La Fiscalidad Ambiental Local en México

José Ángel Nuño Sepúlveda

Ante la inminente necesidad de controlar, disminuir y en su caso, solventar la afectación que genera la contaminación al medio ambiente, se presentan las generalidades sobre la posibilidad de establecer contribuciones en materia ambiental a nivel local, así como la regulación que existe en la materia a nivel federal.

Jose Ángel Nuño Sepúlveda es Abogado por la Universisad de Guadalajara; Maestro en Fiscal por la UNIVA y Maestro en Dirección y Gestión Pública, por la Universidad Menéndez Pelayo y la Universidad Carlos III de Madrid e investigador de la materia fiscal por más de 25 años; actualmente se desempeña como Director de Desarrollo Jurídico de la Hacienda Municipal. jnunos@indetec.gob.mx

"Se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico"

En nuestro país, podríamos preguntarnos: ¿existe algún impedimento para la instrumentación de contribuciones o tributos ambientales?, y si la respuesta es negativa, entonces plantearíamos la siguiente interrogante: ¿pueden instrumentarse contribuciones o tributos ambientales, en el ámbito local?

Para intentar responder estos cuestionamientos, cabría recordar que la protección al "medio ambiente", no se encontraba expresamente señalada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En efecto, el artículo 4 de nuestra carta fundamental, es reformado (por sexta ocasión), mediante la adición de un párrafo quinto (recorriéndose los actuales quinto y sexto a ser sexto y séptimo, respectivamente), a través del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de junio de 1999 y es ahí, donde se establece el reconocimiento al derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de todas las personas.

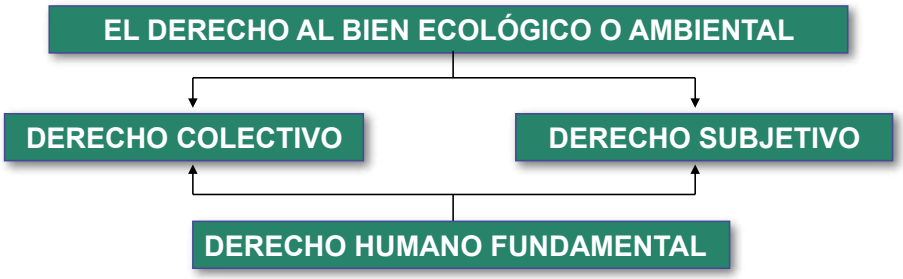
El texto de la reforma aprobada y que entró en vigor al día siguiente de su publicación, es el siguiente: "***Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar"***

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ART. 4

"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar"

De lo anterior se desprende, que la tutela jurídica que otorga el derecho al bien ecológico o ambiental, es además de un derecho colectivo, un derecho subjetivo; hoy reconocido por nuestra carta magna, como un derecho humano fundamental (antes garantía individual).



Complementariamente a lo señalado por el artículo 4, nuestra Constitución Federal, contempla en sus dispositivos 25 y 26, 27, 73, fracciones XVII y XXIX-g; 115 y 133, el derecho al medio ambiente y de donde se desprende la concurrencia intergubernamental para su atención y protección.

Veamos lo que disponen estos dispositivos constitucionales, en las partes que nos interesan para los efectos de las presentes notas:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

.....

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, **cuidando su conservación y el medio ambiente**.

.....

Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

.....

En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para **preservar y restaurar el equilibrio ecológico**; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos,

"Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público"

constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y

corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la

Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

……..

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el **uso y aprovechamiento de las aguas** de jurisdicción federal.

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de **protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico**.

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

……

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
e) Panteones.
f) Rastro.
g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
…….

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:
g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Ahora bien y por lo que se refiere a la materia tributaria o contributiva propiamente dicha, el artículo 73, fracciones VII y XXIX, no reservan expresamente (en los términos del artículo 124 constitucional) al gobierno federal, la materia ecológica o ambiental; por lo tanto, dicha materia, quedaría dentro de lo que se conoce con la denominación de "competencia concurrente" (con la salvedad si se quiere entender así, de lo dispues-

to por la fracción XXIX del artículo 73, en las materias de aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27, así como dentro de los especiales, lo referente a las gasolinas y la explotación forestal).

Veamos lo que disponen estos dispositivos constitucionales:

> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:
>
> **VII.** Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.
> .....
>
> **XXIX.** Para establecer contribuciones:
>
> **2o.** Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27;
> **5o.** Especiales sobre:
> **c)** Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
> **f)** Explotación forestal.
>
> **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

"Artículo 22: Se consideran instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente"

Como se recordará y citando a la Dra. Aimée Figueroa (boletín de derecho comparado – tributos ambientales en México), el 7 de noviembre de 2003, apareció publicada en la *Gaceta Parlamentaria (*1369-I, disponible en *http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Iniciativas, v. i*, 30 de mayo de 2004), la iniciativa de la Ley de Impuestos Ambientales que presentaba el presidente Vicente Fox, a la Cámara de Diputados mexicana, lo cual motivó que se retomara la discusión legislativa y académica alrededor de los "*ecotributos*" y los instrumentos económicos, mismos que desde 1996 tuvieron cabida en nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Arts. 21, 22 y 22 Bis) y que, a pesar de varios proyectos e iniciativas legislativas, no se han conformado en una verdadera fiscalidad ambiental. No obstante la propuesta de Ley de los Impuestos Ambientales, no fue aprobada por el Poder Legislativo.

Uno de los principales fundamentos jurídicos de los instrumentos fiscales utilizados en materia ambiental en nuestro país, es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) de 1988, la cual sea dicho, establece pocas disposiciones fiscales aplicables a la materia ambiental.

Según su artículo 22: **"**Se consideran instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente.

Se consideran instrumentos económicos de carácter fiscal, los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental. En ningún caso, estos instrumentos se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios.

Son instrumentos financieros los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fon-

dos y los fideicomisos, cuando sus objetivos estén dirigidos a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente, así como al financiamiento de programas, proyectos, estudios, investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación para la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente."

De igual manera, los estímulos fiscales deben destinarse a las siguientes actividades prioritarias (Art 22 Bis):

"I) La investigación o utilización de equipos y tecnologías que tengan por objeto evitar, reducir o controlar la contaminación o deterioro ambiental, así como el uso eficiente de recursos naturales y de energía.

II) La investigación e incorporación de sistemas de ahorro de energía o utilización de fuentes de energía menos contaminantes.

III) El ahorro, aprovechamiento sustentable y prevención de la contaminación del agua.

IV) Ubicación y reubicación de las empresas en áreas donde no se perjudique el ambiente.

V) El establecimiento y manejo de áreas protegidas naturales.

VI) Los procesos, productos y servicios que hayan sido certificados ambientalmente.

VII) Todas las actividades relacionadas con la preservación del equilibrio ecológico y la protección ambiental."

Por su parte, el sistema tributario federal contempla en sus leyes fiscales como son la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR), la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), la Ley del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV, HOY ABROGADA) y la Ley Federal de Derechos (LFD), los siguientes estímulos fiscales y cobros por actividades relacionadas con la protección ambiental.

Estímulos fiscales

I) Estímulo fiscal a proyectos de investigación y desarrollo de tecnología de fuentes alternativas de energía y que consiste en aplicar un crédito fiscal contra el ISR de los gastos e inversiones realizados por esos conceptos.

II) Estímulo fiscal a los contribuyentes del sector agrícola, ganadero o silvícola que adquieran diesel para su consumo final.

III) Estímulo fiscal por la inversión en bienes benignos para el medio ambiente que se utilicen en los procesos productivos.

IV) Por las inversiones en maquinaria y equipo para la generación de energía proveniente de fuentes renovables.

V) Por las inversiones en maquinaria y equipo que se utilice en la conversión a consumo de gas natural.

VI) Las asociaciones y sociedades civiles sin fines de lucro, se exentan del pago de ISR cuando se dedican a actividades de: a) preservación de flora y fauna silvestre, terrestre o acuática; b) prevención y control de la contaminación del agua, del aire y del suelo y la preservación y restauración del equilibrio ecológico; c) la reproducción de especies en protección y peligro de extinción y a la conservación de su hábitat.

VII) Está exenta del pago de IVA la divulgación de todo lo relacionado con el medio ambiente, que se realice mediante la edición y enajenación de libros, periódicos y revistas.

VIII) Se exenta el pago del Impuesto sobre Automóviles Nuevos a quienes compren automóviles cuya propulsión sea a través de baterías eléctricas recargables y de los automóviles eléctricos que usen además motor de combustión interna.

IX) Se exenta, del pago del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos a los vehículos eléctricos utilizados para el transporte público de personas.

X) Los automóviles eléctricos nuevos y los eléctricos que cuenten con motor de combustión interna.

Gravámenes y derechos

I) Se aplica una tasa del 160% al valor de los cigarros ya sea por su enajenación o importación.

II) Desde 2007, se aplica una tasa adicional a la venta final de gasolina y diesel.

III) Se cobran derechos que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales percibe por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación.

IV) Entre otros derechos relacionados con la protección y preservación del medio ambiente están los de pesca o actividades acuícolas, servicios relacionados con el agua y sus bienes públicos inherentes, pesca deportiva, áreas naturales protegidas, de las playas la zona federal marítimo terrestre o los terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marítimas. También se cobran derechos por servicios relacionados con la vida silvestre.

V) Además se cobran derechos por servicios sanitarios, servicios que presta la comisión intersecretarial para el control y uso de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, servicios forestales, inspección de bosques y

áreas naturales protegidas, aprovechamiento de la vida silvestre y el derecho por el uso y aprovechamiento de bienes del dominio público como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales.

Ingresos Tributarios Ambientales de carácter Local?

A nivel estatal, podría decirse que no hay tributos ambientales. La legislación en materia ambiental está regulada en algunas entidades por diversas leyes administrativas (Ley de Protección al Ambiente, Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, Ley contra el Ruido, etc.). La mayoría de las entidades federativas se rige por una Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, y poco o casi nada ha sido llevado al campo fiscal (Licencias y/o permisos de Impacto Ambiental).

Por lo que corresponde a municipios, a partir de la reforma constitucional de 1983, en el artículo 115 se les otorga, entre otras, potestades para crear y administrar zonas de reservas territoriales; así como zonas de reservas ecológicas. Con las reformas de 1999 los municipios se encargan, además, del tratamiento y disposición de aguas residuales y de los residuos sólidos.

En ese orden de ideas, los tributos o contribuciones ambientales, deben entenderse como un instrumento jurídico – financiero, cuya finalidad (de conformidad con la fracción IV, del artículo 31 constitucional), es el financiamiento del gasto público, como una obligación "ex lege", y obviamente, respetar los demás principios constitucionales (proporcionalidad, equidad y legalidad), recordando que en la materia ambiental o ecológica, por ser de índole extra fiscal, los principios de capacidad tributaria: Proporcionalidad y Equidad, son de aplicación relativa.

Veamos el siguiente criterio de la corte:

Registro No. 168133 Localización: Novena Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Enero de 2009 Página: 551 Tesis: 1a. XX/2009 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional, Administrativa
FINES EXTRAFISCALES Y DE POLÍTICA FISCAL. CUANDO PERSIGUEN UNA FINALIDAD AVALADA POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS APORTAN ELEMENTOS ADICIONALES PARA EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE UN PRECEPTO.
Acorde con la jurisprudencia P./J. 24/2000, de rubro: "IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.", para cumplir el principio de equidad tributaria el legislador no sólo está facultado, sino que tiene la obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, sustentadas en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales. En ese sentido, se advierte que las mencionadas finalidades económicas o sociales, o bien, las razones de política fiscal o extrafiscal que sustenten las categorías diferenciadoras establecidas por el legislador, cuando se materializan a través de bases objetivas y bajo parámetros razonables, no son una causa que justifique la violación a la garantía de equidad tributaria, sino que tal concatenación de circunstancias es lo que permite salvaguardar dicha garantía, es decir, cuando los indicados fines persiguen una finalidad avalada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aportan elementos adicionales para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un determinado precepto. En tal virtud, partiendo de la premisa de que efectivamente existiría un trato diferenciado, la búsqueda de fines extrafiscales o de política tributaria no es la razón que justificaría el establecimiento de un trato discriminatorio, sino que evidenciaría que la diferenciación no vulnera la Constitución y que se cumplen los postulados de la garantía de equidad. Argumentar lo contrario implica un error metodológico, al alterarse el orden de la conclusión en relación con las premisas, pues se partiría de la existencia -no corroborada- de una violación a la garantía de equidad tributaria, para posteriormente oponer a ésta la existencia de fines fiscales o extrafiscales que supuestamente justificarían la afectación a los derechos de los gobernados. Sin embargo, ello no es así, pues no debe inferirse que el trato simplemente desigual en automático implica una diferenciación discriminatoria y violatoria de garantías, sino que debe reconocerse que, en las circunstancias descritas, no se vulnera la mencionada garantía porque se persiguen las finalidades apuntadas, las cuales podrán analizarse desde una óptica constitucional.

Así las cosas, el municipio como célula base de la organización jurídica, política y social en México, históricamente ha sido objeto de carencias de índole financiera, debilidad política y jurídica frente a los otros órdenes de gobierno, que han impedido el funcionamiento autónomo y libre que en derecho le corresponde. La circunstancia anterior ha intensificado el debate sobre la necesidad de reformas a la Constitución, adicionales a las realizadas en 1999, con el fin de impulsar al municipio como un auténtico orden de gobierno.

Aun con la actual distribución de potestades jurídicamente reconocidas a los tres órdenes de gobierno, debe existir corresponsabilidad mediante una correcta asignación de funciones, que permita a cada orden de gobierno asumir la parte que le corresponda, con objetivos sociales específicos y medibles, como la incorporación de los tributos ambientales en la ley de ingresos correspondiente. Sin embargo, aun cuando el instrumento económico ha permitido a otros países, cambios de actitudes en los ciudadanos y sus medios de producción, se debe ser cuidadoso, para evitar que el medio ambiente continúe en una posición marginal y subordinado a las políticas públicas de carácter económico, carentes de contenido social.

Luego entonces, pareciere viable la implantación de tributos ambientales en el ámbito local y más específicamente en el municipio, por ser éste, el orden de gobierno que tiene mayor contacto con el ciudadano; el primero en recibir la demanda de soluciones a este tipo de problemas; al que el ciudadano puede vigilar en relación con el destino de la recaudación; exigir equidad en la aplicación del tributo, eficiencia administrativa en su aplicación, transparencia en su manejo y simplicidad en su recaudación.