

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría en Tributación

Las ecotasas: una propuesta tributaria de mejoramiento ambiental en los gobiernos autónomos descentralizados basados en la experiencia del D.M. de Quito

Autor: Fredy Gonzalo García Pinos

Director: Gustavo Guerra Bello

Quito, 2015



Cláusula de Cesión de Derecho de Publicación de Tesis

Yo, Fredy Gonzalo García Pinos, autor de la tesis intitulada “LAS ECOTASAS: UNA PROPUESTA TRIBUTARIA DE MEJORAMIENTO AMBIENTAL EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS BASADOS EN LA EXPERIENCIA DEL D.M. DE QUITO”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Tributación en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, 11 de Diciembre de 2015

Firma.....

Resumen

Cuando analizamos la problemática ambiental nos referimos al producido por la humanidad a lo largo de la historia, es por aquello que el problema ambiental se ha producido por la mala relación que ha tenido la humanidad con la naturaleza y que se ha agravado en los últimos siglos llegando a la crisis de la actualidad.

La influencia del hombre sobre el equilibrio ecológico data desde su aparición sobre la Tierra, es así que podremos identificar varios períodos de la relación entre el hombre y la naturaleza.

El presente trabajo de investigación está compuesto de tres capítulos, el primero se refiere al análisis de la problemática ambiental en el mundo y en el Ecuador, la tributación ambiental, la fiscalidad y medioambiente ecuatoriano, las ecotasas en el Ecuador, los convenios internacionales sobre medioambiente, la Ley de Gestión Ambiental, la ordenanza municipal 213 y por último la resolución 002 DMA 2008, norma técnica para la aplicación de la ordenanza municipal 213.

El capítulo segundo es un análisis de resolución 002 DMA 2008 mediante la cual se da los lineamientos técnicos para la mejor aplicabilidad de la ordenanza municipal 213.

El capítulo tercero es la propuesta y elaboración de una ordenanza que servirá para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, establezcan políticas y ordenanzas ambientales para la prevención y control de la contaminación ambiental

Finalmente se emitirán conclusiones y recomendaciones para que, los Gobiernos Autónomos Descentralizados unifiquen sus ordenanzas y amparados en la Constitución y las normativas vigentes, actúen acordes a sus atribuciones y creen sus propios tributos e ingresos.

Dedicatoria

A mis padres (+), quienes desde pequeño me guiaron, enseñaron y siempre impulsaron mi crecimiento personal y profesional.

A mi esposa Jenny y a mi hijo Lucas por su amor, ternura y comprensión y por estar siempre a mi lado y entender mi ausencia y sacrificio y por ser la brújula de mi vida.

A mi familia que ha sabido apoyarme incondicionalmente para la consecución de mis metas.

Fredy

Agradecimiento

Mi más profundo agradecimiento al Dr. Gustavo Guerra Bello, por su constante apoyo tanto profesional como académico, quien con su asesoría ha constituido un pilar importante para la consecución de este logro.

A mis maestros, amigos y compañeros de estudios, por compartir conmigo sus experiencias y conocimientos, valiosos para mi crecimiento profesional.

Gracias Universidad Andina Simón Bolívar, por brindarme la oportunidad de ser parte de esta prestigiosa Institución, de tan alto nivel.

Fredy

Tabla de contenido

Introducción	7
Capítulo primero	10
1. La problemática ambiental.....	10
1.1. Generalidades de la problemática ambiental.....	10
1.2. La Tributación Ambiental	19
1.3. Fiscalidad y medio ambiente ecuatoriano	22
1.4. Las ecotasas en el Ecuador	28
Capítulo segundo.....	46
2. Breve análisis de la Resolución 002- DMA -2008	46
2.1. Ámbito de aplicación.....	50
2.3. Agencia Metropolitana de Control (AMC)	65
Capítulo tercero.....	67
3. Delineamiento de un modelo de ordenanza para la aplicación en los GAD'S 67	
3.1. Introducción.....	67
3.2. Características básicas de una propuesta de Ordenanza Municipal para emanaciones a la atmósfera de fuentes fijas de combustión y para el control de emanaciones de ruido causado por fuentes fijas.....	68
3.3. De Las Infracciones y Sanciones.....	85
4. Conclusiones y Recomendaciones	90
4.1. Conclusiones.....	90
4.2. Recomendaciones	92

Las Ecotasas: Una Propuesta Tributaria De Mejoramiento Ambiental En Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Basados En La Experiencia Del D.M. De Quito

Introducción

En la actualidad sin lugar a dudas la protección del medio ambiente se ha convertido en una prioridad tanto en foros internacionales como en círculos académicos y políticos, para lo cual los diferentes actores se han visto en la imperiosa necesidad de protegerlo utilizando algunos medios y uno de ellos son las ecotasas, cuyo objetivo principal o fundamental es la conservación y protección del medio ambiente, el cual es más vulnerable por el uso y abuso de la intervención humana.

La problemática ambiental fue tratada en el primer foro mundial del ambiente y fue convocada por la Naciones Unidas y se denominó la Conferencia de Estocolmo en el año de 1972, en ella se determinaron los problemas que se estaba generando en el medio ambiente y su repercusión a corto, mediano y largo plazo en la sostenibilidad de la vida en todos sus expresiones.

Por lo que su proclama No. 2 manifiesta: [...] La protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos.¹

Además expresa la convicción común en su principio No. 2 que: [...] Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna, y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.²

En el caso ecuatoriano con la promulgación de la Constitución Política de la República del Ecuador en 1998, en su Art. 86, por primera vez se determina que: “El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza. Se declaran

¹La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972

²La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972

de interés público y se regularán conforme a la ley”³. Posteriormente como complemento se promulga la Ley de Gestión Ambiental; Ley No. 37. Registro Oficial No. 245 de 30 de julio de 1999 para cumplir con dichos objetivos.

Con la Constitución de la República del Ecuador del 2008 se pone más énfasis en las normativas ambientales a nivel gubernamental y delineando competencias específicas sobre la protección y manejo ambiental a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, competencias que a su vez son reforzados con el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

EL Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, vigente desde el 19 de octubre del 2010, contiene normativa jurídica que determina las competencias y responsabilidades administrativas municipales para la prevención y control de la contaminación ambiental, situación ésta que debe ser observada por el Gobierno Autónomo Descentralizado, a fin de establecer ordenanzas y políticas ambientales destinadas a proteger el medio físico y controlar las actividades productivas que puedan deteriorarlo, regular el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la conservación del ambiente, de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

El presente trabajo de investigación está compuesto de tres capítulos, el primero se refiere al análisis de la problemática ambiental en el mundo y en el Ecuador, la tributación ambiental, la fiscalidad y medioambiente ecuatoriano, las ecotasas en el Ecuador, los convenios internacionales sobre medioambiente, la Ley de Gestión Ambiental, la ordenanza municipal 213 y por último la resolución 002 DMA 2008, norma técnica para la aplicación de la ordenanza municipal 213.

El capítulo segundo es un análisis de resolución 002 DMA 2008 mediante la cual se da los lineamientos técnicos para la mejor aplicabilidad de la ordenanza municipal 213 y 404

El capítulo tercero es el delineamiento de un modelo de ordenanza que servirá para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, establezcan políticas y ordenanzas ambientales para la prevención y control de la contaminación ambiental

³Constitución de la República del Ecuador 1998, Registro Oficial No. 01 de 11 de Agosto de 1998

Finalmente se emitirán conclusiones y recomendaciones para que, los Gobiernos Autónomos Descentralizados unifiquen sus ordenanzas y amparados en la Constitución y las normativas vigentes, actúen acordes a sus atribuciones y creen sus propios tributos e ingresos.

Capítulo primero

1. La problemática ambiental

1.1. Generalidades de la problemática ambiental

La amplitud de la temática ambiental y el gran número de disciplinas involucradas en ella, hace que sea necesario tener claras antes de empezar a tratar sobre la problemática ambiental los términos de referencia como: ecología, ambiente, medioambiente, muchas veces todos estos términos se utilizan de forma rutinaria o instintiva, sin tener en cuenta la carga conceptual que implican y que muchos de ellos descansan sobre sistemas teóricos precisos y formas concretas de conceptualizar el mundo. Además, muchos de estos conceptos llevan implícitos, no sólo significados científicos más o menos definidos, sino también cargas emocionales, en algunos casos muy fuertes.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua en su edición 23^a, (2014), define al medioambiente como se detalla a continuación:

m. medio (|| conjunto de circunstancias exteriores a un ser vivo).⁴

En nuestra normativa en la Ley de Gestión Ambiental se define al medioambiente como: [...] “Sistema global constituido por elementos naturales y artificiales, físicos, químicos o biológicos, socioculturales y sus interacciones en permanente modificación por la naturaleza o la acción humana, que rige la existencia y desarrollo de la vida en sus diversas manifestaciones”.⁵

Cuando analizamos históricamente la problemática ambiental nos referimos al producido por la humanidad, sin reconocer que el hombre y el medio ambiente constituyen una unidad, es por ello que el problema ambiental se ha producido por la mala relación que ha tenido la humanidad con la naturaleza y que se ha agravado en los últimos siglos llegando a la crisis de la actualidad.

La influencia del hombre sobre el equilibrio ecológico data desde su aparición sobre la Tierra, es así que podremos identificar varios períodos de la relación entre el hombre y la naturaleza. En sus inicios no causó impacto ambiental de importancia

⁴ www.rae.es/obras.../diccionarios/diccionario-de-la-lengua-española

⁵ Ley de Gestión Ambiental, codificación 19 , Registro Oficial Suplemento 418, 10 de septiembre 2004, página 24

debido a que fueron grupos nómadas. Su primera invención fue el fuego y se desarrolló en un período Pre-agrícola; luego el hombre se hizo sedentario y comenzó a trabajar la tierra, nacieron los primeros poblados y el cultivo, el impacto ambiental fue a escala muy baja. Luego del período agrícola aparece la mecanización masiva, el uso de combustibles fósiles, la urbanización, desarrollo de materiales no reciclables y fuentes de energía peligrosas; causada por la revolución industrial y trajo consigo mayores demandas de fuentes de energía, mayores recursos naturales, un aumento en el crecimiento demográfico, en el consumo urbano con el crecimiento de las ciudades, mayores necesidades expansionistas y colonialistas, lo que ocasionó el inicio del deterioro de planeta de una manera muy acelerada e indiscriminada.

En la década de los años 60 en varios países del mundo se ven surgir organizaciones ambientalistas y se considera el inicio de una toma de conciencia frente al acelerado deterioro de los recursos naturales y analizando de una manera muy seria la problemática ambiental que se veía llegar.

El Tratado de prohibición de experimentos nucleares en la atmósfera, de 1963, puede considerarse como el inicio de la mundialización de la problemática ambiental, si bien no es hasta la Conferencia de Estocolmo (1972), que se inicia la modernidad del derecho ambiental y de su coordinación, apoyado en 1980 por la convención de Viena sobre los tratados.⁶

Las características más observadas a través, del tiempo en los cambios que ha sufrido el medio ambiente son:

1. Destrucción de la capa de ozono
2. Calentamiento de la tierra
3. Lluvia ácida
4. Destrucción de los bosques y selvas tropicales
5. Desertificación
6. Extinción de especies animales
7. Disposición final de los desechos tóxicos
8. Contaminación de los océanos
9. Contaminación atmosférica

⁶Di Mento, Josep; The Global Environment and International law, University Of Texas Press; 2003; p 7.

Es importante destacar que América Latina y el Caribe poseen alrededor de un tercio de la dotación mundial de recursos hídricos naturales renovables. Además, pese a contar con el 15% de la superficie del planeta, el Programa Nacional de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente manifiesta:

América Latina y el Caribe es la región con la mayor diversidad biológica en el planeta y alberga a varios de los países megos diversos del mundo.

La región posee casi la mitad de los bosques tropicales del mundo, 33 por ciento de los mamíferos totales, 35 por ciento de las especies de reptiles, el 41 por ciento de las aves y el 50 por ciento de los anfibios. Los niveles de endemismo son muy altos en la región: por ejemplo, el 50 por ciento de la vida vegetal del Caribe es única.

Esta biodiversidad también representa una fuente de abundantes recursos genéticos para América Latina y el Caribe. En otras palabras, la región está dotada de una biodiversidad excepcionalmente rica y sus países están dispuestos a recoger los beneficios de la utilización sostenible de la biodiversidad y sus ecosistemas, a fin de promover el crecimiento social y económico y la igualdad.

Existe un creciente reconocimiento del valor de esta biodiversidad y de sus servicios.⁷

No se puede ignorar que el cambio climático es uno de los factores que han incidido de manera preponderante en el daño ambiental y se ha creado la necesidad urgente de detener sus efectos, una de estas alternativas es el Protocolo de Kioto que uno de sus objetivo principales es el de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

En la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático realizado en Río de Janeiro en 1992 en el artículo 1 párrafo 2, ha convenido que "cambio climático" se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.

La Convención fija el objetivo de estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero «a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático». Se declara asimismo que «ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente

⁷PUNMA 2010, "Perspectivas del Medio Ambiente de América Latina y el Caribe(GEO América

para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible»

Y conmina a los países que han ratificado el tratado a tener en cuenta el cambio climático en los asuntos relacionados con la agricultura, la industria, la energía, los recursos naturales y las actividades que afectan a los litorales marinos. Acuerdan también establecer programas nacionales para frenar el cambio climático.⁸

Por lo que el cambio climático ha dado como consecuencia el calentamiento del planeta y por consiguiente el agotamiento de la capa de ozono, la contaminación de los océanos y de las fuentes de agua dulce, la contaminación de la atmósfera, del suelo, la destrucción de los bosques, la pérdida de la diversidad, el manejo ineficiente de los desechos producidos por los hogares, que son consecuencia del aumento descontrolado de la población y que han contribuido al deterioro de las condiciones de vida en el planeta, debido al irrespeto de los principios básicos de convivencia y que son resultado de anteponer los intereses económicos sobre los intereses de índole social y ambiental.

Para una mejor comprensión vamos a analizar algunos de los tipos de contaminación:

1.1.1. Contaminación del Aire

El Ministerio del Ambiente en el acuerdo ministerial 028 define a la contaminación como: “La presencia en el medio ambiente de uno o más contaminantes o la combinación de ellos, en concentraciones tales y con un tiempo de permanencia tal, que causen en éstas condiciones negativas para la vida humana, la salud y el bienestar del hombre, la flora, la fauna, los ecosistemas o que produzcan en el hábitat de los seres vivos, el aire, el agua, los suelos, los paisajes o los recursos naturales en general, un deterioro importante.”⁹

La contaminación del aire proviene de una amplia variedad de fuentes; así tenemos:

⁸Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático 1992

⁹Acuerdo ministerial 028 sustituyese el libro VI del texto unificado de legislación secundaria publicado Edición Especial N° 270 Registro Viernes 13 de febrero de 2015

1. Escapes de autos o manufacturas
2. Incendios forestales
3. Erupciones volcánicas
4. Erosión del suelo seco, y otras fuentes naturales
5. Construcción o demolición de edificios

Los efectos que podemos notar como consecuencia de los contaminantes atmosféricos son el smog, la lluvia ácida, agotamiento de los cultivos por falta de oxígeno y sin lugar a dudas el calentamiento global que está íntimamente relacionado con la contaminación del aire.

1.1.2. Contaminación del Suelo

La degradación del suelo se define como un proceso determinado por causas naturales o antrópicas que, en virtud de factores aislados o combinados, perjudica sus características físicas, químicas o biológicas, con trascendencia en su capacidad productiva¹⁰. Por tanto, los suelos se degradan tanto por causas naturales como por actividades humanas tales como la agricultura¹¹, la industria, el desarrollo urbanístico y el turismo¹². El concepto de degradación abarca un ámbito amplio de incidencias negativas sobre el suelo, pudiendo reflejar desde pequeñas pérdidas de productividad hasta la total desaparición del suelo en cuanto tal. Se ha dicho que el suelo es uno de los bienes ambientales que más tipos de degradación sufre.¹³

Algunas fuentes de Contaminación del suelo son:

1. Derrames de aguas residuales
2. Prácticas agrícolas no sostenibles, tales como el uso intensivo de plaguicidas inorgánicos
3. Minería a cielo abierto

¹⁰ MARTÍN MATEO, Ramón, Tratado de Derecho Ambiental, vol. 2, Madrid, Trivium, 1991, p. 454

¹¹ SEOÁNEZ CALVO, Mariano; CHACÓN AUGE, Alejandro José; GUTIÉRREZ DE OJESTO, Ana y ANGULO AGUADO, Irene, Contaminación del suelo: estudios, tratamiento y gestión, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1999.

¹² AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE, “El suelo: el recurso olvidado”, 22 de marzo de 2010.

¹³ VARGA PASTOR, Aitana de la, El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados. Adaptado a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, La Ley, Madrid, 2012

4. La deforestación y otras prácticas destructivas
5. La basura proveniente de los hogares

La contaminación del suelo puede producir la disminución del rendimiento de los cultivos, la pérdida de la flora y la fauna, la erosión del suelo y su consecuente desertificación.

1.1.3 Contaminación del Agua

Es cualquier alteración de las características físicas, químicas o biológicas, en concentraciones tales que la hacen no apta para el uso deseado, o que causa un efecto adverso al ecosistema acuático, seres humanos o al ambiente en general.¹⁴

La contaminación del agua ocurre en los océanos, ríos, lagos y depósitos subterráneos de agua.

Algunas fuentes de contaminación del agua son:

1. El aumento de los sedimentos de la erosión del suelo
2. Inadecuada eliminación de desechos y basura
3. La filtración de la contaminación del suelo en el suministro de agua
4. La descomposición del material orgánico en el suministro de agua

Entre los efectos de la contaminación del agua también incluyen: La reducción de la cantidad de agua de consumo humano disponible, la reducción de los suministros de agua para el riego de cultivos, y que afectan a las poblaciones de peces y vida silvestre que requieren de agua que contengan un determinado grado de pureza para la supervivencia.

1.1.4. Contaminación Auditiva

En cierta medida la contaminación acústica forma parte de nuestra civilización, y por ello tendemos a considerarla como un mal del que difícilmente nos vamos a ver libres, por mucho esfuerzo que en ello pongamos. Pero es igualmente cierto que

¹⁴Acuerdo ministerial 028 sustituyese el libro VI del texto unificado de legislación secundaria publicado Edición Especial N° 270 Registro Viernes 13 de febrero de 2015

determinados niveles de ruido resultan insoportables, especialmente cuanto también concurren otras circunstancias, como su generación durante los momentos dedicados al descanso o el sueño. Por ello, el grado de contaminación acústica que en la actualidad padecemos se ha convertido en una de las principales preocupaciones ambientales, especialmente en las zonas urbanas.¹⁵

Los diversos factores que ocasionan éste tipo de contaminación son los siguientes:

1. Tráfico
2. Aeropuertos
3. Ferrocarriles
4. La industria
5. Construcciones
6. Conciertos, etc.

De conformidad a lo establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), los niveles de exposición de ruido permitidos para una persona no pueden superar los 70 decibelios, si los superan pueden causar daños temporales o definitivos en su audición, especialmente si están expuestos de una manera continua.

1.1.5. Contaminación Visual

La contaminación visual se refiere al abuso de ciertos elementos “no arquitectónicos” que alteran la estética, la imagen del paisaje tanto rural como urbano, y que generan, a menudo, una visual agresiva, invasiva y simultánea.¹⁶

Sus principales causas en general son:

1. Exceso de avisos publicitarios e informativos en la calle
2. Exceso de avisos publicitarios e informativos en la televisión
3. Nuevas edificaciones o distorsiones del paisaje
4. Basurales incómodos a la vista
5. Las consecuencias de esta contaminación son:

¹⁵ DE ANDRÉS ALONSO, Luis, El Tratamiento Administrativo de la Contaminación Acústica, Coruña, Primera Edición, 2003, p. 11

¹⁶ www.cricyt.edu.ar/enciclopedia/terminos/ContamVis.htm

1. Estrés
2. Dolor de cabeza
3. Distracciones peligrosas (especialmente cuando conducimos)
4. Accidentes de tránsito
5. Problemas ecológicos

La mejor manera de combatir este tipo de contaminación es haciendo conciencia de los espacios que tenemos y tratar de buscar un lugar de esparcimiento libre de este tipo de contaminación y descansar el cerebro.

1.1.6. Contaminación Radioactiva

La contaminación radioactiva es toda aquella contaminación tanto en el aire, el suelo o el agua, producida por el uso de sustancias radioactivas de origen natural o artificial, sustancias derivadas de la energía nuclear y las centrales termonucleares.

Con el descubrimiento de la energía nuclear y en especial desde la invención de la bomba atómica se han esparcido por la tierra numerosos productos residuales de las pruebas nucleares.

En los últimos años la descarga en la atmósfera de materias radiactivas ha aumentado considerablemente, constituyendo un peligro para la salud pública.

Cuando se habla de contaminación radiactiva, en general se tratan varios aspectos:

1. La contaminación de las personas. Esta puede ser interna cuando han ingerido, inyectado o respirado algún radioisótopo, o externa cuando se ha depositado el material radiactivo en su piel.
2. La contaminación de alimentos. Del mismo modo puede haberse incorporado al interior de los mismos o estar en su parte exterior.
3. La contaminación de suelos. En este caso la contaminación puede ser solo superficial o haber penetrado en profundidad.
4. La contaminación del agua de bebida. Aquí la contaminación aparecerá como radioisótopos disueltos en la misma.¹⁷

Algunas fuentes de contaminación radiactiva son:

1. Accidentes de centrales nucleares o fugas

¹⁷ elblogmasverde.blogspot.com/2011/05/contaminacion-radioactiva.html

2. Disposición de residuos nucleares
3. Las operaciones mineras de uranio

La contaminación de radiación puede causar malformaciones congénitas, esterilización, cáncer y otros problemas de salud para las poblaciones humanas y la vida silvestre. También se puede erosionar el suelo y contribuir a la contaminación del agua y el aire.

1.1.7. Contaminación Térmica

Es aquella en la que el contaminante es una fuente de calor y se manifiesta como una reducción en la calidad del agua causada por incrementos en temperatura. Generalmente, esta contaminación es de origen antropogénico, causado por la disposición de calor en exceso o de desecho térmico como resultado de los procesos de enfriamiento de las plantas generadoras de energía.

La contaminación térmica es una forma importante de contaminación en sistemas acuáticos y ocurre, en la mayoría de los casos, cuando el agua utilizada para el enfriamiento de las plantas generadoras de energía es liberada al medio ambiente a una temperatura mayor de la que se encontraba naturalmente (entre 9 y 20 °C más caliente).

Los ambientes acuáticos son los más susceptibles a este tipo de contaminación ya que el agua es el regulador de temperatura más abundante y barata, que la industria y plantas generatrices utilizan. Esta agua, una vez utilizada para propósitos de enfriamiento, muchas veces adquiere elementos tóxicos como metales pesados y compuestos orgánicos que finalmente pasarán a los sistemas naturales provocando efectos tóxicos a la flora y fauna.

En que afecta la contaminación térmica.

1. La extinción de varias especies de animales y plantas
2. Lluvias torrenciales, sequías e inundaciones que afectan a todos los seres vivos
3. La probabilidad de desarrollo de enfermedades tropicales
4. Que los seres acuáticos estén en peligro, por el hecho de que una fábrica pueda ocasionarles daño

5. Algunos cambios drásticos pueden provocar sofocamientos y pulmonías en los seres humanos.¹⁸

1.2. La Tributación Ambiental

Como es de conocimiento general el daño ambiental ocasionados por el hombre a la naturaleza, ha ocasionado reacciones de diversa índole y una de ellas es encontrar los mecanismos que compensen estos desequilibrios ambientales, creando tributos o pagos medioambientales.

Como sostiene Buñuel [...] “el uso de los instrumentos económicos con fines medioambientales ha sido propuesto por los economistas como la solución más eficiente para abordar los problemas medioambientales.”¹⁹ Dentro de estos instrumentos podemos considerar a las tasas, contribuciones especiales y los impuestos.

El informe de la Agencia Europea demedio Ambiente (AEMA) sobre la reciente evolución de los impuestos ambientales, se defiende la aplicación de estos instrumentos fiscales porque, “permiten cumplir múltiples y deseables objetivos”.

La tributación ambiental permite como objetivo principal permite "internalizar" los costos externos, es decir, los efectos negativos originados en las transacciones que se producen en los mercados y que recaen sobre terceros, los cuales no han participado en las transacciones La aplicación del principio "quien contamina paga" y podríamos ir más allá y nos referiríamos a “el que usa los recursos paga”, determina que la asignación de los recursos por parte de los mercados sea más eficiente. Además, si los costos ambientales son asumidos por sus responsables, los impactos ambientales se minimizan. El objetivo principal de la imposición ambiental no es por tanto recaudar, sino cambiar conductas. La recaudación y su destino son cuestiones secundarias, si bien este aspecto ha ganado importancia porque evita que se continúe subsidiando el consumo, con sus secuelas de deterioro de los recursos naturales renovables.

La aplicación de reformas fiscales verdes da como resultado la hipótesis del doble dividendo, al respecto algunos autores manifiestan, [...] “el doble dividendo consiste en que los impuestos ambientales tienen un doble beneficio: el primero es la

¹⁸ <http://contaminacionambiental.info/la-contaminacion-termica/>

¹⁹ Buñuel, M: Tributación Medio Ambiental: teoría, práctica y propuestas, Madrid, Civitas, 2004.

mejora del medio ambiente y el segundo es que se pueden reducir las distorsiones de los impuestos existentes”.²⁰

La teoría del doble dividendo nace con David Pearce, quien en 1991, expresó el fundamento académico de la reforma fiscal verde. Lo que plantea la hipótesis del doble dividendo, es que los impuestos ambientales pueden traer consigo más de un objetivo, siendo la base de esta teoría, la utilización de la recaudación de los impuestos ambientales para reemplazar los ingresos de otros impuestos, de tal manera que no exista alteraciones en el ingreso económico a las arcas del Estado.

Así manifiesta Luis Rodríguez [...] “el primer objetivo que conlleva una reforma fiscal verde, es el control, cuidado y regulación del medio ambiente a fin de que sean reducidas las emisiones contaminantes, así como cualquier otro efecto externo negativo. Otro objetivo que surge es el económico – fiscal, que hace referencia a la reducción de impuestos distorsionantes con la creación de los impuestos ambientales. Y por último también puede darse un objetivo económico laboral, cuando los impuestos ambientales generan reducciones en los gastos de seguridad social o impuestos sobre el trabajo, ya que de este modo se estaría generando más fuentes de trabajo.”²¹

Se puede manifestar que la tributación fiscal tiene como primer beneficio la mejora del medio ambiente a través de la creación de incentivos para el consumo, producción menos contaminantes y más eficientes en el uso de recursos naturales; y un segundo beneficio, la reducción de impuestos como el de la renta y el de empleo.

Arnaldo Antonio indica que el doble dividendo [...] “se aplique a los impuestos ambientales que tengan una función ecológica y fiscal, y a los que tengan una función ecológica y generadora de empleo al mismo tiempo.”²²

De lo analizado acerca de la teoría del doble dividendo, se puede manifestar que ha influido de manera definitiva en el diseño de los impuestos ambientales y ha sido la base para el desarrollo de la tributación ambiental.

²⁰ MORENO, Graciela, MENDOZA, Paola, ÁVILA Sara, (2002), “Impuestos Ambientales: Lecciones en países de la OCDE y experiencias en México”, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales e Instituto Nacional de Ecología, México, pág. 21

²¹ RODRÍGUEZ, Miguel, (2001), “El doble dividendo de la imposición ambiental. Una puesta al día”, Instituto de Estudios Fiscales, Recuperado de:
http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2005_23.pdf

²² ANTONIO, Arnaldo, (2007), “Los Impuestos Ambientales”, Osmar Buyatti Librería Editorial, Buenos Aires, Argentina, 1ra. Edición. 2007, pág. 261

Las reformas fiscales ambientales en los países OCDE se han caracterizado por ser neutrales en la recaudación. En términos generales, su instrumentación consiste en la introducción de nuevos cargos o impuestos ambientales y la eliminación o disminución de otros impuestos (como el Impuesto sobre la Renta o sobre el Trabajo). “El porcentaje que representan los ingresos provenientes de los impuestos verdes del ingreso hacendario total es cada vez mayor, y es cada vez más notoria la efectividad de los impuestos verdes en la gestión efectiva ambiental.”²³

Por otra parte las instituciones reguladoras en materia ambiental en América Latina y el Caribe enfrentan el reto creciente de diseñar instrumentos de gestión ambiental que puedan ser efectivos y económicamente eficientes en el logro de las metas ambientales que se han trazado los países a nivel nacional y local. Se impone la necesidad de lograr objetivos de mejora de la calidad ambiental al menor costo económico posible.²⁴

En este sentido, el Instituto de estudios fiscales de la Universidad Complutense de Madrid, ha propuesto un modelo de Código Orgánico Ambiental para América Latina, donde se analizan las bases constitucionales y jurídicas de países como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela, con la finalidad de unificar una plataforma jurídica, tributaria y ambiental, en aras de crear un instrumento político-económico-fiscal que regule y preserve la calidad ambiental basados en el desarrollo sustentable y en el principio universal consumidor-usuario-pagador.²⁵

Una de las mayores preocupaciones de los países y de nuestro país constituye el agotamiento y en muchos de los casos la destrucción de los recursos naturales que se ha venido dando desde hace muchas décadas atrás, lo que ha dado como resultado la implementación de leyes y políticas ambientales por parte de los estados y un interés en emplear para la protección del ambiente instrumentos fiscales que, fundamentalmente, obligan a quienes contaminan a pagar impuestos.

²³Revista Voces: Tecnología y pensamiento. Volumen 2, N° 1 - 2. Enero - Diciembre 2007, IUT Ejido, Mérida

²⁴ACQUATELLA, J. GOMEZ J. y LERDA C.(2003) Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales, (reflexiones para el caso de políticas fiscal y ambiental). Disponible en: <http://books.google.co.ve/books>

²⁵ BUÑUEL M. Y HERRERA P. (2000) Modelo de Código Tributario Ambiental para América Latina. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: http://www.ief.es/Publicaciones/Documentos/Doc_18_03.pdf

El objetivo fundamental de promover un ordenamiento jurídico utilizando como medio los instrumentos fiscales, es el de garantizar para las generaciones presentes y futuras que se desarrollen en un ambiente sano y libre de contaminación, para alcanzar una mejor calidad de vida.

La preservación del medioambiente deber ser un esfuerzo mancomunado entre los estados y los habitantes del mismo para procurar de esta manera potenciar un desarrollo normativo, preventivo y sancionador; sino también de inversión en los actores inmersos en la problemática ambiental.

En resumen se debe crear un marco legal como la tributación ambiental que nos permita recaudar recursos económicos con el propósito de prevenir los daños ambientales, así como incentivar a las empresas a adquirir tecnologías limpias que preserven el medio ambiente y a su vez a los habitantes incentivarlos para que consuman productos que no afectan al ambiente.

1.3. Fiscalidad y medio ambiente ecuatoriano

La historia de la Legislación ambiental en América latina se puede resumir en tres grandes periodos: Un primer periodo que va desde la época Republicana, hasta la declaración de Conferencia de Estocolmo en 1972. Aquí, se caracterizó por introducir normativas legislativas que aunque no contenían una dimensión ambiental relevante, sí contemplaban instrumentos que en algún grado aseguraban el control, manejo administración de lo que se llamaban recursos naturales.

El segundo periodo comienza con la Conferencia de Estocolmo que logró una convocatoria universal de los Estados entorno al reconocimiento de la necesidad de implementar políticas ambientales y, fundamentalmente, marcó un hito histórico en la medida en que fue un instrumento que ayudó a reconocer de una manera planetaria el derecho a un ambiente sano y se podría decir que es en este momento es donde surge el reconocimiento de los derechos ambientales. Podríamos decir, entonces, que este segundo periodo se caracteriza por un reconocimiento al derecho a vivir en un ambiente sano y por los intentos legislativos de varios países por crear cuerpos normativos coherentes con tendencia a la protección mediante las leyes en materia ambiental.

El tercer periodo se sitúa desde la Declaración del reporte de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo en 1987, en el se producen intentos, más

discursivos que legales de reencauzar el concepto, que se había perdido, pero nuevamente se hacen reconocimientos de la relación que había entre inequidad social, inequidad internacional y deterioro ambiental, y es aquí donde aquellos países con ausencia de una tradición legal en la materia comienzan a consagrar en sus textos constitucionales los derechos ambientales.

Si bien el medio ambiente es entendido por algunos, como aquello que hace referencia a la naturaleza; otros lo entienden en un sentido más amplio, como todo aquello que engloba los problemas que tocan la vida, el bienestar y tranquilidad de los hombres.

Tanto la fragilidad de los recursos naturales, el deterioro del medio ambiente y el derecho del hombre a vivir en un ambiente sano nos conducen a una problemática social y económica de consecuencias profundas. Es necesario, entonces, dar respuestas concretas con instrumentos legales suficientes que den una real imagen de legitimidad a las acciones requeridas y hacerlas de carácter obligatorio la protección por parte de los estados y de los ciudadanos.

Por otra parte, la legislación ambiental, se clasifica en dos grandes grupos: legislación ambiental ortodoxa, legislación ambiental heterodoxa.

La legislación ambiental ortodoxa, abarca las codificaciones y grupos de normas y reglamentos que tratan el ambiente en su entidad específica, es decir, “aquella que reconoce como bien jurídico protegido el resguardo de los ecosistemas, considerados como tales, y que regula, por consiguiente, el manejo de los factores que lo constituyen, con una perspectiva global e integradora, sobre la base del reconocimiento práctico de las interacciones dinámicas que se dan entre ellas y con miras a afianzar el mantenimiento de los presupuestos de los equilibrios funcionales del que forma parte.”²⁶

En cambio la legislación ambiental heterodoxa, “designa aquellas modalidades de legislación que opera sobre la base de enfoques meramente sanitarios, patrimoniales, etc., o que divide lo ambiental en sectores estancos, pero sin una perspectiva global e integradora.”²⁷

²⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente- PNUMA (1995). “Hacia un sistema para la formación regional del derecho”. México D.F., Oficina Regional para América Latina y el Caribe

²⁷ Ibid

Además, se distingue entre legislación ambiental de incidencia causal y legislación ambiental de incidencia deliberada.²⁸ Se entiende que ha sido causal cuando el ordenamiento jurídico ha operado efectos relevantes sobre los componentes del ambiente o sobre sus interrelaciones como consecuencias previstas o deseadas de sus contenidos normativos; y que ha sido deliberada cuando la normativa jurídica ha sido diseñada con el ánimo premeditado de encarar una situación como perteneciente a la problemática ambiental, y ha apuntado, explícitamente, al resguardo de un interés ambiental elevado a la categoría de bien jurídico protegido.

Además cabe indicar, el Estado puede hacer uso de varios instrumentos de política ambiental.

“Por un lado están las medidas de comando y control, que se refiere a regulaciones a través de la normativa legal (límites, prohibiciones, licencias de funcionamiento, especificación de requerimientos a productos, etc.). Por otro lado están los mecanismos de mercado o instrumentos económicos, denominados así porque buscan “corregir” los precios de bienes y servicios para que incorporen al costo social, además del privado, incurrido en su producción o consumo; ejemplo de esto son los impuestos ambientales y los permisos de emisión negociables. Esta clasificación no implica de ninguna manera que la política ambiental opte por un tipo de instrumentos u otro; por lo general, ambos se complementan.”²⁹

Es importante también mencionar la experiencia en la implementación de los instrumentos económicos en la política ambiental en los países de la OCDE, los cuales se caracterizan por una tener una rápida evolución y por el desarrollo de una gran variedad de instrumentos derivados de la combinación de sistemas en cada país, cuyo diseño e implementación de impuestos ambientales se ha expandido en los últimos años.³⁰

Tomando en consideración la evolución por la utilización de los instrumentos fiscales ambientales en los países que integran la OCDE son, entre los más principales, los siguientes:

²⁸ Ibid

²⁹ FES-ILDIS, Impuestos Verde: ¿Una alternativa viable para el Ecuador?, Centro de Estudios Fiscales, Ecuador, 2011, pág. 16

³⁰ Revista Voces: Tecnología y pensamiento. Volumen 2, N° 1 - 2. Enero - Diciembre 2007, IUTEjido, Mérida

1. Finlandia, crea un impuesto al carbón, disminuyendo además el impuesto sobre la renta y las contribuciones al seguro social.
2. Noruega, instauró en 1991, un impuesto al CO₂ (dióxido de carbono), que se amplía progresivamente hasta cubrir el 64% de las emisiones de CO₂, complementando esta política con la disminución al impuesto sobre la renta.
3. Suecia, realizó una reforma fiscal ambiental en 1991, los impuestos al CO₂, al azufre y a los NO_x (óxidos de nitrógeno), se traducen en una reducción significativa del impuesto sobre la renta.
4. Dinamarca, aprueba en 1992, impuestos al carbón en los combustibles, “paquete energético” (1995-2002) y otros impuestos verdes. Todos ellos con destino específico.
5. Países bajos, se decretó en 1992, el “decreto general de protección ambiental” donde algunos cargos se convirtieron en impuestos con destino específico con excepción del cobro del agua, entre los años 1992 al 2001 se llevó a cabo la “reforma fiscal ambiental”. En 1996 se impuso un impuesto energético en pequeños usuarios y otros impuestos verdes; a cambio se redujo el impuesto sobre la renta y las contribuciones al seguro social.
6. Francia, inicia en 1999, la reforma fiscal ambiental que sustituye derechos por impuestos con destino específico (excepto derechos de uso de agua). Se decretaron impuestos de energía a la industria, los cuales fueron rechazados por el congreso en el 2000.
7. Alemania, inició su reforma fiscal ambiental en 1999; se incrementaron los impuestos a combustibles minerales, fósiles y electricidad; se redujeron las contribuciones al seguro social.
8. Italia, su reforma fiscal ambiental abarca de 1999 al año 2005 y se reestructuraron los impuestos a los minerales y combustibles fósiles. Se incrementaron los impuestos a la gasolina, diésel, carbón, aceites, gas, y actualmente, está en proceso una reducción a los impuestos al trabajo.
9. El Reino Unido estableció en 1997 un impuesto a los combustibles para el transporte que ha tenido un incremento real del 3-6%. En abril del 2001 se decretó en ese país un pago de cargos por concepto de cambio climático (uso comercial de la energía). Actualmente existe otro impuesto relacionado con

el medio ambiente, que es el impuesto a basureros (1996). Redujo la contribución de los trabajadores al seguro social.

10. Impuesto Internacional: propuesta de un impuesto al CO₂ en la Unión Europea. Actualmente, en Europa se discute la creación de un impuesto al CO₂. En 1991 la propuesta fue rechazada por el Consejo de la Unión Europea. En 1997 se hizo una nueva propuesta para determinar tasas mínimas de impuestos. En esta iniciativa se establece la inclusión de todos los productos energéticos, por lo que se eliminan las exenciones, y además, como consecuencia, en algunos países se elevaría la tasa mínima de impuesto. Durante el año 2000 se presentó un documento que propone la comercialización de emisiones. En el año 2001 se habla de inducir a la cooperación.³¹

En el caso de Ecuador en el período comprendido entre los años 1970 a 1992, se expiden importantes leyes y regulaciones relacionadas con la gestión ambiental, aunque todas ellas de carácter sectorial, entre las principales están:

1. Ley de Aguas
2. Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental y sus Reglamentos
3. Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre
4. Ley de Hidrocarburos y su Reglamento Ambiental
5. Ley de Minería, que incluye aspectos relativos a la preservación del ambiente
6. Ley de Gestión Ambiental
7. Código de la Salud

Se crean alrededor de doce Unidades Ambientales en las entidades del sector público y se promueven proyectos que impulsan la gestión ambiental a nivel sectorial. Los gobiernos locales, especialmente los Municipios de las principales ciudades, empiezan a impulsar una gestión ambiental que supera la tradicional provisión de

³¹BARDE, J. (2005). Historia y evolución de los instrumentos fiscales relacionados con el medio ambiente en países de la OCDE. Disponible en:
<http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/373/historia.html>

servicios de saneamiento básico y enfrentan nuevas responsabilidades como el control de la contaminación, la preservación ecológica de las ciudades, la concientización y educación de la población. Los medios de comunicación colectiva emprenden una importante labor de denuncia y orientación de la opinión pública sobre diversos problemas ambientales, que se reflejan en una creciente divulgación de artículos documentados y reflexivos.

La atención institucionalizada, como política y estrategia nacional incorporada al que hacer normal del Ejecutivo y como parte formal del sector público ecuatoriano, se inicia el 22 de septiembre de 1993, con la creación de la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República (CAAM).

La institucionalidad ambiental se fortalece con la creación del Ministerio del Ambiente (MAE), mediante Decreto Ejecutivo No. 195 publicado en el Suplemento-Registro Oficial No. 40 del 4 de Octubre de 1996, reflejando la decisión del Gobierno Nacional - de ese entonces - para otorgar una mayor atención a la gestión ambiental en el Ecuador, al más alto nivel político.

El MAE, se constituye en la autoridad ambiental nacional y sus funciones básicas se orientan a:

1. Coordinar, unificar, ejecutar y supervisar las políticas, programas y proyectos ambientales
2. Unificar regulaciones y reglamentos
3. Promover el Desarrollo Sostenible
4. Propiciar la participación de los actores sociales del sector público, productivo y la sociedad civil.

Como podemos comparar el Ecuador en relación a los países miembros de la OCDE, hasta la actualidad solamente ha emitido Leyes, pero no ha implementado instrumentos económicos en la política fiscal, de lo que se conoce solo son dos y que están descritas en la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los ingresos del Estado (que creó el impuesto 'verde') y se refieren al impuesto a los vehículos y a las botellas de plástico.

1.4. Las ecotasas en el Ecuador

Primeramente se debe aclarar que el término “ecotasa” se deriva del inglés “ecotax”, sin embargo el término más apropiado y utilizado es de impuesto ecológico o impuesto verde, puesto que la ecotasa enmarca a las tres categorías tributarias (tasa, contribución especial e impuesto), y se debe a que su objetivo principal es recuperar los costos que generan el manejo adecuado de recursos y la conservación de la naturaleza, por lo que es imprescindible el establecimiento urgente de una política ambiental más efectiva, que conjugue tanto el rol del Estado como el de los sectores privados de la sociedad en la búsqueda de una vida sostenible a largo plazo, lo que en Ecuador se ha denominado el Buen Vivir.

Los autores de la revista FesIldis manifiestan: [...] Para ello se requiere, acoplar antes la definición de impuesto ecológico para el caso ecuatoriano. Aunque se requeriría un concepto homologado para efecto de comparaciones a nivel internacional, los preceptos de la Constitución Política del la República vigente exigen un concepto amplio, según el objetivo de su creación. En este sentido, los impuestos verdes se pueden definir como aquellas obligaciones monetarias o en especies de los ciudadanos con el Estado (en distintos niveles), sin contraprestación directa, cuyo objetivo es incentivar “conductas ecológicas responsables” o cuyo efecto altera la conducta de los sujetos pasivos en forma favorable para el medio ambiente.”³²

La conservación del medio ambiente al igual que los impuestos verdes no han sido utilizados ni discutidos dentro de la política ambiental en Ecuador, debido a muchos factores como la escasa conciencia sobre la contaminación ambiental del sector productivo y de los habitantes del país. Además la laxitud de las leyes ha dado como resultado que es más barato contaminar que utilizar una mejor tecnología, unido a esto el clientelismo político, conjuntamente con los grupos de poder, han abogado por una política ambiental que satisfagan sus intereses, dando como resultado que los organismos ambientales del Estado tengan poca o ninguna injerencia en el cumplimiento de las Leyes por parte de los sectores involucrados.

³² FES-ILDIS, Impuestos Verde: ¿Una alternativa viable para el Ecuador?, Centro de Estudios Fiscales, Ecuador, 2011, pág. 31

Con la finalidad de alcanzar e instaurar los mecanismos económicos para el control de la contaminación que apoyen de forma complementaria a la regulación ambiental ya existente, El 20 de julio de 2011, se aprobó la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado (LFAOIE), que fue publicado en el Registro Oficial el 24 de Noviembre de 2011. La misma que contiene una reforma tributaria donde se incorpora el impuesto ambiental a la contaminación vehicular y el impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables; con esta medida el Estado adoptó medidas correctivas necesarias con el propósito de evitar que las personas contaminen el ambiente, al mismo tiempo que estimula el proceso de reciclaje de los envases plásticos.

Impuesto a la Contaminación vehicular

Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, manifiesta. [...] “Tiene como finalidad gravar la contaminación producida en el medio ambiente por el uso de vehículos motorizados de transporte terrestre, ya que por medio de los mismos se causa un gran perjuicio al medio ambiente, sobre todo por las emisiones de CO2 que este medio de transporte produce.”³³

El hecho generador según el Art. 16 del Código Tributario es “el presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo”³⁴, y en este caso el hecho generador, es la contaminación ambiental producida por los vehículos motorizados de transporte terrestre.

El sujeto activo de la actividad tributaria, es decir, el acreedor del tributo, según la LFAOIE “quien ejerce esta potestad es el Estado ecuatoriano, a través de la administración tributaria, a cargo del Servicio de Rentas Internas (SRI), el mismo que es el encargado de receptor las contribuciones realizadas por motivo del impuesto ambiental sobre los vehículos motorizados.”³⁵

En el caso de la norma en cuestión, los sujetos pasivos son las personas naturales, sucesiones indivisas y las sociedades nacionales o extranjeras que sean propietarias de vehículos motorizados de transporte terrestre.

³³ Registro Oficial No. 583 Suplemento, 24 de noviembre de 2011, pág. 9

³⁴ Registro Oficial Suplemento 38 de 14 de Junio del 2005, pág. 3- 4

³⁵ Ibid, pág. 10

La base imponible corresponde al cilindraje que tiene el motor del respectivo vehículo, expresado en centímetros cúbicos a la que se le multiplicará una tarifa que parte de ocho centavos de dólar de los Estados Unidos de América (0.08 USD), hasta treinta y cinco centavos de los Estados Unidos de América (0.35 USD), dependiendo del cilindraje, además de un factor de ajuste que es un porcentaje relacionado con los años del motor y el nivel de contaminación que es provocado por la antigüedad del vehículo.

Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas No Retornables

Con la finalidad de disminuir la contaminación ambiental y estimular el proceso de reciclaje, se establece el impuesto a las botellas plásticas no retornables, utilizadas para contener bebidas gaseosas, no gaseosas y agua.

“El hecho generador de este gravamen, es embotellar bebidas en botellas plásticas no retornables, que contengan bebidas alcohólicas, no alcohólicas, gaseosas, no gaseosas y agua; para el caso de importación, el hecho generador será la desaduanización de las mismas.

En el caso de la tarifa que se pagará por este impuesto, está establecido en la normativa de este impuesto ya se establece que se aplicará un valor de hasta dos centavos de dólar de los Estados Unidos de América (0.02 USD), que se devolverán a la persona que recolecte, entregue y retorne las botellas plásticas.

El sujeto activo de este impuesto ambiental, es el Estado ecuatoriano, representado por el Servicio de Rentas Internas; y en el caso del sujeto pasivo, existen dos supuestos, el primero, que lo constituyen las embotelladoras de bebidas contenidas en botellas de plástico y en el segundo caso, quienes importen bebidas contenidas en botellas de plástico.

Para el pago de este impuesto, están exentos de esta obligación el embotellamiento de productos lácteos y medicamentos en botellas plásticas no retornables.

Los contribuyentes que realicen el hecho generador deberán declarar cada mes el número de botellas que han producido o importado el mes anterior, restando las botellas que han recuperado, y el resultado de esta operación, tendrán que multiplicarlo por la tarifa determinada por el SRI, que será la cantidad de dinero que tendrán que pagar por el impuesto ambiental a las botellas de plástico no retornables. El pago en el caso de las embotelladoras se hará conforme lo que se disponga en la declaración y en

el caso de la importación, el pago se realizará antes del despacho de la mercadería en la aduana.

En la ley que es motivo de estudio, se expresa que no podrá constituir como un gasto deducible el pago del impuesto a las botellas plásticas no retornables.”³⁶

1.4.1. Constitución de la República del Ecuador 2008³⁷

Debido al vertiginoso deterioro del medio ambiente los estados y los actores sociales inmersos en los procesos productivos, industriales y comerciales de consumo se han visto en la obligación de reducir el impacto ambiental, que ha ocasionado la “lluvia ácida”, la “desertificación, el “calentamiento global”, el “cambio climático”, etc., aplicando políticas que ayuden a mitigar y cuidar el ambiente con la finalidad de proteger la naturaleza y a la biodiversidad ahí existente.

El Ecuador no se ha quedado atrás en la lucha contra la contaminación del ambiente; y, a través de la Constitución de la República del Ecuador, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente y el Referéndum aprobatorio, que se encuentra publicado en el Registro Oficial No. 449 del día lunes 20 de octubre del 2008, pone mucho énfasis en la defensa y protección del medio ambiente es así que:

Capítulo II: Derechos de buen vivir

Art. 14.- “Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*”.

“Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención y la recuperación de los espacios naturales degradados.”

Este derecho de las personas se conecta con el derecho de la naturaleza a que se respete su existencia y sus ciclos vitales que están basado en principios y valores ancestrales, de tal manera que la sociedad ecuatoriana en este contexto, debe generar espacios para la expresión tanto de lo material, lo mental, lo emocional y lo espiritual, a partir de la identidad, en un contexto no solamente individual sino comunitario, que integra a todas las formas de existencia que son parte de la comunidad.

³⁶ Ibid, pág. 10-11

³⁷ Constitución de la República del Ecuador 2008, Registro Oficial No. 449 20 de octubre de 2008

Además se puede interpretar como la eliminación de la exclusión económica y social en la que siempre ha vivido la mayoría de la población y poderla visibilizar desde su aporte y potencialidades y no solo desde su carencia social, económica y cultura.

Al igual que la Constitución anterior, declara de interés público la recuperación y preservación ambiental. Pero es una novedad la protección del patrimonio genético de las generaciones venideras dejando a un lado la estigmatización de las diversas racionalidades reproductivas que existen en la sociedad.

En el Art. 15.- “El Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto. La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua.”

Este artículo promueve las energías alternativas y la eficiencia energética. Además dentro de los derechos “del *sumak kawsay*” o derechos del buen vivir, el primero es el derecho humano al agua que es fundamental e irrenunciable y el segundo es el derecho a la a la soberanía alimentaria los mismos que deben ser prioritarios y deben sobreponerse a cualquier otro concepto que no genere las condiciones de vida digna para las personas.

El cambio de visión de desarrollo lleva implícita entonces la posibilidad de desarrollar procesos de producción de energías alternativas, que sean menos degradantes de la naturaleza, por lo que se entiende que se deben acoger y preferir aquellos procesos de mecanismo de desarrollo limpio.

Art. 66 Numeral 27, la Carta Magna se refiere a los derechos fundamentales, manifestando: “El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza”.

Art. 83 Numeral 6 manifiesta que “es deber y responsabilidad de los ecuatorianos respetar los derechos que se han conferido a la naturaleza a través de la preservación del ambiente, utilizando los recursos de la naturaleza de una manera equilibrada, sostenible y racional para que de este modo se pueda proteger los recursos de las presentes y futuras generaciones.”

Capítulo II: Biodiversidad y recursos naturales

Sección primera: Naturaleza y ambiente

Art 395.- La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:

El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales y jurídicas en el territorio nacional.

El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución, y control de toda actividad que genere impactos ambientales.

En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.

El modelo de desarrollo sustentable es un concepto de la industria moderna, que incorpora en sus procesos de producción la preocupación por el ambiente, fue una decisión que tomó la comunidad internacional moderna a raíz de los esfuerzos que se vinieron realizando desde la Conferencia de Estocolmo de 1972, que finalmente tomaron cuerpo en la Cumbre de la Tierra de 1992 en Río de Janeiro.

Por medio de este concepto el Estado debe planificar el desarrollo del país de modo que garantice el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución.

Un aspecto importante dentro de los derechos de la naturaleza a tomar en cuenta, es el principio pro natura expuesto en la Constitución que establece que: “En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza”. Esta disposición nos conduce a pensar que estamos frente a una configuración del derecho de la naturaleza como fase superior del derecho ambiental, es decir las cuestiones del derecho ambiental adquiere una doble personalidad. En todo caso, si es que existiere alguna duda o conflicto entre las leyes, por ejemplo entre una ley de explotación de recursos naturales y las leyes de protección de la naturaleza, se debe entender que los funcionarios públicos y judiciales tienen que aplicar las normas que más favorezcan a la naturaleza, de tal manera que sus derechos cobren plena vigencia

Art. 396.- El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas. La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas.

Se puede determinar que un pilar fundamental del régimen del desarrollo, descansa precisamente en el respeto a la naturaleza, al ambiente y la interculturalidad. Teniendo como fundamento principal el desarrollo sustentable o sostenible. En otras palabras, todos los procesos de producción y explotación de recursos naturales renovables o no renovables en el Ecuador, llevan explícita la obligación de desarrollarlas de forma sustentables.

En el caso de realizar alguna actividad en la que se causare daños ambientales se impondrán los de regulaciones, controles y sanciones implícitas en la ley y además son de carácter imprescriptibles.

Art. 397.- En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleve la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca. La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental. Para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

En el segundo inciso, señala que la restauración deberá ser integral. Este nuevo paradigma de la protección ambiental está guiada bajo la visión del desarrollo sustentable, cuyo objetivo es que las actividades del hombre sean económicamente viables, socialmente equitativas y ambientalmente sustentables.

Art. 398.- Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción

sobre la actividad sometida a consulta. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.

El Estado debe planificar su desarrollo propiciando la equidad social y territorial, la concertación, a través de los mecanismos de los principios de participación, descentralización, desconcentración y transparencia. El buen vivir requerirá entonces que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

Art. 399.- El ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza.

La descentralización es aquella que transfiere de manera definitiva las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos ya sean estos financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero de que son de responsabilidad de las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de aquellas entidades pertenecientes a la función ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos descentralizados.

Sección segunda: Biodiversidad

Art. 400.-“El Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional. Se declara de interés público la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país.”³⁸

En el marco de garantizar la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas que posibiliten un desarrollo sostenible alternativo, teniendo como base fundamental el respeto a los derechos de la

³⁸Ibid

naturaleza. Existe sin duda, en esta disposición, una prohibición expresa afectar la biodiversidad, lo cual es congruente con los convenios internacionales que el Ecuador ha ratificado a nivel internacional, respecto a la protección de áreas naturales. Vale recordar que nuestro País suscribió el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en el cual se obliga a establecer áreas de protección de para la biología, además ratificó la Convención de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional sin dejar de mencionar que en 1972, el Ecuador suscribió La Convención de Patrimonio Mundial de la Humanidad, en el cual se establece la necesidad de que los estados a nivel interno como en cooperación internacional, puedan desarrollar acciones para proteger las bellezas y monumentos naturales considerados de patrimonio de la humanidad.

1.4.2 Convenios internacionales

Convenio deriva del latín “convenire” con el significado de dirigirse hacia un mismo lugar. Se utiliza en general, como sinónimo de pacto o contrato, aunque en sus orígenes, el Derecho Romano los diferenciaba, siendo el convenio todo tipo de acuerdo, que se integraba con los pactos que se hacían sin formalidades y originaban obligaciones sin acción legal, llamadas naturales; y con los contratos, que por respetar las formas, hacían surgir obligaciones civiles.³⁹

Empiezan a delinearse desde mediados de la década de los años setenta, coincidiendo con la corriente internacional impulsada por la Conferencia de Estocolmo (1972) y del dramático llamado de atención del informe de la Comisión Bruntland (1983).⁴⁰

En el ámbito de la cooperación internacional el Ecuador participa en la discusión y formulación de los importantes acuerdos y convenios internacionales y se compromete a cumplirlos, para lo cual suscribe los respectivos documentos.

Los compromisos internacionales ratificados por el Ecuador son:

1. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio Climático Ecuador es el Estado Parte de la convención, fue aprobada por el H. Congreso Nacional, mediante Resolución Legislativa de 22 de agosto de 1994, publicada en el Registro Oficial No. 532 de 22 de septiembre del

³⁹ <http://deconceptos.com/ciencias-juridicas/convenio>

⁴⁰ www.unep.org/gc/gc23/documents/ecuador-desarrollo.doc

mismo año y, ratificada según Decreto Ejecutivo No. 2148 de 27 de septiembre de 1994, publicado en el Registro Oficial No. 540 de 4 de octubre de 1994;

2. Convención de Viena, marzo 1985;
3. Protocolo de Montreal ratificado a partir del 1992, sobre la minimización de las sustancias químicas agotadoras de la capa de Ozono;
4. Convención de Basilea, sobre el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, marzo 1989;
5. Convenio de Rotterdam sobre el uso de los productos químicos peligrosos, septiembre 1998;
6. Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, mayo 2001;
7. "Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático". Realizado el 15 de enero de 1998, el Ecuador suscribió. El H. Congreso Nacional, mediante Resolución Legislativa de 6 de octubre de 1999, ratifica el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, para implementar el "El Mecanismo de Desarrollo Limpio".
8. Los mencionados Instrumentos Internacionales persiguen indudables beneficios en lo que se refiere a promover el desarrollo sostenible, mediante la aplicación de medidas que tiendan a estabilizar y reducir las concentraciones de gases en la atmósfera a niveles que impidan interferencias peligrosas en el sistema climático global.
9. En el ámbito interno, antes de la Cumbre de la Tierra (1992), por intervención de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, se logra despertar en el Ecuador una sensibilidad por los problemas ambientales y la necesidad de incorporar medidas para corregirlos. En febrero de 1986, se realizó el Primer Congreso Ecuatoriano del Medio Ambiente, con una convocatoria sin precedentes a todos los sectores, en el que se presentan y debaten propuestas y trabajos en casi todos los campos de la gestión ambiental y se crea el Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y

el Medio Ambiente, como instancia que agrupa y coordina el accionar de las ONG's ambientalistas.⁴¹

Convención de Viena

Este Convenio fue acordado en las Naciones Unidas, en marzo de 1985, luego de que concluyeran las negociaciones iniciadas cuatro años antes y tomando en cuenta el Principio 21 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (1972), con la finalidad de: “adoptar medidas apropiadas...para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la Capa de Ozono”. Entró en vigor el 22 de septiembre de 1988.

Protocolo De Montreal

Este Protocolo está destinado a controlar el uso de sustancias que causan el agotamiento de la capa de ozono con el objetivo de lograr su eliminación. Quedó abierto a la firma de los Estados desde el 16 de septiembre de 1987 y entró en vigor el 1 de enero de 1989. Ha sido modificado en varias ocasiones: Londres 1990, Copenhague 1992, Viena 1995, Montreal 1997 y Beijing 1999.

Convenio de Basilea

El Convenio de Basilea consiste en el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. Adoptado por la Conferencia de Plenipotenciarios del 22 de marzo 1989.

Art. 1 Se encuentra el alcance del Convenio donde serán "desechos peligrosos" a los efectos del presente Convenio los desechos que sean objeto de movimientos transfronterizos.

Art. 6 Se detallan los movimientos transfronterizos entre Partes. El Estado de exportación notificará por escrito, o exigirá al generador o al exportador que notifique por escrito, por conducto de la autoridad competente de los Estados interesados cualquier movimiento transfronterizo de desechos peligrosos o de otros desechos.

⁴¹www.unep.org/gc/gc23/documents/ecuador-desarrollo.doc

Convenio Marco De Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático

Las Partes en la presente Convención, reconociendo que los cambios del clima de la Tierra y sus efectos adversos son una preocupación común de toda la humanidad, Preocupadas porque las actividades humanas han ido aumentando sustancialmente las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, y porque ese aumento intensifica el efecto invernadero natural, lo cual dará como resultado, en promedio, un calentamiento adicional de la superficie y la atmósfera de la Tierra y puede afectar adversamente a los ecosistemas naturales y a la humanidad.

Esta Convención fue firmada en New York el 9 de mayo de 1992 y entro en entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Además, autorizó la aprobación de “enmiendas” o “protocolos” de acuerdo con los resultados de nuevos descubrimientos Científicos, como es el caso del Protocolo de Kioto de 1997.

Convenio De Róterdam

El Convenio de Róterdam fue aprobado el 11 de septiembre de 1998 para proteger la salud humana y el medioambiente mediante la regulación y control de las importaciones y exportaciones de productos químicos y plaguicidas considerados como peligrosos. La Comunidad Europea expidió la Decisión aprobatoria 25 de septiembre del 2006 refiriéndose al procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional y el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, 17 de junio del 2008 relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos.

Convenio De Estocolmo Sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs)

El Convenio de Estocolmo fue auspiciado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), ha sido el resultado de largos años de negociación para obtener compromisos legales de los países que obligue de manera urgente la eliminación de todos los COP y regular el tratamiento de sustancias tóxicas.

Este Convenio sobre Contaminantes Orgánicos y Persistentes (COP), fue firmado el 22 de mayo del 2001 en Estocolmo, ”, teniendo en cuenta el principio N° 15 de la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (1992), con la

finalidad de controlar y eliminar un grupo de doce compuestos peligrosos conocidos como “la Docena sucia”. Entró en vigor el 17 de mayo del 2004.

Protocolo De Kioto

El Protocolo de Kioto fue suscrito el 11 de diciembre de 1997 por los Estados Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático para agregar a ella nuevas obligaciones, entre otras, la de limitar las emisiones conjuntas de seis gases provocadores del efecto invernadero: dióxido de carbono (CO₂), gas metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O), además de tres gases industriales fluorados: hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF₆) en un 5,2%, en comparación con las emisiones al año 1990, para el conjunto de países industrializados durante el periodo 2008-2012. Este Protocolo entró en vigor el 16 de febrero del 2005.

1.4.3. Ley de Gestión Ambiental

De conformidad a lo que establece la Constitución de la República aprobada en 2008 manifiesta que: “La Ley de Gestión Ambiental establece que la Autoridad Ambiental Nacional la ejerce el Ministerio del Ambiente, instancia rectora, coordinadora y reguladora del sistema nacional descentralizado de Gestión Ambiental; sin perjuicio de las atribuciones que en el ámbito de sus competencias y acorde a las Leyes que las regulan, ejerzan otras instituciones del Estado.”⁴²

La Ley de Gestión Ambiental entra en vigencia el 30 de julio 1999 y fue la que confirmó que el Ministerio del Ambiente creado en 1996 sea considerado la autoridad ambiental. La Ley de Gestión Ambiental es la encargada de delinear las directrices en materia ambiental, así como también determinar las obligaciones, niveles de participación de todos los sectores en lo referente a la gestión ambiental por lo que es la encargada de dictaminar los límites permisibles, controles y sanciones dentro del campo ambiental.

Se establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental como un mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales.

⁴² Ibid

El Art. -5 Ley de Gestión Ambiental.- Dispone que el Ministerio del Ambiente, por su parte, debe coordinar con los organismos competentes sistemas de control para la verificación del cumplimiento de las normas de calidad ambiental referentes al aire, agua, suelo, ruido, desechos y agentes contaminantes.

El Decreto Ejecutivo 3399 (R.O. 725 del 16 de diciembre del 2002) expidió el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente, conocido como el Libro VI “De la Calidad Ambiental”, o TULAS. El TULAS está constituido por el reglamento del Sistema Único de Manejo Ambiental o SUMA, que en su parte medular regula el otorgamiento de licencias, permisos y sanciones para la gestión ambiental en general y la evaluación del impacto ambiental en particular en el país.

También el TULAS contiene la reglamentación de la calidad ambiental en dos subtemas: las políticas nacionales de residuos sólidos y el Reglamento a la Ley de Gestión Ambiental para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental. Con carácter eminentemente técnico, el TULAS establece las normas nacionales de calidad de los componentes del ambiente.

Otros temas regulados por el TULAS son sobre las acciones para el cambio climático, los mecanismos de información y participación social, el manejo de productos químicos peligrosos, la contaminación por desechos peligrosos, etc.

El TULAS contiene nueve libros y sus respectivos anexos los cuales se detallan a continuación:

1. Libro I: Autoridad ambiental;
2. Libro II: Gestión ambiental;
3. Libro III: Régimen forestal, Anexo 1: Determinación del valor de restauración, Anexo 2: Guía conceptual de los métodos de valoración de los daños ambientales, Anexo 3: Formulario para presentaciones de datos del área a ser declarada bosque y vegetación protectora;
4. Libro IV: Biodiversidad, Anexo 1: Lista de especies de aves amenazadas o en peligro de extinción en el Ecuador;
5. Libro V: Recursos costeros;
6. Libro VI: Calidad ambiental, Anexo 1: Norma de calidad ambiental y de descarga de efluentes : recurso agua, Anexo 2: Norma de calidad

ambiental del recurso suelo y criterios de remediación para suelos contaminados, Anexo 3: Norma de emisiones al aire desde fuentes fijas de combustión, Anexo 4: Norma de calidad del aire ambiente, Anexo 5: Límites permisibles de niveles de ruido ambiente para fuentes fijas y fuentes móviles, y para vibraciones, Anexo 6: Norma de calidad ambiental para el manejo y disposición final de desechos sólidos no peligrosos, Anexo 7: Listados nacionales de productos químicos prohibidos, peligrosos y de uso severamente restringido que se utilicen en el Ecuador;

7. Libro VII: Régimen especial: Galápagos;
8. Libro VIII: Instituto para el Eco desarrollo Regional Amazónico (ECORAE);
9. Libro IX: Sistema de derecho o tasas por los servicios que presta el ministerio del ambiente por el uso y aprovechamiento de bienes nacionales que se encuentran bajo su cargo y protección.⁴³

Este Libro introduce el Sistema Único de Manejo Ambiental, del cual, como se dice en el propio Libro, se trata desde el Art. 19 al Art. 24 de la Ley de Gestión Ambiental. Se regula lo referente a: marco institucional, mecanismos de coordinación interinstitucional y los elementos del sub-sistema de evaluación de impacto ambiental, el proceso de evaluación de impacto ambiental, así como los procedimientos de impugnación, suspensión, revocatoria y registro de licencias ambientales. Este reglamento establece y define el conjunto de elementos mínimos que constituyen un sub sistema de evaluación de impactos ambientales a ser aplicados en las instituciones integrantes del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.

Los principios del Sistema Único de Manejo Ambiental son: el mejoramiento, la agilidad, la eficacia, la eficiencia, así como la coordinación institucional de las decisiones relativas a actividades o proyectos propuestos con potencial impacto y/o riesgo ambiental.

⁴³Ley de Gestión Ambiental, codificación 19 registro oficial suplemento 418 de 10-sep-2004

Además establece las normas técnicas nacionales que fijan los límites permisibles de emisión, descargas y vertidos al ambiente y los criterios de calidad de los recursos agua, aire y suelo, en el ámbito nacional.

En sus artículos 49 y 53 define las competencias de la autoridad ambiental nacional y de las Instituciones del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental (SDGA). Le corresponde al MAE el ámbito macro, es decir como rector y regulador de las políticas ambientales en el país, mientras que las competencias locales y regionales son asignadas a las demás autoridades seccionales y sectoriales. Las autoridades competentes aparte del MAE son el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, el SGDA, clasificado a través de Reguladores Ambientales por recurso natural, Reguladores Ambientales Sectoriales, Gobiernos Autónomos Descentralizados y Consejos Provinciales.

1.4.4. Ordenanza Metropolitana Nro. 0213

Antes de iniciar con el análisis definamos lo que es un Ordenanza Municipal se puede manifestar que. [...] Ordenanza es un tipo de norma jurídica que se incluye dentro de los reglamentos, y que se caracteriza por estar subordinada a la ley.

El término proviene de la palabra "orden", por lo que se refiere a un mandato que ha sido emitido por quien posee la potestad para exigir su cumplimiento. Por ese motivo, el término ordenanza también significa "mandato".

Según los diferentes ordenamientos jurídicos, las ordenanzas pueden provenir de diferentes autoridades (civiles o militares).

Entre las ordenanzas civiles, principalmente se utiliza el término en la administración local, con la expresión ordenanza municipal. Tales son las dictadas por un ayuntamiento o municipalidad para la gestión de su municipio. Habitualmente las ordenanzas municipales son debatidas y aprobadas por el pleno de su órgano colegiado; aunque en algunos casos pueden emitirse por la autoridad del máximo órgano unipersonal, el alcalde o presidente municipal.⁴⁴

⁴⁴Cabezas Páez Kevin, Derecho Administrativo, lexlavori, blogspot, February 2012, Disponible en: <https://www.blogger.com>

El H. Congreso Nacional hasta antes de la expedición de la Constitución de 1998 era el único que tenía la atribución privativa de expedir la ley de creación de impuestos, tasas y contribuciones especiales y los municipios lo único que tenían era la facultad de regular sus cobros mediante ordenanzas. Con la constitución de 1998, los municipios y consejos provinciales ya tuvieron la potestad de expedir ordenanzas para la regulación del medioambiente, pero en la práctica solamente crearon ordenanzas que irrespetan los principios del régimen tributario y cuya finalidad es meramente recaudatoria más no con el carácter extrafiscal, principio fundamental de la imposición fiscal ambiental.

Es así que en el Art. 63 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal ya le da la facultad de [...] dictar las ordenanzas, acuerdos, resoluciones y demás actos legislativos necesarios para el buen gobierno del municipio.⁴⁵

En la Constitución de la República del Ecuador del 2008 se pone más énfasis en las normativas ambientales a nivel gubernamental y delineando competencias específicas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, competencias que a su vez son reforzados con el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

En la actualidad los GADS, tienen la potestad expresa para proteger el medioambiente así lo establece el Arts. 136 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización que manifiesta: [...] Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales gobernar, dirigir, ordenar, disponer, u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza, en el ámbito de su territorio; estas acciones se realizarán en el marco del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental y en concordancia con las políticas emitidas por la autoridad ambiental nacional.⁴⁶

Como se puede analizar en el COOTAD ya le da la competencia específica a los GADS para la protección del medioambiente

El 10 de septiembre del 2007 es publicada en el Registro Oficial en la edición especial No. 4, la Ordenanza Municipal No. 0213, la misma que se denomina. “LA ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL TITULO V “DE MEDIO AMBIENTE”, LIBRO SEGUNDO, DEL CODIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO

⁴⁵Ley Orgánica de Régimen Municipal, pág. 20

⁴⁶Suplemento R.O. 303 DEL 19/10/2010

DE QUITO”⁴⁷, mediante la cual el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito como integrante del sistema nacional de descentralización (SNDGA) asume el control ambiental dentro de su jurisdicción.

1.4.5. Resolución 002 DMA 2008 “Normas Técnicas Municipales que viabilizarán la aplicación de la Ordenanza Metropolitana N° 0213”

Es así que el Consejo Metropolitano confiere la publicación de las Normas Técnicas de la Ordenanza 213; las mismas que contienen los criterios para la prevención y control de la contaminación causada por: descargar líquidas, emisiones gaseosas, ruido y generación de residuos, según el Art. II.381.45, que manifiesta. [...] que las Normas Técnicas municipales de calidad ambiental y de emisión, descargas y vertidos, serán elaborados mediante procesos participativos de discusión y análisis, y no podrán ser más laxas que las normas nacionales. Estas normas serán dictadas vía resolución por parte de la DMA, previo el informe favorable de la Procuraduría Metropolitana. Es potestad de la DMA el continuar desarrollando las Normas Técnicas con el objeto de mejorar la calidad ambiental del DMQ.⁴⁸

Motivo por el cual la Dirección Del Medioambiente de Municipio de Quito emite la Resolución 002 DMA 2008 y cuyo objetivo de esta norma es regular, controlar y sancionar, la calidad ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito.

En la Norma Técnica se pueden además encontrar normativa referente a emisiones a la atmósfera de fuentes fijas de combustión; control de ruido causado por fuentes móviles y fijas; regulaciones los contaminantes asociados a descargas líquidas industriales, comerciales y de Servicios; define los niveles máximos de concentración de contaminantes del suelo de acuerdo al uso; regulaciones de los residuos peligrosos; calidad del combustible; regulaciones contenedores de residuos reciclables; regulaciones para emisiones de radiaciones no ionizantes.

⁴⁷Edición Especial N° 4 -- Registro Oficial -- Lunes 10 de Septiembre del 2007

⁴⁸Resolución N° 0002-DMA-2008, Dirección Metropolitana Ambiental, 04 de Agosto 2008

Capítulo segundo

2. Breve análisis de la Resolución 002- DMA -2008

El problema del medio ambiente es de carácter global y requiere soluciones globales, por lo que es imprescindible la conjunción de diferentes mecanismos, entre los que se encuentran la utilización de tributos extrafiscales como técnica de intervención.

De conformidad a lo que establece el COOTAD en su Artículo 136.- [...] Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales gobernar, dirigir, ordenar, disponer, u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza, en el ámbito de su territorio; estas acciones se realizarán en el marco del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental y en concordancia con las políticas emitidas por la autoridad ambiental nacional.⁴⁹

Como se puede observar la normativa actual faculta a los gobiernos autónomos descentralizados el cuidado, manejo y control del medioambiente, lo que ha motivado la creación de tributos para la protección del mismo.

Para nuestro análisis expondremos algunas definiciones de extrafiscalidad emitida por algunos autores, así tenemos.

Cristóbal Borrero define a la extrafiscalidad como: “el fenómeno tributario que provoca un alejamiento, de mayor o menor grado, respecto al fin natural del instituto tributario, que es el fiscal, conforme al cual se configura el mismo como un instrumento medial, allegando los medios económicos necesarios para alcanzar los fines del Estado”⁵⁰

Para María de los Ángeles Guervós, con el término de extrafiscalidad se hace referencia a la utilización de este instituto tributario como vehículo de política fiscal o herramienta de intervención económica en pro de la consecución de objetivos sociales tales como la protección ambiental.⁵¹

⁴⁹ Código Orgánico de Organización Territorial, R.O. Suplemento 303, 19 Octubre 2010

⁵⁰ BORRERO, Cristóbal, La tributación ambiental en España, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1999, pág. 49

⁵¹ GUERVÓS, María, “Problemática tributaria de la protección ambiental”, en César Montaña Galarza edit., Temas especiales de derecho económico, Universidad Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional, Quito, Ecuador. 2003, pág. 11

Por lo manifestado, se puede concluir que en la doctrina tributaria, la extrafiscalidad de los tributos fue mirada sin entidad propia, pero en la actualidad es considerada más positiva, debido a que la extrafiscalidad está orientada para la obtención de determinados objetivos estatales, que no necesariamente se identifican con las metas financieras, llegando a convertirse en la actualidad, en una realidad innegable de los tributos.

Es por ello que para Gloria Alarcón “tributo ambiental es aquella prestación pecuniaria de carácter obligatorio, cuya finalidad o legitimación se encuentra en la mejora o protección del medioambiente.”⁵²

Según GAGO, A – ALVAREZ, J.C., que los clasifica en tres tipos los tributos ambientales, los cuales hay que tener en cuenta para que sea acorde con las políticas económicas y sociales de los países, sus principales objetivos programáticos son:

1. Tasas de cobertura de costes o también llamados tributos extrafiscales -p.ej., creadas para cubrir los costes de los servicios ambientales y de las medidas de control de la contaminación, como el tratamiento de aguas (tasas de usuario) y que pueden utilizarse para gastos ambientales conexos (tasas identificadas).
2. Impuestos incentivo - creados para cambiar el comportamiento de los productores y/o consumidores;
3. Impuestos ambientales de finalidad fiscal -creadas principalmente para aumentar la recaudación.⁵³

Para Rodolfo Salassa los tributos con fines extrafiscales pueden definirse “como aquellos gravámenes que, sin despojarse del objetivo recaudatorio, no tienen como finalidad esencial la de obtener recursos sino la de alentar o desalentar determinadas conductas que benefician a toda la sociedad, sin importar cuál sea la asignación presupuestaria de los fondos obtenidos.”⁵⁴

El Catedrático Eusebio González, señalaba que cuando el fin extrafiscal está presente de modo espontáneo o sirva incidentalmente de acompañamiento al propósito

⁵²<http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/cuaderno-interdisciplinar-de-desarrollo>

⁵³ GAGO, A – ALVAREZ, J.C. : “Hechos y tendencias de la reforma fiscal en los países de la OCDE . 1.980-1.990”, Hacienda Pública Española 134, pág 73-91.

⁵⁴ SALASSA Rodolfo, Cuestiones elementales sobre los tributos ambientales, Tarragona, España, 2013, pág. 6

recaudatorio, debe hablarse de fines extrafiscales de un tributo esencialmente destinado a la cobertura del gasto público, es decir, fiscal o recaudatorio, mientras que cuando la finalidad del tributo sea esencialmente extrafiscal, es decir, no recaudatoria, en caso de que esta posibilidad sea constitucionalmente viable, debería hablarse con más propiedad de “tributos extrafiscales”.⁵⁵

El autor Yebra Martul-Ortega⁵⁶, citado por el Dr. José Vicente Troya J., “asegura que no existen impuestos químicamente puros, lo que significa que todo tributo, de alguna manera, proyecta fines extra fiscales. Se refiere este autor a la distinción entre fines fiscales y efectos extra fiscales así como a la doctrina y legislación alemanas que conciben impuestos en los cuales la obtención de recursos puede constituir un fin secundario de carácter esencial.”⁵⁷

Para Marinés Hurtado Cárdenas “La diferencia entre los tributos con fines fiscales y aquellos con fines extrafiscales es: los primeros tienen como fin la obtención de un ingreso, por lo tanto, son instrumentos respecto de una finalidad posterior: los segundos tienen una finalidad directa que prescinde inmediatamente del ingreso pero que, ciertamente está lejos de excluirlo: si no produjeran un rendimiento no serían ingresos tributarios, y no serían pagados por nadie.”⁵⁸

Los estímulos tributarios son incentivos económicos que tienen naturaleza tributaria. Con estos incentivos se puede financiar de manera indirecta la reconversión tecnológica empresarial para el cuidado del medio ambiente. Los incentivos pueden ser préstamos con plazos especiales para los tomadores o tasas de interés reducidas con relación a los valores de mercado, desgravaciones impositivas o incentivos y premios por la eliminación de residuos o desechos.

Para concluir se puede manifestar que los tributos ambientales deben ser principalmente preventivos y no sancionadores por lo que las autoridades de turno deben siempre tener presente la divulgación o sociabilización de la normativa existente

⁵⁵GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio. Los Tributos extrafiscales en el Derecho español, en AA. VV. BANACLOCHE, Carmen, BANACLOCHE, Julio y BANACLOCHE, Begoña, Coordinadores. Justicia y Derecho Tributario. Libro Homenaje al Profesor Julio Banacloche Pérez. Editorial La Ley, Madrid, España, 2008, p. 601.

⁵⁶MARTUL-ORTEGA, Yebra, “I fini extrafiscali dell’imposta”, en Trattato di Diritto Tributario, ANUARIO, CEDAM, 2001, pág. 657 y siguientes.

⁵⁷TROYA JARAMILLO, José Vicente, Los Tributos, p.5.

⁵⁸HURTADO CÁRDENAS, Marinés: “Impuestos Ambientales en relación con el Principio de Capacidad Contributiva”, en:

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/hurtado_c_m/capitulo4.pdf

(leyes, impuestos, tributos, tasa, etc); adoptando medidas de prevención, mitigación control, atenuación, restauración de impactos negativos como de optimización de impactos positivos, deberán constituir un conjunto integrado de medidas y acciones, que se complementen entre sí, para asegurar la protección del medioambiente y poniendo especial énfasis en los beneficios municipales y provinciales; tienen por finalidad evitar o disminuir los efectos adversos de la contaminación ambiental, un plan de medidas de mitigación que deberá considerar, por lo menos, una de las siguientes medidas:

- a) Las que impidan o eviten completamente el efecto adverso significativo, mediante la no ejecución de una obra o acción, o de alguna de sus partes.
- b) Las que minimizan o disminuyen el efecto adverso significativo, mediante una adecuada limitación o reducción de la magnitud o duración de la obra o acción, o de alguna de sus partes, o a través de la implementación de medidas específicas.

Las medidas de reparación y/o restauración tienen por finalidad reponer uno o más de los componentes o elementos del medio ambiente a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas.

Las medidas de compensación ambiental tienen por finalidad producir o generar un efecto positivo alternativo y equivalente a un efecto adverso identificado. Dichas medidas se expresarán en un plan de medidas de compensación, el que incluirá el reemplazo o sustitución de los recursos naturales o elementos del medio ambiente afectados, por otros de similares características, clase, naturaleza y calidad.

Las medidas de reparación y compensación ambiental sólo se llevarán a cabo en las áreas o lugares en que los efectos adversos significativos que resulten de la ejecución o modificación de la actividad, se presenten o generen.

Si de la predicción y evaluación del impacto ambiental de la actividad se deducen eventuales situaciones de riesgo al medio ambiente, el titular de la actividad deberá proponer medidas de prevención de riesgos y de control de accidentes.

Las medidas de prevención de riesgos tienen por finalidad evitar que aparezcan efectos desfavorables en la población o en el medio ambiente.

Las medidas de control de accidentes tienen por finalidad permitir la intervención eficaz en los sucesos que alteren el desarrollo normal de una actividad, en tanto puedan causar daños a la vida, a la salud humana o al medio ambiente.

2.1. Ámbito de aplicación

Así lo establece el Código Municipal mediante el cual emite las normas técnicas para la aplicación de la Ordenanza Metropolitana N° 213 CODIFICACIÓN DEL TITULO V “DE LA PREVENCIÓN Y CONTROL DEL MEDIO AMBIENTE”, LIBRO SEGUNDO, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, basados en las competencias otorgadas a los Gobiernos Municipales en la Constitución de 1998, es así que se expide la Ordenanza Metropolitana orientada a la prevención y control del medio ambiente.

La Ordenanza Metropolitana 213 dividida en 8 capítulos que comprende:

1. Capítulo I De la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos, Domésticos, Comerciales, Industriales y Biológicos potencialmente Infeccioso.
2. Capítulo II De la contaminación Acústica
3. Capítulo III De la Contaminación Vehicular
4. Capítulo IV De la Evaluación de Impacto ambiental
5. Capítulo V Del Sistema de Auditorías Ambientales y Guías de Prácticas Ambientales
6. Capítulo VI Del Control de la Calidad de Los Combustibles de Uso Vehicular en el Distrito Metropolitano y la Regulación de su Comercialización
7. Capítulo VII Para la Protección de las Cuencas Hidrográficas que abastecen al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
8. Capítulo VIII Protección del Patrimonio Natural y Establecimiento del Subsistema de Aéreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito

Es así que el Concejo Metropolitano confiere la publicación de las Normas Técnicas de la Ordenanza 213; las mismas que contienen los criterios para la prevención y control de la contaminación causada por: descargar líquidas, emisiones gaseosas, ruido y generación de residuos, según el Art. II.381.45, que manifiesta. [...] que las Normas Técnicas municipales de calidad ambiental y de emisión, descargas y vertidos,

serán elaborados mediante procesos participativos de discusión y análisis, y no podrán ser más laxas que las norma nacional. Estas normas serán dictadas vía resolución por parte de la DMA, previo el informe favorable de la Procuraduría Metropolitana. Es potestad de la DMA el continuar desarrollando las Normas Técnicas con el objeto de mejorar la calidad ambiental del DMQ.⁵⁹

Motivo por el cual la Dirección Del Medio Ambiente de Municipio de Quito emite la Resolución 002 DMA 2008 y cuyo objetivo de esta norma es regular, controlar y sancionar, la calidad ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito.

La misma que contiene aspectos relacionados a:

1. Norma Técnica de Calidad del Aire Ambiente
2. Criterios de calidad de las aguas para sus distintos usos
3. Norma Técnica de calidad ambiental del recurso suelo⁶⁰

En el Registro Oficial Edición Especial No. 12 del 25 de junio de 2013 se publica la Ordenanza Metropolitana No. 404 reformatoria de la Ordenanza Metropolitana No.213, la misma que se divide en tres Capítulos que comprende:

1. Del Subsistema de Evaluación de Impactos Ambientales y Control Ambiental.
2. De la Regulación, Sección I Procedimiento de Regulación para Actividades que Generan Impactos o Riesgos Ambientales Significativos, Actividades que generan Impactos o Riesgos Ambientales Significativos Altos.
3. Régimen Sancionatorio⁶¹

Dentro de un análisis se puede observar en la Ordenanza Metropolitana No. 404 se pone más énfasis en la importancia de realizar los estudios de impacto ambiental y su posterior identificación , para que se proceda a la toma de medidas para prevenir, controla, mitigar y compensar los problemas ambientales existentes en el DMQ, además

⁵⁹Edición Especial N° 4 -- Registro Oficial -- Lunes 10 de Septiembre del 2007.Ordenanza Municipal 213

⁶⁰Resolución N° 0002-DMA-2008, Dirección Metropolitana Ambiental, 04 de Agosto 2008

⁶¹Edición Especial N° 4 -- Registro Oficial -- Lunes 10 de Septiembre del 2007.Ordenanza Municipal 213

se determina la prioridad de categorizar al riesgo que puede ocasionar cualquier acción que se realice el DMQ y la obligatoriedad en la obtención de la licencia ambiental respectiva y por último la reducción drástica de las multas que se imponían después de un proceso administrativo sancionador.

Se puede mencionar que con la anterior ordenanza no se cumplía con las regularizaciones se seguía contaminando y con la actual podría suceder lo mismo si no llegamos a concientizar a la sociedad empresarial la importancia de vivir conjuntamente dentro un ambiente sano y equilibrado.

En ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ordenanza Metropolitana No. 404, en la cual el Concejo Metropolitano faculta a la Secretaria de Ambiente la emisión de Normas Técnicas., con fecha 21 de enero del 2014, la Secretaria del Ambiente del DMQ, procede a: “EXPEDIR LAS NORMAS TECNICAS PARA LA APLICACIÓN DE LAS ORDENANZAS METROPOLITANAS SUSTITUTIVAS DEL TITULO V, “MEDIO AMBIENTE” DEL LIBRO SEGUNDO DEL CÓDIGO MUNICIPAL”, las misma que en su Art. 1 manifiesta: [...] Las presentes normas Técnicas Municipales viabilizarán la aplicación de la Ordenanza Metropolitana No. 213 CODIFICACIÓN DEL TITULO V “DE LA PREVENCIÓN Y CONTROL DEL AMBIENTE”, LIBRO SEGUNDO, DEL CODIGO MUNICIPAL PARA EL CONTROL DEL MEDIO AMBIENTE”. LIBRO SEGUNDO, DEL CODIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, capítulo II “De la Contaminación Acústica”, capítulo VI “Del control de calidad de los combustibles de uso vehicular en el DMQ y la regulación de su comercialización”, Ordenanza Metropolitana 332 ,”DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO” y la Ordenanza Metropolitana No. 404, “LA ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DE LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 213 SISTITUTIVA DEL TÍTULO V, DEL MEDIO AMBIENTE DEL LIBRO SEGUNDO DEL CÓDIGO MUNICIPAL.”

Las mismas que contienen:

1. Normas técnicas de calidad ambiental
2. Normas técnicas de emisiones
3. Normas técnicas para descargas y vertidos

Para nuestro estudio haremos el análisis de dos normas técnicas la de emanaciones a la atmósfera de fuentes fijas de combustión y de emisiones de ruido de fuentes fijas y móviles de combustión.

2.1.1. Norma técnica de calidad ambiental

En el Reglamento General de Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto Ejecutivo No. 31849, del 28 de junio del 2004), se define a la calidad ambiental de la siguiente manera:

“condición de equilibrio natural que describe el conjunto de procesos geoquímicos, biológicos y físicos, y sus diversas y complejas interacciones, que tienen lugar a través del tiempo, en un sistema ambiental general dentro de un espacio geográfico dado, sin o con la mínima intervención del ser humano. Entendiéndose ésta última, como las consecuencias de los efectos globales de las acciones humanas”.⁶²

Si tomamos como base esta definición nos referimos a un conjunto de acciones articuladas, con los diversos actores de la sociedad, que buscan el mantenimiento de la diversidad biológica y la calidad del aire, el agua y el suelo para preservar la vida en todas sus formas y; de esta manera, garantizar el bienestar de la población, cumpliéndose así con el derecho constitucional de vivir en un ambiente sano.

Cabe mencionar que para tener una mejor calidad ambiental se debe contar con herramientas que no son más que propuestas metodológicas y/o legales que abordan tanto temas generales como específicos y que nos permite realizar acciones como son regular y proteger los recursos naturales como son el aire, el agua, suelo y la biodiversidad.

En todas las acciones que realicemos, en todo proceso productivo, en todo consumo, debemos tener conciencia del impacto que causamos en el medio ambiente; ya sea de manera positiva o negativa. Lo fundamental es pensar, paralelamente a la ejecución de nuestras actividades y acciones y de manera integral, en las soluciones y en cómo minimizar ese impacto ambiental.

⁶²Reglamento General de Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto Ejecutivo No. 31849, del 28 de junio del 2004)

Algunas de las acciones que podemos hacer:

1. Hacer uso del agua de una manera más eficiente.
2. Reducir la contaminación en cualquier hábitat natural o de convivencia humana.
3. Aumentar la eficiencia energética mediante iniciativas que contribuyan al impulso de alternativas de energía renovable.
4. Reducir el consumo energético cuando usemos energías tradicionales.
5. Aumentar el tratamiento de aguas residuales y su reúso en riego o procesos productivos.
6. Respetar los planes de ordenamiento territorial sostenible y el equilibrio natural del entorno.
7. Realizar construcciones e infraestructura más eficientes en cuanto al empleo de los recursos.
8. Acceder a reconocimientos de calidad ambiental (Sistema Nacional de Reconocimientos Ambientales).
9. Implementar los Planes de Gestión Ambiental en nuestras instituciones.
10. Informarse y poner en práctica el diseño, implementación y divulgación de alternativas productivas amigables (transferencia tecnológica apropiada).
11. Avanzar en la generación de acuerdos intersectoriales, institucionales y sociales para impulsar acciones conjuntas que logren mantener o mejorar condiciones óptimas de calidad ambiental.

2.1.1. Norma técnica para emanaciones a la atmósfera de fuentes fijas de combustión Aire ambiente

“Es cualquier porción no confinada de la atmósfera, y se define como mezcla gaseosa cuya composición normal es, de por lo menos, veinte por ciento (20%) de oxígeno, setenta y siete por ciento (77%) nitrógeno y proporciones variables de gases inertes y vapor de agua, en relación volumétrica”.⁶³

⁶³Resolución N° 0002-DMA-2008, Dirección Metropolitana Ambiental, 04 de Agosto 2008

La emisión a la atmósfera de sustancias contaminantes en cantidades muy elevadas se ha producido como consecuencia del aumento del número de habitantes a nivel mundial y por el progreso de la tecnología, dando como consecuencia el desarrollo de la industria en todos los campos del desarrollo humano lo que han provocado ya concentraciones de estas sustancias que emanan de sus procesos productivos hasta el nivel del suelo que han ido acompañadas de aumentos espectaculares de la mortalidad y morbilidad, atentando contra la salud de los seres humanos y la destrucción de los ecosistemas.

Los contaminantes presentes en la atmósfera proceden de dos tipos de fuentes emisoras bien diferenciadas:

1. Causas naturales y provienen fundamentalmente de los volcanes, incendios forestales y descomposición de la materia orgánica en el suelo y en los océanos.
2. Las producidas por las actividades directas de los seres humanos y provienen fundamentalmente de procesos industriales, instalaciones fijas de combustión domésticos, instalaciones de calefacción, entre otros.

Es así que esta norma propone en su objetivo y en su alcance establecer límites máximos permisibles de emisiones de gases y partículas al aire producidas por fuentes fijas, cuyo fin es proteger la salud de la población, los recursos naturales y la calidad del ambiente y con el objeto principal de preservar la calidad del aire, sin perjuicio del cumplimiento de los estándares de emisiones permitidas.

2.1.2. Norma técnica para el control de ruido causado por fuentes fijas y móviles de combustión

Contaminación acústica.- “Presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones, cualquiera que sea el emisor acústico que origine, que impliquen molestias, riesgo o daño para las persona, para el desarrollo de sus actividades y bienes, o causen perjuicio para el medio ambiente”.⁶⁴

⁶⁴ Ibid

El ruido es uno de los elementos que definen nuestro entorno cotidiano ya sea en el ámbito urbano e inclusive en el rural, es la molestia más común que tienen que soportar sus habitantes. Por tanto, se puede afirmar que el ruido es el contaminante ambiental que se presenta de una manera más persistente en el ambiente humano.

Los nuevos modelos de organización social y económica, el desarrollo tecnológico y el crecimiento de la población son factores claves en el aumento de la contaminación acústica. Se podría concretar en una frase: cada vez se realizan más actividades en un espacio vital menor

Es difícil definir qué se entiende por ruido como contaminante físico, generalmente se denomina así al sonido no deseado. Ese concepto va unido a una percepción subjetiva, de tal manera que el sonido agradable para unos puede ser para otras causas de enfermedades físicas o psíquicas. Por otro lado, algunos sonidos que en determinados periodos pueden ser aceptables, se convierten en molestos a ciertas horas.

Las características culturales, relacionales y afectivas, condicionan o forman parte de la percepción del ruido. Por tanto, habrá que tenerlas en cuenta a la hora de valorar el ruido como contaminante físico objetivo, que vendrá marcado por su intensidad y su duración. En las últimas décadas, se han realizado múltiples estudios que demuestran la influencia negativa del ruido sobre la salud humana. A diferencia de otros agentes contaminantes, sus efectos son inmediatos y su acumulación provoca un deterioro físico, psíquico y social evidente.

El efecto más estudiado de sobreexposición al ruido es la pérdida de audición. El problema radica en que las personas expuestas rara vez son conscientes de la relación causa-efecto, al producirse de forma lenta, aunque progresiva y no llegar a causar sordera total. Los ruidos domésticos, aunque pocas veces causan problemas de audición, son molestos y alteran las actividades normales como el reposo y el sueño, la capacidad de concentración y de comunicación.

Los ruidos repentinos provocan interrupción de la actividad, constricción de los vasos sanguíneos, aumento del ritmo cardíaco y espasmos digestivos.

El ruido urbano, provocado sobre todo por el tráfico rodado, contribuye a un ambiente general de estrés y tensión, lo que puede favorecer reacciones psicosomáticas diversas (úlceras, alergias) y problemas mentales. Las cercanías a las vías de ferrocarril,

aeropuertos, industrias, etc., generan irritabilidad, alteraciones del sueño y son factor de riesgo para patologías cardíacas, digestivas y otras.

2.1.3 Norma técnica para el control de descargas líquidas de sectores productivos

Descarga puntual.- “Es la descarga de agentes contaminantes en lugares específicos, por ejemplo a través de tuberías o alcantarillas, o en los cuerpos de aguas superficiales”.⁶⁵

Las descargas líquidas por parte de los sectores productivos de manera especial el sector industrial Así tenemos: alimenticio, faenamiento, textil, pinturas, textil, metalmeccánico y lavanderías, constituyen uno de los problemas más complejos que enfrentamos debido a que en las economías en desarrollo las industrias no cumplen con regulaciones, debido a que la supervisión y el control son esporádicos, es decir por debilidad institucional.

Además cabe indicar que las descargas líquidas que también contaminan, proviene de los domicilios, debido a la ausencia de plantas de tratamiento de aguas servidas. Para ello se deben llegar a acuerdo o consensos para que exista una producción más limpia para de esta manera reducir el impacto ambiental del sector productivo, a través de minimizar el consumo de recursos como agua, energía y materia primas y de esta manera trabajar sobre una estrategia ambiental preventiva.

2.1.4. Norma técnica que define los niveles máximos de concentración de contaminantes del suelo de acuerdo al uso

La presencia en los suelos de concentraciones nocivas de algunos elementos contaminantes y que siempre está en concentraciones mayores de las habituales y en general tiene un efecto adverso se producen por los residuos peligrosos derivados de actividades industriales, agrícolas, mineras, etc. y de los residuos sólidos urbanos.

Es por este motivo que se buscan lugares destinados para el tratamiento de la basura y que se les conoce con el nombre de rellenos sanitarios y que sirven para reducir los problemas generados ambientales y de esta manera prevenir los efectos adversos en el medio ambiente, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos e

⁶⁵Ibid

impulsando la conservación de los ecosistemas; a través de estrategias, planes y actividades de capacitación, sensibilización y estímulo a los diferentes actores relacionados.

2.1.5. Norma técnica de residuos peligrosos (industriales y domésticos)

“Desecho peligroso se refiere a un desecho considerado peligroso por tener propiedades intrínsecas que presentan riesgos en la salud. Las propiedades peligrosas son toxicidad, inflamabilidad, reactividad química, corrosividad, explosividad, reactividad, radioactividad o de cualquier otra naturaleza que provoque daño a la salud humana y al medio ambiente.”⁶⁶

Los residuos domésticos son los generados en los hogares como consecuencia de las actividades regulares, también incluye los residuos eléctricos y electrónicos ropa, muebles y enseres, los residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria, los residuos procedentes de limpieza de: vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas; los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados.

También se consideran como residuos domésticos los que aparecen como consecuencia del final de la vida útil de determinados productos: pilas salinas-alcálinas, baterías de equipos electrónicos domésticos como baterías de teléfonos móviles, de computadores portátiles, tubos fluorescentes, lámparas de bajo consumo, bombillos tradicionales incandescentes, etc.

Los residuos industriales son aquellos resultantes de los procesos de fabricación, de transformación, de utilización, de consumo, de limpieza o de mantenimiento generados por la actividad industrial.

La norma técnica expedida, detalla claramente su contenido, el mismo que da las pautas para el manejo y a su vez el control de los residuos que se producen tanto en los hogares como en las industrias y que por su naturaleza o composición pueden ser considerados como peligrosos lo cual lo tenemos reflejado en la normativa antes indicada.

⁶⁶https://es.wikipedia.org/wiki/Residuo_peligroso

2.1.6. Norma técnica para combustibles de uso automotriz que se expendan en el Distrito Metropolitano de Quito.

El acelerado crecimiento de la industria automotriz ha originado cambios en el medio ambiente. El combustible más popular de todos es sin duda alguna la gasolina, y en segundo lugar el diésel; la gasolina produce una mayor cantidad de dióxido de carbono (CO₂), ya que hay que quemar más cantidad para obtener el mismo resultado que con el diésel, con lo que contribuye más al efecto invernadero, mientras que la gasolina y el diésel produce más cantidad de óxidos de nitrógeno y hollín, que por otro lado pueden ser causantes de lluvia ácida y el smog, o bruma fotoquímica, que se puede ver en las proximidades de grandes centros urbanos.

La norma técnica expedida detalla claramente su contenido, al mismo tiempo que da las pautas para el manejo y a su vez el control de la calidad de los combustibles de uso automotriz.

2.1.7. Norma técnica de contenedores para recolección diferenciada de residuos reciclables.

Una de las problemáticas de la sociedad es la basura que producimos, todos sabemos cómo separar la basura pero no lo hacemos o se debe a la falta de cultura, pereza, por considerar una pérdida de tiempo, por no tener espacio para tener diferentes recipientes de recolección de basura, etc.

En el sistema de recolección de basura mediante contenedores, no existe manipulación directa de los residuos por parte de las personas que los operan; y para que los residuos sólidos sean transportados desde los lugares producidos hasta los contenedores para su almacenamiento temporal y luego su depósito en los lugares establecidos para ello.

La norma técnica expedida detalla claramente su contenido, el mismo que da las pautas para el manejo y a su vez el control para los residuos que se consideran reciclables.

2.1.8. Norma técnica para emisiones de residuos ionizantes.

La radiación es un tipo de energía que y que viaja a través del espacio, es imperceptible para el hombre y está presente en nuestra vida cotidiana ya sea en forma natural o artificial. En cada momento estamos expuestos a diversas formas de radiación de las cuales la principal es la energía solar electromagnética que incluye las ondas infrarrojas, la luz visible y las ondas ultravioletas.

Las emisiones o radiaciones ionizantes transmiten energía suficiente como para romper los enlaces químicos (ionización), pudiendo provocar daños en el material genético de la célula, el ADN.

Las emisiones o radiaciones no ionizantes son las ondas electromagnéticas cuyas frecuencias son demasiado débiles para producir daño a las moléculas que forman nuestras células y por lo tanto no producen ionización.

Las fuentes más comunes que producen las radiaciones no ionizantes son las siguientes.

1. Resonancia magnética
2. Líneas de energía para trenes eléctricos
3. Redes de energía eléctrica, monitores de video
4. Radio AM, Radio FM, TV VHF, Sistemas móviles y de radionavegación aeronáutica, teléfonos inalámbricos
5. TV UHF, telefonía móvil celular, servicio móvil satelital, teléfonos inalámbricos, sistemas de comunicación personal
6. Redes de telefonía inalámbrica, comunicaciones por microondas y vía satélite, radares, hornos microondas

La norma técnica expedida establece los niveles máximos de las intensidades de las radiaciones no ionizantes, cuya presencia en el ambiente en su calidad de cuerpo receptor es recomendable no exceder para evitar riesgo a la salud humana y el ambiente. Estos estándares se consideran primarios por estar destinados a la protección de la salud humana.

2.2. La Secretaría de Ambiente

A finales de la década de los noventa, se marcan varios hitos importantes a nivel institucional, resumidos en la expedición de ordenanzas, desarrollo técnico y operativo del control de la contaminación atmosférica, generada en gran medida por fuentes móviles, y fuentes fijas de contaminación, estudios de diagnóstico de los principales problemas ambientales de la ciudad de Quito y sus áreas de influencia, consolidándose de esta manera la gestión de la actual Secretaría de Ambiente.

La Secretaría de Ambiente, es la autoridad rectora de la gestión ambiental integral en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, y como tal, determina con la participación ciudadana políticas, estrategias, directrices, normas y ejerce control para contribuir a mejorar la calidad de vida de sus habitantes a base de una cultura de respeto e integración social al ambiente natural y construido.

En el año de 1989, el Municipio de Quito crea una unidad dedicada al desarrollo de proyectos ambientales, y para la administración del Plan de Manejo de la Calidad Ambiental y del Plan Director de Residuos Sólidos. Dos años más tarde y bajo la firme premisa de continuar y ampliar estas actividades, se conforma el Departamento de Control de la Calidad Ambiental, área que sumada al Laboratorio de Control Ambiental, constituye la nueva Dirección Metropolitana de Medio Ambiente hoy Secretaría de Ambiente.

Para inicios de la última década, la entonces Dirección Metropolitana Ambiental se veía encaminada hacia una gestión cada vez más enfocada en la mejora de procesos que le permitieran ejercer su rol de ente regulador del control ambiental en el Distrito. Es así que durante los últimos años, esta institución, fortalece su accionar mediante la constante evaluación de las necesidades ambientales del Distrito.

De conformidad a lo que establece la Agenda Ambiental del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito_ 2011-2016.

El deterioro de la calidad del aire dentro del perímetro urbano, de acuerdo a los resultados de diferentes encuestas realizadas de percepción ciudadana, es el principal problema ambiental de la ciudad. Está vinculado principalmente a la calidad de los combustibles, lo cual se agrava por el incremento del parque automotor, el crecimiento urbano y la preferencia de la población por el transporte privado. El 66% de los contaminantes primarios (CO, SO₂, NO_x, PM₁₀, PM_{2.5}, COVNM, NH₃) son

ocasionados por emisiones vehiculares. Frente a este problema, la respuesta institucional del DMQ ha sido amplia, destacándose la Revisión Técnica Vehicular y la medida de restricción del Pico y Placa. A pesar del esfuerzo desplegado por el DMQ desde el año 2004 para disminuir la concentración de contaminantes en la ciudad, aún no se ha alcanzado a cumplir la norma nacional para el parámetro Material Particulado 2.5, ocasionado especialmente por las emisiones de vehículos a diesel. Con respecto a la contaminación acústica, el cumplimiento de la norma en fuentes fijas reportado por el sector de impacto significativo es de 42%; en las campañas de monitoreo que se realizan anualmente, 7 de las 8 Administraciones Zonales superan los 65 decibeles, principalmente por el tráfico vehicular y por el uso indiscriminado de dispositivo.⁶⁷

El Distrito Metropolitano de Quito es una de las pocas ciudades capitales en América Latina que no cuenta con un sistema de tratamiento de aguas residuales⁶⁸; es decir, las descargas de aguas servidas van a través del sistema de alcantarillado, o directamente, a los ríos y quebradas. Por otro lado, a pesar de contar con una cobertura del servicio de agua potable del 96%, la sostenibilidad de este recurso será posiblemente uno de los principales retos ambientales de la ciudad en el futuro debido al incremento en la demanda, el cambio climático y la degradación de páramos y bosques protectores que son las principales fuentes abastecedoras del recurso. El Distrito Metropolitano de Quito cuenta con reservas alternativas como yacimientos de agua subterránea, los cuales están expuestos a una alta vulnerabilidad ante vertidos contaminantes. La gestión del Municipio ha permitido un control de las descargas no domésticas del sector productivo, sin embargo persisten incumplimientos de la normativa.

La cobertura de recolección y la falta de tratamiento y reciclaje de la basura se percibe como el segundo problema ambiental más importante que tiene el Municipio de Quito, genera diariamente más de 1.800 toneladas de basura (0,85kg/día por persona), que son recolectados sin una diferenciación que permita recuperar las fracciones potencialmente valorizables. Se estima que existen 5.000 recicladores informales directamente relacionados al proceso de recuperación de residuos. El Distrito Metropolitano genera aproximadamente 3.000 m³ de escombros, así como también

⁶⁷ Agenda Ambiental del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito_ 2011-2016

⁶⁸ Latin American Green City Index, 2010

residuos especiales, industriales y peligrosos entre los que se encuentran los residuos hospitalarios potencialmente infecciosos y dañinos a la salud de nuestra ciudad.

Entre las respuestas más visibles se encuentra la aprobación de las ordenanzas 213 y 332 y la calificación de gestores ambientales tecnificados que han favorecido el manejo adecuado de más de 200 mil toneladas de residuos comunes y 14.250 toneladas por año de residuos peligrosos, principalmente en el sector industrial y 1.600 toneladas anuales de residuos potencialmente infecciosos provenientes de establecimientos de salud.

La expansión de la mancha urbana y la baja densificación de la población inciden en el uso y ocupación del territorio provocando una demanda constante por servicios y accesibilidad. En el Distrito Metropolitano coexisten actividades productivas y residenciales, lo cual genera problemas sociales por la exposición permanente a las externalidades del sector productivo. En este sentido, se espera en el mediano y largo plazo el desarrollo de varias zonas industriales. Cabe citar además la explotación de materiales pétreos en sectores como San Antonio de Pichincha, Píntag y Lloa, donde subsisten conflictos socio-ambientales con una clara necesidad de gestionar un cierre técnico y el tratamiento de pasivos ambientales generados.⁶⁹

El liderazgo del Municipio del Distrito Metropolitano Quito deberá apuntar hacia la consolidación y el cumplimiento de normas y estándares nacionales e internacionales para minimizar el impacto al ambiente, dado que los retos presentados repercuten de manera directa en la salud de la población, profundizan la exclusión social en la ciudad y afectan la competitividad del Distrito Metropolitano Quito.

Es así que la Dirección Metropolitana de Gestión de la Calidad Ambiental de la Secretaría de Ambiente, está conformada por tres unidades, Licenciamiento, Fiscalización y Mejoramiento Continuo, Uso Sustentable de los Recursos, busca garantizar el uso sustentable de los recursos naturales del Distrito Metropolitano de Quito, los derechos ciudadanos y de la naturaleza y la provisión de servicios públicos y ambientales con un enfoque ecosistémico.

La manera como realiza el control de los regulados en la Secretaría del Ambiente del Distrito Metropolitano de Quito es como se detalla a continuación:

⁶⁹Agenda Ambiental del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito_ 2011-2016

La Secretaría de Ambiente del Municipio de Quito registra y clasifica a todas las empresas e industrias de la ciudad en "bajo impacto" o "alto impacto".

Cuando una empresa o industria es clasificada como de alto impacto, debe, por medio de un Consultor Ambiental externo, elaborar una Auditoría Ambiental Inicial y un Plan de Manejo Ambiental en el que se analice su situación actual o se planifique su futuro cuando son empresas que están siendo creadas, y se planteen las acciones a seguir para cumplir con la normativa. De modo obligatorio, este Plan de Manejo Ambiental incluye la realización de monitoreos trimestrales de las emisiones de gases, descargas líquidas, ruido y residuos sólidos.

Luego, la Secretaría de Ambiente designa a una Entidad de Seguimiento, para que haga el seguimiento del cumplimiento de las Ordenanzas Nros. 213 y la ordenanza 404 y la fiscalización del cumplimiento de las acciones planteadas en el Plan de Manejo Ambiental. En el caso de los análisis de descargas líquidas, emisiones al aire, y ruido, estos son hechos por Laboratorios certificados contratados por las empresas e industrias, que envían los resultados a la entidad de seguimiento para su evaluación e inclusión en un informe general que envía a la Secretaría de Ambiente.

Los resultados de los Laboratorios son incluidos en una base de datos llamada Sistema de Información Ambiental Distrital (SIAD), diseñada para poner a disposición de la población información sobre el estado de las distintas industrias y empresas.

En caso de incumplimiento de cualquier aspecto del Plan de Manejo Ambiental, la Secretaría realiza un Informe de Cumplimiento del Regulado (ICRE), que inmediatamente conlleva la apertura de un expediente en la Comisaría Ambiental Municipal. A partir de ese momento, y según los documentos de descargo que presente la empresa en una primera citación, el comisario puede establecer un nuevo plazo para el cumplimiento, sancionar con multas económicas, o incluso ordenar el cierre de la empresa o industria.

Si la empresa no está conforme con la multa, puede apelar a la Procuraduría Metropolitana, que tendrá la última palabra.

Adicionalmente a los controles programados, la Secretaría de Ambiente puede realizar acciones de Control Público: visitas sorpresa a las empresas e industrias, para controlar la contaminación generada.

Se observa que cada vez hay más regulados registrados aproximadamente 900 empresas (dato extraoficial) y, de modo general, una tendencia a que el porcentaje de regulados que cumple con la norma sea mayor.

2.3. Agencia Metropolitana de Control (AMC)

Es un organismo desconcentrado con autonomía administrativa y financiera, adscrito a la Alcaldía del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, encargado de ejercer la potestad administrativa sancionatoria y fortalecer el principio de autoridad pública, mediante la implementación de un nuevo modelo de gestión. Actualmente la Agencia está a cargo de la administración de las Comisarías Metropolitanas y la Unidad Técnica de Control de Construcciones, que deberán ser reemplazadas por agencias desconcentradas de Control para dar cumplimiento a las leyes y ordenanzas que garanticen el ejercicio del buen vivir en la ciudadanía.

Se crea mediante la Ordenanza Metropolitana 321 sancionada el 10 de octubre de 2010, como un organismo de control y sanción por los diversos incumplimientos que se presentan en la sociedad por parte de los diferentes actores, en diversas materias en el diario vivir en el DMQ; esta Agencia es la encargada de velar por el fiel cumplimiento en el MDMQ de lo prescrito en el ordenamiento jurídico metropolitano (ordenanzas) expedidas por el Consejo Metropolitano; que en lo referente a la protección al ambiente de tiene sus propias unidades especializadas para realizar el control y, tomar las medidas cautelares necesarias e iniciar un proceso de sanción en cuanto al conocimiento de una presunta infracción en contra del ambiente.

La misión de la Agencia Metropolitana de control es la de ejercer las potestades de inspección, instrucción, resolución y ejecución en el Distrito Metropolitano de Quito, con énfasis en la prevención y disuasión, fomentando la participación ciudadana para el proceso de construcción del buen vivir.

Según la Ordenanza 321 en su Art. 5.- Potestades y Competencias.

A la Agencia Metropolitana de Control le corresponde el ejercicio de las potestades de inspección general, instrucción, resolución y ejecución en los procedimientos administrativos sancionadores atribuidas en el ordenamiento jurídico al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Podrá ejercer además, las

potestades de inspección técnica que se le atribuyan mediante Resolución Administrativa.⁷⁰

Por lo que se denota que se reviste legalmente de potestades administrativas a la Agencia Metropolitana de Control dentro de los procesos administrativos sancionadores que inicie frente a los diferentes incumplimientos que constituyen infracciones a la normativa metropolitana en el DMQ.

En referencia al informe de gestión anual emitido por la Agencia Metropolitana de Control correspondiente al período enero – diciembre del 2014 se puede determinar según como se detalla en el cuadro adjunto.

Expedientes abiertos por las comisarias de Aseo, Salud y Ambiente por Ordenanzas								
enero a diciembre 2014								
CONDENSADO DE LAS ORDENANZAS A NIVEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO								
ORDENANZAS	TOTAL EXPED. ABIERTOS	EXPEDIENTES RESUELTOS CON SANCION	EXPEDIENTES RESUELTOS SIN SANCION	POR RESOLVER	VALOR MULTAS	VALOR MULTAS RECAUDADES	VALOR ENVIADO A COACTIVAS	VALORES POR NOTIFICAR
ORDENANZA No. 404	114	38	8	83	26.800,30	9.914,30	1.360,00	15.866,00
ORDENANZA No. 213	142	82	6	47	33.437,00	7.244,00	22.385,00	3.468,00
TOTAL	256	120	14	130	60.237,30	17.158,30	23.745,00	19.334,00
Fuente: Informes de las comisarias de Aseo, Salud y Ambiente								

De lo que se puede observar en el cuadro anterior se determina que un 28,44% de las empresas reguladas han incumplido la normativa y se les ha abierto un expediente, lo que determina que se debería hacer más conciencia en los empresarios y proceder con el acatamiento de la normativa regulatoria vigente.

La política de la Agencia de Metropolitana de Control es la de que todos los valores que se recauden por concepto de multas ambientales se depositen en una cuenta especial, para lo cual se crea un fondo ambiental, pensando en la utilización de estos valores para una remediación ambiental a los impactos causados por las empresas contaminadoras que en su debido momento se multa y se obliga a corregir su conducta infractora.

⁷⁰Ordenanza Metropolitana No. 0321 que regula el ejercicio de la potestad sancionadora en el Distrito Metropolitano de Quito, 07 de julio 2011

Capítulo tercero

3. Delineamiento de un modelo de ordenanza para la aplicación en los GAD'S

3.1. Introducción

En el Ecuador la contaminación del aire constituye en la actualidad una de las causas de los principales problemas ambientales de las zonas urbanas y rurales, la planificación territorial, las industrias, la utilización de tecnologías obsoletas en las actividades productivas, el transporte, la mala calidad de los combustibles, explotaciones mineras a cielo abierto, entre otras.

La contaminación atmosférica es uno de los temas que menos importancia se le ha dado dentro de la gestión pública en el Ecuador, a tal punto que ni siquiera existe información objetiva respecto a la magnitud del problema, pese a que existen indicios de que las ciudades grandes y medianas están expuestas a la contaminación del aire, debido al progreso de las mismas.

La Constitución Política de la República establece que el Estado protegerá el derecho de la población a “vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado”⁷¹, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza.

El desconocimiento de las políticas ambientales para regularizar, responsablemente, las actividades industriales y comerciales, que son causadas por la falta de compromiso del empresario, o de la persona natural que quiera ejercer alguna actividad comercial y la no preocupación de conocer la existencia de las Ordenanzas Municipales y disposiciones ambientales, además de la falta de campañas de concientización sobre el comportamiento que se debe tener con el medio ambiente. Lo que trae como consecuencia, la contravención a las disposiciones establecidas en las Ordenanzas existentes y como efecto el crecimiento desordenado de industrias y comercios y ocasionando las sanciones respectivas.

Por consiguiente, es importante darle publicidad a las ordenanzas para su fiel cumplimiento, y para motivar a las industrias y el sector comercial, demostrando así que

⁷¹http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.2008.pdf

las ordenanzas municipales cumplen con el espíritu del derecho ambiental, respaldado por la Constitución y tratados internacionales, que es el cuidado del Medio Ambiente.

Los principales inconvenientes ambientales que se presentan a escala municipal son, entre otros, la contaminación del aire y del agua, el emplazamiento urbanístico en áreas inconvenientes y, particularmente, la contaminación sonora, lumínica y visual. Esta multiplicidad de trastornos, muchas veces considerados menores si se los compara con otras problemáticas de carácter global o regional, tiene sin embargo una gran incidencia negativa en la vida cotidiana de los afectados.

Según datos obtenidos del Censo de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales 2012 INEC se manifiesta que:

En el 2012 el 94,6% de los GAD's del Ecuador contaron con un Departamento de Ambiente que garantice una adecuada gestión ambiental, los municipios de la costa y la sierra han sido quienes menos normativas para regular actividades humanas han expedido, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales recibieron \$2.840.678.556,72 como ingresos totales, y \$324.812.108,21 como ingresos para actividades de protección ambiental. Esto representó 11,4% de sus ingresos totales y para protección del aire y del clima solamente se invirtieron \$46.546,10⁷².

De la información que se detalla anteriormente se puede determinar que los GAD's, un porcentaje muy pequeño para ser invertido en gestión ambiental y peor aún el valor que se tuvo a disposición para lo relacionado a la protección del aire es realmente ínfimo, lo que ha motivado que en esta área realmente no se realice ningún tipo de acción relevante.

3.2. Características básicas de una propuesta de Ordenanza Municipal para emanaciones a la atmósfera de fuentes fijas de combustión y para el control de emanaciones de ruido causado por fuentes fijas

En muchas ciudades del país, sus habitantes desconocen la normativa vigente, lo que constituye un obstáculo para el cabal cumplimiento de las normas, por lo que se propone implementar un plan estratégico orientado a mejorar la gestión integral de los GAD's, y delinear un modelo de Ordenanza para emanaciones a la atmósfera de fuentes

⁷²www.ecuadorencifras.gob.ec

fijas de combustión y para el control de ruido causado por fuentes fijas de combustión, y en los GAD's que exista esta normativa la actualización de la ordenanza vigente.

En la gran mayoría de los GAD's, se viene dando varios casos de deterioro del medio ambiente y el sistema ecológico, especialmente se ve afectado por la cantidad de basura que se encuentra por doquier, incluso en las riberas de los ríos, por lo que sus aguas son contaminadas. La irresponsabilidad de los habitantes con el medio ambiente y el sistema ecológico es notorio por la gran cantidad de ventas ambulantes sin las respectivas normas higiénicas; por otra parte, los escasos bosques que circundan las ciudades son destruidos a través de la tala, incluso por la misma institución pública a pretexto del ornato de la ciudad; a esto se agrega, que el parque automotor que presta el servicio de transporte urbano es obsoleto y por ende contamina el medio ambiente por la emisiones de monóxido de carbono que a diario emanan y el ruido que ocasionan tanto los vehículos como los diferentes locales comerciales, sin que las autoridades de la ciudad hagan algo por controlar la creciente contaminación del agua, del aire, de los suelos y la prevención del daño ambiental y la respectiva recuperación de los espacios naturales degradados.

Como complemento no ha existido una planificación adecuada en cuanto al desarrollo urbano y ambiental se refiere, lo cual representa un ineficiente aprovechamiento de los elementos naturales y geográficos del medio, subestimando su inexplorado potencial y permitiendo que éstos se conviertan en patrimonio de nadie siendo recursos de todos, y lo más lamentable aún es que se atente contra el estado físico de los mismos convirtiéndolos en lugares abandonados, desérticos, zonas de invasiones, botaderos de basura y con una progresiva contaminación del aire.

A pesar de aquello los GAD's han expedido varias ordenanzas para mejorar su estructuración urbana y calidad ambiental, pensando en el bienestar de sus habitantes.

El problema reside en que muchas veces estas ordenanzas no se les dan cumplimiento es debido a:

1. Falta de prioridad política e institucional de la gestión ambiental;
2. Escasa presencia en las propuestas de los gobiernos locales.
3. Poca relevancia de los temas ambientales en los planes locales de desarrollo integral, fundamentalmente en la asignación de recursos económicos y financieros.

4. Desequilibrio entre el impacto ambiental de los procesos de urbanización y las acciones y esfuerzos de rehabilitación ambiental emprendidos a nivel municipal, de las empresas o de la propia comunidad.
5. Escasa prioridad a la acción y participación ciudadana en la gestión ambiental local.
6. Limitación de recursos humanos, económicos y tecnológicos para atender los requerimientos de una eficiente gestión ambiental local.
7. Para llegar a los objetivos ambientales adecuados deben trabajar en conjunto las autoridades ambientales pertinentes y los habitantes de los GAD's, colaborando con acciones debidamente organizadas y planificadas; es imprescindible por esta razón, que se conozcan las normas ambientales que se expiden y están vigentes en los GAD's, para que se las pueda aplicar, sin ninguna excusa por desconocerlas, sobre todo para saber cuáles son las obligaciones y responsabilidades que como ciudadanos deben cumplir para el cuidado ambiental. Para ello se especificará cada una de dichas obligaciones y responsabilidades que se debe poner en práctica con seriedad.
8. Las características que deben sustentar el proceso de discusión y adopción de una Ordenanza Municipal para que sea aplicado por cualquier GAD se detalla a continuación:
9. Sostener una coordinación permanente con todas las instancias municipales que tienen, a través de sus actividades, incidencia en la calidad atmosférica del GAD, articulando acciones que garanticen la efectividad de los programas establecidos.
10. Contribuir al fortalecimiento de la gestión ambiental local, propendiendo a racionalizar el ejercicio de las competencias de las diferentes instituciones y consolidando un marco jurídico e institucional apropiado para enfrentar la contaminación atmosférica del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.

11. Asegurar la sostenibilidad de las acciones propuestas y de sus logros, a través de la concertación entre todos los sectores involucrados, la búsqueda de fuentes de financiamiento permanentes; y, la ejecución integral, sistemática, y sostenida.
12. Promover e incentivar la actividad investigativa en los diferentes espacios educativos, con el objeto de incrementar el conocimiento y configurar una capacidad técnica local sobre el manejo de la calidad del aire.
13. Se debe tomar en cuenta la situación de los problemas ambientales mundiales y de las iniciativas que a nivel internacional se adoptan para abordarlos. Especial interés merece para el país los procesos de cambio climático y erosión, que en la actualidad están incidiendo en el deterioro de los recursos naturales y de la calidad de vida de la población.

El proceso de elaboración de toda Ordenanza Municipal debe considerar un grupo de instrumentos que son los encargados de delinear u ordenar la elaboración de la misma, y estos instrumentos son los siguientes:

Instrumentos jurídicos:

Son el conjunto de normas y disposiciones legales respecto al medio ambiente a nivel local, regional, nacional e internacional.

Para la aplicación de los instrumentos jurídicos es importante realizarlo respetando un ordenamiento jerárquico el cual se detalla continuación:

En primer lugar la Constitución que constituye la norma suprema de la cual derivan las demás normativas;

En segundo lugar se encuentran los tratados y convenios internacionales ratificados por el Ecuador, como por ejemplo el Convenio sobre Diversidad Biológica, el Convenio Ramsar, el Convenio de Lucha contra la Desertificación, CITES, Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, entre otros.

En tercer lugar de acuerdo al orden de jerarquía son las leyes, tanto orgánicas como ordinarias. Las leyes orgánicas son jerárquicamente superiores a las leyes

ordinarias; por lo tanto, entre las leyes orgánicas se cuenta con la Ley Orgánica de Salud, Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de Galápagos. Dentro de las leyes ordinarias se puede encontrar a la Ley de Gestión Ambiental, Ley Forestal, Ley de Prevención y Control de la Contaminación, Ley que protege la Biodiversidad en el Ecuador, Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales, Código Penal, Ley de Aguas.

El cuarto lugar en el orden de jerarquía corresponde a las normas regionales y ordenanzas distritales.

Posteriormente en el orden de jerarquía se encuentra los reglamentos, generalmente contenidos en decretos ejecutivos. Es importante subrayar que el desarrollo normativo se manifiesta en normas reglamentarias, como por ejemplo el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente, Reglamento Ambiental para las Actividades Mineras, Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas, Reglamento Ambiental para Actividades del Régimen del Sector Eléctrico. Las Políticas Básicas Ambientales y la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad también fueron adoptadas a través de decretos ejecutivos.

El siguiente puesto en el orden de jerarquía corresponde a las ordenanzas de los gobiernos autónomos descentralizados. Estas normativas constituyen importantes fuentes de conocimiento en sus jurisdicciones correspondientes debido a que “los gobiernos provinciales y gobiernos municipales tienen la facultad de dictar ordenanzas relativas a la gestión ambiental, contaminación, protección de las cuencas hídricas, evaluaciones de impacto ambiental, disposición de desechos sólidos, creación de áreas de reserva para su conservación, etc”.⁷³

Finalmente, los acuerdos ministeriales y las resoluciones también constituyen una importante fuente, pues a través de ellas el Ministerio del Ambiente y otras instituciones con competencias ambientales regulan diversos temas ambientales; algunos ejemplos son las Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, expedido por el Ministerio del Ambiente mediante un acuerdo ministerial. También se ha utilizado estas normas jurídicas para declarar áreas protegidas y para aprobar Estudios de Impacto Ambiental y Planes de Manejo.

⁷³http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.2008.pdf

La problemática jurídica radica en la falta de ordenanzas y políticas municipales para regular y controlar el daño ambiental de los GAD's, lo que afecta gravemente bienes jurídicos fundamentales, como el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; tornándose indispensable proponer proyectos de ordenanzas que permita establecer políticas municipales generales para promover las buenas prácticas ambientales de aplicación obligatoria para las entidades que prestan servicios públicos dentro de lo GAD's, y de esta manera se controle y prevenga el daño ambiental.

Instrumentos administrativos:

Son las evaluaciones, controles, autorizaciones y regulaciones.

Aquí se establecen los mecanismos tendientes a prevenir y controlar la contaminación o el riesgo de producirla, por medio de las actividades de los establecimientos agroindustriales, industriales, avícolas, productivas, comerciales, artesanales y de servicio, entre otros.

Regula la calidad del aire ambiental de los GAD's, afectados por las emisiones a la atmósfera y de ruido emitidas por las fuentes fijas con el objeto de preservar en particular el elemento aire y sus respectivos componentes en procura de salvaguardar la salud de sus habitantes.

Controla a las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas cuyas actividades produzcan u originen contaminación al aire por ruido, olores, partículas gaseosas o sólidas y gases tóxicos en forma directa o indirectamente provenientes de dichas fuentes.

Son sujetos de control los establecimientos y actividades que se encuentran dentro del catálogo ambiental nacional instalado dentro de las circunscripciones territoriales de los GAD's, los mismos que afecten cualquiera de los elementos del ambiente.

Las emisiones a la atmósfera, y el ruido ambiental generados por las actividades agroindustriales, industriales, avícolas, productivas, artesanales y de servicio, deberán someterse a los niveles máximos permisibles establecidos por los previstos por las leyes y reglamentos nacionales; en ningún caso los niveles establecidos por la ordenanza y

sus reglamentos llegarán a ser superiores a los establecidos en el Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Ambiental.

Se regula también, toda emisión hacia la atmosfera producida por fuentes fijas de combustión. Para ello, se observarán las normas de calidad estipuladas en el Reglamento que establece “las normas generales de emisión para fuentes fijas de combustión y los métodos generales de medición, norma de emisiones al aire desde fuentes fijas de combustión, norma de calidad del aire, ambiente, límites permisibles de niveles de ruido ambiente para fuentes fijas y fuentes móviles y para vibraciones contemplados en el Libro VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente”.⁷⁴

Para ejercer actividades que se encuentren dentro de la categorización ambiental nacional y que se realicen dentro de la jurisdicción de los respectivos GAD's, en primer lugar se requiere obtener el Permiso de Uso de Suelo como también el correspondiente Certificado de Funcionamiento y/o Permiso de Funcionamiento previa inscripción y registro; que para estos efectos mantendrá la Dirección de Gestión Ambiental.

Las actividades que dentro de la categorización ambiental nacional se encuentren en la categoría II, III y IV, deberán obtener el Permiso de Funcionamiento otorgado por la Dirección de Gestión Ambiental.⁷⁵

Conjuntamente a la obtención del Certificado y/o Permiso de Funcionamiento otorgado por la Dirección de Gestión Ambiental, el representante de la actividad está obligado a tramitar y obtener el Certificado Ambiental y/o Licencia Ambiental otorgado por la Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable.

Ningún tipo de actividad que se encuentren dentro del catálogo ambiental nacional, estará exento del Certificado de Funcionamiento y/o Permiso de funcionamiento otorgado por la Dirección de Gestión Ambiental del GAD's correspondiente.

La responsabilidad de demostrar técnica y científicamente el cumplimiento de los mecanismos de control y prevención de la contaminación, recae principalmente sobre las “actividades que se encuentran dentro del catálogo ambiental nacional; sean públicos o privados y que generen impactos ambientales a los recursos naturales.”⁷⁶

⁷⁴Libro VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente.

⁷⁵Acuerdo Ministerial 068, 31 de junio 2013

⁷⁶Registro Oficial Especial No. 128, 29 de abril del 2014

Los mecanismos de control, pretenden que las actividades que se encuentran dentro del catálogo ambiental nacional minimicen su contaminación en forma oportuna.

Todo establecimiento que ejerza o quiera ejercer su actividad y que se encuentre ubicado en el GAD, debe estar catastrado en la dependencia de gestión ambiental del GAD y consecuentemente estará obligado a registrar en esta dependencia los datos técnicos generales que permitan la efectiva identificación de su actividad. De igual manera para proyectos existentes deberán contar con sus respectivos permisos de uso de suelo otorgados por la Dirección de Planificación del GAD.

Las actividades para demostrar su cumplimiento o incumplimiento y que se encuentren en las “categorías II,III y IV”⁷⁷, deben presentar ante la dependencia de gestión ambiental del GAD, un Informe Técnico Demostrativo dentro del cual se determine límites de descarga de emisiones y límites permisibles de niveles de ruido ambiente, cumplimiento de la norma de calidad ambiental de acuerdo a cada actividad, de igual manera, esta dependencia evaluará el cumplimiento de las Guías de Buenas Prácticas Ambientales y remitirá el respectivo informe técnico, previo al otorgamiento del Permiso de Funcionamiento Provisional o Definitivo. La dependencia de gestión ambiental del GAD, se reserva el derecho de comprobar en cualquier momento la veracidad de la información consignada en la documentación entregada así como sus documentos de soporte.

En caso de que la actividad cuente con un Plan de Manejo Ambiental aprobado por la Autoridad Ambiental de Aplicación responsable, la Dirección de Gestión Ambiental además del control de las Guías de Buenas Prácticas Ambientales controlará el cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental aprobado, ajustándose al cronograma de cumplimiento del plan de Manejo Ambiental y documentos aprobados por la autoridad ambiental de aplicación responsable, solamente en estos casos se entrega permisos provisionales hasta el cumplimiento del cronograma del Plan de Manejo Ambiental aprobado.

Los establecimientos que hayan cumplido con las Guías de Buenas Prácticas Ambientales previo informe favorable de la dependencia de Calidad Ambiental del GAD y obtenido el Certificado de Funcionamiento y/o Permiso de Funcionamiento,

⁷⁷Acuerdo Ministerial 068, 31 de junio 2013

ingresan automáticamente a un programa de monitoreo de cumplimiento de las normas ambientales vigentes.

Las actividades que cuenten con Planes de Manejo Ambiental aprobados por la autoridad ambiental de aplicación también ingresan a un programa de monitoreo y seguimiento de cumplimiento del cronograma del Plan de Manejo Ambiental.

El programa tiene por objeto asegurar el cumplimiento y evaluación de las guías de buenas prácticas ambientales y los planes de manejo ambiental, además del seguimiento ambiental de las actividades o proyectos propuestos que proporcionen información para analizar la efectividad de la evaluación del impacto ambiental, garantizando su mejoramiento continuo.

El seguimiento ambiental consiste en varios mecanismos:

1. Monitoreo interno: El término monitoreo se refiere a las actividades de seguimiento ambiental realizadas por los promotores o promotor de la actividad, el mismo que preparará y enviará los informes y resultados del cumplimiento de las Guías de Buenas Prácticas Ambientales y del plan de manejo ambiental aprobado por la autoridad ambiental de aplicación. El seguimiento será sistemático y permanente mediante registros continuos, observaciones visuales, recolecciones, análisis, y evaluación de muestras de los recursos, para la determinación de los parámetros de calidad y/o alteraciones en los medios físicos, bióticos y/o socio cultural.
2. Control ambiental: Proceso técnico de carácter fiscalizador concurrente, realizado por la Autoridad Ambiental o por terceros contratados para el efecto y tendiente al levantamiento de datos complementarios al monitoreo interno; implica la supervisión y el control del cumplimiento de las Guías de Buenas Prácticas Ambientales y/o planes de manejo ambiental de toda actividad o proyecto durante su implementación y ejecución. Este proceso es manejado por los GAD's, por los consejos provinciales y por el Ministerio del Ambiente, en virtud de la potestad otorgada por la Constitución Política del Ecuador, pero siempre y cuando los GAD's y/o consejos provinciales se hayan acreditado al órgano rector que es el Ministerio del Ambiente, si no ocurre esto el Ministerio del ambiente será la autoridad ambiental encargada de la fiscalización.

3. Informes de cumplimiento: Es un proceso técnico de carácter fiscalizador, realizado por el representante de la actividad perteneciente a la categoría I, II, en los cuales se determina el cumplimiento de la normativa ambiental vigente.

4. Auditoría ambiental: Es un proceso técnico de carácter fiscalizador, realizado por el representante de la actividad pertenecientes a la categorías III, y IV, el mismo que debe ser ejecutado por un consultor ambiental calificado por el Ministerio del Ambiente y en función de los respectivos términos de referencia, en los cuales se determina el cumplimiento de la normativa ambiental vigente.

5. Revocatoria del certificado y/o permiso de funcionamiento.- En los siguientes casos de no conformidades mayores, comprobadas mediante las actividades de control, seguimiento y/o auditorías ambientales, la Autoridad de Control podrá revocar mediante resolución los certificados y/o permisos de funcionamiento provisional o definitivo:

- a. Por incumplimiento de las Guías de Buenas Prácticas Ambientales y/o de la normativa ambiental vigente que a criterio de la Autoridad de Control no es subsanable.
- b. Por incumplimientos de la normativa ambiental – sobrepasar los límites máximos permisibles- que han sido observados en un máximo de tres ocasiones por la Autoridad de Control y no han sido ni mitigados ni subsanados por el propietario o promotor de la actividad.
- c. Por daño ambiental flagrante, para el efecto, la Autoridad de Control comunicará al propietario de la actividad o promotor del proyecto la naturaleza del incumplimiento o de la no conformidad, le otorgará un plazo de 15 días para que remedie el incumplimiento o lo justifique demostrando de que el daño ambiental no es imputable o de su responsabilidad, ya sea por ser un pasivo a su actividad o porque el mismo fue causado por un tercero. Agotado el plazo otorgado, la

Autoridad de Control resolverá sobre la revocatoria del permiso de funcionamiento correspondiente.

- d. Cuando el propietario, su representante/es o promotor del proyecto se negare a permitir las fiscalizaciones de la Autoridad de Control.
- e. La revocatoria del certificado y/o permiso de funcionamiento implicará que el propietario o promotor de la actividad no podrá realizar la actividad alguna hasta que los incumplimientos sean remediados. La actividad o proyecto cuyos certificados y/o permiso de funcionamiento (provisional o definitivo) ha sido revocado podrá reanudarse siempre y cuando:
 - El propietario o promotor haya sometido la actividad o proyecto a un proceso de licenciamiento ambiental.
 - El propietario o promotor demuestre el cumplimiento de las Guías de Buenas Prácticas Ambientales.
 - Demuestre en la respectiva auditoría ambiental que ha remediado y subsanado todas y cada una de las causales que produjeron la revocatoria del permiso de funcionamiento y ha establecido en su plan de manejo ambiental las correspondientes medidas de mitigación para evitar que los incumplimientos se produzcan nuevamente.
 - Obtengan el nuevo permiso funcionamiento en base al cumplimiento de las Guías de Buenas Prácticas Ambientales o la respectiva auditoría ambiental.

Instrumentos técnicos:

La promoción y aplicación de las mejores tecnologías disponibles tanto para acciones preventivas como correctivas.

Para proceder de conformidad con los instrumentos técnicos es necesario identificar los inconvenientes que se presentan en relación a los equipos con que cuentan cada uno de los promotores o empresarios, para determinar de manera concreta

las medidas correctivas o de mantenimiento a tomarse para cada uno de los casos, los mismos que se detallan en la tabla adjunta:

Requerimientos Mínicos de los Equipos de los Promotores o Empresarios

PROBLEMA AMBIENTAL	IMPACTO IDENTIFICADO	MEDIDAS PROPUESTAS	VERIFICAR EN EQUIPOS
Emisiones de gases de combustión	Contaminación del aire	Mantener el registro de operación de horas de uso de cada equipo. Efectuar los mantenimientos preventivos de los equipos de acuerdo a la frecuencia de recomendación del fabricante. Si algún parámetro sobrepasa los límites permisibles de emisiones a la Atmósfera al efectuar monitoreos a los equipos que correspondan, de acuerdo a lo señalado por la normativa ambiental local, se deberá tomar acciones correctivas.	Número de registros de horas de uso de equipos Número de equipos existentes. Número de mantenimientos de los equipos. Resultados del monitoreo después de la ejecución de la acción correctiva tomada y que verifique el cumplimiento de la normativa

Generación de ruido	Alteración a la salud y a las condiciones de vida de la población circundante	Realizar la calibración de los horómetros de los equipos de acuerdo a la recomendación del fabricante. Presentar los Certificados de calibración de los horómetros. En caso de existir cambios, adecuaciones e instalaciones de nuevos equipos que contribuyan a incrementar los niveles de ruido e el sector, se deberá realizar un monitoreo de ruido e el que se evalúe los niveles permisibles de ruido y si sobrepasan tomar las medidas correctivas para mitigarlo.	Número de Certificados de calibración. Descripción de los cambios, adecuaciones e instalaciones de nuevos equipos. Resultado del monitoreo de ruido que demuestre cumplimiento con la normativa.
---------------------	---	---	--

Fuente: Elaborado por el autor

Instrumentos económicos y fiscales:

Son las subvenciones, impuestos, tarifas y tasas. La idea es recompensar parte de los costes de acciones positivas y penalizar los que perjudican al medio para internalizar los costos ambientales.

Por lo que además, existe la necesidad de crear un Sistema de Derechos o Tasas Ambientales por los Servicios que preste la entidad Municipal, por el uso y aprovechamiento de los bienes cantonales que se encuentran bajo su cargo y protección; y así atender los problemas ambientales prioritarios identificados como competencias de los Municipios.

Es obligación de toda persona natural o jurídica, pública o privada que realice o vaya a ejecutar actividades que afecten al medio ambiente del cantón, obtener el Certificado de Funcionamiento o Permiso de Funcionamiento correspondiente, ante la Autoridad Ambiental del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal para la construcción, instalaciones o funcionamiento de la misma; el Certificado de Funcionamiento lo obtienen las actividades que dentro de la categorización ambiental nacional se encuentren en categoría I el mismo que no tiene costo alguno por la obtención del mismo, debiendo solamente pagar por los servicios administrativos y llenar un formulario de registro entregado por la Autoridad Ambiental Municipal.

“El Permiso de Funcionamiento para las actividades que dentro del catálogo ambiental nacional se encuentren en las categorías II, III, IV”⁷⁸; tendrán costo por el otorgamiento de los permisos provisionales y definitivos, valores que servirán para el financiamiento de la estructura administrativa ambiental, la logística y la aplicación de los mecanismos de control previstos por los funcionarios que laboran en esa dependencia y cuyos valores se detallan a continuación:

Permisos Ambientales Provisionales

Clase de establecimiento	Costo permiso provisional de funcionamiento		
	Bajo Impacto (Categoría II)	Mediano Impacto (Categoría III)	Alto Impacto (Categoría IV)
Taller o microempresa	3%sbu	5%sbu	10%sbu
Pequeña empresa	6%sbu	10%sbu	15%sbu
Mediana empresa	12%sbu	15%sbu	20%sbu
Grande empresa	15%sbu	20%sbu	25%sbu

Fuente: Elaborado por el autor

⁷⁸ Acuerdo Ministerial 068, 31 de junio 2013

Permisos Ambientales definitivos

Clase de establecimiento	Costo permiso definitivo de funcionamiento		
	Bajo Impacto (Categoría II)	Mediano Impacto (Categoría III)	Alto Impacto (Categoría IV)
Taller o microempresa	5% sbu	6% sbu	10% sbu
Pequeña empresa	8% sbu	15% sbu	25% sbu
Mediana empresa	15% sbu	20% sbu	30% sbu
Grande empresa	20% sbu	30% sbu	40% sbu

Fuente: Elaborado por el autor

Instrumentos sociales:

Los puntos claves de este instrumento son la información y la participación. Intentan concienciar a la sociedad a través de la educación ambiental, información pública e integración en proyectos ambientales.

Las partes principales que una Ordenanza Municipal para emanaciones a la atmósfera de fuentes fijas de combustión y para el control de emanaciones de ruido causado por fuentes fijas debe contener lo que se detalla a continuación:

“La Constitución de la República del Ecuador del 2008, en sus art. 95, art. 100 y art. 101”⁷⁹, incorporan a la participación ciudadana como un derecho que las ciudadanas y ciudadanos que podemos ejercer en forma individual o colectiva, con capacidad para adoptar decisiones en los asuntos relativos a la planificación, presupuesto, control social y rendición de cuentas en las instituciones públicas y particularmente en los distintos niveles de gobierno.

El reconocimiento de ese derecho implica la obligación del Estado y sus instituciones el de garantizar su pleno ejercicio sin más limitaciones que las impuestas en la Constitución y la Ley, lo que para efectos de su organización y sistematización se hace necesario dictar normas locales aplicadas a la realidad cantonal a fin de que además de los ciudadanos y ciudadanas interesadas, participen en forma protagónica en las organizaciones sociales existentes y se promueva su óptima organización.

El Código Orgánico de Organización Territorial en su art. 54 literal d) y art. 304, establecen como una función del órgano normativo seccional, la participación

⁷⁹http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.2008.pdf

ciudadana, la que se materializa especialmente en la consulta y resolución de conformidad sobre la proforma presupuestaria y las ordenanzas que expida el GAD; además de la consulta pre legislativa dispuesta en la Constitución y desarrollada en el antes mencionado Código.

Si bien la participación ciudadana es obligatoria desde el ordenamiento jurídico, su eficacia depende en buena medida de la voluntad política de las instituciones y de su eficacia a partir de la obtención de resultados favorables que sus pobladores perciban como conveniente al interés público, en cuyo propósito están empeñados los GAD's.

Los GAD's deben propender a la implementación del sistema de "participación ciudadana"⁸⁰ para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática, regulando espacios y mecanismos de participación ciudadana, acceso a la información pública y transparencia municipal, rendición de cuentas de las autoridades de elección popular y de los representantes ciudadanos, para que la población sea parte del desarrollo local, desde todas sus organizaciones y sectores, intercambiando con el Gobierno Municipal, opiniones y propuestas que promuevan el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del cantón.

El Sistema de Participación Ciudadana tendrá como objetivos:

1. Fomentar el interés de todos los habitantes a participar activamente en el desarrollo económico, social, político, deportivo, cultural e institucional, con miras a alcanzar el bienestar de sus habitantes;
2. Incentivar a los ciudadanos a asumir de manera responsable su derecho y obligación a involucrarse en la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrenta el cantón;
3. Generar una práctica de corresponsabilidad entre la población y el Gobierno Municipal en la formulación de propuestas, toma de decisiones y ejecución de las mismas para beneficio del cantón; y,
4. Activar todas las formas de participación ciudadana que prevé la constitución y las leyes de la República, incluidos los mecanismos de acceso a la información pública.

⁸⁰Código Orgánico de Organización Territorial, R.O. suplemento 303, 19 octubre 2010

Por lo expuesto se concede la participación ciudadana a cualquier persona, grupo, organización o comunidad de los GAD's respectivos, sin necesidad de ser directamente afectados en sus intereses, para que denuncien cualquier conducta que infrinja las disposiciones de las ordenanzas o sus reglamentos. Para este efecto, el Director de Gestión Ambiental notificará con copia de la denuncia, al Procurador Síndico del Municipio, quien analizará sus fundamentos de hecho y de derecho y de encontrar la procedente la patrocinará, en persona o por un delegado del Departamento de Gestión Ambiental, e impulsará en el trámite correspondiente, conjuntamente con la persona o delegado común que represente a los accionantes.

Se exceptúa de este patrocinio, las acciones que se propongan contra la institución municipal, en cuyo caso el denunciante deberá recurrir a la instancia inmediata superior.

Quien presente la acción popular estará sujeto a la responsabilidad. En caso de que el Procurador Síndico deniegue su impulso al trámite de la acción, el accionante podrá proseguir por su propia cuenta con su reclamo.

El control social y la rendición de cuentas se considera como otra ramificación de la participación ciudadana, dentro de la cual está el acceso a la información que posean los GAD's se presume pública, salvo las excepciones previstas en la ley; por tanto, adoptará las medidas para promover y garantizar la producción, sistematización y difusión de información veraz que dé cuenta de la gestión de las autoridades y funcionarios municipales.

Para difundir la información, los GAD's se obligan a crear y mantener un portal de información o página web, así como colocarla en sitios públicos de mayor afluencia, y/o en programas difundidos a través de medios de comunicación colectiva, en impresos u otros medios.

La administración de los GAD's deben realizar a más de las anteriormente descritas, otras actividades que promueven la participación ciudadana en sus decisiones, lo que requiere de normas locales que permitan institucionalizar, organizar los procedimientos y promover la participación responsable y democrática de sus ciudadanos y ciudadanas. También se las conoce como veedurías ciudadanas a la participación ciudadana en el control de temas específicos relacionados con la gestión

municipal, conlleve o no egresos económicos, en cuyos procesos no podrán intervenir o influenciar en la toma de decisiones, sino únicamente vigilar su correcto desempeño.

Otra de estas actividades es la denominada “silla vacía”⁸¹ que en esencia es que para cada sesión ordinaria o extraordinaria del Concejo Municipal habrá una silla vacía, que será ocupada por una representante o un representante ciudadano, con el fin de participar en su debate y la toma de decisiones, en función de los temas a ser tratados, en base a la ordenanza aprobada por el Concejo Municipal para dicho efecto.

3.3. De Las Infracciones y Sanciones

La responsabilidad por el cometimiento de las infracciones de la normativa ambiental, sus normas complementarias y su reglamentación, se concreta en la aplicación de una sanción administrativa por la acción u omisión infractora, y de ella nace la obligación de reparar la agresión ocasionada, aplicar las medidas de prevención y mitigación, y asumir los costos correspondientes.

Los GAD's gracias a los competencias dadas en la Constitución de la República del Ecuador del 2008 son los responsables de la tutela general del medio ambiente, defendiendo su propio patrimonio y tiene a su disposición múltiples mecanismos para imponer coactivamente medidas a los ciudadanos ante determinados comportamientos contra el medio ambiente, cuyo incumplimiento llevará consigo la correspondiente sanción.

La sanción administrativa por infracción de mandatos o normas ambientales se somete al régimen sancionador general en el que rigen los clásicos principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad, etc.

El buscar soluciones a la problemática del cuidado y preservación del medio ambiente y determinar la relación destinada a tipificar conductas atentatorias contra el medio ambiente y siguiendo el principio internacional introducido por la OCDE “quien contamina paga”, ha ocasionado el recurrir a las sanciones como instrumento de protección del medio ambiente y para disuadir a los principales agentes provocadores de las condiciones que hacen posible la existencia de nuestra especie y determinar la funcionalidad que una legislación sancionatoria para el medio ambiente debe poseer como instrumento de prevención frente a atentados contra el entorno.

⁸¹Código Orgánico de Organización Territorial, R.O. suplemento 303, 19 octubre 2010

De esta manera, si bien una sanción muy dura puede inhibir a las empresas de asumir determinados riesgos que puedan atentar contra el medio ambiente, también es cierto que una legislación defectuosa puede traer como consecuencias de desorden económico no buscadas, que pueden retrasar o truncar los niveles de crecimiento económico de los GAD's. Por esta razón, se pretende que en la medida de las posibilidades lo permitan, un régimen sancionatorio ambiental construido sobre reglas claras, que eliminen al máximo los niveles de incertidumbre a objeto de que no frenen la inversión empresarial, pero que también, sea lo suficientemente persuasivo como para impedir que éstas cometan actos nocivos y destructivos hacia el medio ambiente.

De esta forma, se han elaborado criterios objetivos, que por un lado, permitan a las personas y/o empresas que realizan actividades económicas en los GAD's, visualizar con claridad los límites y restricciones legales que deben tener en consideración en el desarrollo de su actividad comercial, como por otro, a los ciudadanos tener la certeza que existen los mecanismos adecuados para prevenir y sancionar a toda empresa que pueda atentar contra el medio ambiente.

Consecuentemente se debe propender a la rehabilitación del medio ambiente del respectivo GAD, y ese es el motivo de las sanciones que se propone. Todo, sin eludir la problemática de la reversibilidad de los daños ambientales, que se presentará ya que nos permitirá la cuantificación del daño al medio ambiente, y a su vez, se propone un sinnúmero de multas ambientales, proporcionales a la naturaleza del daño y a la valoración económica.

Por último, cabe señalar que en la búsqueda de encontrar el debido equilibrio de los intereses que se conjugan con las sanciones, siempre se debe apuntar a otorgarle mayor eficiencia a los instrumentos de determinación de la responsabilidad subjetiva y objetiva, y propender a la rehabilitación del medio ambiente y la cuantificación de los daños que puedan determinarse sobre la base de parámetros objetivos, los mismos que pueden incidir directamente en la decisión de los actores de actividades comerciales de los GAD's, a objeto de que éstos desarrollen sus actividades en términos responsables para con el medio ambiente, la vida y la salud de las personas.

Lo que ha motivado que a continuación se describan las sanciones de conformidad al tipo de infracción que se cometa y que se pueden aplicar a los actores que desarrollan sus actividades comerciales en los GAD's.

Los valores recaudados por concepto de sanciones serán utilizados para financiar proyectos y programas ambientales destinados a mitigar la contaminación ambiental que se produzca en el GAD, el mismo que se denominará fondo ambiental y que será administrado por un representante nombrado por la dirección financiera del GAD y el departamento de calidad ambiental del mismo.

3.3.1. De las Sanciones

Quienes infrinjan las disposiciones serán juzgadas y sancionadas sin considerar cual haya sido la intención del infractor. Por tanto, constatada objetivamente la relación entre la conducta infractora y el daño o riesgo causado, se sancionará al propietario del establecimiento responsable, sin perjuicio de que paralelamente se entablen en su contra las acciones judiciales, penales o civiles, o cualquier otra contemplada por la legislación nacional.

Las sanciones pecuniarias son fundamentalmente preventivas y se concretan a la imposición de multas.

1. Para las infracciones de primera categoría la multa equivaldrá al 50% de un salario básico unificado vigente.
2. Para las infracciones de segunda categoría será igual a dos salarios básicos unificados;
3. La no obtención del Certificado de Funcionamiento la multa equivaldrá al 10% del salario básico unificado; se aplicará juicio de coactiva en caso de no pagar la multa impuesta en cualquiera de las categorías.
4. En caso de no ejecutar el Plan de Manejo Ambiental, establecida en la infracción de segunda categoría, si el establecimiento demostrare que su incumplimiento se debe a causas de fuerza mayor justificadas, la Autoridad de Ambiental del GAD, podrá ampliar un plazo por un periodo de 30 días término sin perjuicio del pago de la multa correspondiente.
5. En caso de incumplimiento a las Guías de Buenas Prácticas Ambientales por primera vez la sanción será del 10% del salario básico unificado, en caso de reincidencia la sanción será el 20% del salario básico unificado, por tercera

ocasión se procederá a la clausura del establecimiento hasta que el sujeto de control rectifique.

Las sanciones que se imponen a los infractores, busca impedir que continúen causando el peligro de contaminación o el daño que como tal se genere a partir de este hecho. Consecuentemente los agentes contaminadores deberán pagar una tasa equivalente al costo del daño causado en el entorno de los GAD's, la misma que será calculada sobre el excedente del máximo permisible y en función del tipo de actividad.

Colateralmente a la imposición de las sanciones pecuniarias a que hubiere lugar, de haberse producido daños ambientales al entorno de los GAD's, como efecto de las infracciones, se conminará a la reparación de los mismos, cuando fuere posible. En caso de no cumplirse con esta obligación, la Autoridad Ambiental queda facultada a quien corresponda la ejecución de los trabajos respectivos y cobrar por la vía coactiva contra el infractor, el pago de los gastos incurridos en dichos trabajos más un diez por ciento.

El cumplimiento de esta obligación, no exime al infractor del pago de la indemnización por los daños y perjuicios causados con su infracción, que podrá demandarse ante el juez competente.

3.3.2. De las Infracciones

Las siguientes se definen como infracciones y serán sancionadas de acuerdo con lo establecido por el Comisario Municipal del GAD quien será el encargado de aplicar las sanciones respectivas.

Son infracciones las siguientes:

CATEGORÍA PRIMERA:

1. No registrarse, según lo previsto en los categorización ambiental nacional y respectivos permisos de uso de suelo otorgados por la Dirección de Planificación del GAD.
2. No brindar la información completa en los informes técnicos demostrativos, estudios ambientales, o a la autoridad municipal cuando ésta realice las inspecciones respectivas.

3. Funcionar sin haber obtenido o renovado el permiso de funcionamiento Provisional o Definitivo.
4. No presentar el informe técnico demostrativo y el plan de manejo ambiental.
5. No presentar documentación que justifique el cumplimiento de la normativa ambiental, funcionamiento de fuentes fijas significativas y no significativas.
6. Generar ruidos en el ambiente exterior que sobrepasen los límites establecidos en los niveles máximos permisibles.

CATEGORIA SEGUNDA:

1. Generar emisiones de fuentes fijas de combustión que sobrepasan los límites establecidos en Libro VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente.
2. No realizar el registro interno del seguimiento de las prácticas de mantenimiento de los equipos de combustión.
3. Combustión de aceites lubricantes usados, quema de sustancias y residuos tóxicos peligrosos.
4. Informar sobre fallas en los sistemas de emisiones, fuera del plazo establecido
5. No presentar los informes de auto control establecidos en sus respectivos planes de manejo ambiental en los plazos establecidos.

A Los regulados que reiteren la infracción, se les aplicará las multas correspondientes a la clase de infracción, con recargos del cien por cien. La tercera reincidencia hace merecedor al infractor a la sanción administrativa de suspensión temporal o definitiva del Certificado de Funcionamiento y/o Permisos de Funcionamiento Provisionales o Definitivo. La Dirección de Gestión Ambiental actualizará los catastros respecto al funcionamiento de actividades trimestralmente, y oficiará a la Comisaría Municipal para que proceda de acuerdo a la ordenanza en caso de sanciones.

Se proponen los valores de estas tasas, debido a que las mismas buscan cubrir las inversiones que los GAD's requerirán para la conservación, recuperación, prevención y control de la contaminación ambiental de los recursos naturales, así como los gastos de planificación, estudios ambientales, administración, operación mantenimiento, depreciación de la infraestructura, costos de los servicios y costos de regulación interna.

Además cabe indicar que los porcentajes sugeridos como sanciones por la infracciones cometidas deben ser significativos para de esa manera incentivar a la utilización de tecnología más limpia a los gestores de las actividades comerciales en los GAD', sin embargo las mismas pueden ser acogidas o modificadas dependiendo de la complejidad ambiental y administrativa de cada uno de los GAD's

4. Conclusiones y Recomendaciones

4.1. Conclusiones

1. El cambio climático es uno de los factores que han incidido de manera preponderante en el daño ambiental y se ha creado la necesidad urgente de detener sus efectos, una de estas alternativas es el Protocolo de Kioto que uno de sus objetivo principales es el de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.
2. En la Constitución de la República del Ecuador del 2008, se consagra el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado, y además reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos.
3. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, vigente desde el 19 de octubre del 2010, contiene normativa jurídica que determina las competencias y responsabilidades administrativas municipales para la prevención y control de la contaminación ambiental.
4. En muchos GAD's del país, no ha existido una planificación adecuada en cuanto al desarrollo urbano y ambiental se refiere, lo cual representa un ineficiente aprovechamiento de los elementos naturales y geográficos del medio, subestimando su inexplorado potencial y permitiendo que éstos se conviertan en patrimonio de nadie siendo recursos de todos, y lo más

lamentable aún es que se atente contra el estado físico de los mismos convirtiéndolos en lugares abandonados, desérticos, zonas de invasiones, botaderos de basura y con una progresiva contaminación del aire.

5. Algunos GAD's han expedido varias ordenanzas para mejorar su estructuración urbana y calidad ambiental, pensando en el bienestar de la sus habitantes. El problema reside en que muchas veces estas ordenanzas no se les dan cumplimiento debido a:
 - a. Falta de prioridad política e institucional de la gestión ambiental;
 - b. Escasa presencia en las propuestas de los gobiernos locales.
 - c. Poca relevancia de los temas ambientales en los planes locales de desarrollo integral, fundamentalmente en la asignación de recursos económicos y financieros.
 - d. Desequilibrio entre el impacto ambiental de los procesos de urbanización y las acciones y esfuerzos de rehabilitación ambiental emprendidos a nivel municipal, de las empresas o de la propia comunidad.
 - e. Escasa prioridad a la acción y participación ciudadana en la gestión ambiental local.
 - f. Limitación de recursos humanos, económicos y tecnológicos para atender los requerimientos de una eficiente gestión ambiental local.
6. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales siempre han fijado tasas ambientales que sirven para financiar las actividades administrativas del manejo de los recursos ambientales con que cuenta, pero no se han preocupado de su recuperación, protección y conservación ambiental de sus territorios, es decir solamente expedían ordenanzas ambientales en las que fijaban tasas ambientales con fines recaudatorios.
7. En los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales que tienen ordenanzas ambientales, se han dado cuenta que las ordenanzas son los únicos medios con los que actualmente cuentan para poder ejercer control y a su vez direccionar su gestión al mejoramiento de la calidad ambiental. Si bien este modelo se ha implementado por la fuerza, ha servido para que

muchos establecimientos se regularicen comprometiéndose a cumplir con planes de manejo ambiental y se empiece a generar información ambiental.

4.2. Recomendaciones

1. Seguir implementando propuestas internas y externas para evitar las emisiones a la atmosfera y solicitar la participación interna e internacional mediante un compromiso fuerte y con metas ambiciosas para la reducción de emisiones a la atmosfera.
2. Los Consejos Municipales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, como órgano legislativo, dicten ordenanzas relacionadas con la prevención, regulación y control del medio ambiente y las competencias de los organismos públicos encargados de la corresponsabilidad en la prevención del daño ambiental, a fin de que se garantice el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
3. Los GAD's deben observar y poner en práctica las competencias a ellos trasladados, a fin de establecer ordenanzas y políticas ambientales destinadas a proteger el medio físico y controlar las actividades productivas que puedan deteriorarlo, regular el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la conservación del ambiente, de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.
4. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del país, establezcan un Sistema de Tasas Ambientales por los Servicios que presta la entidad Municipal, y por el uso y aprovechamiento de los bienes cantonales que se encuentran bajo su cargo y protección.
5. Los GAD's deberían mejorar los puntos que detallan a continuación:
 - a. Priorizar por parte del Municipio su acción ambiental en los diferentes ámbitos de gestión: político, social, económico y tecnológico.

- b. Institucionalizar la gestión ambiental local en un marco de desarrollo sostenible.
 - c. Promover y fortalecer mecanismos de planificación participativa en los gobiernos locales, vigorizando la acción comunitaria en procesos de desarrollo sostenible.
 - d. Promover una definición e identificación clara de las autoridades ambientales, su papel, funciones y competencias en cada nivel de gestión y gobierno.
 - e. Crear o fortalecer redes nacionales y regionales de información que den soporte a los procesos de mejoramiento de la gestión ambiental local.
 - f. Fortalecer la capacidad institucional del municipio - sus recursos humanos, financieros y particularmente tecnológicos - para una adecuada gestión ambiental.
 - g. Promover criterios para la asignación de recursos de cooperación multilateral y bilateral y para programas nacionales que incorporen el fortalecimiento de la gestión ambiental local e, igualmente, elementos de sostenibilidad ambiental en programas y proyectos de reforma del estado, descentralización, desarrollo local y municipal.
6. Las ordenanzas creadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del país, no deben estar enfocados a ser meramente recaudatorias, sino más bien ser mecanismos útiles para el desarrollo medio ambiental, prevención, control y restauración de actividades productivas del territorio bajo su control, para de esta manera contribuir a la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera para asegurar el bienestar de sus habitantes
7. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del país deberían tomar como modelo las ordenanzas y las estructuras administrativas que existentes actualmente en algunos GAD's, para adaptarlos a sus necesidades y prevenir el daño ambiental.

Bibliografía

- ACQUATELLA, J. GOMEZ J. y LERDA C. (2003) Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales, (reflexiones para el caso de políticas fiscal y ambiental). Disponible en: <http://books.google.co.ve/books>
- ANTONIO, Arnaldo, (2007), “Los Impuestos Ambientales”, Osmar Buyatti Librería Editorial, Buenos Aires, Argentina, 1ra. Edición. 2007, pág. 261
- BARDE, J. (2005). Historia y evolución de los instrumentos fiscales relacionados con el medio ambiente en países de la OCDE. Disponible en: <http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/373/historia.html>
- BORRERO, Cristóbal, La tributación ambiental en España, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1999, pág. 49
- BUÑUEL M. Y HERRERA P. (2000) Modelo de Código Tributario Ambiental Para América Latina. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: http://www.ief.es/Publicaciones/Documentos/Doc_18_03.pdf
- BUÑUEL, M: Tributación medioambiental: teoría, práctica y propuestas, Madrid, Civitas, 2004.
- CABEZAS PÁEZ Kevin, Derecho Administrativo, lexlavori, blogspot, February 2012, Disponible en: <https://www.blogger.com>
- DE ANDRÉS ALONSO, Luis, El Tratamiento Administrativo de la Contaminación Acústica, Coruña, Primera Edición, 2003, p. 11
- DI MENTO, JOSEP; The Global Environment and International law, University Of Texas Press; 2003; p 7.
- FES-ILDIS, Impuestos Verde: ¿Una alternativa viable para el Ecuador?, Centro de Estudios Fiscales, Ecuador, 2011, pág. 16
- GAGO, A – ALVAREZ,J.C. : “Hechos y tendencias de la reforma fiscal en los países de la OCDE . 1.980-1.990”, Hacienda Pública Española 134, pág 73-91.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio. Los Tributos extrafiscales en el Derecho español, en AA. VV. BANACLOCHE, Carmen, BANACLOCHE, Julio y BANACLOCHE, Begoña, Coordinadores. Justicia y Derecho Tributario. Libro Homenaje al Profesor Julio Banacloche Pérez. Editorial La Ley, Madrid, España, 2008, p. 601.

- GUERVÓS, María, “Problemática tributaria de la protección ambiental”, en César Montaña Galarza edit., Temas especiales de derecho económico, Universidad Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional, Quito, Ecuador. 2003, pág. 11
- HURTADO CÁRDENAS, Marínés: “Impuestos Ambientales en relación con el Principio de Capacidad Contributiva”, en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/hurtado_c_m/capitulo_4.pd
- MARTÍN MATEO, Ramón, Tratado de Derecho Ambiental, vol. 2, Madrid, Trivium, 1991, p. 454
- MARTUL-ORTEGA, Yebra, “I fini extrafiscali dell’imposta”, en Trattato di Diritto Tributario, ANUARIO, CEDAM, 2001, pp 657 y siguientes.
- MORENO, Graciela, MENDOZA, Paola, ÁVILA Sara, (2002), “Impuestos Ambientales: Lecciones en países de la OCDE y experiencias en México”, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales e Instituto Nacional de Ecología, México, pág. 21
- RODRÍGUEZ, Miguel, (2001), “El doble dividendo de la imposición ambiental. Una puesta al día”, Instituto de Estudios Fiscales, Recuperado de: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2005_23.pdf
- SALASSA Rodolfo, Cuestiones elementales sobre los tributos ambientales, Tarragona, España, 2013, pág. 6
- SEOÁNEZ CALVO, Mariano; CHACÓN AUGE, Alejandro José; GUTIÉRREZ DE OJESTO, Ana y ANGULO AGUADO, Irene, Contaminación del suelo: estudios, tratamiento y gestión, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1999.
- TROYA JARAMILLO, José Vicente, Los Tributos, p.. 5.
- VARGA PASTOR, Aitana de la, El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados. Adaptado a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, La Ley, Madrid, 2012
- AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE, “El suelo: el recurso olvidado”, 22 de marzo de 2010.

- Acuerdo ministerial 028 sustituyese el libro VI del texto unificado de legislación secundaria publicado Edición Especial N° 270 Registro Oficial Viernes 13 de febrero de 2015
- Acuerdo Ministerial 068, 31 de junio 2013
- Agenda Ambiental del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito_ 2011-2016
- Constitución de la República del Ecuador 1998, Registro Oficial No. 01 de 11 de Agosto de 1998
- Constitución de la República del Ecuador 2008, Registro Oficial No. 449 20 de octubre de 2008
- Código Orgánico de Organización Territorial, R.O. Suplemento 303, 19 Octubre 2010
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático 1992
- Edición Especial N° 4 -- Registro Oficial -- Lunes 10 de Septiembre del 2007. Ordenanza Municipal 213
- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972
- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972
- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972
- Ley de Gestión Ambiental, Codificación 19 Registro Oficial Suplemento 418 De 10-Sep-2004
- Ley Orgánica de Régimen Municipal, pág. 20
- Libro VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente.
- Ordenanza Metropolitana No. 0321 que regula el ejercicio de la potestad sancionadora en el Distrito Metropolitano de Quito, 07 de julio 2011
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente- PNUMA (1995). “Hacia un sistema para la formación regional del derecho”. México D.F., Oficina Regional para América Latina y el Caribe

- PUNMA 2010, “Perspectivas del Medio Ambiente de América Latina y el Caribe(GEO América
- El diccionario de la Real Academia de la Lengua en su edición 23ª, septiembre 2014
- Registro Oficial Especial No. 128, 29 de abril del 2014
- Reglamento General de Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto Ejecutivo No. 31849, del 28 de junio del 2004)
- Resolución N° 0002-DMA-2008, Dirección Metropolitana Ambiental, 04 De Agosto 2008
- Revista Latin American Green City Index, 2010
- Revista Voces: Tecnología y pensamiento. Volumen 2, N° 1 - 2. Enero - Diciembre 2007, IUT Ejido, Mérida
- Suplemento R.O. 303 DEL 19/10/2010
- Revista Voces: Tecnología y pensamiento. Volúmen 2, N° 1 - 2. Enero - Diciembre 2007, IUT Ejido, Mérida.
- www.cricyt.edu.ar/enciclopedia/terminos/ContamVis.htm
- www.ecuadorencifras.gob.ec
- www.unep.org/gc/gc23/documents/ecuador-desarrollo.doc
- <http://contaminacionambiental.info/la-contaminacion-termica/>
- <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/cuaderno-interdisciplinar-de-desarrollo>
- <http://tiposdecontaminacion.net/contaminacion-radiactiva/>
- elblogmasverde.blogspot.com/2011/05/contaminacion-radioactiva.html