TESIS
DF 2004
R 7

UNIVERSIDAD CATÓLICA "ANDRÉS BELLO"
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POST GRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO FINANCIERO

LA PROCEDENCIA DE UN IMPUESTO A LA ACTIVIDAD ECONOMICA CONTAMINANTE DEL MEDIO AMBIENTE. ESPECIAL REFERENCIA A LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA EN EL PARQUE INDUSTRIAL DE CIUDAD GUAYANA

Trabajo Especial de Grado, presentado como requisito parcial para optar al Grado de Especialista, en Derecho Financiero

Autor:

Abog. Alfredo Alejandro Rivas Odremán

Tutor:

Dr. César J. Hernández B.

Caracas, Julio de 2004

UNIVERSIDAD CATÓLICA "ANDRÉS BELLO"
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO FINANCIERO

APROBACIÓN DEL ASESOR

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por el ciudadano abogado **ALFREDO ALEJANDRO RIVAS ODREMÁN**, para optar al grado de **ESPECIALISTA EN DERECHO FINANCIERO**, cuyo título es: "**LA PROCEDENCIA DE UN IMPUESTO A LA ACTIVIDAD ECONÓMICA CONTAMINANTE DEL MEDIO AMBIENTE. ESPECIAL REFERENCIA A LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA EN EL PARQUE INDUSTRIAL DE CIUDAD GUAYANA**". Considero que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del comité examinador que se designe.

En la Ciudad de Caracas, a los catorce (14) días del mes de Julio de dos mil cuatro (2004).

DR. CÉSAR J. HERNÁNDEZ B.
(Tutor)

ÍNDICE

Pág.

Aprobación del Asesor i

Dedicatoria ii

Agradecimientos iii

ÍNDICE iv

LISTA DE SIGLAS vii

RESUMEN x

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO I

EXPERIENCIA EN MATERIA DE TRIBUTOS AMBIENTALES EN EL DERECHO COMPARADO Y SU IMPLEMENTACIÓN 7

A. El Medio Ambiente Como Bien Jurídico 15

B. Los mecanismos Públicos de protección Ambiental 17

C. Contaminación Atmosférica en el Parque Industrial de Ciudad Guayana 32

D. Criterios de Clasificación de las Figuras Tributarias Ecológicas. 38

E. Experiencia en España 42

F. Experiencia en Alemania 51

G. Experiencia en Francia 53

CAPÍTULO II

EL CARÁCTER TRIBUTARIO DEL IMPUESTO A LA ACTIVIDAD CONTAMINANTE 57

A. Normativa Constitucional y Legal sobre los Impuestos Ambientales en Venezuela 61

B. Problemas de la Contaminación desde la Óptica de la Política Tributaria 68

C. La Introducción del Elemento Ecológico en el Sistema Tributario 70

D. Dilema entre los Instrumentos Administrativos y los Tributos Ambientales 72

CAPÍTULO III

CONFIGURACIÓN DE LOS ASPECTOS DEL HECHO IMPONIBLE EN LOS TRIBUTOS AMBIENTALES. LÍMITES Y CONDICIONES PARA SU APLICACIÓN 77

A. Delimitación Jurídica del Medio Ambiente y sus Fundamentos de Protección 80

B. Estructura de los Tributos Ambientales 84

C. El Hecho Imponible de los Tributos Ambientales 86

D. Dificultades en la Configuración del Hecho Imponible de los Tributos Ambientales 91

E. Los Sujetos de la Relación Jurídico-Tributaria 97

F. La Aplicación del Impuesto Ambiental a la Actividad Económica Contaminante de la Atmósfera en el Sector Industrial de Ciudad Guayana 99

CONCLUSIONES..... 104

RECOMENDACIONES..... 106

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 108

ANEXO..... 111

LISTA DE SIGLAS

Art.....	"Artículo".
B.O.E.....	"Boletín Oficial del Estado" (España).
C.E.....	"Constitución Española" (1978).
C.O.T.....	"Código Orgánico Tributario" (2001).
C.R.B.V.....	"Constitución de la República Bolivariana de Venezuela" (1999)
C.R.V.....	"Constitución de la República de Venezuela" (1961).
Cfr.....	"Confróntese".
ECU.....	Siglas de *European Currency Unit*, unidad de cuenta y de cambio de la Unión Europea (UE) creada en 1979 como parte del Sistema Monetario Europeo (*SME*) y que estuvo en vigor hasta el 1 de enero de 1999. En virtud del *Tratado de Maastricht*, firmado en 1991, se acordó que una moneda común debería sustituirlo en 1999. Durante la *Cumbre* que el *Consejo Europeo* celebró en Madrid en diciembre de 1995, se decidió que dicha moneda única recibiría el nombre de *EURO*.
Ed.....	"Edición".
Et al.....	Es la expresión latina "*et alia*" abreviada que traduce "*y otros*". Cuando los autores de un escrito son tres o más, se escriben todos cuando se citan por primera vez, en posteriores citas sólo se hace referencia al primero de ellos seguido de la expresión "*et al*". En la bibliografía se citan todos.

G.O.....	"Gaceta Oficial" de la República Bolivariana de Venezuela.
Ibíd.....	Abreviatura de "*Ibídem*" que significa "*allí mismo*", "*en el mismo lugar*", "*en el mismo punto*". Cuando se cita a un mismo autor varias veces, seguidamente, usamos la palabra "*Ibíd.*", para evitar repetir los datos referentes a la fuente, indicando con esta palabra que la cita es del mismo autor que se mencionó con anterioridad.
IBIIMA.....	"Impuesto Balear sobre Instalaciones que Inciden en el Medio Ambiente" (España).
L.A.A.M.O.M.C.....	"Ley Aprobatoria del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio" (1994).
L.D.B.....	"Ley de Diversidad Biológica" (1994).
L.F.S.A.....	"Ley Forestal de Suelos y de Aguas" (1966).
L.G.T.....	"Ley General Tributaria" (España).
L.O.A.....	"Ley Orgánica del Ambiente" (1976).
L.O.P.C.M.A.T.....	"Ley Orgánica de Prevención Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo" (1986).
L.P.A.....	"Ley Penal del Ambiente" (1992).
LIBIIMA.....	"Ley del Impuesto Balear sobre Instalaciones que Inciden en el Medio Ambiente" (España).
MARNR.....	"Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables" (Venezuela).
O.C.D.E.....	"Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico" (España).

O.C.M.....	"Organización Mundial del Comercio".
O.N.U.....	"Organización de las Naciones Unidas".
O.T.A.N.....	"Organización del Tratado del Atlántico Norte".
Op. cit.....	Abreviatura de "*Opere citato*", que significa "*obra citada*". Se usa cuando se cita más de una vez a un mismo autor y se quiere evitar repetir datos referentes a la fuente y si entre la primera cita y la que se hace nuevamente hay de por medio otras referencias.
p.....	"Página".
pp.....	"Páginas".
RIBIIMA.....	"Reglamento del Impuesto Balear sobre Instalaciones que Inciden en el Medio Ambiente" (España).
T.C.E.....	"Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea".
T.U.E.....	"Tratado de la Unión Europea".
Trad.....	"Traducido por"; "traducción".
U.E.....	"Unión Europea".
V. gr.....	Expresión elíptica latina "*Verbi gratia*", que significa "*por ejemplo*".

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO FINANCIERO

LA PROCEDENCIA DE UN IMPUESTO A LA ACTIVIDAD ECONOMICA CONTAMINANTE DEL MEDIO AMBIENTE. ESPECIAL REFERENCIA A LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA EN EL PARQUE INDUSTRIAL DE CIUDAD GUAYANA

Autor: Alfredo Alejandro Rivas Odremán
Tutor: Dr. César J. Hernández B.
Fecha: Julio de 2004

RESUMEN

En la actualidad existe un nuevo enfoque de los problemas ambientales, que están llevando progresivamente a las autoridades competentes a la definición de políticas y sistemas de gestión del medio ambiente. Sin embargo, aún no se ha podido erradicar de manera definitiva los efectos dañinos de la contaminación que producen muchas industrias. Por esta razón, en esta investigación, el objetivo es analizar la procedencia de un impuesto a la actividad económica contaminante del medio ambiente, específicamente de la contaminación atmosférica producida por las emanaciones tóxicas del parque industrial de Ciudad Guayana, tomando en cuenta los principios rectores del sistema tributario venezolano. Para lograr este propósito, se realizó una indagación de carácter monográfico en donde se examinan contenidos, criterios y reflexiones que se encuentran en obras de autores venezolanos y extranjeros, destacándose primordialmente los antecedentes históricos de las actividades económicas contaminantes ocurridas en Venezuela así como de otros espacios geográficos a través del derecho comparado, lo cual comprende algunas experiencias en materia de impuestos ambientales y su implementación en países como España, Alemania y Francia. También se utilizan técnicas de análisis de contenido, análisis comparativo y síntesis. Igualmente, se apoya en el método jurídico, partiendo del derecho positivo vigente, tomando en cuenta datos lógicos, históricos, sistemáticos y teleológicos, atendiendo a principios constitucionales. En la investigación se encontraron suficientes argumentos y principios como para implementar un impuesto a la actividad económica contaminante de la atmósfera en el sector industrial de Ciudad Guayana. Los resultados obtenidos son expresados en las conclusiones y recomendaciones de esta investigación.

Descriptores: Contaminación atmosférica, derecho comparado, impuestos ambientales, principios constitucionales, impuesto a la actividad económica contaminante de la atmósfera.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad un creciente número de ambientalistas están alarmados por el aumento de la contaminación atmosférica como resultado de la actividad económica de algunas empresas. Esta situación no es nueva, pues en un estudio efectuado por la *Organización de las Naciones Unidas*, realizado a comienzos de los años ochenta, se reveló que unos mil millones de personas de las zonas urbanas aspiran diariamente partículas y gases tóxicos que son un peligro para la salud, tales como monóxido y dióxido de carbono, dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, etc. Asimismo, en todo el globo terráqueo, todos los años, se contamina la atmósfera con una gran cantidad de subproductos deletéreos que ocasionan el llamado "*efecto invernadero*", el cual está generando un sobrecalentamiento en el planeta. [1]

---

[1] El "*efecto invernadero*" es un término que se aplica al papel que desempeña la atmósfera en el calentamiento de la superficie terrestre. Puesto que la atmósfera es prácticamente transparente a la radiación solar de onda corta, absorbida por la superficie de la Tierra, gran parte de esta radiación se vuelve a emitir hacia el espacio exterior con una longitud de onda correspondiente a los rayos infrarrojos, pero es reflejada de vuelta por gases como el dióxido de carbono, el metano, el óxido nitroso, los clorofluorocarbonos (CFC) y el ozono, presentes en la atmósfera. Este efecto de calentamiento es la base de las teorías relacionadas con el calentamiento global. (Fuente: *Biblioteca de Consulta Microsoft Encarta 2004*).

Cabe señalarse que en Venezuela, existen leyes especificas que reglamentan el medioambiente, tales como la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley Orgánica de Prevención Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, la Ley Penal del Ambiente, la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, entre otras. No obstante, en la instrumentalización de estas leyes se observa una generalizada confusión en el manejo de los conceptos jurídicos, así como una falta de coordinación de lo que debe ser la actividad administrativa con relación al bien jurídico ambiental.

En este sentido, se hace necesario la implementación del principio de externalidad ambiental negativa, es decir, "el que contamina paga" (utilizado eficientemente en Europa) el cual busca la provisión de recursos económicos para hacer frente a esta problemática, considerando que los mismos deben provenir de la misma fuente causante de la contaminación, lo que hará necesario la implementación de procedimientos capaces de cuantificar los costos externos ambientales de los productos con políticas eficaces económicas y ambientales que consigan el objetivo ambiental previsto con un mínimo costo para la sociedad. Por consiguiente, para desarrollar esta investigación y con la finalidad de proyectar soluciones específicas, el objetivo de esta investigación se centra en analizar la procedencia de un impuesto a la actividad económica contaminante del medio ambiente, específicamente a la contaminación atmosférica producida por las

emanaciones tóxicas del parque industrial de Ciudad Guayana, tomando en cuenta los principios rectores del sistema tributario venezolano.

El estudio se justifica debido al creciente deterioro de la atmósfera de Ciudad Guayana, lo cual se evidencia por los centenares de enfermos, tanto ocupacionales como de personas que viven en las urbanizaciones aledañas al parque industrial. La prensa escrita ha publicado suficiente información sobre estos casos, y en los centros médicos y hospitales de la zona solo basta con revisar los historiales sobre enfermedades más frecuentes para corroborar esta cruda realidad.

Entre las medidas que podría tomar el Estado para proteger el medio ambiente, aparte de las leyes y reglamentos que existen para preservarlo, están los impuestos ambientales, tal como existen en la actualidad en otros países como España, Alemania y Francia, entre otros, por lo que se considera oportuno sumarnos a esta iniciativa ambiental.

Como estrategia metodológica para crear la figura del impuesto ambiental, es necesario que se tomen en cuenta los principios rectores del sistema tributario venezolano, así como las fuentes del derecho positivo vigente, sin desatender asuntos históricos, sistemáticos y los relativos a la teleología—o doctrina de las causas finales—, poniendo un especial empeño en los preceptos constitucionales del derecho comparado.

La importancia de esta investigación se apoya en la creación de un instrumento fiscal, capaz de minimizar el impacto ambiental negativo, que de ser aplicado, redundaría en beneficios tanto para los habitantes de esta región, así como también de la biodiversidad de su flora y de su fauna. Consecuentemente, esto motivaría a los empresarios para diseñar nuevos modelos, sistemas y/o estrategias con miras a reducir los niveles de contaminación o polución y que promueva las condiciones necesarias para la implementación de cambios tecnológicos encaminados a que las empresas adopten las llamadas "tecnologías limpias", y así estimular la inversión paliativa de las agresiones al medio ambiente.

El esquema de este análisis se centra en tres capítulos, los cuales están estructurados de la siguiente manera:

En el Capítulo primero se hace un estudio sistemático sobre la experiencia en materia de tributos ambientales en el derecho comparado conjuntamente con su implementación. En esta parte, se examinan los siguientes puntos: el medio ambiente como bien jurídico; los mecanismos públicos de protección ambiental; la contaminación atmosférica en el parque industrial de Ciudad Guayana; los criterios de clasificación de las figuras tributarias ecológicas y las experiencias de España, Alemania y Francia.

En el capítulo segundo se analiza el carácter tributario del impuesto a la actividad contaminante, lo cual engloba la normativa constitucional y legal sobre los impuestos ambientales en Venezuela; los problemas de la contaminación desde la óptica de la política tributaria; la introducción del elemento ecológico en el sistema tributario; la razonabilidad en la ponderación de la aplicación del impuesto ambiental a las emanaciones tóxicas y el dilema que existe entre los instrumentos administrativos y los tributos ambientales.

En el capítulo tercero se estudia la configuración de los aspectos del hecho imponible en los tributos ambientales y sus límites y condiciones para su aplicación, incluye los siguientes elementos: la delimitación jurídica del medio ambiente y sus fundamentos de protección; la estructura de los tributos ambientales; el hecho imponible de los tributos ambientales; las dificultades en la configuración del hecho imponible de los tributos ambientales; el principio de capacidad económica; la determinación del hecho imponible y su relación con la efectiva degradación ambiental; el principio de igualdad tributaria; la selección de los actos contaminantes como hecho imponible; la doble condición de permisividad y necesidad; el aspecto espacial del hecho imponible; el aspecto temporal del hecho imponible; los sujetos de la relación jurídico-tributaria; las diferentes clasificaciones de las figuras tributarias ambientales y la aplicación del

impuesto ambiental a la actividad económica contaminante de la atmósfera en el sector industrial de Ciudad Guayana.

Los resultados obtenidos en esta investigación son expresados en conclusiones y recomendaciones que posiblemente motivarán a la creación de un instrumento jurídico-tributario que permitirá la penalización de las actividades contaminantes de la atmósfera que producen algunas empresas del parque industrial de Ciudad Guayana.

Cabe señalarse que al final de esta tesis se incluye un anexo que suministra una compilación de la normativa legal vigente acerca del régimen venezolano de legislación ambiental. Su propósito es hacer remisiones específicas hacia las principales fuentes legales que regulan la materia del medio ambiente.

Por último, para aquellos lectores que quisieran profundizar sus conocimientos con la finalidad de amplificar esta investigación, al final de la misma se suministra la bibliografía que sirvió de fuente para recopilar la información.

CAPÍTULO I

EXPERIENCIA EN MATERIA DE TRIBUTOS AMBIENTALES EN EL DERECHO COMPARADO Y SU IMPLEMENTACIÓN

Para los efectos de este estudio, se recurre al derecho comparado partiendo de los logros alcanzados en algunas naciones de Europa y Latinoamérica. En los distintos sistemas tributarios de estos países se pueden encontrar ciertos rasgos comunes. Valdés los resume en cinco factores [2]:

1. El desplazamiento de la competencia legislativa del Parlamento al Poder Ejecutivo está organizada a nivel constitucional;
2. Tiene carácter excepcional;
3. Está limitada en cuanto al tiempo y a la materia;
4. Está subordinada al Poder Legislativo, ya sea por la vía de la autorización o la ratificación;
5. Los instrumentos jurídicos son: la delegación de competencias hecha por los parlamentos, que es el más utilizado, y los decretos leyes (o medidas provisorias) dictados por el Poder Ejecutivo por propia iniciativa.

---

[2] Valdés, R. (1992). *Instituciones de Derecho Tributario*. Buenos Aires: Depalma, (p. 165).

Estos factores son casi idénticos en los países que viven bajo los regímenes de la democracia, tanto en Europa como en América Latina. Dentro del primer grupo de constituciones proteccionistas del medio ambiente se pueden citar las de *Italia*, *Alemania*, *Portugal, Grecia* y *España*.

En *Italia*, en el apartado 2 del artículo 9 de la Constitución de 1947, se asegura la protección del paisaje y el patrimonio histórico artístico de la Nación. Más adelante, en su artículo 32, se prevé el derecho a la salud asociado con la manutención de un medio ambiente agradable que debería ser respetado, pues ya existía una creciente preocupación por el impacto ecológico que estaban produciendo algunas industrias y las grandes masas demográficas.

Posteriormente, el 8 de agosto de 1985, se promulgó en *Italia* la Ley 431 con un contenido ideológico sobre disposiciones urgentes para la tutela de las zonas de particular interés ambiental. En 1986, se crea el Ministerio del Ambiente y se promueven las normas necesarias para proteger el entorno ambiental, estableciéndose los fundamentos para un concepto del ambiente con contenido jurídico y una tutela en correspondencia con tal concepto.

Por otra parte, en *Alemania*, el 27 de octubre de 1994, el ordenamiento constitucional de esa nación, en su artículo 20, literal A, dictó

un principio que incluía el concepto de la solidaridad para con las generaciones futuras en relación con el medio ambiente. [3]

Asimismo, en *Portugal*, el medio ambiente es defendido en el artículo 66 de su Constitución, que en parte destaca lo siguiente: "Todos tienen derecho a un ambiente de vida humano y ecológicamente equilibrado, y el deber de defenderlo".

En *Grecia*, por su parte, en el artículo 24 de la Constitución de 1975, se declara que: "Constituye obligación del Estado la protección del ambiente natural y cultural. El Estado estará obligado a adoptar medidas especiales, preventivas o represivas, con vistas a la conservación de aquél [...]".

En *España*, en la C.E. decretada según el B.O.E. del 29 de diciembre de 1978, se hace referencia al medio ambiente en su artículo 45, el cual está conformado por tres apartados, regulando la totalidad de la materia. [4]

---

[3] En dicho artículo se establece que "*El Estado protegerá también, asumiendo la responsabilidad ante las generaciones venideras, las condiciones naturales de vida en el marco del orden constitucional; mediante la actuación del Poder Reglamentario y, dentro de la ley y del Derecho, de los poderes Ejecutivo y Judicial*". (Fuente: Constitución de la República Federal de Alemania (1994), Art. 20.A).

[4] En el primer apartado se determina el derecho que tienen los ciudadanos de "*disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo*". En el segundo, se destaca la facultad que tienen los poderes públicos para velar "*por la utilización racional de todos los*

Por otro lado, en el artículo 148 de la C.E., se establecen las atribuciones que deberían asumir las Comunidades Autónomas de España. [5]

Asimismo, en el artículo 149 de la C.E. de 1978 se dictan las competencias exclusivas que tiene el Estado, en relación con el medio ambiente.

En otros ámbitos geográficos, como ocurre en *Latinoamérica*, particularmente en *Colombia* y *Venezuela*, también se han adoptado medidas constitucionales y legales para defender y preservar el medio ambiente. Esta tendencia se ha fortalecido con el desarrollo de foros, convenios y acuerdos multilaterales apoyados por organismos internacionales. [6]

---

recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente". Finalmente, para quienes violen esta normativa, se dictan "*sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado*". (Fuente: Constitución Española (1978), Art. 45).

[5] Entre las competencias ambientalistas establecidas en este capítulo están: la "*organización de sus instituciones de autogobierno*", la "*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*"; "*los montes y aprovechamientos forestales*" y "*la gestión en materia de protección del medio ambiente*". (Fuente: Constitución Española (1978), Art. 148).

[6] Un ejemplo representativo es el *Tratado de Cooperación Amazónica*, celebrado el 3 de julio de 1978 en Brasil por delegados de ocho países: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Su objetivo era "*promover el desarrollo armónico de la Amazonía*" y facilitar la "*distribución equitativa de los beneficios de dicho desarrollo entre las Partes Contratantes*", sobre la base del "*equilibrio entre el crecimiento económico y la preservación del medio ambiente*". (Fuente: Claros, J. (2000). *Control Fiscal y Medio Ambiente.* Bogotá: Ecoe, p. 33).

En *Colombia*, por ejemplo, existe un marco jurídico orientado a proteger el medio ambiente. Esto se puede verificar en la Constitución Política de 1991. En el Título I del Capítulo 3, aparecen algunos principios constitucionales relacionados con los "derechos colectivos y del ambiente". Allí se establece la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. [7]

Asimismo, al Estado colombiano se le asigna la responsabilidad de planificar el manejo y aprovechamiento de recursos naturales, sobre la base de la sostenibilidad, garantizando la protección, conservación, restauración y restitución de los bienes del ambiente. [8]

En el caso de *Venezuela*, también existe un cuerpo de leyes orientadas a la protección del medio ambiente. Refiriéndose a los incipientes intentos que se han hecho para salvaguardar el ecosistema y su entorno ecológico, De los Ríos [9] señaló:

> "[...] La norma más antigua que hemos encontrado es la Ordenanza del Cabildo de Caracas del 29 de abril de 1594, que prohibía que el agua de las tenerías fuera devuelta a las asequías, so pena de una multa de diez pesos oro y la eliminación de las tenerías a costa del responsable, a destacar

[7] Véase el Art. 8 de la *Constitución Política de Colombia* de 1991.

[8] Consúltese también el Art. 80.

[9] De los Ríos, I. (1994). *Derecho del Ambiente: Especial referencia a las disposiciones penales.* (2ª. ed.). Caracas: Autor, (p. 28).

> no solo por la fecha sino por el tipo de sanción. Y hace más de 200 años el Libertador Simón Bolívar promulgó una serie de decretos conservacionistas. No obstante, el soporte jurídico de la lucha contra el deterioro del entorno era disperso y lagunoso".

De igual forma, en la Constitución de la República de Venezuela de 1961 (C.R.V.), [10] en su Preámbulo se declaró que entre sus objetivos figuraba:

> "[...] mantener la independencia y la integridad territorial de la Nación [...] amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social, lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social, y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre; mantener la igualdad social y jurídica [...] y conservar y acrecer el patrimonio moral e histórico de la Nación, forjado por el pueblo en sus luchas por la libertad y la justicia y por el pensamiento y la acción de los grandes servidores de la patria, cuya expresión más alta es Simón Bolívar, El Libertador".

Aquí se observa claramente cómo nuestra Carta Magna estaba promocionando el bienestar de las personas y de la Nación en general. Son derechos inherentes al ser humano derivados del orden natural. ¿Quién negaría que estos incluyen garantías tales como respirar aire puro, disponer de agua potable para el consumo, ocupar el espacio vital, ser protegidos

---

[10] Constitución de la República de Venezuela. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* Nº 662 (Extraordinario), Enero 23 de 1961.

contra riesgos y peligros de daños que pudiesen ocurrir debido a que otras personas arruinan nuestro entorno ecológico?

En los siguientes artículos de la Constitución de 1961 se destacan algunos principios orientados hacia un Derecho Ambiental Integral:

> Artículo 7: "[...] La soberanía, autoridad y vigilancia sobre el mar territorial, la zona marítima contigua, la plataforma continental y el espacio aéreo, así como el dominio y explotación de los bienes y recursos en ellos contenidos, se ejercerán en la extensión y condiciones que determine la ley".
>
> Artículo 43: "Todos tienen derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social".
>
> Artículo 50: "La enunciación de los derechos y garantías contenidas en esta Constitución no deben entender como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella [...]".

En esta misma Carta Magna existen derechos que consagran la protección de la salud, defensa de los recursos naturales y los beneficios colectivos de los venezolanos. Asimismo, se establece la competencia de los organismos responsables de resguardar los intereses generales de la República. Citemos algunos ejemplos:

> Artículo 76: "Todos tiene derecho a la protección de la salud. Las autoridades velarán por el mantenimiento de la salud pública y proveerán los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos. Todos están obligados a someterse

> a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro de los límites impuestos por el respeto a la persona humana".
>
> Artículo 106: "El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos".

Por otra parte, en la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela,[11] se siguen proclamando principios innovadores que garantizan las libertades y derechos que tienen los venezolanos de poder disfrutar de un sano entorno ecológico. Entre éstos se pueden citar los siguientes artículos:

> Artículo 112: "Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, *protección del ambiente* u otras de interés social [...]".
>
> Artículo 127: "Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica [...]. Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley".

---

[11] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* Nº 36.860, Diciembre 30 de 1999.

> Artículo 129: "Todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio cultural. El Estado impedirá la entrada al país de desechos tóxicos y peligrosos, así como la fabricación y uso de armas nucleares, químicas y biológicas. Una ley especial regulará el uso, manejo, transporte y almacenamiento de las sustancias tóxicas y peligrosas [...]".

Estos preceptos señalan palmariamente al Estado como el ente encargado de administrar y salvaguardar al medio ambiente. Por esta razón, es fundamental determinar si éste puede ser estimado como un bien jurídico.

A. EL MEDIO AMBIENTE COMO BIEN JURÍDICO

El medio ambiente es concebido en algunas leyes especiales, y en casi todas las constituciones del mundo, como un *derecho* y como un *deber*. Consecuentemente, esto suministra las bases legales y económicas para que también sea estimado como un *bien jurídico*.

En la Constitución española, por ejemplo, el apartado 1 del artículo 45 establece el *derecho* al disfrute del medio ambiente, junto con su correlativo *deber* de conservarlo. Textualmente, allí dice: "Todos tienen derecho a

disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo". [12]

En el artículo 132 de la C.E., se consideran como bienes de dominio público estatal "los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo–terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental".

Sin embargo, hay que señalar que este criterio no delimita con precisión a qué partes o elementos del medio ambiente se refiere el mencionado artículo. Jiménez [13] por su parte, subrayó muy bien este asunto al decir que:

> "[...] A este respecto, nos remitiremos al primer epígrafe de este capítulo, lugar en que hemos intentado estudiar abundantemente tal problema. Baste en este momento con recordar que el analizado precepto constitucional carece de una definición de la materia que regula, hecho que por otra parte justifica el Tribunal Constitucional al decir que «la Constitución española, como las demás, utiliza palabras, expresiones o conceptos sin ocuparse de definirlos, por no ser misión suya y cuyo significado hay que extraer del sustrato cultural donde confluyen vectores semánticos ante todo y jurídicos en definitiva, con un contenido real procedente a su vez de distintos saberes y también de la experiencia. Este es el caso del medio ambiente [...]»".

---

[12] Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado* de 29 de Diciembre de 1978.

[13] Jiménez, J. (1998). *El Tributo como Instrumento de Protección Ambiental.* Granada: Comares, S.L., (p. 32).

Al tratar de analizar e interpretar el apartado 1 del artículo 45 de la Constitución española, algunos autores entienden que el término se refiere al medio ambiente en su significación más extensa, abarcando la totalidad de condiciones externas que conforman el contexto de la vida humana. Otros lo interpretan incluyendo exclusivamente los elementos naturales, y no los culturales y artificiales con que algunos estudiosos de la materia lo relacionan.

Sin embargo, la posición más aceptada con relación a este asunto se orienta hacia asumir que el medio ambiente debe ser considerado como un bien jurídico autónomo, con características intrínsecas que permitan diferenciarlo con claridad de otros bienes jurídicos protegidos por el Derecho, aceptando que por medio de la protección del medio ambiente también se resguardarán otros intereses correlacionados.

B. LOS MECANISMOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

Las estrategias para el control de la contaminación han evolucionado y continúan adaptándose a las cambiantes realidades ambientales, económicas y sociales. Estas estrategias reflejan políticas que combinan

regulación directa e incentivos, estímulos al cambio tecnológico, encaminadas a que las empresas adopten las llamadas "*tecnologías limpias*" y la búsqueda del autofinanciamiento en la protección del medio ambiente. En este sentido, se han creado diversos mecanismos públicos de protección ambiental, entre los cuales se encuentran la *protección penal*, los *instrumentos administrativos* y los *instrumentos económicos*.

Uno de los instrumentos utilizados en Venezuela es la Ley Penal del Ambiente (L.P.A.). [14] El objeto de esta Ley se establece de la siguiente manera:

> Artículo 1: "La presente Ley tiene por objeto tipificar como delitos aquellos hechos que violen las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, y establece las sanciones penales correspondientes. Así mismo, determina las medidas precautelativas, de restitución y de reparación a que haya lugar."

En el artículo 16 de esta Ley se plantea como una obligación de orden público castigar a los responsables de causar daño al ambiente ecológico. Textualmente declara:

> "Se considera de orden público la obligación de restituir, reparar el daño o indemnizar los perjuicios causados al ambiente, por quienes resulten responsables de los delitos previstos en esta Ley. A estos efectos, el tribunal practicará, aún de oficio, las diligencias conducentes a la determinación de la

[14] Ley Penal del Ambiente. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*. Nº 4.358 (Extraordinario). Enero 3 de 1992.

> responsabilidad civil de quienes aparecieran como autores o partícipes en el delito".

De lo anterior se infiere que los responsables deben cancelar una determinada cantidad de dinero como compensación por los daños que causen al medio ambiente. Por lo tanto, es factible plantear la posibilidad de que estas multas se puedan convertir más bien en un tributo de índole ambiental. En lo que tiene que ver con el destino de las recaudaciones, la L.P.A. establece, en su artículo 18, que:

> "Las cantidades recaudadas por concepto de ejecución de fianzas o de garantías u otras similares ingresarán al Servicio Autónomo del Ministerio del Ambiente y de los recursos Naturales Renovables correspondiente, y serán destinadas a la reparación y corrección de daños causados al ambiente".

Otra importante ley publicada en Venezuela es la Ley Orgánica del Ambiente (L.O.A.). [15] En el Artículo 1 se destaca el objeto de esta Ley, al "establecer dentro de la política del desarrollo integral de la Nación, los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida". Igualmente, en el Artículo 3, en su primer parágrafo, se señala que la L.O.A. comprende: "La ordenación territorial, y la planificación de los procesos de urbanización, industrialización,

---

[15] Ley Orgánica del Ambiente. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*. Nº . Junio 7 de 1976.

poblamiento y desconcentración económica, en función de los valores del ambiente".

Asimismo, en el parágrafo cuarto del tercer Artículo se prohíben las actividades degradantes del ambiente. A la par, en el parágrafo quinto se recalca que esta también abarca el "control, reducción o eliminación de factores, procesos o componentes del ambiente que sean o puedan ocasionar perjuicios a la vida del hombre y de los demás seres". Por otro lado, en el octavo parágrafo se extiende su alcance al incluir el "fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con el ambiente". Por ultimo, en el parágrafo 11 se indica que ésta contempla la creación de "cualesquiera otras actividades que se consideren necesarias al logro del objeto de esta Ley".

Muchas industrias en Venezuela están deteriorando el entorno ecológico, incluido el medio ambiente de trabajo. Las consecuencias no solo afectan a las personas que viven en los sectores aledaños sino también a los propios trabajadores. Por esta razón se creó la Ley Orgánica de Prevención Condiciones y Medio Ambiente de trabajo (L.O.P.C.M.A.T.), publicada el 18

de julio de 1986, en la Gaceta Oficial Nº 3.850. Dentro de sus disposiciones generales, el objeto de esta es el siguiente [16]:

> Artículo 1: "El objeto de la presente Ley es garantizar a los trabajadores, permanentes y ocasionales, condiciones de seguridad, salud y bienestar, en un medio ambiente de trabajo adecuado y propicio para el ejercicio de sus facultades físicas y mentales".

De la misma forma, la L.O.P.C.M.A.T. también prevé la aplicación de sanciones que van desde castigos con penas de prisión hasta el pago de indemnizaciones equivalentes en términos monetarios. [17]

Otro instrumento legal conexo con el medioambiente es la Ley Forestal de Suelos y de Aguas (L.F.S.A.). [18] Su alcance se declara en su primer artículo:

> Artículo 1: "La presente Ley regirá la conservación, fomento y aprovechamiento de los recursos naturales que en ella se determinan y los productos que de ellos se derivan".

La L.F.S.A. también contiene disposiciones fiscales en sus Artículos 100 a 108 inclusive. Es de particular interés el siguiente:

---

[16] Ley Orgánica de Prevención Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. (1986). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*. Nº 3.850 (Extraordinario). Julio 18 de 1986.

[17] Consúltese el Art. 33.

[18] Ley Forestal de Suelos y de Aguas. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*. Nº 1.004 (Extraordinario). Enero 26 de 1966.

> Artículo 100: "Todo procedimiento administrativo que se instaure conforme a esta Ley o su Reglamento, y que implique el pago previo de algún impuesto, tasa u otra contribución no podrá iniciarse sin acreditar, mediante la presentación del comprobante respectivo, la realización del referido pago".

Otra herramienta primordial es la Ley de Diversidad Biológica (L.D.B.), [19] que estipula en sus disposiciones generales su objeto (Artículo 1), la prevención, mitigación y reparación del daño ambiental (Artículo 6), y la determinación de los costos de recuperación, restauración y compensación que debe cancelar el causante del daño (Artículo 7):

> Artículo 1: "Esta Ley tiene por objeto establecer los principios rectores para el conocimiento, la conservación y manejo sostenible de la diversidad biológica".
>
> Artículo 6: "La conservación de la diversidad biológica incorporará, la prevención y la mitigación del daño ambiental, así como la reparación del daño existente".
>
> Artículo 7: "Los costos de recuperación, restauración y compensación del deterioro de la diversidad biológica serán por cuenta del causante del daño".

De los preceptos anteriores se infiere que es factible crear nuevos mecanismos para controlar a los entes que contaminan al entorno ecológico. Sobre la base de estos criterios, podría establecerse la figura del impuesto a

---

[19] Ley de Diversidad Biológica. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*. Nº 4.780 (Extraordinario). Septiembre 12 de 1994.

la actividad económica contaminante de la atmósfera en el parque industrial de Ciudad Guayana.

Refiriéndose a esta opción, Jiménez [20] sugirió que: "La implementación de tributos ecológicos diseñados de acuerdo a necesidades específicas puede adaptarse según el legislador lo desee a una u otra exigencia ecológica, incidiendo así de manera más directa en el fondo del problema".

Cabe mencionarse que Jiménez (1998), se había referido anteriormente a la Constitución y al Código Penal de España, herramientas jurídicas que establecen la posibilidad de establecer sanciones penales en materia ambiental, para destacar que [21]:

> "Este precepto fue objeto de múltiples críticas de la doctrina por utilizar el reenvío a leyes o reglamentos administrativos, lo cual además de atentar contra la correcta técnica jurídica a través de la violación de los principios de legalidad y seguridad jurídica, resulta a nuestro modo de ver, incongruente, ya que siendo la que estudia una infracción en contra de la persona y de su sano desarrollo —lo que en última instancia viene a ser la humanidad misma—, se está haciendo depender su configuración de lo que dispongan disposiciones reglamentarias [...]".

---

[20] Jiménez, J. (1998). *El Tributo como Instrumento de Protección Ambiental.* Granada: Comares, S.L., (p. 125).

[21] Jiménez. Op. cit., pp. 52-53.

Según esta apreciación, los reenvíos a otras leyes o reglamentos administrativos que hicieron tanto la Constitución como el Código Penal de España reflejaron vicios violatorios contra la legalidad y seguridad jurídica en materia ambiental, pues los preceptos penales por sí solo no iban a lograr suprimir la contaminación ambiental. En los marcos de las observaciones anteriores, este autor añadió que: "En el tema de la protección del medio ambiente, el Derecho penal debe ser un instrumento auxiliar de las previsiones administrativas, circunstancia que no permite considerarlo como instrumento principal en la lucha contra la degradación del medio ambiente." Luego, concluye opinando que este tipo de control es "inoperante, y en todo caso, insuficiente para prevenir y, sobre todo, remediar la problemática contaminante" (p. 53).

De lo anterior se deduce que hace falta crear instrumentos más eficientes para solventar el problema ambiental. Algunos han propuesto los denominados *instrumentos administrativos*, los cuales constituyen, de acuerdo con la apreciación de Jiménez (1998): "aquellas estrategias o medidas fijadas por la administración con base en una reglamentación específica, la cual está obligado a respetar todo aquel que desee realizar una actividad potencialmente contaminante, so pena de ser sancionado" (p. 54).

Por lo general, los instrumentos administrativos se dividen en dos tipos: los *preventivos* y los *represivos*.

En lo tocante a las medidas preventivas, el autor señalado anteriormente las relacionó con el *establecimiento de estándares*, "consistente en la fijación de los límites aceptables para cada actividad contaminante en función de los diferentes componentes requeridos para tal proceso" (p. 55).

Adicionalmente agregó que:

> "Hay que citar también la *regulación de las características de las materias primas*, regulación que no afecta a todo el conjunto de las actividades contaminantes, como en el caso de los estándares, sino a los factores empleados en la actividad y concretamente a los materiales utilizados" (p. 55).

Con relación a las medidas represivas, este autor las designa "*normas que afectan al comportamiento*", y las define como: "la «figura modelo» de los mecanismos administrativos." Seguidamente, profundiza el concepto diciendo que éstas constituyen "estrategias o medidas fijadas por la Administración con base en una reglamentación específica, la cual está obligado a respetar todo aquel que desee realizar una actividad potencialmente contaminante, y cuyo incumplimiento trae como consecuencia la imposición de una sanción" (p. 56).

Como tercer mecanismo público de protección ambiental pueden examinarse los *instrumentos económicos*. Estos ejercen influencia indirecta sobre las actividades contaminantes, interviniendo específicamente en el

coste de los bienes y servicios, lo cual estimula al adelanto de comportamientos menos contaminantes, por el menor coste financiero que conllevan. Como mecanismo de protección ambiental, los instrumentos económicos "aportan incentivos suplementarios para reducir la contaminación, así como también constituyen una fuente de ingresos a la Administración fiscal para financiar ayudas de apoyo a la Administración ambiental" (p. 58).

En el caso de Venezuela, también existe un instrumento económico, la denominada Ley Aprobatoria del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (L.A.A.M.O.M.C.). [22] En su introducción, las Partes convienen en que:

> "[...] sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y conservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico".

---

[22] Ley Aprobatoria del Acuerdo de Marrakech por el cual se establece la Organización Mundial del Comercio. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*. Nº 4.829 (Extraordinario). Diciembre 29 de 1994.

Asimismo, en la L.A.A.M.O.M.C., se destaca que [23]:

> "Los miembros que acepten el presente Acuerdo con posterioridad a su entrada en vigor pondrán en aplicación las concesiones y obligaciones establecidas en los Acuerdos Comerciales Multilaterales que hayan de aplicarse a lo largo de un plazo contado a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo como si hubieran aceptado este instrumento en la fecha de su entrada en vigor."

Este compromiso incluye asumir responsabilidades que impliquen la defensa del entorno ecológico, tal como se registra en el preámbulo, "permitiendo al mismo tiempo la *utilización óptima de los recursos mundiales* de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando *proteger y conservar el medio ambiente* e incrementar los medios para hacerlo".

Igualmente, según el Artículo I de esa Ley, "Se establece por el presente Acuerdo la Organización Mundial del Comercio (denominada en adelante «OMC»)". Esta última, en armonía con el apartado 1 del Artículo II, "constituirá el marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus Miembros en los asuntos relacionados con los acuerdos e instrumentos jurídicos afines, incluidos en los Anexos del presente Acuerdo".

---

[23] Véase el apartado 2 del Art. XIV de dicha Ley.

Por consiguiente, como parte integrante del Acuerdo de Marrakech, la OMC, también estará obligada a cumplir lo convenido en el preámbulo de la L.A.A.M.O.M.C., que en parte se proyecta hacia "la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y conservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo".

Actualmente existen diversos tipos de instrumentos económicos con el propósito de proteger el hábitat ecológico. Algunos de estos son las *ayudas financieras*, los *sistemas de consignación*, la creación de *mercados* y los *tributos*.

En lo tocante a las *ayudas financieras*, Jiménez (1998) las define como: "aquellas medidas instrumentadas directamente por la Administración con el objetivo de incentivar la reducción de la contaminación a través de financiamiento vía beneficios económicos o fiscales". [24]

Existen tres tipos de ayudas financieras: 1) *los subsidios o subvenciones* —cuya finalidad es ayudar a los agentes contaminantes en su esfuerzo por introducir modificaciones para adaptarse a la normativa ambiental—; 2) *créditos blandos* —los cuales se fundamentan en tasas de interés inferiores a las del mercado—; y, 3) *desgravaciones fiscales* —

---

[24] Jiménez. *Op. cit.*, p. 58.

aquellas formas de exención, amortización o reducción de impuestos por la toma de medidas anticontaminantes.

Aludiendo a los *sistemas de consignación*, el autor destaca que: "Este tipo de ayuda consiste en aplicar una sobrecarga al precio de los productos potencialmente contaminantes, la cual es reembolsada al cumplir ciertas condiciones como por ejemplo la recogida del producto, de sus residuos o de los envases" (p. 59).

De acuerdo con estas apreciaciones, los sistemas de consignación no son muy idóneos porque implican la creación de una amplia red de recaudación y una contabilidad minuciosa lo que conlleva a costos financieros muy elevados.

Con relación a la *creación de mercados*, Jiménez (1998) los divide en tres tipos [25]:

— *Intercambio de derechos de emisión*: Se basa en la existencia de un mercado que permite a los contaminadores procurarse, en cantidades limitadas, ciertos derechos de contaminación. Estos derechos son indispensables para determinadas actividades contaminantes y tienen un precio, lo cual desincentiva la contaminación. Está permitido el intercambio, con lo que se consigue un reparto eficaz de las reducciones de polución entre los agentes contaminantes.

---

[25] Jiménez. *Op. cit.*, pp. 59-60.

— *Intervención del mercado*: Este mecanismo trata, en resumen de intervenir directamente en el mercado, estabilizando los precios de aquellos productos que no reflejan fielmente su «valor ambiental».

— *Seguros de responsabilidad*: Sistema que consiste básicamente en la creación de un mercado sobre el que se transfiere a las compañías de seguros los riesgos de penalización por daños medioambientales futuros e inciertos.

Otro recurso económico utilizado como mecanismo de protección ambiental proviene de los *tributos*. Precisamente, estos constituyen el eje focal de este estudio, pues nuestro interés se centra en tratar de evaluar la procedencia de un impuesto a la actividad económica contaminante de la atmósfera en el parque industrial de Ciudad Guayana.

Refiriéndose al concepto jurídico de los tributos, Valdés [26] señaló que este:

> "[...] tiene como nota característica, o elemento esencial, su fuente en la ley. Sin ley no hay tributo [...] en los tributos la ley es imprescindible para su existencia, porque se trata de crear una obligación, prescindiendo de la voluntad del obligado y esta creación, dentro de la concepción del Estado de derecho contemporáneo, solo puede ser resuelta mediante ley [...] el requisito de ley está vinculado a la organización constitucional del Estado contemporáneo. En realidad el elemento esencial, de carácter universal, no es la ley en sentido formal, sino el mandato del Estado, es decir, la orden de este de efectuar una

[26] Valdés, R. (1996). *Curso de Derecho Tributario*. (2ª ed.). Buenos Aires: Temis, S.A., (p. 71).

prestación, o en otros términos, la imposición de una obligación por voluntad unilateral del Estado".

Dicho autor [27] también hizo énfasis en cuatro características inherentes de los tributos:

1°. Fuente legal.

2°. Carácter personal del vínculo.

3°. Naturaleza pecuniaria de la prestación.

4°. Afectación del producto a fines estatales.

En cuanto a la fuente legal, Valdés también señaló que:

"Este elemento es la aplicación del principio de legalidad que desarrollamos en las *Instituciones*. Está consagrado en las constituciones con la fórmula de que nadie está obligado a hacer lo que no manda la ley [...]. Desde el punto de vista material la ley tributaria constituye una verdadera norma jurídica, es decir, reúne los requisitos de una orden general y abstracta provista de sanción. Como todas las leyes que crean obligaciones, se trata de una norma hipotética que tendrá aplicación práctica cuando ocurra el hecho previsto en ella como presupuesto de la obligación [...] Los tributos son prestaciones de naturaleza obligacional. La ley crea un vínculo, una relación jurídica entre dos sujetos, el Estado y el contribuyente. Es decir, el ingreso público se hace efectivo por el cumplimiento —voluntario o forzado— de una obligación que satisface un *derecho personal* y no como consecuencia del ejercicio de un *derecho real* del Estado *en* la cosa o *contra* la cosa, criterio sostenido por ciertas teorías actualmente desechadas" (p. 73).

---

[27] Valdés. *Op. cit.*, pp. 72-73.

Por otra parte, haciendo mención de la finalidad esencial de los tributos, Jiménez (1998) hizo la siguiente acotación [28]:

> "Ante todo, nos parece indispensable recalcar que la utilización de instrumentos tributarios para la consecución de tareas como la que nos ocupa (protección del medio ambiente) no hace a un lado la función primordial del tributo, que es la de servir de instituto jurídico financiero con el elemental fin de allegar recursos al Estado, encuadrándose así en una clara instrumentalidad que, como abundaremos a la hora de estudiar el carácter extrafiscal del tributo ecológico, está plenamente admitida en los sistemas jurídicos contemporáneos".

Las anteriores pautas pudieran servir de fundamento para sentar las bases para analizar la procedencia de un impuesto a la actividad económica contaminante de la atmósfera en el parque industrial de Ciudad Guayana, tomando como punto de partida los principios rectores del sistema tributario venezolano.

C. CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA EN EL PARQUE INDUSTRIAL DE CIUDAD GUAYANA

[28] Jiménez. *Op. cit.*, p. 60.

El parque industrial de Ciudad Guayana se encuentra ubicado en el sur de Venezuela, y comprende todo el Estado Bolívar, el Territorio Amazonas y parte del Territorio Delta Amacuro. Esta región se ha caracterizado por ser bastante próspera. Cuenta con hermosos paisajes y abundantes recursos naturales —renovables y no renovables—, además de importantes centros urbanos y comerciales, surcados por una gran red de vías de comunicaciones.

El auge de las empresas de esta zona se debe a varios factores: abundancia de materias primas, una población que crece a pasos agigantados. Asimismo, dos caudalosos ríos, el Orinoco y el Caroní, que propiciaron la construcción de represas para generar energía hidroeléctrica. Aunado a ello, Venezuela, como país productor de petróleo con sus correspondientes derivados, sentaron las bases para la creación de industrias que demandaron el uso de nuevas tecnologías. Con todo, debe reconocerse que estas empresas han contribuido enormemente a generar riquezas y empleo. No obstante, también han ocasionado un efecto perjudicial en la atmósfera.

Recientes estudios han revelado que la contaminación atmosférica ha puesto en peligro la salud de los habitantes de las urbanizaciones aledañas al parque industrial de Ciudad Guayana. Por ejemplo, en un artículo publicado en un periódico local, un especialista en ciencias ambientales y

coordinador del Centro de Investigaciones en Gestión Ambiental y Desarrollo Sustentable de la Universidad Nacional Experimental de Guayana, expresó que "si a la atmósfera se le incorporan otros elementos distintos a los naturales, se altera la composición del aire, teniendo como resultado una contaminación que perjudica a los seres vivos". [29]

El mismo especialista también puntualizó, con relación a la bauxita que se utiliza para producir la alúmina, que:

> "[...] durante este proceso se desprenden partículas de la alúmina hacia la atmósfera. Mientras que en producción de fundición de aluminio metálico como se realiza en las empresas básicas de Guayana (Venalum y Alcasa), se desprenden partículas sólidas de coke y alquitrán al granel. En el proceso de fundición del aluminio se desprenden partículas metálicas hacia el aire como silicio, cromo, plomo, entre otros [...]". [30]

El ambientalista también dijo que "la industria del aluminio desprende otras partículas hacia la atmósfera como el fluoruro de hidrógeno", un contaminante que puede presentarse en forma de partículas sólidas y como un gas. También Comentó que algunos gases que se utilizan durante el proceso de la combustión contienen azufre y cloro, los cuales pueden producir tanto dióxido de azufre como cloruro de hidrógeno. Una vez que

---

[29] Sánchez, O. (2004, marzo 3). *Contaminación atmosférica cubre diariamente a Ciudad Guayana*. ***Nueva Prensa***. Ciudad Guayana, (p. 3C).

[30] Sánchez. Op. Cit., p. 3C.

éstos pasan a la atmósfera, el dióxido de azufre se combina con agua para transformarse "en ácido sulfúrico; y el cloruro de hidrógeno y el ácido clorhídrico forman las llamadas «lluvias ácidas» para designar las aguas meteóricas (precipitaciones líquidas o sólidas y niebla) que están contaminadas en la atmósfera". [31]

Por otra parte, ha ocurrido el caso de empresas que contaminan las instalaciones de otras industrias que se encuentran en sus alrededores. A este respecto, en un artículo que apareció en este mismo diario, se señaló:

> "Los trabajadores de CVG Venalum denunciaron ser víctimas de la contaminación ambiental que genera la empresa Hornos Eléctricos de Venezuela (HEVENSA) ubicada a pocos metros de las áreas de esta empresa básica, por tanto invitaron a los miembros del Consejo Legislativo del Estado Bolívar quienes realizaron una sesión extraordinaria para analizar la situación y presentar propuestas ante los diferentes sectores encargados del área ambiental en el país". [32]

Entre las consecuencias desfavorables generadas por HEVENSA, se indicó que en Venalum venía ocurriendo desde hace unos seis años que los empleados de esta última estaban experimentando una problemática ambiental muy severa debido a "los polvos tóxicos provenientes de HEVENSA, afectando a un grupo de trabajadores quienes son enfermos

---

[31] Sánchez. Op. Cit., p. 3C.

[32] Sánchez, O. (2004, febrero 13). *Contaminación ambiental rodea empresa Venalum y comunidades adyacentes*. ***Nueva Prensa***. Ciudad Guayana, (p. 3C).

ocupacionales como el resultado del polvo químico", el cual contiene silicio, manganeso, óxido de azufre, monóxido y dióxido de carbono.

Recientemente, fue cerrada la empresa Hornos Eléctricos de Venezuela, HEVENSA, "por ocasionar problemas ambientales en la zona". Así se publicó en otro periódico de Puerto Ordaz. [33]

En el rotativo se señaló que, aunque el cierre de esta empresa era temporal, este sería levantado "una vez que las autoridades de HEVENSA presenten un plan de trabajo dirigido a poner en funcionamiento un sistema de colectores para evitar la contaminación de la zona".

Debe enfatizarse que en la Zona Industrial de Matanzas es uno de los lugares donde se asientan varias empresas que incumplen las normativas emitidas por Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR) y otros organismos encargados de velar por en bienestar de nuestro entorno ecológico, así como de la salud de los habitantes de las zonas colindantes, pues los gases y partículas sólidas contaminantes se extienden por varios kilómetros, alcanzando viviendas, colegios, centros comerciales y hospitales.

---

[33] Hernández, F. (2004, febrero 19). *Ministerio del Ambiente cerró temporalmente HEVENSA.* ***Correo del Caroní***. Ciudad Guayana, (p. A6).

Las consecuencias sobre la salud de los habitantes de Ciudad Guayana se pueden percibir en toda su extensión analizando los informes que se presentan en algunos centros médicos de la región. Por citar un ejemplo, en el periódico Nueva Prensa se publicó un reportaje en el que se señalaba que:

> "Guayana es una de las principales zonas industriales de Venezuela y por ende una de las ciudades donde existe mayor contaminación ambiental debido a los desechos producidos por las empresas básicas; por tanto los guayaneses padecen de diversas enfermedades respiratorias como consecuencia de la ausencia en el control de las medidas preventivas para disminuir los humos que cubren diariamente la población de Puerto Ordaz y San Félix". [34]

En la misma publicación, un neumonólogo mencionó que entre las enfermedades respiratorias más frecuentes se encontraban la neumonía, el asma bronquial, bronquitis, rinofaringoamigdalitis y faringitis. Asimismo, también se atendieron casos de *silicosis*—caracterizada por el desarrollo de una fibrosis progresiva alrededor de las diminutas partículas de sílice que se depositan en los pulmones—, *siderosis*— intoxicación producida por la absorción de polvo de los minerales de hierro— y *aluminosis*—debido a la inhalación de silicato de aluminio—.

---

[34] Sánchez, O. (2004, marzo 2). *Niños y adultos víctimas de la contaminación ambiental: Infecciones respiratorias principales enfermedades de los guayaneses.* ***Nueva Prensa***. Ciudad Guayana, (p. 3C).

En vista de que esta situación constituye una grave problemática para los trabajadores y los habitantes de las urbanizaciones circundantes de estas empresas, algunos ambientalistas han elaborado ciertas propuestas para tratar de minimizar el impacto desfavorable, suministrando sugerencias para que los empresarios evalúen sus problemas ambientales dentro de sus plantas con la finalidad de presentar al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR) soluciones para atender el problema, partiendo de un presupuesto exclusivo para inversiones ambientales.

Sin embargo, a pesar de que se han construido sistemas de ingeniería, tales como plantas de tratamiento de aguas negras, filtros para atrapar partículas, instalaciones de precipitadores electrostáticos, desarrollo de informes de gestión administrativa para evaluar algunos indicadores de contaminación, y la inclusión de trabajadores especializados que se dediquen por completo a desarrollar actividades que disminuyan la polución y el deterioro del medioambiente, hasta ahora ningún programa ha sido verdaderamente eficaz.

En vista de que esta situación es real y perturbadora, en esta tesis se plantea la posibilidad de crear un impuesto a la actividad económica contaminante con la finalidad de proteger el entorno ecológico, tal como se ha hecho en algunos países de Europa y de Latinoamérica. Esto redundaría

de manera positiva en la utilización de tecnologías "limpias" que disminuirían la alarmante contaminación que está ocasionando el parque industrial sobre la atmósfera.

D. CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE LAS FIGURAS TRIBUTARIAS ECOLÓGICAS.

Existen diversos criterios de clasificación de las figuras tributarias ecológicas, cuyo propósito fundamental es proteger el medio ambiente. Un modelo de estas figuras lo recomienda la OCDE [35], las cuales Jiménez (1998) cita en su obra para mostrar una clasificación en la que resalta los siguientes tipos de impuestos medioambientales [36]:

a) Gravámenes sobre motores o vehículos, o sobre vehículos automóviles.

b) Gravámenes sobre productos energéticos.

c) Exacciones sobre insumos agrícolas.

d) Tributación s obre otros productos y servicios.

---

[35] OCDE, son las siglas para designar a la "*Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico*".

[36] Jiménez, J. (1998). *El Tributo como Instrumento de Protección Ambiental.* Granada: Comares, S.L., (p. 217).

e) Tributo sobre transporte aéreo.

f) Exacciones sobre las aguas.

g) Exacciones sobre vertidos y gestión de desechos.

h) Disposiciones medioambientales en otros tributos directos e indirectos.

Debe aclararse que, aunque en la anterior clasificación aparece un concepto impreciso o abstracto —"tributación sobre otros productos y servicios"—, los esquemas para establecer clasificaciones de tributos ambientales pueden elegirse con amplia libertad y organizarse siguiendo las directrices o pautas establecidas en la doctrina tributaria. Por ejemplo, Jiménez (1998), los clasifica de la siguiente manera [37]:

a) *Según la finalidad primordial del gravamen*

— Tributos autonómicos con finalidad medioambiental, *v. gr.* Impuesto gallego sobre contaminación atmosférica.

— Tributos ya existentes a los que se les incorporan elementos medioambientales, *v. gr.* Algunos Impuestos Especiales en los que se aplican tipos diferenciados para actividades más o menos contaminantes.

b) *Según el destino de los recursos obtenidos por el tributo*

[37] Jiménez. Op. cit., pp. 218-219.

— Tributos afectados. Aquellos cuya recaudación se destina a una concreta finalidad ambiental, *v. gr.* Impuesto gallego sobre contaminación atmosférica.

— Tributos con finalidad ambiental cuya recaudación se destina al Tesoro Público, *v. gr.* Impuesto balear sobre instalaciones contaminantes.

c) *Según el tipo de problema ambiental que pretendan resolver*

— Tributos enfocados a la solución de problemas clásicos localizados, *v. gr.* los cánones de vertidos en la imposición sobre las aguas.

— Tributos que persiguen la solución de nuevos problemas ambientales como la destrucción de la capa de ozono.

d) *Según la naturaleza jurídica del gravamen implantado*

Clasificación que dependerá del Derecho tributario vigente en cada sistema. Así, conforme al Derecho tributario español (Art. 26 LGT) [38]:

— Impuestos ambientales.

— Tasas ambientales.

— Contribuciones especiales con finalidad ambiental.

e) *Según el objeto imponible sobre el cual recaen*

— Tributos cuyo objeto imponible sea la energía en cualquiera de sus formas.

---

[38] LGT, abreviatura para la "*Ley General Tributaria*" de España.

— Tributos cuyo objeto imponible sea un recurso natural, *v. gr.* el agua.

— Tributos cuyo objeto imponible sea un producto, *v. gr.* Los abonos nitrogenados.

— Tributos cuyo objeto imponible sea una actividad, como el caso de la extracción de áridos.

— Tributos cuyo objeto imponible sea un *input productivo*, supuesto de los combustibles.

f) *Según la modalidad del gravamen*

— Gravámenes ambientales directos, *v. gr.* Impuesto balear sobre instalaciones contaminantes.

— Gravámenes ambientales indirectos, *v. gr.* Impuesto comunitario sobre el CO2 y la energía.

La clasificación supracitada es una muestra de las diferentes formas en que se pueden establecer clasificaciones de las figuras tributarias ecológicas. Para los efectos de este estudio, la propuesta es analizar la procedencia de un impuesto a la actividad económica contaminante del medio ambiente, específicamente referido a la contaminación atmosférica en el parque industrial de Ciudad Guayana, partiendo de los preceptos establecidos por el sistema tributario de Venezuela.

E. EXPERIENCIA EN ESPAÑA

En España existe un modelo de la figura tributaria ecológica que parte del análisis del concepto del medio ambiente en el que se consideran fundamentalmente cuatro aspectos: el aire, el agua, el suelo, y la naturaleza en general constituida por la flora, la fauna y los espacios naturales. No obstante, algunos autores le han añadido otros elementos, tales como el patrimonio histórico, los bienes culturales, el urbanismo y la ordenación territorial. Refiriéndose a estos factores, Jiménez (1998) [39] y escribió acerca de:

> "[...] el medio ambiente urbano (regulado por el urbanismo y la ordenación de las actividades clasificadas) y el medio ambiente rural, cuya regulación jurídica comprendería la protección de ciertos conjuntos naturales (los parques nacionales y los demás espacios naturales protegidos) y el control de la intervención sobre los cinco recursos naturales típicos: el suelo y subsuelo, el agua, el aire, la flora y la fauna".

Para los efectos de esta investigación, el estudio se centra en las actividades contaminantes del medio ambiente relacionadas con la atmósfera. En España, existen tres criterios para analizar la intervención administrativa con respecto a la contaminación de la atmósfera: a) Según su incidencia en las características de las emisiones o la calidad del aire resultante (inmisión) o en ambas manifestaciones a la vez; b) En relación

[39] Jiménez. Op. cit., p. 220.

con los agentes contaminantes (SO_2, NO_2, CO_2, plomo, etc.), y c) En relación con los focos que la producen (industria, vehículos, hogares, etc.)

Una figura tributaria de carácter ecológico en España es el *Impuesto Balear sobre Instalaciones que Inciden en el Medio Ambiente* (IBIIMA), en el cual los contribuyentes están obligados al pago de una suma de dinero a la Comunidad Autónoma balear, por ser propietario de unos determinados elementos patrimoniales. Debe subrayarse que la Comunidad Autónoma balear exige el pago del tributo de forma coactiva.

De acuerdo con el artículo 3 del Reglamento del IBIIMA, "se aplicará a los elementos patrimoniales que, encontrándose afectos a las actividades descritas en el Art. 2, se hallen instalados y situados en el territorio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares". [40]

Lo supracitado indica que el IBIIMA tiene un efecto directo sobre los titulares que posean o arrienden instalaciones dentro del territorio balear. Asimismo, la base imponible está conformada por el valor de los bienes patrimoniales, aplicándose un tipo de gravamen porcentual, alícuota, que fija el monto a cancelarse "en el lugar, forma y plazos que corresponda", [41] apegándose así al principio de territorialidad en lo relativo a la aplicación de

---

[40] Guervós, M. (2000). *El Impuesto Balear sobre Instalaciones que Inciden en el Medio Ambiente*. Madrid: Jurídicas y Sociales S.A. (p. 23).

[41] Guervós. Op. cit., p. 23.

las leyes tributarias. En este caso, "dicho lugar es la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, ya que las instalaciones sujetas al impuesto y que inciden en el medio ambiente se encuentran situadas en dicha Comunidad". [42]

Refiriéndose a las instalaciones relacionadas con este impuesto, Guervós (2000) hizo el siguiente comentario [43]:

> "[...] son oleoductos, gasoductos, torretas de telecomunicaciones, los tanque para el almacenamiento de carburantes y combustibles sólidos, líquidos o gaseosos, así como las instalaciones destinadas al suministro y distribución de dichos carburantes (como por ejemplo gasolineras); las centrales de producción, transformación y suministro de energía eléctrica, etc. Todas estas instalaciones, utilizadas en las actividades a las que se refiere el impuesto, producen beneficios, riqueza a su propietario".

Otros tributos que protegen a la atmósfera, destacados por Jiménez (1998), [44] son:

a) Impuesto gallego sobre la contaminación atmosférica establecido por la Ley 12/1995, de diciembre, de Galicia.
b) Impuesto sobre el dióxido de carbono y la energía propuesto por la Directiva de 30 de junio de 1992 de la Unión Europea.

---

[42] Guervós. Op. cit., p. 23.

[43] Guervós. Op. cit., p. 32.

[44] Jiménez. Op. cit., pp. 258-273.

La experiencia tributaria en materia ambiental de España no se limita exclusivamente a los cánones aquí mencionados para la regulación administrativa de la atmósfera. Analizarlos en este trabajo desvirtuaría el objetivo del mismo. No obstante, las figuras tributarias elegidas son suficientes para representar a los distintos grupos de tributos destinados a fines similares.

Con relación al Impuesto gallego sobre la contaminación atmosférica establecido por la Ley 12/1995, de diciembre, de Galicia, aquí se grava las emisiones contaminantes. No obstante, desde el punto de vista doctrinal, algunos autores lo califican como un concepto impreciso de "dudosa manifestación de capacidad económica", pues según estos expertos, el legislador pudo haber elegido gravar *el empleo para usos industriales de substancias químicas* que mezclados durante el transcurso productivo ocasionaran la emisión de SO_2 o de NO_2 o de otros compuestos oxigenados a base de azufre o nitrógeno. [45]

Cabe señalarse que este es un impuesto parafiscal vinculado al resguardo y la protección de la atmósfera, pues en el artículo 4.1 de la Ley 12/1995, de 29 de diciembre, de Galicia, se señala que "los ingresos provenientes del impuesto sobre la contaminación atmosférica, deducidos

---

[45] Jiménez. Op. cit., p. 259.

los costos de gestión, se destinarán a financiar las actuaciones de la Comunidad en materia de protección medioambiental y conservación de los recursos naturales de Galicia".

El hecho imponible de este impuesto se establece en el artículo 6 de esta Ley, tomando como fundamento la emisión a la atmósfera de cualquiera de las siguientes sustancias: a) Dióxido de azufre o cualquier otro compuesto oxigenado de azufre; b) Dióxido de nitrógeno o cualquier otro compuesto oxigenado de nitrógeno. No obstante, en tal determinación del hecho imponible la manifestación de la capacidad económica es una limitante a la utilización extrafiscal de este tributo, pues no quedan expresamente establecidos los conceptos de titularidad del patrimonio, percepción de la renta, consumo de bienes y tráfico o circulación de la riqueza.

Con todo, este es un tributo incentivador que presenta un aspecto positivo, pues refleja los principios de protección fiscal del medio ambiente que incidirá en la reducción de emisión de sustancias tóxicas en los sectores industriales, aplicándose el principio "*quien contamina paga*".

El sujeto activo de este impuesto lo constituye la Conserjería de Economía y Hacienda de Galicia, la cual en armonía con el artículo 5 de esta

Ley, será responsable de las funciones de gestión, inspección y recaudación de dicho impuesto.

Los sujetos pasivos, son precisados por el artículo 7 de esta Ley, en calidad de contribuyentes, como las personas que sean titulares de las instalaciones o actividades que emitan las substancias contaminantes gravadas.

La base imponible será la suma de las cantidades emitidas de cada una de las substancias contaminantes vertidas hacia la atmósfera por un mismo foco emisor, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8.1 de dicha Ley. Puesto que el tipo de impositivo aplicable es una alícuota progresiva, dispuesta por la Ley mediante tres tarifas, la cuantificación se realizará de la siguiente manera [46]:

1. A aquellas emisiones comprendidas entre 0 y 1.000 toneladas anuales se aplicará un tipo cero (quedando, por lo tanto, al margen del gravamen todos los emisores menores, además de que se entiende que los grandes emisores están exentos por las primeras mil toneladas de sustancias contaminantes).

2. Cuando las emisiones abarquen desde 1.001 hasta 50.000 toneladas anuales se aplicará una tarifa de 5.000 pesetas por toneladas.

[46] Jiménez. Op. cit., pp. 262-263.

3. De 50.001 toneladas anuales en adelante será aplicable una tarifa de 5.500 pesetas por tonelada emitida

De la misma forma, la Ley señala que las tarifas 2 y 3 tienen pretensiones compensatorias y se admite la posibilidad de incluir una cuarta tarifa con carácter regulador y disuasorio de las emisiones gravadas.

El período impositivo con su correspondiente devengo será anualmente. Sin embargo, el devengo será instantáneo por coincidir con el momento de la emisión de cualquiera de las sustancias contaminantes gravadas (artículo 13).

Por lado, en lo relacionado con el Impuesto sobre el dióxido de carbono y la energía propuesto por la Directiva de 30 de junio de 1992 de la Unión Europea, este se promulgó como una estrategia para tratar de estabilizar las emisiones totales de dióxido de carbono, por ser uno de los compuestos químicos causantes del fenómeno del cambio climático. Concretamente, este es un impuesto indirecto por el hecho de que no grava manifestaciones inmediatas de riqueza, sino la puesta a consumo de combustibles contaminantes y productos energéticos. Asimismo, tiene un carácter extrafiscal, debido a que su fin principal no es la recaudación de recursos económicos, pues su función ecológica se centra en tratar de minimizar las concentraciones de dióxido de carbono junto con un manejo más discreto de la energía.

El hecho imponible está conformado por la extracción o fabricación e importación de determinados productos deletéreos dentro de la Unión Europea. El hecho imponible también incluye la utilización de los productos gravados en procesos metalúrgicos y de electrólisis.

Los sujetos activos son los Estados miembros de la Unión Europea, por ser estos los más indicados para establecer, gestionar y recaudar dicho impuesto.

Los sujetos pasivos son aquellas "personas que efectúen una *operación imponible" que guarde relación con el objetivo de este impuesto (artículo 6). Sin embargo, este criterio ha sido criticado por los especialistas* de la doctrina por resultar una impreciso. Queda claro que el *interés principal es que dicho impuesto lo pague quienquiera, pero que se pague, dejándose a cada Estado la interpretación subjetiva de este elemento. De esto se infiere, de manera lógica, que los sujetos pasivos son los contribuyentes que* efectúen la puesta a consumo de los productos gravados o sean objeto de una comprobación de pérdidas siempre y cuando sean estas personas quienes hubieran realizado el devengo del impuesto.

La base imponible para las emisiones del dióxido de carbono la constituye el volumen, en toneladas, de CO_2 emitido por combustión en presencia de un exceso de oxígeno. En cambio, para la energía será el

valor energético de los productos gravados medido en *gigajulios* (exceptuando las energías renovables). [47] En el caso de los hidrocarburos, la base imponible se expresa en litros (para el queroseno, diesel o gasolina) o en kilogramos/masa (para el fueloil, coque de petróleo y gases de petróleo).

Para los siguientes productos: Hullas, lignitos, turba, así como sus derivados, salvo el gas de altos hornos; gas natural; alcoholes etílicos y metílicos, si se utilizan como combustibles o carburantes para motores, el tipo aplicado era el siguiente: 9,37 *ecus* [48] por tonelada de CO_2 emitido por combustible en presencia de un exceso de oxígeno (cuando la base imponible sea la cantidad de CO_2 emitida) y 0,70 *ecus* por gigajulio de valor energético (cuando la base imponible sea para la energía).

---

[47] El prefijo *giga* significa '*mil millones de veces*'; matemáticamente se representa mediante la potencia de base decimal 10^9. Con nombres de unidades de medida forma el múltiplo correspondiente. Por lo tanto, un *gigajulio* está conformado por mil millones de *Julios*. (Un *Julio* es la unidad del Sistema Internacional, que equivale al trabajo o la energía producida por una fuerza de un *newton* cuyo punto de aplicación se desplaza un metro en la dirección de la fuerza. (Fuente: *Biblioteca de Consulta Microsoft Encarta 2004*).

[48] *ECU*, siglas de *European Currency Unit*, unidad de cuenta y de cambio de la Unión Europea (UE) creada en 1979 como parte del Sistema Monetario Europeo (*SME*) y que estuvo en vigor hasta el 1 de enero de 1999. En virtud del *Tratado de Maastricht*, firmado en 1991, se acordó que una moneda común debería sustituirlo en 1999. Durante la *Cumbre* que el *Consejo Europeo* celebró en Madrid en diciembre de 1995, se decidió que dicha moneda única recibiría el nombre de *EURO*. (Fuente: *Biblioteca de Consulta Microsoft Encarta 2004*).

Debe subrayarse que para los hidrocarburos, como la gasolina con o sin plomo, la base imponible era de 13,46 *ecus* por cada 1.000 litros; para el diesel y el gasóleo para calefacción era de 15,42 *ecus* por cada 1.000 litros; para el queroseno y los carburorreactores, 14,40 *ecus* por cada 1.000 litros; para el fueloil, 17,21 *ecus* por cada 1.000 Kg/masa; para el coque de petróleo, 15,36 *ecus* por 1.000 Kg/masa, y para los gases de petróleo licuado, 0,39 *ecus* por gigajulio.

F. EXPERIENCIA EN ALEMANIA

En Alemania, existen tributos de índole ambiental, similares a la figura del IBIIMA [49] establecido en España. Guervós (2000) hizo referencia a uno de ellos, el cual se orienta hacia la conservación de bosques y de espacios naturales en donde se protege el paisaje y su entorno natural [50].

> "En Alemania, los tributos regionales por compensación de daños a la naturaleza. La legislación sobre el paisaje exige el pago de «compensaciones» por determinadas agresiones al paisaje. La normativa prevé en primer lugar que el causante del deterioro natural realice en otro lugar medidas compensatorias

[49] *IBIIMA*, es la abreviatura para el "*Impuesto Balear sobre Instalaciones que Inciden en el Medio Ambiente*".

[50] Guervós, M. (2000). *El Impuesto Balear sobre Instalaciones que Inciden en el Medio Ambiente*. Madrid: Jurídicas y Sociales S.A., (p. 59).

> de protección de la naturaleza o cuidado del paisaje, como la plantación de setos y árboles. Si esto no es posible o resulta insuficiente, algunas leyes prevén prestaciones pecuniarias que se designan como tributos compensatorios por daños a la naturaleza".

Igualmente, Guervós también mencionó al Tribunal Federal de lo Contencioso–Administrativo de Alemania, el cual ha brindado su total respaldo a esta manera de protección ambiental:

> "[...] calificando el tributo compensatorio de Baden–Württeemberg de «tributo especial con características propias» que respeta las exigencias constitucionales. Aunque esta resolución ha sido criticada por la doctrina, las críticas han producido pocos efectos prácticos, puesto que los detractores del impuesto no lo consideran inadmisible, sino que se limita a calificarlo de «tasa», discrepando por tanto de la naturaleza jurídica que le atribuye el Tribunal" (p. 59).

Guervós también destacó que:

> "En Alemania también existen figuras similares a la tasa francesa en varios *Länder*. Son tributos compensatorios de daños a la naturaleza establecidos por algunos *Länder*, en función de la legislación sobre el paisaje y asumiendo una función supletoria de las compensaciones directas por parte de quienes sean responsables del deterioro natural. La normativa prevé en primer lugar que el causante del deterioro natural realice en otro lugar medidas compensatorias de protección de la naturaleza o cuidado del paisaje, como la plantación de setos y árboles. Así el *Land* de Baden–Württeemberg creó mediante la Ley Forestal de 10 de febrero de 1976, dos tributos: una tasa para la reforestación que grava las autorizaciones para realizar operaciones de deforestación y un impuesto sobre la conservación de bosques, que se exige en aquellos supuestos en los que no es posible la reforestación. El *Land* de Hesse, a

> través de su Ley de Protección de la Naturaleza y Conservación de la Tierra, de 19 de septiembre de 1980, también introdujo un impuesto muy similar a este último. La mayoría de los *Lander* alemanes han introducido tributos para la protección de la naturaleza y conservación de los bosques, así por ejemplo, el creado por el § 5 de la Ley para la Protección del Paisaje de Renania del Norte–Westfalia, de 26 de junio de 1980" (p. 61).

Al igual que la experiencia de España, en Alemania también coexisten otros tributos ambientales. Analizarlos todos sería una labor repetitiva.

G. EXPERIENCIA EN FRANCIA

La experiencia en Francia en materia tributaria del ambiente es análoga a la de España. Guervós se refirió a esta figura como un antecedente próximo al IBIIMA, refiriéndose a la tasa y el canon sobre instalaciones clasificadas en ese país como «*Taxe sur les installations classées*», destacando que esta figura:

> "Establecida en la Ley 76–663, de 19 de julio de 1976, puede ser considerada como un antecedente del IBIIMA por razón de la materia. Consiste en una tasa única que se aplica sobre las instalaciones industriales clasificadas en el momento de su autorización y un canon anual que se percibe sobre algunas de dichas instalaciones en razón de riesgos particulares que hacen correr al ambiente (establecimientos peligrosos, insalubres o que perturben el medio ambiente). Las instalaciones clasificadas a las que se refiere este tributo francés aparecen

> recogidas en un Decreto de 20 de mayo de 1953, modificado por los Decretos 93–1412, de 29 de diciembre de 1993 [...], y 94–485, de 9 de junio de 1994 [...]. Esta se le aplica un coeficiente multiplicador comprendido entre 1 y 10, según la naturaleza y la importancia de la actividad. Tanto el canon como la tasa son deducibles en el Impuesto sobre Sociedades y en el Impuesto sobre la Renta" (p. 58).

En Francia también está establecida la «*Taxe sur le stockage des déchets ménagers et assimilés*», creado por la Ley 92–646, de 13 de julio de 1992, y desarrollado por el Decreto 93–169, de 5 de febrero de 1993. Sobre esta tasa Guervós acotó que [51]:

> "Hasta el 30 de junio del 2002, todos los titulares de instalaciones de almacenamiento de este tipo de residuos están obligados a pagar una tasa de 20 francos por cada tonelada de residuos recibida. A través del encarecimiento del almacenamiento, este tributo persigue incentivar la puesta en marcha de procedimientos de reciclaje o incineración de tales residuos".

Otro tributo para la conservación de bosques y de espacios naturales es la Tasa departamental francesa de espacios naturales sensibles («*Taxe départemental des espaces naturels sensibles*»), la cual [52]:

> "Tiene su origen en la tasa departamental de espacios verdes creada por la Ley 76–1285, de 31 de diciembre de 1976, de reforma de la legislación urbanística, y se halla regulada por una Ley de 18 de julio de 1985, en aplicación del Art. L 442–1 del Código Urbanístico, otorgando competencia a los

[51] *Ibíd.*, p. 58.

[52] *Ibíd.*, pp. 59-60.

> departamentos para elaborar y poner en práctica una política de gestión y protección de parajes y espacios naturales sensibles. Esta tasa, cuya aplicación esta limitada a aquellos departamentos cuyo Consejo General así lo decida, grava todo tipo de construcciones, reconstrucciones y ampliaciones de edificios, con la excepción de las construcciones de uso agrícola, los edificios destinados a servicios públicos o de utilidad pública, los clasificados como monumentos históricos y los destruidos por siniestro, que se hallan exentos. La base imponible de este tributo departamental está constituida por el valor del conjunto de la construcción. Para determinar la cuota se aplicará sobre dicho valor un tipo de gravamen que será fijado por cada Consejo General, con un límite máximo del 2 por 100".

De lo anterior se infiere que es factible analizar la procedencia de un impuesto a la actividad económica contaminante del medio ambiente, especialmente centrado en la contaminación atmosférica que se produce debido a las emisiones tóxicas del parque industrial de Ciudad Guayana.

Para lograr este objetivo, se pueden emplear diversos métodos jurídicos, que se fundamenten en las pautas establecidas por la doctrina del Derecho Positivo vigente y del Derecho Comparado. De este modo, se contará con suficientes datos lógicos, históricos, sistemáticos y teleológicos, que se apeguen a los principios constitucionales, tanto de Venezuela como de los países en los cuales se recurre a esta figura tributaria para controlar las actividades económicas contaminantes de la atmósfera.

CAPÍTULO II

EL CARÁCTER TRIBUTARIO DEL IMPUESTO A LA ACTIVIDAD CONTAMINANTE

Es apropiado que se evalúe el carácter tributario del impuesto a la actividad económica contaminante del medio ambiente, en especial de la atmósfera de Ciudad Guayana, pues está demostrado que el parque industrial de esta zona emite hacia esta delicada capa muchos subproductos que la deterioran, incidiendo negativamente en la salud de los habitantes de esta región.

Antes de analizar esta propuesta, es oportuno que se dé una definición sobre los tributos. Según Plazas (2000), los tributos constituyen

> "prestaciones pecuniariamente valuables que el Estado, o una Comunidad Supranacional, exige, en ejercicio de su poder de imperio y en virtud o a través de una ley, o de una decisión del órgano comunitario competente, para cubrir los gastos e inversiones que le demanda el cumplimiento de sus fines". [53]

[53] Plazas, M. (2000). *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*. Bogotá: Editorial Temis, S.A., (pp. 572-573).

Para Jarach (1969), el tributo es un recurso que el Estado obtiene por medio de la coerción que nace de su poder de imperio. [54]

Al analizar ésta y otras definiciones dadas por la doctrina para el concepto de tributo, se podrá observar que, básicamente, existen cinco características comunes: 1) Constituyen una prestación patrimonial obligatoria y coactiva, 2) son establecidos mediante ley, 3) son destinados a la cobertura genérica del gasto público, 4) se fundamentan en el principio de capacidad económica, y, 5) no constituyen la sanción de un ilícito.

Señalados estos factores que caracterizan jurídicamente al tributo, seguidamente se verificará si la figura del impuesto ambiental sugerido para evaluar su procedencia en Ciudad Guayana es factible:

1. Constituyen una prestación patrimonial obligatoria y coactiva.
2. Son establecidos mediante ley.
3. Son destinados a la cobertura genérica del gasto público.
4. Se fundamentan en el principio de capacidad económica.
5. No constituyen la sanción de un ilícito.

---

[54] Jarach, D. (1969). *Curso Superior de Derecho Tributario*. Buenos Aires: Liceo Profesional CIMA., (p. 10).

1. Constituyen una prestación patrimonial obligatoria y coactiva.

Puesto que los tributos son exigidos por el Estado u otro organismo público, estos generan prestaciones patrimoniales, a favor de un ente público. El contribuyente queda obligado a pagarlo.

En la propuesta de este trabajo, la procedencia de un impuesto a la actividad económica contaminante del medio ambiente, referido a la contaminación atmosférica en el parque industrial de Ciudad Guayana, el contribuyente estará obligado al pago de prestaciones pecuniariamente valuables a un organismo competente que sea facultado a través de una ley o de una decisión del órgano juridiscional correspondiente, con la finalidad de cubrir los gastos e inversiones que se demande para el cumplimiento de sus fines.

En este caso, el contribuyente por ser propietario o poseedor de ciertos elementos patrimoniales destinados a una actividad económica que incide negativamente sobre la atmósfera y, por ende, sobre los habitantes de la región, tendrá que sujetarse a la decisión tomada por el organismo de recaudación, de pagar en términos monetarios, la correspondiente prestación patrimonial con carácter obligatorio y coactivo.

Tales tributos se podrán exigir sin contraprestación alguna, en el sentido de que no existe vinculación a actividad administrativa alguna.

Siendo que el ente público recaudador del tributo no se obliga a nada a cambio del pago del impuesto, al menos jurídicamente, ya que la recaudación se destinará a un fin específico, pues es un impuesto dirigido a compensar los costos derivados de determinadas acciones contaminantes del medio ambiente en el territorio de Ciudad Guayana, haciendo recaer el peso del gravamen sobre aquellos agentes económicos que, a través de instalaciones y actos determinados, alteran el equilibrio natural, en tanto que dichas actuaciones benefician sólo a ellos y, en cambio, repercuten en el conjunto del grupo social que se ve en la obligación de soportar sus efectos externos.

Por consiguiente, el impuesto a la actividad económica contaminante presenta un carácter tributario, en virtud de que los tributos son prestaciones pecuniarias que el Estado en paralelo con otros entes públicos podrá exigir en virtud de su autoridad superior. Asimismo, también estarán en capacidad de determinar la cantidad a pagar, el lugar, la forma y los plazos que correspondan, siempre y cuando se respeten los principios generales del derecho tributario (Legalidad, Generalidad, Igualdad, Progresividad, No Confiscatoriedad, No Retroactividad, Justicia Tributaria e Impuesto Pagadero en Servicio Personal).

A. NORMATIVA CONSTITUCIONAL Y LEGAL SOBRE LOS IMPUESTOS AMBIENTALES EN VENEZUELA

En el caso de *Venezuela*, también existe un cuerpo de leyes orientadas a la protección del medio ambiente. Refiriéndose a los incipientes intentos que se han hecho para salvaguardar y proteger el ecosistema y su entorno ecológico, De los Ríos señaló: [55]

> "... La norma más antigua que hemos encontrado es la Ordenanza del Cabildo de Caracas del 29 de abril de 1594, que prohibía que el agua de las tenerías fuera devuelta a las asequías, so pena de una multa de diez pesos oro y la eliminación de las tenerías a costa del responsable, a destacar no solo por la fecha sino por el tipo de sanción. Y hace más de 200 años El Libertador Simón Bolívar promulgó una serie de decretos conservacionistas. No obstante, el soporte jurídico de la lucha contra el deterioro del entorno era disperso y lagunoso" (p. 28).

De igual forma, en la Constitución de la República de Venezuela de 1961 (C.R.V.), en su preámbulo se declaró que entre sus objetivos estaba [56]:

> "... mantener la independencia y la integridad territorial de la Nación... amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social, lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la

---

[55] De los Ríos, I. (1994). *Derecho del Ambiente: Especial referencia a las disposiciones penales.* (2ª. ed.). Caracas: Autor.

[56] Constitución de la República de Venezuela. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* Nº 662 (Extraordinario), Enero 23 de 1961.

> justicia social, y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre; mantener la igualdad social y jurídica... y conservar y acrecer el patrimonio moral e histórico de la Nación, forjado por el pueblo en sus luchas por la libertad y la justicia y por el pensamiento y la acción de los grandes servidores de la patria, cuya expresión más alta es Simón Bolívar, El Libertador".

De acuerdo con este punto de vista, la C.R.V., nuestra Carta Magna, estaba promocionando el bienestar de las personas y de la Nación en general. Son derechos inherentes al ser humano derivados del orden natural. ¿Quién negaría que estos incluyen garantías tales como respirar aire puro, disponer de agua potable para el consumo, ocupar el espacio vital, ser protegidos contra riesgos y peligros de daños que puedan ocurrir debido a que otras personas arruinan nuestro entorno ecológico?

En los siguientes artículos de la C.R.V. de 1961 se pueden observar algunos principios orientados hacia un Derecho Ambiental Integral:

> Artículo 7: "... La soberanía, autoridad y vigilancia sobre el mar territorial, la zona marítima contigua, la plataforma continental y el espacio aéreo, así como el dominio y explotación de los bienes y recursos en ellos contenidos, se ejercerán en la extensión y condiciones que determine la ley".
>
> Artículo 43: "Todos tienen derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social".
>
> Artículo 50: "La enunciación de los derechos y garantías contenidas en esta Constitución no deben entender como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella...".

En esta misma Carta Magna existen derechos que consagran la protección de la salud, defensa de los recursos naturales y los beneficios colectivos de los venezolanos. De esta forma, se establece la competencia de los organismos responsables de resguardar los intereses generales de la República. Citemos algunos ejemplos:

> Artículo 76: "Todos tiene derecho a la protección de la salud. Las autoridades velarán por el mantenimiento de la salud pública y proveerán los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos. Todos están obligados a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro de los límites impuestos por el respeto a la persona humana".
>
> Artículo 106: "El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos".

Por otra parte, en la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (C.R.B.V.), [57] se siguen proclamando principios innovadores que garantizan las libertades y derechos que tienen los venezolanos de poder disfrutar de un sano entorno ecológico. Como una muestra de esto se pueden citar los siguientes artículos:

> Artículo 112: "Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las

---

[57] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* Nº 36.860, Diciembre 30 de 1999.

En esta misma Carta Magna existen derechos que consagran la protección de la salud, defensa de los recursos naturales y los beneficios colectivos de los venezolanos. De esta forma, se establece la competencia de los organismos responsables de resguardar los intereses generales de la República. Citemos algunos ejemplos:

> Artículo 76: "Todos tiene derecho a la protección de la salud. Las autoridades velarán por el mantenimiento de la salud pública y proveerán los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos. Todos están obligados a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro de los límites impuestos por el respeto a la persona humana".
>
> Artículo 106: "El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos".

Por otra parte, en la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (C.R.B.V.), [57] se siguen proclamando principios innovadores que garantizan las libertades y derechos que tienen los venezolanos de poder disfrutar de un sano entorno ecológico. Como una muestra de esto se pueden citar los siguientes artículos:

> Artículo 112: "Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las

---

[57] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* Nº 36.860, Diciembre 30 de 1999.

leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, *protección del ambiente* u otras de interés social...".

Artículo 127: "Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica... Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley".

Artículo 129: "Todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio cultural. El Estado impedirá la entrada al país de desechos tóxicos y peligrosos, así como la fabricación y uso de armas nucleares, químicas y biológicas. Una ley especial regulará el uso, manejo, transporte y almacenamiento de las sustancias tóxicas y peligrosas...".

Como se observa en estos preceptos, el Estado es quien debe asumir la responsabilidad de salvaguardar al medio ambiente. Por esta razón, se han promulgado varias leyes para tratar de lograr este objetivo.

Una de estas es la Ley Orgánica del Ambiente (L.O.A.), [58] la cual posee suficiente jerarquía para cumplir este propósito. En el Artículo 1 se destaca el objeto de esta Ley, al "establecer dentro de la política del

[58] Ley Orgánica del Ambiente. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*. Nº . Junio 7 de 1976.

desarrollo integral de la Nación, los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida". Igualmente, en el Artículo 3, en su primer parágrafo, se muestra que la L.O.A. comprende: "La ordenación territorial, y la planificación de los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento y desconcentración económica, en función de los valores del ambiente".

Igualmente, en el parágrafo cuarto del tercer Artículo se prohíben las actividades degradantes del ambiente. A la par, en el parágrafo quinto se recalca que esta también abarca el "control, reducción o eliminación de factores, procesos o componentes del ambiente que sean o puedan ocasionar perjuicios a la vida del hombre y de los demás seres". Por otro lado, en el octavo parágrafo se extiende su alcance al incluir el "fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con el ambiente". Por ultimo, en el parágrafo 11 se indica que ésta contempla la creación de "cualesquiera otras actividades que se consideren necesarias al logro del objeto de esta Ley".

Muchas industrias en Venezuela están deteriorando el entorno ecológico, incluido el medio ambiente de trabajo. Las consecuencias no solo afectan a las personas que viven en los sectores aledaños sino también a los propios trabajadores. Por esta razón se creó la Ley Orgánica de Prevención Condiciones y Medio Ambiente de trabajo (L.O.P.C.M.A.T.), promulgada el

18 de julio de 1986, en la Gaceta Oficial Nº 3.850. Dentro de sus disposiciones generales, el objeto de esta es el siguiente[59]:

> Artículo 1: "El objeto de la presente Ley es garantizar a los trabajadores, permanentes y ocasionales, condiciones de seguridad, salud y bienestar, en un medio ambiente de trabajo adecuado y propicio para el ejercicio de sus facultades físicas y mentales".

Asimismo, la L.O.P.C.M.A.T. también prevé la aplicación de sanciones que van desde castigos con penas de prisión hasta el pago de indemnizaciones equivalentes en términos monetarios.[60]

Otro instrumento jurídico que se ha creado con la finalidad de proteger el entorno ecológico es la Ley Penal del Ambiente (L.P.A.). [61] El objeto de esta Ley se establece de la siguiente manera:

> Artículo 1: "La presente Ley tiene por objeto tipificar como delitos aquellos hechos que violen las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, y establece las sanciones penales correspondientes. Así mismo, determina las medidas precautelativas, de restitución y de reparación a que haya lugar."

---

[59] Ley Orgánica de Prevención Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. (1986). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*. Nº 3.850 (Extraordinario). Julio 18 de 1986.

[60] Véase el Art. 33.

[61] Ley Penal del Ambiente. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*. Nº 4.358 (Extraordinario). Enero 3 de 1992.

Otra herramienta legal relacionada con el medioambiente es la Ley Forestal de Suelos y de Aguas (L.F.S.A.). [62] El alcance de esta Ley se declara de manera sencilla en su primer artículo:

> Artículo 1: "La presente Ley regirá la conservación, fomento y aprovechamiento de los recursos naturales que en ella se determinan y los productos que de ellos se derivan".

La L.F.S.A. también contiene disposiciones fiscales en sus Artículos 100 a 108 inclusive. Es de particular interés el siguiente:

> Artículo 100: "Todo procedimiento administrativo que se instaure conforme a esta Ley o su Reglamento, y que implique el pago previo de algún impuesto, tasa u otra contribución no podrá iniciarse sin acreditar, mediante la presentación del comprobante respectivo, la realización del referido pago".

Otro instrumento legal que existe es la Ley de Diversidad Biológica (L.D.B.), [63] en sus disposiciones generales estipula que:

> Artículo 1: "Esta Ley tiene por objeto establecer los principios rectores para el conocimiento, la conservación y manejo sostenible de la diversidad biológica".
>
> Artículo 6: "La conservación de la diversidad biológica incorporará, la prevención y la mitigación del daño ambiental, así como la reparación del daño existente".

---

[62] Ley Forestal de Suelos y de Aguas. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela.* Nº 1.004 (Extraordinario). Enero 26 de 1966.

[63] Ley de Diversidad Biológica. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela.* Nº 4.780 (Extraordinario). Septiembre 12 de 1994.

Artículo 7: "Los costos de recuperación, restauración y compensación del deterioro de la diversidad biológica serán por cuenta del causante del daño".

De los preceptos anteriores se infiere que es factible crear nuevos mecanismos para controlar a los entes que contaminan al entorno ecológico. Sobre la base de estos criterios, podría establecerse la figura de un impuesto a la actividad económica contaminante del medio ambiente, referido particularmente a la contaminación atmosférica en el parque industrial de Ciudad Guayana.

Refiriéndose a esta opción, Jiménez (1998), sugirió que: "La implementación de tributos ecológicos diseñados de acuerdo a necesidades específicas puede adaptarse según el legislador lo desee a una u otra exigencia ecológica, incidiendo así de manera más directa en el fondo del problema".

B. PROBLEMAS DE LA CONTAMINACIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA

La política ecológica ha sido tradicionalmente objeto de las gestiones ambientales, en las que el Estado tiene una presencia significativa. Esta

intervención se fundamenta en el ejercicio de ciertas funciones administrativas a organismos especializados.

Estos organismos han utilizado diversos métodos, principalmente basados en medidas represivas, lo que ha redundado en insatisfacciones. Por ello, es que se han adoptado varios instrumentos para la corrección de los daños causados por las actividades contaminantes. No obstante, a partir de la década de los años setenta las políticas tributarias han variado en los países desarrollados instrumentando métodos menos represivos con el aliciente de los incentivos fiscales. El objetivo de tales cambios es marchar hacia políticas fiscales más eficaces con una planificación que persigue, además de las recaudaciones naturales, la protección del medio ambiente.

Para solventar esta problemática, el Derecho Tributario juega un rol preponderante en relación con la aplicación del instituto jurídico del tributo como instrumento corrector, partiendo de las condiciones técnicas y constitucionales que acompañan a dicho instituto y que le otorgan la legalidad necesaria para actuar con eficacia y precisión.

Por una parte, la utilización del sistema tributario para la protección del medio ambiente se enfrenta a los problemas de la extrafiscalidad, es decir del empleo del tributo para fines distintos del recaudatorio, cuestión que ha

sido siempre debatida. Aún cuando el empleo de la extrafiscalidad está admitida en los sistemas tributarios de algunos países.

C. LA INTRODUCCIÓN DEL ELEMENTO ECOLÓGICO EN EL SISTEMA TRIBUTARIO

Con relación al establecimiento de un sistema tributario protector del medio ambiente fundamentado en figuras impositivas ecológicas, Jiménez (1998), hizo referencia al sector de la doctrina tributaria, admitiendo que "no solo hay que desarrollar específicamente la *función tributaria ambiental*, sino que sería un error no desplegar la *función ambiental tributaria*". Seguidamente, añadió que:

> "Esta expresión se basa en la idea, no ya de la creación de tributos con abierta finalidad ambiental, sino en la introducción del llamado «elemento ecológico» (consistente en el fin mediato de protección del medio ambiente) en la estructura de los distintos tributos que componen un determinado sistema tributario". [64]

De esto se infiere que la figura del un impuesto ecológico no debe delimitarse exclusivamente a la recaudación de una determinada cantidad de

---

[64] Jiménez. Op. cit., p. 110. Confróntese con Rosembuj T. *Tributos Ambientales, p. 4.*

dinero sino que, adicionalmente, debe fundamentarse en la creación de alternativas que tiendan a la protección del entorno ecológico. En otras palabras, es fundamental que el legislador persiga fines de protección ambiental que priven sobre la mera recaudación de índole pecuniaria.

La introducción del elemento ecológico en el sistema tributario es relevante para el análisis jurídico, pues tal interés ecológico conlleva cierta modificación en favor de los bienes ambientales de uno o más elementos tributarios, como son el hecho imponible y el tipo de impuesto.

También se pueden emplear elementos desgravatorios, tal como el *Impuesto sobre Sociedades* que se implementó en España, el cual incluía las instalaciones anticontaminantes de tratamiento de fluidos (aire, agua, etc.), y que se fijaron en un porcentaje del 15% durante un período de 14 años. Este tipo de impuesto constituye una de las técnicas desgravatorias que se utilizan como medios para integrar el elemento ambiental en el sistema tributario que, a su vez, permiten amortizar los bienes destinados a proteger el medio ambiente. [65] Todas estas técnicas pudiesen motivar a los empresarios a utilizar "tecnologías limpias" que protejan al medio ambiente.

---

[65] Jiménez. Op. cit., p. 110. *Cfr.* con Rosembuj T. *Tributos Ambientales, p. 4.*

D. DILEMA ENTRE LOS INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS Y LOS TRIBUTOS AMBIENTALES

En la doctrina tributaria, tanto los instrumentos administrativos como los tributos ambientales tienen sus ventajas y sus desventajas. Por lo tanto, se requiere de cierta medida de sensatez para hacer la respectiva escogencia entre ellos, pues teóricamente ninguno de ellos funciona de manera perfecta, tal como pensaban sus diseñadores. Por consiguiente, es pertinente que se analice este dilema partiendo principalmente de los tributos ambientales y no de los controles directos implícitos en los instrumentos administrativos. En otras palabras, objetivamente se destacarán los aspectos positivos de los tributos sin desestimar sus desventajas o debilidades.

Generalmente, las políticas ambientales se han fundamentado de manera tradicional en el uso de los instrumentos administrativos, predominando en ellas el *imperium* del Estado y sus organismos, con un marcado carácter ordenador y represor en sus contenidos. (Véase en el primer capítulo de este Trabajo el encabezado "***LOS MECANISMOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL***", páginas 17-32).

Los ***tributos*** se destacan por las siguientes ventajas: [66]

---

[66] Jiménez. Op. cit., p. 64.

- Equidad hacia los agentes económicos, ya que los tributos no imponen acciones concretas como disminuir los efectos de la contaminación.

- Toman en cuenta que no todas las personas que se sitúen en el supuesto de hecho tendrán las mismas facilidades para reducir la contaminación, pues esto depende de circunstancias propias de cada caso, las cuales pueden llegar a ser muy variadas.

- Permiten al agente contaminador elegir la vía que más le convenga (*v.g.* invertir en insumos «*limpios*» y pagar menos impuestos o seguir utilizando la materia prima contaminante y pagar más impuestos, pero con un mayor margen de utilidades).

- Incitación o incentivo a la investigación y utilización de todo tipo de alternativas que propicien un menor daño al medio ambiente, ya sea traducido en inversión en nueva maquinaria, cambio de combustible, cambios de materias primas, capacitación y adiestramiento, etc.

- Los tributos aprovechan para su gestión las instituciones y personal de las Administraciones fiscales.

- Evitan la rigidez, burocratización y despilfarro de recursos humanos y materiales, con las consecuentes ventajas para los presupuestos públicos.

No obstante, los ***tributos*** presentan las siguientes desventajas: [67]

- Incertidumbre sobre la magnitud de sus efectos, ya que al establecer un tributo es difícil conocer con certeza la respuesta de los contaminadores, y si también alcanzarán los objetivos ambientales propuestos.

- A los técnicos tributarios se les dificulta fijar con precisión el correcto tipo de impositivo que refleje de manera efectiva el costo social que se trata de internalizar.

- En situaciones de emergencia que deberían resolverse a corto plazo, se carece de la eficacia que en la misma situación tendría la normativa administrativa.

Con relación a las desventajas de los ***instrumentos administrativos***, se puede notar que éstos, por el hecho de provenir de las políticas ambientales del Estado como imperio, en su mayoría son:

- *Represivas* en sus contenidos, al prohibir actividades, limitar derechos, sancionar conductas, homologar productos, etc.

- Están marcados por *regulaciones* imperativas que siempre deben cumplirse, sin admitir alternativas.

- Requieren de un control estricto de un sinnúmero de potenciales agentes contaminantes.

---

[67] Jiménez. Op. cit., pp. 65-66.

- Cuentan con una pluralidad de situaciones que se desarrollan a lo largo de un determinado territorio, lo que les dificulta llevar un control efectivo de esas situaciones.
- Se caracterizan por la rigidez, burocratización y despilfarro de recursos humanos y materiales.
- Carecen casi totalmente de eficacia, ya que si la normativa existente se aplicase, la contaminación se reduciría considerablemente hasta casi desaparecer, por la sencilla razón de que la mayoría de las industrias contaminantes tendrían que cerrar sus instalaciones al no cumplir con las exigencias que señalan la leyes con contenido ambientalista.

Por supuesto, los ***instrumentos administrativos*** también poseen ciertas ventajas:

- Permiten llevar controles directos de determinadas situaciones medioambientales.
- Crean conciencia en las personas sobre la problemática del medio ambiente, coaccionándolos para que no lo dañen.
- Sirven como instrumentos de apoyo a las políticas ambientales de cada Estado.

Todo lo anterior denota que existe un claro *dilema* entre los instrumentos administrativos y los tributos ambientales. Sin embargo, este se podría minimizar y hasta evitar si no se desligasen estos instrumentos. Tal

vez sea necesario establecer sistemas mixtos, en que ambos tipos de políticas se complementen, solución en la que coincide la doctrina jurídica y económica. No obstante, también convendría establecer ciertas reformas para algunas leyes cuyos contenidos y alcances no son ni aplicativos ni pertinentes para esta época.

CAPÍTULO III

CONFIGURACIÓN DE LOS ASPECTOS DEL HECHO IMPONIBLE EN LOS TRIBUTOS AMBIENTALES. LÍMITES Y CONDICIONES PARA SU APLICACIÓN

En Derecho Tributario, el elemento fundamental del impuesto y, en consecuencia, de la relación jurídico-tributaria es el presupuesto fáctico determinante de la carga fiscal. Tal presupuesto recibe en la doctrina diversas denominaciones, tales como "*hecho gravado*", "*hecho generador*", "*hecho impuesto*" y "*hecho imponible*". Jarach (1982), lo define como: [68]

> "La obligación tributaria en general, desde el punto de vista jurídico, es una relación jurídica *ex lege*, en virtud de la cual una persona (sujeto pasivo principal, contribuyente o responsable), está obligada hacia el Estado u otra entidad pública, al pago de una suma de dinero, en cuanto se verifique el presupuesto de hecho determinado por la ley" (p. 73).

En esta apreciación se observa la existencia de uno de los elementos más importantes de la relación jurídica tributaria sustancial: el *hecho imponible*. Jarach también subrayó que: "Por voluntad de la ley la obligación del contribuyente y la pretensión correlativa del Fisco se hacen depender del

[68] Jarach, D. (1982). *El Hecho Imponible: Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo*. (3ª. ed.) Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

verificarse de un *hecho jurídico*, el titulado presupuesto legal del tributo, o *hecho imponible*" (p. 73).

Adicionalmente, Jarach (1982), [69] resaltó la participación del Estado, como parte esencial en la configuración del hecho imponible al mencionar que:

> "[...] el criterio de distinción entre obligación tributaria y obligación contractual (que da lugar a una entrada privada del Estado), basado sobre la función de la voluntad privada en la creación de la obligación, a saber, función de simple presupuesto de hecho o, más bien, de elemento de un acuerdo de voluntad entre administración e individuo, puede, en principio, ser aceptado únicamente si no se admite la figura del titulado contrato de derecho público" (p. 75).

Por otro lado, Plazas (2000) hizo ver que:

> "[...] el «hecho imponible» es «hecho gravado» mediante la ocurrencia del «hecho generador». El estudio del concepto «hecho gravado» implica, en primer término, ubicarlo en relación con la noción general del «hecho jurídico» [...] Por ende, el «hecho jurídico» comprende no solo los sucesos ajenos a la voluntad humana sino también los acontecimientos generados como consecuencia de la conducta del hombre [...]". [70]

---

[69] Jarach. Op. cit., pp. 73-82.

[70] Plazas, M. (2000). *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*. Bogotá: Editorial Temis, S.A., (p. 699).

Asimismo, Plazas (2000), también agregó que este es "el hecho económico considerado por la ley sustancial como parte del elemento fáctico de la obligación tributaria. Su verificación por intermedio del hecho generador imputable a determinado sujeto, causa materialmente la obligación" (p. 700).

En Venezuela, esta obligación tributaria se menciona en el Título II del Código Orgánico Tributario (C.O.T.), [71] en donde se establece que:

> "La obligación tributaria surge entre el Estado, en las distintas expresiones del Poder Público, y los sujetos pasivos, en cuanto ocurra el presupuesto de hecho previsto en la ley. La obligación tributaria constituye un vínculo de carácter personal, aunque su cumplimiento se asegure mediante garantía real o con privilegios especiales". [72]

Es preciso enfatizar que, en la configuración del hecho imponible de los tributos ambientales, existe la necesidad de señalar sus límites y condiciones para su aplicación. Lo anterior implica tener que establecer una delimitación jurídica del medio ambiente y sus fundamentos de protección. Consecuentemente, esto debe llevar al planteamiento de la estructura de los tributos ambientales, la determinación del hecho imponible, incluidas las dificultades que pudiesen presentarse en la configuración de este último, así como también de la determinación de los sujetos de la relación jurídico-

---

[71] Código Orgánico Tributario. (2001). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* Nº 37.305. Octubre 17 de 2001.

[72] Véase el Art. 13 del C.O.T.

tributaria conjuntamente con las diversas clasificaciones de las figuras tributarias ambientales.

A. DELIMITACIÓN JURÍDICA DEL MEDIO AMBIENTE Y SUS FUNDAMENTOS DE PROTECCIÓN

Con respecto a la delimitación jurídica del medio ambiente y sus fundamentos de protección, debe quedar claro que se debe establecer un concepto de aceptación general que delimite jurídicamente al medio ambiente. Así lo vio Jiménez (1998), quien expresó que: "[...] si perseguimos la protección del medio ambiente a través de la vía que sea (en nuestro caso, mediante la aplicación de tributos), debemos acordar cuál será estrictamente el objeto de tal protección".[73]

Aunque el concepto «medio ambiente» se encuentra compuesto por términos redundantes, esto no impide que sea aceptado ampliamente, sobre todo por su repetido uso y por ser ya una costumbre asumida por la mayoría de las legislaciones y gran parte por la doctrina tributaria. Por citar un ejemplo, en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia se

---

[73] Jiménez, J. (1998). *El Tributo como Instrumento de Protección Ambiental*. Granada: Comares, S.L. (p. 9).

define el «medio» como «el conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una persona o grupo humano»; mientras que el «ambiente», por su parte, «comprende las condiciones o circunstancias de un lugar que parecen favorables o no para las personas, animales o cosas que en él están». [74]

Desde el punto de vista jurídico, estos conceptos dicen muy poco acerca de la consolidación legal o constitucional con que debe tratarse el término «medio ambiente». Por consiguiente, para aclarar esta situación, será preciso delimitar dos acepciones que se contraponen: la *interpretación* constitucional y el *concepto* constitucional. En las Constituciones, por lo general, no aparece un concepto o definición del «medio ambiente». No obstante, es posible atender a la interpretación constitucional, siguiendo los criterios jurisprudenciales y los lineamientos trazados en algunas investigaciones doctrinales realizadas en la materia, o por las pautas encontradas a través del Derecho Comparado.

Por ejemplo, en la Constitución española, el apartado 1 del artículo 45 establece que: "Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente

---

[74] Citado por Jiménez. Op. cit., p. 11.

adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo".[75]

Sin embargo, este precepto constitucional no define satisfactoriamente la materia que regula. En otras palabras, no define específicamente qué es el «medio ambiente». Con todo, en España se sobreentiende que el término describe al «medio ambiente» en su significación más amplia implicando otras connotaciones que incluyen el contexto de la vida humana y animal, así como también de los elementos naturales, culturales y artificiales. Por lo tanto, la interpretación jurídica sostiene la necesidad de disfrutar de los beneficios del «medio ambiente» asociándola conjuntamente con la obligación de protegerlo y preservarlo.

Con relación a los criterios jurisprudenciales, en Venezuela no se citan casos sobre la interpretación del concepto «medio ambiente». Empero, sí han aparecido varias leyes con contenidos orientados hacia la protección del medio ambiente (Véase el Anexo acerca del *Régimen Venezolano de Legislación Ambiental*).

De la misma forma, se han publicado diversas opiniones acerca de la doctrina de acuerdo con los elementos integrantes del «medio ambiente» en

---

[75] Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado* de 29 de Diciembre de 1978.

relación con los ordenamientos jurídicos, que incluyen paisajes naturales y artificiales, lugares históricos, parques y bosques. A estos aspectos se suman el urbanismo y la defensa del suelo, del aire y de las aguas.

Retomando el caso de España, Domper (1992), citado por Jiménez (1998), hizo una clasificación que contempla a los aspectos y elementos circunscritos en las distintas definiciones doctrinales, de la siguiente manera [76]:

1.º Los que consideran incluidos los *recursos naturales*, ubicando entre éstos los recursos naturales renovables: aire, agua, suelo, flora y fauna (protección de la naturaleza en general y los espacios naturales específicamente) y los recursos naturales no renovables.

2.º Los que añaden *elementos artificiales*, creados por la acción del hombre, como el patrimonio histórico–artístico y demás aspectos o bienes culturales.

3.º Aquellos que introducen expresamente entre los elementos, aspectos de contenido diverso a los anteriores como el urbanismo y la ordenación del territorio.

4.º Los que incluyen el ruido y las vibraciones, los residuos, las radiaciones y las actividades clasificadas.

5.º Los que tienen como punto de referencia absoluto la vida humana y su entorno.

---

[76] Jiménez. Op. cit., p. 20. *Cfr.* Domper, F. (1992). *El Medio Ambiente y la Interpretación Administrativa en las Actividades Clasificadas* (p. 72 y ss.)

De acuerdo con esta clasificación, se observa que se incluyen prácticamente todas las corrientes delimitadoras. Igualmente, en la doctrina algunos autores han aportado diversas opiniones que contribuyen al esclarecimiento de la materia, las cuales abarcan definiciones «globalistas» y «reduccionistas». [77]

B. ESTRUCTURA DE LOS TRIBUTOS AMBIENTALES

Puesto que existen múltiples factores contaminantes que inciden sobre el medio ambiente, esto dificulta la posibilidad de adoptar una figura tributaria única con la capacidad de delimitar por sí misma la problemática ambiental. Ante esta disyuntiva, el Derecho tributario plantea dos alternativas: el sistema de tributos vigentes, y la creación de diferentes figuras tributarias que se proyecten hacia una defensa o salvaguarda del entorno ecológico.

Con respecto a la naturaleza jurídico-tributaria, los tributos ambientales son configurables de acuerdo a la estructura de cualquiera de

[77] Jiménez. Op. cit., pp. 21- 25.

las categorías tributarias que aparecen en los distintos códigos y leyes que regulan esta materia. Por ejemplo, en España se utiliza el artículo 26 de la LGT (Ley General Tributaria), en la cual se destacan los *impuestos*, las *tasas* y las *contribuciones especiales*.

Algunos tributos ecológicos se anuncian con diversas denominaciones como los *cánones* —vocablo sin un contenido preciso dentro de la terminología tributaria y que por lo mismo ha dado lugar a no pocas confusiones— o como la «contribución especial negativa».

De manera resumida, las tasas y contribuciones especiales son instrumentos tributarios apropiados para hacer recaer en el sujeto contaminante los costes provocados cuando las actividades realizadas por éste cuadran positivamente como presupuestos de hecho de tales figuras, como el caso de actividades o servicios llevados a cabo por una oficina de administración, la utilización o el aprovechamiento especial del dominio público o el beneficio adquirido por el sujeto pasivo como consecuencia de determinadas obras realizadas por la Administración.

Debe aclararse que, en presencia de una tasa o una contribución especial que se oriente hacia la protección ambiental no debe pasarse por alto la *función redistributiva* que acompaña y rige la creación de estas categorías jurídico-tributaria, lo que significa que dichos tributos cumplen un

rol de compensación por los gastos derivados de las acciones que el Estado debe acometer para lograr el cumplimiento de los fines de la política ambiental. No obstante, existen tasas y contribuciones especiales que cumplen una *función incentivadora* y no solo la recuperación de costos.

Igualmente, en el campo de la doctrina tributaria ambiental, también existe la figura del *impuesto*, el cual se ha clasificado como el tributo ambiental por antonomasia, debido a que abarca en un gran porcentaje las expectativas de la fiscalidad ambiental, como la facilidad para adaptarse a tal tarea sin omitir la función recaudatoria y la de incentivar hacia actitudes más respetuosas del entorno natural. Precisamente, la función incentivadora constituye el objetivo primordial de los tributos ambientales.

C. EL HECHO IMPONIBLE DE LOS TRIBUTOS AMBIENTALES

El hecho imponible constituye el elemento material de lo que la doctrina científica denomina situación de hecho o presupuesto de tributo. Corresponde al criterio discrecional del legislador realizar tal determinación del hecho imponible. De ahí que las leyes específicas de los tributos deban traducir con fidelidad, precisión y términos jurídicos unívocos los conceptos

elaborados por la ciencia de la Hacienda Pública en orden al objeto de las distintas clases de tributos. Cabe destacarse que al insertar en las leyes específicas las definiciones de los respectivos hechos imponibles se convierte el objeto de cada tributo en un concepto jurídico que habría de ser interpretado mediante los criterios ordinarios de la hermenéutica o de la exégesis de los juristas de esta materia.

En el caso de la contaminación de la atmósfera, existen tres criterios para analizar la intervención administrativa. Jiménez (1998), se refiere a ellos de la siguiente manera: [78]

a) Según su incidencia en las características de las emisiones o en la calidad del aire resultante (inmisión) o en ambas manifestaciones a la vez (como es caso de la legislación española).

b) En relación con los agentes contaminantes (SO_2, NO_2, CO_2, plomo, etc.).

c) En relación con los focos que la producen (industria, vehículos, hogares, etc.)

Combinando estos tres criterios, es posible determinar qué tipo de tributos serán los que graven la polución atmosférica. Lo anterior implica

[78] Jiménez. Op. cit., pp. 221-222.

señalar las características de las emisiones, como los agentes contaminantes emitidos o la determinación del foco productor de dichas emisiones.

En España, por ejemplo, existen dos tipos de tributos que protegen el aire: a) *Impuesto Gallego sobre la Contaminación Atmosférica establecido por la Ley 12/1995, de 29 de diciembre, de Galicia*; b) *Impuesto sobre el Dióxido de Carbono y la Energía propuesto por la Directiva de 30 de junio de 1992 de la Unión Europea*. [79]

En lo que tiene que ver con el *Impuesto Gallego sobre la Contaminación Atmosférica establecido por la Ley 12/1995, de 29 de diciembre, de Galicia*, el hecho imponible, según el artículo 6 de dicha Ley, la emisión a la atmósfera de cualquiera de las siguientes substancias: a) Dióxido de azufre o cualquier otro compuesto oxigenado de azufre; b) Dióxido de Nitrógeno o cualquier otro compuesto oxigenado de nitrógeno.

Sin embargo, en este caso, la manifestación de capacidad económica constituye un límite a la utilización extrafiscal del tributo, y es respetando dicho límite como el tributo extrafiscal puede ser diseñado para no infringir las exigencias del sistema jurídico.

La discusión se centra entonces en el «área gravable» que debe ocupar un tributo sin exceder dicho límite. Con respecto a este impuesto,

---

[79] Jiménez. Op. cit., pp. 258-273.

aunque el hecho imponible (emisión a la atmósfera de determinadas sustancias contaminantes) no representa en sí mismo titularidad de un patrimonio, no obtención de renta, ni consumo, ni circulación de riqueza; no es menos cierto que dicho acto gravado indica cierta existencia de capacidad económica indirecta en tanto que dichas emisiones contaminantes se derivan de un proceso de producción, lo cual no solo advierte la existencia de capacidad económica por el previo consumo de las materias transformadas, sino que indica además una capacidad económica potencial toda vez que tales emisiones son el resultado de un proceso industrial que devendrá en producción y potencialmente en utilidades económicas.

Tal capacidad potencial será suficiente al fundamentarse el impuesto en un fin protegido por la Constitución (la protección ambiental) siempre que el nivel de la carga tributaria respete las exigencias del principio de proporcionalidad.

Cabe subrayarse que el aspecto más positivo de la regulación estriba en la fidelidad con que la estructura del impuesto refleja los principios de la protección fiscal del medio ambiente, particularmente por ser un tributo *incentivador*, por propiciar la reducción de emisiones de sustancias tóxicas, así como por su relación con el principio «*quien contamina paga*», ya que de no ejecutarse las reducciones de contaminantes, el coste social derivado del uso industrial de dichas substancias y de la consecuente emisión de gases

contaminantes deberá ser cubierto por los responsables (y beneficiarios económicos) de los concretos actos degradantes de la atmósfera.

La base imponible de dicho impuesto constituye la suma de las cantidades emitidas de cada una de las substancias contaminantes vertidas al medio ambiente por un mismo foco emisor (Art. 8.1, Ley Gallega 12/1995).

Los métodos de determinación de la base imponible son los acostumbrados. Mediante estimación directa en los casos en que las instalaciones incorporen sistemas de medición de las cantidades de substancias contaminantes emitidas o en los demás casos, mediante estimación objetiva, deduciendo la cantidad de contaminantes emitidas por medio de indicadores objetivos vinculados a las actividades o procesos de producción de que se trate (Art. 10.1, Ley Gallega 12/1995).

Para aquellos casos en que fuese imposible la determinación de la base imponible a través de los medios ordinarios señalados con anterioridad, se aplicará el sistema de estimación indirecta (Art. 11, Ley Gallega 12/1995).

Por otra parte, en el caso del *Impuesto sobre el Dióxido de Carbono y la Energía propuesto por la Directiva de 30 de junio de 1992 de la Unión Europea*, el hecho imponible está constituido por la extracción o fabricación de determinados productos en el territorio de la Comunidad, o su importación a éste. La base imponible, por lo tanto, se sustenta en su cuota tributaria en

unos elementos cuantitativos. Se establece una base diferente para cada caso, según se trate de emisiones de dióxido de carbono (CO_2) o de las operaciones consustancias energéticas gravadas. Para las emisiones de dióxido de carbono la base imponible será el volumen, en toneladas del mismo emitido por combustión en presencia de un exceso de oxígeno, mientras que para la energía será el valor energético de los productos gravados medidos en gigajulios (exceptuando las energías renovables). [80]

En el caso de las empresas del sector industrial de Ciudad Guayana podría utilizarse unas técnicas similares para deteminar el hecho imponible.

D. DIFICULTADES EN LA CONFIGURACIÓN DEL HECHO IMPONIBLE DE LOS TRIBUTOS AMBIENTALES

Sea cual fuere la fuente o señal de riquezas (rentas, patrimonio o consumo), el elemento objetivo del hecho imponible no debe fundamentarse en un índice que mida la riqueza, como es la obtención de una renta o la titularidad de un patrimonio sino en uno que mida la actividad nociva para el medio ambiente como es la contaminación.

---

[80] Véase en el primer capítulo de este Trabajo el subtema "***EXPERIENCIA EN ESPAÑA***", en donde se explica más detalladamente este punto.

Tal configuración del hecho imponible se aparta de las posturas tradicionales, no así de la constitucionalidad, ya que el artículo 316 de la Constitución Nacional establece:

> "El sistema tributario **procurará** la justa distribución de las cargas públicas según la **capacidad económica** del o la contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y **la elevación del nivel de vida de la población**, y se sustentará para ello en un sistema eficiente para la recaudación de los tributos" (Subrayado nuestro).

Según la redacción del artículo inmediatamente citado, observamos que la norma constitucional no es taxativa al señalar como condición que los tributos atiendan obligatoriamente a la capacidad económica sino que, por el contrario, pueden asumir otros elementos tales como procurar la elevación del nivel de vida de la población. Que en nuestro caso den particular, encaja perfectamente en los tributos ambientales, los cuales tienen un carácter *sui generis*.

También se debe tomar en cuenta al establecer un tributo ambiental, que el Legislador debe ser cuidadoso de gravar una actividad contaminante del medio ambiente que además sea respetuosa de los límites mínimos (mínimo exento) y máximo (provisión de confiscatoriedad) que todo gravamen debe observar, coincidencia no siempre fácil de encontrar y que encuentra una íntima relación con la dificultad que a continuación se señala.

En cuanto a la determinación del hecho imponible y su relación con la efectiva degradación ambiental encontramos como dificultad que no se puede establecer el hecho imponible con la misma facilidad que los existentes en un impuesto al patrimonio, en un impuesto al consumo o en un impuesto a las rentas de tal manera, que una opción viable es la de articular impuestos que graven actividades efectivamente contaminantes, bien sobre la base de cantidades de emisiones tóxicas, por ejemplo en el caso de las empresas básicas de Guayana, por citar una de ellas C.V.G. Bauxilum, C. A., que procesa la bauxita para extraer la alúmina, siendo ésta la materia prima para la producción del aluminio primario.

En tal proceso de extracción de una tonelada de alúmina se producen desechos tóxicos, tales como el lodo rojo y la soda cáustica, elementos altamente contaminantes, los cuales en cierta cantidad y/o proporción son vertidos en la cuenca hidrográfica de los ríos Orinoco y Caroní, ocasionando un impacto negativo en dicho ecosistema. Esas sustancias contaminantes vertidas en los ríos se pueden cuantificar por la producción de toneladas de alúmina, lo cual serviría de base imponible a los efectos de la determinación de uno de los elementos del tributo ambiental.

Otro elemento a considerar es la política de incentivo hacia actitudes menos contaminantes a través de beneficios otorgados por el Estado en ejercicio de su potestad tributaria, con el objeto de impulsar a determinados

agentes económicos con el fin de que realicen ciertas actividades, en este caso orientadas a la utilización de "tecnologías limpias" en empresas con características altamente contaminantes.

Con relación al principio de igualdad tributaria éste guarda íntima relación con la capacidad contributiva y la determinación del hecho imponible ante la efectiva degradación ambiental. Pues, los tributos ambientales, por ser sui generis parecen incumplir con este principio, al no observar sus hechos imponibles tal equidad, ya que gravan solo aquellos hechos económicos contrarios al buen desarrollo ambiental.

El problema podría plantearse en caso en que contribuyentes con idéntica capacidad económica, como podrían ser dos empresas con iguales rendimiento e igual patrimonio, sean gravados de diferentes manera en virtud de un tributo ambiental. Parece advertirse en el ejemplo citado una desigualdad de trato que lesiona el principio de igualdad. Si así fuera, solo podría permitirme si, como hemos señalado, la medida tributaria adoptada provocara más beneficios al interés general que perjuicios sobre los bienes o valores en conflicto, es decir, que observara el principio de proporcionalidad en sentido estricto.

Por otro lado, la doble condición de "*permisividad y necesidad*", impone que los tributos ecológicos son figuras que se aplican a actividades

permitidas y necesarias para el desarrollo económico y el desenvolvimiento de las necesidades ordinarias de una sociedad.

La condición de *permisividad* impone la observación del límite máximo fijado por la autoridad administrativa. De tal manera, para todas aquellas actividades contaminantes que excedan de dicho límite, no son aplicables los tributos, ya que se tratan de hechos sumamente perjudiciales para el medio ambiente cuya realización no es permisible bajo ningún motivo.

La necesidad es la segunda condición que deben cubrir los actos gravables en los tributos verdes. Al respecto cabe decir que dicho elemento tiene relación nuevamente con la negación del carácter penalizador de los tributos ambientales y con la función recaudatoria, función que para este tipo de tributo no es extraña a pesar de tener fines no fiscales. La necesidad está vinculada con la función recaudatoria debido a la relación lógica que existe entre la realización de actividades imprescindibles para el desarrollo económico y la sociedad, y la satisfacción de los correspondientes tributos por la realización de tales actividades.

En lo concerniente al aspecto espacial, indica el lugar de producción del presupuesto de hecho, lo cual es decisivo para determinar el ente público al que se sujeta, así como determinar el lugar en que se desarrolla la actividad económico o industrial, que será el lugar donde se entienda

realizado el hecho imponible, con todos los efectos jurídicos que corresponda. Debido a que es innegable que los tributos ecológicos surgen con motivo de realidades fácticas que producen daños reales al medio ambiente, por lo que, si el efecto contaminante se lleva a cabo dentro del territorio donde está ubicado el foco productor de la contaminación, no habrá duda que el criterio de territorialidad el cual atiende al lugar donde se desarrolla la actividad contaminante es el correcto.

En este caso en particular, hemos tomado el territorio de la Región Guayana para el desarrollo de este trabajo, por ser el asiento de las más importantes industrias del país, las cuales presentan una amenaza real de perturbación de los sectores aledaños a la misma, debido a que vierten grandes cantidades de desechos tóxicos hacia de la atmósfera.

Por último, en cuanto al aspecto temporal del hecho imponible, se presentan inconvenientes al momento de determinar en qué instante se produce el hecho imponible, ya que el hecho imponible consiste en la realización de una actividad contaminante (producción, vertido de sustancias contaminantes, etc.), y aquí la delimitación del aspecto temporal es un tanto compleja, puesto que si bien es cierto que lo que se grava es la actividad, también lo es que esta se grava no en atención a la actividad en sí misma, sino a la contaminación producida por aquella, cuyos efectos se prolongan indefinidamente en el tiempo. Dado que la Ley debe fijar el momento en que

se entiende realizado el devengo, en los casos en los que sea difícil encontrar el momento concreto, se caerá en el supuesto de tributos periódicos, los cuales se caracterizan por poseer hechos imponibles cuya realización se prolonga en el tiempo, produciéndose de forma continuada o con tendencia a reproducirse. En tal caso, el Legislador deberá señalar el momento en que se entienda realizado el hecho imponible, fijado así el momento en que se ha devengado el tributo.

E. LOS SUJETOS DE LA RELACIÓN JURÍDICO-TRIBUTARIA

Existen dos tipos de sujetos: el sujeto activo y el sujeto pasivo. De acuerdo con el Código Orgánico Tributario de Venezuela, en su artículo 18, el sujeto activo es el Fisco. Allí dice textualmente: "Es sujeto activo de la obligación tributaria el ente público acreedor del tributo".

Por otra parte, en este mismo Código, en el artículo 19, se establece que: "Es sujeto pasivo el obligado al cumplimiento de las prestaciones tributarias, sea en calidad de contribuyente o de responsable". [81]

---

[81] Código Orgánico Tributario. (2001). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* Nº 37.305. Octubre 17 de 2001.

En este caso, el objeto del tributo se encuentra vinculado a una persona. Esta persona no está determinada por la norma, sino por la simple relación que el supuesto de hecho establece sin alteración de ninguna clase. En su virtud se trata del contribuyente, ya que es el llamado a soportar el tributo por ser titular de la respectiva capacidad económica.

Cabe señalarse que Jiménez (1998) [82], acotó con relación al caso de la contaminación de las aguas que:

> "[...] El sujeto activo de la relación tributaria es el Estado, sin embargo, la Ley (de Aguas) prevé que los Organismos de cuenca hagan suyos los ingresos de este gravamen (Art. 63.1 Real Decreto 927/1988), lo cual confirma que, [...] nos encontramos en presencia de un gravamen parafiscal (concretamente una tasa parafiscal [...])".

En el caso del canon de vertidos previstos por el artículo 105 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, el sujeto activo será la Administración que otorgue el permiso de vertido. En cambio, los sujetos pasivos serán los titulares de la autorización del vertido.

---

[82] Jiménez. Op. cit., p. 226.

F. LA APLICACIÓN DEL IMPUESTO AMBIENTAL A LA ACTIVIDAD ECONÓMICA CONTAMINANTE DE LA ATMÓSFERA EN EL SECTOR INDUSTRIAL DE CIUDAD GUAYANA

En Ciudad Guayana existe un parque industrial conformado por grandes y medianas empresas que generan riquezas y empleo. Sus productos son de una gran calidad debido a la tecnología de vanguardia que se emplea para su fabricación, pues engloba el concepto de industrialización, dando así a Venezuela una economía basada en la producción a gran escala que requieren del uso de máquinas digitales, analógicas e híbridas.

Varios son los factores que propiciaron la creación de estas industrias. Por un lado, están dos grandes ríos, el Orinoco y el Caroní, que serpentean los suelos de la región. También se cuenta con abundancia de materias primas, de productos derivados del petróleo, y con generación de energía hidroeléctrica. Adicionalmente, debe considerarse una población que ha venido creciendo a pasos agigantados. Todo ello, junto con otros elementos implicititos, hizo posible el auge de la actividad manufacturera e industrial. Además, la subdivisión de la fabricación en las distintas tareas y su desarrollo ordenado en una cadena de producción ha permitido subir los sueldos y reducir los costes de fabricación.

Sin embargo, independientemente del grado de desarrollo que se ha generado, existen problemas a largo plazo asociados con la industria. A veces no se toman las medidas oportunas para evitar problemas de contaminación del aire, suelo y agua.

En este trabajo ya se ha demostrado que la actividad económica de las industrias de Ciudad Guayana genera contaminación en el medio ambiente, lo cual afecta la salud de sus habitantes e incide de manera negativa en la fauna y en la flora. Por estas razones, es apropiado que se analice la procedencia de un impuesto a la actividad económica contaminante del medio ambiente, específicamente a la contaminación atmosférica producida por las emanaciones tóxicas del parque industrial de Ciudad Guayana, tomando en cuenta los principios rectores del sistema tributario venezolano. Por consiguiente, se hace la propuesta para evaluar la aplicación de este tipo de impuesto ambiental en esta importante región.

Se sugiere una metodología similar a la que se aplica en España, en donde se utilizan tres criterios para analizar la intervención administrativa —a) según su incidencia en las características de las emisiones o en la calidad del aire resulte (inmisión); b) en relación con los agentes químicos contaminantes, como por ejemplo, el SO_2, NO_2, CO_2, plomo, etc.; c) en relación con los focos que la producen (industrias) —. (Véase en el tercer

capítulo de este trabajo el apartado "***EL HECHO IMPONIBLE DE LOS TRIBUTOS AMBIENTALES***").

Este nuevo impuesto gravaría las emisiones de sustancias contaminantes cuyo foco esté situado en el territorio de Ciudad Guayana, y tendría un carácter finalista, por cuanto que su rendimiento se destinaría a financiar las actuaciones del parque industrial que incidan de manera adversa en la atmósfera.

El hecho imponible del tributo estaría constituido por la emisión a la atmósfera, bien de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, dióxido de carbono, o cualquier otro compuesto oxigenado de estos elementos químicos; igualmente abarcaría otras sustancias tóxicas como plomo, ácido clorhídrico, compuestos orgánicos volátiles y partículas de polvo especialmente tóxicas como la alúmina, la bauxita, etc.

Igualmente, quedarían sujetos a este tributo aquellas personas físicas o jurídicas que exploten una instalación clasificada, que lleguen a consumir en un segundo una cantidad de combustible sólido, líquido o gaseoso que represente un poder calorífico que exceda de 20 millones de julios o que emitan en un año más de 150 toneladas de óxidos de azufre, óxidos de nitrógeno, de ácido clorhídrico o de otros compuestos orgánicos volátiles, tal como se especifican en las Normas Técnicas COVENIN e ISO 9000 y 14000

Cabe señalarse que las Normas ISO 9000 y 14000 regulan la calidad de los bienes o de los servicios que venden u ofrecen las empresas, así como los aspectos ambientales implicados en la producción de los mismos. El organismo internacional de normalización es la ISO (International Standards Organization), creado en 1947 y que cuenta con 110 estados miembros representados por sus organismos nacionales de normalización, que en España por ejemplo es AENOR (Agencia Española de Normalización), en Argentina el IRAM (Instituto Argentino de Racionalización de Materiales) y en Estados Unidos el ANSI (American National Standards Institute).

En 1993 la ISO comenzó en Ginebra el proceso de desarrollo de estándares de manejo ambiental para las empresas dedicadas al comercio internacional, es decir, sistemas de protección al medio ambiente que se pudieran aplicar en las empresas independientemente de condicionantes locales, regionales o estatales, e incluso del tamaño de la organización. Esto significa que el esfuerzo realizado es comparable en cualquier lugar del mundo. Por ello nace la ISO 14000, que es un sistema de estándares ambientales administrativos. Los estándares pueden ser aplicados o implementados en toda la organización o sólo en partes específicas de la misma (producción, ventas, administración, transporte, desarrollo, etc.). No

hay una actividad industrial o de servicios específica a la que aplicar esas normas.

Su adopción obliga a la empresa a intentar disminuir los costos ambientales a través de estrategias como la prevención de la contaminación del agua y de la atmósfera. Lo primero que se debe conocer para optar a la calificación de ISO 14000 es en qué fallos incurre la empresa para saber dónde se puede mejorar. Es decir, se hace casi imprescindible que la empresa se someta a una auditoria ambiental que caracterice adecuadamente los efluentes. Con los resultados de ésta se puede comenzar a tomar las medidas correctoras para encuadrar al establecimiento dentro de la legislación sectorial vigente y así poder optar a la calificación.

En Ciudad Guayana, la base impositiva estaría integrada por el peso del efluente emitido expresado en toneladas métricas. En caso de que las emisiones no puedan determinarse de una forma permanente y directa, bastará con los niveles medios de contaminación correlativos a la instalación de que se trate, publicados en las Normas Técnicas venezolanas COVENIN.

CONCLUSIONES

Una vez culminada esta investigación, se puede concluir que:

Se logró describir la experiencia en materia de tributos ambientales en el derecho comparado junto con su correspondiente implementación, pues se analizaron las experiencias de países como España, Alemania y Francia, que aportaron suficientes argumentos para establecer una propuesta parecida en la región de Ciudad Guayana en materia de tributos ambientales.

Se analizó el carácter tributario de la actividad contaminante, partiendo del texto constitucional y se logró contextualizar con el ordenamiento jurídico vigente de Leyes existentes en Venezuela con contenido de índole tributario.

Al examinar la procedencia de los aspectos del hecho imponible en los tributos ambientales, se precisaron los límites y condiciones para su aplicación, pues hay suficientes argumentos y fundamentos para implementar dicho impuesto en Ciudad Guayana.

Finalmente, de acuerdo con el objetivo general de esta Trabajo Especial de Grado, se analizó la procedencia de un impuesto a la actividad

económica contaminante del medio ambiente, específicamente a la contaminación atmosférica producida por las emanaciones tóxicas del parque industrial de Ciudad Guayana, tomando en cuenta los principios rectores del sistema tributario venezolano. Por consiguiente, es factible llevar a la práctica dicha propuesta.

RECOMENDACIONES

Aparte de la figura del tributo ecológico, sería beneficioso poner en práctica las siguientes recomendaciones con el objetivo de restablecer el equilibrio ecológico perturbado por las actividades económicas contaminantes del medio ambiente, especialmente de la atmósfera en la región de Ciudad Guayana:

Con respecto a la experiencia en materia de tributos ambientales, según el derecho comparado, es factible implementar dicho impuesto de una forma oportuna, sin esperar a que los niveles de contaminación se incrementen y afecten de manera negativa el medio ambiente con sus consecuentes efectos en la salud de los seres vivos.

En lo que tiene que ver con el carácter tributario ambiental, es recomendable que en la legislación venezolana se tome de forma explícita la normativa relacionada con los tributos ambientales.

En lo referente a la configuración de los aspectos del hecho imponible de los tributos ambientales, es recomendable que los organismos gubernamentales encargados del medio ambiente, publiquen de forma oficial las cifras de contaminación de las diferentes actividades económicas

contaminantes, de manera que sirvan de fundamento para establecer la base imponible y así configurar apropiadamente el hecho imponible en los tributos ambientales.

Entre otras recomendaciones se podría:

Reducir, eliminar o purificar las descargas de residuos industriales que vienen deteriorando la atmósfera mediante una zonificación más apropiada de las industrias, así como también por medidas de tratamiento y una zonificación agrícola y urbana.

Efectuar un uso racional de productos químicos, tales como el monóxido de carbono, el dióxido de azufre, los óxidos de nitrógeno, el ozono, el dióxido de carbono o las partículas en suspensión. Igualmente, los clorofluorocarbonos (CFC), que están produciendo una disminución de la capa de ozono protectora del planeta.

Controlar de manera más efectiva, mediante la utilización de instrumentos adecuados de medición e informes de gestión oportunos que evalúen las fuentes de contaminación provenientes de la siderurgia y las acerías, las fundiciones de cinc, plomo y cobre, las incineradoras municipales, las fábricas de cemento y el uso indiscriminado de ácido nítrico y sulfúrico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Castro, C., León, D., y Astor N. (2001). **Régimen Venezolano de Legislación Ambiental.** Caracas: LEGISLEc EDITORES, C.A.

Claros, J. (2000). **Control Fiscal y Medio Ambiente.** Bogotá: Ecoe.

Código Orgánico Tributario. (2001). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela** Nº 37.305. Octubre 17 de 2001.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela** Nº 36.860. Diciembre 30 de 1999.

Constitución de la República de Venezuela. (1961). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela** Nº 662 (Extraordinario), Enero 23 de 1961.

Constitución Española. (1978). **Boletín Oficial del Estado** de 29 de diciembre de 1978.

De los Ríos, I. (1994). **Derecho del Ambiente: Especial referencia a las disposiciones penales.** (2a. ed.). Caracas: Autor.

Domper, F. (1992). **El Medio Ambiente y la Intervención Administrativa en las Actividades Clasificadas.** (Vol. I). Madrid: Civitas.

Garay, J. (2002). **Nuevo Código Orgánico Tributario: (G.O. 37.305 del 17-Oct-2001). Comentado.** Caracas: Corporación AGR, S.A.

Guervós, M. (2000). **El Impuesto Balear sobre Instalaciones que Inciden en el Medio Ambiente.** Madrid: Jurídicas y Sociales S.A.

Jarach, D. (1982). **El Hecho Imponible: Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo.** (3a. ed.). Buenos Aires: Abeledo–Perrot.

Jiménez, J. (1998). **El Tributo como Instrumento de Protección Ambiental.** Granada: Comares, S.L.

Ley Aprobatoria del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. (1994). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela.*** N° 4.829 (Extraordinario). Diciembre 29 de 1994.

Ley de Diversidad Biológica. (1994). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela.*** N° 4.780 (Extraordinario). Septiembre 12 de 1994.

Ley Forestal de Suelos y de Aguas. (1966). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela.*** N° 1.004 (Extraordinario). Enero 26 de 1966.

Ley Orgánica de Prevención Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. (1986). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela.*** N° 3.850 (Extraordinario). Julio 18 de 1986.

Ley Orgánica del Ambiente. (1976). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela.*** N° . Junio 7 de 1976.

Ley Penal del Ambiente. (1992). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela.*** N° 4.358 (Extraordinario). Enero 3 de 1992.

Plazas, M. (2000). **Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario.** Bogotá: Editorial Temis, S.A.

Saavedra, L. (1992). **La Protección Jurídica del Ambiente: Una inducción a la práctica.** Caracas: IPF.

Sociedad Venezolana de Ecología. (1999). **III Congreso Venezolano de Ecología: Programa y Libro de Resúmenes.** Bolívar: FUNDACITE-GUAYANA.

Valdés, R. (1992). **Instituciones de Derecho Tributario.** Buenos Aires: Depalma.

Valdés, R. (1996). **Curso de Derecho Tributario.** (2a. ed.). Buenos Aires: Depalma.

Biblioteca de Consulta Microsoft Encarta 2004.

ANEXO

RÉGIMEN DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL VENEZOLANA*

LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE

Capítulo I.– Disposiciones generales.

Capítulo II.–De la planificación ambiental.

Capítulo III.– Del Consejo Nacional del Ambiente.

Capítulo IV.– De la Administración Ambiental.

Capítulo V.– De la prohibición o corrección de actividades susceptibles de degradar el ambiente.

Capítulo VI.– De las sanciones.

Capítulo VII.– De la Procuraduría del Ambiente.

Capítulo VIII.– Disposiciones transitorias y finales.

LEY ORGÁNICA PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

TÍTULO I.– Disposiciones generales.

TÍTULO II.– De la planificación de la ordenación del territorio.

Capítulo I.– Disposición general.

Capítulo II.– Del plan nacional de ordenación de territorio.

Capítulo III.– De los planes regionales de ordenación del territorio.

---

* Legislación venezolana que regula aspectos ambientales como Agua, Aire, Contaminación, Fauna, Flora, Ruido, Seguridad Industrial y Suelos.

Capítulo IV.– De los planes sectoriales.

Capítulo V.– De los planes de ordenación de las áreas bajo régimen de administración especial.

Capítulo VI.– De los planes de ordenación urbanística.

TÍTULO III.– De la elaboración y aprobación de los planes de ordenación del territorio.

Capítulo I.– De la organización institucional.

Capítulo II.– De la elaboración de los planes.

Capítulo III.– De la aprobación de los planes.

TÍTULO IV.– De la ejecución y control de los planes de ordenación del territorio.

Capítulo I.– De la ejecución de los planes de ordenación del territorio.

Capítulo II.– Del control de los planes de ordenación del territorio.

Capítulo III.– De las aprobaciones administrativas.

Capítulo IV.– De las autorizaciones administrativas.

Capítulo V.– De las autoridades únicas de áreas.

Capítulo VI.– De la administración regional.

TÍTULO V.– Del régimen de la propiedad privada en la ordenación del territorio.

Capítulo I.– Disposiciones generales.

Capítulo II.– Del régimen urbanístico de la propiedad privada.

TÍTULO VI.– De las infracciones y de las sanciones administrativas.

TÍTULO VII.– Disposiciones transitorias y finales.

LEY PENAL DEL AMBIENTE

TÍTULO I.– Disposiciones generales.

TÍTULO II.– De los delitos contra el ambiente.

Capítulo I.– De la degradación, envenenamiento, contaminación y demás acciones o actividades capaces de causar daños a las aguas.

Capítulo II.– Del deterioro, envenenamiento, contaminación y demás acciones o actividades capaces de causar daños a las aguas.

Capítulo III.– De la degradación, alteración, deterioro, contaminación y demás acciones o actividades capaces de causar daños a los suelos, la topografía y el paisaje.

Capítulo IV.– Del envenenamiento, contaminación y demás acciones capaces de alterar la atmósfera o el aire.

Capítulo V.– De la destrucción, contaminación y demás acciones o actividades capaces de causar daño a la flora, la fauna, sus hábitats o a las áreas bajo régimen de administración especial.

Capítulo VI.– De las omisiones en el estudio y evaluación del impacto ambiental.

Capítulo VII.– De los desechos tóxicos o peligrosos.

TÍTULO III.– Disposiciones finales y transitorias.

Capítulo I.– Disposiciones finales.

Capítulo II.– Disposiciones transitorias.

LEY ORGÁNICA DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA

TÍTULO I.– Disposiciones generales.

TÍTULO II.– De la competencia y autoridades urbanísticas.

TÍTULO III.– De la administración urbanística nacional.

TÍTULO IV.– De la planificación urbanística.

Capítulo I.– Disposiciones generales.

Capítulo II.– De la planificación urbanística nacional.

Capítulo III.– De la planificación urbanística local.

Capítulo IV.– De los planes especiales.

TÍTULO V.– Del régimen urbanístico de la propiedad

TÍTULO VI.– De la ejecución del desarrollo urbano.

Capítulo I.– Disposiciones generales.

Capítulo II.– De las modalidades de ejecución del desarrollo urbanístico.

Capítulo III.– De la urbanización de terrenos.

Capítulo IV.– De los desarrollos de urbanismos progresivos.

TÍTULO VII.– Del control de la ejecución de urbanizaciones y edificaciones.

Capítulo I.– Disposiciones fundamentales.

Capítulo II.– De los trámites administrativos para la ejecución de urbanizaciones y edificaciones.

Capítulo III.– De la inspección de las urbanizaciones y edificaciones y de la imposición de las sanciones.

Capítulo IV.– De los trámites administrativos a la terminación de la obra.

Capítulo V.– De las responsabilidades.

TÍTULO VIII.– De la defensa y mantenimiento del orden urbanístico.

Capítulo I.– Del procedimiento para la defensa de la zonificación.

Capítulo II.– De la participación de la comunidad en la defensa de la ordenación urbanística.

TÍTULO IX.– De las sanciones.

TÍTULO X.– Disposiciones generales.

TÍTULO XI.– Disposiciones transitorias.

LEY DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA

TÍTULO I.– Disposiciones generales.

TÍTULO II.– De la estrategia nacional y el Instituto Nacional de la Diversidad Biológica.

Capítulo I.– De la estrategia nacional de la diversidad biológica.

Capítulo II.– De la Oficina Nacional de la Diversidad Biológica.

TÍTULO III.– De la conservación de la diversidad biológica.

Capítulo I.– De la conservación in situ de la diversidad biológica.

Capítulo II.– De la conservación ex situ de la diversidad biológica.

Capítulo III.– De la conservación de la diversidad cultural.

TÍTULO IV.– De la mitigación de impactos adversos.

TÍTULO V.– De la identificación y valoración económica de la diversidad biológica.

Capítulo I.– De la identificación y evaluación de la diversidad biológica.

Capítulo II.– De la valoración económica de la diversidad biológica.

Capítulo III.– De los estímulos económicos y fiscales.

TÍTULO VI.– De la investigación y capacitación.

TÍTULO VII.– Del acceso a los recursos genéticos, las patentes y de la distribución de los beneficios generados.

Capítulo I.– Del acceso a los recursos genéticos.

Capítulo II.– De las patentes y otras formas de propiedad intelectual.

TÍTULO VIII.– Del desarrollo y de la transferencia de biotecnología.

TÍTULO IX.– De la bioseguridad y de la ética en la utilización de la diversidad biológica.

Capítulo I.– De la bioseguridad.

Capítulo II.– De la ética en la utilización de la diversidad biológica.

TÍTULO X.– De la divulgación, educación y participación ciudadana.

Capítulo I.– De la divulgación y educación.

Capítulo II.– Participación ciudadana.

TÍTULO XI.– De sanciones.

TÍTULO XII.– Disposiciones transitorias y finales.

CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Artículo 1. – Objetivos.

Artículo 2. – Términos utilizados.

Artículo 3. – Principios del derecho internacional.

Artículo 4. – Ámbito jurisdiccional.

Artículo 5. – Cooperación entre las partes.

Artículo 6. – Medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible.

Artículo 7. – Identificación y seguimiento de los componentes de la diversidad biológica.

Artículo 8. – Conservación in situ.

Artículo 9. – Conservación ex situ.

Artículo 10. – Utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica.

Artículo 11. – Incentivos.

Artículo 12. – Investigación y capacitación.

Artículo 13. – Educación y conciencia pública.

Artículo 14. – Evaluación del impacto y reducción al mínimo del impacto adverso.

Artículo 15. – Acceso a los recursos genéticos.

Artículo 16. – Acceso y transferencia de tecnología.

Artículo 17. – Intercambio de información.

Artículo 18. – Cooperación científica y técnica.

Artículo 19. – Gestión de la biotecnología y distribución de sus beneficios.

Artículo 20. – Recursos financieros.

Artículo 21. – Mecanismo financiero.

Artículo 22. – Relación con otros convenios internacionales.

Artículo 23. – Conferencia de las partes.

Artículo 24. – Secretaría.

Artículo 25. – Órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico.

Artículo 26. – Informes.

Artículo 27. – Solución de controversias.

Artículo 28. – Adopción de protocolos.

Artículo 29. – Enmiendas al convenio o los protocolos.

Artículo 30. – Adopción y enmiendas de anexos.

Artículo 31. – Derecho de voto.

Artículo 32. – Relación entre el presente convenio y sus protocolos

Artículo 33. – Firma del convenio.

Artículo 34. – Ratificación, aceptación o aprobación.

Artículo 35. – Adhesión de los Estados y de las organizaciones de integración económica.

Artículo 36. – Entrada en vigor.

Artículo 37. – Reservas

Artículo 38. – Denuncia.

Artículo 39. – Disposiciones financieras provisionales.

Artículo 40. – Arreglos provisionales de secretaría.

Artículo 41. – Depositario.

Artículo 42. – Textos auténticos.

DECISIÓN 391: RÉGIMEN COMÚN SOBRE ACCESO A LOS RECURSOS GENÉTICOS

TÍTULO I.– De las definiciones.

TÍTULO II.– Del objeto y fines.

TÍTULO III.– Del ámbito.

TÍTULO IV.– De los principios.

Capítulo I.– De la soberanía sobre los recursos genéticos y sus productos derivados.

Capítulo II.– Del reconocimiento de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales.

Capítulo III.– De la capacitación, investigación, desarrollo y de la transferencia tecnológica.

Capítulo IV.– De la cooperación subregional.

Capítulo V.– Del trato nacional y reciprocidad.

Capítulo VI.– De la precaución.

Capítulo VII.– Del libre tránsito subregional de los recursos biológicos.

Capítulo VIII.– De la seguridad jurídica y de la transparencia.

TÍTULO V.– Del procedimiento de acceso.

Capítulo I.– De los aspectos generales.

Capítulo II.– De la solicitud de acceso.

Capítulo III.– Del contrato de acceso.

Capítulo IV.– Del perfeccionamiento del acceso.

TÍTULO VI.– De los contratos accesorios al contrato de acceso.

TÍTULO VII.– De las limitaciones al acceso.

TÍTULO VIII.– De las infracciones y sanciones.

TÍTULO IX.– De las notificaciones entre los países miembros.

TÍTULO X.– De la autoridad nacional competente.

TÍTULO XI.– Del Comité Andino sobre Recursos Genéticos. Disposiciones complementarias. Disposiciones finales. Disposiciones transitorias.

REGLAMENTO SOBRE GUARDERÍA AMBIENTAL

TÍTULO I.– Disposiciones generales.

TÍTULO II.– De la organización y funciones de la Guardería Ambiental.

TÍTULO III.– De la coordinación.

TÍTULO IV.– De la Guardería Ambiental en el territorio de la República.

Capítulo I.– Disposiciones comunes.

Capítulo II.– De la Guardería Ambiental en las áreas bajo régimen de administración especial.

Capítulo III.– Guardería Ambiental en las áreas no sujetas a régimen de administración especial.

TÍTULO V.– DE los procedimientos de Guardería Ambiental.

Capítulo I.– Del procedimiento de las infracciones.

Capítulo II.– Del aseguramiento de los elementos materiales probatorios del cuerpo del delito y comiso de equipos, implementos, sustancias y productos con los cuales se cometió la infracción o que constituyan el objeto de la misma.

TÍTULO VI.– Disposiciones finales.

REGLAMENTO PARCIAL Nº 3 DE LA LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE SOBRE NORMAS PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Artículo 1º. – Áreas rurales. Ocupación.

Artículo 2º. – Ocupación de áreas rurales. Autorización.

Artículo 3º. – Áreas de expansión de las ciudades.

Artículo 4º. – Zonas verdes. Modificación de uso. Prohibición.

Artículo 5º. – Órganos rectores.