

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

Maestría de Investigación en Derecho

## **¿Qué sistema tributario para el buen vivir?**

Julieta Magaly Soledispa Toro

Tutor: Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo

Quito, 2022





## Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Julieta Magaly Soledispa Toro, autora de la tesis titulada “¿Qué sistema tributario para el buen vivir?”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción y la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster de Investigación en Derecho, 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/a 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.

17 de junio de 2022



Firma: \_\_\_\_\_



## Resumen

El buen vivir, entendido como esa práctica milenaria de nuestros pueblos originarios, está llamado a cumplir un papel orientador de las políticas estatales, por mandato constitucional. Esta tesis busca establecer si las políticas y el sistema tributario en el Ecuador, están dirigidos al cumplimiento de esa filosofía o si, por el contrario, la ignoran.

El estado de la situación con respecto de las políticas de protección y cuidado de la naturaleza desde el Estado no podía ser soslayado, porque nos permite identificar el grado de importancia que el pacto social concede a la interrelación ser humano-naturaleza, en forma concreta.

A partir de allí, se busca establecer si las normas y principios constitucionales tributarios son idóneos para la consecución del buen vivir; y, en un contexto negativo, indagar sobre el tipo de sistema tributario que podría guardar más coherencia con el buen vivir. Parte importante de esta investigación es evidenciar el decisivo papel que en orden al cumplimiento de este objetivo pueden cumplir los gobiernos autónomos descentralizados y las herramientas que tienen a su alcance para esta finalidad.

La relación entre sistema tributario y buen vivir es trascendental, pero ha sido poco valorada y dimensionada. De allí que la investigación se propone llamar la atención respecto de esta conexión estratégica para la construcción del buen vivir.

Palabras claves: buen vivir, tributación, tasa ambiental, naturaleza, relación armónica, política ambiental, política tributaria, fiscalidad medioambiental, IVA flexible, cuidado ambiental.



A la memoria de mi padre, Wilfrido Soledispa Rivera.



## **Agradecimiento**

A la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, en la persona de su rector y en especial a su planta de docentes en el Área de Derecho, mi profunda gratitud.



## Tabla de contenido

Introducción .....	13
Capítulo primero: Ecuador y el buen vivir en el siglo XXI .....	15
1. El <i>ethos</i> de los pueblos originarios de América Latina y el <i>sumak kawsay</i> ....	15
2. Elementos del buen vivir en la cosmovisión de los pueblos originarios ecuatorianos .....	22
3. Principios comunes del buen vivir.....	24
4. Progreso, desarrollo y buen vivir .....	31
5. El buen vivir en la Constitución ecuatoriana .....	36
6. Fundamentación y configuración de una sociedad del buen vivir para Ecuador en el siglo XXI .....	44
Capítulo segundo: Política y régimen tributarios en el Ecuador y sistema de protección de la naturaleza .....	47
1. La política tributaria: definición y objetivos .....	47
2. Fundamentación del régimen tributario desde la esfera constitucional: los principios tributarios en la Constitución de la República del Ecuador .....	48
3. Los impuestos directos y progresivos .....	54
4. Los impuestos ortodoxos y heterodoxos .....	56
5. Los tributos extrafiscales .....	58
5.1 Los tributos extrafiscales de carácter ambiental .....	60
A. De carácter nacional .....	60
B. De carácter subnacional.....	62
5.2 Tributos ambientales y experiencias internacionales .....	67
6. El sistema de protección a la naturaleza en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y el régimen aplicable a los recursos naturales .....	71
6.1 La naturaleza en el ordenamiento jurídico ecuatoriano .....	71
6.2 El régimen aplicable a los recursos naturales y las competencias estatales en la materia .....	76
Capítulo tercero: El buen vivir en el contexto de la política y del régimen tributario en Ecuador y los derechos de la naturaleza .....	83
1. Los fines extrafiscales como herramientas del buen vivir.....	83
2. Los impuestos para la consecución del buen vivir .....	85
2.1 Los impuestos al ahorro .....	89

2.2 Los impuestos al consumo: el IVA .....	92
3. Los tributos como herramientas para mejorar el relacionamiento con la naturaleza.....	93
3.1 Respecto de los recursos naturales renovables y no renovables .....	93
A. El agua.....	98
B. El suelo.....	104
C. El aire.....	106
D. Biósferas marina y terrestre .....	110
3.2 Respecto de la gestión de residuos y desechos, y la inclusión de tasas ambientales.....	113
Conclusiones.....	119
Bibliografía.....	121

## Introducción

La Constitución de la República del Ecuador, en su preámbulo, consigna la decisión del pueblo ecuatoriano de construir “una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir”,<sup>1</sup> aunque no llega a definirla expresamente.

La construcción de esa sociedad del buen vivir que proclama la norma fundamental requiere, de un lado, la participación [y el compromiso] de quienes habitamos en el Ecuador y, de otro, la confluencia de una serie de actos y operaciones propias de la actividad estatal, entre ellas, las políticas fiscal y tributaria. Las políticas públicas constituyen garantías constitucionales que, al igual que la prestación de bienes y servicios públicos, deben estar orientadas a “hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad”.<sup>2</sup>

Tarea difícil desde todo punto de vista, y más todavía, desde el ámbito tributario pues la revisión histórica de la tributación en el Ecuador permite advertir que las esferas de poder han buscado y siguen buscando la manera de evadir el peso de las cargas fiscales que termina recayendo en el *otro*,<sup>3</sup> mientras procuran paralelamente la aprobación de leyes para la creación de beneficios fiscales alrededor de sus intereses, debidamente empaquetadas con la finalidad de distraer a la sociedad del verdadero trasfondo de las mismas, como lo reconoce el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social del Banco Interamericano de Desarrollo:

No es difícil diseñar un buen sistema tributario en el papel, lo difícil es que se convierta en legislación. La razón es, obviamente, que los impuestos son uno de los más importantes campos de batalla política en cualquier país. Esto hace que las reformas tributarias sean frecuentes, pues siempre hay algún grupo interesado en mejorar su situación, desde el gobierno buscando más recaudaciones, hasta los grupos de interés persiguiendo alguna exención. Como los políticos buscan satisfacer las diversas demandas de sus electores, el resultado es que los sistemas tributarios tienden naturalmente hacia la complejidad.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, preámbulo.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, art. 85, número 1.

<sup>3</sup> Entendido desde la Filosofía de la liberación de Enrique Dussel.

<sup>4</sup> Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, INDES, BID, “La realidad fiscal: Módulo 2 - Política tributaria: suficiencia, distribución y eficiencia”, *La Realidad Fiscal: Una Introducción a los Problemas y Políticas Fiscales en América Latina*, accedido 20 de abril de 2021, <https://bit.ly/3s2knki>.

Los principios tributarios y las políticas fiscal y tributaria, que son parte de las políticas públicas establecidas constitucionalmente, deben ser asumidos por los poderes del Estado y la sociedad en su conjunto como herramientas estratégicas para la consecución del fin que persigue el Estado ecuatoriano: la construcción de la sociedad del buen vivir. Esta investigación busca evaluar esas políticas públicas de cara al fin constitucional y establecer si existe interacción en estas y las condiciones básicas para la construcción de la sociedad del buen vivir.

Para este cometido resulta necesario reconocer que una de las principales dificultades a enfrentar en esta investigación es la imprecisión y vaguedad del concepto *buen vivir*. Por ello, resulta necesario previamente determinar cuál es el *buen vivir* que se propone edificar el Ecuador, sobre la base de la factibilidad, pero preservando lo medular del concepto. De allí que, deviene en indispensable la tarea de contribuir a darle contenido a esta forma de convivencia social sin caer en utopías. Eludir la determinación del modelo de buen vivir que queremos construir resultará como un viaje a la deriva.

Y en esta tarea, el diálogo social e intercultural será imprescindible como una forma de asegurar su éxito a través del compromiso de todos los sectores de la sociedad. No se puede pensar en buen vivir sin diálogo y sin participación popular, más todavía hoy cuando el espacio que tenía el debate en Ecuador ha sido ocupado por el insulto y la descalificación del que piensa distinto, para lo que no se requiere esfuerzo intelectual o emocional alguno.

No menos importantes para el efecto son las políticas estatales dirigidas a la preservación y conservación de la naturaleza y en este ámbito la Constitución ecuatoriana, al establecer los derechos de la naturaleza y su calidad de sujeto de derechos dio un salto civilizatorio que suma a dicho propósito. El cumplimiento de estos derechos también demanda políticas fiscales y tributarias eficaces y efectivas, por lo que no puede ser ignorado en esta investigación al ser una condición indispensable para alcanzar el buen vivir.

Cabe advertir, sin embargo, que esta investigación tampoco agota el tema; simplemente es una provocación para seguir pensando, desde el punto de vista de las políticas fiscal y tributaria, en otras formas de coadyuvar al cambio de modelo de sociedad a una más humana y holística, donde las personas piensen más en vivir y menos no en morir, al perder el sentido de la vida. El buen vivir podría ser la única alternativa para garantizar la vida, toda vida.

## Capítulo primero

### Ecuador y el buen vivir en el siglo XXI

#### 1. El *ethos* de los pueblos originarios de América Latina y el *sumak kawsay*

Como se ha puesto de manifiesto, para abordar el tema que nos ocupa, es necesario comprender previamente qué es el buen vivir, cuáles son sus antecedentes y las distintas perspectivas desde las cuales se lo puede analizar. Para este fin, conviene tener presente que, a lo largo y ancho de las tierras del Abya-Yala, buena parte de nuestros pueblos originarios han mantenido una forma de relacionamiento con la naturaleza, su comunidad y sus vecinos, basada en el respeto, la cooperación, la reciprocidad y la armonía.<sup>5</sup> Ese relacionamiento, diferente al que conoce el mundo occidental, responde a su manera de entender el propósito de la vida, de toda vida y no solo la de los seres humanos.

Así como cada persona tiene su propio “almacén” de recuerdos, las sociedades poseen una memoria colectiva o social que les ayuda a comprender el presente, a planificar el futuro y a superar adversidades. Esta memoria se expresa en tres áreas que “conforman un archivo histórico”, donde se encuentran lo biológico y lo cultural y son las siguientes: la genética, por los genes que nos diferencian; el lenguaje, como una experiencia humana única para comprender y aprehender el universo natural, el mundo entero y a sí misma; y, la cognitiva, que explica la progresiva adaptación de las comunidades humanas a los disímiles entornos y representa la sabiduría como construcción igualmente colectiva.<sup>6</sup> La memoria biocultural [social], a través de la aproximación al pasado, y “su larga historia de mimesis, adaptaciones y colaboraciones con el mundo natural”, permite visualizar soluciones a los conflictos al interior de la sociedad y a los de la sociedad con la naturaleza.<sup>7</sup>

En la cosmovisión de nuestros pueblos originarios, el diálogo y la interacción con su medioambiente ha sido de trascendental importancia;<sup>8</sup> de estos dependía su seguridad, su futuro, su presente, incluso los avances tecnológicos que alcanzaban. Los chamanes [o

---

<sup>5</sup> Salvo Cuba, en donde las culturas aborígenes terminaron por dispersarse, según estudios recientes, en todos los países de la región, uno o varios de sus pueblos originarios la practican.

<sup>6</sup> Víctor M. Toledo y Narciso Barrera-Bassols, *La memoria biocultural* (Barcelona: Icaria, 2008), 13-14 y 31.

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> Sin olvidar que el silencio también es un modo de comunicación entre el ser humano y la naturaleza.

como se prefiera llamarlos] han basado su prestigio en la agudeza y la experiencia para interactuar con el medioambiente.

Esa construcción cultural y social que ha pervivido humilde pero desafiante en forma paralela a la colonialidad y al capitalismo, es hoy motivo de abordajes, que buscan desentrañar su razón de ser, su origen, sus principios y sus manifestaciones. Si bien es cierto que las prácticas culturales y sociales de nuestros pueblos originarios no son homogéneas, buena parte de ellas se insertan en el buen vivir, independiente de su denominación según sus respectivas lenguas y ocurren en pueblos tan distantes como los que se asientan en territorios que hoy corresponden a México y Chile, por ejemplo.<sup>9</sup>

México, con su enorme y rica diversidad cultural nos muestra cómo la concepción del buen vivir, con sus particularidades, es común en muchos de sus 68 pueblos indígenas. Así, entre los tzeltales [mayas], *ellekil kijlejal* es un conjunto de condiciones ecológicas y morales que interactúan permanentemente. Es, además, la vida buena por antonomasia, cultivada a través de valores relacionados con su comprensión de la organización social, la justicia y, sobre todo, de la educación.<sup>10</sup> La interioridad e intersubjetividad comunitaria son imperativos éticos para alcanzar una verdadera vida buena de la que forma parte la alegría. No es casual entonces que el vocablo *tzel* signifique risa o contento, mientras que *tal* sea: venir o modo de ser. El pueblo vive contento pese a las adversidades y asimetrías.<sup>11</sup>

La investigación realizada por Paoli en el Estado de Chiapas evidencia que en la ética *tzeltal* la autonomía es un valor que se presenta en 5 niveles: el individuo, la familia, la comunidad, la comunidad de comunidades y el pueblo indígena. Por ello, forma parte de este concepto el cuidado de la naturaleza, del hogar familiar y del ampliado y del fruto de su trabajo. El respeto es concebido como el reconocimiento mutuo de la grandeza de todos los seres. La justicia es entendida como obrar con rectitud de corazón y sin venganza, como un acto de generosidad que demanda la cooperación comunitaria, en un trabajo comprometido.<sup>12</sup>

México también es testigo del “pensamiento profundo” del pueblo *jñatjo*, cuyas formas de vida y convivencia se sustentan en la armonía para alcanzar la felicidad y en la

---

<sup>9</sup> Llamamos pueblo a la organización ancestral que asentada sobre un territorio conserva sus costumbres y tradiciones, e incluso su propia lengua.

<sup>10</sup> Antonio Paoli, *Educación, autonomía y lekil kuxlejal: aproximaciones sociolingüísticas a la sabiduría de los tzeltales* (México, D.F: Univ. Autónoma Metropolitana [u. a.], 2003), 12.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, 19-45.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, 80 a 83 y 208.

plenitud y búsqueda de mejores condiciones de existencia, en profundo respeto por la naturaleza para asegurar todos los modos de existencia.<sup>13</sup> El *ñasa* en *jñatjo* pone de manifiesto la relación de respeto y honra de este pueblo con el Todo, cuyo cuidado es sagrado. Como busca únicamente la subsistencia, rechaza la desigualdad social y la acumulación. En su ética, se destaca el concepto *bóxte*: la vida como ayuda mutua, hermandad en igualdad de derechos y obligaciones frente a la comunidad.<sup>14</sup>

Santana nos introduce en otra experiencia mexicana, relacionada con los valores del buen vivir desde la perspectiva de las mujeres *tsotsiles*, concretamente, de un grupo de Zinacantán.<sup>15</sup> Para ellas, el corazón es el centro de la vida, por lo que, al saludar preguntan cómo está su corazón. La armonía se la pierde cuando se han descuidado las relaciones familiares, comunitarias y con la naturaleza. Estas comunidades consideran que la salvación del planeta y de la humanidad pasa por retomar sus propias tecnologías y saberes para alimentar al mundo.<sup>16</sup>

Centroamérica es otro escenario de prácticas del buen vivir. En la cosmovisión del pueblo *maya* de Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y México, la Tierra es la madre que lo alimenta y cobija, y el lugar donde el ser humano interactúa no solo con los otros elementos del universo sino también con sus ancestros.<sup>17</sup> El *Ronojerl K'o uchak upatan*, es un concepto por el cual, todo tiene una función y una razón de ser, en tanto que el *ronojerl jastaq ki chapon kib* conlleva que todos los elementos del universo estén interconectados e interrelacionados.<sup>18</sup>

*Raxnaqil* [en idioma *kaqchikel*] es un concepto de la etnia maya guatemalteca *Katchikel* que tiene la connotación de felicidad y de bienestar físico, mental y espiritual, basado en la relación hombre-naturaleza y en la armonía y el equilibrio personal y comunitario. Promueve la *cosmoconvivencia*, esto es, la convivencia con todos los seres y la complementariedad; la libertad y derechos de la naturaleza, la libre determinación de

---

<sup>13</sup> René Cardoso-Ruiz et al., “Elementos para el debate e interpretación del Buen vivir/Sumak kawsay”, Contribuciones desde Coatepec (Universidad Autónoma del Estado de México, 2016), <http://bit.ly/3q6l0bf>.

<sup>14</sup> *Ibíd.*

<sup>15</sup> María Eugenia Santana, “El buen vivir, miradas desde dentro”, *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, UNAM 10, n° 19 (noviembre de 2015): 173.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, 178-184.

<sup>17</sup> Oswaldo Edwin Guachalla Huacani, “El ‘vivir bien’ y su relación con el cambio climático”, Blog, *Desarrollo rural sostenible*, (mayo de 2012), <https://bit.ly/3tMJgjp>.

<sup>18</sup> Cardoso-Ruiz, “Elementos para el debate”, 5-6.

las personas y los pueblos, de las identidades. También promueve el cuidado de la vida y el placer, así como el “cosmocimiento sentipensante”.<sup>19</sup>

Cunningham y Mairena dan cuenta que, para los *misquitos*<sup>20</sup>, el *laman laka* es el conjunto de reglas de cohabitación que favorecen la armonía familiar, independientemente de la edad o el género de las personas. Regula además el uso comunitario de la tierra, bajo el principio de que “si yo lo tengo, usted lo tiene; si usted lo tiene, yo lo tengo”. La *panapana* es el intercambio de labores y se caracteriza por el valor de la palabra dada y los acuerdos tácitos para la siembra y el uso de los espacios colectivos para cazar y pescar; el respeto a la familia, la confianza, la lealtad al grupo y la comunidad.<sup>21</sup>

En general, para los pueblos originarios nicaragüenses la supervivencia y el bienestar se basa en la explotación racional de sus recursos naturales, y sus principios ancestrales se sustentan en la relación entre seres humanos y medio ambiente; la propiedad y el trabajo colectivos, así como la transmisión y práctica de su sabiduría tradicional.<sup>22</sup>

*Ti nûle kûin* para el pueblo *ngäbe* de Panamá también es estar bien, con salud, sin preocupación, lo que se refleja en sus relaciones personales, familiares y comunitarias. Conlleva, además, tener una buena relación con la naturaleza, de la que extraen productos tanto para su alimentación como para recuperar la salud. Similar cosmovisión tiene el pueblo *kuna*, para el cual, el *balu wala*, es un eje filosófico del pensamiento y de la vida tanto colectiva como individual; y, conlleva una relación de interdependencia con el universo, la naturaleza y la humanidad, sobre bases éticas y morales, para alcanzar la armonía, el respeto y el equilibrio; comporta una relación renovada con la Madre Tierra y la organización para la producción comunitaria en orden a mejorar la calidad de vida y alcanzar el buen vivir.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup>El ‘cosmocimiento’ es un término acuñado oficialmente en la Tercera Cumbre Continental de los Pueblos Originarios de Abya Yala, celebrada entre el 26 y el 30 de mayo de 2007, en Itzimche, Guatemala y hace referencia al conocimiento no solo del ser humano, sino de todos los seres que habitan el cosmos<sup>7</sup>.

<sup>20</sup> Los *misquitos* o *miskitoses* el pueblo indígena más grande de la costa caribeña. Habitan La Mosquitía, ubicada en la frontera norte de Nicaragua y sur de Honduras.

<sup>21</sup> Mirna Cunningham y Dennis Mairena, “Laman Laka: Si Yo lo Tengo, Usted lo Tiene; Si Usted lo Tiene, Yo lo Tengo”, *Indigenizar el desarrollo, Poverty in Focus, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo Grupo de Pobreza, Oficina para Políticas de Desarrollo, PNUD*, mayo de 2009.

<sup>22</sup>Cunningham, Myrna y Mairena, Dennis, *ibíd.*

<sup>23</sup>Iniciativa Territorio Indígena y Gobernanza, “Buen vivir”, Blog, *territorio indígena y gobernanza*, (s. f.), <https://bit.ly/3nHtXax>.

Colombia es el escenario de vida de varias comunidades originarias que practican su propio buen vivir. Los pueblos *kággabbas* o *koguis* [verdadera gente] consideran que en la vida todo es equilibrio y armonía. El equilibrio en el planeta se pierde por los “hermanos pequeños” [los seres humanos], que causan desastres ecológicos: sequías, inundaciones y huracanes por lo que, los “hermanos mayores”,<sup>24</sup> tienen la responsabilidad de velar por el equilibrio del planeta, preservando los ciclos cósmicos para tener buenas cosechas y evitar las enfermedades.<sup>25</sup> Para los pueblos *u'wa*, *arhuakos*, *kankuamos* y *wiwas* que comparten el ecosistema de la Sierra Nevada colombiana, la vida se concibe como un equilibrio permanente con el medio ambiente y el cosmos, entre lo material y lo espiritual. La defensa de la Tierra, de su territorio y de sus tradiciones constituyen una misión comunitaria. Además, es vital su interrelación con la naturaleza, de la que obtienen frutos y alimentos como una actividad familiar y una práctica colectiva, que los lleva a pensar más allá de su individualidad.<sup>26</sup>

En el pueblo *wayúu*, en territorios venezolano y colombiano, mujeres y hombres se encargan de salvaguardar y transmitir tradiciones, reglas de conducta y destrezas necesarias para mantener la cohesión familiar y social, a través de códigos de ética, cuentos, tradición oral, canciones, música y ritos.<sup>27</sup> La comunidad denominada El Paramito Alto, perteneciente a la etnia *timote*, localizada en la región alto andina del municipio Miranda del Estado de Mérida, tiene un gran vínculo con su tierra comunitaria lo que le permite mantener relación con sus ancestros y sus creencias. En la naturaleza confluyen los elementos que consideran sagrados: el sol, la luna, el agua, las rocas, pero al igual que el pueblo *wayúu* no tiene un concepto específico del buen vivir.<sup>28</sup>

En Perú, *jakona shatio jakon jati*, es la noción de vivir bien para los *asaháninkas*, que habitan la parte oriental de la Cordillera de los Andes y una importante extensión de territorio adyacente. Implica tener alimentos, plantas medicinales para su curación, tener paz y educación. “No es cuestión de ‘tener’ sino de ‘ser’ y ‘transformarse’ en la relación

---

<sup>24</sup> Personificados en montaña *Gonawindua*, a la que consideran sagrada.

<sup>25</sup> David Andrés Pinilla Arteta, “Concepciones sobre el buen vivir de los pueblos indígenas en Colombia frente al concepto de desarrollo de la sociedad mayoritaria: un estudio de casos, el pueblo Sikuaní de la Orinoquía Colombiana y el pueblo Arhuaco de la Sierra Nevada” (Maestría, Universidad de La Salle, 2013), <https://bit.ly/3kiwtlx>, 21-22.

<sup>26</sup> Organización Nacional Indígena de Colombia, “U’wa”, ONIC 41 años, *Volver al origen*, (2021), <https://bit.ly/3JgUSSA>.

<sup>27</sup> Nila Leal González, “Patrimonio cultural indígena y su reconocimiento institucional”, *Revista Opción, Maracaibo*, 2008.

<sup>28</sup> Nory Pereira Colls, “La comunidad indígena Timote y su espacio vital”, *Atrio, Revista de Historia del Arte, Sevilla*, diciembre de 2019.

con los demás y el territorio”.<sup>29</sup> Uno de sus principios básicos es el respeto y cuidado de la naturaleza. No creen en la violencia, pero sí en la *educación natural*, transmitida de generación en generación para asegurar los medios de subsistencia y la formación de la niñez en ética y valores que vinculan al ser humano con la naturaleza y con los demás seres. *Ashaninka sanori* implica vivir “como una verdadera persona”: es saber comportarse, saber invitar, saber recibir, saber celebrar, saber comer y así poder vivir como gente. Los *asháninkas* creen que sus chamanes o “*sheripiari*” pueden comunicarse con los espíritus e interactuar con bosques, montañas, lagunas y ríos, y curan algunas enfermedades y daños.<sup>30</sup>

El pueblo *mochica* que se asienta en la costa norte peruana asume el concepto de “vida dulce” como una vivencia cotidiana austera, de interrelación con el medioambiente y de respeto de toda forma de vida. La agricultura es “recreación cotidiana con la naturaleza. Es cariño, afecto, trato suave y sin violencia”. Los “*tinkuy*” son encuentros de carácter ritual para resolver problemas en la comunidad y permitir la “regeneración”.<sup>31</sup>

En la cosmovisión del pueblo boliviano aymara – quechua, vivir bien alude a la armonía; al respeto y complementariedad con toda forma de existencia que, como la de cualquier ser humano es muy importante; y, a la existencia de ciclos de la Madre Tierra que determinan épocas de arado, de fertilización, de siembra, de cosecha y de descanso. También reconoce ciclos en el cosmos, por lo que existen épocas de ascenso y descenso; de actividad y pasividad. En aymara, “*sumaq qamaña*” se traduce como “vivir bien” o “vivir en plenitud”, que en términos generales significa vivir en armonía y equilibrio.<sup>32</sup>

En ese mismo territorio, los guaraníes buscan la “tierra sin mal”, como su proyecto de sociedad más solidaria y humana. No conciben a la tierra como “madre” sino, como un cuerpo cubierto de piel y pelos, revestido de adornos, como una percepción visual e incluso auditiva.<sup>33</sup> La columna vertebral de la comprensión guaraní de la buena vida es la

---

<sup>29</sup> Luisa Elvira Belaúnde, “Acerca del ‘Buen Vivir’. Introducción a ‘Kametsa Asaike’ el buen vivir de los asháninka del río Ene”, Blog, *Comunicación intercultural para un mundo más humano y diverso*, (marzo de 2013), <https://www.servindi.org/actualidad/84396>.

<sup>30</sup> Fabián Arias, Beatriz Anastasia, “Educación asháninka en las comunidades nativas de la cuenca del río Tambo”, *Horizonte de la Ciencia, Universidad Nacional del Centro del Perú*, 2017.

<sup>31</sup> Grimaldo Rengifo Vásquez, “El bienestar en la concepción andino-amazónica”, Blog, *Tejiendo voces por la casa común*, accedido 18 de mayo de 2021, <https://bit.ly/2XDUFpQ>.

<sup>32</sup> Fernando Huanacuni Mamani, “Buen Vivir / Vivir Bien Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas” (Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas – CAOÍ, 2010), <https://bit.ly/3kgfNew>, 33.

<sup>33</sup> FAM - Bolivia PADEP/Componente Qamaña, *Reko, Ñande. La comprensión guaraní de la Vida Buena*, 2.a ed., Gestión pública intercultural 7 (La Paz: GTZ, 2008), <https://bit.ly/2XsyJOH>, 99-101.

convivialidad y la simbiosis,<sup>34</sup> así como el *principio de comunidad* y el de la *comensalidad*, que permite sellar alianzas y amistades. Según su comprensión de la vida, el trabajo en común es la base de su economía de reciprocidad. Su visión de los frutos de la vida buena incluye: festejar la cosecha, alimentarse bien, disponer de plantas medicinales, recibir el consejo individual de los sabios consejeros que transmiten el *ñande reko* y dar la misma educación a hijos e hijas. El jefe guaraní está llamado a consensuar con su pueblo, al que debe servir “con cariño” para ser respetado.<sup>35</sup>

Chile también alberga multiculturalidad y buen vivir. En el norte chileno, los pueblos aymara, quechua y atacameño rinden culto a la *Pacha Mama*, cultivan en terrazas y utilizan un complejo sistema de regadío. Son también artesanos. El extremo sur del continente, *kawésqar* y *yaganes*, desarrollaron una cultura de compleja cosmovisión en la que el trueque y el préstamo eran prácticas habituales, así como la costumbre de obsequiar sin esperar una palabra de agradecimiento.<sup>36</sup> Es tan solo lo que queda de esa cultura, pues, Robustiano Vera al escribir en 1897 sobre la vida de los pueblos asentados en esa parte del mundo decía con mucha unción:

[N]o hai allí pestes ni enfermedades que hagan peligrar la vida de sus moradores. Léjos de eso, su clima es inmejorable para ciertas enfermedades, como ser las del hígado i del pulmón.

Reina en Magallanes una verdadera confraternidad. Los pobladores son morales i de buenas costumbres i se prestan entre sí decidido apoyo.<sup>37</sup> (sic)

Para el pueblo *mapuche*, el *küme mongeno* buen con-vivir es la construcción de un mundo más justo, diverso y acogedor, para vivir en armonía con todos los seres de la naturaleza.<sup>38</sup> Su relación tierra-naturaleza es sagrada porque les permite satisfacer sus necesidades materiales y espirituales. Es también una relación de reconocimiento, respeto, cuidado y reciprocidad con quien les ofrece y permite la vida, por eso, al usar los recursos que ella provee o al transitar por ciertos lugares piden permiso.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup>La convivialidad es el valor universal del amor al prójimo: mirar hacia sus comunidades.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, 173-175.

<sup>36</sup> Christine Gleisner y Sara Montt Strabucchi, *Yagán*, Serie introducción histórica y relatos de los pueblos originarios de Chile (Santiago, Chile: Fundación de Comunicaciones, Capacitación y Cultura del Agro, Fucoa, 2014), 12-3.

<sup>37</sup> Robustiano, Vera, *La Colonia de Magallanes i Tierra del Fuego: 1843 a 1897* (Santiago de Chile: Imprenta de La Gaceta, 1897), <https://bit.ly/2YXepFi>.

<sup>38</sup> Nicolás Rojas Pedemonte, “Küme Mongen: el Buen Con-Vivir mapuche como reserva de sabiduría para un desarrollo alternativo”, Blog, *Territorio en conflicto: El Pueblo Mapuche, la justicia y la paz*, (1 de octubre de 2016), <https://bit.ly/3CqqSQv>.

<sup>39</sup> Huanacuni Mamani, “Buen Vivir”, 35-44.

Vivir bien para el pueblo *kolla* de Argentina y Chile, es vivir en comunidad bajo los principios de armonía y equilibrio; crecer con la naturaleza y no contra ella es vital para reencauzar la “desastrosa” relación de las personas con el ambiente y recuperar la armonía con el *hermano árbol*.<sup>40</sup>

Esta una reseña apretada y ligera de prácticas de nuestros pueblos originarios, asociadas al buen vivir, en el espacio geográfico del Abya-Yala. Con una profundización de las prácticas del *ubuntu* y africanas en general, así como de otras culturas, como la hindú, se podría establecer que el buen vivir es una visión omnipresente en culturas del pasado y del presente, y está latente como una aspiración de la humanidad.

De esta revisión podemos concluir que son comunes a estos pueblos: la armonía en las interrelaciones del ser humano con la naturaleza, con la comunidad y con sus semejantes; el respeto y cuidado de la naturaleza como fuente de vida y hogar de todos los seres, así como de la comunidad, de la familia y personal; y una economía de supervivencia y de no desperdicio, de no acumulación; de reciprocidad y solidaridad.

En este sentido se ha pronunciado el Papa Francisco: “Cada comunidad puede tomar de la bondad de la tierra lo que necesita para su supervivencia, pero también tiene el deber de protegerla y de garantizar la continuidad de su fertilidad para las generaciones futuras”.<sup>41</sup>

## **2. Elementos del buen vivir en la cosmovisión de nuestros pueblos originarios ecuatorianos**

Ya se ha dicho que no existe una homogeneidad en la cosmovisión de los pueblos originarios del área y Ecuador no es la excepción. Este análisis se circunscribirá a determinadas comunidades ecuatorianas, en las que el buen vivir se hace ostensible o forma parte de su cultura.<sup>42</sup> Para ello, apelamos en primer lugar, al informe de Paulina Ormaza y Fernando Bajaña, según el cual, para los pueblos originarios asentados en la parte norte de la Amazonia ecuatoriana, la *vida armónica* o buen vivir se basa en sus derechos colectivos. El respeto y el ejercicio de esos derechos, asegura las bases cultural,

---

<sup>40</sup> *Ibíd.*, 44-5.

<sup>41</sup> Papa Francisco, *Laudato sí sobre el cuidado de la Casa común*, Carta Encíclica, 2015, <https://bit.ly/38HttbN>, 53.

<sup>42</sup> Ecuador alberga en su territorio a 18 pueblos originarios, según el Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE.

histórica, política, social y económica de la comunidad y posibilita los demás derechos y buen vivir integral.<sup>43</sup>

Según Ormaza y Bajaña, en la tradición de estos pueblos el territorio es el *cosmos*; el espacio vital para la vida de todas las vidas porque reúne historia, presente y futuro. Así pues, la vida armónica o buen vivir es la búsqueda permanente de la ‘tierra prodigiosa’ o ‘tierra sin mal’, en la que las personas se interrelacionan e interactúan con la dimensión espiritual de la naturaleza, para generar conocimiento no solo sobre los ciclos de cultivo sino también respecto de la conducta ética, individual y colectiva para el manejo y aprovechamiento del entorno, en orden a evitar la contaminación y la depredación. Concluyen que la vida armónica o buen vivir, se basa en el “carácter igualitario, solidario y recíproco de la sociedad”, y en el diálogo constante con el entorno.<sup>44</sup>

Desde el sur de la Amazonia ecuatoriana, Astudillo nos presenta otros escenarios del buen vivir: la comunidad shuar de la parroquia Asunción, ubicada en el cantón Sucúa, provincia de Morona Santiago, en la cual el *tarimiat pujustin* o buen vivir, es la vida en el entorno natural, en un territorio comunitario, que es su casa extendida, en la que habita, cultiva y vive; en la que refuerzan sus cultura e identidad, y extraen sus medios de subsistencia. El *aja shuar* es un espacio femenino y sagrado que utiliza la mujer shuar para practicar y experimentar los conocimientos relacionados principalmente con las propiedades espirituales, comestibles, cosméticas y curativas de las plantas.<sup>45</sup>

Astudillo explica que buena parte de la comunidad se dedica al turismo etno-comunitario y a la medicina ancestral: curación del cuerpo y del espíritu; y, a las actividades agrícolas. En estas comunidades, las faltas en que puede incurrir cualquiera de sus miembros, revelan una posesión de su cuerpo por parte de *malos espíritus*, por lo que es necesaria su *salvación* con la ayuda de elementos de la naturaleza. Para el shuar de Asunción, la interculturalidad es el respeto a otras culturas: compartir, intercambiar y aceptar las costumbres de otras personas.<sup>46</sup> Sin embargo, Astudillo repara en el grado de penetración de la cultura mestiza occidental: del consumismo y la ambición económica,

---

<sup>43</sup> Paulina Ormaza y Fernando Bajaña, “Proyecto ‘Discusiones sobre áreas comunitarias para la conservación’: Territorios A’i Cofán, Siekóya Pâi, Siona, Shuar y Kichwa, de la zona baja de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno, Sucumbíos y Orellana”, Informe final (Quito: IUCN-Amaznor-CENESTA-Natura-Ecolex, s. f.), <https://bit.ly/3nJQBZ>, 53.

<sup>44</sup> *Ibíd.*

<sup>45</sup> José Astudillo, *Prácticas del buen vivir: experiencias en comunidades shuar, kichwa y manteña* (Cuenca, Ecuador: Universidad de Cuenca; Abya Yala, 2020), 155-8.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, 159

así como la falta de uso de la lengua shuar y la imposición de formas de organización ajenas a su cultura como el gobierno parroquial, que coexiste con el comunitario.<sup>47</sup>

La comuna de origen preincaico Agua Blanca, situada en la parroquia Machalilla, en Manabí, heredera del señorío de Salangome y de la cultura manteña, por varias décadas debió librar luchas en defensa de su territorio y de su identidad, durante las cuales perdió su lengua,<sup>48</sup> así como muchos otros aspectos de su cultura, hasta 1979 en que se constituyó el Parque Nacional Machalilla, del cual la comuna se convirtió en habitante y custodio.<sup>49</sup> El buen vivir en esta comuna se refleja en el respeto por la naturaleza y, en la reciprocidad, característica de esta cultura ancestral, que se expresa a través del cuidado común de bienes y de animales, en lo económico, en la comunicación y hasta en la vida social, pues, la exclusión y el aislamiento no tienen espacio porque todo resulta público y comunitario. Al no existir un mercado, el trueque es una práctica cotidiana, entre los comuneros y una forma de vivir y de hacer el bien.<sup>50</sup>

El turismo comunitario, etnográfico y agroecológico, es el eje alrededor del cual gira la dinámica social, junto con la producción de tagua, con la que además realizan trabajos artesanales, actividades que les permite llevar una vida sana y equilibrada y crear nuevos servicios que generan más trabajo e ingresos para la comunidad.<sup>51</sup> La agroecología comunitaria, a su vez es una iniciativa femenina para el mejor aprovechamiento de sus huertas, principalmente con productos de ciclo corto.<sup>52</sup> Desde 2010, la estructura comunitaria tiene carácter horizontal y sus decisiones se toman de forma dialogada, pero el buen vivir en esta comunidad afronta amenazas como la falta de planificación y de profesionalización que limita su autonomía.<sup>53</sup> Así pues, la comuna actual es fruto de una reconstrucción cultural, a partir del rescate arqueológico que le permitió reconocer las formas de vida de sus antepasados, relacionadas con el buen vivir; y, de interacciones con otras culturas originarias.

Las investigaciones referidas dan cuenta de experiencias de buen vivir en la Costa, en la Sierra y en la Amazonia ecuatoriana y nos permiten tener elementos de juicio para caracterizar el buen vivir.

---

<sup>47</sup> *Ibíd.*, 150-151.

<sup>48</sup> Al morir una lengua se pierde más que esto, desaparece una manera de comprender la vida.

<sup>49</sup> Astudillo, 171-4

<sup>50</sup> *Ibíd.*, 188-189.

<sup>51</sup> *Ibíd.*, 192-3

<sup>52</sup> *Ibíd.*, 197.

<sup>53</sup> *Ibíd.*, 179, 194-5.

### 3. Principios comunes del buen vivir

Una vez revisadas las prácticas del buen vivir en los territorios del Abya-Yala y ecuatoriano en particular, corresponde determinar la filosofía y los principios comunes que animan esas prácticas. Se atribuye al denominado Plan Amazanga [1992] de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza haber incluido por primera vez el concepto de *sumak kawsay* como un modelo de bienestar alternativo al desarrollo, basado en la *sacha runayachay*: sabiduría de la gente de la selva.<sup>54</sup>

Vanhulst y Beling explican que el buen vivir difiere de la noción de *sumak kawsay*, que en la cosmovisión indígena incluye los principios de vida y plenitud, al tiempo que constituye una guía para la acción.<sup>55</sup> Con la ventaja de compartir la cosmovisión, el indígena Inuca, conceptúa el buen vivir como vida hermosa, vida plena, vida digna.<sup>56</sup> Estermann considera que para los pueblos aborígenes andinos [quichua hablantes] *kawsay*, *quimaña* o *jakaña* involucra la vida de todos los “seres vivos” y la dimensión *ecosófica* y *cósmica*.<sup>57</sup> En términos generales, alude a una energía común que es compartida por todos los seres. También aclara que, para ellos, *vivir bien* no significa vivir *mejor*, pues dicho concepto no está sujeto a comparación cualitativa o cuantitativa, sino que está asociado a una noción de justicia expresada como equilibrio y armonía, sobre la base de los principios *pachasóficos* de complementariedad, reciprocidad y correspondencia.<sup>58</sup> Se trata sin duda de un problema que no puede ser ignorado porque el lenguaje es una forma de entender y entenderse, más todavía cuando se trata de culturas distintas a la nuestra.

Aunque cada comunidad ha caracterizado su buen vivir con especificidades propias, buscaremos los elementos y principios más recurrentes en todas ellas. Estermann propone adentrarse en el pensamiento y los conocimientos de los pueblos originarios

---

<sup>54</sup> Antonio Luis Hidalgo-Capitán y Ana Patricia Cubillo-Guevara, *El origen del buen vivir: el Plan Amazanga de la OPIP*, Proyecto de Investigación “Los Objetivos del Buen Vivir como propuesta alternativa a los Objetivos de Desarrollo Sostenible”: Universidad de Huelva y Universidad Central del Ecuador (UCE), (Huelva: Bonanza, 2019), <https://bit.ly/3zgz0AV>.

<sup>55</sup> Julien Vanhulst y Adrián E. Beling, “El Buen vivir: una utopía latinoamericana en el campo discursivo global de la sustentabilidad”, *Polis, Revista Latinoamericana* 12, n° 36 (2013): 497–522, doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000300022>.

<sup>56</sup> José Benjamín Inuca Lechón, “Yachay tinkuy o encuentro y confrontación de saberes: Genealogía de la interculturalidad y del buen vivir en la educación de los pueblos kichwas del Ecuador desde mediados del siglo XX.” (Doctoral, FLACSO, 2017), <https://bit.ly/3AjeWiQ>, 325.

<sup>57</sup> La “ecosofía”, en palabras de Estermann es el cuidado del equilibrio cósmico y espiritual en el manejo de los recursos naturales y el aprovechamiento de medios de producción y las formas de consumo.

<sup>58</sup> Josef Estermann, *Más allá de Occidente: apuntes filosóficos sobre interculturalidad, descolonización y el Vivir Bien andino* (Quito: Abya-Yala, 2015), 205.

andinos a través de lo que denomina la *epistemología andina*, dentro de la cual, los otros seres de la naturaleza también se piensan y se comunican entre ellos y fuera de ellos; también desde y a través de sus propias manifestaciones, del *cosmocimiento*.<sup>59</sup> Desde luego, esta *cosmo-espiritualidad* se puede llegar a proyectar desde la sensibilidad humana, a través del contacto y de la interacción con la naturaleza.

Kohn, tras explicar que los signos existen más allá de lo humano, advierte que:

Encontrar maneras para permitirles a los pensamientos del bosque que se piensen a través de nosotros cambia nuestra comprensión de la causalidad, de la agencia, de los fines, de la posibilidad y por lo tanto de la política. Y esto será fundamental para construir un Buen vivir para el Antropoceno.<sup>60</sup>

En la epistemología andina,<sup>61</sup> el saber no es poder y el conocimiento de los chamanes andinos está al servicio de la vida, de *Pacha*, que engloba los conceptos espacio-tiempo y vendría a significar *cosmos interrelacionado* o *relacionalidad cósmica*.<sup>62</sup> Este conocimiento se basa en la sensibilidad humana para dialogar e interactuar con los elementos de la naturaleza, por ello, los ritos, las curaciones y la espiritualidad, en general, son instrumentos del saber andino.

La relacionalidad, según Estermann, es un principio de armonía por el cual “todo tiene que ver con todo” y la *pacha* es un organismo en el que cada componente está relacionado con los demás, de tal manera que cualquier alteración en una parte afecta a las otras, produciendo desequilibrios, caos e incluso la muerte, en una visión holística del universo.<sup>63</sup> A su vez, esta relacionalidad teje una compleja red de interacciones que se manifiestan en los niveles cósmico, antropológico, económico, político y religioso, en y a través de los principios de correspondencia, complementariedad, reciprocidad y ciclicidad.<sup>64</sup>

En función del principio de relacionalidad, las interacciones entre los seres humanos y los otros seres de la naturaleza, parten de la premisa que todos los elementos

---

<sup>59</sup> Josef Estermann, “Interculturalidad y conocimiento andino: reflexiones acerca de la monocultura epistemológica”, *Revista Kawsaypacha: sociedad y medio ambiente*, junio de 2018, 27.

<sup>60</sup> Eduardo Khon, “El pensamiento silvestre como fundamento para el Buen vivir” (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2018), <http://hdl.handle.net/10644/6086>, 104 y 107.

<sup>61</sup> Estermann no fue el primero en referirse a una filosofía andina. Previamente lo habían hecho entre otros, el investigador peruano Juvenal Pacheco. Filósofos también peruanos cuestionan la existencia de esa filosofía “por falta de un estudio sistemático riguroso” pero eso no significa que no exista.

<sup>62</sup> Estermann, “Interculturalidad”, 27-28.

<sup>63</sup> Josef Estermann, *Más allá de Occidente: apuntes filosóficos sobre interculturalidad, descolonización y el Vivir Bien andino* (Quito: Abya-Yala, 2015), 181.

<sup>64</sup> Josef Estermann, “Ecosofía andina: Un paradigma alternativo de convivencia cósmica y de Vivir Bien”, *Revista FAIA - Filosofía Afro-Indo-Abiyalense*, 2013, 5.

de la naturaleza son finitos, por tanto, deben ser usados de manera racional y responsable para satisfacer las necesidades que demanda la vida pues no nos pertenecen y su custodia nos ha sido confiada en nuestro paso por la Madre Tierra, hasta que nuevas generaciones tomen a cargo ese cuidado pues todos ellos tienen la misma importancia. Así se asegura el primer principio del buen vivir que es la vida misma.

Según el principio de correspondencia, lo que pasa en el macrocosmos, se refleja en el microcosmos y a la inversa; como es arriba es abajo, como es en lo grande, es en lo pequeño. Para Estermann, el orden cósmico de la *pachasofía*,<sup>65</sup> se refleja también en el orden *ecosófico*,<sup>66</sup> en el cual se expresa el ser humano. La *justicia cósmica* alude al equilibrio de *Pacha* que se refleja en todos los ámbitos de la vida. Nada es arbitrario.<sup>67</sup>

El principio de complementariedad *sexuada*, entre lo femenino y masculino se manifiesta en la reproducción de los seres vivos. Estermann lo considera trascendental en el proceso de conservación vital, sin el cual, se interrumpe el flujo vital, pero no supone por sí mismo relaciones equitativas y justas entre los seres.

El principio de reciprocidad rige en todos los aspectos y dimensiones de la vida. Es devolver y retribuir lo que se ha recibido de la naturaleza y de otras personas. Se manifiesta en el presente y en el futuro. Tiene distintas maneras de exteriorizarse: mediante rituales, pidiendo permiso y a través del cuidado de lo recibido. Todo lo que se da regresa en una suerte de espejo en el que se refleja y reproduce lo que se ha ofrecido.

El principio de ciclicidad entiende a *Pacha* como una espiral en la que se suceden períodos constantes en los ciclos vitales, astrológicos, meteorológicos, etc., y por ello, existe un momento propicio para las actividades agrícolas, económicas y de sanación, a manera de ejes que atraviesan las interacciones de los seres de la naturaleza como, por ejemplo: el día y la noche; el invierno y el verano; el ascenso y descenso de los mares.<sup>68</sup>

En virtud de estos principios, la relación del ser humano con la naturaleza es de respeto, armonía, equilibrio y cuidado, en tanto que, nuestra relación con los demás seres humanos debe ser de respeto, consenso y reciprocidad para una convivencia armónica. El consenso es indispensable para alcanzar la armonía pues la imposición solo desarrolla

---

<sup>65</sup> “Pachasofía” es un concepto complejo, polisémico que no tiene una traducción al español. Estermann la define como una reflexión acerca de la relacionalidad múltiple vigente para todo el cosmos.

<sup>66</sup> La “ecosofía”, según Estermann, se sustenta en la concepción holística de la vida, entendida como “expresión manifiesta de la relacionalidad de todo y el orden que garantiza este flujo de energía”.

<sup>67</sup> Estermann, Más allá de Occidente, 182.

<sup>68</sup> *Ibíd.*, 183-186

resentimiento<sup>69</sup>. Las faltas en contra del cosmos [naturaleza + seres humanos] deben ser reparadas de forma tal que se logre alcanzar la reconciliación de la comunidad con la persona infractora pues la venganza no restablece la armonía, sino que la aleja.<sup>70</sup>

Además, la vida de los seres humanos deber ser llevada con austeridad. La acumulación es contraria al buen vivir porque se traduce en una negación de bienes y medios de subsistencia a otras personas, más todavía cuando estos provienen de la naturaleza pues, además, impide su acceso a estos las generaciones venideras.

Carmen Seco percibe la cosmovisión de nuestros pueblos originarios de manera parecida, pero postula los principios del *sumak kawsay* desde un punto de vista más práctico. Así, aunque reconoce que cada pueblo originario amazónico tiene sus propias formas de concebir y practicar la plenitud, y de entender el *sumak kawsay*, existen principios que, a su decir, son compartidos por estos pueblos [y naciones] amazónicos ecuatorianos, en orden a reestructurar la vida humana con la naturaleza y convertirse en receptores-transmisores del “orden sagrado de equilibrio con la Madre Tierra y el Padre Sol”: la salud, el amor, el trabajo y la sabiduría.<sup>71</sup>

El primer principio guarda relación con la protección del equilibrio vital, a través de la salud, con base en la relación “materno filial con la naturaleza” que tienen estos pueblos y su inclinación natural hacia el equilibrio vital, entendido como la búsqueda de la salud del cuerpo, de la mente y del espíritu de cada ser para alcanzar la armonía con la Madre Tierra. Así, la enfermedad revela un desbalance entre lo visible y lo invisible que, en el caso de la Madre Tierra, se produce a consecuencia del extractivismo capitalista que le causa destrucción, contaminación ambiental y despojo.<sup>72</sup>

El segundo principio que orienta la vida comunitaria es el amor de y entre todos los seres. La pobreza y la destrucción ambiental no son manifestaciones de amor: la

---

<sup>69</sup> Magaly Soledispa Toro, “La construcción del buen vivir en tiempos de globalización”, *Foro, Revista de Derecho*, n.º 37 (enero-junio 2022), 97-116.

<sup>70</sup> El concepto de justicia dentro del *lekil kijlejal* de los tzeltales [México] se asimila al de los pueblos indígenas de nuestra serranía: una falta afecta a la comunidad y al mundo, por lo que corresponde a la comunidad encontrar una solución al problema, a través de una justicia con rectitud de corazón y sin venganza, como un “regreso al corazón a través de la reconciliación”. En una agresión mutua ambas personas deben darse la mano. Si se trata de una falta, quien la cometió debe reconocerla y someterse al castigo de su comunidad, con lo cual queda resuelto el problema y la comunidad asume un compromiso de silencio por el que nadie puede recordar lo que pasó ni recriminar al infractor porque “el silencio es perdón”. De esta manera se han renovado los lazos con la comunidad y el corazón de la justiciado regresa. Sino reconoce la falta se le aplica una sanción al infractor, siendo la más severa la expulsión de la comunidad. (Paoli, 82, 83, 200-203)

<sup>71</sup> Carmen Seco Pérez, “Caminando la plenitud: Sumak Kawsay desde las voces en resistencia de la Amazonía ecuatoriana”, *Buen vivir como alternativa al desarrollo: una construcción interdisciplinaria y participativa* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2018), <http://hdl.handle.net/10644/6086>, 84.

<sup>72</sup>Seco, 87.

pobreza es el abandono o la negación de la convivencia comunitaria. El deseo de posesión y acumulación desconoce los compromisos individual y comunitario con las futuras generaciones y, por tanto, no son expresiones de amor.<sup>73</sup>

Como un tercer principio, Seco identifica a la *acción e intercambio cooperativo*, esto es, el trabajo. En la cosmovisión indígena, la minga es una forma ancestral de trabajo y una acción social, política y comunitaria, que refuerza su disciplina personal a través de la paciencia, la constancia; expresa solidaridad y reciprocidad.<sup>74</sup> Dentro de esta dinámica, el dinero constituye un intento por reemplazar la *maternidad abastecedora de la selva* y un sometimiento a la dependencia externa que les aleja del *sumak kawsay*.

Un cuarto y último principio que advierte Seco es el de aprendizaje que conlleva la sabiduría y constituye la base sobre la que se asientan los tres primeros principios. La sabiduría es la memoria colectiva de los pueblos amazónicos y el conocimiento-legado que les permitirá alcanzar el *sumak kawsay*.

Todos estos principios también aterrizan en el ámbito económico. Pereira, con base en información arqueológica, etnohistórica y etnográfica de la Sierra norte del Ecuador, advierte características relacionadas con principios y prácticas de reciprocidad, de las que se derivan otras aún vigentes como la redistribución, basada en la variada producción agrícola de diferentes pisos ecológicos y que busca asegurar o ampliar su subsistencia y al mismo tiempo, reforzar los lazos de amistad, por lo que si hay excedente, estos tienen que redistribuirse y no acumularse. El desperdicio es inconcebible.<sup>75</sup>

Es que, la ética básica de la reciprocidad se manifiesta en el destino del producto. En vez de desperdiciarlo o de acumular el excedente de producción se lo redistribuye para atender otras necesidades materiales, o en rituales y festividades. En la cosmovisión ancestral compartir productos da prestigio y genera relaciones de reciprocidad y retroalimenta la vida espiritual.<sup>76</sup> Ese principio de reciprocidad en el comercio se traduce en una costumbre indígena ancestral común en nuestros pueblos originarios que es el trueque: intercambio de unos productos por otros. Pereira explica la metodología de dicha costumbre en Pimampiro:

---

<sup>73</sup> Seco, 88.

<sup>74</sup> Seco, 89.

<sup>75</sup> José Pereira, "Economía social y solidaria: estudios de caso en la Sierra norte de Ecuador", Circuitos Económicos Solidarios Interculturales (Quito: Universidad Politécnica Salesiana, 2013), <https://bit.ly/3nly0Ui>, 6-7 y 12.

<sup>76</sup> Freddy Delgado, Juan San Martín, y Domingo Torrico, "La reciprocidad andina: principio de seguridad vital", *Leisa, Revista agroecológica*, 1998.

La unidad de medida utilizada en las transacciones es flexible; es acordada previamente entre los “intercambiantes”: un pequeño recipiente, una canasta, medio costal, etc., de los productos a intercambiarse, en correspondencia y reciprocidad mutua, sin que ninguno se sienta perjudicado.<sup>77</sup>

En el trabajo se manifiesta también otra costumbre de nuestros pueblos, especialmente andinos, el *prestamano* que también es una expresión del principio de solidaridad, de cooperación y de comunidad, por el cual, en forma gratuita se asiste con la mano de obra propia a una familia integrante de la comunidad que la necesita en un día específico, en tanto que esta ofrece comida y bebidas, a lo largo del día. La minga, a su vez, es la participación en una obra comunitaria, de beneficio colectivo.

En general, en la cosmovisión de nuestros pueblos originarios, existe una relación principal [biocéntrica] que asegura la vida de todos los seres, incluido el humano y es la que mantienen con la *Pacha Mama*, como centro de sus vidas. Luego tenemos a la comunidad que es el segundo espacio vital, donde desarrolla su proyecto común y la sociabilidad. La relación ser humano y comunidad con la naturaleza es de relacionalidad, en el marco del respeto, del equilibrio y del cuidado. A su vez, las relaciones del ser humano con la comunidad son de relacionalidad, manifestada como participación. Y entre los seres humanos, también se expresa la relacionalidad, pero como solidaridad y cuidado.

La función del cuidado debe ser entendida como un eje horizontal que atraviesa todas las relaciones del ser humano. Desde la visión occidental, Begoña Marugán nos advierte que “[e]l planeta, las sociedades, las personas y las relaciones se mantienen si se cuidan” por lo que, apostar por los cuidados es apostar por la sostenibilidad de la vida.<sup>78</sup> Pues, “[l]o que da continuidad a la supervivencia cotidiana no es el dinero, ni el capital, sino los cuidados de la propia vida, de la de las demás personas y del planeta”.<sup>79</sup>

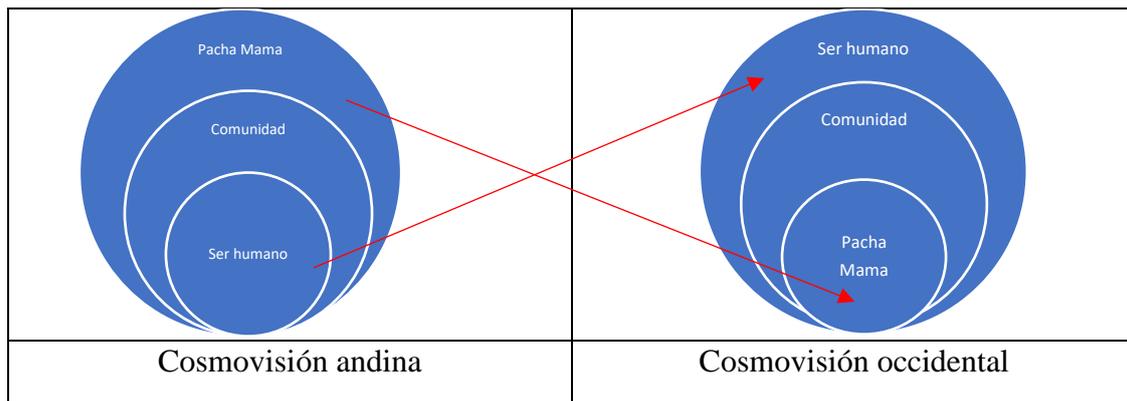
Dentro de la jerarquía de valores de la cosmovisión andina, el ser humano ocupa el último espacio en orden a asegurar justamente su vida y la de los otros seres.

---

<sup>77</sup> Pereira, “Economía social y solidaria”, 14.

<sup>78</sup> Begoña Marugán Pintos, “Trabajo de cuidados”, *Revista Eunomía, Universidad Carlos III de Madrid*, septiembre de 2014, 221.

<sup>79</sup> Begoña Marugán Pintos, “La ciudadanía como eje de un nuevo pacto constituyente”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, febrero de 2017, 131.



Es por ello que los derechos colectivos son contrarios a cualquier forma de apropiación privada del territorio y de la naturaleza, legitimada por el derecho positivo, que reivindica lo individual frente a lo colectivo. En la cultura occidental, el orden funciona exactamente a la inversa: el hombre como centro del cosmos. “El Estado liberal es incapaz de reconocer las formas de organización comunitaria que demanda forma de posesión de los recursos ambientales de manera colectiva y no únicamente de forma individual”, argumenta Sandoval Vásquez.<sup>80</sup>

#### 4. Progreso, desarrollo y buen vivir

El concepto del buen vivir difiere sustancialmente de los de progreso y desarrollo. Conforme explican Gudynas y Acosta, el concepto de progreso llega a América Latina con la conquista y se consolida en el siglo XIX, para luego ser retomado a principios del siglo XX.<sup>81</sup> La idea de progreso sirvió de fundamento a otros conceptos, entre los que se destacan las posturas contemporáneas del desarrollo.<sup>82</sup>

La Economía del desarrollo sostenía que el bienestar de las personas se determina por la riqueza global de cada país. Aquellos con mejores índices alcanzaban el estatus de *desarrollados*, y los que registraban poco crecimiento económico ingresaban a la estigmatizante lista de los *subdesarrollados*.<sup>83</sup> Ello supuso la aplicación de políticas, instrumentos e indicadores diseñados por organismos internacionales, detentadores del

<sup>80</sup> Francisco Sandoval Vásquez, *Biopolítica Ambiental, Saber Ambiental y Sustentabilidad*, Serie Pública social 17 (Morelos: Ed. Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México, 2016), 293.

<sup>81</sup> Eduardo Gudynas y Alberto Acosta, “El buen vivir o la disolución de la idea del progreso”, en *La medición del progreso y del bienestar: propuestas desde América Latina*, ed. Mariano Rojas (México, D.F.: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2011), 103–10.

<sup>82</sup> *Ibíd.*, 103.

<sup>83</sup> Alberto Acosta y Esperanza Martínez, *Desarrollo, postcrecimiento y Buen Vivir: debates e interrogantes* (Quito: Abya-Yala, 2014), <http://www.digitaliapublishing.com/a/52457/>.

conocimiento occidental y de las fórmulas económicas para alcanzar el *desarrollo* postulado por el orden internacional hegemónico y homogeneizador, a espaldas de cualquier otro conocimiento o saber.

Ese desarrollo centrado en lo económico desencadenó una mercantilización generalizada, con base en un estilo de vida consumista. Es que, al decir de Escobar, “[e]l desarrollo y la modernidad involucran una serie de principios: el individuo racional, no atado ni a un lugar ni a una comunidad; la separación de naturaleza y cultura; la economía separada de lo social y lo natural; la primacía del conocimiento experto por encima de todo otro saber”,<sup>84</sup> porque el desarrollo es al mismo tiempo “imposición de unos saberes como exclusión de otros”.<sup>85</sup>

El paraíso prometido resultó no ser tal, ni para sus promotores ni para los países de América Latina; lo único que trajo fue más pobreza y endeudamiento público, por lo que pronto el “modelo a seguir” evidenció las desigualdades propiciadas por esa aspiración de crecimiento económico, tanto en las relaciones de los seres humanos con la naturaleza como al interno de las sociedades, Y lo que es peor - ¿o mejor? -, tampoco se alcanzó el preconizado crecimiento económico.

Se acuñó entonces el término *maldesarrollo*, en alusión al conjunto de problemas que atañen a todo el sistema e impiden la satisfacción de las necesidades humanas y/o las oportunidades de la gente”.<sup>86</sup> Y, de otra parte, los organismos internacionales comenzaron a reconocer la necesidad de repensar el desarrollo, al convencerse de que el problema no eran las recetas sino su concepto.

Es así como, hacia fines de los 60, el balance de la *primera década de desarrollo*, caracterizada por las crisis económica y energética llevó a Naciones Unidas a la elaboración de una agenda de iniciativas para el segundo decenio del “desarrollo”, con reflexiones sobre la distribución del ingreso y el medio ambiente. Desde entonces el tema ambiental ha sido una constante en las agendas políticas intergubernamentales.<sup>87</sup>

Ya para 1970, se comenzó a hablar de los límites del crecimiento. Se planteaba incluso el *congelamiento del progreso* en los países *centrales* y un control de la natalidad

---

<sup>84</sup> Arturo Escobar, “Una minga para el posdesarrollo”, *Signo y pensamiento*, junio de 2011.

<sup>85</sup> Eduardo Gudynas, “Posdesarrollo como herramienta para el análisis crítico del desarrollo”, *Estudios Críticos sobre el Desarrollo, Universidad de Zacatecas, México*, 2017, 196.

<sup>86</sup> Alberto Acosta, y Esperanza Martínez, *Desarrollo, postcrecimiento y Buen Vivir*, 56-7.

<sup>87</sup> Ana Grondona y Victoria Haidar, eds., *Estilos de desarrollo y buen vivir*, Historia del presente (Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2016), 23.

en los países periféricos.<sup>88</sup> La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas “sobre el Medio Humano”, reunida en Estocolmo en junio de 1972, nos revela la percepción que se tenía a la época: el desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorables y crear en la Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la vida.<sup>89</sup>

Luego, se pondría en evidencia que los límites del desarrollo respondían a desigualdades geopolíticas. La periferia se apresuró a postular sus propias recetas, a través del diseño de estilos alternativos de desarrollo, entendidos como el resultado de la forma de interactuar Estado, poder y mercado en una determinada sociedad.<sup>90</sup> En realidad, se trata de un abanico de estilos más elaborados, con diferentes matices y acentos concebidos como *alternativas de desarrollo* y caracterizados por una visión estructural de mediano y largo plazo, que sin perder de vista la realidad social, respondan a una lógica histórica; y, de corto plazo, que tomen en cuenta las fuerzas que ejercen el poder y su organización institucional, es decir, *las relaciones de fuerza existentes*.<sup>91</sup> Se habló entonces de un desarrollo que no se centre en los indicadores económicos, sino que se preocupe del ser humano y del entorno en que vive. Entre los múltiples modelos sugeridos como alternativas de desarrollo se encuentran, el desarrollo sostenible, el desarrollo sustentable, el desarrollo humano y el decrecimiento.<sup>92</sup>

Estos constructos de *postdesarrollo* fueron más allá de la mera crítica para centrarse en acciones concretas, con instituciones encargadas de planificarlas y promoverlas y en modos de legitimación de estos procesos. Gudynas sin embargo señala que una flaqueza de estos discursos eran las *débiles conexiones* que tenían con los procesos de transformación política y su restricción al ámbito académico.<sup>93</sup>

En este contexto, Amartya Sen propuso pensar el desarrollo teniendo a la libertad *real* como un medio que daría como resultado el desarrollo humano. El desarrollo, a su decir, exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad que son la pobreza y la tiranía. Otras privaciones de la libertad serían la escasez de oportunidades

---

<sup>88</sup> Específicamente, Modelo Mundo III, estudio a cargo del Instituto Tecnológico de Massachusetts, publicados en 1970 por Dennis Meadows, según refiere Ana Grondona y otros, en la obra citada.

<sup>89</sup> Principio 8.

<sup>90</sup> Grondona y Haidar, *Estilos de desarrollo y buen vivir*, 45-6

<sup>91</sup> *Ibíd.*

<sup>92</sup> En este proceso, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, ha tenido un papel fundamental.

<sup>93</sup> Postdesarrollo, como crítica posestructuralista al desarrollo, según Gudynas, 196. 199-200.

y las sociales, como la falta de acceso a servicios básicos.<sup>94</sup> Sin duda, se trata de una versión antropocéntrica del desarrollo, que restringe el rol vital de la naturaleza a lo utilitario y, por tanto, alejada de una perspectiva de *sumak kawsay*. Tampoco ataca al origen mismo de los problemas que busca solucionar.

Otras fórmulas planteadas son los desarrollos sustentable y sostenible. Las Naciones Unidas<sup>95</sup> concibe el desarrollo sostenible como aquel que puede satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las de futuras generaciones, a través de una interrelación armoniosa del crecimiento económico sostenible y equitativo, la inclusión social y la protección del medio ambiente, esenciales para el bienestar de las personas y las sociedades; y, de la erradicación de la pobreza, en todas sus formas y dimensiones, así como de la reducción de desigualdades y la mejora de niveles de vida básicos.<sup>96</sup> Del desarrollo sostenible existen versiones de distinta intensidad.

El concepto *desarrollo sustentable* se atribuye a la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, creada por resolución 38/161 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1983, que lo definió como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para atender las suyas.<sup>97</sup> De hecho, la ONU las usa alternativamente. Se trata de versiones próximas al buen vivir, que modulan el desarrollo de raigambre capitalista, razón por la cual no buscan superar el estilo de vida consumista, que incide directamente en el deterioro y agotamiento del medio ambiente.

Para enfrentar los *males comunes* que han supuesto el desarrollo y el subdesarrollo, también se ha vuelto la mirada a la idea del *bien común*, en la que reflexionaron y discurrieron a su tiempo, Aristóteles, Santo Tomás de Aquino, como una idea contraria al bien individual. Belotti explica que, desde el punto de vista antropológico lo *común* es *formar parte de algo*. Lo común implica que los recursos disponibles sean al mismo tiempo de la comunidad y de cada persona que integra ese conglomerado, en una suerte de *titularidad difusa*, en la que esos recursos están a disposición de la comunidad, a través de sus componentes, en tanto que las instituciones están llamadas a defenderlos

---

<sup>94</sup> Amartya Sen, Esther Rabasco, y Luis Toharia, *Desarrollo y libertad* (Barcelona: Planeta, 2000).

<sup>95</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, por sus siglas en inglés. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

<sup>96</sup> Organización de las Naciones Unidas, ONU, “La Agenda para el desarrollo sostenible”, Desarrollo, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, (s. f.), <https://bit.ly/3qBtbva>.

<sup>97</sup> *Ibíd.*

frente a eventuales riesgos y peligros, como custodios de los intereses de esta generación y de las futuras, perdiendo de esta manera sentido el concepto de *propiedad*.<sup>98</sup>

Así, Belotti establece que bien común es “un conjunto de relaciones en las que los individuos formulan y defienden distintas concepciones y visiones del mundo; y solo dentro de estas relaciones él se hace reconocible como tal”. Lo común es también la conciencia del propósito y del objetivo compartidos, que puede materializarse a través de la cooperación y la distribución equitativa.<sup>99</sup> Frente al buen vivir, el bien común tiene la misma debilidad de su enfoque antropocéntrico.

En esta discusión *postdesarrollista* respecto del modelo económico más adecuado para nuestras sociedades, Unceta incluye el buen vivir y el decrecimiento, propiciado por intelectuales y científicos de América Latina y Europa.<sup>100</sup> El decrecimiento resulta ser en términos generales una desescalada administrada del crecimiento y tiene dos versiones principales con sus respectivas variantes. A decir de Unceta: una es crítica, *vaga y ambigua*: aglutinadora de la frustración y los descontentos generados por el *crecimiento* que rechaza; y, aboga por un cambio con sostenibilidad; y, otra, con tesis más concretas, promueve un *decrecimiento sostenible* en el que tanto sostenibilidad como decrecimiento son medulares. Ambas, se sustentan en la insatisfacción con el estilo de vida consumista y acumulador de la sociedad occidental y promueven la austeridad y la atención a las necesidades vitales y espirituales, y coinciden en la necesidad de disminuir el consumo y el mercado, para reducir la utilización de recursos naturales y, por ende, la cantidad de residuos, y paralelamente, reclaman la reducción de horas de trabajo, para alcanzar *mayor eficiencia social y ecológica* y satisfacción personal.<sup>101</sup>

De cara al buen vivir, la debilidad del decrecimiento sostenible es constituir una versión aliviada del mismo desarrollo, sin ser una respuesta integral a los problemas que este genera. El decrecimiento es una ralentización del crecimiento económico, matizado por la evidencia de la crisis del desarrollo. Pero al igual que el capitalismo, al desarrollo se le quiere adjudicar *más vidas que un gato* y sus promotores, con los organismos internacionales a la cabeza, no han dudado en reformularlo:

---

<sup>98</sup> Francesca Belotti, “Entre bien común y buen vivir. Afinidades a distancia”, *Revista de Ciencias Sociales Íconos*, FLACSO, sede Ecuador, enero de 2014, 48-49.

<sup>99</sup> *Ibíd.*, 47-9.

<sup>100</sup> Koldo Unceta, Alberto Acosta, y Esperanza Martínez, *Desarrollo, postcrecimiento y Buen Vivir: debates e interrogantes*, 2014, <http://www.digitaliapublishing.com/a/52457/>, 199.

<sup>101</sup> *Ibíd.*, 207-212.

Hoy en día queda muy claro que una cosa es crecimiento y otra muy distinta, desarrollo. Una economía puede crecer tomando en cuenta alguno de los indicadores frecuentemente usados. Sin embargo, ello puede acontecer con un gran coste social y ecológico. Por eso, en el actual contexto mundial se debe entender por desarrollo aquel proceso que, además de potenciar los recursos de un país o de una región, satisfaga los objetivos de incrementar la economía, elevar la calidad de vida de la población y respetar el equilibrio de los ecosistemas, contribuyendo en la medida de lo posible a reparar los daños ya causados.<sup>102</sup>

Sin duda, es una especie de *mea culpa*. En este contexto, quizá lo más cercano al buen vivir sea la denominada Ecología profunda, inspirada por el filósofo noruego Arne Naess [1973], para quien era necesaria una relación horizontal entre el ser humano y la naturaleza, como un todo interrelacionado. En esa lógica, el ser humano es tan solo parte de una totalidad. Sería interesante establecer las coincidencias y diferencias entre ambos modelos de vida, sin embargo, la limitación de espacio impide emprender en ese objetivo.

## 5. El buen vivir en la Constitución ecuatoriana

Una Asamblea Constituyente reunida en Montecristi, en 2008, tuvo a su cargo la redacción de la nueva Constitución para Ecuador, que debía sintonizar con los procesos sociales previos, las demandas de cambio en el modelo económico inequitativo y dar respuesta a las permanentes crisis políticas que había vivido el país.

Como hemos visto, el buen vivir o *sumak kawsay* es una práctica común entre los pueblos originarios, que no son la mayoría de la población ecuatoriana, lo que no impide que su sabiduría y su filosofía ancestrales puedan servir de referentes para el resto de la población. ¿Cómo pasó y por qué el buen vivir, de ser una *praxis* focalizada se tornó en relato institucional? Debemos mencionar como antecedentes el poder de convocatoria y movilización que tenía a esa fecha un movimiento indígena organizado y respetado, su indiscutible calidad de actor político con agenda propia, así como la influencia de los procesos constituyentes de Venezuela y de Bolivia, aún en curso a esa fecha.

La composición política de dicha Asamblea fue trascendental para introducir al debate constituyente, temas y perspectivas que en otras circunstancias habrían sido ignorados. Sin duda, el liderazgo de Alberto Acosta Espinosa en la Asamblea Constituyente gravitó a favor de la inclusión de la agenda indígena, incluido el *sumak*

---

<sup>102</sup> T. García López, “Bases y retos del pago por servicios ambientales como instrumento de gobernanza ambiental”, en *Gobernanza ambiental: teoría y práctica para la conservación y uso sustentable de los recursos*, ed. Laura Ruelas Mondragón, Ana Travieso Bello, y Odilón Sánchez Sánchez (México, D.F: Plaza y Valdés, 2015), 41-2.

*kawsay*. El debate fue complejo incluso dentro de las propias filas de la bancada de Acosta, conforme lo reveló él mismo en una entrevista:

El debate constituyente no fue fácil. Hay que anotar que no todos los asambleístas coincidían en lo que representaba el buen vivir, incluso muchas personas que apoyaron el buen vivir con su voto no lo entendían. Había gente naturalmente que se oponía al buen vivir porque creía que era un retorno a las cavernas. El buen vivir entonces fue un motivo de interesantes discusiones e incluso de algunos reclamos de ciertas personas que nos pedían definiciones concretas de qué era el buen vivir. Esa discusión, compleja, difícil, a ratos contradictoria, se refleja en las tensiones de la propia Constitución.<sup>103</sup>

De esta manera, Acosta ofrece una explicación que permite advertir eventuales debilidades y fortalezas de la Constitución en relación con el buen vivir, teniendo en cuenta además que se trata de un relato construido a partir o desde muchas voces. Más todavía, considerando que, como destaca Gargarella, en la Constitución ecuatoriana coexisten estructuras del viejo Estado que se pretendió sustituir y las nuevas, incorporadas por la constituyente de 2018, tornándose problemática su aplicación, por el *impacto interseccional* irradiado por esta sobreposición.<sup>104</sup>

La Constitución de 2008, comienza desde su primera página, esto es, desde su Preámbulo *marcando territorio* con una proclama diferente a la incorporada en la Constitución Política de la República de 1998, como se destaca a continuación:

Preámbulo Constitución 1998	Preámbulo Constitución 2008
Inspirado en su historia milenaria, en el recuerdo de sus héroes y en el trabajo de hombres y mujeres que, con su sacrificio, forjaron la patria; fiel a los ideales de libertad, igualdad, justicia, progreso, solidaridad, equidad y paz que han guiado sus pasos desde los albores de la vida republicana, proclama su voluntad de consolidar la unidad de la nación ecuatoriana en el reconocimiento de la diversidad de sus regiones, pueblos, etnias y culturas, invoca la protección de Dios, y en ejercicio de su soberanía, establece en esta Constitución las normas fundamentales que amparan	Nosotras y nosotros, el pueblo soberano del Ecuador RECONOCIENDO nuestras raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos, CELEBRANDO a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia, INVOCANDO el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad, APELANDO a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad, COMO HEREDEROS de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo, Y con un profundo compromiso con el presente y el futuro, Decidimos construir Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el

<sup>103</sup> Blanca Fernández, Liliana Pardo, y Katherine Salamanca, “El buen vivir en Ecuador: ¿marketing político o proyecto en disputa? Un diálogo con Alberto Acosta”, *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, enero de 2014, <https://bit.ly/3AjftRG>.

<sup>104</sup> Roberto Gargarella, “Sobre el “Nuevo constitucionalismo latinoamericano””, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, junio de 2018, 125-6.

<p>los derechos y libertades, organizan el Estado y las instituciones democráticas e impulsan el desarrollo económico y social.<sup>105</sup></p>	<p>buen vivir, el <i>sumak kawsay</i>; Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades;  Un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana –sueño de Bolívar y Alfaro-, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra; y,  En ejercicio de nuestra soberanía, en Ciudad Alfaro, Montecristi, provincia de Manabí, nos damos la presente: Constitución de la República del Ecuador</p>
---	--

Como se puede evidenciar, las diferencias de los discursos son notables, pues la primera, la de 1998, apela al relato propio de un Estado Democrático de Derecho, en el que marchan por separado el desarrollo económico y el social, al estilo de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas “sobre el Medio Humano” de 1972; y, cuyo objetivo se limita a la *unidad en la diversidad*, en tanto que la de 2008, proclama un nuevo tipo de sociedad que apunta a un buen vivir.

Así pues, el buen vivir es un concepto en disputa. No hay una definición única. Quizá por eso, tampoco el constituyente quiso entrar en definiciones que tornarían improbable el consenso para su incorporación en la Constitución, en la medida que cada persona o sector poblacional tiene su propia percepción de los que es buen vivir.

El título II, *Derechos*, incorpora el Capítulo II, *Derechos del buen vivir*, en cuya sección primera, alude al derecho humano al acceso al agua y a una alimentación sana, suficiente y nutritiva; en la sección segunda, el derecho a un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Además, 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 del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

En la sección tercera, reconoce el derecho a la comunicación, información y participación; en la sección cuarta, el derecho de las personas a la identidad cultural, a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural; a la libertad estética y a acceder y difundir sus expresiones culturales; a desarrollar su creatividad y a la protección de los derechos morales y patrimoniales en relación con las producciones científicas, literarias o artísticas propias. De igual manera, al derecho a la recreación, el esparcimiento, a la práctica de deportes y al tiempo libre.

En la sección quinta refrenda el derecho a la educación, *se centrará en el ser humano*[antropocéntrica] y garantizará su desarrollo holístico, con respeto a los derechos

<sup>105</sup> En los albores de la vida republicana las mujeres ni siquiera éramos ciudadanas.

humanos, el medio ambiente y la democracia; será participativa, obligatoria, universal, laica, intercultural, democrática, incluyente, diversa, de calidad y calidez e impulsará la equidad de género; y, constituye un “eje estratégico para el desarrollo nacional” (art. 27).

La sección sexta, aborda al derecho de las personas a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna; al ejercicio del derecho a la ciudad basada en la gestión democrática y en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad. En tanto que la sección séptima consigna el derecho al acceso permanente a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y reproductiva.

Finalmente, la sección octava se refiere al trabajo como un derecho económico “fuente de realización personal y base de la economía” y un deber social, con pleno respeto a su dignidad, con remuneraciones y retribuciones justas y libertad para su selección y aceptación. De igual forma, ratifica el derecho irrenunciable de las personas a la seguridad social, que es un deber y responsabilidad del Estado.

La Constitución diferencia derechos del buen vivir de los *derechos*, lo que resulta incomprensible pues estos últimos también garantizan el buen vivir. Además, parecería que desde la óptica del constituyente el buen vivir se reduce principalmente a los derechos y si bien, en el capítulo noveno, *Responsabilidades*, artículo 83, se incluye 17 deberes y responsabilidades “de las ecuatorianas y los ecuatorianos”, no evidencian organicidad alguna:

2. *Ama killa, ama llulla, ama shwa*. No ser ocioso, no mentir, no robar. (...)
6. Respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible.
7. Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir.

Una vez establecidos los derechos del buen vivir y las responsabilidades que tenemos, la Constitución de la República estructura de forma separada el *Régimen de desarrollo*, en el título VI, y el *Régimen del buen vivir*, en el título VII, lo que evidentemente resulta un contrasentido si se tiene en cuenta que el buen vivir es una alternativa al desarrollo. Que el régimen de desarrollo y régimen del buen vivir caminen por sendas separadas revela una inadecuada comprensión del buen vivir o un discurso constitucional disperso.

Así, dentro del *Régimen de desarrollo*, la Constitución incluye los siguientes capítulos: planificación participativa para el desarrollo, soberanía alimentaria, soberanía

económica, política fiscal, endeudamiento público, presupuesto general del Estado, régimen tributario, política monetaria, cambiaria, crediticia y financiera, política comercial, sistema financiero, sectores estratégicos, servicios y empresas públicas, trabajo y producción, tipos de propiedad, formas de trabajo y su retribución, democratización de los factores de producción, intercambios económicos y comercio justo; y, ahorro e inversión.

En tanto que, dentro del *Régimen del buen vivir*, constan los capítulos: inclusión y equidad, educación, salud, seguridad social, hábitat y vivienda, cultura, cultura física y tiempo libre, comunicación social, ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, gestión del riesgo, población y movilidad humana, seguridad humana, transporte; biodiversidad y recursos naturales, patrimonio natural y ecosistemas, suelo, agua, biósfera, ecología urbana y energías alternativas. El denominado *Régimen del buen vivir* no es otra cosa que un desarrollo de los derechos del buen vivir, establecidos en el título II.

Específicamente en el *Régimen de desarrollo*, en el capítulo primero, *Principios generales*, establece los objetivos del desarrollo:

Art. 275.- El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*.

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

El buen vivir requerirá 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.

En efecto, el buen vivir demanda la articulación de los sistemas económicos, políticos, socio culturales y ambientales, pero la pregunta es: ¿en la Constitución se encuentran articulados estos sistemas? Las pistas que nos va ofreciendo a lo largo de su contenido y en su estructura, no sugieren la existencia de esa articulación pues también los derechos de la naturaleza son tratados como *mundo aparte*.

La primera pista la da el artículo 3, en su número 5, al consignar los deberes primordiales del Estado: “Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir”. Sugiere la Constitución que, a través de la planificación del

desarrollo nacional, de la erradicación de la pobreza, de la promoción del desarrollo sustentable y de la redistribución equitativa de los recursos y de la riqueza se alcanzará el buen vivir y no necesariamente es así, porque el buen vivir no pasa solo por lo económico, sino que tiene una dimensión holística. Pero ¿cómo Ecuador alcanzaría el desarrollo sustentable y la redistribución de la riqueza y de los recursos? El artículo 277 nos ofrece los siguientes insumos:

Art. 277.-Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado:

1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza.
2. Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo.
3. Generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento.
4. Producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos.
5. Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley.
6. Promover e impulsar la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales y en general las actividades de la iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada.

Quizá los únicos deberes que estarían conectados directamente con la articulación de políticas estatales pertinentes y específicas son, el 1: “Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza”; y, el 6, en su parte final: “Promover las actividades de la iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada”, que sí es una herramienta del buen vivir, aunque insuficiente por sí sola.

La Constitución también incluye el aporte de la sociedad, que se reduce a:

Art. 278.- Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde:

1. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.
2. Producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental.

Sin una verdadera y efectiva participación social encaminada a encontrar el consenso no se puede construir el buen vivir. Enrique Dussel al referirse a la participación popular distingue a la praxis del pueblo *en-sí*, como una muchedumbre pasiva, de la participación consciente, la del pueblo *para sí*, que es la acción con la “conciencia de ser pueblo”, esto es, desde la memoria histórico-popular para una política transformadora a

través del consenso.<sup>106</sup> En efecto, el consenso es un elemento sustancial del buen vivir, como nos muestran muchos de nuestros pueblos originarios.

Más allá de proclamar en su artículo 95 que ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán “de manera protagónica en la toma de decisión, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado”, los mecanismos de participación no propician el logro de ese objetivo y antes que encaminarse a una construcción social horizontal de activa participación colectiva tenemos una estructura vertical de factura estatal, que antagoniza con ese propósito. La segunda tarea consignada en la Constitución no nos permitirá alcanzar el buen vivir, pero nos acercará a él: producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental. Téngase en cuenta, en todo caso que ambos factores también podrían constar en una Constitución para un Estado de bienestar.

Dentro del régimen de desarrollo se ha incluido también el capítulo relativo a la “Soberanía económica”.

Art. 283.- El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

Si bien, los modelos económicos alternativos para un buen vivir pueden ser *diversos y plurales*, la Economía social y solidaria, como hemos señalado previamente, tiene raigambre ancestral en Ecuador bajo la figura de economía comunitaria, permeada por la solidaridad, reciprocidad, autogobierno, autosuficiencia y territorialización, pero en una primera etapa deberá seguir coexistiendo con el modelo económico colonial.<sup>107</sup> Ello se debe principalmente a las lógicas del capitalismo y de la globalización profundamente arraigadas en las relaciones económicas y sociales.

---

<sup>106</sup> Enrique Dussel, “Cinco tesis sobre el ‘populismo’,” (México: UAM-Iztapalapa, 2007), <https://bit.ly/3hJMqQa>, 8-9.

<sup>107</sup> Unai Villalva-Eguiluz y Juan Carlos Pérez-de-Mendiguren, “La economía social y solidaria como vía para el buen vivir”, *Revista iberoamericana de estudios de desarrollo = Iberoamerican journal of development studies* 8, n° 1 (2019): 106–36, doi:10.26754/ojs\_ried/ijds.338, 128, 130-1.

En todo caso, con sus debilidades y fortalezas, ¿es la Constitución que tenemos y es una representación de nuestra diversidad! Como reflexionan Laval y Dardot.<sup>108</sup> “El momento instituyente da fe de una capacidad humana específica que consiste en crear a partir de nada una significación radicalmente original”. Nada más radicalmente original [y complejo] que esa construcción del buen vivir, proclamada por la Constituyente, en términos de pluriversalidad. Pero ¿de qué manera los gestores de la actividad del Estado formularon sus planes y emprendieron sus ejecutorias para la consecución de ese proyecto social que establece la Constitución de la República? El primer *Plan del buen vivir*, para el cuatrienio 2009 - 2013 estuvo llamada a ser esa herramienta.<sup>109</sup> Desde el principio, el plan sienta dudas de que su objetivo sea la consecución del buen vivir pues enfatiza en políticas para la *materialización y radicalización* de la *revolución ciudadana*, compuestas por varios *ejes revolucionarios* que resultan ser un discurso crítico de las relaciones socio económicas imperantes, comunes a cualquier proyecto de carácter reformista. Señala que el buen vivir se construye *continuamente desde reivindicaciones* que superen el economicismo, para establecer un paradigma “cuyo fin no sea los procesos de acumulación material, mecanicista e interminable de bienes, sino que promueva un estrategia económica incluyente, sostenible y democrática”.<sup>110</sup> En ello insiste más adelante la misma agenda cuatrienal, al aludir a un nuevo *modo de acumulación y redistribución* para el buen vivir, en tanto que, en orden a la ejecución y financiamiento de dicho plan, en el número 3 del Plan Nacional del Buen Vivir, política 1.5, las estrategias diseñadas fueron:

Asegurar la (re)distribución solidaria y equitativa de la riqueza.

- a. Ampliar la base de contribuyentes, con énfasis en la recaudación de tributos no regresivos fundamentados en el principio de justicia distributiva.
- b. Fortalecer la cultura tributaria del país, a través de la difusión del uso de los recursos recaudados en inversión pública.
- c. Aplicar y fortalecer mecanismos de control y penalización severa al contrabando y la evasión tributaria, particularmente de las personas naturales y jurídicas generadoras de grandes ingresos y utilidades.
- d. Generar mecanismos no tributarios de (re)distribución que sean aplicados de forma diferenciada según los ingresos y niveles de consumo de bienes y servicios.
- e. Promover incentivos monetarios y no monetarios para las iniciativas productivas y comerciales que impulsen la (re)distribución solidaria y equitativa de la riqueza.

---

<sup>108</sup> Christian Laval y Pierre Dardot, *Común: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI* (Barcelona: Editorial Gedisa, 2015), 478.

<sup>109</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, “Plan nacional para el buen vivir 2009-2013 versión resumida” (SENPLADES, 2009), <https://bit.ly/3hM1YBY>.

<sup>110</sup> *Ibíd.*, 6.

- f. Generar mecanismos públicos de control que aseguren el pago oportuno y justo de salarios y utilidades a los trabajadores y trabajadoras.
- g. Fortalecer y ampliar las formas de propiedad pública, cooperativa, asociativa y comunitaria, como medio para democratizar el acceso a las riquezas y a su generación.<sup>111</sup>

De cara al buen vivir, el primer problema que tuvo este proyecto político es auto identificarse como ciudadano. Si bien, la Constitución vigente, en su artículo 6, también reconoce a todas las ecuatorianas y los ecuatorianos la calidad de ciudadanas y ciudadanos, no es menos cierto que la ciudadanía es un constructo social históricamente excluyente, que plasma las relaciones del Estado con sujetos de derechos y obligaciones. La ciudadanía apela al concepto de individuo que vive en sociedad, en tanto que el buen vivir se sustenta en lo comunitario y en el reconocimiento del otro: la naturaleza, cualquier ser o su semejante. El ciudadano, en la sociedad se proyecta mientras que, en la comunidad, el ser humano se realiza, coopera y construye. A ello se suma que el concepto de *ciudadano* o *ciudadana* alude a quienes habitan en la ciudad, dejando de lado a los pobladores de las zonas rurales.

De otra parte, el aludido plan enfatiza en lo público, como un espacio a recuperar. En el buen vivir predomina lo comunitario. En suma, la mayor parte de las políticas públicas planificadas e implementadas se insertan en el contexto de un desarrollo humano: hospitales, carreteras, escuelas, que, si bien podría ser considerado parte del buen vivir, no lo asegura.

En el aspecto económico, la preconizada economía popular y solidaria no ha tenido el empuje necesario para convertirse en el motor principal de la economía ecuatoriana. En general, hubo atención a necesidades básicas de la población dentro de un paradigma de desarrollo humano, que si bien es válido no equivale al buen vivir.

## **6. Fundamentación y configuración de una sociedad del buen vivir para Ecuador en el siglo XXI**

Los enunciados constitucionales indudablemente nos ponen frente a un buen vivir distinto al de la cosmovisión de nuestros pueblos originarios. Sin embargo, como advierte Crespo, la inclusión de conceptos como buen vivir, *Pacha Mama*, entre otros, son muy importantes para comenzar a construir una sociedad diversa, incluyente, equitativa y en

---

<sup>111</sup> *Ibíd.*, 54-55.

definitiva una sociedad alternativa al mundo contemporáneo globalizado.<sup>112</sup> Se trata de un *buen vivir mestizo post capitalista*,<sup>113</sup> que tiende puentes entre el buen vivir de nuestros pueblos originarios y un modo de vida urbano y capitalista, en un ejercicio de *transmodernidad*.<sup>114</sup> Es una versión ligera de buen vivir pero no por ello, ese buen vivir puede prescindir o renunciar a aquellos elementos y aspectos que lo caracterizan, identifican y particularizan.

La base estructural del buen vivir es la relación de respeto, armonía, equilibrio y cuidado, con y entre todos los seres de la naturaleza, en igualdad de importancia como premisa para asegurar la vida, principio fundamental de la existencia, a través de la alimentación y la salud. El cuidado va más allá del respeto, de la armonía y del equilibrio: es la protección de la fuente y de las formas de vida, cuidado que se debe proyectar en todas las relaciones de los seres humanos: con los otros seres de la naturaleza, con la comunidad, con la familia y personal.

En consecuencia, el concepto de cuidado es más activo y participativo que el de armonía y equilibrio. La armonía es la eliminación de toda forma de disputa, de confrontación, de perjuicio, de malignidad y de igual manera se expresa en todos los escenarios de la vida y con relación a todos los seres del universo, que cumplen un rol fundamental para la existencia. El respeto es la conciencia de la otredad: humana o de la naturaleza; y, de sus derechos, el principal, el de existir. El equilibrio alude a la justicia de las relaciones, del derecho a iguales oportunidades de vida, igual posibilidad de acceso a los bienes que permiten la vida; a la austeridad y a la reciprocidad. A su vez, la acumulación es la negación del derecho de los demás seres. Por tanto, en el buen vivir es ese *ayni* que en la cosmovisión indígena integra a la justicia, la igualdad y la reciprocidad: el dar.

---

<sup>112</sup> Juan Manuel Crespo, “Sistematización conceptual del Buen vivir” (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2018), <http://hdl.handle.net/10644/6086>, 24.

<sup>113</sup> *Ibíd.*, 25.

<sup>114</sup> Enrique Dussel, “Buen vivir”, *YouTube*, 31 de mayo de 2018, <https://bit.ly/3zeEFr7>.



## Capítulo segundo

### Política y régimen tributarios en el Ecuador y sistema de protección de la naturaleza

Una vez consignadas las diferentes nociones de buen vivir y establecidas sus principales características y profundidad filosófica, corresponde analizar cuáles son la política y el régimen tributarios que se ha propuesto llevar adelante el Ecuador a partir del enunciado constitucional. De esta manera, se podrá abordar las oportunidades y limitaciones que tiene el buen vivir como proyecto de sociedad, desde el lado de la política tributaria.

#### 1. La política tributaria: definición y objetivos

Se debe tener en cuenta que, entre las fuentes de financiamiento del Estado para atender los servicios públicos, las necesidades de la colectividad y, en suma, el proyecto social, están los ingresos tributarios de carácter ordinario. Pero esa no es la única finalidad de este tipo de ingresos. A través de la política tributaria se le pueden asignar y, de hecho, se le asignan otras funciones, incluso de naturaleza ética, para el cumplimiento de la política fiscal del Estado. Así, se hace efectiva una proyección extrafiscal del tributo como herramienta estratégica para la consecución del buen vivir, en el marco de la concreción de un objetivo de política pública en este ámbito.<sup>115</sup>

La política fiscal como parte de la política económica de un Estado, está constituida por un conjunto de estrategias y herramientas encaminadas, de una parte, a la obtención de recursos económicos necesarios para su funcionamiento y para la atención de los servicios públicos y de las prestaciones que demanda su proyecto social; y, de otro, para redistribuir la riqueza, incidir en el aparato productivo y sus relaciones; así como para modular el comportamiento económico y social de sus habitantes.

Como herramienta de la política económica, la política fiscal tiene una doble dimensión que se expresa, de una parte, en los impuestos creados o regulados conforme

---

<sup>115</sup> Si bien es cierto que no existe acuerdo sobre lo que debe entenderse por “política pública”, se la define comúnmente como la “acción por parte del Estado dirigida a cumplir ciertos objetivos”, que puede traducirse también en omisión, cuando el Estado decide no intervenir para solucionar un determinado problema. Ver José Luis Méndez Martínez, *Análisis de políticas públicas: teoría y casos* (México: El Colegio de México, 2015), 67 y ss.

la política tributaria; y, de otra, la política presupuestaria, que incluye el gasto y el uso de los recursos públicos. La política tributaria es quizá la principal herramienta de la política fiscal, en orden al cumplimiento de estos objetivos, sobre la base del sistema normativo.

En el Ecuador, la Constitución, en su artículo 300, inciso segundo, señala: “La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables”. Cabría preguntarse, sin embargo, si estos fines de carácter de extrafiscal de la política tributaria son suficientes para la construcción de la sociedad del buen vivir o si han sido infravalorados como herramientas de política pública.

Como ponen de manifiesto Ruiz de Castilla Ponce de León y Robles, las problemáticas del Estado y la sociedad constituyen un puente para aproximar la política fiscal y el derecho, en la búsqueda de “cierto nivel de correspondencia entre los planteamientos de la política fiscal y el derecho constitucional”.<sup>116</sup>

## **2. Fundamentación del régimen tributario desde la esfera constitucional: los principios tributarios en la Constitución de la República del Ecuador**

En la misma línea que otros tributaristas, Villegas es renuente a referirse a los tributos como un *sistema*, porque lleva implícita la noción de coherencia y armonía de un todo, teniendo en cuenta que es una materia sujeta a múltiples y permanentes contingencias, por lo que, en su criterio, se trataría más bien de un ideal que se persigue. En efecto, a diferencia de otras normas como las civiles, las tributarias se caracterizan “por su multiplicidad, variabilidad e inestabilidad”, es decir, por su contenido temporal.<sup>117</sup> Es así como, para referirse al conjunto de tributos, se apela al concepto de *régimen tributario*, como aquellos principios y normas que disciplinan la materia impositiva, tanto para la creación del tributo como para su recaudación y administración. Los principios tributarios son a su vez, el conjunto de valores éticos que han de guiar la actividad del Estado en este contexto.

El artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador, en su primer inciso establece los principios que orientan el régimen tributario: generalidad, progresividad,

---

<sup>116</sup> Francisco Ruiz de Castilla Ponce de León y Carmen Robles Moreno, “Constitucionalización de la definición del tributo”, *Revista Derecho PUCP* 71 (noviembre de 2013): 267.

<sup>117</sup> Héctor B. Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, 10.a. ed. (Buenos Aires: Astrea, 2016), 539, <https://bit.ly/2TR08Ij>.

eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria.

En retrospectiva, la Constitución Política del Ecuador, de 1998, en su capítulo 3: *Del régimen tributario*, consignaba:

Artículo 256.- El régimen tributario se regulará por los principios básicos de igualdad, proporcionalidad y generalidad. Los tributos, además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios, servirán como instrumento de política económica general. Las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional. Procurarán una justa distribución de las rentas y de la riqueza entre todos los habitantes del país.

Con base en esta correlación, puede señalarse que el único principio que se mantuvo en la actual Constitución es el de generalidad, en tanto que el de proporcionalidad fue sustituido por el principio de progresividad, y el de igualdad, reemplazado por el de equidad, sumándose a estos, los de eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad y transparencia y suficiencia recaudatoria. En este orden de ideas, cabe establecer si los cambios introducidos en materia de principios tributarios buscan caracterizar una sociedad del buen vivir lo que exige pasar revista a cada uno de estos postulados.

La generalidad, no es un principio absoluto; debe ser aplicado en interrelación con el principio de equidad. Así, no es equitativo [y sería un despropósito] pretender que todas las personas tributen. El principio de generalidad apunta a la tributación de todas aquellas personas cuya condición socioeconómica les permita primeramente satisfacer de manera adecuada las necesidades básicas, familiares y personales y solo después aportar a la satisfacción de las necesidades públicas, en la medida que acredite fehacientemente esa capacidad. De allí que lesiona la justicia tributaria el impuesto al valor agregado *plano* o de carácter general.

Sin duda, los principios de igualdad y proporcionalidad responden a un modelo económico de Estado de Derecho. Igualdad no es lo mismo que equidad. La igualdad, como ya lo ha explicado la doctrina, alude a un tratamiento similar que no necesariamente conlleva una noción de justicia, en tanto que la equidad atiende y considera las circunstancias específicas de las personas, de manera que solo en las mismas condiciones sean tratadas de igual forma, para alcanzar un resultado más justo.

Entre proporcionalidad y progresividad hay diferencias que la doctrina se ha encargado de precisar. Así, la progresividad se caracteriza porque a medida que aumenta

la riqueza, aumenta el porcentaje del tributo [tarifas progresivas], de manera que, a menor base imponible, menor tarifa; a mayor base imponible, mayor tarifa, para alcanzar mejores índices de justicia tributaria, mientras que, la proporcionalidad apela a un pago en proporción a los haberes, los que están sujetos a imposición a través de una tarifa fija, guardando relación con el principio de igualdad, de allí que también se justifica esta innovación constitucional fruto del desarrollo de la dogmática tributaria.<sup>118</sup>

La progresividad y la equidad configuran implícitamente un principio tributario, señalado por la doctrina, aunque no consta en el catálogo de la Constitución ecuatoriana: el de capacidad contributiva, que, como lo dijo a su tiempo Micheli, puede variar según las opciones políticas, económicas y sociales del Estado y sus fines.<sup>119</sup> La Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, ya lo consignaba:

Artículo 13

Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración, resulta indispensable una contribución común, la cual debe repartirse equitativamente entre los ciudadanos, de acuerdo con sus capacidades.

Se trata de una sencilla definición de capacidad contributiva. Vale señalar que en Colombia tampoco forma parte del catálogo de principios. Quizá otra de las razones para que la Constituyente no haya apelado a dicho postulado, sea la de mantener coherencia y lógica en el régimen tributario, pues, a renglón seguido, en el mismo artículo 300, se establecen los fines de la política tributaria: la redistribución, el estímulo al empleo, la producción de bienes y servicios y la promoción de conductas ecológicas, sociales y económicas responsables, que en su conjunto exponen fines extrafiscales.

La concreción de estos principios no deja de ser problemática. El principio de irretroactividad de la norma tributaria es más bien una garantía que guarda relación con la seguridad jurídica, por la cual, los tributos y sus obligaciones accesorias y formales no serán exigibles sino después de expedida la ley, con arreglo a los plazos previstos para su entrada en vigor y al sistema jurídico en general. Los otros conceptos que han sido incorporados en el enunciado constitucional, a título de principios: eficiencia, simplicidad

---

<sup>118</sup> Fernando Pérez Royo, *Derecho financiero y tributario: parte general*, 16ª ed. (Madrid: Aranzadi, 2006), 72.

<sup>119</sup> Gian Antonio Michelli, “Los conceptos fundamentales del Derecho Tributario (síntesis comparatística)”, *Revista de Ciencias jurídicas, San José, Costa Rica* 24 (1974), <https://bit.ly/3KBE2ya>, 43-44.

administrativa, transparencia y suficiencia recaudatoria tienen carácter formal, a diferencia de los anteriores que son de carácter sustancial.

De hecho, la suficiencia recaudatoria resulta ser más bien una aspiración de los Estados contemporáneos, sujetos a una serie de contingencias de índole económica, social y hasta sanitaria. Conlleva que los Estados satisfarán sus requerimientos financieros y económicos a través de una optimización de la recaudación tributaria, en la medida en que corresponda.

La transparencia es un principio importante, que se instrumenta por doble vía. De un lado, lleva implícita la corrección de la Administración Tributaria, expresada como una oficina abierta, esto es, dispuesta a justificar sus actos o a corregir sus errores de manera expedita; y de otro, la buena fe de la parte contribuyente, en la presentación de la información requerida por la Administración Tributaria, sea personal, familiar o societaria, y en el pago de sus obligaciones tributarias. La transparencia tributaria más que un principio constitucional, es actualmente, una exigencia del mundo interdependiente y globalizado, que los países han aceptado y asumido, a instancia de la comunidad internacional, para evitar el aislamiento del mundo e incluso sanciones económicas. Por lo mismo, responde a estándares fijados en ese contexto. En términos generales, la transparencia fiscal implica que las actividades y las finanzas de las personas son susceptibles de ser analizadas y revisadas a lo interno y por cualquier contribuyente.<sup>120</sup>

La eficiencia tributaria, tiene dos connotaciones, una restringida, que enfatiza en lo administrativo, según la cual, la recaudación del tributo no ha de significarle al Estado erogaciones más altas o equivalente a las que pretende percibir y, que, en todo caso, su recaudación no ha de ser demasiado onerosa para el fisco; en suma, que debe haber un equilibrio razonable entre lo que se pretende recaudar y lo que se gasta para obtener dicha recaudación. La otra, más amplia, que atiende a los efectos de la imposición y por la cual, la eficiencia tributaria está dada por el bienestar general que alcanza una sociedad a través de los impuestos.

De la mano de este principio va el de simplicidad administrativa. El tributo o la obligación que se le impone a la parte contribuyente debe ser fácil de asumir, sencilla de

---

<sup>120</sup> La Convención Sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal fue suscrita por Ecuador y surte efectos en Ecuador a partir de su publicación en el Registro Oficial n° 123 el 17 de enero de 2020 e incluye el intercambio de información, a través de auditorías fiscales simultáneas y la participación en auditorías en el extranjero.

satisfacer y para el efecto, la Administración Tributaria debe proveerle de mecanismos electrónicos accesibles y, en suma, descomplicar su cumplimiento sin necesidad de intermediarios. Esto conlleva adicionalmente una intensa difusión de las obligaciones, con la finalidad de evitar su incumplimiento, así como de los beneficios tributarios a los que se puede acceder, sobre todo para los sectores de la población más alejados, o sin el acceso suficiente a medios de comunicación. Simplicidad es en buena medida accesibilidad.

En una dimensión más de orden formal, la Constitución incluye implícitamente y por separado dos principios adicionales que son los de reserva de ley y de legalidad:

Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

El principio de reserva de ley es una concreción del principio universal *nullum tributum sine lege* [no hay tributo sin ley], de antigua data. Dicho de otra manera, solo una ley puede establecer un tributo. Por ley, se alude a aquella que ha sido expedida con observancia al conjunto de solemnidades y requisitos formales previstos para el efecto en el sistema jurídico; que goza de validez formal.

Y en materia tributaria, la Constitución, ha previsto en el mismo artículo una solemnidad específica adicional referida al monopolio del presidente de la República, en la iniciativa para la presentación de proyectos de ley sobre impuestos. Aunque, el enunciado señala a la Función Ejecutiva, el artículo 147 de la misma Carta Fundamental, en su número 11 determina como atribución y deber de quien ejerce la presidencia de la República, participar con iniciativa legislativa en la formación de las leyes, mandato que se encuentra plenamente justificado en la medida en que, al conducir la política económica, es el funcionario que conoce la marcha económica y financiera del país. Esta potestad es reafirmada en el artículo 135 de la propia Norma Fundamental, que indica: “Solo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país”. [sic]

En consecuencia, el proceso para la creación de impuestos demanda la participación de dos funciones del Estado: la Ejecutiva y la Legislativa, como una garantía a favor del ciudadano y una prevención de la arbitrariedad.

El principio de legalidad, al decir de Pérez Royo, “aparece como de bóveda del edificio de fuentes del Derecho en este ámbito”.<sup>121</sup> Por esa misma razón es un principio de jerarquía constitucional. Concretamente, el principio de legalidad busca asegurar que la Función Ejecutiva en general y de la Administración Tributaria, en particular, en el cumplimiento de sus atribuciones, adecuen y restrinjan sus actuaciones a la ley tributaria, como, por ejemplo, la facultad reglamentaria.

Además, a través de este principio se propende a que la creación de tributos se sujete y someta a la Constitución y a la ley, incluidos los órganos seccionales, autorizados por la Constitución ecuatoriana a crear tasas y contribuciones especiales, al señalar que: “Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la Ley”. Dada la inviabilidad de que el órgano legislativo produzca todas las normas llamadas a regular aspectos tributarios locales, se les confiere a estos gobiernos dicha potestad, acorde con el propósito de fortalecer el proceso de descentralización de competencias, en el entendido que habrán de regir sus actuaciones a los principios y normas que regulan la expedición de este tipo de tributos, y que, adicionalmente, observen los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad [art. 270 de la Constitución de la República]. Obsérvese en esta línea, que justamente a partir del reconocimiento constitucional de que las tasas y contribuciones especiales pueden obrar por norma distinta a la ley observando en todo caso el mandato de la legalidad, como bien lo detalla la segunda parte del artículo 301 de la Carta Fundamental, se está produciendo una delegación expresa a los gobiernos seccionales en esta materia.

A más de los principios indicados existen otros fundamentos constitucionales que atraviesan el andamiaje jurídico ecuatoriano como el principio de impugnabilidad de los actos administrativos, entre ellos, los de la administración tributaria [art. 173 de la Constitución], por el cual los actos emanados de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, en sede administrativa y ante los órganos pertinentes de la Función Judicial; el mismo que se inserta dentro del principio de interdicción de la arbitrariedad que gobierna los actos públicos y el quehacer estatal en general y, de igual manera, el principio del debido proceso administrativo y judicial, que, como garantía básica, obliga a toda autoridad administrativa al cumplimiento de las normas y los derechos de las personas [art. 76.1].

---

<sup>121</sup> Fernando Pérez Royo, *Derecho financiero y tributario*, 75.

### 3. Los impuestos directos y progresivo

En este punto conviene primeramente precisar ¿Qué gravar con impuestos? o, dicho de otra manera: ¿cómo diseñar la composición de los ingresos tributarios? La respuesta tendrá un sustrato político e ideológico innegable porque es el fiel reflejo de un proyecto social. Al respecto, el maestro Villegas señala que los tributos son “el resultado de las instituciones jurídicas y políticas de un país, de su estructura social, de la magnitud de sus recursos, de la forma de distribución de sus ingresos, de su sistema económico, etc.”<sup>122</sup>

Seguidamente, ¿Qué hechos pueden ser fuente o dar lugar al pago de tributos? La historia da cuenta que Enrique VIII de Inglaterra [1500] dispuso un gravamen al uso de la barba, por considerarlo símbolo de opulencia. De igual forma, lo hizo Pedro I de Rusia, pero con la finalidad de desestimular esa costumbre masculina.<sup>123</sup> Generalmente, se consideran como materias imposables la renta, el patrimonio y el consumo. “Gravar la renta o el patrimonio, o simplemente la riqueza del contribuyente es fin primario y fundamental; fin también necesario en los tributos inspirados en el principio de capacidad contributiva”, decía Ferreiro Lapatza.<sup>124</sup> Sin embargo, a las expresiones de riqueza se han ido incorporando otras encaminadas, por ejemplo, al cuidado del medio ambiente o a la promoción de objetivos de política social o de política económica. Es decir, ya no se piensa exclusivamente en la capacidad contributiva y en la manifestación de riqueza como fuente del tributo, tal como lo ha concebido la doctrina tributaria ortodoxa, sino que, atendiendo políticas económicas u otras, el objeto del tributo se centra en otro tipo de consideraciones. Por tanto, el impuesto actualmente no tiene solo fines recaudatorios sino también otros, encaminados al cumplimiento, como puede ser de políticas económicas del Estado.

La Constitución, en la parte final de los mismos artículo e inciso, se decanta por una priorización de los impuestos directos y progresivos. Se asume tácitamente que estos impuestos son los que permiten concretar los principios tributarios previamente consignados, aunque no necesariamente sea así.

---

<sup>122</sup> Villegas, *Curso de Finanzas*, 539.

<sup>123</sup> BBC News Mundo, “6 de los impuestos más insólitos de la historia”, *Sección internacional*, 29 de junio de 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-48780285>.

<sup>124</sup> José Juan Ferreiro Lapatza, “El objeto del tributo”, en *La derrota del derecho y otros estudios, comentados, del Prof. José Juan Ferreiro Lapatza: libro homenaje*, 2012<sup>a</sup> ed. (Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, s.f.), 179.

Al aludir a impuestos directos y progresivos, se acoge implícitamente dos tipos de clasificación de impuestos señalados por la doctrina, entre varias que existen: aquella que los distingue entre directos e indirectos; y otra que los clasifica en proporcionales y progresivos.<sup>125</sup> Esta última se basa en la diferencia entre proporcionalidad y progresividad tributaria que anteriormente quedó establecida, por lo cual no es necesario insistir en el tema.

La división entre impuestos directos e indirectos, aunque es la más aceptada, resulta algo compleja, porque la denominación *directos* e *indirectos*, se adopta en función de variadas consideraciones. Así, conforme el criterio de traslación, son directos aquellos cuyo pago no es susceptible de ser trasladado a una tercera persona; en tanto que son indirectos aquellos que sí son trasladables, es decir, atiende a la incidencia o la repercusión económica de la imposición. También se los concibe en función del tipo de riqueza gravada; según esta, son directos aquellos impuestos que gravan la riqueza por sí misma e indirectos que gravan la manifestación de esta riqueza, evidenciada a través de su utilización. A partir de esta perspectiva se analiza además la incidencia distributiva del impuesto y su idoneidad para alcanzar la redistribución del ingreso.

Para la configuración del tributo, Villegas propone atender las formas de exteriorizar el patrimonio económico, que puede ser *inmediata*, cuando objetivamente se pueda evidenciar un determinado nivel de riqueza y cita para el efecto el patrimonio, los ingresos periódicos o rentas y los incrementos patrimoniales, que pueden ser indicadores de capacidad contributiva, sin que sea relevante su traslación y son denominados impuestos directos. Si la exteriorización es mediata, es decir, de las circunstancias objetivas, tan solo se puede establecer un *mero indicio* de nivel de riqueza o capacidad contributiva, como la adquisición o consumo de bienes y servicios, la producción o venta de bienes, el suministro de servicios, entre otros, de carácter *presuncional*, en cuyo caso, estamos frente a impuestos indirectos.<sup>126</sup>

Creemos que en el enunciado constitucional es irrelevante el criterio de traslación del impuesto y que el propósito del mismo es que los poderes del Estado involucrados en la creación del tributo, en una suerte de prelación, desplacen el gravamen indirecto por el de carácter directo y de esta manera, no opten por el gravamen más fácil y simple para la obtención de ingresos tributarios, que revela meras presunciones y por lo general, tiene el carácter de *plano*, es decir, se satisface sobre la base de tarifa única, antes que por los

---

<sup>125</sup> Villegas, *Curso de Finanzas*, 126-8.

<sup>126</sup> *Ibíd.*, 127-8.

que más objetivamente patentizan capacidad contributiva, como indica el mismo Villegas.

Esta clasificación de impuestos directos e indirectos atiende al modelo europeo. Los países de la Unión Europea se financian principalmente con el pago de impuestos directos, salvo el impuesto al patrimonio que está en franca retirada, en tanto que los países de América Latina lo hacen sobre la base de los impuestos indirectos y quizá por ello se justifique la precisión constitucional. Es que, con una estructura eficiente, los impuestos directos son fáciles de catastrar, de localizar y de recaudar; su fortaleza radica en el esfuerzo propio de la administración tributaria. A su vez, los impuestos indirectos se sustentan en la actividad de terceras personas.

Enfatizando en esta diferenciación, corresponde indicar que los impuestos directos pueden ser, personales, los que se establecen teniendo en cuenta determinadas condiciones de las personas; y reales, aquellos que no atienden a circunstancias personales, sino que recaen sobre un bien.

Así, son impuestos directos de carácter personal, los que gravan la renta obtenida por las personas, los rendimientos al ahorro, a las sucesiones, por ejemplo, y son impuestos directos reales los que gravan el patrimonio, los bienes inmuebles. Los impuestos indirectos son los que inciden en actividades propias del circuito económico y se manifiestan a través del consumo y de determinados actos. En el caso del consumo, se trata, principalmente, del impuesto al valor agregado.

#### **4. Impuestos ortodoxos y heterodoxos**

Junto a la anterior clasificación, se desarrolla otra, que distingue los impuestos ortodoxos o clásicos, que tienen por finalidad gravar las manifestaciones de riqueza y el consumo, en general, es decir, que incluye a los impuestos directos e indirectos, de los impuestos heterodoxos.

Los impuestos heterodoxos son gravámenes no convencionales que pueden tener fines fiscales y extrafiscales. Los heterodoxos de fines fiscales son aquellos que utilizan la estructura de la economía formal para gravar determinados hechos que no necesariamente implican una manifestación de riqueza, sino que tienen fines recaudatorios, como, por ejemplo, operaciones bancarias o financieras, la salida de divisas, el uso de plataformas digitales y los regímenes simplificados para afrontar la informalidad fiscal.

Los impuestos heterodoxos de fines extrafiscales tienen una lógica distinta; no están motivados por fines recaudatorios únicamente; incluso pueden no tener interés fiscal, sino que están llamados a desestimular determinados hábitos, prácticas o sectores de la economía y responden a las nuevas realidades sociales y económicas.

En estos casos se alude a sistemas o regímenes tributarios heterodoxos. Se advirtió previamente que la Constitución alude implícitamente a fines extrafiscales desde el mismo momento en que proclama como objetivo de la política tributaria “la redistribución” refiriéndose seguramente a la riqueza y a los ingresos pues, aunque no lo dice la Constitución en esta parte, sí lo hace, en su artículo 285, al definir los objetivos específicos de la política fiscal, en su número 2: “La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios”. Como lo explica Ferreiro Lapatza, al crear un impuesto, el legislador persigue varios fines como, por ejemplo, evitar los gastos suntuarios, gravándolos con mayor carga impositiva, o tener fines sociales o psicológicos, o perseguir mayor igualdad.<sup>127</sup>

Villegas, de su parte, señala que la finalidad del tributo no es únicamente fiscal; puede tener también fines extrafiscales, “o sea, ajenos a la obtención de ingresos”.<sup>128</sup> Pero considera que el objetivo extrafiscal es adicional. Por ello no duda en afirmar que: “La extrafiscalidad no puede constituir la esencia jurídica de la institución del tributo, sino la utilización para objetivos económico-sociales de una herramienta de intervencionismo”.<sup>129</sup>

Yacolca explica que, mientras la función fiscal del tributo está encaminada a proveer los servicios públicos a los ciudadanos para asegurarles un mejor nivel de vida, a través de un aumento de los ingresos, la función extrafiscal busca incentivar comportamientos, corregir las externalidades negativas [Pigou] y al mismo tiempo incentivar aquellas positivas, en orden a mejorar su calidad de vida.<sup>130</sup>

Acorde con los propósitos de la investigación se pondera el estudio de los tributos de finalidad extrafiscal, y particularmente los de carácter ambiental por obrar con mayores agregados hacia la preservación del entorno como elemento cardinal en la aproximación a un escenario a tono con la noción del buen vivir.

---

<sup>127</sup> Ferreiro, “El objeto del tributo”, 179.

<sup>128</sup> Villegas, *Curso de Finanzas*, 119.

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> Daniel Yacolca Estares, “Nuevos retos de impuestos verdes para América Latina” (Tendencias de la tributación en el nuevo contexto económico: Congreso interamericano AIC 2021, Lima, 14 de mayo de 2021), <https://bit.ly/3tLSCwf>.

## 5. Los tributos extrafiscales

Empezamos este apartado mencionando la justificación de los tributos extrafiscales. Sobre el tema se ha venido hablando y no desde épocas recientes. Para Santo Tomás de Aquino, la causa final del tributo lo constituye la búsqueda de los medios que permitan la realización de la justicia, que no se reduce exclusivamente a la capacidad contributiva del individuo, sino que se extiende a la responsabilidad social y al bien público.<sup>131</sup> Amatucci, al analizar esta perspectiva, denominada “doctrina tomista de la causa del tributo”, señala que la ley tributaria es primero ética y luego, jurídica. El tributo procede de la voluntad del legislador que es la causa material de la ley y de la razón o causal final que para el efecto, es la consecución del bien común; ambas, causas son inseparables y actúan, de una parte, como un elemento esencial del tributo de carácter subjetivo, que es la causa material; y, otro, de carácter objetivo, que es la causa formal, esto es, la igualdad adecuada a las circunstancias de cada individuo, donde la causa jurídica del tributo está dada por su adecuación al bien común, al bien de la comunidad. También aboga por la recuperación plena del concepto ‘bien común’ y de los otros conceptos involucrados, que constituyen en gran parte el fundamento de los principios tributarios.<sup>132</sup>

Es así como, a partir de una reflexión crítica sobre los problemas concretos de la vida en comunidad y sus soluciones, los impuestos extrafiscales se han ido consolidando a lo largo de los años como un mecanismo de la política estatal encaminado a afrontar y solventar dichos problemas o a anularlos por comprometer el desarrollo de la vida en la comunidad; o, por el contrario, para incentivar o promover prácticas o conductas que se enmarcan en el proyecto social. En suma, se trata de dos expresiones de política fiscal: positiva y negativa, para encarar problemas que afectan a la sociedad en su conjunto y no de problemas aislados o específicos. Hay de por medio un interés común que justifica desde el punto de vista ético, su implementación. No tiene un campo de acción específico. Puede ser la naturaleza, la salud, la seguridad o cualquier manifestación que ponga en peligro la vida de la comunidad en su conjunto, o mayoritariamente.

---

<sup>131</sup> Andrea Amatucci, “Los fundamentos del principio de capacidad contributiva en el pensamiento de Santo Tomás de Aquino”, en *De Aristóteles a Santo Tomás: Ideas políticas y jurídicas, proyección en el derecho tributario*, 2.a. (Bogotá: Universidad del Rosario, 2019), 121-5.

<sup>132</sup> *Ibíd.*, 128-41.

La protección de la comunidad no es una novedad. En el Estado romano de Augusto, el Estado era la colectividad, la comunidad del pueblo y no una persona jurídica distinta, de tal suerte que la *utilitas rei publicae* era sinónimo de *utilitas communis*, es decir, interés de la colectividad, según Alburquerque, quien explica además que, para Cicerón, *populus*, era una muchedumbre a la que le unía el *iuris consensus* [derecho del que todos podían servirse en forma comunitaria y no como un derecho asumido en consenso], así como la *utilitas publica*, el interés prioritario del Estado pero entendido como comunidad.<sup>133</sup> En ese mismo sentido, se desarrolla la *doctrina social de la Iglesia* de la época medieval, caracterizada por el propósito del bien común, sobre la base de principios morales.

Así, la idea de lo común, de la comunidad y su prevalencia fundamentó el derecho en aquellas épocas y fue objeto de protección. ¿Y qué era importante para la comunidad? ¿Qué debía ser protegido? Ulpiano, en sus Instituciones, concibió el *ius naturale*, como el derecho de la naturaleza, “que equipara al hombre con el resto de criaturas animales”, a diferencia del derecho de gentes que alude a las relaciones de los *hombres entre sí*.

En la misma línea Justiniano concibió a la naturaleza como el bien jurídico en el que se incluye en igualdad de condiciones a todas las criaturas o seres, entre ellos, el humano, aunque su razón principal no haya sido proteger a la naturaleza como bien jurídico específico sino a la comunidad social frente al irrespeto del derecho natural, a través de conductas abusivas con el medio ambiente, ante la preocupación por respuestas insospechadas e incontrolables de parte de la naturaleza.<sup>134</sup> En el derecho griego también hubo preocupación por el cuidado del medio ambiente. De tal suerte que, pese a que en aquella época la afectación al medio ambiente no llegaba de manera alguna a los niveles actuales, la preocupación estaba latente y se tradujo en normativa regulatoria e incluso impositiva.

En la actualidad, se pone de relieve en proyección extrafiscal la pretensión estatal por promover el cuidado y preservación del medio ambiente, como se verá en los siguientes apartados.

---

<sup>133</sup> Juan Manuel Alburquerque, “Derecho Administrativo y Medio Ambiental: La interrelación de interés público, interés común e interés privado en la noción de *utilitas publica*”, en *Hacia un Derecho Administrativo, Fiscal y Medio Ambiental romano III*, ed. Fernández de Buján et al. (Madrid: Dykinson, S.L., 2015), 137-8.

<sup>134</sup> María-Eva Fernández Baquero y Fernández de Buján, “Medio ambiente y la *lex ursonensis*: Sobre las instalaciones de alfarerías”, en *Hacia un Derecho Administrativo, Fiscal y Medio Ambiental romano III* (Madrid: Dykinson, S.L., 2015), 219-20.

A más de este propósito, los tributos son también una herramienta práctica para la economía como lo pone en evidencia el maestro José Vicente Troya, quien advierte que en el caso ecuatoriano es singularmente importante el papel de los tributos en la actuación de políticas públicas, “pues al no emitir moneda, no tiene la posibilidad franca de actuar políticas monetarias, peculiarmente aquellas que consisten en devaluaciones o revalorizaciones del signo monetario”.<sup>135</sup>

### 5.1 Tributos extrafiscales de carácter ambiental

A. En América Latina prima la clasificación tripartita de tributos en: impuestos, tasas y contribuciones especiales, sugerida en el artículo 14 del Modelo de Código Tributario elaborado por una comisión de prestigiosos tributaristas latinoamericanos, integrada por Giuliani Fonrouge, Rubens Gomes de Souza y Ramón Valdés Costa, por iniciativa de la OEA-BID, en 1968.<sup>136</sup> El régimen tributario ecuatoriano acoge esta clasificación.

Los tributos, como se sabe, son obligaciones dinerarias, unilaterales que se deben satisfacer bajo ciertos supuestos y en las condiciones predeterminadas, como contribución a los gastos que demanda la actividad del Estado y la consecución de sus fines, y que pueden ser exigidas coactivamente.

A su vez, las características del hecho generador y el destino del tributo diferencian a las tasas y contribuciones, de los impuestos, así como de otro tipo de erogaciones como los precios, según la comisión. En la tasa, el hecho generador es la prestación estatal unilateral, efectiva o potencial de un servicio público, en tanto que, la financiación de ese servicio público específico es el único destino que puede tener la tasa.

En cuanto al precio, la comisión diferencia los servicios inherentes al Estado, que están sujetos al principio de gratuidad y solo pueden ser gravados por disposición legal; y, los no inherentes, que corresponden a servicios de carácter económico, que responden al principio de onerosidad y requieren retribución a través de un precio.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> José Vicente Troya, *Lecciones de Derecho Tributario* (Quito: Ediciones Fausto Reinoso, 2015), 17.

<sup>136</sup> Carlos Giuliani Fonrouge, Rubens Gomes de Sousa, y Ramón Valdés Costa, “Reforma tributaria para América Latina III: Modelo de Código tributario” (Washington: OEA-BID, 1968), <https://bit.ly/3eHscoL>

<sup>137</sup> *Ibíd.*

Respecto de la tercera categoría de tributos, la comisión explica que ha utilizado esta denominación para evitar confusión, dado que en algunos países de la región se utiliza el vocablo *contribución* como equivalente a tributo o gravamen y aclara que la clasificación que presenta es *numerus apertus*. La contribución especial responde al mismo esquema de las tasas: hecho generador: obra o servicio específico que beneficia económicamente a la persona contribuyente; y, destino del producto: financiación de la obra o servicio. Respecto de la contribución especial y su naturaleza hay controversia en la doctrina, llegando incluso a negarse su carácter tributario.

De esta manera, la comisión propone los siguientes conceptos de impuesto, tasa y contribución especial:

Art. 15. – Impuesto es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.

Art. 16. – Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye el presupuesto de la obligación.

No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado.

Art. 17. – Contribución especial es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación.

La contribución de mejora es la instituida para costear la obra pública que produce una valorización inmobiliaria y tiene como límite total el gasto realizado y como límite individual el incremento de valor del inmueble beneficiado [...]

Conforme se puso de manifiesto previamente, en el artículo 270 de la Constitución de la República, se deja en claro que para la creación de tasas y contribuciones especiales, como rubros de carácter financiero a cargo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se observarán los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad, para generar sus propios recursos, con lo cual se está ratificando su naturaleza peculiar y distinta de los impuestos (pues aquellos se crean por ordenanza y estos últimos por ley), en los términos del referido artículo 301 de la Carta Fundamental.

La referida clasificación tripartita también resulta -con ciertos matices- aplicable a los tributos ambientales, aunque la nota distintiva está ubicada en los fines que persiguen, que son esencialmente de orden extrafiscal. Al respecto, Matus Fuentes señala que el tributo es un instituto jurídico que se ha convertido en uno de los instrumentos de regulación más eficientes para obtener modificaciones en los patrones de conducta de las

personas.<sup>138</sup> La doctrina se refiere a los tributos que están direccionados a la sustentabilidad del planeta como “ambientales” y aunque en términos generales, no son totalmente coincidentes con un escenario de buen vivir, sus contribuciones aportan para este cometido.

Roberto Salassa define los *tributos ambientales* como “aquellos gravámenes que, sin despojarse de su finalidad recaudatoria, tienen como principal objetivo direccionar la conducta de los administrados para desincentivar la realización de las actividades perniciosas para el medio ambiente, sin perjuicio del destino de los fondos recaudados”.<sup>139</sup>

Además, siguiendo el propósito de modificar conductas lesivas a la naturaleza mediante la adopción de tributos ambientales y en correlación con ajustes a la imposición tradicional, se ha resaltado la figura del doble dividendo. En la década de los 90 del siglo pasado, David Pearce propone la hipótesis del doble dividendo de la imposición ambiental, en referencia a los diversos propósitos de una *reforma fiscal verde*, que busque introducir nuevos impuestos ambientales o incrementar los existentes. “La idea básica es muy sencilla. Utilizar la recaudación generada por el impuesto ambiental para financiar las reducciones en otros impuestos distorsionantes, de tal manera que el presupuesto público permanezca inalterado”.<sup>140</sup> Rodríguez Méndez atribuye a Terkla la descripción de “dos beneficios potenciales asociados a la creación de impuestos ambientales” sin llegar a alterar el presupuesto público y que son: el encarecimiento de las actividades productivas y de consumo, asociadas a la generación de externalidades negativas, con la finalidad de contrarrestar su incidencia negativa en el bienestar social. Un segundo beneficio potencial es que esos ingresos públicos permitirán alcanzar fines puramente económicos-fiscales.<sup>141</sup>

**B.** En el ámbito de los niveles subnacionales de gobierno, corresponde destacar los principios de subsidiariedad y solidaridad en materia tributaria. Antes que, con el Derecho Tributario, el principio de subsidiariedad está vinculado con el Derecho Administrativo y más concretamente con el ordenamiento territorial y el ámbito de las

---

<sup>138</sup> Marcelo Matus Fuentes, “Tensiones normativas en torno a la incorporación de impuestos en la regulación ambiental”, *Revista Ius et Praxis* 20, n| 1(2014): 166.

<sup>139</sup> Citado por Rodolfo Salassa Boix. “Tributos ambientales: la aplicación coordinada de los principios quien contamina paga y de capacidad contributiva”, *Revista chilena de Derecho* 43, n° 3 (diciembre de 2016): 25, doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372016000300010,1005>.

<sup>140</sup> Miguel Enrique Rodríguez Méndez. “El doble dividendo de la imposición ambiental. Una puesta al día”, P.T. N° 23/05, Instituto de Estudios Fiscales, IEF, España, <https://bit.ly/3pXseyl>, 7-8.

<sup>141</sup> *Ibíd.*, 9.

competencias y, además, con los regímenes comunitarios de carácter supranacional. De allí que las definiciones de este principio tienen estas perspectivas.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador, en su artículo 3, determina los principios que han de guiar el ejercicio de las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados:

Art. 3.- Principios. - El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios: [...]

d) Subsidiariedad. - La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos. En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio. Se admitirá el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno en caso de deficiencias, de omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión, conforme el procedimiento establecido en este Código.

La definición es completa y clara por lo que no amerita análisis adicional: la subsidiariedad está determinada por la mayor cercanía del nivel de gobierno con la población, es decir, se trata de una subsidiariedad basada en criterios geográficos. Necesario es señalar que la subsidiariedad puede implicar además otros criterios, de índole política y económica.

El otro principio, el de solidaridad, también es definido por ese cuerpo normativo, en el mismo artículo 3, en la letra b), en los siguientes términos:

b) Solidaridad. - Todos los niveles de gobierno tienen como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas circunscripciones territoriales, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. En virtud de este principio es deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales; garantizar la inclusión, la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del buen vivir.

La solidaridad debe guiar el quehacer de todos los niveles de gobierno y se ha de manifestar en la redistribución y reorientación de los recursos públicos. Concretamente, en relación con los ingresos propios de los gobiernos autónomos descentralizados, el Código prevé:

Art. 171.- Tipos de recursos financieros. - Son recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados los siguientes:

- a) Ingresos propios de la gestión;
- b) Transferencias del presupuesto general del Estado;
- c) Otro tipo de transferencias, legados y donaciones;
- d) Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y,
- e) Recursos provenientes de financiamiento.

Art. 172.- Ingresos propios de la gestión. - Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano y municipal son beneficiarios de ingresos generados por la gestión propia, y su clasificación estará sujeta a la definición de la ley que regule las finanzas públicas.

Son ingresos propios los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros ingresos.

Las tasas que por un concepto determinado creen los gobiernos autónomos descentralizados, en ejercicio de sus competencias, no podrán duplicarse en los respectivos territorios.

La aplicación tributaria se guiará por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia recaudatoria.

Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales se beneficiarán de ingresos propios y de ingresos delegados de los otros niveles de gobiernos.

Sólo los gobiernos autónomos regionales podrán organizar loterías para generarse ingresos propios.

Como se pone de manifiesto, este Código no apela a los principios específicos previstos por la Constitución de la República para la creación de tasas y contribuciones sino, a los establecidos para el sistema tributario general, en el artículo 301 de la *Norma normarum*.

Respecto de los impuestos municipales, el artículo 491 del Código aludido, establece como impuestos municipales y metropolitanos los siguientes: sobre las propiedades urbana y rural, el de alcabalas y a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y su plusvalía; sobre los vehículos; de matrículas y patentes; a los espectáculos públicos; al juego y el 1.5 por mil sobre los activos totales, por la explotación de materiales áridos y pétreos de su circunscripción territorial [art. 562], así como aquellos que se hayan creado o se crearen para el financiamiento municipal o metropolitano.

En relación con el objeto y la determinación de las tasas, en el artículo 566 del indicado código, se autoriza a las municipalidades y distritos metropolitanos a aplicar las tasas retributivas de servicios públicos allí previstos y tasas cuyo monto guarde relación con el costo de producción de otros servicios públicos municipales o metropolitanos, del que se deberán excluir los gastos generales de la administración municipal o metropolitana sin relación directa y *evidente* con el servicio, aunque podrá ser menor

dichos costos en el caso de servicios esenciales destinados satisfacer aquellas necesidades colectivas consideradas de *gran importancia para la comunidad*.

Conforme el artículo 588 del cuerpo legal analizado, por iniciativa de la persona que ejerza la alcaldía, mediante ordenanza y previa aprobación del concejo, se podrá crear tasas para la prestación de los servicios de aprobación de planos e inspección de construcciones; de rastro, agua potable, recolección de basura y aseo público; control de alimentos; habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales; servicios administrativos; alcantarillado y canalización, de aeropuertos, cuando se le haya transferido la competencia y por otros servicios de cualquier naturaleza.

Los gobiernos autónomos descentralizados están autorizados además para crear, modificar o suprimir contribuciones especiales por los servicios que son de su responsabilidad y para la ejecución de obras dentro del ámbito de sus competencias o circunscripción territorial que pueden tener fines de mejoras: generales o específicas; o, fines de ordenamiento. Los gobiernos autónomos descentralizados regionales pueden fijar un monto adicional a los impuestos a todos los consumos especiales, vehículos y al precio de los combustibles para el cumplimiento de políticas públicas. Por último, el artículo 179 del Código de Organización Territorial, de manera imprecisa, establece que los recursos generados tanto por tasas como por contribuciones especiales serán invertidos en la región de acuerdo con sus competencias bajo los principios de equidad territorial, solidaridad y en el marco de su planificación.

Son susceptibles del pago de contribuciones especiales de mejora, las siguientes obras y servicios: la apertura, construcción, pavimentación y ensanche de vías de toda clase; la repavimentación urbana, la construcción de aceras y cercas; las plazas, parques y jardines, las obras de alcantarillado, la construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable; el relleno de quebradas y la desecación de pantanos y otras obras de las municipalidades y distritos metropolitanos que determine una ordenanza, previo el correspondiente dictamen legal [art. 577].

De esta manera queda en claro que el poder tributario se encuentra distribuido territorialmente en el Ecuador y tiene el carácter de descentralizado, siempre dentro del ámbito de sus respectivas competencias, de tal manera que el Estado central no puede invadir las competencias de los órganos autónomos descentralizados y viceversa.

Enfatizando el componente ambiental, el Código Orgánico Ambiental, en su título II, capítulo I, *De las facultades en materia ambiental de la autoridad ambiental nacional*, artículo 24, prevé como atribuciones de la autoridad ambiental nacional, que es el

Ministerio de Ambiente, en el número 15: “Fijar y cobrar las tarifas, tasas por servicios, autorizaciones o permisos y demás servicios en el ámbito de su competencia”.

De igual manera, en su artículo 22, dicha normativa establece como fuentes de financiamiento del Fondo Nacional para la Gestión Ambiental, entre otros, los ingresos provenientes de tasas, convenios o contratos, autorizaciones y concesiones y los ingresos por los servicios ambientales generados por los ecosistemas. Además, el artículo 20 autoriza a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a crear fondos ambientales que contribuyan a la gestión ambiental de sus competencias, bajo los lineamientos de la Autoridad Ambiental Nacional y las disposiciones de ese Código.

Además, en materia ambiental, el artículo 26 determina las facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, entre las que se señala en el número 7: “Establecer tasas vinculadas a la obtención de recursos destinados a la gestión ambiental, en los términos de la ley”.

En este mismo contexto, el artículo 27 del mismo Código Orgánico Ambiental, entre las facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales, prevé en el número 16:

Establecer tasas vinculadas a la obtención de recursos destinados a la gestión ambiental, en los términos establecidos por la ley. Cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial tenga la competencia, los Gobiernos Autónomos Municipales o Metropolitanos de la misma provincia solo ejercerán estas facultades en la zona urbana.

En cuanto al manejo y conservación de bosques naturales, el artículo 113 de la norma enunciada establece la Tasa de Regulación Forestal como un cobro por los servicios de control administrativo, a efectos de comprobar que las actividades forestales cumplan las normas aplicables, para cuyo efecto la Autoridad Ambiental Nacional establecerá su monto y destino, según los costos de las actividades de control y concede el derecho a su devolución a quienes realicen esta actividad con observancia de las normas del manejo forestal sostenible.

Para el cobro de las obligaciones económicas no cumplidas tales como multas, tasas, tarifas y demás valores, se establece la jurisdicción coactiva, que la ejercerá la Autoridad Ambiental Nacional, conforme el Código Orgánico Ambiental, en su artículo 302, por lo que, una vez ejecutoriada la resolución administrativa, se emitirá la orden de pago, que será cobrada por la vía coactiva ante una eventual falta de pago. También los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con sus competencias, ejercerán esta

jurisdicción, conforme a la ley, aunque se autoriza la concesión de facilidades de pago, a petición de parte, en el caso de cuantías que superen tres salarios básicos unificados y previo al pago del treinta por ciento de la totalidad de lo adeudado, debiendo cancelarse la diferencia en el tiempo que disponga la Autoridad Ambiental Nacional de acuerdo con el monto de la obligación.

El mismo Código Orgánico Ambiental prevé en sus artículos 279 y siguientes, incentivos ambientales, *armónicos y complementarios*, para la protección del ambiente y la biodiversidad, a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, a fin de alcanzar el aprovechamiento sostenible de los recursos biológicos, así como para la promoción de una cultura de prevención y reducción de la contaminación y el cumplimiento de la normativa ambiental, con base en criterios objetivos, técnicos y verificables.

Esos incentivos son económicos y no económicos; fiscales o tributarios; así como honoríficos por el buen desempeño ambiental; y, aquellos que determine la Autoridad Ambiental Nacional, sin embargo, se limita a desarrollar únicamente los incentivos económicos.

De la misma manera, en el artículo 225 del Código Orgánico Ambiental se establece como una de las políticas generales de la gestión integral de residuos y desechos, el estímulo a la aplicación de buenas prácticas ambientales, de acuerdo con los avances de la ciencia y la tecnología, en todas las fases de la gestión integral de los residuos o desechos.

## **5.2 Tributos ambientales y experiencias internacionales**

Los impuestos ambientales, como instrumentos económicos, son herramientas eficaces al servicio de la política ambiental preventiva y estructural, que inciden en el mercado, mediando la voluntad del propio administrado, que puede elegir entre pagar un mayor o menor tributo, según el nivel de afectación ambiental.<sup>142</sup>

Matus Fuentes señala que el tributo es un instituto jurídico que se ha convertido en uno de los instrumentos de regulación más eficientes para obtener modificaciones en

---

<sup>142</sup> Ana Yábar Sterling, “El medio ambiente y su protección mediante instrumentos económicos. La experiencia internacional”, en *Instrumentos económicos y financieros para la gestión ambiental*, ed. María del Pilar García Pachón (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016), 21-2.

los patrones de conducta de las personas.<sup>143</sup> La doctrina se refiere a los tributos que están direccionados a la sustentabilidad del planeta como “ambientales” y aunque en términos generales, no son totalmente coincidentes con un escenario de buen vivir, sus contribuciones aportan para este cometido.

Rodolfo Salassa define los *tributos ambientales* como “aquellos gravámenes que, sin despojarse de su finalidad recaudatoria, tienen como principal objetivo direccionar la conducta de los administrados para desincentivar la realización de actividades perniciosas para el medio ambiente, sin perjuicio del destino de los fondos recaudados”.<sup>144</sup>

Para la CEPAL, los impuestos vinculados al medio ambiente son aquellos “cuya base imponible consiste en una unidad física (o un sustituto de ella) de algún material que tiene un impacto negativo, comprobado y específico, sobre el medio ambiente”.<sup>145</sup> Considera que estos impuestos incluyen los cobros inherentes al uso de un recurso natural, como las regalías por su extracción o el uso de agua con fines específicos, en tanto que *tarifas y cargos* son los pagos obligatorios que se hacen a los niveles de gobierno de manera más o menos proporcional a los servicios entregados, como en el caso de tarifas de recolección de basura.

Para Yábar, estos impuestos tienen por objeto modificar los precios de los productos sobre los cuales recaerá el gravamen, así como la conducta de productores y consumidores mediante la alteración de los precios relativos de los bienes y servicios; y, además recaudar ingresos para el sector público.<sup>146</sup> Jiménez los divide en tributos que se imponen en función de la actividad administrativa de prestación de servicios ambientales y aquellos que inciden en productos, bienes o actividades que afectan el medio ambiente o sobre bienes públicos ambientales, como el agua.<sup>147</sup>

Lo que se grava en este tipo de tributos no es la capacidad contributiva sino la capacidad de contaminar y por ello no es lo mismo pagar un impuesto por contaminar que por detentar riqueza, señala Soler tras mostrarse inclinada a que siempre se considere la

---

<sup>143</sup> Marcelo Matus Fuentes, “Tensiones normativas”, 166.

<sup>144</sup> Citado por Rodolfo Salassa Boix, “Tributos ambientales”, 27.

<sup>145</sup> Constanza Pantaleón, Mauricio Pereira, y Carlos de Miguel, “Guía metodológica Instrumentos económicos para la gestión ambiental” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2015), <https://bit.ly/3qaNEb4>, 11.

<sup>146</sup> Yábar, “El medio ambiente y su protección”, 24.

<sup>147</sup> Ismael Jiménez Compaired, “Instrumentos tributarios y protección del medio ambiente: el caso de España”, en *Instrumentos económicos y financieros para la gestión ambiental*, ed. María del Pilar García Pachón (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016), 46.

capacidad contributiva.<sup>148</sup> En este mismo sentido, Rivas Nieto considera que, si bien el principio de capacidad contributiva pierde protagonismo en este tipo de impuesto, en última instancia deberá ser considerado.<sup>149</sup> Pero como advierte Salassa, se debe evitar que la preocupación por el tema de la capacidad contributiva nos haga olvidar el carácter ecológico del gravamen.<sup>150</sup>

Los principales impuestos ambientales que se han creado en el mundo aplican al ruido: aterrizaje de aviones, a las emisiones de CO<sup>2</sup> y otro tipo de gases por actividades, como incineración comercial, tratamiento residual del agua, manejo de desperdicios, de la tierra, el suelo y los recursos naturales, a la minería; al uso y goce de recursos naturales; al manejo de desperdicio y bosques; a la tenencia vehicular y la importación de autos; a los productos petroleros: impuesto a gasolinas, diésel, kerosene, biodiesel y otro tipo de combustible; a productos que afectan la capa de ozono; al transporte aéreo: sobre vuelos comerciales, dependiendo de la distancia recorrida a más de la tarifa de uso de aeropuerto, al consumo de electricidad y a la producción de electricidad de origen contaminante.<sup>151</sup>

La Unión Europea los ha clasificado en 4 grandes grupos: 1) impuestos a la energía: para transporte y usos estacionarios; 2) impuestos al carbono: gases de efecto invernadero y transporte; 3) impuesto a la contaminación: emisiones medidas o estimadas al aire, efluentes medidos o estimados en el agua; tratamiento de efluentes, contaminación por fuentes difusas (pesticidas, fertilizantes artificiales y estiércol), la gestión de residuos, la recolección, tratamiento y disposición final de envases, botellas, baterías y lubricantes) y; 4) la contaminación sonora; a los recursos naturales: uso de agua, explotación de recursos biológicos, extracción de materias primas, alteración paisajística y exploración forestal.<sup>152</sup>

Como se ha dicho ya, la clasificación tradicional de los tributos no armoniza íntegramente con las particularidades que presenta el gravamen extrafiscal en general, y más todavía los de carácter ambiental, lo que puede dar lugar a distorsiones en el régimen

---

<sup>148</sup> María Teresa Soler Roch, “Comentario al artículo: ‘El objeto del tributo’”, en *La derrota del derecho y otros estudios, comentados, del Prof. José Juan Ferreiro Lapatza: libro homenaje*, ed. César García Novoa, 2012ª ed. (Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, s.f.), 194–5.

<sup>149</sup> Estela Rivas Nieto, “La protección del medio ambiente y la extrafiscalidad en España.”, en *La protección del medio ambiente y la extrafiscalidad en España.*, ed. Ángel Urquiza Cavallé, Colección de fiscalidad (Barcelona: Bosch Editor, 2013), 195–99.

<sup>150</sup> Salassa, “Tributos ambientales”, 1022.

<sup>151</sup> Adrián García Gómez, “Impuestos ambientales: explicación, ejemplos y utilidad. Ingresos e impuestos”, Micrositios Investigaciones, *Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C., CIEP*, (s.f.), <https://ciep.mx/Ea4v>.

<sup>152</sup> Bibiana Lanzilotta, “Impuestos verdes viabilidad y posibles impactos en el Uruguay”, Estudios y perspectivas (Montevideo: CEPAL, Uruguay, 2015), <https://bit.ly/3KR8nZG>, 10-1.

jurídico de estos tributos y, sobre todo, en la distribución de las competencias territoriales.<sup>153</sup> En todo caso, se procura normalmente que estos encajen en el concepto de tasas o de impuestos sin llegar a constituir una cuarta categoría de tributos.<sup>154</sup> En esa línea, Matus admite la existencia de tensiones en la estructura dogmática del tributo, pero no por ello deja de considerar que, el *uso consciente de tributos* encaminados a la conservación y protección del ambiente puede canalizarse a través de impuestos, tasas o contribuciones, tanto si el objetivo es cubrir costos ambientales como si lo que se busca es fomentar conductas respetuosas del medio ambiente, pero sin perder de vista el concepto esencial de tributo recaudador.<sup>155</sup>

En este contexto, Matus indica que los tributos ambientales deben responder a los principios tributarios generales, dentro de los cuales, el principio de legalidad tiene mucho peso, aunque reconoce más adelante que un tributo ambiental *químicamente puro* podría no insertarse ni en el concepto ni en los principios materiales del tributo. En el caso de Ecuador, estarían llamados a observarse además los principios de generalidad, progresividad, equidad, irretroactividad, transparencia y suficiencia recaudatoria, que detallamos previamente.<sup>156</sup>

Ríos, de su parte, plantea como idóneas en materia ambiental las figuras de la *contribución especial negativa* y la *contribución especial por gasto*, centradas en el concepto de daño o perjuicio potencial que recae en los particulares, en el primer caso, a través del vertido de desechos sólidos o sustancias tóxicas que perjudican directamente a terceros; y, en el *bien ambiental* en el segundo caso.<sup>157</sup> Al respecto, se debe tener presente, por un lado, que la naturaleza de la contribución como categoría tributaria no guarda relación con la finalidad propuesta, al no tener necesariamente por antecedente una obra realizada con dineros públicos ni un beneficio económico; y por otro, al implementar este tipo de tributos se legitima una actividad dañina y perjudicial para la naturaleza, más allá de que adicionalmente se perjudique a terceros. A ello se suma que, en la Constitución de la República, únicamente se prevé la contribución especial de mejora. Las conductas dañinas o perjudiciales a la naturaleza deben ser proscritas en una sociedad del buen vivir,

---

<sup>153</sup> Miguel Buñuel et al., eds., *Modelo de código tributario ambiental para América Latina*, Serie Estudios jurídicos, Núm. 23 (México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004).

<sup>154</sup> *Ibíd.*

<sup>155</sup> Matus, "Tensiones normativas", 167 y 170.

<sup>156</sup> *Ibíd.*, 178-179.

<sup>157</sup> Gabriela Ríos Granados, *Tributación ambiental: la contribución por gasto*, Doctrina jurídica 392 (Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007), 171.

por lo que debe apelarse a otro tipo de acciones, a más de las afirmativas, como los incentivos tributarios, para frenar estas prácticas.

En esa búsqueda de medidas tributarias que acompañen el buen vivir, todos los tipos de tributos son válidos, dentro del ejercicio de las competencias territoriales del Estado. Se parte además de una dinámica inversa: cuando el fin del tributo es fiscal lo que se busca son fuentes impositivas; y, en este caso, lo que se estudia es cómo lograr el fin propuesto que es acercarnos a una sociedad del buen vivir a través de los tributos.

Nos quedamos con los impuestos y las tasas, como los tributos más adecuados para el fin que se persigue, aunque tampoco podría descartarse la posibilidad de que se pueda crear contribuciones especiales por mejora, en determinadas circunstancias, dentro del proyecto de construcción de la sociedad del buen vivir. En el caso específico de los gobiernos autónomos descentralizados, las tasas y contribuciones especiales devienen en instrumentos tributarios flexibles para resolver las complejidades y desafíos de cada territorio en particular.

## **6. El sistema de protección a la naturaleza en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y del régimen aplicable a los recursos naturales**

El sistema de protección de la naturaleza, diseñado dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, es crucial para determinar la importancia que se le asigna a la naturaleza en el Ecuador y el grado de compromiso del Estado con la vida y el futuro.

### **6.1 La naturaleza en el ordenamiento jurídico ecuatoriano**

Una vez revisada la dogmática tributaria ambiental, ahora corresponde en primer lugar establecer el tratamiento que nuestro ordenamiento jurídico concede a la naturaleza en general, a los componentes ambientales en particular, así como a la relación naturaleza-seres humanos para identificar eventuales oportunidades para convertir a la política y al sistema tributarios en soportes eficientes del buen vivir.

Así, el conjunto de reglas, principios y normas constitucionales que regulan la relación entre la sociedad y la naturaleza constituye la *Constitución ecológica*, que puede ser entendida en forma más amplia como *Bloque de Constitucionalidad Ambiental*, conformado por “un conjunto de derechos esenciales o fundamentales ambientales, asegurados directamente por la Constitución y por las normas de reenvío” que prevé,

incluyendo los tratados y convenciones internacionales ambientales, en vigencia.<sup>158</sup> La *Constitución ecológica* tiene una triple dimensión, según la Corte Constitucional de Colombia: la tutela al medio ambiente; el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano; y, concomitantemente, las obligaciones que se imponen a las autoridades estatales y secciones y a los particulares.<sup>159</sup>

En este contexto, dentro del capítulo séptimo, denominado *Derechos de la naturaleza*, título II, *Derechos*, de la Constitución de la República se consigna:

Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.<sup>160</sup>

Art. 72.- La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados. En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

Art. 73.- El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales. Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.

Art. 74.- Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.

De los enunciados constitucionales señalados emanan, a título de derechos, criterios como el respeto, la protección, la restauración y la no apropiación de los servicios ambientales, así como la precaución y la restricción de actividades que alteren

---

<sup>158</sup> Raúl F. Campusano Droguett e Ignacio Carvajal Gómez, “Estado de Derecho y Bloque de Constitucionalidad Ambiental,” *Actualidad Jurídica*, julio 2021, <https://bit.ly/3ISDGm2>, 506.

<sup>159</sup> Colombia, Corte Constitucional de Colombia, “Sentencia”, 26 de septiembre de 1996 (C-495/96), <https://bit.ly/3pM8j5b>.

<sup>160</sup> La idea de dotar de derechos a la naturaleza no es reciente; Aldo Leopold ya reflexionó al respecto en “La ética de la tierra” (1948), que forma parte de *El almanaque del Condado arenoso*.

permanentemente los ciclos naturales, destruyan los ecosistemas o conduzcan a la extinción de especies.

Específicamente, se dispone que el Estado establezca los mecanismos más eficaces para *alcanzar* la restauración frente al impacto ambiental grave o permanente, *incluidos* los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, al tiempo que se obliga a adoptar las medidas *adecuadas* para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas. Concretamente, respecto de los servicios ambientales, a más de su no apropiación, establece que su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado. Como se advierte, una serie de recomendaciones imprecisas que corresponde darles sentido desde lo tributario, sin dejar de reconocer que, para el buen vivir, la utilización de los recursos naturales se justifica únicamente desde el punto de vista de la supervivencia y del consumo mas no del consumismo.

En el artículo 1, inciso final de la Constitución de la República, se deja establecido que los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible. En este orden de ideas, dentro del título VII, *Régimen del buen vivir*, capítulo segundo, denominado *Biodiversidad y recursos naturales*, la Constitución de la República, en su sección primera, a título de principios ambientales declara en el artículo 395.1 que el Estado garantizará:

[U]n 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.<sup>161</sup>

Otros principios son el de transversalidad de las políticas de gestión ambiental y la obligatoriedad de su cumplimiento por parte de los órganos del Estado y el de participación en las actividades de planificación, gestión y control de toda actividad que genere impacto ambiental.

En el número 4 del mismo artículo se consagra el principio ambiental *in dubio pro natura*, por el cual, en caso de duda sobre el alcance de las normas ambientales se aplicarán en el sentido que más favorezca la protección de la naturaleza, principio que se atribuye a la Sala Constitucional de Costa Rica, haber utilizado por primera vez en 1995 y que más adelante fue normativizado a través de la Ley de Biodiversidad.

---

<sup>161</sup> La biodiversidad alude a la “variedad de ecosistemas o hábitat, así como de especies y a su riqueza genética”: Common y Stagl, 558.

En Ecuador, dicho principio es desarrollado por el Código Orgánico del Ambiente.<sup>162</sup> Según Olivares y Lucero, se trata de un estándar de comportamiento que se espera de las personas en general y de los órganos del Estado, principalmente “que ante la posibilidad de elegir entre varias medidas, acciones o soluciones posibles, en un caso concreto, deben optar por aquella que tenga un menor impacto en el medio ambiente”.<sup>163</sup> Los autores explican que el principio aplica no solo para aquellos casos en que el impacto de la actividad pública o privada sea grave, sino en todo tipo de actuación, en un contexto de nuevo relacionamiento entre sociedad y medio ambiente.

Siguiendo el indicado Código Orgánico Ambiental, otros principios ambientales incluidos en su artículo 9 son:

1. Responsabilidad integral, compartida y diferenciada en cualquier actividad que genere o pueda generar impactos sobre el ambiente, en todas sus fases, hasta que sus desechos alcancen condiciones de inocuidad para la salud humana y el ambiente;
2. Mejor tecnología disponible y mejores prácticas ambientales para lo cual el Estado promoverá el desarrollo y uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto, así como la implementación de mejores prácticas en el diseño, producción, intercambio y consumo sostenible de bienes y servicios, con el fin de evitar o reducir la contaminación y optimizar el uso del recurso natural.
3. Desarrollo Sostenible para satisfacer las necesidades de las actuales generaciones, sin poner en riesgo la satisfacción de necesidades de las generaciones futuras, que incluye una distribución justa y equitativa de los beneficios económicos y sociales.
4. El que contamina paga, por el cual se deben incorporar a los costos de producción en cualquier actividad, las medidas necesarias para prevenir, evitar o reducir la contaminación, así como reparar integralmente y a indemnizar a los perjudicados.<sup>164</sup>
5. In dubio pro-natura, en virtud del cual, en caso de falta de información, vacío legal, contradicción de normas, o dudas en cuanto al alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, se aplicará la más favorezca al ambiente y a la naturaleza.
6. Acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental de toda persona, comuna, comunidad, pueblo, nacionalidad y colectivo, conforme la ley.
7. Precaución, en caso de no existir certeza científica sobre el impacto o daño que supone para el ambiente alguna acción u omisión.
8. Prevención, aplica cuando exista certidumbre o certeza científicas sobre el impacto o daño ambiental que puede generar una actividad o producto, en cuyo caso, el Estado exigirá el cumplimiento de disposiciones, normas, procedimientos y medidas destinadas prioritariamente a eliminar, evitar, reducir, mitigar y cesar la afectación.
9. Reparación Integral, entendida como el conjunto de acciones, procesos y medidas, incluidas las provisionales para revertir impactos y daños ambientales; evitar su recurrencia; y facilitar la restitución de los derechos de las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas.

<sup>162</sup> Ecuador, *Código Orgánico del Ambiente*, Registro Oficial 983, 12 de abril de 2017.

<sup>163</sup> Jairo Lucero y Alberto Olivares, “Contenido y desarrollo del principio *in dubio pro-natura*. Hacia la protección integral del medio ambiente”, *Revista Ius et Praxis* 24, n° 3 (2018): 619–50.

<sup>164</sup> En la Declaración de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, ya constaba como principio 16. Sobre el tema volveremos más adelante.

10. Subsidiariedad, por el cual, el Estado debe intervenir subsidiaria y oportunamente en la reparación del daño ambiental, cuando el responsable de la actividad no asuma su la reparación integral de dicho daño, con el fin de precautelar los derechos de la naturaleza, así como el derecho de los ciudadanos a un ambiente sano.

Como se puede evidenciar, el marco normativo ecuatoriano apela paralelamente a principios *ambientales* de raigambre antropocéntrica como *ecocéntrica*, lo cual no debería llamarnos la atención partiendo de su propia denominación: *ambientales*. De esta manera, la naturaleza no es tratada en realidad, como sujeta de derechos sino como un elemento instrumental del ser humano.

Lo constatamos en la aplicación del principio *el que contamina paga*, que, si bien se enmarca en un criterio de desarrollo sustentable, visto desde el buen vivir, deviene en una licencia para contaminar.<sup>165</sup> Así, el que puede pagar puede contaminar y el que no puede pagar no puede contaminar,<sup>166</sup> aunque de tal principio también se advierta una proyección preventiva. De todos modos, es un problema que se resuelve con dinero. No obstante, en contexto de buen vivir, la lógica antes descrita es inadmisibles porque se trata de buscar mecanismos para llevar una relación de armonía y respeto con la naturaleza, es decir, de acciones conscientes. A su vez, el principio *pro-natura*, se enmarca en una noción ecocéntrica; es un mandato conforme al cual, el interés de la naturaleza es el que prima en caso de duda en la aplicación de los derechos, garantías y responsabilidades.

La Corte Constitucional de Ecuador se ha encargado [entre finales del 2021 y principios del 2022] de darle otra tónica a la aplicación de estos derechos y ha puesto de manifiesto que la naturaleza es *una comunidad de vida*:

Por eso, la naturaleza, y cada uno de los elementos que la componen, deben ser respetados, promovidos y garantizados sin distinción de ningún tipo. De ahí que el Estado está obligado a respetar los ecosistemas y los elementos que lo conforman, para cumplir sus ciclos vitales, para proteger su estructura, funciones y procesos evolutivos.<sup>167</sup>

<sup>165</sup> El principio nace en 1972, como una recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE.

<sup>166</sup> Desarrollos doctrinarios de última data promueven la extensión de este principio a labores preventivas para minimizar riesgos y daños ambientales.

<sup>167</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, en *Caso n° 22-18-IN/21*, de 11 de octubre de 2021. Ver también las siguientes sentencias en el mismo sentido: “Sentencia”, en *Caso n.º: 1149-19-JP/21*, de 10 de noviembre de 2021 (Revisión de garantías sentencia de segunda instancia emitida por la Corte Provincial de Justicia de Imbabura dentro de la acción de protección presentada por el GAD de Santa Ana de Cotacachi en favor del Bosque Protector Los Cedros) y la “Sentencia”, en *Caso n.º: 1185-20-JP/21*, de 15 de diciembre de 2021 (Río Aquepi).

Sin embargo, queda por constatar si la Corte, en su actual conformación y en las posteriores, continúa o no asumiendo con la misma sensibilidad los temas relacionados con la naturaleza.

## **6.2 El régimen aplicable a los recursos naturales y las competencias estatales en la materia**

Al hablar de *recursos* se alude a la riqueza con que cuenta un país, a los bienes disponibles y al conjunto de elementos que permiten satisfacer directa o indirectamente las necesidades de la vida. Los recursos naturales son aquellos que nos provee la naturaleza dentro del área geográfica dentro de la cual ejerce su soberanía un Estado.

El artículo 261 de la Constitución de la República otorga potestad y competencia exclusiva al Estado central en lo relativo a las áreas naturales protegidas, los recursos naturales, los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.

El artículo 408 consagra a su vez el dominio estatal respecto de los recursos naturales no renovables:

### Sección cuarta

#### Recursos naturales

Art. 408.- Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución.

El Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota. El Estado garantizará que los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía preserven y recuperen los ciclos naturales y permitan condiciones de vida con dignidad.

Pero el artículo 407 establece una salvedad:

Art. 407.- Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.

En las secciones quinta y sexta se delinea el régimen relativo a la conservación tanto del suelo como del agua. Respecto del primero, ordena establecer un marco

normativo para su protección y uso sustentable a fin de prevenir su degradación, sobre todo, por la contaminación, la desertificación y la erosión. En cuanto al agua, declara que se priorizará la sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano en el uso y aprovechamiento del agua.

En la sección séptima, de los mismos título y capítulo, denominada: *Biosfera, ecología urbana y energías alternativas*, en su artículo 413, asigna al Estado la promoción de la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, y de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua.

Además, en el artículo 414, se compromete a la adopción de medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo.

En el segundo inciso del artículo 415 de la carta fundamental, dispone a los gobiernos autónomos descentralizados desarrollar programas de uso racional del agua, y de reducción, reciclaje y tratamiento adecuado de desechos sólidos y líquidos, así como incentivar y facilitar el transporte terrestre no motorizado y la implementación de ciclo vías.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, de su parte, determina el alcance de las competencias y rectorías sectoriales, distribuidas entre los niveles de gobierno.<sup>168</sup> Así, el artículo 4, como fines de los gobiernos autónomos descentralizados, dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales, prevé los siguientes:

- d) La recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de medio ambiente sostenible y sustentable;
- f) La obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias;
- g) El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir [...]

---

<sup>168</sup> Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial, Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.

Para ejercer la tutela estatal sobre el ambiente, el artículo 136 del COOTAD establece un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental a cargo de la defensoría del ambiente y la naturaleza, a través de una gestión concurrente y subsidiaria de competencias de este sector, con sujeción a las políticas, regulaciones técnicas y control de la autoridad ambiental nacional, de conformidad con lo dispuesto en la ley y con corresponsabilidad ciudadana en su preservación.

Son los gobiernos autónomos descentralizados provinciales los llamados a gobernar, dirigir, ordenar, disponer y organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza, en el ámbito de su territorio en el marco del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental y en concordancia con las políticas emitidas por la autoridad ambiental nacional, a cuyo efecto, tendrán a su cargo el otorgamiento de licencias ambientales.

Corresponde además a los gobiernos autónomos descentralizados municipales establecer progresivamente sistemas de gestión integral de desechos para eliminar vertidos contaminantes en ríos, lagos, lagunas, quebradas, esteros o mar, aguas residuales provenientes de redes de alcantarillado, público o privado, así como eliminar el vertido en redes de alcantarillado.

Según el indicado artículo, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, en coordinación con los demás niveles de gobierno, deben promover actividades de preservación de la biodiversidad y protección del ambiente para lo cual impulsarán en su circunscripción territorial programas y/o proyectos de manejo sustentable de los recursos naturales y recuperación de ecosistemas frágiles; protección de las fuentes y cursos de agua; prevención y recuperación de suelos degradados por contaminación, desertificación y erosión; forestación y reforestación con la utilización preferente de especies nativas y adaptadas a la zona; y, educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza.

El mismo artículo 136 del Código de Organización Territorial, faculta a los gobiernos autónomos descentralizados regionales y provinciales a establecer tasas para la obtención de recursos económicos destinados a la conservación de las cuencas hidrográficas y la gestión ambiental, así como para la conservación y recuperación de los ecosistemas donde se encuentran las fuentes y cursos de agua, en coordinación con los consejos de cuencas hidrográficas.

El Código Orgánico del Ambiente,<sup>169</sup> dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, artículo 48, deja establecido que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que se encuentren dentro de un área protegida podrán aprovechar de manera sostenible los recursos naturales de acuerdo con sus usos tradicionales, actividades artesanales ancestrales y para fines de subsistencia. Este aprovechamiento deberá hacerse de conformidad con el plan de manejo, la categoría, la zonificación respectiva y las políticas públicas dictadas por la Autoridad Ambiental Nacional.

En el artículo 54 del cuerpo normativo ambiental se prohíbe las actividades extractivas de recursos no renovables dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal, salvo la excepción prevista en la Constitución, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en este código.

Merece mención la incorporación del concepto de la inversión de la carga de la prueba en los procedimientos administrativos ambientales como un principio ambiental. Así, según el artículo 313 del Código Orgánico Ambiental, para el procedimiento de las infracciones administrativas previstas en esa normativa, la carga de la prueba sobre la existencia del daño ambiental potencial o real, recaerá sobre el operador o gestor de la actividad, quien podrá utilizar todos los elementos probatorios legales para desvirtuarla y para establecer la responsabilidad del infractor se tendrá en cuenta la relación de causalidad entre la actividad y la infracción cometida. En tanto que el artículo 305 consagra la imprescriptibilidad de las acciones para determinar la responsabilidad por daños ambientales, así como para perseguirlos y sancionarlos.

El artículo 304 del código ambiental consagra además un ejercicio universal de la acción de los derechos de la naturaleza. Así, toda persona natural o jurídica, comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad, de manera individual o colectiva, podrá solicitar a la Autoridad Ambiental competente, el cumplimiento y tutela de los derechos de la naturaleza. Asimismo, podrá denunciar las violaciones a las disposiciones establecidas en la Constitución, este Código y la normativa ambiental. Cualquier persona natural o jurídica podrá adoptar las acciones legales ante las instancias judiciales y administrativas correspondientes y solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental. La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de 1972, ya había advertido que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda [principio 10].

---

<sup>169</sup> Ecuador, *Código Orgánico del Ambiente*, art. 48.

En este contexto y en el marco de las Naciones Unidas, el 22 de abril de 2021 entró en vigor el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, denominado también de Escazú [Costa Rica], que busca garantizar los derechos de las personas a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, en condiciones de igualdad y de no discriminación, con énfasis en las personas y grupos en situación de vulnerabilidad “y colocando la igualdad en el centro del desarrollo sostenible”.

El Acuerdo se sustenta en los principios de igualdad y no discriminación; transparencia; de no regresión y de progresividad; de buena fe; preventivo, precautorio, equidad intergeneracional, máxima publicidad, soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales, igualdad soberana de los Estados y *pro persona*. De allí que se lo define como un tratado de derechos humanos y de medio ambiente. Es así como el artículo 8 del Acuerdo establece que cada Parte garantizará el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso y asegurará, en el marco de su legislación nacional, el acceso a instancia judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y el procedimiento. Específicamente, prevé la legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional.

Es así como la Disposición Reformatoria décimo séptima del Código Orgánico General de Procesos, prevé el derecho de toda persona natural o jurídica a participar en la gestión ambiental y a denunciar a quienes violen esta garantía. De igual manera, en nuestro ordenamiento jurídico se prevé adicionalmente acciones constitucionales y penales con esta finalidad, las mismas que no serán analizadas por exceder el ámbito de la presente investigación.

Este es el marco constitucional aplicable en términos generales a la naturaleza. A ello se suman los deberes y responsabilidades de las personas, previstos en el artículo 83, así como otros consignados en la Constitución y la ley, entre los cuales es pertinente mencionar los siguientes:

3. Defender la integridad territorial del Ecuador y sus recursos naturales.
6. Respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible.
7. Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir.
9. Practicar la justicia y la solidaridad en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de bienes y servicios.

13. Conservar el patrimonio cultural y natural del país, y cuidar y mantener los bienes públicos.
15. Cooperar con el Estado y la comunidad en la seguridad social, y pagar los tributos establecidos por la ley.

De otra parte, se puede constatar que el Código Orgánico Ambiental apela a la sanción como un mecanismo de protección de la naturaleza, en su conjunto, a título de reparación. Es así como, a partir del artículo 288 del indicado cuerpo legal se suceden una serie de infracciones en relación con una variedad de conductas. En la lógica del buen vivir existe la institución de la reparación, pero no como venganza sino como consecuencia de un proceso de reconciliación. El Código Orgánico Ambiental se queda en la sanción.

Se evidencia entonces la necesidad de contar con un régimen jurídico de protección de la naturaleza que nos acerque y coadyuve a la generación de un escenario con las condiciones requeridas para la construcción de una sociedad del buen vivir.



## Capítulo tercero

### **El buen vivir en el contexto de la política y del régimen tributario en Ecuador y los derechos de la naturaleza**

Se ha delineado previamente en qué consiste el buen vivir, sus características y elementos fundamentales, así como sus diferencias con otros sistemas económicos y políticos. También se ha establecido cuáles son las herramientas normativas de carácter fiscal y tributario con que cuenta el Ecuador. De igual manera, se ha revisado el sistema nacional de protección de la naturaleza que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico y se ha puesto en evidencia sus debilidades y fortalezas. Se cuenta ahora con el marco teórico y normativo necesario para proseguir en el objetivo de esta investigación y para ello se impone analizar previamente si se cuenta con un aparato normativo tributario compatible con la construcción de un nuevo proyecto social que priorice el cuidado de la naturaleza en correspondencia con los elementos identificativos del buen vivir, para luego, de ser el caso ensayar propuestas viables que se inserten en un contexto de buen vivir.

#### **1. Los fines extrafiscales como herramientas para la estructuración de la sociedad del buen vivir**

El propósito es identificar políticas fiscales concretas que pueden aportar al cuidado de los recursos naturales. El tributo puede ser útil para patentizar la finitud de los recursos naturales y para que puedan ser usados o consumidos de manera prudente y restringida; por tanto, está llamado a cumplir una función concienciadora y desestimuladora y no exclusivamente recaudatoria, a expensas de la naturaleza. Sin duda, es una herramienta válida en el contexto del buen vivir, concebida como una política pública.

Pero un sistema tributario para el buen vivir no puede limitarse a la imposición al uso o consumo de recursos naturales, sino que también debería apelar a los beneficios tributarios. La imposición y los estímulos fiscales son dos caras de la fiscalidad que son de extrema utilidad para este objetivo.

Villegas explica que hay “hechos o situaciones descriptos hipotéticamente en otras normas, y que, acaecidos en la realidad, neutralizan la consecuencia normal derivada de

la configuración del hecho imponible, o sea, el mandato de pagar el tributo”, denominados exenciones y beneficios tributarios, cuya función justamente es impedir la consumación de la consecuencia prevista para el caso de cumplirse la hipótesis normativa y que persiguen objetivos de política fiscal. Como lo señala Villegas, unas y otros, tienen carácter taxativo por lo que no cabe su interpretación extensiva ni tampoco la analogía.<sup>170</sup>

Concretamente, respecto de los beneficios tributarios, el tratadista anota que la desconexión entre hipótesis y mandato no es total sino parcial, y distingue tres tipos de beneficios: 1. Cuantitativamente parcial de sus efectos; 2. Temporalmente parcial, para cierto período; y 3. Reintegros o subsidios. En este último caso, indica que pueden consistir en montos que el Estado concede a particulares de forma excepcional y como incentivo fiscal.

Ecuador prevé las tres clases de beneficios y todos ellos son idóneos para promover el buen vivir: devolución del IVA, en varios supuestos que tienen relación con una actividad económica, compensación de valores de crédito tributario, entre otros. Para el fin propuesto, el concepto de beneficios se utilizará en forma genérica.

En este contexto, entre las medidas afirmativas que las comunidades pueden seleccionar están los estímulos o beneficios económicos para reducir el consumo de determinados bienes o fijar cuotas, cantidades o volúmenes básicos de acceso a los bienes o recursos, a fin de que estén disponibles para todas las personas, superados los cuales se aplique una carga tributaria diferenciada, con lo cual se regula además su consumo o explotación excesiva.

La diferenciación tanto en los tributos como en los beneficios será la clave para el manejo de esta política, teniendo en cuenta las externalidades que conlleva cada medida que se implemente. Los beneficios promueven prácticas productivas y domésticas amigables con la naturaleza mientras que los impuestos desestimulan conductas que podrían amenazar o colocar en riesgo a la naturaleza. En suma, el beneficio alienta; el tributo desestimula. Se debe tener presente que para desestimar o impedir las prácticas nocivas a la naturaleza o las contaminantes, existen otros tipos de acciones no fiscales.

Además, la sociedad del buen vivir no solo se construye con prácticas omisivas o auto restrictivas, sino también activas y para ello la redistribución del ingreso, por ejemplo, es clave en esa construcción, por lo que no puede ser ignorada. Todo ello nos proponemos analizar a continuación.

---

<sup>170</sup> Villegas, *Curso de finanzas*, 288-9.

## 2. Los impuestos como herramientas para la consecución del buen vivir

La economía se concreta a través de tres actividades: inversión, producción y consumo y tiene por finalidad la atención de las necesidades y deseos humanos. Lo que cada persona destina a consumo o inversión es el ingreso personal disponible. En esta dinámica el consumo “parecería ser el indicador económico obvio del bienestar”.<sup>171</sup> La felicidad humana responde a un indicador apropiado y exhaustivo del desempeño económico, por tanto, si las necesidades y deseos de las personas se vieran satisfechos de alguna manera, estas se deberían sentir más o menos felices.<sup>172</sup> En los países pobres, el crecimiento económico mejora el nivel de satisfacción de las necesidades y deseos humanos por lo que la gente se siente más sana y feliz. Por el contrario, en los países ricos, el crecimiento económico, en la mayoría de los casos no hace que las personas sean más felices.

Dussel alude a la *económica* como aquella parte de la filosofía “que piensa la relación práctico-productiva, la relación del hombre con el otro mediado por el producto de la relación hombre-naturaleza”.<sup>173</sup> Económica es para Dussel, el servicio al otro y en su filosofía, el otro son los pobres, los oprimidos, las mujeres, los desplazados, etc. Así, la económica que propone es la *económica de la liberación*:

La económica liberadora es el servicio justo, la mediación realizativa del otro, la innovación técnica, tecnológica para el otro, para su crecimiento, desarrollo, felicidad. Sin económica todo es ilusión, anarquismo, utopía (en el sentido de veleidad: anunciar lo imposible porque no se construyen las mediaciones). La liberación no sólo supone un proyecto y un entusiasmo, sino las mediaciones planificadas, fabricadas, viables, tecnológicamente eficaces.

En la económica capitalista, la mercancía porta esencialmente valor, de allí que en el capitalismo un producto no busque satisfacer una necesidad, sino constituirse en una mediación de aumento de ganancia y capital, por lo que en este sistema económico son objeto de la mediación los frutos del trabajo humano partiendo del alimento que le permite saciar el hambre.<sup>174</sup> El ser humano ha venido obteniendo de la naturaleza no solo alimentos sino que, en función del desarrollo tecnológico la ha convertido en proveedora ilimitada de materias primas explotables, que le permiten, a través de nuevas mercancías

---

<sup>171</sup> Michel Common y Sigrid Stagl, *ibíd.*, 123 y 145.

<sup>172</sup> *Ibíd.*, 198.

<sup>173</sup> Enrique Dussel, “De la naturaleza a la economía”, en *Filosofía de la liberación* (Bogotá: Nueva América, 1996), 129–80, <https://bit.ly/3IfBu71>.

<sup>174</sup> *Ibíd.*, 169-170.

que crean más aumento de capital, dar paso a un capitalismo monopólico, de súper consumo, de una agresiva producción que ha destruido la naturaleza, sin que se inmute el *sistema económico-tecnológico* capitalista.<sup>175</sup>

Para Dussel, consumo es “el acto mismo por el que la posesión de la cosa se consume en la incorporación real del satisfactor en la subjetividad sentiente”, mientras que la satisfacción es “el efecto físico y sensible subjetivo del hecho del consumo realizado”<sup>176</sup> De esta manera, consumir a más de dispensar materia y energía al ser viviente, constituye un *momento entrópico* que las transforma en residuos, basura, o que ocupan espacio en la Tierra en calidad de cosas inútiles y generan una huella permanente en la naturaleza, tanto en su proceso productivo como en el dispositivo, en una especie de *espiral invertida*, que va disminuyendo sus valores de uso al ser consumidas por el proceso vital.<sup>177</sup>

De manera que el consumo es un hecho vital y, además, económico, cultural y social. Entonces, ¿cuándo el consumo, se convierte en consumismo? Diría que cuando el consumo no responde a la necesidad objetiva de acceder al beneficio, la utilidad o el servicio que presta un producto sino a consideraciones agregadas. Bauman, con su conocida agudeza explica que mientras el consumo es básicamente “un rasgo y una ocupación del individuo humano”, una acción solitaria aun cuando se la haga en compañía, el consumismo “es un atributo” de la sociedad actual, líquida, caracterizada por la transitoriedad y los cambios permanentes, que generan incertidumbre y angustia existencial, a diferencia de las sociedades previas, con instituciones y estructuras sociales forjadas por la tradición y la estabilidad, es decir, sólidas.<sup>178</sup> “Es cierto que en la vida ‘ahorista’ de los habitantes de la era consumista el motivo del apuro radica en el apremio por *adquirir y acumular*. Pero la razón más imperiosa, la que convierte ese apremio en una urgencia, es la necesidad de *eliminar y reemplazar*”,<sup>179</sup> apunta Bauman al tiempo de señalar:

Además de tratarse de una economía del exceso y los desechos, el consumismo es también, y justamente por esa razón, una *economía del engaño*. Apuesta a la *irracionalidad* de los consumidores, y no a sus decisiones bien informadas

<sup>175</sup> Dussel, De la naturaleza a la economía, 137-8.

<sup>176</sup> Enrique Dussel, *16 Tesis de economía política: interpretación filosófica*, Economía (México: Siglo XXI, 2014), <https://bit.ly/3KHBDS>, 32.

<sup>177</sup> *Ibid.*, 32-3.

<sup>178</sup> Zygmunt Bauman, *Vida de consumo*, trad. Mirta Rosemberg y Jaime Arrambide (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2007), 35 y 85.

<sup>179</sup> *Ibid.*, 35 y 38, 42

tomadas en frío; apuesta a despertar la *emoción* consumista, y no a cultivar la *razón*. Al igual que el exceso y los desechos, el engaño tampoco es signo del mal funcionamiento de la economía consumista. Por el contrario, es síntoma de que su salud es excelente y de que avanza a paso firme por el buen camino: la marca distintiva del único régimen que puede garantizar la supervivencia de la sociedad de consumidores.<sup>180</sup>

Es que, para Bauman, el *síndrome consumista* ha degradado la duración y ha jerarquizado la transitoriedad y ha elevado lo novedoso por encima de lo perdurable.<sup>181</sup>

El consumismo está asociado con el derroche y con el mal uso de los recursos económicos. En una sociedad *líquida*, las personas están llamadas a ser flexibles [descomprometidas] por lo que, es obvio el desapego a todo, de allí que el descarte resulta ser corolario ineludible del consumo. Para describir la sociedad actual, Bauman decía que la *desdicha* de los consumidores no es la escasez sino el exceso de la oferta porque el mundo es un enorme depósito de productos de consumo.

Afortunadamente para los clientes *con recursos*, esos recursos los protegen contra las desagradables consecuencias del consumo: pueden desechar las pertenencias que ya no desean y conseguir las que desean; están protegidos contra el rápido envejecimiento y la obsolescencia de los deseos y contra su efímera satisfacción”.<sup>182</sup>

En contexto de consumismo se alude a la *soberanía del consumidor*, por la cual, las personas deberían poder obtener lo que quieren y que el índice del desempeño económico se basa en la disposición a pagar sus preferencias. Por su parte, los economistas ecológicos estiman que estas preferencias deben estar determinadas por su fundamento ético: qué se produce y cómo se produce, en atención a la sostenibilidad, es decir, proponen límites a esa soberanía.<sup>183</sup> Dichos límites en suma apuntan a una *equidad intertemporal* o *equidad intergeneracional* a fin de no empeorar las condiciones en que recibimos la biósfera.<sup>184</sup>

Sin embargo, de manera constante, desde hace décadas se ha venido sosteniendo la tesis de que los problemas *ambientales* están directamente relacionados con el crecimiento poblacional y que, por tanto, la solución a los mismos pasa por políticas de control de natalidad. El Papa Francisco discrepa de este criterio:

---

<sup>180</sup> *Ibíd.*, 54.

<sup>181</sup> *Ibíd.* 93.

<sup>182</sup> Zygmunt Bauman, *Modernidad líquida* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2015), <https://bit.ly/3kcGr8y>, 106-107.

<sup>183</sup> Michel Common y Sigrid Stagl, *Introducción a la economía ecológica* (Barcelona: Reverté, 2019), 324-5.

<sup>184</sup> *Ibíd.*, 350 y 354.

Culpar al aumento de la población y no al consumismo extremo y selectivo de algunos es un modo de no enfrentar los problemas. Se pretende legitimar así el modelo distributivo actual, donde una minoría se cree con el derecho de consumir en una proporción que sería imposible generalizar porque el planeta no podría ni siquiera contener los residuos de semejante consumo.<sup>185</sup>

El pontífice enfatiza que el desperdicio de alimentos representa un tercio de todo lo que se produce con esta finalidad. Martínez Alier y Roca Jusmet son enfáticos al señalar que, en cuanto a la presión de los recursos renovables y no renovables, es la riqueza la causa principal del agotamiento de los recursos y no la pobreza como se venía creyendo. Además, aclaran que no es cierto que las economías pobres dependen más de los recursos naturales que los ricos, sino que dependen más de sus recursos locales al no tener acceso a los mercados internacionales.<sup>186</sup> Sin duda, hay derroche de recursos y de alimentos, desde luego, pero sí se hace necesario promover la paternidad responsable para superar esa ecuación según la cual, a más pobreza más hijos e hijas no siempre deseados.

¿Cómo se puede combatir el consumismo? Para enfrentar el consumismo hace falta la adopción de una serie de medidas de diverso orden. El modelo tributario capitalista, evita enfrentar este dilema porque justamente el consumo es el que mueve su maquinaria por ello, promueve el consumo y desincentiva el ahorro.

## 2.1 Los impuestos al ahorro

El ahorro, esto es la acumulación monetaria, ha dado lugar a controversias respecto de su tratamiento fiscal, dentro la misma lógica capitalista. De una parte, se sostiene que el ahorro afecta el consumo y, por tanto, el crecimiento de la economía, por lo que se debe desestimularlo a través de impuestos; de otra parte, se sostiene que el ahorro es una fuente de financiamiento productivo, por lo que se lo debe promover. El ahorro [privado] es excedente acumulado, imprescindible para el desarrollo y una forma de seguridad para las personas, a través del esfuerzo realizado a lo largo de la vida. Es la consecuencia de que determinadas personas estén dispuestas a posponer el consumo, es

---

<sup>185</sup> Papa Francisco, *Laudato sí*, 39-40.

<sup>186</sup> Joan Martínez Alier y Jordi Roca Jusmet, *Economía ecológica y política ambiental* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2015), 467.

decir, que no busquen satisfacer sus necesidades inmediatamente pese a que cuentan con recursos para ello.<sup>187</sup>

Llama la atención que, a diferencia de la actual, la Constitución Política del Ecuador [1998] sea más específica al determinar que las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional. ¿Por qué la Constituyente decidió prescindir de este objetivo? La *Revolución ciudadana* le apostaba al crecimiento económico con base en la dinámica del consumo “responsable”. Se alega que el consumo conlleva más producción y, por tanto, más empleo, pero también demanda más recursos naturales, como se ha puesto de manifiesto. En tal sentido, el gasto era deducible de impuestos, sea que se trate de una persona natural o jurídica, como una política para impulsar el consumo.

Si permite extraer recursos económicos del circuito del consumo y paralelamente, incide en la oferta de bienes y servicios y, por tanto, en la disminución del consumo de recursos naturales y del desperdicio, el ahorro, sea individual, familiar o empresarial, debe ser fomentado en una sociedad del buen vivir, siempre que no sea en desmedro de las condiciones de trabajo y de vida de su capital humano. El ahorro podría convertirse en un círculo virtuoso. En general, toda manifestación de ahorro debe ser objeto de incentivos fiscales. De esta manera, podemos concluir que dos objetivos de la sociedad del buen vivir deben ser: la desestimulación del consumo y el incentivo de todo tipo de ahorro.

La política tributaria tiene a su cargo la promoción de conductas sociales y económicas responsables,<sup>188</sup> y la primera de ellas debe ser incentivar y promover el ahorro, en lugar del endeudamiento, como instrumento de satisfacción de aspiraciones y de planes de vida. Con el ahorro se combate el *ahorismo* referido por Bauman; y, además se puede financiar emprendimientos productivos y crear nuevos patrones de consumo y de gasto: sustituir el endeudamiento impulsivo y vicioso por el cual las familias o las personas trabajan para pagar deudas y sus refinanciamientos por consumo y gasto planificados. Desde luego, cualquier tributo sobre el ahorro es impertinente, al ser una postergación o limitación del consumo, que en tal virtud es compatible con el buen vivir en la medida que la política fiscal lo redirija al financiamiento de emprendimientos comunitarios o de la economía popular y solidaria, en general y no a la producción con extracción intensiva de recursos naturales.

---

<sup>187</sup> Baldo Kresalja y César Ochoa, *Derecho constitucional económico* (Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, 2019), 613.

<sup>188</sup> Ecuador, *Constitución*, art. 300, segundo inciso, parte final.

Del lado del gasto, se imponen medidas fiscales enérgicas y disuasivas. Kaldor, por ejemplo, sugiere establecer una imposición progresiva sobre una base de gasto, en lugar de que sea sobre la base de ingresos, para “avanzar hacia una sociedad igualitaria” y paralelamente mejorar la eficiencia de la economía.<sup>189</sup>

Como pone de manifiesto Kaldor, para establecer más equitativamente la carga impositiva sobre las personas el principio que se escoja tiene connotaciones morales antes que económicas. Explica que la imposición basada en la capacidad de pago, si bien es generalmente aceptada, ha sido reinterpretada a lo largo del tiempo, aunque el capital y el ingreso constituyan dos fuentes distintas e incomparables de capacidad de gasto.<sup>190</sup>

Para Kaldor, un impuesto basado en el gasto real calcula la capacidad de gasto de cada individuo y de acuerdo con la medida que él mismo se aplica y para ello señala que si el sistema impositivo es progresivo, la relación entre la capacidad de gasto y el gasto, esto es, entre ingreso y gasto, puede tomarse en cuenta en la determinación de la tasa de progresividad del impuesto a fin de que un cambio hacia un impuesto al gasto tenga los efectos más graves sobre los ricos.<sup>191</sup>

Otro aspecto que afectaría una imposición al gasto, son las cargas familiares y eventuales discapacidades, problemas de salud o circunstancias familiares en general. El tributarista explica que no existe dificultad para concebir un sistema tributario que diferencie las circunstancias familiares o efectuar exenciones basadas en la incapacidad o en una *desgracia*.<sup>192</sup>

En relación con las fluctuaciones de los gastos en diferentes períodos, Kaldor señala que este problema incluso es más serio cuando la imposición se realiza al ingreso en tanto que resulta más fácil de manejar por el lado de los gastos.<sup>193</sup> Según este autor, el gravamen sobre el ingreso conlleva doble imposición, pues, por una parte, se grava el ingreso en sí y luego, se grava también el ahorro, pero no considera impuestos como el IVA. Gravar la suma invertida y además el producto de la inversión es gravar dos veces la misma parte de los medios del contribuyente.<sup>194</sup>

Kaldor observa que el impuesto sobre la renta genera un incentivo para anticipar consumos, en tanto que, un impuesto progresivo al gasto sería más útil para igualar el

---

<sup>189</sup> Nicholas Kaldor, *Impuesto al gasto*. (México, D.F.: FCE - Fondo de Cultura Económica, 1963), <https://bit.ly/3I8otMG>, 16.

<sup>190</sup> *Ibíd.*, 24.

<sup>191</sup> *Ibíd.*, 42-6.

<sup>192</sup> *Ibíd.*, 44-7.

<sup>193</sup> *Ibíd.*, 48.

<sup>194</sup> *Ibíd.*, 75-6.

nivel de vida de las personas y acercarnos a la igualdad social y económica que el impuesto sobre la renta. Frente al problema de las grandes fortunas es más adecuado limitar el derecho a la herencia que gravar el proceso de acumulación porque las fortunas que son heredadas no tienen la misma función social que su adquisición. La justificación para los impuestos a compañías no tendría razón de ser si en vez de gravar el ingreso se acogiera el impuesto al gasto, porque las ganancias empresariales se gravarían automáticamente cuando sean gastadas, pero si se las ahorra no estarían sujetas a impuesto o que se las reinvierta.<sup>195</sup>

Sin duda, se trata de una propuesta controvertida porque desafía teorías de amplia aceptación, que ponderan la idoneidad y pertinencia de gravar manifestaciones directas de riqueza plasmadas en ingresos y patrimonio, cuya magnitud está sujeta a criterios de progresividad, con lo cual se viabilizaría la redistribución de la riqueza con mayores agregados.

La imposición demanda mucha cautela, especialmente, el vinculado a la satisfacción de necesidades esenciales, pues asumir lo contrario implicaría agravar la situación de las personas con menores ingresos, pues conllevaría un encarecimiento de bienes y servicios asociados justamente a la satisfacción de dichas necesidades. Distinto es el caso del consumo de bienes y servicios suntuarios en el que se justificaría este gravamen, siempre que se lo someta a un esquema de graduación por tramos en función del precio, del tipo de bien o de servicio, en función del impacto ambiental, por ejemplo. En este sentido, cabría en nuestro medio la reformulación del régimen sobre el IVA e ICE, por un impuesto al consumo con un esquema tarifario flexible y más desagregado, que atienda dichas variables.

Con estas observaciones, el impuesto al gasto entonces surge como una auténtica opción para una sociedad del buen vivir. No obstante, podríamos pensar en una etapa de transición tributaria con una herramienta impositiva que es el IVA.

## **2.2 Los impuestos al consumo: el IVA**

Si todas las personas consumimos los mismos productos y tenemos primariamente las mismas necesidades, ¿a través de qué herramientas impositivas podremos cumplir uno de los objetivos de la política fiscal que es la redistribución del ingreso necesario para

---

<sup>195</sup> *Ibíd.*, 82-137.

alcanzar el buen vivir?<sup>196</sup> Ciertamente desde hace algunas décadas organismos multilaterales del continente han venido postulando la necesidad de un IVA “flexible” como estrategia para alcanzar la justicia tributaria, pero las administraciones del ramo no han querido complicarse la vida en este tipo de proyectos, tanto más que tal como está, con un tarifa plana, el IVA resulta eficiente desde el punto de vista recaudatorio.

De lo que se trata es de apostar por lo que la doctrina denomina IVA personalizado. En el esquema actual, determinados productos no están sujetos al IVA, sea que lo adquiera una persona de escasos recursos o una de economía boyante. La pregunta que surge es si acaso resulta lo mismo consumir un pan de consumo popular que un pan *gourmet*. No es igual pero el IVA sí. La propuesta es que ese pan popular siga exento de IVA, pero no el pan *gourmet*. Esta diferenciación se puede establecer en función del prestador del servicio o del productor del servicio. Y en el caso de centros de expendio diversificado, según el producto. Igual debería ocurrir con el queso pues no es lo mismo adquirir un queso común que un queso gourmet. Con la carne ocurre algo parecido.

El aceite debe estar gravado con IVA en cualquier presentación y calidad no solo por los efectos en la salud de los humanos que se sienten a largo plazo sino también por la del Planeta, principalmente, del agua. Además, el aceite importado no debe gozar del beneficio de tarifa cero. De igual forma debería ocurrir con todos aquellos productos de consumo masivo que impactan en la naturaleza, como determinadas pinturas, las lacas de piso, el tiñer, etc., respecto de los cuales el IVA no es suficiente y debería pensarse en algún tipo de imposición adicional como el impuesto a los consumos especiales para encarecer el producto y desestimular su adquisición a fin de que productos más amigables con la naturaleza puedan competir en condiciones ventajosas frente a estos, o desde el mismo IVA aportar con un esquema tarifario desagregado con alícuotas más elevadas.

Todas las personas tienen derecho al descanso y al ocio, es decir, a unas vacaciones: ¿Debe pagar el mismo IVA quien se hospeda en una pensión o se decide por el turismo comunitario que quien se hospeda en un hotel 5 estrellas? ¿Es justo? No lo es. El IVA para el sector turístico debería ser diferenciado y aplicado según la categoría de hotel o del restaurante, y, según el caso, aplicar exenciones de manera que todas las personas puedan tener derecho a vacaciones en un sitio de descanso y que el pago de impuestos no encarezca o vuelva prohibitiva sus vacaciones. Es quizá en este rubro donde se evidencie más la desigualdad social: hay personas que no saben lo que son las

---

<sup>196</sup> Ecuador, *Constitución*, art. 285, objetivo 2.

vacaciones, el ocio y el disfrute sano de la vida y otras para quienes el mundo es muy pequeño. Sin duda, estos no son los únicos tributos que podrían coadyuvar a la construcción de la sociedad del buen vivir, pero sí crearían las condiciones necesarias para este fin.

### **3. Los tributos como herramientas para mejorar el relacionamiento con la naturaleza**

Ahora, nos enfocaremos en los mecanismos tributarios para alcanzar una relación armoniosa con la naturaleza. Como hemos puesto en evidencia, no existe buen vivir si la salud de la naturaleza está en entredicho pues es una premisa indispensable para el desarrollo de las vidas. El análisis se realizará en atención a los distintos recursos naturales y en función de ellos, el tipo de tributo idóneo para el efecto.

#### **3.1 Respeto de los recursos naturales renovables y no renovables**

Para empezar, las leyes físicas determinan una estrecha relación entre la utilización de los recursos y los residuos que generan, lo que implica que el consumo de cualquier recurso da lugar a la generación y transmisión de residuos que vuelven a la naturaleza.<sup>197</sup> Los *residuos* constituyen un indeseado subproducto de la actividad económica que se traslada al ambiente,<sup>198</sup> vía emisiones o descargas aunque no todas sean contaminantes, en el entendido que contaminación es “cualquier cambio químico o físico en el medio ambiente causado por las emisiones de residuos y que resulta perjudicial para cualquier organismo vivo”.

Así, según Deacon, un recurso es renovable en la medida en que su *stock* es susceptible de regeneración mediante procesos naturales, por ello se lo llama también de *flujo* o circulación. Esto implica que la magnitud de dichos recursos permita un consumo positivo moderado de forma indefinida. A su vez, un recurso es no renovable o de *stock* cuando no logra regenerarse por medios naturales o con la intervención humana, en períodos establecidos, o el proceso es tan lento que no permite apreciarlo.<sup>199</sup> En suma, la

---

<sup>197</sup> Robert T. Deacon, “Los recursos no renovables y el medio ambiente”, *Revista Economía Agraria*, abril de 1997.

<sup>198</sup> Michel Common y Sigrid Stagl, *Introducción a la economía ecológica*. (Barcelona: Reverté, 2019), 98 y 100.

<sup>199</sup> Deacon, 12-3.

diferencia entre unos y otros es la velocidad de su renovabilidad en relación con su consumo, de tal suerte que un recurso renovable puede transformarse en no renovable, por la intervención humana o por la acción de la misma naturaleza.

Explica Deacon que la conexión entre el uso de recursos no renovables y la calidad del medio ambiente es muy estrecha y conlleva además elegir entre presente y futuro.<sup>200</sup> Para el efecto se utilizan dos tipos de medidas físicas que cuantifican la abundancia de estos recursos: la de reversas probadas, que han sido verificadas a través de muestreo y medida, eventualmente rentables atendiendo los precios y costes de extracción actuales; y, una segunda, que es la de los recursos no renovables, de los cuales se conoce con certeza o con razonable certeza y que son tecnológicamente posibles de “recuperar”. De allí que la diferencia entre los primeros y los segundos es su viabilidad tecnológica.<sup>201</sup>

De diferentes maneras, el uso de recursos no renovables ocasiona impactos en la naturaleza. En las economías agrícolas, un cultivo agresivo produce erosión en el suelo y aterramiento de lagos y embalses. A su vez, el bombeo continuo y la utilización de aguas subterráneas para riego incide en la reducción de la productividad y el anegamiento de suelos, a causa de las concentraciones de sal. En las economías industrializadas, el uso de recursos no renovables [combustibles fósiles] y la extracción y producción de estos origina la liberación de sustancias químicas sobre todo en hábitats sensibles y la contaminación de otros recursos como el agua dulce.<sup>202</sup>

Estos efectos ambientales colaterales no deseados por el uso de un recurso natural no renovable constituyen un coste de la utilización de este recurso que se evade, sostiene Deacon, quien explica que generalmente no se impone tasas al uso de los recursos medioambientales públicos pero que la teoría económica de la política medioambiental ha identificado dos instrumentos que pueden cumplir esa función como una tasa sobre la contaminación, que debe pagar el agente contaminante. El segundo sería un permiso transmisible de contaminación que conllevaría la fijación de un nivel adecuado de contaminación global.<sup>203</sup>

La idea de imponer tasas o cargas impositivas, en general, a las actividades contaminantes termina siendo una forma de legitimar actividades potencial o efectivamente dañinas de la naturaleza. La respuesta escapa del Derecho Tributario y

---

<sup>200</sup> Deacon, “Los recursos no renovables y el medio ambiente”, 14-5.

<sup>201</sup> *Ibíd.*, 23-4.

<sup>202</sup> *Ibíd.*, 27-8.

<sup>203</sup> *Ibíd.*, 30-3.

puede encontrar solución en el campo regulatorio, a través del Derecho Administrativo o Administrativo local, por ejemplo, o por la vía de la indemnización. Yábar explica que hoy se propende a un Derecho Administrativo al servicio de la política ambiental y de la protección de los recursos naturales, a través de instrumentos regulatorios o de mandato y control, para afectar la conducta de quienes contaminan.<sup>204</sup>

Nos ocuparemos exclusivamente de los recursos renovables, porque en una sociedad del buen vivir, no cabe hablar de tributación sobre una actividad como la explotación de recursos naturales no renovables: hidrocarburíferos y mineros, que antagonizan con ella por ser además los que más destrucción causan a la naturaleza; su *stock* no crece y está condenado al agotamiento. Tarde o temprano tendremos que acostumbrarnos a una economía sin recursos no renovables por su agotamiento o por la emergencia de nuevas fuentes de energía menos contaminantes que no tardarán en imponerse.

En una sociedad del buen vivir el daño se lo evita o repara, pero no se lo tributa. Por ello, los recursos naturales no renovables únicamente deberían ser explotados bajo condición de *ultima ratio*, para salvar la vida o para financiar la implementación de fuentes de energía limpias y diversas, para la transición energética exclusivamente, aunque incluso esta últimas revelan tener también externalidades negativas, pero menos graves. La consigna es vivir bien, pero sin sacrificar a la naturaleza.

Cabe señalar en todo caso que, en 2001, el economista Herman Daly recomendó al foro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, el establecimiento de un *eco impuesto* global para afrontar el cambio climático y promover el desarrollo sustentable. La idea fue retomada por Rafael Correa en la Tercera Cumbre de la OPEP, en 2007, en la que propuso la creación de un impuesto de 3% sobre los precios de exportación de la producción petrolera de la OPEP con la misma finalidad, que no llegó a efectivizarse. La propuesta no incluía al carbón mineral.<sup>205</sup>

El uso de los recursos naturales renovables ya fue cuestionado en 1968 por Garrett Hardin, al considerar que eran tratados como un barril sin fondo, reclamando la adopción de medidas coercitivas o de leyes fiscales.<sup>206</sup> Lo decía específicamente:

---

<sup>204</sup> Ana Yábar Sterling, “El medio ambiente y su protección mediante instrumentos económicos. La experiencia internacional”, en *Instrumentos económicos y financieros para la gestión ambiental*, ed. María del Pilar García Pachón (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016), 22.

<sup>205</sup> Joan Martínez Alier y Jordi Roca Jusmet, *Economía ecológica y política ambiental* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2015), 528-9.

<sup>206</sup> Hardin Garrett, “La tragedia de los comunes (1968)”, *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana* 4, n° 10 (2005): 11.

La prohibición es fácil de legislar (aunque no necesariamente fácil de imponer); pero ¿cómo legislar la moderación? La experiencia indica que ésta puede ser alcanzada mejor a través de la acción de la ley administrativa. Limitamos innecesariamente las posibilidades si suponemos que los sentimientos de *Quis custodiet* nos niegan el uso de la ley administrativa. Deberíamos mejor tener la frase como un perpetuo recordatorio de temibles peligros que no podemos evitar. El gran reto que tenemos ante nosotros es cómo inventar las retroalimentaciones correctivas que se requieren para mantener honestos a nuestros guardianes.<sup>207</sup>

Hardin se refiere concretamente al acceso libre o abierto a los recursos y aboga por una solución que, aunque no la considera perfectamente justa *es preferible*: se trata de una coerción mutuamente acordada por *la mayoría de las personas afectadas* para no incidir en la libertad, aunque se decanta por restringir la tasa de natalidad. Sobre esta propuesta, la premio Nobel en Economía, Elinor Ostrom pone en evidencia que cuando los actores beneficiarios de la apropiación de un recurso de alto valor son numerosos, crearán a los demás actores externalidades negativas.<sup>208</sup> Advierte que, el recurso de acceso abierto, sin regulación, aumentará su consumo, será sobre usado y podría acabar con el stock o los servicios que genera.

De esta manera, al dar por sentada esa condición, los usuarios no se esfuerzan por cambiar la situación, actúan independientemente sin que medie comunicación o coordinación entre ellos. Indica además que la experiencia de auto gestión de sistemas de recursos de *acervo común* arroja resultados disímiles: en algunos países ha sobrevivido satisfactoriamente en el tiempo, sobre todo, en el caso de grupos pequeños u homogéneos, mientras que en otros no ha dado los resultados esperados o ha fracasado por falta de organización o de reglas justas y efectivas, relacionadas con la calidad de miembro de la comunidad, el derecho al acceso al recurso de acervo común, sus limitaciones y las obligaciones que tienen; también cuando se trata de grupos heterogéneos.

Según Ostrom, uno de los problemas que debe afrontar ese modelo es la falta de confianza en que todos los integrantes de la comunidad lleguen a observar las reglas, en ausencia de una autoridad que vigile y sancione su inobservancia; y otro, es diseñar instituciones de soporte, que armonicen con instituciones nacionales, regionales y locales en vez de reemplazarlas. Además, considera necesario crear agencias que “monitoreen” el desempeño de los sistemas de recursos naturales, así como de quienes los usan y, por último, contar con tribunales de bajo costo y mecanismos alternativos de resolución de

---

<sup>207</sup> *Ibíd.*, 6.

<sup>208</sup> Elinor Ostrom, “Reformulando los bienes comunes”, educativa, *Nociones comunes*, (2001), <https://bit.ly/37g0oni>.

conflictos para resolverlos con eficiencia.<sup>209</sup> En suma, lo que propone Ostrom es que sean las propias comunidades, debidamente organizadas y autorreguladas las que resuelvan la “tragedia de los comunes”.

Aquí es donde aparece en términos de desarrollo sostenible, la *Gobernanza ambiental*.<sup>210</sup> Alves explica así el concepto:

Cobijada por ideas de corresponsabilidad, atiende al equilibrio en la influencia y a la distribución amplia y equitativa de derechos y obligaciones. Transita de la mera gestión pública a una concepción abarcadora de tópicos, actores y relaciones, y apuesta a tratar los intereses de manera incluyente; significa que una mejora al estado de cosas exige estrategias que fortalezcan la corresponsabilidad. [...] La GA demanda fomentar una cultura de corresponsabilidad, en un marco de respeto y apertura ante la pluralidad y la diferencia, sea universalmente en el contexto de globalización, o localmente, en el contexto del estado nación.<sup>211</sup>

Como lo destacan Ortega-Argueta y Contreras-Hernández, las tendencias en materia de gobernanza están priorizando los procesos de descentralización gubernamental y de participación social para una corresponsabilidad en el uso y la conservación de los recursos, que se fortalece a través del uso de la evaluación como herramienta fundamental de esta relación.<sup>212</sup> De esta manera, la gobernanza abre un espacio para el ejercicio de poder delegado con miras a una autogestión; deja de ser vertical para ser horizontal.<sup>213</sup>

Es un modelo que de hecho funciona adecuadamente en comunidades ecuatorianas pequeñas y en relación con determinados recursos de acceso abierto, como los peces, los moluscos y crustáceos [algunas están sometidas a normas positivas] e incluso, con el agua en la ruralidad.<sup>214</sup> La propuesta está alineada con una sociedad del

---

<sup>209</sup> *Ibíd.*

<sup>210</sup> Gobernanza, entendida no como gobierno sino como el conjunto de instituciones y políticas que rigen el servicio público y sus interacciones.

<sup>211</sup> R. V. Santes Álvarez, “Gobernanza y medio ambiente: experiencias de actuación institucional en la frontera México-Estados Unidos”, en *Gobernanza ambiental: teoría y práctica para la conservación y uso sustentable de los recursos*, ed. Laura Ruelas Mondragón, Ana Travieso Bello, y Odilón Sánchez Sánchez (México, D.F.: Plaza y Valdés, 2015), 250.

<sup>212</sup> A. Ortega-Argueta y A. Contreras-Hernández, “La gobernanza de la biodiversidad”, en *Gobernanza ambiental: teoría y práctica para la conservación y uso sustentable de los recursos*, ed. Laura Ruelas Monjardín, Ana Cecilia Travieso Bello, y Odilón Sánchez Sánchez (México, D.F.: Plaza y Valdés, 2015), 181–203.

<sup>213</sup> Cabe aclarar que, en tratándose de la gobernanza de los recursos naturales, no existe un modelo único -ni un concepto único- y el descrito es tan solo uno de ellos.

<sup>214</sup> Es más, así ha venido funcionando en muchas comunidades indígenas ecuatorianas. No en todas, y por ello la historia da cuenta del sinnúmero de conflictos originados por el reparto del agua, mediante la aplicación de la ley del embudo: la mayor parte para los hacendados y terratenientes y la residual, para la población indígena, sin dejar de señalar que, hasta hoy, en muchos puntos de los Andes ecuatorianos, el agua sigue siendo motivo de luchas por la justicia en su distribución. Es que incluso en un recurso vital como el agua funciona la acumulación y el acaparamiento, en suma, la dinámica capitalista con sus lógicas del poder.

buen vivir consolidada. Sin embargo, en ciudades más pobladas, para que pueda tener éxito este modelo haría falta un compromiso colectivo, que solo se alcanza en situaciones límites que ponen de manifiesto la magnitud del problema. Mientras tanto es indispensable apelar previamente a otras soluciones de gobernanza legitimadas.

En este contexto, son tres los elementos o recursos naturales que dan soporte y permiten la vida en la biósfera: el agua, el suelo, el aire y la biósfera misma, y sobre ellos proyectaremos y concretaremos principalmente una posible actividad tributaria.

#### A. El agua

El agua es el factor que más influye en la vida de los pueblos. De toda el agua disponible en el planeta, menos del 3% corresponde al agua dulce. El recurso hídrico es el conjunto de la riqueza efectiva o potencial, proveniente de lagunas, ríos, arroyos, deshielos, la lluvia, con que cuenta un país. De esa cantidad, la mayor parte se encuentra en estado sólido.

Se trata de un recurso natural que es difícilmente clasificable, pues las aguas superficiales y subterráneas pueden agotarse por sobreutilización, al igual que las aguas provenientes de glaciares, sin embargo, está sujeta a una renovación relativamente permanente por la acción de la lluvia. Así, puede ser un recurso natural renovable, parcialmente renovable o no renovable. Todo depende del uso, cuidado y aprovechamiento que se le conceda y de su disponibilidad. Al ser una fuente insustituible de vida, su uso debe ser cuidadoso y restringido. La *Gobernanza hídrica*, como cualquier otra gobernanza, no es políticamente neutral, por lo que existen tantos conceptos de ella como posiciones políticas se puedan concebir. Esta gobernanza en América Latina promueve la autogestión comunitaria y local del agua.

En los artículos 12 y 318 de la Constitución de la República se califica al agua como *patrimonio nacional estratégico, de uso público* y elemento vital tanto para la naturaleza como para la existencia de los seres humanos. Hay una diferencia sustancial entre el uso público y el uso comunitario en el imaginario social, esto es, en la población mestiza occidental, según la cual lo público es lo que no tiene dueño, lo que se puede usar ilimitadamente; lo comunitario es lo que nos pertenece a todos. Dentro de esa lógica, el agua no tiene un valor por sí misma, porque en principio es gratuita y cuando se determina un costo por el servicio, es bajo, por lo que no se llega a dimensionar el carácter estratégico que tiene y que le reconoce la Constitución.

En la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua,<sup>215</sup> artículos 6, inciso segundo y 7, se establece que la gestión del agua solo podrá ser pública o comunitaria, y aun en este caso, no se reconocerá su apropiación o posesión individual o colectiva y que la prestación del servicio público de agua, de la misma manera es pública o comunitaria, a través de las juntas administradoras de agua potable. Establece, en su artículo 8 la Autoridad Única del Agua como responsable de la gestión integrada e integral de los recursos hídricos, que debe tener un enfoque ecosistémico y por cuenca o sistemas de cuencas hidrográficas.

El artículo 21 instituye la Agencia de Regulación y Control del Agua como órgano de regulación y control de la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, así como de la cantidad y calidad de agua en sus fuentes y zonas de recarga, la calidad de los servicios públicos vinculados al sector agua, en todos sus usos, aprovechamientos y destinos del agua.

Para hacer efectivo el contenido esencial del derecho humano al agua, los artículos 59 y 140 de la indicada ley, prevén que la Autoridad Única del Agua establecerá la cantidad vital de agua por persona, para satisfacer sus necesidades básicas y el uso doméstico, así como su tarifa mínima, de conformidad con normas y directrices nacionales e internacionales, determinando que la cantidad vital de agua cruda destinada al procesamiento para el consumo humano es gratuita pero que su exceso da lugar a la aplicación de la tarifa correspondiente. A renglón seguido, consigna que el derecho humano al agua también incluye el libre acceso y uso del agua superficial y subterránea para consumo humano, siempre que no afecte su cauce o el derecho de terceras personas.

Conforme los artículos 136 y 137 de la ley, la tarifa de agua es la retribución que un usuario debe pagar por la prestación de servicios y autorización para usos y aprovechamiento del agua, que serán reguladas y fijadas por la Autoridad Única del Agua. Para el efecto, se considerarán los principios de solidaridad, equidad, sostenibilidad y periodicidad.

El artículo 141 del indicado cuerpo legal establece los criterios para la fijación de la tarifa por autorización de uso de agua para riego que garantice la soberanía alimentaria y que son: volumen utilizado, cantidad de tierra cultivada y tipo de suelo y la contribución a la conservación del recurso hídrico, en tanto que para fijar las tarifas para el aprovechamiento productivo del agua, las variables a considerar son: volumen utilizado,

---

<sup>215</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua*, Registro Oficial 305. Suplementos, 6 de agosto de 2014.

eficiencia de la utilización, contribución a la conservación del recurso hídrico y generación de empleo.

La legislación ecuatoriana se queda corta en la tarea de disuadir el desperdicio del agua. La Unión Europea, principalmente España y en la misma línea de otros países que sufren del denominado *stress hídrico* han puesto de manifiesto la necesidad de apelar a todo tipo de herramientas con la finalidad de proteger este patrimonio. En junio de 2010, el Consejo de la Unión Europea, dejó señalado que el precio es tan solo una de las herramientas para promover el uso eficiente del agua, citando además la estructura tarifaria, la penalización de los consumos excesivos y los impuestos.

De la misma manera, el *Libro verde sobre los instrumentos de mercado para la aplicación de objetivos medio ambientales y similares*, aprobado por Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de abril de 2008, tras advertir que hay un riesgo de agotamiento de los recursos naturales y que los hogares son los que soportan la mayoría de los impuestos medioambientales y no los primeros consumidores de energía, de agua y de transportes que son los sectores económicos, establece como principios (parágrafos 15, 18, 24 y 26) que:

(15) Toma nota de que los instrumentos de mercado incluyen una amplia gama de herramientas para responder a objetivos específicos, como los permisos negociables destinados a reducir la contaminación (por ejemplo, las emisiones de CO<sub>2</sub>), los impuestos medioambientales destinados a modificar los precios y, por ese medio, el comportamiento de los fabricantes y consumidores, las tasas medioambientales destinadas a cubrir los costes de los servicios medioambientales, las subvenciones medioambientales destinadas a apoyar el desarrollo de tecnologías más limpias, etc.;

(18) Opina que la transición hacia un desarrollo sostenible y una economía sin CO<sub>2</sub> requiere una combinación entre instrumentos disuasorios (por ejemplo, impuestos y tasas) e instrumentos incentivos (por ejemplo, sistemas de intercambios);

(24) Insiste en el importante papel de la fiscalidad medioambiental para alcanzar los objetivos medioambientales;

(26) Destaca que los impuestos medioambientales no deberían conceptuarse, en lo básico, como un instrumento para incrementar los ingresos fiscales, sino más bien como un medio para evitar la contaminación nociva y la degradación del medio ambiente —y con ello de mejora del bienestar social— a un coste razonable; destaca que la aplicación de impuestos sobre los factores negativos como, por ejemplo, la contaminación debería compensarse con una disminución de la fiscalidad sobre los factores positivos como, por ejemplo, el trabajo.

Con competencias compartidas entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales en materia de fiscalidad ambiental sobre el agua, España, instrumenta estas directivas. Zárate, Giménez y Trueba explican que, pese a que el Ministerio de Medio Ambiente había propuesto un incremento del 30% en el precio del agua a corto o

mediano plazo, aun así, el agua seguiría muy barata al no incorporar los costes ambientales.<sup>216</sup> Los autores dividen los tributos a los que han recurridos los países de la Unión Europea en tres categorías: los tributos que gravan la extracción o captación del agua, según la fuente de provisión y según el destino del recurso; los que gravan el uso del agua y los servicios de vertido y alcantarillado, esto es, el volumen de agua consumida; y, los que gravan la contaminación producida por el uso del agua, por lo cual concluyen que la legislación fiscal sobre el agua en España revela una concurrencia de figuras tributarias que las estiman paradójicas. Es así como en algunas regiones españolas, según explican, los tributos no han alcanzado la finalidad que se persigue básicamente debido a las tarifas impositivas, en tanto que en otras sí han conseguido una reducción sustancial en el consumo del agua. Sin embargo, estos tratadistas estiman que la problemática ambiental relacionada con el consumo del agua sea gestionada directamente por el gobierno central o regional, dado el carácter *supramunicipal* del recurso y que los municipios mantengan la competencia para fijar el consumo del agua, sugerencia que no es aplicable al caso del Ecuador y menos en el contexto de nuestra propuesta. De esta manera, los autores advierten que son mayores las ventajas que presenta la tributación frente a otros instrumentos económicos, en el objetivo del cuidado del agua.<sup>217</sup>

Así, los países con mayor conciencia sobre el valor vital del agua resultan ser aquellos en los que hace falta. Sin embargo, no debe ser su escasez la que nos avoque a medidas de protección y cuidado del agua, sino el respeto a un recurso que provee la naturaleza, que debe ser asumido como un bien comunitario y limitado.

Además, hay que tener en cuenta que, si bien es cierto que Ecuador es un escenario pródigo en recursos hídricos, ello no significa que siempre será así. Muchas regiones actualmente áridas en Ecuador y en el mundo fueron en algún tiempo verdaderos paraísos. La abundancia es la puerta para el desperdicio que luego se torna en ausencia.

En *Laudatus Si*, el Papa Francisco recuerda que el derroche de agua se da en países desarrollados y en aquellos que cuentan con grandes reservas del líquido vital. “Esto muestra que el problema del agua es en parte una cuestión educativa y cultural, porque no hay conciencia de la gravedad de estas conductas en un contexto de gran inequidad”.<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> Anabel Zárate Marco, Jaime Vallés Giménez, y Carmen Trueba Cortés, “Descentralización fiscal y tributación ambiental. El caso del agua en España”, *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales de España*, 2001, 10-1.

<sup>217</sup> *Ibíd.*

<sup>218</sup> Papa Francisco, *Laudato sí*, párr. 30.

Según Lanzilotta, en América Latina, la reforma fiscal ambiental respecto del uso del agua debe tener por finalidad reducir la contaminación, incentivar un manejo eficiente, mejorar el acceso y la calidad de esta. La investigadora pone de manifiesto que en la región más bien se ha tendido a incentivar el mal uso del recurso.<sup>219</sup> Costa Rica es pionera en la promoción del uso eficiente del agua, a través de medidas que considera impositivas. En Uruguay existe una tarifa por consumo de agua potable que penaliza sus excesos, para promover su utilización cautelosa.

Dentro de esa lógica, una propuesta de esta investigación es la de establecer criterios de consumo máximo mensual por persona, diferenciando estaciones y climas, a partir del cual, su uso generaría el pago de una tasa progresiva variable sectorizada al consumo excesivo, que daría paso a una más drástica tasa al consumo suntuario del agua, calculado dentro de la misma factura por el servicio, en el entendido que no se trata de una licencia para que las clases económicas pudientes derrochen el recurso sino para que se comprenda su fragilidad sistémica. Las tasas serían aplicables únicamente al consumo urbano y no para las áreas rurales ni periféricas en las cuales de por sí el agua no está disponible a la simple abertura de una llave o en forma permanente o, a su vez, se la ha conseguido luego de mingas o trabajo colectivo; por tanto, el presupuesto objetivo del hecho imponible en dicha tasa sería el uso abusivo del agua que provee un ente estatal, en detrimento de otros usuarios, en el presente o en el futuro. Para este efecto, consideramos que el concepto de tasa se aplica con precisión a esta imposición y reúne los elementos señalados por la dogmática.

Collado Yurrita y Luchena Mozo, refiriéndose a la naturaleza jurídica de la tasa señalan que, al tener la condición de tributo, a más de las categorías generales, deben concurrir otras específicas: tratarse de una prestación pecuniaria, constituir un ingreso de Derecho Público, dotar de recursos al Fisco, ser exigible coactivamente y estar sujeta al principio de reserva de ley. Respecto del principio de capacidad económica explican que, si bien para Acosta (Simón) y González García el fundamento de la tasa es el *principio de provocación de costes*, “ello no significa que su presupuesto de hecho pueda desconocer absolutamente o contravenir el principio de capacidad económica”.<sup>220</sup>Y

---

<sup>219</sup> Bibiana Lanzilotta, “Impuestos verdes viabilidad y posibles impactos en el Uruguay”, Estudios y perspectivas. (Montevideo: CEPAL, 2015), <https://bit.ly/3KR8nZG>, 21.

<sup>220</sup> Miguel Ángel Collado Yurrita y Gracia María Luchena Mozo, “El Tributo. Concepto, Características y Clasificación,” en *Derecho Tributario y Financiero. Parte General*, 3.<sup>a</sup> ed. (Barcelona: Atelier, 2013), <http://hdl.handle.net/10578/7312>, 245-6.

concretamente, respecto de la función de la tasa de carácter ambiental, la Corte Constitucional de Colombia, ha expuesto:

Se ha utilizado este mecanismo económico de la tasa con el fin de transmitir un costo a quienes se beneficien de una u otra manera con la utilización de los recursos naturales, con lo cual se está financiando las medidas correctivas necesarias para sanear los efectos nocivos de los ecosistemas y a través de la misma, la ley ha adoptado un sistema económico de ingresos con destino a las Corporaciones Autónomas Regionales.<sup>221</sup>

Además, corresponde la creación de verdaderos incentivos y beneficios fiscales, para propiciar la reutilización del agua para fines compatibles con el recurso y la optimización máxima del uso del líquido vital con fines agropecuarios y para fomentar la investigación y producción de fertilizantes orgánicos y de textiles no contaminantes y por supuesto, el desarrollo de tecnologías de riego dirigido y controlado, con fines agrícolas, teniendo en cuenta que esta actividad productiva es la que más recurso hídrico demanda. Además, desestimular el uso de productos que afectan la reutilización del agua, como el vertido a los sistemas de alcantarillado de productos tóxicos: fertilizantes, químicos, aceites y detergentes, textiles no amigables con el ambiente, a través de la creación de un impuesto general de carácter plano, diferente al impuesto al valor agregado y que se aplicaría sin perjuicio de este. Se trataría de obligaciones *ex lege* mediante las cuales se crea esta prestación pecuniaria, al producirse el presupuesto definido en ella como hecho imponible.

El agua entonces es un patrimonio para proteger y cuidar, con medidas tributarias, como las tasas y en menor medida, vía impuesto, con la finalidad de alcanzar eficiencia en el consumo de agua, tanto en los hogares como en las actividades productivas, más allá del precio que conlleva su consumo normal, en el que si bien se debe reflejar el costo financiero del servicio, cuando corresponda, al mismo tiempo se propicie el uso adecuado del recurso con tarifas sectoriales diferenciadas. De esa manera se cumple además con el enunciado constitucional.

En general, llama la atención que en muchos países las preocupaciones ambientales [y las medidas tributarias] se centren especialmente en la contaminación auditiva, la contaminación ambiental, pero demuestren escasa o nula preocupación por el recurso imprescindible para la vida que es el agua. Aunque las medidas que se tomen en ese sentido coadyuvan indirectamente al cuidado del agua, se evidencia una visión

---

<sup>221</sup> Colombia Corte Constitucional, “Sentencia C-495/96”, 26 de septiembre 1996.

antropocéntrica y medioambientalista, esto es, desde la perspectiva de las necesidades inmediatas del ser humano, que es diferente a la del buen vivir en la que prima la relación armónica con la naturaleza, su cuidado y protección.

## B. El suelo

Es la *piel viva* de la Tierra. Se lo considera un recurso natural *difícilmente renovable*, cuya recuperación y regeneración es muy lenta pues luego de una explotación intensiva o uso indebido o abusivo pierde su fertilidad y evapotranspiración. Al igual que el agua, la política impositiva debe estar dirigida a estimular mejores prácticas de manejo del suelo y paralelamente, del agua.

En los últimos tiempos, se han realizado investigaciones y esfuerzos en este sentido, como la agricultura hidropónica que usa disoluciones minerales en vez de suelo agrícola para el cultivo de plantas o los cultivos aeropónicos que utilizan el entorno aéreo y agua nebulizada con nutrientes. Con este tipo de cultivos se optimiza el consumo del agua y la nutrición mineral, pero hasta el momento no se han comportado viables para todo tipo de producción agrícola.<sup>222</sup> Además, se debe tener en cuenta que en el suelo radica la mayor riqueza de carbono orgánico, a través de las raíces de las plantas, lo que les convierte en aliadas de un suelo sano.

La agricultura vertical es otra opción sustentable para producir alimentos. Se trata de una tecnología en desarrollo que tendría beneficios ambientales, a más de económicos y sociales, porque haría posible la agricultura en lugares del planeta con tierras deprimidas, no solo por no requerir del suelo sino además porque reduce el uso de fertilizantes y plaguicidas, contamina menos el aire y reduce el consumo de agua hasta en un 98% pero, de igual manera, su éxito hasta el momento es limitado en relación con todas las frutas y verduras.<sup>223</sup> De Anda afirma que los pueblos indígenas de América del Sur usaron técnicas de cultivo de alimentos en capas verticales, al igual que los de Asia Oriental para el caso del arroz.<sup>224</sup> Recurrir a cultivos verticales puede ser una solución al problema del suelo.

---

<sup>222</sup> José de Anda Sánchez, “La agricultura vertical: una opción sustentable”, en *Aportes a la sustentabilidad: Una mirada desde la gestión del territorio y los recursos naturales*, Colección Miradas Colectivas hacia la Sustentabilidad (ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara, 2016), 161–77.

<sup>223</sup> *Ibíd.*, 166-8.

<sup>224</sup> *Ibíd.*, 166.

La ganadería intensiva es una actividad productiva muy cuestionada por sus externalidades negativas y por la cantidad de suelo que ocupa, estimada en casi el 30% de la superficie terrestre y más del 70% de la tierra con vocación agrícola.<sup>225</sup> Es así como mientras las raíces de las plantas y árboles son determinantes para la generación de carbono orgánico, la ganadería afecta el balance de carbono de la tierra y contribuye, de forma indirecta, a la liberación de enormes cantidades de carbono a la atmósfera. Es que, si bien la agricultura y la ganadería no son actividades productivas inocuas, la alimentación humana requiere de ambas y por el momento no es posible prescindir de esta última, sin embargo, requiere un manejo adecuado para mitigar los impactos graves no solo en el suelo sino también al agua y al aire y, desincentivar sostenidamente su consumo. De tal suerte que el futuro de la agricultura y de la ganadería debe tener en cuenta primordialmente el concepto de equilibrio.

En agricultura, se debe privilegiar la producción agrícola que menos agua consuma, menos impacto tenga sobre el suelo y mayores beneficios nutricionales ofrezca, teniendo en cuenta, como quedó indicado, que esta es la actividad productiva que mayor cantidad de agua consume y en ese sentido, un uso responsable del suelo en contexto de buen vivir debe conllevar también una selección escrupulosa de los productos agrícolas a los cuales se les dedica estos recursos naturales.

El control del impacto sobre el suelo [e indirectamente sobre el agua y el aire] de las actividades agrícolas y ganaderas es complejo pues buena parte de ellas se realizan a través de pequeñas unidades productivas. Incluso de crearse estímulos tributarios para propiciar una producción menos contaminante y más amigable con la naturaleza, nuestros pequeños agricultores y ganaderos no tienen acceso a esa información; es decir, no sirve de mucho que existan leyes con incentivos tributarios para el efecto, si estos se desconocen. De igual forma ocurre con el escenario de nuevas imposiciones dirigidas a disuadir prácticas productivas nocivas. De no existir campañas de información, tampoco surtirán efecto alguno porque simplemente se asumirá como una subida de precio del insumo. En suma, no es suficiente crear una ley tributaria orientada hacia este objetivo; también se requiere democratizar el sistema tributario, para el éxito de la política pública del buen vivir, en un escenario de soberanía alimentaria.

Son aplicables al suelo los incentivos y beneficios fiscales para tornar atractivas las prácticas productivas amigables con la naturaleza y la optimización del uso del agua

---

<sup>225</sup> Rosario Pérez Espejo, “El lado oscuro de la ganadería”, *Problemas del desarrollo*, septiembre de 2008, <https://bit.ly/3CP2E3F>.

y del suelo; y, la vía de la imposición, a través de tasas asociadas a la producción agrícola y ganadera que genere mayor degradación del suelo y de impuestos de carácter general para el uso del suelo para la agricultura intensiva monocultivadora o de productos agrícolas no indispensables dentro de la canasta básica de alimentación, esto es, el consumo suntuario. Es necesario acometer en nuevos modelos de prácticas agroalimentarias para evitar la deforestación.

Otro problema de grave impacto en la naturaleza es la densidad urbana. Se proyecta que en menos de 30 años el 90% de la población estará viviendo en las ciudades y al cierre de este decenio el 60% de la población estará instalada en las grandes urbes, con serias consecuencias no solo para la naturaleza sino también para la psique del ser humano, al estar viviendo amontonado en multifamiliares verticales de espacios pequeños. Las soluciones son complejas pues la densidad urbana demandaría incentivos y facilidades para que las personas accedan a vivir fuera de la ciudad, pero esta solución plantea una externalidad negativa que es la reducción de la frontera agrícola. Por ello, estamos a tiempo para revisar las políticas demográficas y pensar en beneficios inversos a la cantidad de hijos que tengan las familias, como factor a considerar para contener y minimizar este impacto.

Desde esta perspectiva, un programa tributario llamado a corregir e incidir en las prácticas nocivas para el suelo debería, por una parte, desincentivar el uso y consumo de esos productos desde la concienciación y, de otra incluir impuestos para desestimular aquellas actividades productivas y no como retribución del daño causado o por causar.

### C. El aire

Dado que priman los enfoques antropocéntricos, como ya se indicó, la calidad del aire ha generado mayor preocupación en el mundo, por sus repercusiones en la calidad de la vida diaria del ser humano en las ciudades, donde es visible y constatable de manera directa y donde habitan quienes toman las decisiones públicas, mientras existe muy poca preocupación respecto del aire en áreas geográficas alejadas. Las afectaciones provienen desde todas las actividades humanas y por ello se ha convertido en un conflicto político su control y el no control.

El ser humano el momento de nacer comienza a contaminar y no solo ahora: el ser humano prehistórico también contaminó. Si es inevitable contaminar, la apuesta es reducir su incidencia al mínimo posible. El problema no es menor pues según la

Organización Mundial de la Salud, alrededor del 90% de población mundial está expuesta a niveles de contaminación del aire superiores a los permitidos para la salud humana y de la naturaleza.<sup>226</sup>

Las principales sustancias que comprometen la calidad del aire son: el monóxido y el dióxido de carbono; el dióxido y el óxido de nitrógeno; el dióxido de azufre, los hidrocarburos, el plomo y las partículas de materiales como el polvo de tierra, de cemento, etc. La afectación del aire proviene de todas las actividades productivas, principalmente, industriales, agrícolas y de transporte; domésticas, recreativas y de los desechos, en las cuales se dificulta establecer la diferencia entre el abuso, la negligencia, la irresponsabilidad y la actividad ilícita.

Los combustibles fósiles: el petróleo y sus derivados, el gas natural y el carbón mineral dan lugar al dióxido de carbono, en su interacción con el oxígeno y en su cadena de valor son responsables por la emisión de más de 100 millones de toneladas de metano al año, es decir, una gran parte de todas las emisiones de metano, que es un gas de efecto invernadero responsable en proporciones superiores al dióxido de carbono del calentamiento global del planeta.<sup>227</sup> Estos combustibles generan una cadena contaminante en todas sus fases: prospección, exploración, explotación, producción, transporte, distribución, comercialización y uso. Representan al 79.4% del sector energético mundial, a lo que se suma el uranio como fuente de energía y que representa el 4.3% del total.<sup>228</sup>

Por otro lado, las fuentes alternativas de energía como la hidráulica, la térmica, la eólica, la solar, entre otras, no han logrado desarrollarse lo suficiente para sustituir a los combustibles fósiles, aunque son limpias y más accesibles. El problema es que no todas ellas son eficientes en todo tipo de uso. En Ecuador, las inversiones nuevas y productivas en energías renovables, incluida la bioenergía o energía a partir de biomasa, son consideradas prioritarias y están exoneradas del pago del impuesto a la renta, conforme el artículo 9.1 de la Ley de Régimen Tributario Interno.<sup>229</sup> El artículo 55, número 19 del mismo cuerpo legal concede el beneficio de tarifa cero del IVA a las transferencias o importaciones de paneles solares.

---

<sup>226</sup> Organización Mundial de la Salud, “Medio ambiente y salud: La contaminación del aire”, Página oficial, *Portal de datos de contaminación del aire*, (s. f.). <https://bit.ly/3i5iGwD>.

<sup>227</sup> Fundación Vida Sostenible, “Metano, vacas y cambio climático”, Blog, *Vida Sostenible*, (4 de mayo de 2015), <https://bit.ly/3JyvIVj>.

<sup>228</sup> Carles Riba Romeva, *Facturas energéticas de los combustibles fósiles dependencias y desigualdades* (Barcelona: Octaedro, 2015), 8.

<sup>229</sup> A través de la Ley Orgánica que reforma diversos cuerpos legales para reforzar la prevención y el combate al comercio ilícito, fortalecer la industria nacional y fomentar el comercio electrónico, publicada en el Registro Oficial, suplemento 351 de 29 de diciembre del 2010.

En la industria, los beneficios tributarios deberían promover el uso eficiente de energía y la inversión en fuentes renovables de energía y la prohibición de entregar cualquier incentivo tributario por razones distintas, a aquellas industrias que acusen niveles de contaminación, sin perjuicios de las indemnizaciones que podía reclamar la comunidad por las emisiones contaminantes y las acciones penales cuando correspondan.

En 2017, alrededor del 27% de todas las emisiones de dióxido de carbono en el mundo eran generadas por el transporte aéreo, marítimo y terrestre.<sup>230</sup> El problema de una imposición a los combustibles es complejo pues, si bien es cierto que puede desestimular el uso de los vehículos particulares para fines de movilización, no es menos que tornaría inaccesible o al menos restringido su uso para personas de escasos recursos que lo requieren como medio de trabajo o viven en zonas rurales donde no hay disponibilidad de medios de transporte para movilizar su producción agrícola.

Lo mismo ocurre con el impuesto a las emisiones vehiculares. En Ecuador, la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado<sup>231</sup>, creó el impuesto ambiental a la contaminación vehicular producida por los automotores de determinado cilindraje y antigüedad, el mismo que fue derogado en agosto de 2019, bajo el argumento de que el establecimiento del régimen transitorio allí previsto *no ha cumplido con su objetivo de impulsar conductas sociales que sean ambientalmente responsables*.<sup>232</sup> Respecto de esta ley se pronunció además la Corte Constitucional de Ecuador, declarando la *inconstitucionalidad por la forma* de la primera ley aunque difirió los efectos de su resolución hasta el 31 de diciembre de 2023 por razones fiscales.<sup>233</sup>

Ciertamente los vehículos antiguos son los más contaminantes, pero se optó por una decisión demagógica como fue su eliminación, en lugar de buscar otras alternativas viables, generando un retroceso en las políticas tributarias de carácter ambiental. Pero cabría preguntarse: ¿la pobreza autoriza la contaminación? Sin duda, es un tema que amerita mayor análisis para una solución pertinente que desestime el uso de vehículos motorizados en el sector urbano y que promueva a través de beneficios tributarios el uso de todo tipo de bicicletas, de monopatines, escúteres u otros medios de movilidad de bajo o nula contaminación.

---

<sup>230</sup> Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, “Emisiones de dióxido de carbono”, 2018, <https://bit.ly/3KwZtjN>.

<sup>231</sup> Ecuador, *Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado*, Registro Oficial (primer suplemento) n° 583, 24 de noviembre de 2011.

<sup>232</sup> Ecuador, *Ley Reformatoria a la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado*, Registro Oficial 19, Segundo suplemento, 16 de agosto de 2019, artículo agregado al 55.

<sup>233</sup> Ecuador, Corte Constitucional, “Sentencia”, en caso n° 58-11-IN/22, de 12 de enero de 2022.

En 2018, Ecuador introdujo reformas a la Ley de Régimen Tributario, por las cuales se agregó un artículo 55, que en su número 14 otorga beneficio de tarifa cero del IVA a la transferencia o importación de vehículos eléctricos para uso particular, transporte público y de carga. De la misma manera, en el número 18 de ese artículo se incluyó las baterías, cargadores, cargadores para electrolinerías, para vehículos híbridos y eléctricos.<sup>234</sup>

Muy importante es el incentivo fiscal, vía deducción de impuestos por el uso de motos y carros eléctricos para actividades productivas y para personas con discapacidad o de la tercera edad que lo deseen, y, además, para la implementación de electrolinerías, necesarias para alentar el uso de estos vehículos y evitar un círculo vicioso por el cual ante la falta de electrolinerías no se adquieren vehículos eléctricos y no se construye electrolinerías por la falta de demanda.

Para afrontar este desencuentro se impone que el Estado asuma esa actividad provisionalmente. Los vehículos híbridos también acceden a estos beneficios en menor medida. En este contexto, se hace necesario gravar la tenencia a cualquier título de más de un vehículo para uso familiar, bajo una tarifa progresiva en función de su número.

En el ámbito doméstico, la contaminación se genera en el entorno rural por el uso de la leña o el carbón; y, el espacio urbano por el uso de combustibles principalmente de origen fósil para la preparación de alimentos, para calentar el agua con fines de aseo, recreativos y para secar la ropa.

La agricultura genera contaminación del aire por la quema de pastizales, en tanto que la ganadería, por las emisiones de amoníaco y de metano. La quema de desechos también constituye una fuente de contaminación al producir emisiones de sustancias nocivas para el ambiente y la salud.<sup>235</sup>

Se puede concluir que el cuidado del aire supone la adopción de políticas públicas encaminadas a estimular conductas de precaución, de prevención y de concienciación; y, además, la creación de impuestos que cumplan ese objetivo sin castigar a los sectores rurales o los menos favorecidos de la sociedad.

---

<sup>234</sup> Mediante la Ley Orgánica para el fomento productivo, atracción de inversiones, generación de empleo, y estabilidad y equilibrio fiscal, publicada en el Registro Oficial n° 309 de 21 de agosto de 2018.

<sup>235</sup> Las quemadas agrícolas o domésticas realizadas por las comunidades o pequeños agricultores en su territorio no están tipificadas como delito, salvo que se vuelven incontrolables y causen incendios forestales.

#### D. Biósferas marina y terrestre

Los recursos marinos y los bosques son recursos renovables que pueden agotarse si son explotados indebidamente. Específicamente, los bosques, con la mayor densidad de biósfera terrestre, afrontan el problema de su apropiabilidad y al ser apropiables, su subsistencia está sujeta al uso y destino de quien ejerce esa propiedad. A su vez, la vida marina no es fácil de domesticar, de sustituir o de reproducir con la intervención humana. Se trata de recursos comunes y, por tanto, de acceso público, que pueden dar lugar a una sobre explotación, de allí que los océanos, aguas marinas y litorales constituyan un delicado hábitat. Entonces cobran más sentido las palabras de Garrett Hardin, sobre la tragedia de los recursos lo que debía evitarse de diferentes maneras, ya sea por medio de leyes coercitivas o mecanismos fiscales.<sup>236</sup>

Tal como lo recuerda el Papa Francisco, los océanos a más de contener la mayor parte de la gran diversidad de seres vivos, alimentan a gran parte de la población mundial, pero se ven afectados por el descontrol en la extracción de los recursos pesqueros, ocasionando menoscabo drástico en algunas especies y el desperdicio de estos recursos ante la pesca selectiva, en perjuicio de la pesca artesanal. Igualmente, pone de manifiesto que las barreras de coral de los mares tropicales y subtropicales hospedan a un millón de especies, entre las que se encuentran peces, cangrejos, moluscos, esponjas y algas, sin embargo, afrontan procesos de esterilización a causa de las consecuencias de la contaminación en tierra y el aumento de las temperaturas de los océanos.<sup>237</sup> Además, el agua del mar siendo un recurso natural abundante también requiere protección y cuidado, no solo porque provee alimentación para los seres humanos sino por lo que representa ella misma.

Desde el buen vivir, la desalinización del agua de mar para consumo humano no es una solución deseable de manera alguna por cuanto, los océanos y mares cumplen una tarea de equilibrio con la parte sólida del planeta, que se verá descompensada el momento en que se comience a utilizar intensivamente dicha agua, extrayéndola de su espacio natural, a más de que incide en el medio de vida de la biósfera que alberga, por lo que la humanidad debe evitar que esta se convierta en opción de vida. La producción piscícola

---

<sup>236</sup> Hardin Garrett, "La tragedia de los comunes (1968)", *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana* 4, n° 10 (2005): 11.

<sup>237</sup> Papa Francisco, *Laudato sí*, 32-4.

y camaronesa en la zona marítima debe ser cuidadosamente investigada por los desequilibrios que puede ocasionar en dicho entorno.

En tal sentido y concretamente en relación con los recursos marinos, se hace necesario imponer límites a la explotación marina. A más de la regulación a través de vedas que respeten el ciclo de vida de las especies de peces peculiares de cada región, se torna imprescindible gravar a la pesca industrial con impuestos progresivos, en función de su capacidad de extracción. Téngase en cuenta que es un recurso al que estas industrias acceden gratuitamente hasta el límite de la sustentabilidad, poniendo en peligro la renovación de estas especies. Lo mismo aplica a otro tipo de especies marinas de captura industrial. A su vez, la pesca artesanal es una actividad sustentable que requiere capacitación para evitar derrames de combustibles tanto en las áreas de playa como en el mar. Lo mismo ocurre con la captura manual de mariscos y moluscos.

El cultivo de camarón representa una amenaza para estos recursos por un conjunto de razones cuya sola enumeración demanda mucho espacio. El buen vivir no requiere un consumo mayor de este producto para una dieta adecuada y balanceada, pero es una actividad productiva que genera ocupación en zonas donde no hay otras formas de empleo, por lo que corresponde más bien asegurarse que se la cumpla en condiciones idóneas y amigables con la naturaleza. En este sentido, procedería el pago de una tasa, en función de las superficies que ocupen, para aquellas empresas camaroneras que no cuenten con la certificación “*Aquaculture Stewardship Certification*” (ASC) de la *World Wildlife Fund*, WWF, sin perjuicio de acciones de otra naturaleza, relacionadas con el mal uso o afectación de recursos naturales, a más de las administrativas.<sup>238</sup> Cabría además implementar beneficios para el cambio a una actividad productiva más amigable con la naturaleza.

En general, el aprovechamiento del agua del mar para la producción camaronera y similares, requiere también del pago de tributo por dos razones: porque constituye una ventaja obtenida en forma permanente sobre la base del aprovechamiento de un recurso de acceso abierto y por la incidencia que tiene esta actividad en el hábitat marino. La imposición procede siempre y cuando no genere un impacto al ecosistema local y en función de la superficie utilizada.

Con respecto de la biósfera terrestre, los bosques y árboles ofrecen el escenario ecosistémico perfecto para la producción agrícola, ganadera, forestal y pesquera, en el

---

<sup>238</sup> Ecuador, *Código Orgánico del Ambiente*, Registro Oficial, suplemento 983, 12 de abril de 2017, art. 252.

caso de los manglares, porque regulan el agua y el microclima protegen contra el viento, el suelo, proveen de sombra y son vitales en el ciclo de los elementos nutritivos y la polinización, a más de ser fuente de productos para la recuperación de la salud, fruto de la sabiduría ancestral de nuestros pueblos originarios y que les sirve para mitigar o curar las enfermedades infecciosas vinculadas con los bosques.

No obstante, un tercio de los árboles silvestres están al borde de la extinción en todo el mundo y cerca de 20 mil especies arbóreas están incluidas en la Lista Roja de Especies Amenazadas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Los bosques inciden directa e indirectamente en la salud y el bienestar humanos y los mejor conservados son aquellos ubicados en las áreas geográficas ocupadas por las comunidades indígenas, las que representan el 28% de la superficie terrestre y, además, el 80% de la biodiversidad del mundo, lo que garantizaría la seguridad alimentaria. Para estas comunidades el bosque es la despensa de la que obtienen una alimentación de importante valor nutritivo: vegetales y animales, incluidos los insectos.<sup>239</sup> Por múltiples razones, principalmente por el uso de su suelo para otros fines como la ampliación de la frontera habitable, por la industrialización excesiva, la agricultura y la ganadería, la superficie forestal ha disminuido considerablemente.

La expansión agrícola era y es la principal causa de deforestación y de pérdida de biodiversidad forestal. La agricultura comercial a gran escala de soya, aceite de palma y la cría de ganado vacuno aportó a la extinción de bosques forestales. Resultaría en este contexto necesaria la aplicación de medidas no impositivas de regulación de su explotación y de beneficios por la conservación y cuidado de estas especies.

Martínez Alier y Roca Jusmet proponen en estos casos que su uso se limite “solo al ritmo de su renovación”, reconociendo los inevitables problemas que genera su determinación.<sup>240</sup> Preocupa entonces que la explotación de estos recursos disminuya sus *stocks* en caso de explotación intensiva de los mismos. Es un imperativo aplicar el principio de precaución para evitar un desequilibrio en la vida del mar y de los bosques. Desde luego, cabría pensar en estos casos en un esquema de beneficios tributarios y de otra índole para desestimular la explotación de estos recursos.

---

<sup>239</sup> FAO y PNUMA, “El estado de los bosques del mundo: los bosques, la biodiversidad y las personas” (Roma, 2020), <https://bit.ly/3u2rglA>.

<sup>240</sup> Joan Martínez Alier y Jordi Roca Jusmet, *Economía ecológica y política ambiental*, 450.

Este es el análisis desde el lado de los recursos naturales, ahora corresponde realizarlo desde la perspectiva de los problemas que inciden directamente y afectan a estos recursos:

### **3.2 Respeto de la gestión de residuos y desechos y la inclusión de tasas ambientales**

La globalización se ha extendido a la basura.<sup>241</sup> Los desechos y residuos arrojados en un continente aparecen por acción de las corrientes marinas en cualquier otro y las especies marinas propias de un ecosistema tienen en sus estómagos residuos y desechos de sitios inimaginables o distantes.<sup>242</sup> Es lo evidente, sin embargo, hay consecuencias que pueden pasar inadvertidas a simple vista y que conllevan la disminución de especies acuáticas, especialmente biomarinas. Es el resultado de una inadecuada gestión de residuos y desechos, que a su vez es la consecuencia del consumismo agresivo. De tal suerte que las acciones locales si bien son el primer paso, son insuficientes para frenar este problema. De allí la importancia que debe tener la gestión de los residuos y desechos en todo el Planeta.

El Código Orgánico Ambiental, en su artículo 224 establece la tutela del Estado en la gestión integral de los residuos y desechos, cuyas políticas serán de obligatorio cumplimiento tanto para las instituciones estatales, en sus diferentes niveles y formas de gobierno, incluidos los regímenes especiales, como para las personas naturales o jurídicas, a cuyo efecto se considerará la responsabilidad extendida del productor o importador [principio “el que contamina paga”], el fortalecimiento de la educación y cultura ambientales, la participación ciudadana y una mayor conciencia en relación con el manejo de los residuos y desechos, el fomento al desarrollo del aprovechamiento y valorización de los residuos y desechos considerándolos como un bien económico con finalidad social, el uso de mejores tecnologías disponibles que minimicen los impactos en el ambiente y en la salud y la aplicación del principio de responsabilidad compartida, entre otros. [art. 225]

En el ámbito de la producción y consumo sustentable, el artículo 243 del Código Orgánico Ambiental, consigna que la Autoridad Nacional Ambiental promoverá nuevos

---

<sup>241</sup> *Basura* es el término genérico; desechos y residuos son tipos de basura.

<sup>242</sup> En sitios vedados al turismo en las Galápagos incluso se ha recuperado envases plásticos de productos fabricados en Indonesia que no se comercializan en Ecuador.

patrones de producción y consumo de bienes y servicios con responsabilidad ambiental y social, para garantizar el buen vivir y reducir la huella ecológica y para el efecto, son obligaciones generales optimizar el aprovechamiento sustentable de materias primas; fomentar y propender a la optimización y eficiencia energéticas así como el aprovechamiento de energías renovables, prevenir y minimizar la generación de cargas contaminantes al ambiente; y, minimizar y aprovechar los desechos.

A partir del artículo 298 del mismo cuerpo normativo, se desarrolla la potestad sancionadora de la Autoridad Ambiental, sobre la base de un amplio catálogo de infracciones: leves, graves y muy graves, que son consignadas desde el artículo 314 del Código Orgánico Ambiental.

En general, más que una adecuada gestión de residuos y desechos, la política en esta materia debe hacer énfasis en la reducción del consumo que, desde luego, no se logra con la sola norma ambiental pues se trata de un problema estructural, con diversas aristas.

Los gobiernos locales aplican una tasa por la recolección de residuos, a fin de cubrir el costo de operación de este servicio. Algunos la fijan en forma plana y diferencian únicamente los sectores, por lo que no llegan a incentivar la reducción del consumo ni las prácticas de reciclaje; otros, han implementado diferentes bases impositivas, en función de la cantidad de desechos que producen; se trata de la llamada política *pay as you throw*, que ha sido adoptada en algunos sectores en los Estados Unidos de Norteamérica, con resultados positivos, aunque presenta problemas prácticos. Entre estos problemas está el de los desechos clandestinos para evadir este pago.

Algunos gobiernos locales han optado por exonerar el pago de la tasa a los desechos debidamente clasificados o que son entregados directamente a las empresas recicladoras. Para el área metropolitana, Barcelona creó la tasa ambiental metropolitana de gestión de residuos municipales que se paga en función de los metros cúbicos de agua consumida bajo la premisa de que existen relación directa entre la cantidad de agua consumida y la de residuos, la misma que ha sido objeto de críticas consistentes.

Surge en este contexto, como un paliativo al consumismo, el reciclaje que es la interceptación de residuos cuyo componente principal de producción es apto para la reutilización, con la finalidad de evitar que vayan a terminar en los botaderos de basura. Tal es el caso de las botellas plásticas o de vidrio, el cartón y el papel. Es paliativo porque tiende a mitigar de alguna forma los efectos negativos del consumismo, pero no lo soluciona.

En una sociedad del buen vivir la solución no es el reciclaje porque reproduce el mismo modo de producción extractivista y consumista pues, por ejemplo, para utilizar el plástico también se requiere combustible. En este sentido, el impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables en Ecuador, si bien ha mejorado el manejo del reciclaje de plástico PET, aún resulta insuficiente y el plástico sigue siendo hoy una amenaza a la salud de los océanos y mares, lo que no significa que haya fracasado el impuesto, sino que es insuficiente. Seguramente, la solución no solo debe pasar por lo económico sino también por la concienciación respecto de la afectación que conlleva el uso de este material. No obstante, una solución para nada novedosa es el uso de envases retornables y el relleno de productos que el plástico reemplazó sin dimensionar sus consecuencias.

Desde este punto de vista, la política tributaria debería enfocarse en beneficios tributarios, dentro de los cuales el campo de las posibilidades es amplio, para el caso de empresas que emplean envases reutilizables para el relleno con sus productos y de forma supletoria, a las que usen preferentemente envases retornables de vidrio. A su vez, se debería pensar en adicionar impuestos especiales al uso de envases plásticos, en los que el impuesto sea más importante que el costo del producto en sí. La idea sería encarecer el uso de este tipo de botellas que en vez de crecer aumenta sostenidamente por su bajo precio.

Cuestión distinta son los residuos orgánicos para los cuales se han desarrollado las plantas de compostaje de residuos orgánicos. Este tipo de desechos genera altos niveles de contaminación, pero pueden ser aprovechados para mejorar la calidad de los suelos y evitar su degradación. Es decir que, debidamente tratados estos residuos constituyen el mejor fertilizante: más económico y menos contaminante. Téngase en cuenta que, al adquirir y usar fertilizantes químicos, no solo se está estresando el suelo y destruyendo la naturaleza, sino que su proceso de industrialización en sí y su transporte son fuentes de contaminación puesto que provienen de Rusia, Bielorrusia, Egipto, China e Irán. Debe ser política de Estado promover la instalación de plantas de compostaje en todo el país, mediante incentivos tributarios permanentes, a fin de atender al 100% las necesidades internas de fertilizantes. En caso de que no exista interés en el sector privado o de la empresa popular y solidaria en este tipo de actividad productiva, deben ser los gobiernos seccionales los que asuman obligatoriamente esta tarea. Para fomentar el procesamiento de desechos orgánicos cabe pensar también en los beneficios tributarios.

Pero el problema más grave, como se sabe, es el de las pilas y baterías que contienen numerosos químicos nocivos para la salud de la naturaleza y del ser humano,

como el mercurio, el arsénico y el cadmio, por lo que, al estar expuestos al medio ambiente generan una huella ambiental que dura décadas y son fuente directa de gases de efecto invernadero. Por fortuna, la tecnología está haciendo en este caso su aporte con el uso de aparatos y equipos que funcionan con recargas eléctricas, no solo más económicas, sino que amigables con la naturaleza como las pilas ecológicas, en fase de prueba. Mientras se universaliza esta tecnología ¿qué hace Ecuador para afrontar este problema?

El Ministerio de Ambiente expidió en el 2013, el Instructivo para la gestión integral de pilas usadas,<sup>243</sup> por el cual se establece la corresponsabilidad de distribuidores, comercializadores y usuarios finales de la implementación y ejecución de los planes de gestión integral de pilas usadas que deben presentar los importadores o fabricantes aprobados por la Autoridad Ambiental Nacional, en el que se definirá las estrategias de incentivos para lograr la mayor devolución por parte del usuario final y cumplir con las metas de recolección fijadas en la normativa. Se han dado pasos para la recuperación de las pilas usadas, pero en los sectores urbanos privilegiados.

Si fuera eficiente esta normativa no se encontraría en el suelo una variedad de estos materiales. Gravar con impuestos especiales aquellos productos que utilizan pilas y baterías como fuente exclusiva de energía para su funcionamiento, coadyuvaría a desestimular su uso pues una vez comprado el aparato se tendría que seguir adquiriendo pilas y baterías para justificar la adquisición. En los sectores rurales, con menos acceso al suministro de energía eléctrica, es donde más se usa aparatos a pilas o baterías y de por sí, el precio de estas es alto y gravar con más impuestos a estos productos les afectaría directamente, teniendo en cuenta que, en el caso específico de los radios, es quizá su único canal de comunicación.

De igual forma, la gestión y reutilización de neumáticos usados merece mayor impulso e incentivos tributarios por el lado de la gestión, para evitar la grave huella ambiental que genera y por el de la reutilización, sea con fines de transformación o para su aprovechamiento en los múltiples usos que puede tener. El tiempo estimado que un neumático toma para desaparecer completamente, en forma natural se estima en unos casos en 100 años y en otros, en mil años. Cualquiera que sea la estimación real, es demasiado tiempo como para no abordar con extrema seriedad este problema.<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> Ecuador *Ministerio del Ambiente: Instructivo para la gestión integral de pilas usadas*, Registro Oficial 943, 29 de abril de 2013, arts. 7 y 11.

<sup>244</sup> Guillermo Castro, "Reutilización, Reciclado y Disposición Final de los Neumáticos" (Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires, 2007), <https://bit.ly/3w6CDLI>.

Si bien, el Estado ecuatoriano ha generado normativa encaminada a la gestión de los neumáticos usados, no es menos cierto, que al igual que ocurre con las baterías, son medidas insuficientes, quizá porque se enfocan principalmente en los industrializadores y comercializadores. La participación comunitaria puede jugar un papel importante en este sentido para alcanzar los resultados esperados, por lo que, de la misma manera la concienciación se impone.<sup>245</sup>

Sin duda, la armonía en la relación ser humano-naturaleza demanda un amplio y complejo entramado de reflexiones que superan estas consideraciones básicas, diseñadas a partir de una concepción medioambiental primaria que se ha puesto de manifiesto en este trabajo.

---

<sup>245</sup> Ecuador, *Ministerio del Ambiente: Instructivo para la gestión integral de neumáticos usados*, Registro Oficial 598, suplemento, 30 de septiembre de 2015.



## Conclusiones

1. El presente análisis ha permitido establecer que el sistema tributario desde la perspectiva constitucional no mantiene un discurso plenamente coincidente con la filosofía del buen vivir, al menos no con el buen vivir, imaginado y practicado por buena parte de nuestros pueblos originarios. El buen vivir diseñado en la Constitución ecuatoriana parece más alineado con aquel concebido desde el imaginario urbano capitalista, demandante y reactivo. Esta laxitud genera señales confusas respecto del tema. Por ello, es importante, en primer lugar, redefinir con claridad nuestro proyecto de sociedad, así como los mecanismos para su consecución, sobre la base de metas realistas y factibles.

En este contexto, es necesario recalcar la importancia que no dejan de tener los tributos medioambientales, como medidas alineadas al propósito de internalizar las externalidades negativas expuestas en relación con la contaminación y el uso desmedido de recursos naturales, para promover el cambio de conductas de agentes productores y consumidores, pues su eficiencia va atada a un cambio que se traduzca en la minimización de riesgos y en la evitación o reducción de daños y deterioros ambientales. El hecho de que sean mecanismos insuficientes no deslegitima su aporte dentro esta tarea de mejorar la relación ser humano-naturaleza, porque la otra alternativa podría ser no hacer nada.

Sin embargo, en ese camino de hacer lo factible, de ninguna manera se puede perder de vista el objetivo a alcanzar, que es la construcción de una sociedad del buen vivir, cuyo presupuesto básico es la necesidad impostergable de mejorar las relaciones ser humano-naturaleza como única opción para asegurar nuestro futuro.

2. El buen vivir es una tarea sin asignación específica que le corresponde asumir tanto al Estado central y a los organismos seccionales, como a las organizaciones comunitarias, a la comunidad, a la familia y a todos los seres humanos. Nadie puede quedarse afuera. Todos debemos ser parte de esta construcción. Pero justamente, esa responsabilidad difusa puede dar lugar al desentendimiento de la misión, sobre la base del criterio de que son otros los llamados a asumir ese compromiso.

Como se ha evidenciado en esta tesis, los organismos seccionales, como entes cercanos a los problemas de la colectividad, son los primeros convocados a crear instrumentos tributarios idóneos de buen vivir y para esa finalidad cuentan con las

herramientas que le provee el régimen en la materia, como la tasa, para generar cambios de comportamientos y concienciar a la comunidad.

Ello tampoco implica desconocer que la tarea de “cuidanía” de la naturaleza, como un acto de amor y gratitud, es vital dentro de este contexto y esa “cuidanía” puede y debe ser generada por la vía de la concienciación, pero también de los beneficios, en este caso, tributarios.

¡El buen vivir no se construye solo! Es esencialmente participativo.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto y Esperanza Martínez. *Desarrollo, postcrecimiento y Buen Vivir: debates e interrogantes*, de Koldo Unceta, 7–24. Quito: Abya-Yala, 2014. <http://www.digitaliapublishing.com/a/52457/>
- Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos. “Emisiones de dióxido de carbono”. *La energía y el medioambiente*, 2018. <https://bit.ly/3KwZtjN>.
- Alburquerque, Juan Manuel. “Derecho Administrativo y Medio Ambiental: La interrelación de interés público, interés común e interés privado en la noción de *utilitas publica*”, en *Hacia un Derecho Administrativo, Fiscal y Medio Ambiental romano III*, ed. Fernández de Buján et al., 137-8. Madrid: Dykinson, S.L., 2015.
- Amatucci, Andrea. “Los fundamentos del principio de capacidad contributiva en el pensamiento de Santo Tomás de Aquino”, en *De Aristóteles a Santo Tomás: Ideas políticas y jurídicas, proyección en el derecho tributario*, 2.a. Bogotá: Universidad del Rosario, 2019.
- Astudillo, José. *Prácticas del buen vivir: experiencias en comunidades shuar, kichwa y manteña*. Cuenca, Ecuador: Universidad de Cuenca/ Abya Yala, 2020.
- Baldo, Kresalja y César Ochoa. *Derecho constitucional económico*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.
- Bauman, Zygmunt. *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica, 2015. <https://bit.ly/3kcGr8y>, 106-107.
- . *Vida de consumo*, traducido por Mirta Rosenberg y Jaime Arrambide. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- BBC News Mundo. “6 de los impuestos más insólitos de la historia”, *Sección internacional*, 29 de junio de 2019. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-48780285>.
- Belaúnde, Luisa Elvira. “Acerca del ‘Buen Vivir’. Introducción a ‘Kametsa Asaike’ el buen vivir de los asháninka del río Ene”. Blog. *Comunicación intercultural para un mundo más humano y diverso*. Marzo de 2013. <https://bit.ly/3MRIdb5>
- Belotti, Francesca. “Entre bien común y buen vivir. Afinidades a distancia”. *Revista de Ciencias Sociales Íconos, FLACSO, sede Ecuador*, enero de 2014.

- Buñuel, Miguel et al., eds. *Modelo de código tributario ambiental para América Latina*, Serie Estudios jurídicos 23 (2004). México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- Campusano Droguett, Raúl F. e Ignacio Carvajal Gómez. “Estado de Derecho y Bloque de Constitucionalidad Ambiental,” *Actualidad Jurídica*, julio 2021, <https://bit.ly/3ISDGm2>, 506.
- Cardoso-Ruiz, René, Luz del Carmen Gives-Fernández, Ma. Enriqueta Lecuona-Miranda y Rubén Nicolás Gómez. “Elementos para el debate e interpretación del Buen vivir/Sumak kawsay”. Contribuciones desde Coatepec. Universidad Autónoma del Estado de México, 2016. <https://bit.ly/3q6l0bf>
- Castro, Guillermo. “Reutilización, reciclado y disposición final de los neumáticos”. Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires, 2007.
- Colombia Corte Constitucional. “Sentencia C-495/96”, en *Expediente D-1197*. 26 de septiembre de 1996). <https://bit.ly/3pM8j5b>.
- Collado Yurrita, Miguel Ángel y Gracia María Luchena Mozo. “El Tributo. Concepto, Características y Clasificación,” en *Derecho Tributario y Financiero. Parte General*, 3.<sup>a</sup> ed. Barcelona: Atelier, 2013. <http://hdl.handle.net/10578/7312>, 245-6.
- Common, Michel y Sigrid Stagl. *Introducción a la economía ecológica*. Barcelona: Reverté, 2019.
- Crespo, Juan Manuel. “Sistematización conceptual del Buen vivir”. Buen vivir como alternativa al desarrollo: una construcción interdisciplinaria y participativa. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2018. <https://bit.ly/3jtIoge>.
- Cunningham, Mirna, y Dennis Mairena. “Laman Laka: Si Yo lo Tengo, Usted lo Tiene; Si Usted lo Tiene, Yo lo Tengo”. *Indigenizar el desarrollo, Poverty in Focus, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo Grupo de Pobreza, Oficina para Políticas de Desarrollo, PNUD*, mayo de 2009. <https://bit.ly/3i8zcME>.
- De Anda Sánchez, José. “La agricultura vertical: una opción sustentable”, en *Aportes a la sustentabilidad: Una mirada desde la gestión del territorio y los recursos naturales*, Colección Miradas Colectivas hacia la Sustentabilidad. ITESO/ Universidad Jesuita de Guadalajara, 2016.
- Deacon, Robert T. “Los recursos no renovables y el medio ambiente”, *Revista Economía Agraria*, abril de 1997.

- Delgado, Freddy, Juan San Martín, y Domingo Torrico. “La reciprocidad andina: principio de seguridad vital”. *Leisa, Revista agroecológica*, 1998.
- Droguett, Raúl F. Campusano y Ignacio Carvajal Gómez. “Estado de Derecho y Bloque de Constitucionalidad Ambiental”. *Actualidad Jurídica*, julio de 2021. <https://bit.ly/3ISDGm2>.
- Dussel, Enrique. “Buen vivir”, *YouTube*, 31 de mayo de 2018, <https://bit.ly/3zeEfr7>.
- . “De la naturaleza a la economía”, en *Filosofía de la liberación* (Bogotá: Nueva América, 1996), <https://bit.ly/3IfBu71>.
- . Enrique. “Cinco tesis sobre el ‘populismo’,”. México: UAM-Iztapalapa, 2007. <https://bit.ly/3w6f3yI>
- . Enrique. *16 Tesis de economía política: interpretación filosófica*. Economía. México: Siglo XXI, 2014. <https://bit.ly/3KHBdsc>.
- . Enrique. *20 Tesis de política /México: Siglo XXI*, 2006.
- Ecuador. *Código Orgánico del Ambiente*. Registro Oficial 983, 12 de abril de 2017.
- . *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial, Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.
- . *Código tributario*. Registro Oficial 254, 15 de octubre de 1980.
- . *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, preámbulo.
- . *Ministerio del Ambiente: Instructivo para la gestión integral de neumáticos usados*”. Registro Oficial 598, 30 de septiembre de 2015.
- . *Ministerio del Ambiente: Instructivo para la gestión integral de pilas usadas*, Registro Oficial 943, 29 de abril de 2013.
- . *Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua*. Registro Oficial 305. Suplementos, 6 de agosto de 2014.
- . *Ley Reformatoria a la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado*, Registro Oficial 19, Segundo suplemento, 16 de agosto de 2019.
- . Corte Constitucional, “Sentencia”, en *juicio 22-18-IN/21*, de 11 de octubre de 2021.
- Escobar, Arturo. “Una minga para el posdesarrollo”. *Signo y pensamiento*, junio de 2011. <https://bit.ly/3Jcvhu5>.
- Estermann, Josef. “Ecosofía andina: Un paradigma alternativo de convivencia cósmica y de Vivir Bien”. *Revista FAIA - Filosofía Afro-Indo-Abiayalense*, 2013. <https://bit.ly/35XM59J>.

- . “Interculturalidad y conocimiento andino: reflexiones acerca de la monocultura epistemológica”. *Revista Kawsaypacha: sociedad y medio ambiente*, junio de 2018. <https://bit.ly/3tWtq6b>.
- . *Más allá de Occidente: apuntes filosóficos sobre interculturalidad, descolonización y el Vivir Bien andino*. Primera edición. Quito, Ecuador: Abya-Yala, 2015.
- Fabián Arias, Beatriz Anastacia. “Educación asháninka en las comunidades nativas de la cuenca del río Tambo”. *Horizonte de la Ciencia, Universidad Nacional del Centro del Perú*, 2017. <https://bit.ly/3I8ngVE>.
- FAM - Bolivia PADEP/Componente Qamaña. *Reko Ñande. La comprensión guaraní de la Vida Buena*. 2.a ed. Gestión pública intercultural 7. La Paz: GTZ, 2008. <https://bit.ly/2XsyJOH>.
- FAO y PNUMA, “El estado de los bosques del mundo: los bosques, la biodiversidad y las personas”. Roma, 2020. <https://bit.ly/3u2rglA>
- Fernández Baquero, María-Eva y Antonio Fernández de Buján, “Medio ambiente y la lex ursonensis: Sobre las instalaciones de alfarerías”, en *Hacia un Derecho Administrativo, Fiscal y Medio Ambiental romano III*. Madrid: Dykinson, S.L., 2015.
- Fernández, Blanca, Liliana Pardo, y Katherine Salamanca. “El buen vivir en Ecuador: ¿marketing político o proyecto en disputa? Un diálogo con Alberto Acosta”. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, enero de 2014. <https://bit.ly/35SJAWc>.
- Ferreiro Lapatza, José Juan. “El objeto del tributo”, en *La derrota del derecho y otros estudios, comentados, del Prof. José Juan Ferreiro Lapatza: libro homenaje*, 2.<sup>a</sup> ed. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 2012.
- Fundación Vida Sostenible. “Metano, vacas y cambio climático”, Blog, *Vida Sostenible*, (4 de mayo de 2015). <https://bit.ly/3JyvIVj>
- García López, T. “Bases y retos del pago por servicios ambientales como instrumento de gobernanza ambiental”, en *Gobernanza ambiental: teoría y práctica para la conservación y uso sustentable de los recursos*, editado por Laura Ruelas Mondragón, Ana Travieso Bello, y Odilón Sánchez Sánchez. México: Plaza y Valdés, 2015.
- García Gómez, Adrián. “Impuestos ambientales: explicación, ejemplos y utilidad. Ingresos e impuestos”, Micrositios Investigaciones, *Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C., CIEP*, (s.f.), <https://ciep.mx/Ea4v>

- Gargarella, Roberto. “Sobre el “Nuevo constitucionalismo latinoamericano””. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, junio de 2018.
- Garrett, Hardin. “La Tragedia de Los Comunes (1968).” *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana* 4, no. 10 (2005): 11. <https://www.redalyc.org/pdf/305/30541023.pdf>.
- Giuliani Fonrouge, Rubens Gomes de Sousa, y Ramón Valdés Costa. “Reforma tributaria para América Latina III: Modelo de Código tributario”. Washington: OEA-BID, 1968. <https://bit.ly/3eHscoL>
- Gleisner, Christine y Montt Strabucchi, Sara. *Yagán*. Serie Introducción histórica y relatos de los pueblos originarios de Chile. Santiago, Chile: Fundación de Comunicaciones, Capacitación y Cultura del Agro, Fucoa, 2014.
- Grondona, Ana y Victoria Haidar, eds., *Estilos de desarrollo y buen vivir*, Historia del presente. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2016.
- Guachalla Huacani, Oswaldo Edwin. “El ‘vivir bien’ y su relación con el cambio climático”. Blog. *Desarrollo rural sostenible*. Mayo de 2012. <https://bit.ly/3tMJgjp>.
- Gudynas, Eduardo. “Posdesarrollo como herramienta para el análisis crítico del desarrollo”. *Estudios Críticos sobre el Desarrollo, Universidad de Zacatecas, México* 7, nº 12 (2017): 193–210. <https://bit.ly/3i7UD09>
- Gudynas, Eduardo, y Alberto Acosta. “El buen vivir o la disolución de la idea del progreso”. En *La medición del progreso y del bienestar: propuestas desde América Latina*, editado por Mariano Rojas, 103–10. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2011.
- Hidalgo-Capitán, Antonio Luis, y Ana Patricia Cubillo-Guevara. *El origen del buen vivir: el Plan Amazanga de la OPIP*. Proyecto de Investigación “Los Objetivos del Buen Vivir como propuesta alternativa a los Objetivos de Desarrollo Sostenible”: Grupo de Investigación Transdisciplinari@s de la Universidad de Huelva (UHU) /Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador (UCE) y financiado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Junta de Andalucía (AACID. Huelva: Bonanza, 2019. <https://bit.ly/3zgz0AV>.
- Huanacuni Mamani, Fernando. “Buen Vivir / Vivir Bien Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas”. Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, CAOÍ, 2010. <https://bit.ly/3EvxX4a>.

- Iniciativa Territorio Indígena y Gobernanza. “Buen vivir”. Blog. *Territorio indígena y gobernanza* (blog), s. f. <https://bit.ly/3nHtXax>.
- Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, INDES, BID. “La realidad fiscal: Módulo 2 - Política tributaria: suficiencia, distribución y eficiencia”. *La Realidad Fiscal: Una Introducción a los Problemas y Políticas Fiscales en América Latina* (blog). Accedido 20 de abril de 2021. <https://bit.ly/3w3kY7H>.
- Inuca Lechón, José Benjamín. “Yachay tinkuy o encuentro y confrontación de saberes: Genealogía de la interculturalidad y del buen vivir en la educación de los pueblos kichwas del Ecuador desde mediados del siglo XX”. Tesis doctoral, FLACSO, 2017. <https://bit.ly/3AjeWiQ>.
- Jiménez Compaired, Ismael. “Instrumentos tributarios y protección del medio ambiente: el caso de España”, en *Instrumentos económicos y financieros para la gestión ambiental*, editado por María del Pilar García Pachón. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.
- Kaldor, Nicholas. *Impuesto al gasto*. México: FCE - Fondo de Cultura Económica, 1963. <https://bit.ly/3I8otMG>.
- Khon, Eduardo. “El pensamiento silvestre como fundamento para el Buen vivir”. Buen vivir como alternativa al desarrollo: una construcción interdisciplinaria y participativa. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2018. <https://bit.ly/3jtIoge>.
- Lanzilotta, Bibiana. “Impuestos verdes viabilidad y posibles impactos en el Uruguay”, Estudios y perspectivas. Montevideo: CEPAL, Uruguay, 2015. <https://bit.ly/3KR8nZG>
- Laval, Christian, y Pierre Dardot. *Común: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Barcelona: Editorial Gedisa, 2015.
- Leal González, Nila. “Patrimonio cultural indígena y su reconocimiento institucional”. *Revista Opción, Maracaibo*, 2008. <https://bit.ly/3MKMGMt>.
- Lucero, Jairo y Alberto Olivares, “Contenido y desarrollo del principio *in dubio pro-natura*. Hacia la protección integral del medio ambiente”, *Revista Ius et Praxis* 24, n° 3 (2018).
- Martínez Alier, Joan y Jordi Roca Jusmet. *Economía ecológica y política ambiental*. México: Fondo de Cultura Económica, 2015.

- Marugán Pintos, Begoña. “Trabajo de cuidados”. *Revista Eunomía, Universidad Carlos III*. Madrid, febrero de 2014.
- Marugán Pintos, Begoña. “La ciudadanía como eje de un nuevo pacto constituyente”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, febrero de 2017. <https://bit.ly/37octKd>
- Matus Fuentes, Marcelo. “Tensiones normativas en torno a la incorporación de impuestos en la regulación ambiental”. *Revista Iure et Praxis* 20 (2014): 163–98. <https://bit.ly/3q6cqJs>
- Méndez Martínez, José Luis. *Análisis de políticas públicas: teoría y casos*. México: El Colegio de México, 2015.
- Michelli, Gian Antonio. “Los conceptos fundamentales del Derecho Tributario (síntesis comparatística)”. *Revista de Ciencias jurídicas, San José, Costa Rica* 24 (1974). <https://bit.ly/3Jc8miB>
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. “La Agenda para el desarrollo sostenible”. Desarrollo. Objetivos de Desarrollo Sostenible (blog), s. f. <https://bit.ly/3qBtbva>.
- Organización Mundial de la Salud. “Medio ambiente y salud: La contaminación del aire”. Página oficial. Portal de datos de contaminación del aire (blog), s. f. <https://bit.ly/3i5iGwD>
- Organización Nacional Indígena de Colombia. “U’wa”. ONIC 41 años. Volver al origen (blog), 2021. <https://bit.ly/3N0pCcW>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). “Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal”. (blog), accedido de abril de 2021. <https://bit.ly/3JenAmW>
- Ormaza, Paulina, y Fernando Bajaña. “Proyecto ‘Discusiones sobre áreas comunitarias para la conservación’: Territorios A’i Cofan, Siekóya Pâi, Siona, Shuar y Kichwa, de la zona baja de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno, Sucumbíos y Orellana”. Informe final. Quito: IUCN/Amaznor/CENESTA/Natura/Ecolex, s. f. <https://bit.ly/3nJjQBZ>.
- Ortega-Argueta, A., y A. Contreras-Hernández. “La gobernanza de la biodiversidad”. En *Gobernanza ambiental: teoría y práctica para la conservación y uso sustentable de los recursos*, editado por Laura Ruelas Monjardín, Ana Cecilia Travieso Bello, y Odilón Sánchez Sánchez, 181–203. México, D.F.: Plaza y Valdés, 2015.
- Ostrom, Elinor. “Reformulando los bienes comunes”. Educativa. Nociones comunes (blog), 2001. <https://bit.ly/37g0oni>.

- Pantaleón, Constanza, Mauricio Pereira, y Carlos de Miguel. “Guía metodológica Instrumentos económicos para la gestión ambiental”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2015. <https://bit.ly/3qaNEb4>
- Paoli, Antonio. *Educación, autonomía y lekil kuxlejal: aproximaciones sociolingüísticas a la sabiduría de los tzeltales* (México, D.F: Univ. Autónoma Metropolitana [u. a.], 2003)
- Papa Francisco. Laudato si sobre el cuidado de la Casa común. Carta Encíclica, 2015. <https://bit.ly/3JgUSSA>
- Pereira Colls, Nory. “La comunidad indígena Timote y su espacio vital”, *Atrio, Revista de Historia del Arte, Sevilla*, diciembre de 2019.
- Pereira, José. Economía social y solidaria: estudios de caso en la Sierra norte de Ecuador. Circuitos Económicos Solidarios Interculturales y puesta en valor del Patrimonio Cultural y puesta en valor del Patrimonio Cultural y puesta en valor del Patrimonio Cultural. Abya-Yala, 2013.
- Pérez Espejo, Rosario. “El lado oscuro de la ganadería”. Problemas del desarrollo, septiembre de 2008. <https://bit.ly/3CP2E3F>
- Pérez Royo, Fernando. Derecho financiero y tributario: parte general. 16a ed. Madrid: Aranzadi, 2006.
- Pinilla Arteta, David Andrés. “Concepciones sobre el buen vivir de los pueblos indígenas en Colombia frente al concepto de desarrollo de la sociedad mayoritaria: un estudio de casos, el pueblo Sikvani de la Orinoquía Colombiana y el pueblo Arhuaco de la Sierra Nevada”. Tesis de maestría, Universidad de la Salle, Bogotá, 2013. <https://bit.ly/3i9M8ls>.
- Real Academia de la Lengua Española. “Globalización”. En Diccionario de la Lengua Española. Madrid, s. f. <https://bit.ly/3KDnOV4>.
- Rengifo Vásquez, Grimaldo. “El bienestar en la concepción andino-amazónica”. Blog. Tejiendo voces por la casa común (blog). Accedido 18 de mayo de 2021. <https://bit.ly/2XDUFpQ>.
- Riba Romeva, Carles. Facturas energéticas de los combustibles fósiles dependencias y desigualdades. Barcelona: Octaedro, 2015.
- Ríos Granados, Gabriela. *Tributación ambiental: la contribución por gasto*. Doctrina jurídica 392. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

- Rivas Nieto, Estela. “La protección del medio ambiente y la extrafiscalidad en España.” En *La protección del medio ambiente y la extrafiscalidad en España.*, editado por Ángel Urquizu Cavallé, 195–99. Colección de fiscalidad. Barcelona: Bosch Editor, 2013.
- Rodríguez Méndez, Miguel Enrique. “El doble dividendo de la imposición ambiental. Una puesta al día”, Vol. 23. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, IEF, 2005.
- Rojas Pedemonte, Nicolás. “Küme Mongen: el Buen Con-Vivir mapuche como reserva de sabiduría para un desarrollo alternativo”. Blog. *Territorio en conflicto: El Pueblo Mapuche, la justicia y la paz*, 1 de octubre de 2016. <https://bit.ly/3CqqSQv>
- Ruiz de Castilla Ponce de León, Francisco, y Carmen Robles Moreno. “Constitucionalización de la definición del tributo”. *Revista Derecho PUCP* 71 (noviembre de 2013): 257–79. <https://bit.ly/3Jbqadu>.
- Salassa Boix, Ricardo, Rodolfo R. “Tributos ambientales: la aplicación coordinada de los principios quien contamina paga y de capacidad contributiva”. *Revista chilena de derecho* 43, n° 3 (diciembre de 2016): 27. doi: <https://bit.ly/37iod0L>
- Sandoval Vásquez, Francisco. *Biopolítica ambiental, saber ambiental y sustentabilidad*. Serie Pública social 17. Morelos: Ed. Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México, 2016.
- Santes Álvarez, R. V. “Gobernanza y medio ambiente: experiencias de actuación institucional en la frontera México-Estados Unidos”. En *Gobernanza ambiental: teoría y práctica para la conservación y uso sustentable de los recursos*, editado por Laura Ruelas Mondragón, Ana Travieso Bello, y Odilón Sánchez Sánchez, 237–58. México, D.F: Plaza y Valdés, 2015.
- Santana, María Eugenia. “El buen vivir, miradas desde dentro”. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, UNAM 10, n° 19 (noviembre de 2015): 171–98. <https://bit.ly/3JeJSVF>.
- Seco Pérez, Carmen. “Caminando la plenitud: Sumak Kawsay desde las voces en resistencia de la Amazonía ecuatoriana”. *Buen vivir como alternativa al desarrollo: una construcción interdisciplinaria y participativa*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2018. <http://hdl.handle.net/10644/6086>.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. “Plan nacional para el buen vivir 2009-2013 versión resumida”. SENPLADES, 2009. <https://bit.ly/3hM1YBY>.
- Sen, Amartya, Esther Rabasco, y Luis Toharia. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta, 2000.

- Soledispa Toro, Magaly. “La construcción de la sociedad del buen vivir en tiempos de globalización”. *Foro, Revista de derecho*. n.º 37 (enero-junio 2022), 97-116.
- Soler Roch, María Teresa. “Comentario al artículo: ‘El objeto del tributo’”, en *La derrota del derecho y otros estudios, comentados, del Prof. José Juan Ferreiro Lapatza: libro homenaje*, ed. César García Novoa, 2.<sup>a</sup> ed. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 2012.
- Troya, José Vicente. *Lecciones de Derecho Tributario*. Quito: Ediciones Fausto Reinoso, 2015.
- Toledo, Víctor M, y Narciso Barrera-Bassols. *La memoria biocultural*. Barcelona: Icaria, 2008.
- Vanhulst, Julien, y Adrián E. Beling. “El Buen vivir: una utopía latinoamericana en el campo discursivo global de la sustentabilidad”. *Polis, Revista Latinoamericana* 12, no 36 (2013): 497–522. Doi: <https://bit.ly/36ip5lN>.
- Vera, Robustiano. *La Colonia de Magallanes i Tierra del Fuego: 1843 a 1897* (Santiago de Chile: Imprenta de La Gaceta, 1897). <https://bit.ly/2YXepFi>.
- Villalva-Eguiluz, Unai, y Juan Carlos Pérez-de-Mendiguren. “La economía social y solidaria como vía para el buen vivir”. *Revista iberoamericana de estudios de desarrollo = Iberoamerican journal of development studies* 8, nº 1 (2019): 106–36. [https://doi.org/10.26754/ojs\\_ried/ijds.338](https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.338).
- Villegas, Héctor B. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. 10.a. ed. Buenos Aires: Astrea, 2016. <https://bit.ly/2TR08Ij>.
- Yacolca Estares, Daniel. “Nuevos retos de impuestos verdes para América Latina”. Ponencia presentada en el Congreso Tendencias de la tributación en el nuevo contexto económico: Lima, 14 de mayo de 2021. <https://bit.ly/3tLSCwf>.
- Yábar Sterling, Ana. “El medio ambiente y su protección mediante instrumentos económicos. La experiencia internacional”, en *Instrumentos económicos y financieros para la gestión ambiental*, editado por María del Pilar García Pachón. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.
- Zárate Marco, Anabel, Jaime Vallés Giménez, y Carmen Trueba Cortés. “Descentralización fiscal y tributación ambiental. El caso del agua en España”, Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales de España, 2001.