no llegarían a un acuerdo voluntario entre ambas partes. No obstante, es necesario precisar que la pregunta correcta para entender el objetivo que se busca con la explicación del Teorema de Coase, debe ser: “¿Quién debe soportar los costos de la carga de una externalidad para lograr la solución más eficiente?”.

Viendo el escenario de ese modo, entonces sí importa una intervención legal para determinar qué acciones se tomará. Sin embargo, no podemos perder de vista que el teorema se ha desarrollado orientado a mostrar la utilidad de los costos de transacción más cercanos de cero para demostrar que mediante contratos las partes pueden buscar soluciones eficientes sin necesitar de una regla legal. Por lo que, desde un punto de vista general, las externalidades procurarían internalizarse ser parte de algo que pueda asemejar con un tema de responsabilidad civil y así pueden ser incluidas dentro de contratos que manejen acuerdos con respecto a los costos que ellas deriven.

En relación a lo expuesto, debe mencionarse que nuestro país no es un lugar donde los costos de transacción sean bajos, de hecho, me atrevería a decir todo lo contrario. Por lo tanto, estaríamos lejos de una realidad como la primera formulación del Teorema, y pasaríamos a ubicarnos en la segunda. En ese sentido, orientando el análisis a la problemática general del presente trabajo tenemos que las externalidades producidas por los automóviles se traducen como las emisiones que estos introducen al aire y que causan afectaciones a la salud de quienes lo respiran. Ello está presente, y es evidente que las partes no podrían convenir voluntariamente una solución, sino que resulta necesaria la intervención del Estado mediante una norma.

En conclusión, el Teorema de Coase, sirve para procurar hacer un símil de la teoría con la realidad del país, llegando a confirmar que es necesaria la intervención del Estado puesto que, las partes no podrían llegar a un acuerdo por cuenta propia ya que los costos de transacciones en esa situación no serían para nada bajos. Además, si se pone en una balanza los costos que generarían si aumenta el número de personas comienzan a desarrollar enfermedades y/o molestias producto de la condición del aire, ello significaría un gran gasto en salud pública para el Estado, pudiendo trasladar los costos hacia los agentes que los producen, así mismo esta afirmación estaría reforzada con el principio contaminador-pagador (Domínguez, 2018).

3.4. En busca de la tributación verde: El eco-tributo

Luego de haber analizado lo importante que resulta el AED para procurar obtener una predicción de cómo funcionaría un nuevo tributo orientado a la preservación,

cuidado y mejora del ambiente, corresponderá ahora justificar de manera puntual la creación e inserción de un eco-tributo. Parto afirmando que, urge incorporar a nuestro ordenamiento jurídico normas que claramente refuercen las políticas ambientales del país.

En ese sentido, conviene traer de regreso el principio “el que contamina paga”, que como se deja entender en el capítulo anterior, el cual se ajusta a nuestro caso en concreto, pues eventualmente resulta imposible eliminar por completo el uso de automóviles, pero en cierta medida es posible controlar los costes sociales que produce su uso, lo que como ya se ha precisado, se trata de externalidades negativas.

De hecho, Fernando Serrano Antón (citado en Bravo, 2017), nos menciona que:

Los tributos ecológicos son probablemente el medio más apropiado para la implantación del principio "quien contamina paga" (principio contaminador-pagador), ya que incorporan el coste ecológico en el precio de un bien o de un servicio, orientan dichos tributos a los consumidores y productores hacia un comportamiento ecológicamente más acertado o eco-eficiente. Es decir, que se pague más por las cosas que son ambientalmente dañinas y menos por las ecológicamente beneficiosas. (p.62)

Debe señalarse que el surgimiento de la idea de tributos ambientales, tiene su origen muchos años atrás de las primeras políticas aplicadas por los países, incluso de aquellos que tienen muy avanzadas sus políticas ambientales. Así pues, Wieland (2017) afirma: “la idea de utilizar tributos que graven la contaminación con la finalidad de que los agentes económicos asuman el costo de contaminar como parte de su proceso de toma de decisiones, fue planteada por primera vez por Pigou” (p.71).

Allá por el año 1920, cuando el economista Arthur Pigou citado en Alva (2018) postula la idea de adoptar impuestos para internalizar externalidades negativas causadas, llevando así que el Estado sometiera a quienes contaminan a un impuesto cuyo monto equivalga al costo del perjuicio causado a terceros. Contrario a este pensamiento, había quienes se negaban a darle luz verde,

argumentando que es muy complicado medir el daño que cause el agente contaminador. No obstante, un tributo de esta naturaleza puede llevar al contaminador a corregir ciertas conductas y elegir alguna otra que resulte más beneficiosa con respecto al cumplimiento del objetivo; ciertamente hablo del contenido esencial que caracteriza a un tributo correctivo.

Además, resulta pertinente señalar que un eco-tributo no debe observarse de manera rígida, pensando que debe ser preciso y exacto en cuanto a una relación de equivalencia entre la medida del daño causado y monto a pagar, sino todo lo contrario, debemos estar abiertos a entender que, planteado y aplicado de una correcta manera, un eco-tributo puede reducir e incluso hasta desincentivar conductas perjudiciales para el medio ambiente, no perdamos de vista ello.

3.5. Eco-contribución vehicular

A lo largo del desarrollo del capítulo, se viene hablando de eco-tributos ambientales de una forma general, pero, como ya se ha mencionado en el capítulo II, el término tributo contiene tres clasificaciones que vendrían a ser, en un contexto ambiental, eco-impuestos, eco-contribuciones y eco-tasas. Se debe precisar que el tributo ambiental, para el desarrollo de este trabajo en específico, se ha pensado específicamente como una eco-contribución, los motivos, serán explicados a lo largo del desarrollo de este punto.

Para empezar, debe señalarse que un eco-impuesto por la misma naturaleza de un impuesto general, tiene un carácter no vinculado, es decir no existe relación como una especie de boomerang entre el pago de este y el beneficio que tendría el contribuyente. Por otro lado, lo opuesto sería una eco-tasa, donde hay una vinculación directa entre lo que se paga y lo que recibe el administrado, por lo que se trata de un servicio individualizado (Bravo, 2017). En ese sentido, no me inclino ni por un impuesto ni por una tasa, a lo que puede surgir la pregunta: ¿Y por qué no? Pues las razones son puntuales, debido a que una contribución beneficia, no de manera tan directa como una tasa, a una generalidad de sujetos.

Asimismo, esta clase de tributo haría posible cubrir ciertos costos, claro que la idea se orienta a una eco-contribución recaudada por costes de carácter ambiental que producen ciertos vehículos motorizados con características y

consideraciones específicas. El fondo recaudado puede ser destinado a corregir aquellas externalidades negativas que se producen y también a incentivar (de ser posible) externalidades positivas.

Cabe considerar, por otro lado, que hay quienes plantean la existencia lo que denominan contribución especial ambiental. Amparo y Páez (2012) nos dicen que orientada a gravar actividades dañosas que de alguna manera son permitidas por la Administración y que afectan a un grupo de individuos. La ley los vincula con el deber de contribuir, y su principal fin es obtener ingresos necesarios para respaldar el gasto público. Si bien, sustancial se trataría de lo que estamos denominando “eco-contribución”, y hay quienes califican a esta contribución como una contribución especial negativa, pero no es posible dejar de usar automóviles pues son necesarios para llevar el ritmo de un crecimiento económico, son parte de las actividades diarias y no es posible renunciar a su uso, son bienes inelásticos.

Por lo expuesto, se considera que una eco-contribución (sería acertado denominarla también como contribución especial ambiental) es la opción más viable para empezar a construir una normativa orientada a la conservación ambiental. Esta contribución puede financiar obras públicas como áreas verdes, parque, a la compra, siembra y mantenimiento de árboles, mejoras en servicios públicos de transporte, a la educación y concientización de ambiental, a la construcción de adecuadas ciclo vías, etc. También, esto ayudará a desincentivar otras conductas dañosas al medio ambiental, es decir, funcionaría como un mecanismo doble: recaudatorio-cambio de comportamiento.

Asimismo, podría influenciar en los costos de lo significa “elegir”, es decir lo que un individuo ve como costos de oportunidad y lo que lo llevaría a decidirse entre un bien u otro. Esto sería posible si, los fondos recaudados incentivan mediante inafectaciones o exoneraciones tributarias cuando el individuo se incline por adquirir tecnología más limpia, e incluso evitar impuesto cuando se trate de autos eléctricos. Por ello, como se dijo líneas arriba, la mente debe estar abierta a nuevas formas de adoptar los principios o doctrina que ya se tenga al respecto y poder hacer que funcione acorde con la realidad de un país y las necesidades que éste tiene.

3.5.1. ¿Tributo extrafiscal?

En cuanto a la extra fiscalidad, es importante explicar por qué esta propuesta de creación de un eco-tributo no se orienta a considerarlo como un tributo exclusivamente con función extrafiscal. Ello deberá partir de premisas que ya se han planteado en el capítulo anterior, pero el traerlas de vuelta de manera precisa es necesario para entender el contexto en el que se pretende justificar la no extra fiscalidad del tributo ambiental planteado.

Generalmente un tributo tiene su razón de ser fundamentalmente en la recaudación para el Estado, es decir actúan orientados a otorgar solvencia, a proveerle de dinero. Su función principal es la recaudatoria. No obstante, no todos los tributos tienen esa misma finalidad, sino que existen tributos con finalidades extrafiscales, por lo que debe entenderse que no están destinados para recaudar dinero sino a ciertas incentivar o desincentivar ciertas conductas.

Puede darse que un tributo sea capaz de cumplir una función fiscal y adicionalmente una extrafiscal, lo que sería una dicotomía de funciones que pueden coexistir dentro de un tributo, como el que se está proponiendo. "Tributos con fines fiscales, pueden tener legítimamente un efecto extrafiscal" (Muñoz, 2013, p.4). Lo que no sería viable es diseñar un tributo con función exclusivamente extrafiscal y pretender darle pase a que funcione además como un tributo recaudador. Dicho de otro modo, un tributo puede dirigirse a recaudar y por esa naturaleza misma a su vez puede, por ejemplo, incentivar conductas que contribuyan al cuidado del medio ambiente, sin embargo, un tributo diseñado solo a corregir conductas no puede tener una naturaleza recaudadora.

Si bien es cierto, es más común hablar de impuesto con fines extrafiscales, puesto que, suele relacionarse con lo que se conoce como Impuesto Selectivo al Consumo, lo cual normalmente se entiende como un impuesto monofásico. En nuestro país se aplican en la adquisición de bienes que no resultan indispensables, como el tabaco, alcohol, combustibles, apuestas, etc. El fin que se tiene con su uso es desincentivar su consumo, pues evidentemente el optar por ellos trae consigo consecuencias negativas que el Estado soporta, un ejemplo de ello puede ser el consumo de cigarrillos y sus consecuencias

perjudiciales a la salud son asumidas por el Estado a través de los servicios públicos de salud, lo cual genera gasto.

En ese sentido, puede pensarse que el eco-tributo podría calzar en un impuesto selectivo al consumo y por tanto tener una finalidad extrafiscal, pero lo que se busca es actuar frente a los daños ambientales que viene generando el uso de estos bienes, y esa actuación debe verse reflejada de manera concreta y real, que ayude a contrarrestar daños y que el administrado pueda notarlo. Entonces, para ello su función, en principio, debería ser recaudadora y no simplemente correctiva como un ISC, porque además debe tenerse en cuenta que esta externalidad negativa estará siempre presente solo que, se espera que disminuyan los niveles y podamos mantenernos dentro de estándares adecuados.

Por tanto, estaríamos hablando de un tributo vinculado que colateralmente puede tener la ventaja de ayudar a corregir ciertas conductas, incentivar la adquisición tecnología más limpia en la adquisición de automóvil, mejorar el transporte público por uno más eficiente y limpio, entre otras cosas.

3.5.2. Contenido estructural del eco-tributo vehicular

En cuando a la norma tributaria que crearía este nuevo tributo ambiental, esta no tiene por qué ser estrictamente distinta a cualquier otra norma en cuanto a que debe existir un presupuesto de hecho y una consecuencia jurídica. Esto quiere decir que, debe haber un elemento central que se denomina hipostasis de incidencia o presupuesto de hecho que acompañado de ciertas características se encuentre supeditado a su verificación en la realidad para que pueda generar el pago del tributo que vendría la consecuencia jurídica y lo que da paso a la obligación tributaria (Sevillano, 2019, p.152).

La hipótesis de incidencia, cuya definición ya ha sido desarrollada en apartados anteriores, para este contexto puede ser entendida como “hecho gravado o hecho imponible”, lo cual finalmente no es más que lo que se subsume en la norma. En pocas palabras, el legislador plantea una serie de hechos teóricos y posibles que de configurarse en la realidad darían paso al nacimiento del tributo planteado. Como Ataliba (1987) afirma:

En verdad las normas jurídicas solo obligan los comportamientos de las personas que ellas determinan, y en los casos que ellas prevén. Quiere decir que solo cuando se verifica una hipótesis prevista en la norma, ella es obligatoria, y solo para comportamientos de las personas comprendidas en la hipótesis. (p.19)

Ahora bien, para referirnos al contenido estructural de la norma ambiental que se busca proponer, debemos considerar aspectos comunes de todas las normas que se han instaurado y los cuales también han sido mencionados y definidos anteriormente. Así, tenemos en primer lugar que, el aspecto material, es considerado el más importante en cuanto a funcionalidad y actuación de la norma se refiere, pues de este aspecto se encontrará la identidad de la norma y los ámbitos donde esta se aplicará y donde se excluirá el tributo ambiental.

En segundo lugar, se tiene el aspecto subjetivo que hace alusión al sujeto que realiza el hecho gravado. No es más que la vinculación entre los actos que se encuentran gravados y las personas que los agentes que realizan y por ende deberá pagar el tributo. También, dentro de este aspecto debe incluirse quien será el sujeto acreedor del tributo ambiental, lo cual, por tratarse de una contribución, estará a cargo del Gobierno Regional.

En tercer lugar, se tiene el aspecto temporal, el cual es importante para establecer el momento concreto en el que se configura el hecho imponible en la realidad. En este caso sería el momento en que se considera que los vehículos cumplen su vida útil y comienzan emitir mayores contaminantes sobrepasando lo tolerable. Pero ello no funcionaría del todo correcto si se dejan de lado los otros aspectos mencionados de funcionalidad del vehículo.

En cuarto lugar, corresponde al aspecto espacial, el cual es esencial para la configuración de la obligación tributaria, pues debe precisar en la norma las regiones donde será efectiva la aplicación, obviamente dentro del territorio nacional.

Quinto y último aspecto se trata del aspecto mesurable, el cual se encuentra estrechamente ligado al aspecto material, pues se trata de que toda hipótesis de

incidencia puede ser valorado de manera cuantitativa, es decir, asignarle un monto a pagar por el hecho generador, a lo que se le conoce como la base imponible, sobre estas consideraciones de procederá a desarrollar más adelante.

Ya para finalizar este apartado, es pertinente reiterar la importancia del cumplimiento en conjuntos de todos los aspectos mencionados, para procurar un funcionamiento óptimo de la norma ambiental que se pretende introducir en el ordenamiento nacional. El legislador debe buscar prever al máximo estas situaciones para evitar conflictos posteriores en su aplicación, claro que la norma no debe ser perfecta pues en nuestro país recién se está adaptando a este tipo de mecanismos de protección ambiental.

3.5.3. Parámetros a establecer

Para el desarrollo de este punto, es pertinente abordar nuevamente el aspecto medible mencionado en líneas anteriores y realizar un análisis más extenso y detallado a fin poder establecer la parte pecuaria del eco-tributo. Así pues, se debe partir reafirmando que el aspecto material y el aspecto medible o cuantitativo, son caras de una misma moneda.

La relación entre el aspecto material de la hipótesis de incidencia y el aspecto cuantitativo de la consecuencia de la norma tributaria es de trascendental importancia, y debe ser materia de especial consideración al momento de analizar la legalidad del tributo. Así, la base imponible de un tributo debe guardar perfecta armonía con el hecho que se pretende gravar, siendo ilegal un tributo en el que exista una desconexión entre tales aspectos (Bravo, 2006, p.78).

Sobre estos conceptos, es necesario mencionar que al hablar de una base imponible y una cuota alícuota es permitente para establecer un monto tributario a pagar.

Para saber cuál es el monto que corresponde pagar por un tributo, habrá que determinar el porcentaje que este representa de la base imponible, salvo que se trate de un tributo de cuota fija o específico en el que ya se

haya establecido en la misma ley la cantidad que se va a pagar. (Sevilano, 2014, p.165)

Ahora bien, ya existe una norma denominada Impuesto al Patrimonio Vehicular (IPV), la cual considera a la base imponible como el valor de adquisición, importación o ingreso al patrimonio del vehículo el cual en ninguna circunstancia será menor a la referencia que anualmente establezca el MEF. Así mismo establece que la tasa del impuesto que se cobrará (que vendría a ser la alícuota) corresponde al 1% de la base imponible y en ningún caso el monto podrá inferior al 1.5% de una UIT (Ministerio de Economía y Finanzas, 2021). Siendo ello así, lo que resulta conveniente realizar con respecto a la fijación del monto a pagar como concepto de este tributo, debe seguir un modelo similar sin dejar de lado la idea de que se trata de una eco contribución.

Siguiendo ese orden de ideas, para establecer el monto de a pagar de esta eco-contribución debe considerarse los vehículos motorizados incluidos para el IPV y adicionalmente puede dejarse a criterio de cada gobierno el añadir algún vehículo que se considere necesario en relación a la presencia de este y la contaminación que produce, obviamente con un previo estudio que respalde ello. Asimismo, la base imponible siempre deberá ser el precio de la primera venta del vehículo en el mercado nacional teniendo en cuenta los precios de proveedores autorizados. Además, debe señalarse que la base imponible (el precio original del bien) que se tomará en cuenta siempre deberá el precio ofertado a su ingreso al mercado nacional. Esto para evitar desproporciones irracionales en los cálculos de los montos a pagar en un vehículo con menos antigüedad y uno más antigüedad debido a la depreciación del precio de un vehículo en el tiempo.

Por otro, puede darse el caso que los precios varíen por una marca u otra, pero que básicamente las características sean las mismas, en ese caso, se optará por mantenerse como base imponible el precio del mercado, es decir lo que costó adquirirlo, ya que si bien el optar por una marca u otra esta dependerá de la capacidad contributiva con la cuenta el contribuyente.

Otro aspecto importante a considerar es la tasa del tributo, ésta será fija en diferentes aspectos temporales, dicho en otras palabras, se establecerá una tasa sobre la base imponible con periodicidad anual. Esta, evidentemente se irá incrementando conforme aumente los años de antigüedad del vehículo. La propuesta, se apoya sobre modelos utilizados en países mucho más avanzados en políticas ambientales, los cuales fueron estudiados en la primera parte de este capítulo.

Continuando con el desarrollo, se tiene que, la eco-contribución por las externalidades negativas de los vehículos emitidas al medio ambiente, lo cual se traduce como la contaminación derivada de ellos, debe ser un monto cuyo monto irá en aumento progresivo, pero en diferentes bloques. Como ya sabemos, desde que el vehículo (automóviles, camionetas, station wagon, camiones, buses y omnibuses) ingresa a la esfera patrimonial del contribuyente, desde su inscripción en el Registro de Propiedad Vehicular, este deberá pagar el 1% de su valor original de manera anual por 3 años.

Ahora bien, partiendo de ello, debemos considerar que también debemos considerar el incentivar al cambio del parque automotor, por ello los vehículos estarán excluidos en sus 5 primeros años de vida útil. Pasados estos 5 años, se generará la obligación de pagar una tasa anual de 1% del valor de adquisición del vehículo, luego deberá ir aumentando en 0.5 % por cada año cumplido hasta que el vehículo haya cumplido 10 años desde que fue adquirido. Pasado este tiempo, al aumento de la tasa se le aumentará otra consideración, lo cual consistirá en si el vehículo corresponde a un uso personal o se trata de una unidad de transporte público. Esta diferenciación estará en función que, se entiende los vehículos destinados a realizar transporte público tienden a estar con más frecuencia en uso y el desgaste es más acelerado. Por ello, deberá considerarse que, pasados los 10 años, para vehículos de uso privado el tributo se mantendrá siguiendo el patrón de aumento del 0.5%, mientras que para unidades de transporte publico el aumento será del 0.75% hasta los 20 años.

Cuando los vehículos, excedan los 20 años de antigüedad, serán sometidos a exhaustivas inspecciones, donde se evaluará el potencial daño que estos causen y de verificarse que produce excesivo daño al medio ambiente, será considerado chatarra y no deberá circular más. Por otro lado, de verificarse que ha tenido un buen mantenimiento y puede seguir operativo, la tasa a pagar como contribución irá en aumento, siendo para los autos de uso particular la tasa progresiva anual que irán aumentando en 0.75%, mientras que, para los vehículos de transporte público, corresponderá al 1% que seguirá aumentando anualmente hasta que este ser considerado no apto para circular.

Debe mencionarse que en ningún caso los montos a pagar deberán sobrepasar 2.5 UIT, salvo aquellos que sobrepasen los 20 años de uso. La norma podrá estar sujetas a ciertas particularidades de cada zona, siempre que la tendencia sea la misma. También debo recalcar que los valores propuestos buscan una recaudación para combatir el efecto negativo que producen los automóviles en el medio ambiente y que a la par se produzca una especie de “externalidad positiva” al momento en que esta contribución delimita a quienes va dirigida y produce en el contribuyente un variación en su conducta, pues el pago que se asigna a cada vehículo por su tiempo de uso es más elevado en relación a su antigüedad, lo cual llevará al contribuyente a considerar si realmente le conviene seguir haciendo uso de ese vehículo obsoleto y perjudicial, o por el contrario, considerar renovar su vehículo.

3.5.4. Organismo encargado de la administración del eco-tributo

Conociendo ya, la estructura y características de este tributo de carácter ambiental, debemos determinar cuál será la entidad que tendrá a cargo de administrar esta contribución y que además establecerá a donde se destinará lo recaudado. Así pues, se deberá tener en cuenta que, la propuesta que se está presentado no tiene antecedente similar, pues que no existe un tributo ambiental que grave el uso de vehículos por considéralos bienes nocivos para el medio ambiente.

Ahora bien, se ha pensado que lo adecuado es designar a los Gobierno Regionales, ya que estos están habilitados de percibir contribuciones e

impuestos creados por ley a su favor. Así pues, La ley N°27783 Ley de Bases de la Descentralización (2002) menciona:

Artículo 38.- Tributos regionales

38.1. El Poder Ejecutivo en el marco de la reforma tributaria y la política de descentralización fiscal, propone al Congreso para su aprobación, los tributos regionales cuya recaudación y administración será de cuenta directa de los gobiernos regionales. (p.14)

Por tanto, lo apropiado sería que los Gobierno Regionales se encargue de la administración de los ingresos recaudados a raíz de la aplicación de este tributo, y puede destinarlos al cumplimiento de un plan de trabajo para contrarrestar los efectos negativos del parque automotor. También debemos considerar que, no en todas las regiones las condiciones serán las mismas, dependerá también de un estudio ambiental por parte de las autoridades para detectar cuales son las falencias y elaborar un plan de actuación acorde a su realidad.

3.5.5. Agente de Percepción

Nuestro Código Tributario en su artículo 7 menciona: “Deudor tributario es la persona obligada al cumplimiento de la prestación tributaria como contribuyente o responsable”. De ello podemos desprender que existe diferencia entre lo que considera como contribuyente y responsables. El responsable tributario solo será en la medida en que la Ley (Decreto Supremo) lo describa. Vale mencionar que, entre las clases de responsables tenemos: Agente de Retención y Agente de Percepción, siendo este último el pertinente para el desarrollo de este apartado.

Asimismo, estos serán designados en función de la actividad, función o posición contractual en la que se encuentren, y por la que podrán percibir tributos y hacer la entrega al acreedor tributario. También, la Administración tributaria podrá designar como agente de retención o percepción a quienes considere que se encuentra en disposición para retener o percibir los tributos.

Un agente de percepción funciona en una especie de “cobrador por encargo”, siendo que al ofrecer ciertos productos y/o servicios, deben exigir a sus clientes el pago de un porcentaje adicional al precio de venta de la operación ya gravada

con el IGV en razón de operaciones que aún no se realizan, pero se realizaran (Delgado,2005). Un ejemplo para una mayor ilustración puede ser el Impuesto Municipal del Espectáculo para el cual, la conocida empresa Cineplanet funciona como agente de percepción, cobrando dicho tributo junto a la compra de la entrada que realiza el contribuyente. Así pues, se garantiza el pago de ese tributo de una manera eficiente y no realizando costos de cobranza adicionales.

Siguiendo esa idea, esta propuesta tributaria no estaría completa sin haber pensado en una forma eficiente de poder asegurar el cobro del tributo, es por ello que, se ha considerado que debería designarse mediante norma a Empresas encargadas de la venta del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) como agente de percepción siendo este un pago y renovación anual obligatoria para que todo vehículo pueda circular de manera regular. De esta manera se podría garantizar el cobro de esa contribución sin necesidad de requerir la creación de una nueva entidad para la recaudación que evidentemente significaría gasto público adicional.

Por otro lado, debe precisarse que el monto reunido por este agente debe ser designado al Gobierno Regional del territorio donde se lleva a cabo la contratación de este seguro. Como ya se ha mencionado, la recaudación será destinada en principio al cumplimiento de los planes ambientales, acorde a la necesidad y viabilidad de cada zona. No obstante, debo mencionar que estas contribuciones deben ser fiscalizadas por el Gobierno Central y ¿por qué no? debe permitirse que sea fiscalizado por Contraloría como si este fondo fuese parte del fisco.

Finalmente, mencionar que, puede creerse que los agentes de percepción solo están destinados para cobro de IGV, lo cual es impuesto, pero no se habla de contribuciones, ni la doctrina ni ninguna norma en específico niega la posibilidad de poder establecer esta modalidad para un tributo en forma de contribución, lo cual nos permite consolidar una propuesta que busca un cambio para la mejoría del medio ambiente en el país, buscando siempre mejorías e innovaciones en las políticas ambientales.

CONCLUSIONES

- La contaminación es un tema latente y de suma importancia para los países en el mundo, incluyendo el Perú. Si bien la fuente que genera estos daños se debe a diversos factores, uno de ellos corresponde al uso de vehículos motorizados, los cuales son de uso diario e indispensables para las actividades económicas y cotidianas. Sin embargo, diversos estudios han demostrado que el aumento del parque automotor y su poca o nula renovación, es decir la antigüedad que tienen muchos vehículos, produce una gran cantidad de contaminantes que afectan la salud y atentan contra el derecho a gozar de un ambiente sano. Asimismo, diversos organismos nacionales han demostrado con cifras, que los ECA establecidos han sido superados en diversas ocasiones, causando gran afectación a la calidad del aire del país.
- Para combatir los daños derivados del parque automotor no solo debe limitarse a buscar respuesta en el Derecho Ambiental, debe considerarse otras ramas como alternativas, es por eso que se considera que el Derecho Tributario ofrece una serie de instrumentos capaces de combatir los efectos negativos que derivan del uso de vehículos motorizados. Así pues, desde la potestad tributaria se puede introducir nuevos tributos que son herramientas con fuerza y potencial para imponer una obligación al administrado que deberá acatar como forma de compensación por las externalidades negativas

que producen su accionar, que en este caso es el uso de un vehículo motorizado en la medida en que la norma lo precise.

- Es sustancial el uso de eco-tributos para poder batallar contra la contaminación ambiental del aire, esto ha sido observado incluso desde una perspectiva económica y ello deja ver como un eco-tributo puede trasladar la carga del costo de una externalidad negativa a quienes la causan. De ese modo la creación de una eco-contribución, además de tener un objetivo recaudador cuyo fondo se utilizaría en financiar proyectos que puedan ayudar a la mejora de la calidad del aire, también tendría un como efecto secundario en incidir en la conducta del agente contaminante, pues su accionar estaría en función de que le conviene a su economía y que no, lo cual lo llevaría a considerar el uso tecnología limpia, y a su vez, estaría acompañada de beneficios e incentivos que la norma otorgue y que no represente gasto del fisco sino del mismo fondo producto de las contribuciones.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Alva, M. y Ramos, G. (2020). Manual Tributario 2020. Instituto Pacífico.
- Ataliba, G. (1987). *Hipótesis de incidencia tributaria*. Instituto Peruano de Derecho Tributario.
- Benavides, M. (2019). El elemento axiológico del tributo, inspirado en el desarrollo social. En C. Gamba, J. Bravo, R. Saavedra y J. Panéz. (Eds). *Derecho Constitucional Tributario* (pp. 408-452). Ediciones Legales E.I.R.L.
- Bravo Cucci, J. (2018). Derecho tributario. Reflexiones. Lima, Perú. Crea Libros
- Bravo Cucci, J. (2017). Fundamentos de derecho tributario. Quinta edición. Lima, Perú. Crea Libros.
- Colao, P. (2015). *Derecho tributario. Parte general*. Primera edición, CRAI ediciones.
- Declaración de la Conferencia de Las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Declaración de Estocolmo de 1972
- Ferreiro, J. (2006). *Curso de derecho financiero español*. Marcial Pons.
- García, C. (2019). El concepto de tributo y sus clases. En C. Gamba, J. Bravo, R. Saavedra y J. Panéz. (Eds). *Derecho Constitucional Tributario* (pp. 408-452). Ediciones Legales E.I.R.L.
- Herrero, J. (2011) *Derecho Ambiental*. Lima: Ediciones Jurídicas.
- Herrero, J. (2013). *Derecho Ambiental*. Lima, Perú: Ediciones Jurídicas.
- Pereiro, M. (2001). *Daño Ambiental en el Medio Ambiente Urbano. Un Nuevo Fenómeno Económico en el Siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: La Ley.
- Sevillano, S. (2019). *Lecciones de Derecho Tributario: Principios Generales y Código Tributario*. Fondo Editorial PUCP

- Varona, J. (2009). *Extrafiscalidad y dogmática tributaria*. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Villegas, H. (2002). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario* Astrea.
- [Wieland, P. \(2017\). *Introducción al Derecho Ambiental*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.](#)
- Yacolca, D., Barros, P., Borrero, C., Huamán, M., y Panez, J. (2018). *Derecho tributario internacional, económico, aduanero, contable y ambiental*. Lima, Perú: Ediciones Legales.

RECURSOS VIRTUALES

- Ágora (22 de noviembre del 2019). El Acuerdo de París, sucesor del Protocolo de Kioto. *El Ágora diario del agua*. Recuperado de <https://www.elagoradiario.com/agorapedia/acuerdo-de-paris-protocolo-de-kioto/>
- Aguilar, G. e Iza, A. (2009) *Derecho Ambiental en Centroamérica*. Recuperado de https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/derecho_ambiental_centro_america.pdf
- Alva, K. (2014). *Fortalecimiento de la protección al ambiente y los recursos naturales en la constitución peruana de 1993* (Tesis de pregrado). Recuperado de [Universidad Privada Antenor Orrego: Fortalecimiento de la protección al ambiente y los recursos naturales en la constitución peruana de 1993 \(upao.edu.pe\)](http://www.upao.edu.pe)
- Álvarez, E., Menéndez, J. y Bravo, M. (2018). *Calidad de Aire. Situación de España y escenarios futuros para el CAPV, Madrid y Barcelona*. Orkestra. <https://www.orquestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/cuadernos-orkestra/calidad-del-aire.pdf>
- Amparo, G. y Páez, I. (2012). *Temas de Derecho Ambiental: una mirada desde el público*. Recuperado de <https://editorial.urosario.edu.co/pageflip/acceso-abierto/temas-de-derecho-ambiental.pdf>
- Barde, J. y Braathen, N. (2002). Diseño y efectividad de los instrumentos fiscales relacionados con el medio ambiente en los países de la OCDE. *Redalyc*, (63), 60-74. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53906304>
- [Bravo, J. \(2006\). *Sistema Tributario Peruano: Situación Actual y Perspectivas*. *Derecho & Sociedad*, 5. <https://acortar.link/ZB9UpP>](#)

- Bullard, A. (2018). Análisis Económico del Derecho. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Colorado, M. (2019, 14 de marzo). Perú es el país con la peor calidad de aire y Santiago la capital más contaminada de Latinoamérica. *France 24*. <https://www.france24.com/es/20190313-medio-ambiente-calidad-aire-contaminacion>
- Constitución del Perú 1979 <http://hrlibrary.umn.edu/research/Peru-Constitucion%201979.pdf>
- Constitución Política del Perú [Const.] (1993) Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>
- Declaración de Estocolmo sobre Medio Humano de 1972, 16 de junio, 1972. <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0579218.pdf>
- Decreto Supremo N° 074-2001-PCM. Reglamento de Estándares de Calidad Ambiental (22 de junio del 2001). <https://acortar.link/yd8YBt>
- Decreto Supremo N° 003-2017-MINAM. Aprueban Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Aire y establecen Disposiciones Complementaria (07 de junio del 2017). <https://acortar.link/cgzBCT>
- Decreto Supremo N. ° 015-2017-MTC (2017, 21 de junio). Ministerio de Transportes y Comunicaciones. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/9919-015-2017-mtc>
- Doménech, G. (2014). Por qué y cómo hacer Análisis Económico Del Derecho, (195). <https://acortar.link/jEvag1>
- Domínguez, E. (2018). La capacidad contributiva de las trabajadoras sexuales y la ampliación de la base Tributaria en el Perú. [tesis de pregrado, Universidad César Vallejo]. Reposito UCV. <https://n9.cl/216lj>
- Earthgonomic Mexico A.C. (26 de noviembre de 2020). Países con mejor calidad del aire ¿Cómo lo logran? Recuperado de <https://acortar.link/EkuT44>
- Expediente N° 06089-2006-PA/TC. (17 de abril del 2007). Sentencia del Tribunal Constitucional (Gonzales Ojeda, M.) <https://n9.cl/s7shl>
- Fernández, C. (2020). Análisis de la definición del concepto de tributo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano a raíz del caso “Fonavi”. [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Archivo digital. <https://n9.cl/dyuy9>
- Flores, J., Sukla, M., Wang, J., y Hernández, B. (2011, marzo). Material particulado dispersado al aire por vehículos en caminos agrícolas no pavimentados. Recuperado de <https://n9.cl/45v1y>

- Gafner, C. (2018) El caso de Suiza como modelo de protección ambiental [conferencia]. *Departamento de Derecho del Medio Ambiente. Universidad Externado de Colombia*. Bogotá, Colombia. <https://n9.cl/bd0my>
- Gago, A., Labandeira, X., y Rodriguez, M. (2002). Imposición ambiental y reformas fiscal verdes: Tendencias recientes y análisis de propuestas. *Departamento de economía aplicada. Universidad de Vigo*. <https://n9.cl/eqqx7f>
- Greenpeace. (2019). Propuestas de fiscalidad ambiental: avanzando hacia un mundo más justo y sostenible. <https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2019/01/PROPUESTAS-DE-FISCALIDAD-AMBIENTAL-ONG ENERO-2019.pdf>
- Herrera, P. y Buñuel, M. (2003). Modelo de Código Tributario Ambiental para América Latina. *Dialnet*, 18. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/82259>
- House of Switzerland. (2020 29 de mayo). Aspectos clave de la protección ambiental en Suiza. The Federal Department of Foreign Affairs. <https://houseofswitzerland.org/es/taxonomy/term/6/aspectos-clave-de-la-proteccion-ambiental-en-suiza>
- Laporte, V. (Coord.) (2017). *Derechos Humanos y Medio Ambiente. Avances y desafíos para el desarrollo sostenible*. Uruguay. Recuperado de <https://www.undp.org/content/dam/uruguay/docs/MAYE/undp-uy-pub-ddhh-ma-2017.pdf>
- Lazo, G. y Massari, G. (2008). Una mirada a los cambios verdes de la tributación: los "Ecotributos". *Themis Revista de Derecho*, (56). <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9213>
- Ley N° 28611. Ley General del Ambiente. (2005, 13 de octubre) Congreso de la República. <https://n9.cl/josur>
- La ley N°27783. Ley de Bases de la Descentralización (2002) Congreso de la República [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8B3C23D0EB9643D605257FD400782856/\\$FILE/27783.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8B3C23D0EB9643D605257FD400782856/$FILE/27783.pdf)
- Lima es la ciudad más contaminada de Latinoamérica. (2014, 7 de mayo). *El comercio*. <https://n9.cl/5spmh>
- Logan, R. (2 de octubre del 2012). El Sistema Tributario Peruano -Apuntes Tributarios. [Mensaje de un blog]. Recuperado de <https://blogs.deperu.com/estudio-derecho/tema/derecho-tributario-ruben-logam-chimbote/>
- Lopez, J. (2017) Luces y sombras de los veinte años del Protocolo de Kioto [mensaje en un blog]. Público. Recuperado de <https://blogs.publico.es/ecologismo-de-emergencia/2017/12/11/luces-y-sombras-de-los-veinte-anos-del-protocolo-de-kioto/>

- Lorenzo, F. (2016). *Inventario de instrumentos fiscales verdes en América Latina. Experiencias, efectos y alcances*. Copyright. https://nginx-e2.cepal.org/sites/default/files/publication/files/40833/S1601174_es.pdf
- Los impuestos sobre vehículos en Bélgica aumentan cerca de un 14 % en dos años (2018). *L'Echo*. <https://acortar.link/NNgu5n>
- Malherbe, J. y Richelle, I. (2011). ¿Cómo considera Bélgica la tributación medioambiental? *Instituto Peruano de Derecho Tributario*, 51. <https://acortar.link/2EZiuW>
- Melón, H. (2016). *La protección constitucional del medio ambiente sano en Colombia*. Recuperado de https://books.google.com.pe/books?id=bA6_DgAAQBAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false
- MINAN (2020) *Gas Natural y GLP son los combustibles con menor índice de contaminación*. <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/294484-gas-natural-y-glp-son-los-combustibles-con-menor-indice-de-contaminacion>
- Ministerio de economía y finanzas. (2021, 13 de enero). *El peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/113397-el-incremento-del-valor-de-la-uit>
- Ministerio del Ambiente. (2019). *Estudio: Diagnóstico de la Gestión de la Calidad Ambiental del Aire de Lima y Callao*. <https://n9.cl/l7qlf>
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (s.f.) *Partículas PM₁₀*. Gobierno de España. <https://n9.cl/t01k4>
- Morán, D. (2015). *Límites de la regulación jurídica de la gestión y política ambiental en la tutela de los derechos fundamentales de las poblaciones y el desarrollo sostenible ante los daños y perjuicios de la actividad empresarial en la explotación de los recursos naturales de la economía peruana*. Recuperado de <http://repositorio.unac.edu.pe/bitstream/handle/UNAC/1102/29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Moreano, C. (2015). El análisis económico del derecho tributario. *Revista de Economía y Derecho*. UPC. <https://n9.cl/stshy>
- Narváez, A. y Rodríguez, A. (2014). Impuestos y Medioambiente: un binomio para reflexionar. *Dialnet*, (15). <https://n9.cl/0u826>
- Organización de las Naciones Unidas. (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. <https://n9.cl/md6h>
- Organización Mundial de la Salud (2 de mayo del 2018). *Nueve de cada diez personas de todo el mundo respiran aire contaminado*. <https://n9.cl/1v1u>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2013). El sistema tributario, la innovación y el medio ambiente. Recuperado de https://books.google.com.pe/books?id=eZ1SAgAAQBAJ&pg=PA63&lpg=PA63&dq=impuesto+vehiculares+en+suiza+medio+ambiente&source=bl&ots=kCfb1ANcrH&sig=ACfU3U3T8EF4kk5vmg08GzUF6n7xh_7vwA&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwju_Kia2tDpAhWLdd8KHR00AQAQ6AEwAHoECAoQAQ#v=onepage&q=impuesto%20vehiculares%20en%20suiza%20medio%20ambiente&f=false
- Pérez, B.; Caicedo, F.; Jordán, G.; Salame, M. (2019). Principio “quien contamina paga” y los derechos de la naturaleza en la legislación ambiental ecuatoriana. *Debate Jurídico Ecuador*, 2 (1). <https://n9.cl/07xlm>
- Piffano, H. (2012). Análisis económico del Derecho Tributario. Universidad Nacional de la Plata. <https://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2017/05/An%C3%A1lisis-econ%C3%B3mico-del-derecho-tributario.pdf>
- Real Academia Española. (2019). *Diccionario de la lengua española* (edición del tricentenario). Consultado el 28 de enero del 2020. <https://dle.rae.es/prostituci%C3%B3n?m=form>
- Renovación del Parque Automotor. (2019, 13 de agosto). *El peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/82422-renovacion-del-parque-automotor>.
- [Ruiz de Castilla, F. y Robles, C. \(2013\)](#). Constitucionalización de la definición del tributo. *Derecho PUCP. Revista de la Facultad de Derecho*, (71), 257-279. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201302.010>
- Salassa, R. (2016). Tributos Ambientales: La Aplicación Coordinada de los principios quien contamina paga y de capacidad contributiva. *Revista Chilena de Derecho*. 43 (3). <https://n9.cl/w37cp>
- Servi, A. (1998). El Derecho Ambiental Internacional. Relaciones Internacionales, Volumen 7 (Núm. 14). <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1785>
- Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria. (s.f.). *¿Qué entiende por tributo?* <https://n9.cl/c0dvo>
- Tapia, et al. (2018, abril). Reordenamiento vehicular y contaminación ambiental por material particulado (2,5 y 10), dióxido de azufre y dióxido de nitrógeno en Lima Metropolitana, Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica*. Recuperado de <https://acortar.link/i803XC>
- Valenzuela, R. (1991). *El que contamina paga*. *Revista de la CEPAL* (45). <https://n9.cl/0rhvn>
- Yacolca, D. (2013). La evolución del concepto de tributos hacia fines extrafiscales. *ARGUMENTUM- Revista de Direito*, 14. <https://n9.cl/cymjd>

- Zegarra, I., Cabrera, C., y Moore, R. (2021). *Tendencias y escenarios de la contaminación del aire por origen automotriz en Lima Metropolitana*, Volumen 24 (47). 214-215. <https://doi.org/10.15381/iigeo.v24i47.20640>
- Zuzunaga, F. y Vega, S. (2008). No tiene color y tampoco es rojo: acierto y desaciertos del Tribunal Constitucional en torno al concepto de tributo, 55, 240-241. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9234>