



**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
Departamento de Derecho Público

**HACIA UNA REFORMA TRIBUTARIA AMBIENTAL:**  
**Aspectos económicos y constitucionales a considerar en una política pública**  
**tributaria verde**

Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

Autor, **Francisco José Narváez Gallo**  
Profesor guía, **Álvaro Francisco Tejos Canales**

Santiago, Chile 2016



*A mi familia*



## TABLA DE CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPITULO 1 INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL, NUEVO PARADIGMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>5</b>
<b>1.1 PELIGRO AMBIENTAL Y EL MUNDO DEL RIESGO</b> .....	<b>5</b>
<b>1.2 DESARROLLO SUSTENTABLE: UN PARADIGMA PENDIENTE POR ADOPTAR</b> .....	<b>6</b>
<b>1.3 BREVE HISTORIA DE LA INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES</b> .....	<b>8</b>
<b>1.3.1 El contexto global para la integración de la política ambiental.</b>	<b>9</b>
<b>1.3.2 Marco jurídico de la Unión Europea</b> .....	<b>11</b>
1.3.2.1 Planes de Acción del Consejo Europeo .....	11
1.3.2.2 El Tratado de Maastricht .....	14
1.3.2.3 El Proceso de Cardiff.....	15
1.3.2.4 El Plan Estratégico para el Desarrollo Sustentable del Consejo Europeo de 2001.....	16
1.3.2.5 El Tratado de Lisboa de 2007. ....	17
<b>1.3.3 Propuesta sueca a la Integración de la Política Ambiental</b> .....	<b>20</b>
<b>1.4 DEFINIENDO LA INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL</b> .....	<b>21</b>
<b>1.4.1 Identificando el problema</b> .....	<b>22</b>
<b>1.4.2 Conceptualizando la integración de políticas</b> .....	<b>23</b>
1.4.2.1 El racionalismo de Underdal para la integración de políticas .....	24
1.4.2.2 Peters y el perfeccionamiento de la administración .....	26
<b>1.4.3 El significado de la integración de la política ambiental</b> .....	<b>29</b>
1.4.3.1 Eggenberger y Partidario: ¿Integración sustancial o procedimental?	30
1.4.3.2 Hertin y Berkhout: IPA en el marco de la modernización ecológica.	32
1.4.3.3 Lafferty y Hovden: una propuesta normativa desde el Desarrollo Sustentable.....	35
1.4.3.4 Lenschow: principalísimo y substancia, ante todo.....	37
<b>CAPITULO 2 ESTADO REGULADOR Y COORDINADOR DE LA ECONOMÍA: LA INCORPORACIÓN DEL TRIBUTO AMBIENTAL, COMO INSTRUMENTO DE LA GESTIÓN ECONÓMICA AMBIENTAL</b> .....	<b>41</b>

<b>2.1</b>	<b>ROL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA</b> .....	<b>41</b>
<b>2.1.1</b>	<b>¿Por qué regular?</b> .....	<b>42</b>
<b>2.1.2</b>	<b>La protección del medio ambiente</b> .....	<b>45</b>
2.1.2.1	Presupuesto de la economía del Medio Ambiente: aspectos generales 46	
2.1.2.1.1	La tragedia de los bienes comunes: escasez y titularidad de los mismos.....	47
2.1.2.1.2	Bienes públicos globales .....	49
2.1.2.2	Análisis costo-beneficio: una técnica a considerar .....	50
2.1.2.2.1	Generalidades sobre ACB.....	50
2.1.2.2.2	Beneficios del ACB.....	51
2.1.2.2.3	Regulación económica del Medio Ambiente .....	52
2.1.2.2.4	Externalidades negativas y equilibrio del bienestar social .....	53
2.1.2.2.5	La trampa de la pobreza.....	56
2.1.2.3	¿Es el Estado regulador quien debe corregir las fallas de mercado? 58	
<b>2.1.3</b>	<b>Legitimación de la regulación ambiental: toma de posición. ..</b>	<b>60</b>
<b>2.2</b>	<b>ASPECTOS GENERALES DE LA TEORÍA TRIBUTARIA</b> .....	<b>62</b>
<b>2.2.1</b>	<b>Aspectos económicos de la tributación</b> .....	<b>63</b>
2.2.1.1	Definición y elementos del tributo.....	64
2.2.1.2	Elementos básicos de un tributo .....	65
2.2.1.3	Principios de la tributación.....	67
2.2.1.4	Instrumentos de la tributación .....	70
<b>2.2.2</b>	<b>Algunas generalidades sobre los impuestos</b> .....	<b>72</b>
2.2.2.1	Definiciones y características propias de un impuesto .....	74
2.2.2.2	Finalidad de los impuestos .....	75
2.2.2.2.1	Gravando “males”: Impuestos y comportamiento de los agentes.....	76
<b>2.3</b>	<b>TEORÍA DE LA TRIBUTACIÓN AMBIENTAL</b> .....	<b>78</b>
<b>2.3.1</b>	<b>Aspectos generales</b> .....	<b>79</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Fundamentos de la tributación ambiental</b> .....	<b>81</b>

2.3.2.1 El empleo del sistema tributario para lograr que quien contamina pague	81
2.3.2.2 Una política fiscal que esté en sintonía con la política ambiental	82
<b>2.3.3 Instrumentos y medidas fiscales para una reforma tributaria ambiental</b>	<b>83</b>
2.3.3.1 Impuestos ambientales	84
2.3.3.2 El efecto del doble dividendo	86
2.3.3.3 ¿Por qué no optar por un mercado de emisiones transables? ...	90
<b>2.3.4 Suecia: un caso de reforma tributaria ambiental</b>	<b>92</b>
2.3.4.1 La reforma fiscal de 1990-1991	92
2.3.4.1.1 Capítulo ambiental de la reforma fiscal sueca de 1990-1991	94
2.3.4.1.1.1 Impuestos a los combustibles fósiles	96
2.3.4.1.1.2 Impuesto a las emisiones de CO <sub>2</sub>	96
2.3.4.1.1.3 Impuesto a las emisiones de óxidos de azufre	97
2.3.4.1.1.4 Cargo por las emisiones de óxidos de nitrógeno	97
<b>CAPITULO 3 HACIA UNA REFORMA TRIBUTARIA AMBIENTAL EN CHILE</b>	<b>100</b>
<b>3.1 ASPECTOS ECONÓMICOS DEL SISTEMA TRIBUTARIO CHILENO</b>	<b>101</b>
<b>3.1.1 Estado de la discusión en Chile sobre la implementación de tributos ambientales</b>	<b>105</b>
3.1.1.1 Estudios y discusión sostenida en la CONAMA	106
3.1.1.2 Proyecto de ley en la presidencia de Sebastián Piñera	108
3.1.1.3 Proyecto de ley en la presidencia de Michelle Bachelet	110
3.1.1.3.1 Impuesto a las emisiones de fuentes fijas	111
3.1.1.3.2 Impuesto a los vehículos livianos menos contaminantes	112
<b>3.2 ASPECTOS CONSTITUCIONALES A CONSIDERAR PARA UNA REFORMA TRIBUTARIA AMBIENTAL EN CHILE</b>	<b>113</b>
<b>3.2.1 Afecciones sobre el derecho de propiedad derivados de su función social hacia el medio ambiente</b>	<b>113</b>
3.2.1.1 Nuevas reconvenciones del estatuto del derecho de propiedad: función social y ambiental	114

3.2.1.2	Requisitos de afección al derecho de propiedad, en relación a la función ambiental de la propiedad.....	116
3.2.1.3	Limitaciones al derecho de propiedad .....	117
3.2.1.3.1	Jurisprudencia respecto a limitaciones al derecho de propiedad .....	118
3.2.1.3.1.1	Penn Central Transportation Co. V. New York City.....	118
3.2.1.3.1.2	Palazzolo v. Rhode Island .....	120
3.2.1.3.1.3	Requerimiento ante el Tribunal Constitucional por la restricción vehicular a los catalíticos.....	123
3.2.1.3.1.4	Caso Galletué .....	124
3.2.1.3.1.5	Sociedad Agrícola Lolco con Fisco de Chile .....	127
<b>3.3</b>	<b>CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES RESPECTO A LOS TRIBUTOS: MARCO JURÍDICO DE LOS TRIBUTOS AMBIENTALES.....</b>	<b>132</b>
<b>3.3.1</b>	<b>Potestad tributaria .....</b>	<b>133</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Marco Constitucional del sistema tributario .....</b>	<b>133</b>
3.3.2.1	Reserva legal .....	135
3.3.2.1.1	Jurisprudencia relevante .....	136
3.3.2.2	No afección tributaria.....	138
3.3.2.2.1	Jurisprudencia relevante .....	139
3.3.2.2.2	¿Es esencial la afección tributaria en los tributos ambientales? .....	141
	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>143</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>151</b>



## INDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Externalidades, costo marginal privado y costo marginal social. (Fuente: <a href="http://www.aulaeconomica.com">www.aulaeconomica.com</a> ) .....	54
<b>Gráfico 2:</b> Pérdida irrecuperable causada por una externalidad negativa (Fuente: <a href="http://www.aulaeconomica.com">www.aulaeconomica.com</a> ) .....	55
<b>Gráfico 3:</b> Análisis de la contaminación y su punto de equilibrio. (Fuente: <a href="http://www.aulaeconomica.com">www.aulaeconomica.com</a> ) .....	56
<b>Gráfico 4:</b> Recaudación de impuestos en porcentaje del PIB. (Fuente. OCDE/CEPAL/CIAT, 2012) .....	73
<b>Gráfico 5:</b> Alcance eficiente de producción con un impuesto a la externalidad (Fuente: <a href="http://www.aulaeconomica.com">www.aulaeconomica.com</a> ) .....	77
<b>Gráfico 6:</b> Revenues from environmentally related taxation as percentage of GDP. Fuente: OECD, 2010. ....	85
<b>Gráfico 7:</b> Revenues from environmentally related taxation as percentage of total tax revenue. Fuente: OECD, 2010.....	86
<b>Gráfico 8:</b> Total and specific NOx emissions from broilers subject to the NOx charge between 1992 and 2004 and estimated emissions from these boilers in 1990. Fuente: Swedish Environmental Protection Agency, 2006. ....	98

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1:</b> Recaudación tributaria por base impositiva período 2001-2010 (Fuente: YÁÑEZ, José, 2012b)..	102
<b>Tabla 2:</b> Composición de la recaudación tributaria según la base impositiva en porcentajes (Fuente: YÁÑEZ, José, 2012b).	103
<b>Tabla 3</b> Composición de la recaudación tributaria según la base impositiva en porcentaje del PIB (Fuente: YÁÑEZ, José, 2012b).	104
<b>Tabla 4</b> Devengación del impuesto verde (Fuente: Mensaje Presidencial N° 058-360).	109

## PRESENTACIÓN

La presente tesis propone bases a considerar para una reforma tributaria ambiental para nuestro país, configurándose como aspecto esencial de ella la aplicación de un impuesto verde con el efecto subsecuente asignar recursos, con el fin de maximizar el bienestar social. Con todo, además se daría cumplimiento a compromisos internacionales adoptados por Chile en pos de aplicar instrumentos económicos en la gestión ambiental en sincronía con la aspiración de un desarrollo sustentable.

En la defensa de nuestra argumentación se vuelve necesario analizar dos aspectos fundamentales; el primero, que tiene relación con la capacidad de la estructura central de gobierno en integrar objetivos ambientales en las políticas sectoriales. El segundo, corresponde a un diagnóstico del actual sistema tributario chileno, y determinar si requiere de una reforma. Así, este estudio reconoce la necesidad de dar cuenta de la actual institucionalidad en el diseño e implementación de políticas públicas intersectoriales, de relevancia ambiental; punto del cual se origina el segundo aspecto planteado: ¿existen en el país las condiciones materiales y formales para implementar impuestos verdes, en coherencia con el desarrollo sustentable?

Y volviendo al primer aspecto de la hipótesis, es que se plantea la urgente necesidad de reformular la forma de hacer políticas públicas, pues la complejidad de los problemas ambientales y las soluciones que deben implementar, y que involucran propuestas interdisciplinarias y sectoriales, permite intuir que en Chile no están las condiciones para responder al desafío. Hoy en día, una política pública resulta insuficiente si solo está enfocada en su ámbito sectorial; por ende, se debe ampliar la perspectiva hacia la interdisciplinariedad de materias.

Quepa agregar que el desarrollo sustentable introdujo conceptos y principios en el objeto de guiar el diseño e implementación de políticas públicas; hallándose entre ellos el principio de Integración de la Política Ambiental (*Environmental Policy Integration* de ahora EPI), que a grandes rasgos consiste en introducir los objetivos de la política ambiental nacional en las políticas sectoriales, no ligadas con la materia. Se entiende que, para lograr

los objetivos de la política nacional ambiental, es necesario trabajo coordinado e integrado de todos los sectores. Pues bien, y a pesar del basto desarrollo que ha tenido EPI en Europa, tal principio sigue estando bajo un intenso debate, desarrollo y estudio, no tan solo académico, sino también político; toda vez su conceptualización, constituir uno de los aspectos más complejos a abordar. Por lo demás, las multiplicidades de dimensiones y problemas que abarca el principio en sí promueven esa revisión.

En concreto y respecto al segundo componente del presente trabajo, o sea, el análisis económico que involucra la creación e implementación de un impuesto verde, se hace necesario enmarcar el ámbito de estudio; por ejemplo, y sin perjuicio de otros puntos de vista, el análisis económico asume que a la sociedad interesa la protección del medio ambiente por los diversos beneficios que reporta a los habitantes del planeta Tierra, entre los que se encuentra el más básico: la biósfera, sustento de la vida. No obstante, el mercado, sistema escogido para resolver el problema de la escasez de recursos, es incapaz de adjudicar un precio a tal tipo de beneficios que sean reflejo de su valor económico. Sin duda, el libre uso de los bienes ambientales ha dado paso a un desequilibrio de la biósfera; y escasez de recursos, contaminación de los mismos, cambio climático, especies extinguidas o en peligro de su aniquilación, son sólo algunos ejemplos. Luego, nos hallamos en un entorno de crecientes externalidades en que el comportamiento de los agentes está afectando no tan solo el bienestar de otro, sino también al de otras especies y, especialmente, al equilibrio de la biosfera.

Así, la economía clásica nos ha enseñado que, ante una externalidad, el actor causante de ella debe realizar una contraprestación monetaria que la compense; ¿pero es posible ofrecer dicha compensación a una determinada especie, cuyo hábitat ha sido destruido? Ese ejemplo permite sostener que la teoría clásica debe adecuarse a las nuevas necesidades, que ya no son sólo humanas.

El desafío de los países en desarrollo como Chile, es enfrentar al creciente reto de diseñar instrumentos de gestión que sean efectivos y económicamente eficientes, para alcanzar las metas ambientales acotadas al desarrollo sustentable. Aspectos tan cruciales como la carga de la regulación, la inequidad en la distribución de la riqueza, entre otros,

necesariamente deben ser considerados; por eso es que la incorporación de instrumentos económicos en la gestión ambiental ha ganado una fuerte aceptación. Lo cual se debe, principalmente, a que dichos instrumentos ofrecen la oportunidad de introducir una mayor flexibilidad mediante incentivos basados en precios/costos, por lo que inciden en el comportamiento de los agentes. Además, son adecuados para obtener la recaudación necesaria que permita financiar la gestión e inversiones ambientales para conservar, preservar o reparar el medio ambiente.

La doctrina económica, desde la perspectiva de la funcionalidad del instrumento, reconoce dos clases de impuestos: los recaudadores y los reguladores, y es en estos últimos donde recae el impuesto verde. Esto implica un nuevo enfoque que consiste en gravar la contaminación y otras externalidades negativas, y no “bienes” económicos (renta, consumo, propiedad) como tradicionalmente se ha hecho.

Con todo, la más reciente literatura tributarista sostiene que estamos en un período de evolución hacia una base única que sería el gasto en consumo; máxime que el sistema actual no es eficiente en la consecución del objetivo de corregir distorsiones de mercado para alcanzar una óptima distribución de los recursos. Luego, una reforma ambiental como la que se plantea, tiene un fuerte sentido pigouviano cuyo meta sea internalizar, en el sistema de precios, y mediante la implementación del principio “el que contamina paga”, los costos reales de aquellas actividades que ocasionan impactos sobre el medio ambiente en su efecto reflejo de perturbar el bienestar social y el equilibrio ambiental.

Así, y en razón de todo lo ya dicho se impone la siguiente pregunta - objeto central de esta tesis -: ¿cómo incorporar el impuesto verde en la política económica, fiscal y ambiental de Chile?

Entonces, para un estudio esquematizado del presente trabajo se hará una exposición por capítulos; los dos primeros harán hincapié sobre los aspectos fundamentales para sostener la respectiva hipótesis, mientras que el tercero pretende realizar un diagnóstico de las actuales condiciones que exhibe el país.

El primer capítulo pretende sostener la necesidad del Estado coordinador en las políticas multi-sectoriales con relevancia ambiental, identificando la falta del sustrato material que permita incorporar EPI en el actual esquema del poder central. De su parte, el segundo capítulo aborda la conveniencia de recurrir a los impuestos verdes, lo cual, implica, necesariamente; abordar el rol del Estado en la economía mencionando las deficiencias que se han identificado en el sistema tributario chileno para hacer un correcto uso de los impuestos reguladores.

El último capítulo se dispondrá a analiza la situación actual en materia de impuestos verdes; proponiendo, luego, lo que se estiman las bases para una reforma tributaria ambiental, aguzando el sentido crítico respecto de la regulación más idónea para tal objetivo.

## CAPITULO 1

### INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL, NUEVO PARADIGMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

#### 1.1 PELIGRO AMBIENTAL Y EL MUNDO DEL RIESGO

La pretensión de este capítulo consiste en recursos argumentativos que permitan el desarrollo de un discurso que justifique y legitime por qué es necesario extender el espectro del medio ambiente en las políticas públicas. Al efecto, si deseáramos analizar el momento en que nos encontramos ahora, es imprescindible remover el polvo que cubre el pasado. Más, en esta limpieza, poco a poco comienza a resonar la voz de Martin Heidegger; cuando en 1949 este filósofo de Messkirch aseveraba que el avance de la técnica – extendido a nuestros días al de la tecnología – ha condicionado por completo la acción del ser humano, para sí misma<sup>1</sup>. Pareciera ser que hay una simbiosis entre hombre y máquina, para la realización de los fines del primero; y, sin embargo, y producto de eso mismo, el descontrol por las consecuencias de nuestras acciones nos ha hecho más vulnerables ante la complejidad de los procesos técnicos de producción en los que estamos inmersos. Este punto, entonces, nos debiera llamar a reflexión sobre los límites y consecuencias de nuestro actuar en el mundo que vivimos y, más importante aún, cómo ello afecta el entorno en que vivimos. Años más tarde, incluso, se reiterará una exclamación análoga desde la sociología alemana bajo grave perturbación del desastre de Chernobyl: Ulrich Beck ubica a la humanidad en la sociedad del riesgo global, “pues su principio axial, sus restos, son los peligros producidos por la civilización que no pueden delimitarse socialmente ni en el espacio ni en el tiempo”<sup>2</sup>. Diagnóstico intensificado: vivimos en el mundo del riesgo.

Al respecto, la pretensión de sostener a la Ética desde una dimensión antropocentrista, nos remeció de inmediato con dicha catástrofe radioactiva. La humanidad depende del equilibrio entre medio ambiente y desarrollo, y no podemos seguir aspirando a

---

<sup>1</sup> HEIDEGGER, Martin “Filosofía, Ciencia y Técnica”, Santiago, Editorial Universitaria, 2004, pp. 117-154.

<sup>2</sup> BECK, Ulrich “¿La sociedad del riesgo global como sociedad cosmopolita? Cuestiones ecológicas en un marco de incertidumbres fabricadas” en “La sociedad del riesgo global”. Trad. Jesús Albores Rey. Madrid. Siglo XII. 2° edición. 2002. P. 29.

tener el control sobre el todo y las implicancias derivadas globalmente sobre el ambiente en que nos desarrollamos; y todavía más; nos falta desarrollar una mayor conciencia sobre las reales consecuencias de nuestras acciones. Para sostener este punto, bastaría con viajar al norte de Valparaíso y visitar la fundición de Ventanas; ejemplo vital – lamentablemente - de la inconsistencia y falta de sentido ambiental que tiene la política de fomento a la producción. Todo lo cual deriva, de nuevo, de la irreflexión previa sobre el medio ambiente en políticas sectoriales ¿Consecuencia?; las comunidades que viven alrededor de la refinería son de las que tienen las mayores concentraciones de metales pesados en el país. Se cita el caso de Ventanas, porque fue uno de los primeros planes de acción que impusieron los gobiernos de la Concertación en los años ´90, y que resultó en nada.

Luego, nos atrevemos a sostener que falta incorporar el factor ambiental en las políticas sectoriales, o sea, justamente asumir el paradigma del desarrollo sustentable. Conforme al Informe Brundtland, la necesidad de incorporar dicho marco teórico implica introducir guías en los procesos de formulación de políticas públicas y guías de acción durante el desarrollo de los planes y programas a ejecutar. Pareciera ser que urge hacernos cargo de la necesidad de asumir que el aspecto ambiental debiese ser incorporado en las políticas sectoriales<sup>3</sup>. En concreto, el modelo del desarrollo sustentable, se hace necesario enfatizar, se mantiene sobre tres ejes: social, medio económico y ambiental.

## **1.2 DESARROLLO SUSTENTABLE: UN PARADIGMA PENDIENTE POR ADOPTAR**

Resulta muy común – y atendible – que las políticas gubernamentales y sus planes de manejo persigan objetivos de equidad, la que opera dentro de las dimensiones sociales y de economía. Y está bien, si sólo pretendemos corregir las distorsiones que se producen por la concentración de riqueza y así obtener la reducción de las brechas sociales alcanzando la igualdad de oportunidades. Sin embargo, la variable ambiental está lejos de ser incorporada, especialmente en el marco de las políticas sectoriales; incorporación que solo habría de lograrse si se pudiese pugnar con la ética antropocentrista que ha caracterizado el actuar del hombre, y, al contrario, asumir de una vez, que nuestros actos tienen implicancias

---

<sup>3</sup> De aquí en adelante, el término política sectorial o políticas sectoriales, hará referencia en las políticas que se enmarquen en las áreas del conocimiento que no tradicionalmente propios de la política ambiental. Por ejemplo: agricultura, transporte, turismo, industria, fomento productivo, relaciones internacionales, etc.



para el medio ambiente<sup>4</sup>. Así las cosas, las preguntas que necesariamente cabe responder, son: ¿A qué aspiramos? ¿Crecimiento económico? ¿Corregir las brechas y barreras sociales? ¿Proteger y conservar nuestra flora y fauna?

Como bien sostiene el profesor Philippe Sands, el principio nacido del Informe Brundtland de 1987, sobre todo este particular, plantea:

*“Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”<sup>5</sup>.*

A su vez, contiene dos conceptos no menores:

*“1- the concept of ‘needs’, in particular the essential needs of the world’s poor, to which overriding priority should be given; and*

*2- The idea of limitations imposed, by the state of technology and social organisation, on the environment’s ability to meet present and future needs”<sup>6</sup>.*

Por todo, constituye característica central del concepto de desarrollo sustentable el énfasis en la integración de objetivos ambientales en políticas sectoriales no ligadas con la materia. Implicando esto validar que el área ambiental no podrá por sí sola asegurar el cumplimiento de metas y objetivos ambientales, y que, por ende, cada una de esas políticas deben considerar a su vez objetivos ambientales de necesario cumplimiento.

Entenderemos mejor parte del asunto recorriendo los principales hitos que marcaron el nacimiento del paradigma del desarrollo sustentable. Así, la Cumbre de Helsinki de 1972 declaró que los factores ambientales deben ser tomados en consideración en la formulación de políticas, junto a los factores económicos. Estos dos objetivos esenciales fueron presentados de forma separada, lo que conllevó a una serie de conflictos entre los objetivos

---

<sup>4</sup> Aunque no sea objeto de este trabajo de tesis, se estima necesario destinar una nota al respecto. Tradicionalmente, la ética comprende el discurso de dualidades: correcto/incorrecto; justo/injusto; deberes/derechos; moral/inmoral. Esto ha permitido establecer normas, del orbe social, jurídico. Sin embargo, ha estado marginada de aquellas materias que tienen consideraciones ‘no-humana’. Hoy en día, existe cierto consenso entre los filósofos por otorgar consideración moral a las ‘cosas’ no humanas. Sin embargo, existe un fuerte debate sobre hasta dónde es posible ‘extender hacia afuera’ esa consideración, para que sea posible sostenerla. Un muy interesante artículo al respecto es: STONE, Christopher. “Ethics and International Environmental Law”. En: BODANSKY, Daniel, BRUNNÉE, Jutta y HEY, Ellen, editores. “The Oxford handbook of International Environmental Law”. Oxford: Oxford University Press. 2007. pp. 291-312.

<sup>5</sup> SANDS, Philippe. “Principles of Environmental Law”. Cambridge: University Press, 2007. pp. 252.

<sup>6</sup> SANDS, Philippe. (2007). Op. Cit. P. 253.

sociales, especialmente los económicos. Pero veinte años después, la Declaración de Río cambió por completo la retórica; instalándose que la protección ambiental debe constituir una parte integral del proceso de desarrollo, con lo que la meta de integrar objetivos ambientales en todos los aspectos de los procesos de desarrollo fue reforzada. Tal vez, sea éste uno de los axiomas políticos más importantes surgido en los últimos años.

Ahora, son variados los conceptos por los que se describe la integración de la preocupación ambiental en políticas sectoriales, a saber: integración ambiental, integración de políticas ambientales, integración sectorial, etc.; más para efectos de este trabajo, se utilizará el concepto de Integración de la Política Ambiental<sup>7</sup>.

Sin embargo, una desventaja que presenta IPA es que puede ser tomada como significado de un objetivo de política ambiental no conectado claramente con amplios objetivos de desarrollo sustentable. Aunque no se puede negar que IPA es una parte esencial e indispensable del concepto de desarrollo sustentable. Luego, y si la IPA no constituyere en sí misma desarrollo sustentable, es imposible imaginarse hoy en día desarrollo sustentable sin una exitosa IPA.

En las próximas líneas, se desarrollará el trabajo que ha implicado delimitar IPA, actividad que ha tenido fuerte obstáculo en ubicar el concepto dentro de un apropiado contexto de política ambiental. Pareciera, entonces, ambiguo, genérico e indeterminado. Finalmente, brevemente discutiremos las diversas estrategias seguidas para la implementación de las IPA como una extensión natural de nuestro concepto.

### **1.3 BREVE HISTORIA DE LA INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES**

No es posible determinar al ciento por ciento cual es el momento exacto de nacimiento del término, pudiéndose afirmar que hacía finales de los años '70s la idea ya estaba rondando en algunos círculos políticos e instancias internacionales. Correspondiendo exponer en primer lugar, al ámbito del contexto global, y en segundo, específicamente a lo

---

<sup>7</sup> De ahora en adelante, se utilizará la sigla IPA. La Integración de la Política Ambiental es una traducción del término *Environmental Policies Integration*, cuya sigla es EPI. El uso de cualquiera de ambas será para referirse al mismo concepto.

hecho por la Comunidad Europea. Dejando para último lugar la vanguardia sueca; a nuestro juicio, los primeros.

### **1.3.1 El contexto global para la integración de la política ambiental**

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza publicó en 1980 “La Estrategia Mundial para la Conservación” (de ahora UICN), informe considerado el precursor de importante influencia para el Informe Brundtland, que se elaboraría siete años después. Aunque el informe de UICN es breve, contiene muchas ideas que luego reaparecen en el Informe Brundtland y, más importante aún, conteniendo el concepto desarrollo sustentable.

La separación de conservación del desarrollo, junto con los estrechos enfoques sectoriales de manejo de los recursos vivos y naturaleza, es la raíz de los actuales problemas de recursos. Muchas de las necesidades prioritarias demandan un carácter intersectorial, el enfoque interdisciplinario.

Ahora bien, el concepto de desarrollo sustentable y política ambiental intersectorial, claramente originarios, siguieron ganado terreno a partir del Informe Brundtland de 1987 como así también en el proceso que siguió al UNCED para la formación de política ambientales en un contexto internacional. Así, con el proceso de UNCED, IPA logra, por primera vez, el reconocimiento de rol substancial en la formación de políticas ambientales, siendo el seguimiento de las tempranas señales del IUCN de 1980.

Sin embargo, lo que deseamos enfatizar es el camino en el cual todo el proceso que hizo UNCED para que IPA fuese un componente central del desarrollo de la visión expuesta; contrastar las declaraciones de Estocolmo de 1972 y las de Río de 1992.

La declaración de Estocolmo fue el cenit de la preintegración de dos conceptos, que esencialmente, eran tratados por separado. Mientras “desarrollo” era visto como una cuestión y desafío para el crecimiento económico; “ambiente” era apreciada como la esfera para dirigir los efectos negativos obtenidos del “desarrollo”. El Informe Brundtland enfocó esta relación conceptual de una nueva forma, sugiriendo que las preocupaciones e inquietudes por el ambiente y el desarrollo son esencialmente dos lados de un proceso interdependiente: “Ambiente y Desarrollo no son desafíos separados uno del otro; están

vinculados inexorablemente”. Y, es más, “la protección ambiental debe constituir una parte integral del proceso de desarrollo”.

Con todo, el Informe Brundtland hace especial hincapié en la necesidad de integrar las inquietudes ambientales en todas las discusiones de políticas sectoriales. Y ello supone, ligeramente, una posición menos ambiciosa que la de la Comunidad Europea, que explícitamente y bien perfila, sector por sector, cómo las preocupaciones del medio ambiente deben integrarse en las políticas no-ambientales, con el fin de que la política general de toda la Comunidad sea eficaz en esta materia.

Sin embargo, el proceso de UNCED está más completo con las ambiciosas pretensiones sobre IPA contenidas en la Declaración de Río y en Agenda 21. En el capítulo 8 de ese documento, se menciona regularmente la necesidad de integrar las inquietudes ambientales en un mayor número de políticas sectoriales, específicamente, en los siguientes temas:

1. Las consideraciones ambientales en los procesos de formación de políticas
2. Proveyendo un efectivo marco legal
3. Haciendo efectivo el uso de instrumentos económicos, y
4. Estableciendo sistemas para integrar una contabilidad económica y ambiental
5. La integración de consideraciones medioambientales en la economía es prioridad, pero también se ha dado paso a la integración en la formulación y diseño de políticas públicas.

El combate contra la pobreza, para su erradicación, es también un eje importante en los objetivos del desarrollo sustentable. Es interesante observar que en los países pobres y en vías de desarrollo, las políticas nacionales de medio ambiente no siempre incorporan el combate a la pobreza entre sus objetivos, menos aún se observarán en sus planes de acción. También pareciera ser que tampoco lo es dentro en las planificaciones sectoriales, que tienen relación con el medio ambiente<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> En lo que se refiere a la capacidad de adaptación ante el cambio climático, ha podido reconocerse que en los países pobres y en los de vía de desarrollo, que cuentan con baja capacidad de adopción, debido a si limitado

De la Convención de Río nace esta “carta GANTT” que se conoce como la Agenda XXI. Está compuesta por una serie de capítulos y de planes de acción bastante concretos en sus objetivos. Es interesante exponer, para los fines de este trabajo, el Capítulo VIII, párrafo 8.3. En él, se plantea la necesidad de reformular la estructura institucional pública. Hoy en día, especialmente en América Latina, la institucionalidad estatal no está a las alturas de lo que nos demanda (poner cita de CEPAL).

### **1.3.2 Marco jurídico de la Unión Europea**

Bien sabemos que la Unión Europea (en adelante UE) nace de la iniciativa de algunos países del viejo continente por celebrar tratados en torno al mercado del carbón, acuerdos aduaneros, pesca y el uso de energía nuclear. Por lo tanto, y en una primera etapa, la preocupación medio ambiental sólo recayó en los recursos naturales que tuviesen valor para la industrialización, el comercio y la producción de bienes y servicios. Esto, en gran medida permitió que la UE tuviera su propio mandato político para IPA, lo que se traduce en que cada trabajo legislativo y aplicación normativa sobre los Estados miembros de la comunidad, en áreas que no están controladas por la legislación de la UE.

Frente al imperativo para implementar IPA, la UE ha respondido de cuatro grandes formas: Planes de Acción del Consejo Europeo, El Tratado de Maastricht, El proceso de Cardiff, El Plan Estratégico para el Desarrollo Sustentable del Consejo Europeo de 2001 y El Tratado de Lisboa de 2007.

#### **1.3.2.1 Planes de Acción del Consejo Europeo**

Desde 1973, la Unión Europea promulgó los Planes de Acción Ambiental (de ahora en adelante PAA) en intervalos regulares con el fin de estipular los objetivos básicos ambientales y las respectivas orientaciones políticas de la Unión. La 1ª PAA de 1973 recalcó

---

acceso a la información, tecnología y otros activos científicos. Y esto es esperable, ya que la prioridad en la asignación de recursos se centra en otras políticas sectoriales. Estudios han estimado que, de no adoptar medidas en cambio climático, América Latina enfrentará desastres naturales estimados en US\$ 300 billones por año. NYONG, Anthony. “Climate Change Impacts in the Developing World: Implications for Sustainable Development”. En: BRAINARD, Lael, JONES, Abigail y PURVINS, Nigel, editores. “Climate change and global poverty”. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009. pp. 43-64.

la necesidad de desarrollar una visión integradora, que permitiese dar efectividad a la protección ambiental en todas las planificaciones técnicas y en los procesos de diseño e implementación de políticas, tanto nacionales como Comunitarias. Luego, en la 3° PAA de 1983, la pretensión por la integración quedó más explícita:

*“The Community should seek to integrate concern for the environment into the policy and development of certain economic activities as much as possible and thus promote the creation of an overall strategy making environmental policy part of economic and social development. This should result in a greater awareness of the environmental dimensions, notably in the fields of agriculture (including forestry and fisheries), energy, industry, transport and tourism”<sup>9</sup>.*

En la 4° PAA de 1986 se dedicó una completa subsección para discutir la integración en otras políticas comunitarias (Sección 2.3). De sus reflexiones se declara que la Comisión deberá adoptar procedimientos internos y prácticas que permitan la integración del factor ambiental en las prácticas rutinarias de otras áreas de la política comunitaria (Parágrafo 2.3.28)

En el 5° PAA de 1993, IPA emergió como la principal tarea de política ambiental comunitaria, recibiendo un muy detallado tratamiento en su calidad de prioridad clave. Para LENSCHOW, es partir de este instrumento comunitario en que IPA se consagra como principio procedimental para las políticas públicas de la UE<sup>10</sup>. A su vez, y olvidando cualquier pretensión de regular IPA, en el 5° PAA se deposita la esperanza en que los personeros de la administración pública y los especuladores del mundo privado logren involucrarse mutuamente en un proceso de cooperación, del que se espera que su resultado sea la introducción de la idea del desarrollo sustentable e IPA en todos los sectores de la sociedad y de las políticas públicas:

---

<sup>9</sup> OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (OJ). “Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States Meeting Within the Council of 7 February 1983 on the Continuation and Implementation of a European Community Policy and Action Programme on the Environment (1983-1986)”, C46. 17 de Febrero de 1983. [en línea] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1983:046:FULL:EN:PDF>> [consulta: 05 abril de 2012]. Sección I, 8.

<sup>10</sup> LENSCHOW, Andrea “New regulatory approaches in ‘Greening’ EU Policies” European Law Journal. Vol. 8: 1. 2002. P. 22.

*“The basic strategy therefore is to achieve full integration of environmental and other relevant policies through the active participation of all the main actors in society (administrations, enterprises, general public) through a broadening and deepening of the instruments for control and behavioural change including, in particular, greater use of market forces”<sup>11</sup>.*

En el 6º PAA, titulado “Medio Ambiente 2010: Nuestro Futuro, Nuestra Elección”, se hace claro que abordar el desafío de los problemas ambientales requiere extender la visión más allá de las estrictas aproximaciones legislativas, para otorgar un enfoque estratégico. La Comunicación es clara al señalar en proponer cinco principales vías de acción estratégica:

1. Mejorar la aplicación de la legislación vigente;
2. Integrar las consideraciones medioambientales en otras políticas;
3. Trabajar en asociación con las empresas;
4. Empoderar a los ciudadanos y promover el cambio de su comportamiento; y
5. Tener en cuenta el medio ambiente en la planificación y gestión del uso del suelo.

Respecto al punto 2, el cuál es el que nos interesa, la Comunicación comunitaria propone: 1) crear y establecer mecanismos adicionales de integración, 2) implementar y aplicar las disposiciones del Tratado que tengan relación con la integración, y 3) desarrollar indicadores para el seguimiento del proceso de integración.

Así las cosas, es posible apreciar la preocupación por asumir la necesidad de implementar la integración ambiental en las políticas sectoriales. Ese afán ya comenzó a desarrollarse en el Tercer Plan de Acción Ambiental de 1983, para luego continuar secuencialmente en los planes cuarto, quinto y sexto.

En estos momentos, se encuentra vigente el 7º PAA “Vivir bien, dentro de los límites de nuestro planeta”, el que guiará la política ambiental europea hasta el año 2020. Sin

---

<sup>11</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (CEC). “Towards Sustainability. A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development”. COM (92) 23/fin. Bruselas, 1992. [en línea] <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/128062\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/128062_en.htm)> [consulta: 03 de diciembre 2011].

embargo, su enfoque de largo plazo instala una visión ambientalista para la Unión hasta el año 2050:

*"In 2050, we live well, within the planet's ecological limits. Our prosperity and healthy environment stem from an innovative, circular economy where nothing is wasted and where natural resources are managed sustainably, and biodiversity is protected, valued and restored in ways that enhance our society's resilience. Our low-carbon growth has long been decoupled from resource use, setting the pace for a safe and sustainable global society"*<sup>12</sup>.

Se reconocen como objetivos claves de este PAA:

1. Proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión,
2. Convertir a la Unión en una economía competitiva, eficiente en el uso y manejo de sus recursos verdes y de baja en emisiones de carbono, y
3. Proteger a los ciudadanos de la Unión de las cargas y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar.

El Parlamento y el Consejo han determinado que para alcanzar los objetivos planteados se recurrirán a cuatro "vías": 1) mejorar la implementación de la legislación, 2) mejorar la información, por medio del perfeccionamiento de las bases de datos y conocimiento, 3) aumentar la inversión e invertir con más sabiduría, en medio ambiente y la política climática, y 4) lograr la total y completa integración de las necesidades medio ambientales en otras políticas.

#### 1.3.2.2 El Tratado de Maastricht

El Tratado de Maastricht de 1993 avanzó al establecer que las consideraciones ambientales deben ser integradas en otras políticas, proveyendo base constitucional para IPA en la Unión Europea, o sea, otorgó sustento y marco normativo. De esta forma, la Unión

---

<sup>12</sup> OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (OJ). "Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet'", L354/171. 20 de Noviembre de 2013. [en línea] < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:354:0171:01:EN:HTML>> [consulta: 07 marzo de 2014].



Europea ha sido y sigue siendo la principal conductora de la IPA, por lo menos en lo que se refiere a compromiso político.

Este instrumento otorgó a IPA una prominente base legal en sus artículos 2 y 3.

“Artículo 2: La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3 A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.”

“Artículo 3: Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado: i) una política en el ámbito social que incluya un Fondo Social Europeo,

(...)

j) el fortalecimiento de la cohesión económica y social,

k) una política en el ámbito del medio ambiente (...).”<sup>13</sup>

### 1.3.2.3 El Proceso de Cardiff.

En la serie de rondas de discusión llevadas a cabo, en una de sus instancias se discutió la necesidad de otorgar más atención a IPA según el marco de los procesos de formulación e implementación de políticas sectoriales. En dicha instancia, el Consejo Europeo decidió que las configuraciones y programas sectoriales deben adaptar sus objetivos y estrategias para así integrar el factor medio ambiental y el desarrollo sustentable en sus respectivos ámbitos políticos. Detrás de la propuesta presentada por la Comisión

---

<sup>13</sup> UNIÓN EUROPEA. 1992. Tratado de la Unión Europea (Maastricht). 19 de julio de 1992.

Europea, se encuentran dos aspectos claves: a) el reconocimiento general a que las instituciones europeas, caracterizadas por su estructura segmentada y jerarquizada, producen políticas incoherentes a los objetivos ambientales, y b) la promoción, por parte de algunos Estados miembros, entre los que se incluyen Suecia, y la influencia de importantes ONGs. Sobre los avances y logros alcanzados por el Proceso de Cardiff, opiniones hay varias, pero todas concluyen que se debe avanzar hacia la congruencia de los planes y las metas trazadas en el tiempo, evitando la incongruencia entre organismos y agencias nacionales y comunitarias.

Continuando con IPA, su más reciente progreso en el foro de la política internacional es el nuevo intento por parte de la UE de implementar IPA en sus políticas, conforme el proceso de Cardiff. Este puede ser caracterizado como de los más ambiciosos proyectos realizados en torno a IPA, en cuya guía se advierte un compromiso casi constitucional por parte de UE según el art. 6 del tratado consolidado. En términos ambientales, la política ambiental de la UE del nuevo milenio está claramente marcada por un impulso significativo hacia más y mejor IPA, ambos reconocidos en el documento de la Comisión Estratégica de Desarrollo Sustentable y en el 6° PAA.

#### 1.3.2.4 El Plan Estratégico para el Desarrollo Sustentable del Consejo Europeo de 2001.

Tomando en cuenta las seis mayores amenazas al medio ambiente, este Plan identificó cuatro prioridades para definir y formular sus planes de acción: limitar el cambio climático y promover el uso de energías limpias, dirigirse contra las amenazas a la salud pública, gestionar con más eficiencia y responsabilidad los recursos naturales, y perfeccionar los sistemas de transporte y manejo de uso de suelos. De acuerdo al mismo texto del plan de acción, IPA juega un rol central. En primer lugar, la falta de perspectiva a largo plazo produce que la atención sólo se concentre en el presente actual:

*“too often, action to achieve objectives in one policy area hinders progress in another [and that] the absence of a coherent long-term perspective means that there is too much focus on short-term costs and too little focus on the prospect of longer term ‘win-win’ situations”.* (p. 5).

Por lo anterior, el paradigma del desarrollo sustentable se presenta como la solución, dado que el mandato de su accionar impone la necesidad de incorporar un criterio de largo plazo en el diseño, formulación e implementación de políticas, planes y programas sectoriales.

#### 1.3.2.5 El Tratado de Lisboa de 2007.

El motivo de celebración de este tratado fue simplificar la estructura institucional y los procesos de toma de decisiones de la Unión Europea, para así estimular la eficiencia, la coherencia y la legitimidad democrática de sus acciones. El mismo preámbulo señala que, por este instrumento, se completan los procesos iniciados por los Tratados de Ámsterdam (1997) y el Tratado de Niza (2001).

Respecto a los temas que nos interesan, el Tratado de Lisboa ha generado dos impactos no menores: 1) Se reconoce en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea el principio de la protección ambiental, y 2) Los principios del desarrollo sustentable y de integración de la protección ambiental con reconocidos constitucionalmente en la Comunidad.

En lo que se refiere al reconocimiento de la protección ambiental, el Tratado otorga fuerza legal a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En esa Carta se reconocen una serie de derechos, libertades y principios que se aplicarán a las Instituciones de la Unión Europea y a los Estados miembros cuando ellos implementen y ejecuten normas de la Unión. Sobre la materia ambiental, el art. 37 de la Carta establece la protección del medio ambiente, el que dice:

“Artículo 37: Protección del Medio Ambiente.

Las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”.

Estos enunciados son fiel reflejo y combinan el tratamiento ya realizado, hasta esa fecha. Sin embargo, el contenido del art. 37 es mucho más extenso, ya que alcanza a las

políticas públicas de la Unión. Se ha estimado que el enunciado “alto nivel de protección del medio ambiente” constituye un estándar de actuación que puede ser invocado para recurrir contra aquellos actos u omisiones, en caso que las instituciones de la Unión o alguno de sus Estados miembro hayan quebrantado su margen de discrecionalidad<sup>14</sup>.

En lo que respecta a los principios reconocidos en el Tratado, la redacción del art. 2 prevé los compromisos con el medio ambiente ya asumidos a lo largo de la existencia de la Unión.

#### Artículo 2

3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

Siguiendo el sentido ya señalado, otro reconocimiento que hace este artículo se refiere a los objetivos políticos de la Unión Europea y sus relaciones exteriores. En este punto, se amplía el alcance de aplicación del principio de desarrollo sustentable, yendo más allá de los límites jurisdiccionales de Europa.

#### Artículo 2

5. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho.

En lo que se refiere a la implementación del principio del desarrollo sustentable, el Tratado ha asumido la responsabilidad de requerir la integración de la protección ambiental

---

<sup>14</sup> Al respecto, Ver: CLIENTEARTH. “The impact of the Lisbon Treaty – an environmental perspective”.

para concretar y definir otras políticas y actividades de la Unión. A lo largo de todo el Tratado, es posible encontrar cuerpos normativos que dan coherencia a la integración ambiental. Esto ya ha tenido reconocimiento en instancias judiciales, en el caso *Grecia v/s El Consejo*<sup>15</sup>.

Estos pilares de IPA en la UE son, sin duda, la materialización de una necesitada nueva comprensión sistemática para abordar los problemas ambientales<sup>16</sup>. La importancia de la legitimidad democrática de IPA se ha establecido, lo que esencial para el discurso que justifique IPA en políticas nacionales.

Sin embargo, y a pesar que la presión social, la que se ha ejercido desde los más diversos grupos sociales (movimientos, colectivos, ONGs, asociaciones vecinales, etc.) hacia el gobierno y la institucionalidad; los estudiosos de las políticas públicas europeas siguen reconociendo que uno de los más grandes problemas y desafíos a enfrentar, en torno a la integración ambiental, es su debilidad conceptual, a la falta de claridad sobre la misma y a un pobre cuestionamiento a la tradicional estructura jerarquizada del Estado.

Sobre el punto anterior, Europa tiene mucho que decir. La iniciativa que ha tenido IPA en la UE es muy buen ejemplo del dilema que se debe enfrentar al proponer la ruptura y asimilación de un nuevo paradigma ¿Se debe priorizar un discurso político explícito, que permita instalar el factor ambiental en todas las políticas sectoriales, o ser un poco más vago y pragmático, al momento de señalar la nueva forma de idea, diseñar e implementar políticas, planes y programas?

PERSSON sugiere que aceptar una posición o la otra implica asumir *trade-offs* no menores. Si el discurso ambiental es explícito, implica sumarse a las tendencias administrativas que se siguen en los países de Europa y EEUU principalmente. Sin embargo, esto también conlleva al riesgo de ralentizar los procesos de producción de bienes y

---

<sup>15</sup> “20. Además, esta interceptación se ve confirmada por la norma de la segunda frase del apartado 2 del artículo 130 R, confirme a la cual ‘las exigencias de la protección del medio ambiente, serán un componente de las demás políticas de la Comunidad’. Esta disposición, que recoge el principio de que todas las medidas comunitarias deben responder a las exigencias de la protección del medio ambiente, supone que una medida comunitaria no puede incluirse en la acción de la Comunidad por lo que respecta al medio ambiente por el mero hecho de tener en cuenta tales exigencias”. Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de marzo de 1990. República Helénica contra Consejo de las Comunidades Europeas. C-62/88.

<sup>16</sup> LAFFERTY, William. “Adapting government practice to the goals of sustainable development”. Improving Governance for Sustainable Development. OECD Seminar 22-23 Noviembre 2001, Paris: OECD.

servicios, los que probablemente estarán caracterizados con la controversia y confrontación con diversos poderes industriales y productivos<sup>17</sup>.

Por otro lado, la vaguedad y el pragmatismo en la formulación del discurso, crea grandes espacios y oportunidades para la falta de compromiso en la implementación de los planes y programas ambientales. Así, la ineffectividad y el desenfoco en el curso de los procesos sería la principal característica en la ejecución de cualquier proyecto relacionado.

### **1.3.3 Propuesta sueca a la Integración de la Política Ambiental**

Sin duda alguna, Suecia ha sido el país vanguardia en implementar este nuevo paradigma de la integración ambiental en las políticas sectoriales. Esta nueva gobernanza ecológica se gestó a partir de los años '80s y se articuló en el país tras la redacción y publicación del Informe Brundtland.

Antes de la UNCED cierta preocupación ambiental ya había sido alcanzada en la sociedad y discusión pública sueca. Desde mediados de los '60s los problemas y preocupaciones ambientales comenzaron a ser y formar un domino político propio y especializado. Y eso resulta relevante, ya que antes sólo existían ciertas materias y aspectos legales que, tangencialmente, abordaban algo de la preocupación ambiental.

Hay eventos y hechos circunstanciales que marcan un comienzo y un después en todo, aunque este sea muy simple. En el caso sueco, y sobre el tema de este capítulo, nos interesa el Proyecto de Ley 88 de 1987 que ha sido la base del “enfoque verde” de los gobiernos suecos socialdemócratas de los años '90. En síntesis, propuso e institucionalizó dos radicales cambios en el accionar institucional sobre el medio ambiente. En primer lugar, enfatizó que la política ambiental debe ser preventiva<sup>18</sup> y trans-sectorial<sup>19</sup>. Y como

---

<sup>17</sup> PERSSON, Åsa. “Environmental policy integration: an introduction”. Stockholm Environment Institute. Junio 2004. [en línea] <<http://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Policy-institutions/EPI.pdf>> [consulta: 03 diciembre 2011].

<sup>18</sup> El Principio Preventivo propone la existencia de una obligación colectiva de proteger el ambiente y la salud de la sociedad, aun cuando estudios científicos no hayan podido establecer una relación de causa-efecto entre una sustancia en particular y los peligros potenciales de su uso. Implica que la obligación de demostrar si un producto es seguro recaerá sobre quienes declaran su seguridad. Es el Principio 15 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza

consecuencia de esta redefinición, se incrementó el uso de instrumentos políticos económicos y de información. Estos aspectos serán tratados con más detalle en el Capítulo II.

Continuando con estos cambios de paradigmas, los siguientes gobiernos continuaron con las recomendaciones prestadas por diversos académicos y grupos de estudio, lo que se tradujo en diversas leyes y proyectos. A pesar de todo lo anterior, fue durante el mandato del Primer Ministro Göran Persson en que se concretó el cambio de paradigma. Con su llegada al gobierno en 1996, el Partido Social Demócrata sueco tiene la oportunidad de implementar su política medio ambiental. En ese sentido, Persson reemplazó la tradicional pretensión de un Estado de Bienestar por un Estado de Bienestar Verde (*det gröna folkhemmet*)<sup>20</sup>.

#### 1.4 DEFINIENDO LA INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

La complejidad de los problemas ambientales referidos en páginas anteriores, ha llevado a que la más reciente literatura sobre políticas públicas ambientales haga reiterados llamados de la necesidad de incorporar más IPA. Cada autor, que asume el desafío de abordar la cuestión, sustenta esta necesidad desde su experiencia profesional, lo que enriquece el debate. Sobre este punto, es posible reconocer dos estándares de justificación para promover IPA. Uno se centra en la base normativa para la priorización de las preocupaciones ambientales en el sector de la elaboración de políticas públicas. El otro, busca que se consideren las implicancias ambientales de las decisiones de política sectorial, con un enfoque más preventivo en el proceso de toma de decisiones<sup>21</sup>.

Por lo anterior, dichas conceptualizaciones de IPA han sido enmarcadas en contextos relativamente diferentes unos de otros. Sin embargo, y a grandes rasgos, es posible reconocer que son productos de la necesidad de incorporar la preocupación ambiental en

---

científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

<sup>19</sup> Desde la perspectiva de su nivel de coordinación, una política transectorial es aquella que influye, transversalmente, diferentes políticas sectoriales del gobierno. Por ejemplo, política de equidad de género, política de inserción social, etc.

<sup>20</sup> Esta visión de los Socialdemócratas Cristianos Suecos nos invita a que se asuma una responsabilidad conjunta de los bienes y recursos comunes que tenemos, para ser distribuidos y gestionados para las futuras generaciones. Se sostiene del principio que es posible combinar bienestar, crecimiento económico y conciencia ambiental.

<sup>21</sup> PERSSON, Åsa. (2011). Op. Cit. p. 22

dimensiones de políticas públicas en las que, tradicionalmente, no tendría un espacio. Por ejemplo, en el diseño de estructuras institucionales o planificación geográfica y espacial<sup>22</sup>.

El propósito de esta sección es sintetizar la literatura doctrinaria sobre IPA, destacando algunos aspectos conceptuales claves para el propósito de esta tesis.

#### **1.4.1 Identificando el problema<sup>23</sup>**

Antes de continuar, es necesario adentrarnos en la naturaleza misma del concepto. Esta labor implica reconocer qué rasgos caracterizan la formulación y diseño de políticas que califican como IPA, en oposición a las demás que no lo son. Para esto, se debe tener presente que IPA se refiere tanto a la situación en que se encuentran las cuestiones al diseñar una determinada política pública, como también al proceso de implementación, el que es necesario para lograr el fin de dicha política, y así cumplir con los diversos objetivos planteados.

Como se ha mencionado anteriormente, el desarrollo sustentable introdujo una serie de conceptos y principios, con el objeto de guiar el diseño e implementación de políticas públicas. IPA es uno de ellos. Se entiende que, para lograr los objetivos de la política nacional ambiental, es necesario trabajo coordinado e integrado de todos los sectores.

#### **“Política” e “integración”: definiciones básicas**

De acuerdo al Diccionario de la RAE, integrar puede ser:

- 1- “dicho de las partes: constituir un todo”,
- 2- “completar un todo con las partes que faltaban” o (...)
- 5- “aunar, fusionar dos o más conceptos, corrientes, etc., divergentes entre sí, en una sola que las sintetice”<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Más conocidos en Chile como planificación territorial.

<sup>23</sup> En este título es necesario realizar una prevención. Se seguirá la propuesta de estudio de IPA de LAFFERTY y HOVDEN por su sistematicidad académica. Por su aporte en la síntesis conceptual de diversos autores, se tendrá muy en cuenta el trabajo de PERSSON. Ambas propuestas son complementadas con una actualización de literatura sobre IPA hacia el año 2013.



Luego, fluye concluir que un proceso de integración puede ocurrir en diferentes grados de orden y propósitos, ya sea por medio de la coordinación de una serie de acuerdos predefinidos o por el mero azar. Sin embargo, estas múltiples acepciones dejan un amplio espacio de cuestionamientos, especialmente a la jerarquía y prioridades de los elementos que son integrados. Por ende, y tal como observa agudamente PERSSON, la integración bien podría ocurrir sin ningún tipo de priorización preestablecida de las diferentes partes, o podría ser que estemos ante una priorización diferenciada. De esta forma, la definición de integración puede también reunir en si la unificación de múltiples partes en un todo nuevo e incorporar una parte a una unidad más implica preexistente<sup>25</sup>.

Así, y en la línea integrar como verbo rector, la determinación del marco para Política resulta aún mucho más trabajoso. La multiplicidad de usos que se puede dar al concepto hace que tenga esa característica<sup>26</sup>. Puede abarcar desde la etiqueta de un campo o actividad determinada; como expresión de un propósito general o pretensión estado de asuntos públicos o privados; como proposición específica; decisiones gubernamentales; como proceso; como forma concebida forma de autorización; etc.

Teniendo en cuenta la advertencia formulada y la básica formulación planteada sobre integrar, cabe considerar: primero, que priorizar y ponderar es un elemento clave en política; y segundo, el término es tan impreciso que dan cabida a un amplio rango de interpretaciones, en lo que se refiere a la ponderación.

#### **1.4.2 Conceptualizando la integración de políticas**

La integración de políticas no sólo se debe entender en el contexto de políticas públicas ambientales. En letras previas se mencionó que la integración de políticas es el producto de la imperiosa necesidad de replantear la forma en que se abordan cuestiones tan complejas, que el modelo tradicional de políticas públicas parece haber quedado obsoleto. Problemas tan complejos como la coordinación, alcance de metas de corto y mediano plazo,

---

<sup>24</sup> Todas las acepciones fueron consultadas del Diccionario de la lengua española (DRAE) 22ª edición, publicada en 2001

<sup>25</sup> PERSSON, Åsa. (2011). Op. Cit. p. 10

<sup>26</sup> PERSSON menciona el trabajo de HOGWOOD y GUNN "Policy analysis for the real real world" Oxford University (1984), en el cual se informa que se han encontrado cerca de 11 acepciones contemporáneas al término.

seguimiento y monitoreo del avance de fases, responsabilidad institucional, etc. hacen que la integración sea una propuesta interesante para abordar dichos desafíos. Esta es la tendencia en Europa.

#### 1.4.2.1 El racionalismo de Underdal para la integración de políticas

Hay consenso en un número importante de los académicos de IPA que Arild UNDERDAL fue el vanguardista. Su artículo “*Integrated Marine Policy: What? Why? How?*”<sup>27</sup> publicado en 1980, es citado como el primer texto que trata sobre el término ‘integración de políticas’. Si bien este trabajo se refería, concretamente, a la integración de políticas sectoriales con relevancia en aspectos marítimos, la exposición y propuestas para enfrentar los desafíos que implica la integración son claramente aplicables a cualquier pretensión de integración de políticas.

El autor propone que para identificar si una política es integrada, se deben satisfacer tres criterios: Integridad (*comprehensiveness*), en sentido de integrar al tiempo, espacio, actores y problemáticas relacionadas (*issues*); conjunto (*aggregation*) que significa que se recurre a un criterio general para evaluar los diferentes elementos de la política, y consistencia (*consistency*) que implica que los diferentes componentes de la política están en acorde unas con otras.

Para entender el sentido y alcance de las propuestas expuestas, hay que tener en cuenta el sistema político cibernético de EASTON<sup>28</sup>. Por lo anterior, UNDERDAL interpreta que estos criterios son, a su vez, tres etapas consecutivas en el proceso de formulación de políticas: la integridad va asociada a la fase *input*; la visión de conjunto se encuentra en la fase de procesamiento de los *inputs* aportados al sistema, y la consistencia en los *outputs*<sup>29</sup>.

Por lo anterior, él sostiene que una política integrada es aquella en donde:

---

<sup>27</sup> UNDERDAL, Arild. “Integrated marine policy: What? Why? How?” *Marine Policy*. Vol. 14: 3. 1980, p. 162.

<sup>28</sup> EASTON, David. “Enfoques sobre teoría política”, Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1969. P. 221 y siguientes.

<sup>29</sup> EASTON, op. cit. Pp. 221 y siguientes. Debemos tener en cuenta que todo sistema político es un flujo de interacciones, operada por flujo de entrada (*inputs*) y salidas (*outputs*) a través de un cambio dinámico que se retroalimenta (*feedbacks*). Por *inputs* obedecen a las demandas y apoyos que el sistema recibe desde los intereses de la sociedad. El procesamiento de dichas entradas es el sistema mismo (*black box* por el misterio en su operatividad para la ciudadanía), el que está formado por quienes desempeñan lo más diversos roles, que pueden ir desde la orientación del contenido político, filtro del sistema, reducción y selección de demandas, etc. En último término, *outputs* son la respuesta que el sistema entrega a las demandas y apoyos. Se concreta en decisiones, planes, acciones, estrategias, etc. Y es a partir de este momento que el *feedback* tiene lugar, ya que los resultados del *output* generarán nuevas demandas.

*“All significant consequences of policy decisions are recognised as decision premises, where policy options are evaluated on the basis of their effects on some aggregate measure of utility, and where the different policy elements are in accord with each other”.*

Integridad (*comprehensiveness*) se alcanza teniendo siempre presente cuatro dimensiones: tiempo, por medio de la adopción de una visión a largo plazo de las políticas, el alcance de estas, y ejecución de sus planes y programas; espacio, entendiéndola por la extensión geográfica que se verá influenciada por la ejecución misma de la política; intervinientes, que corresponde a los actores que intervienen en el diseño, implementación y ejecución; y problemáticas, que son las cuestiones interdependientes que son subsumidas bajo un marco político común<sup>30</sup>.

La pregunta crucial para UNDERDAL resulta: ¿Por qué es necesario integrar diversas políticas en una sola ?; interrogante que encierra la pretensión misma del autor: legitimar la válida opción de discutir sobre la necesidad de abordar materias tan complejas por su extensión espacial, en base a la integración de diversas políticas sectoriales. Sin embargo, y a pesar que la respuesta pareciera ser fácil de responder, la verdad es que esta tendrá tantas respuestas como necesidades a satisfacer sean posibles de identificar. Ahora, siempre considerando que el propósito general de la integración de políticas es mejorar los resultados que puede ofrecer el sistema - bajo consideración que el factor clave es la internalización de las “externalidades sistémicas”<sup>31</sup> -, el mismo autor ofrece una serie de supuestos negativos que permiten legitimar su propuesta. Por un lado, muchas veces nos encontramos ante soluciones ineficientes; también pueden encontrarse relaciones asimétricas entre los agentes que intervienen genera problemas de costos. Por último, la estrecha perspectiva de los sub-actores que participan del proceso impide concretar objetivos amplios de una determinada política<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> UNDERDAL. Op. Cit. Pp. 160-163.

<sup>31</sup> Extendiendo el sentido de este concepto económico a aspectos institucionales, nos referimos a aquellas actividades que arrojan consecuencias a terceros, sin que tales tengan que pagar o ser pagados por dichas actividades. Estas pueden ser para mal. No olvidar que el costo o beneficio privado o se iguala con el costo o beneficio social.

<sup>32</sup> UNDERDAL. Op. Cit. Pp. 163-164. En el primer supuesto, el autor considera la toma e implementación de decisiones fragmentadas, las que se definen como las consecuencias que no han sido adecuadamente incorporadas como premisa decisional. Así, estas fallan porque se alejan de la perspectiva de atención del objetivo de la política o porque su contenido de visión del conjunto es pobre. Aquí, se sugiere una integración de

Pareciera que la propuesta es ambiciosa en su extensión y alcances, pero la verdad es que permite plantear la necesaria ordenación de procesos por etapas para alcanzar el objetivo en cuestión. Para LAFFERTY y HOVDEN, la definición presentada es concreta y puede ser utilizada para cualquier pretensión de integración de políticas. A pesar de esto, se extraña una jerarquía de valores que permita guiar la actual integración de políticas. Tal como lo entiende el proceso iniciado desde UNCED, IPA no tiene sentido alguno sin un claro énfasis hacia los objetivos ambientales<sup>33</sup>.

Sin embargo, nos parece un poco dura dicha crítica, teniendo en consideración que la propuesta de UNDERDAL se formuló en los años ´80s, una época en que aún no se trataban estos temas en instancias académicas. Entonces creemos que no es posible sostener que al autor le faltó aspirar hacia una formulación de principio, que rija el accionar administrativista de la burocracia estatal. Dicha instancia requiere, a nuestro juicio, la validación y una práctica sostenida en el tiempo, para que esta sea exigible.

#### 1.4.2.2 PETERS y el perfeccionamiento de la administración

La extensa obra del profesor B. Guy PETERS se ha concentrado en el tópico de la coordinación política, con perspectiva en políticas públicas y administración. Para efectos del presente proyecto haremos referencia a su trabajo "*Managing horizontal government: The Politics of Co-ordination*"<sup>34</sup>; obra que sintetiza esa anhelada coordinación en el "El Santo Grial", como aquello que se ha convertido en lo más difícil de alcanzar con el actual ritmo de elaborado crecimiento estructural de los gobiernos modernos.

---

políticas con un sistema de monitoreo y administración de largo plazo, para así incrementar los beneficios a largo plazo del grupo como un todo. El segundo supuesto sostiene que la integración de políticas es deseable para aquellas políticas caracterizadas por la asimetría de relaciones entre los agentes que intervienen en la misma. Esto genera, por un lado, un exceso de carga de costos para una, mientras que para la otra es la privación de beneficio, producto del éxito de su acción. El último supuesto la estrecha perspectiva de los intervinientes de niveles primarios, quienes, en general sólo se enfocan en sus propios intereses, puede ser racional, pero también ineficientes para las pretensiones, en su perspectiva global. Alcanzar el óptimo social, teniendo en cuenta este punto, no es posible alcanzarlo. Así, la integración se presenta como una solución sólida para la corrección para la distribución eficiente.

<sup>33</sup> LAFFERTY, William y HOVDEN, Eivind. "Environmental policy integration: towards an analytical framework". Environmental Politics. [en línea] <<http://www.prosus.uio.no/publikasjoner/Rapporter/2002-7/Rapp7.pdf>> [consulta: 03 de diciembre 2011]. P. 15

<sup>34</sup> PETERS, B. Guy "Managing horizontal Government: The Politics of Co-ordination". Canadian Centre for Management Development. Research Paper N° 21. 1998.

Con todo, se entiende que la coordinación de políticas es: “*the need to ensure that the various organisations... charged with delivering public policy work together and do not produce either redundancy or gaps in services*”<sup>35</sup>.

Así, para el autor se debe confrontar el desafío desde el punto de vista organizacional, lo que conlleva un pragmatismo fácil de reconocer. En síntesis, sostiene que, en todo nivel, hay un espectro de opciones para legitimar un discurso pro coordinación, el que va desde el mínimo al máximo.

El problema de la falta de coordinación se sostiene por el transcurso del tiempo entre los gobiernos. PETERS reconoce que las estructuras de estos comienzan a diferenciarse entre ministerios, departamentos, agencias u oficinas, de las que poco se sabe la esfera de competencias de una con la otra, lo que se agrava con el cambio de administración y gobierno. Esto, necesariamente, conlleva a que sus planes y programas sean contradictorios, redundantes o ambos, con los objetivos y metas planteados en una política, ya sea sectorial, multisectorial o trans-sectorial<sup>36</sup>. Aunque haya funcionarios o jefes de servicio que aboguen y busquen instancias de coordinación voluntaria entre los diversos servicios, aún persiste el problema institucional y estructural. Así las cosas, la naturaleza de los gobiernos contemporáneos exacerba los inherentes problemas de coordinación que presentan.

Si tenemos en cuenta que la coordinación es un *continuum* de programas, y no una dicotomía entre estos, se debería esperar que ella esté basada, más o menos, en la aspiración hacia un fin específico. Esto es lo que corresponde a una definición mínima, propio de las organizaciones y agentes que son conscientes de los otros sujetos que intervienen en la política a coordinar. Es en este nivel en donde se esperan encontrar esfuerzos de buena fe para no duplicar o intervenir en la actividad de otro<sup>37</sup>.

En un sentido maximalista, la definición pareciera ser demasiado severa y estricta, en cuanto al estándar de sus exigencias. De acuerdo al propio PETERS:

---

<sup>35</sup> PETERS. Op. Cit. P. 05.

<sup>36</sup> PETERS. Op. Cit. P. 01.

<sup>37</sup> PETERS. Op. Cit. P. 05.

*“it requires tight control over organizations and a means of enforcing jurisdictional controls over disputed turf or of demanding services in service gaps”<sup>38</sup>.*

Necesariamente, se debe establecer un estándar substancial de uniformidad a través de todas las agencias y reparticiones públicas, con el fin de satisfacer esta pretensión de coordinación. Es más, es en este nivel de coordinación en donde, tal vez, se requiera un agente omnisciente y omnipresente; competencias que muy pocos poseen<sup>39</sup>.

Para ilustrar la visión de Integración de Políticas, PETERS recurre al trabajo de METCALFE<sup>40</sup>. El desarrollo conceptual de la coordinación de políticas, vista en sentido de pasos (escalas) es útil para su entendimiento. Cada uno de esos, a nivel práctico, se hacen más interesantes, como medios concretos para alcanzar dicha aspiración. Tales como la arquitectura del gobierno, los procedimientos y los procesos de comunicación, se materializan y entienden, de mejor forma, con este aporte. Como muy bien observa PERSSON<sup>41</sup>, el aporte de PETERS, al realizar la distinción entre coordinación “de arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba”, junto con apropiarse de dicha discusión, son asuntos importantes que no han sido aún desarrollados en la literatura internacional de Integración de Políticas Ambientales<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> PETERS. Loc. Cit.

<sup>39</sup> No es fin de este trabajo desarrollar en extenso este punto, pero pareciera ser el momento de formular una observación. La más reciente reforma a la institucionalidad ambiental creó el Consejo de Ministros por la Sustentabilidad, una instancia de revisión *ex ante* de todos los proyectos de ley y políticas sectoriales, para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, con sentido sustentable. Este organismo, actualmente, se encuentra operando, pero con una gran falencia: carece de un reglamento que permita hacer operativo la atribución legal de coordinación multisectorial.

<sup>40</sup> METCALFE, Les. “International Policy Co-Ordination and Public Management Reform” *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 60. 1994. P. 281. En este *paper* se hace referencia a 9 escalas de coordinación para las políticas, que van desde los niveles mínimos (de ejecución) hacia los niveles de diseño y planificación. Sólo las mencionaremos: toma decisiones independientes ministeriales, intercambio de información entre ministerios, espacios de consulta inter-ministeriales, evitar divergencias de ejecución entre los ministerios, voluntad interministerial para el acuerdo, arbitraje de las diferencias entre organizaciones sectoriales, establecimiento de parámetros para dichas organizaciones, establecimiento de prioridades gubernamentales y definición de una estrategia global del gobierno.

<sup>41</sup> PERSSON, Åsa. (2011). Op. Cit. P. 13.

<sup>42</sup> Hay trabajos que han decidido abandonar dicha problemática, para sugerir algo más radical: una arquitectura institucional global de integración ambiental, en sentido planetario. Ver: BIERMANN, Frank, DAVIES, Olwen, LIJCKLAMA, Aizo y VAN DER GRIJP, Nicolien. “Environmental Policy Integration and the Architecture of Global Environmental Governance”. Institute for International and European Environmental Policy [en línea] <[http://ecologic.eu/projekte/epigov/documents/epigov\\_paper\\_32\\_biermann\\_et\\_al.pdf](http://ecologic.eu/projekte/epigov/documents/epigov_paper_32_biermann_et_al.pdf)> [consulta: 03 diciembre 2011].

### **1.4.3 El significado de la integración de la política ambiental**

Dependiendo del autor que aborde el asunto, IPA tendrá matices no menores. Para UNDERDAL, la Integración de Políticas es un asunto que pretende racionalizar la elaboración y diseño de políticas públicas. En cambio, PETERS no se preocupa tanto de eso, sino más bien en el diseño institucional y organizacional en el contexto de Políticas Integradas. Formular esta aclaración resulta necesaria en este estadio de la exposición. A partir de este punto, se enfocará en el campo muy específico de la Integración de Políticas Ambientales.

Sobre IPA, varios autores y organizaciones han centrado sus conceptos en aquellos matices que consideran más relevantes. Una selección de diversos trabajos sobre la materia se presenta a continuación. Cada una de ella representa diversas delimitaciones a los múltiples alcances que puede tener el problema de la integración de políticas sectoriales con relevancia ambiental, lo que implica destacar diversos aspectos conceptuales.

Como ya se habrá notado hasta ahora, los términos IPA e integración sectorial son, frecuentemente, usados como sinónimos unos del otro. Sin embargo, en algunos contextos la integración sectorial sólo se refiere a una dimensión político-administrativa de los sectores de gobierno, mientras que en otros ámbitos puede referirse también a determinados sectores o grupos sociales sobre los que el gobierno trata de influir. Para los objetivos del presente trabajo de tesis, el enfoque de la integración sectorial sólo se concentra en el primer aspecto mencionado, o sea, a su dimensión político-administrativa de determinadas áreas y sectores del gobierno, con un claro enfoque medio ambiental. Aquí, se hace necesario volver a recordar la primera hipótesis de la presente tesis.

El desarrollo sustentable introdujo una serie de conceptos y principios, con el objeto de guiar el diseño e implementación de políticas públicas. Entre ellos, se encuentra IPA. A grandes rasgos, consiste en introducir los objetivos de la política ambiental nacional en las políticas sectoriales, no ligadas con la materia. Se asume y se entiende que a mayor integración de políticas nos lleva a mejores condiciones que permitan mejorar los resultados de la política ambiental.

En una grosera y atrevida propuesta, se estima que es posible sintetizar las siguientes posiciones sobre IPA en dos dimensiones muy marcadas unas de otras. La primera corresponde a la hipótesis de esta tesis, mencionada en el párrafo anterior. La

segunda, es que algunos autores sostienen que IPA es fundamento discursivo deliberado de los esfuerzos formales de planificación de los gobiernos, mientras que otros académicos ya sostienen que IPA es un nuevo paradigma en el mundo de las políticas públicas. Estas dos dimensiones se encuentran, indudablemente, vinculadas una de otra. Al encontrarnos ante un nuevo paradigma puede dirigir el diseño y formulación de políticas públicas a medidas concretas y determinadas. Pero es también importante no confundirse entre cada una de ellas, y es aquí la importancia y la clarificación conceptual.

#### 1.4.3.1 EGGENBERGER y PARTIDARIO: ¿Integración sustancial o procedimental?

La visión que tienen los autores sobre la integración ambiental se centra en la coordinación de diferentes políticas sectoriales para alcanzar el desarrollo sustentable. Todo su trabajo se centra en aspectos de Planificación Territorial<sup>43</sup>.

Su definición de IPA se debe entender en términos de un todo que resulta ser mayor a la suma de sus partes:

*“integrating in fact means a new entity that is created where new relationships are established, bearing on individual entities that have specific characteristics and specific dynamics but in combination act in a different way”<sup>44</sup>.*

Si bien pareciera ser que esta definición es bastante ambiciosa, el criterio que proponen para llevar a cabo la integración es bastante generoso:

*“whenever there are two professionals with different backgrounds looking at the same problem with similar objectives they are integrating. Whenever there are two different topics that need to be tackled together, there is integration”<sup>45</sup>*

Cabe mencionar que reconocen la complejidad misma de los resultados de un ejercicio de integración. Después de todo, proponer la formación de un “todo nuevo”, en consideración a la suma de sus partes, implica necesariamente un ejercicio previo de planificación. Esta no es más que el encausamiento sistemático de los problemas y

---

<sup>43</sup> EGGENBERGER, Markus. PARTIDARIO, María Rosario. “Development of framework to assist the integration of environmental, social and economic issues in spatial planning”. Impact Assessment and Project Appraisal. Vol. 18: 3. 2000.

<sup>44</sup> EGGENBERGER, Markus. PARTIDARIO, María Rosario. Op. Cit. P. 204.

<sup>45</sup> EGGENBERGER, Markus. PARTIDARIO, María Rosario. Op. Cit. P. 204.



cuestiones a enfrentar, teniendo presente las expectativas futuras de los resultados de la nueva política. Y esto implica definir objetivos y nuevas estrategias para alcanzarla, crear sistemas de medición y cumplimiento, y establecer medidas de resolución de problemas de paso.

Con anterioridad se mencionó que su trabajo se centra en Planificación Territorial. Desde esta particular perspectiva, los autores sostienen que vincular la Planificación Territorial con el Plan Estratégico Ambiental debiese ser considerado como la condición crucial para alcanzar el desarrollo sustentable, lo cual, a su vez, ofrece la posibilidad de instalar el concepto de sustentabilidad en los procesos decisionales de diseño e implementación de políticas públicas<sup>46</sup>.

Con todo, entienden que el Plan Estratégico Ambiental es una importante herramienta que puede permitir balancear aspectos económicos y sociales con los ambientales. En ese sentido, y desde una perspectiva sistemática, esa herramienta puede ayudar a disgregar algunos componentes claves de un determinado sistema de planificación, en partes que serán individualmente analizadas y puestas de nuevo unas con otras, bajo el claro objetivo de integrar. En síntesis, sugieren que el Plan Estratégico Ambiental debería ser considerado como un proceso de aprendizaje y comunicación. Todo eso teniendo en cuenta, al momento de su desarrollo, otorgar un sentido de proveedor de información y valoración en las etapas de diseño e implementación de políticas públicas. Así, y para mejorar el Plan Estratégico Ambiental, este debería ser integrado en las existentes políticas públicas, marcos institucionales y organizacionales de todo nivel, para coordinarse con las iniciativas de alcances y objetivos compartidos<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> EGGENBERGER, Markus. PARTIDARIO, María Rosario. Op. Cit. P. 203. La crítica que se realiza en este trabajo, a la Planificación Territorial, se centra, principalmente al foco con que se diseña e implementa. Los autores reconocen que, hasta esa época, era muy orientada a satisfacer fines de eficiencia económica, en el sentido de orientación del crecimiento económico. Esto se lleva a cabo con un criterio de trabajo ingenieril, el cual privilegia las decisiones racionales, en procesos lógicos de “etapa por etapa” (*step by step*), que nacen desde el análisis de un determinado problema o cuestión. Si bien ese debiese ser el mínimo deseable, los autores reconocen que existen una serie de decisiones “irracionales”, las que no solo provienen del mundo político o de consideraciones culturales. Muchas veces, en la implementación y ejecución de proyectos hay decisiones que se van tomando en el día a día, a raíz de eventos o resultados que no fueron posibles de prever en las instancias de planificación y diseño. En síntesis, estas decisiones “irracionales” nacen de una incompleta base de conocimiento sobre el problema y las diversas cuestiones que se deben enfrentar. Esto constituye una base necesaria en la búsqueda de una nueva forma de planificar, fundada en la sistematicidad y planificación.

<sup>47</sup> EGGENBERGER, Markus. PARTIDARIO, María Rosario. Op. Cit. P. 202.

Teniendo en consideración lo expuesto con anterioridad, podría asumirse que el planteamiento ofrecido resulta ser bastante específico, al momento de pretender construir una definición y conceptualizar IPA. Sin embargo, algunos aspectos de sus propuestas pueden trasladarse perfectamente al nivel en que IPA influye en las fases de diseño y planificación de políticas sectoriales. Para los fines del presente trabajo de tesis, el aspecto ´sustantivo´ resulta ser el más relevante<sup>48</sup>.

Ese representa los objetivos propios de la integración, y lo que debiese esperarse de los *outputs* de las políticas de planificación, que influyeron en los procesos de integración. El aspecto ´sustantivo´ está compuesto de tres elementos claves para los autores: 1) la integración de las consideraciones de las ciencias naturales con las cuestiones económicas y sociales; 2) la integración de cuestiones contingentes, como salud, política de riesgos, biodiversidad, cambio climático, etc.; y 3) la integración (apropiada) de las cuestiones globales con las locales.

#### 1.4.3.2 HERTIN y BERKHOUT: IPA en el marco de la modernización ecológica.

El foco de trabajo de estos autores se centra en el análisis de IPA como un elemento práctico y relevante de un proceso mayor de modernización de las estructuras administrativas de los países europeos, tras el proceso de Cardiff. El énfasis de sus observaciones radica en la importancia de las relaciones entre ministerios, departamentos y oficinas gubernamentales para IPA<sup>49</sup>.

En su campo, han logrado reconocer tres características de las tradicionales estructuras políticas no conducentes a la modernización ecológica. En primer lugar, los intereses de grupos ambientalistas y los intereses de los grupos económicos contaminantes

---

<sup>48</sup> EGGENBERGER, Markus. PARTIDARIO, María Rosario. Op. Cit. P. 204. Los otros cuatro aspectos a los que hacen mención los autores se hacen cargo de la pregunta ¿Cómo puede alcanzarse IPA? Estos son: Metodológico, procedimental, institucional y de políticas. Si bien resultan ser menos relevantes para las pretensiones de esta tesis, es necesario hacer dos observaciones. Una, concretar IPA puede involucrar diferentes tipos de procesos de integración. Dos, algunos aspectos son más directos y prácticos que los otros (metodológico y procedimental), pero que depende necesariamente de las bases que le otorgan los otros (institucionalidad y políticas).

<sup>49</sup> HERTIN, Julia y BERKHOUT, Frans. "Ecological modernisation and EU environmental policy integration". SPRU Electronic Working Paper Series. N° 2. 2001. Brighton: University of Sussex. Y ----. "Analysing institutional strategies for Environmental Policy Integration: The case of EU Enterprise Policy". Journal of Environmental Policy & Planning. Vol. 5: 1. 2003.

tienden a tener diferente naturaleza<sup>50</sup>. En segundo lugar, y en el momento que la institucionalidad ambiental está involucrada en diversas instancias de discusión y formulación de políticas sectoriales, esta tiende a ser relegada como una restricción al avance de estas. En tercer lugar, los conflictos de intereses entre las burocracias ambiental y sectorial son, frecuentemente, “resueltos” a través de una serie de acuerdos que buscan satisfacer a ambas, pero que en sí mismas son ineficientes.

Junto con lo anterior, realizan un diagnóstico que no es del todo alentador para las pretensiones de cualquier reformista institucional. Sostienen que la institucionalización segregada del medio ambiente reniega, desde su misma concepción, el origen de los problemas de la contaminación. Es necesario tener presente que el origen de ella es producto del resultado de un amplísimo rango de actividades sectoriales, como lo son la industria, el transporte, la agricultura, el turismo, etc. Así, este mal entendido institucional, que vincula la estructura misma con que se abordan los problemas (*problem structure*) y la estructura de la administración (*administrative structure*), podría superar fácilmente cualquier esfuerzo por coordinar actividades sectoriales con relevancia ambiental, si existiera voluntad política. Esto refleja, parcialmente, la tensión entre la consistencia política, que pretende hacerse cargo del medio ambiente y la iniciativa política que ‘infringe’ la responsabilidad administrativa sectorial.

Con este escenario, los autores han descubierto que los defensores de las reformas político-institucionales, y siguiendo las líneas de los teóricos de la modernización ecológica, argumentan, muy en el fondo, por una verdadera integración, en vez de una “adición” del factor ambiental. Esta verdadera integración, enmarcada en el contexto de la modernización ecológica, se refiere no a un proceso que es puramente autónomo y aislado del resto del aparato público:

*“Rather, it is thought to unfold through a process of reflexive institutional transformation, in which public policy is a central element. The ability of society to exploit the potentially synergistic relationship between modernization and*

---

<sup>50</sup> Los que, a la larga, están conducidos por poderosos grupos económicos, representados por grupos de defensa y abogacía muy bien establecidos, con capacidad de acceder a todos los sistemas políticos. En otro plano, los intereses ambientales tienden a ser dispersos y con pobre capacidad representativa.

*environmental protection through a steering of technological change has been conceptualized as the 'ecological modernisation capacity of society'<sup>51</sup>.*

Para los autores, el centro de esta concepción es, en el marco de las políticas públicas, promover un cambio de respuesta a lo largo de todos los ejes del sistema y su institucionalidad, especialmente a través de la innovación y difusión de las nuevas tecnologías. Se hace necesario asimilar dentro del aparataje público que la vanguardia tecnológica ha dado pasos agigantados, al aportar instrumentos de medición de determinados índices, y entre esos se encuentran los que están directamente vinculados a determinadas materias ambientales. Es por esto que no resulta todo descabellado proponer una completa reforma a la tradicional institucionalidad administrativa y gubernamental<sup>52</sup>.

Así, la modernización ecológica se debe entender como el resultado de una particular reconfiguración institucional. Si las relaciones entre ministerios ambientales y sectoriales fuesen cooperativas y focalizadas en una visión conjunta para el tratamiento de las más diversas cuestiones y problemas (*joint problema solving*), la política pública ambiental perfectamente podría promover un análisis costo-eficiencia, o probablemente, una tecnología rentablemente provechosa. Aunque sea difícil de apreciar en esta instancia, se abre la puerta para una opción de solución *win-win*, en la que se permitiría a los departamentos sectoriales a tomar una posición constructiva en las instancias de negociación y corrección, mejorando así la cooperación entre oficinas y agencias. Bajo esta perspectiva, el principal objetivo de IPA es hacer posible que la instancia decisional de la política ambiental cambie desde el modelo tradicional antagonista hacia un nuevo modelo de la cooperación<sup>53</sup>.

*"Rather than a 'layering' of new environmental demands on top of existing policy process, environmental considerations should be embedded at the heart of policy-making routines"<sup>54</sup>.*

---

<sup>51</sup> HERTIN, Julia y BERKHOUT, Frans. Op. Cit. (2003) P. 42.

<sup>52</sup> Sin duda, estas líneas de análisis implican traer al centro de la atención los procesos de diseño e implementación de políticas públicas., sus estrategias e instrumentos, lo que alienta a cambio con una clara orientación técnico-ambiental. Tradicionalmente, gran parte del trabajo de la administración se enfoca en el diseño y mezcla de instrumentos políticos y en las relaciones entre gobierno y el sector industrial. Sin embargo, es posible encontrar algunos casos en que se ha dado alguna atención a los procesos

<sup>53</sup> HERTIN, Julia y BERKHOUT, Frans. Op. Cit. (2003) P. 44.

<sup>54</sup> HERTIN, Julia y BERKHOUT, Frans. Op. Cit. (2001) P. 05.

En síntesis, esta instalación de IPA implica una mayor contextualización, que no tan solo se haga cargo desde la esfera de la arena pública. Desde la perspectiva del mundo privado, habría un mayor provecho si la protección ambiental y el desarrollo económico fuesen vistos como fines compatibles, lo que implicaría mayores instancias de relaciones de cooperación podrías esperarse y, por ende, también más pro-actividad.

Luego, y con una visión al mediano y largo plazo, IPA es sólo un término transitorio para alcanzar un nuevo tipo de proceso para el diseño de políticas públicas.

#### 1.4.3.3 Lafferty y Hovden: una propuesta normativa desde el Desarrollo Sustentable

William LAFFERTY and Eivind HOVDEN señalan que, al abordar IPA, es importante mantener la distinción entre la tarea de definirla, de la discusión por el desarrollo y la implementación<sup>55</sup>. El concepto, en sí mismo, puede referirse a dos estados interrelacionados, pero completamente distintos. Uno es el que se refiere a los asuntos que dirigen o apuntan los procesos de diseño e implementación de políticas públicas. El otro, se refiere al proceso necesario para alcanzar los cambios, ya sean institucionales, culturales, sociales, etc. La pretensión de los autores quedó muy clara al comienzo de su trabajo: sólo se enfocarán a revisar la jerarquía tradicional de los objetivos e institucionalidad político-administrativa.

Recurriendo a UNDERDAL, los autores proponen la siguiente definición:

*“- The incorporation of environmental objectives into all stages of policymaking in non-environmental policy sector, with a specific recognition of this goal as a guiding principle for the planning and execution of policy.*

*- Accompanied by an attempt to aggregate presumed environmental consequences into an overall evaluation of policy, and a commitment to minimise contradictions between environmental and sectoral policies by giving principled priority to the former over later”<sup>56</sup>.*

Como se mencionó, la propuesta de definición de los autores tiene dos dimensiones. En la primera, se combinan una serie los enunciados generales con la definición más específica presentada por UNDERDAL. La integración, en el ámbito del diseño de políticas

---

<sup>55</sup> LAFFERTY, William y HOVDEN, Eivind. Op. Cit.

<sup>56</sup> LAFFERTY, William y HOVDEN, Eivind. (2002). Op cit. P. 15

públicas, requiere que los objetivos ambientales sean parte de las premisas fundamentales para el diseño y formulación de políticas públicas en todas sus etapas.

En la segunda parte, y aunque pareciera ser superflua, se hace cargo de la importancia a los objetivos sectoriales y los ambientales. Las discusiones en torno a IPA suponen, o bien que los objetivos ambientales y no-ambientales deberían ser balanceados, o que cualquier conflicto entre los objetivos puede ser resuelto para la satisfacción de todos los intereses afectados (coherencia). LAFFERTY y HOVDEN señalan que existe una diferencia crucial entre la mera pretensión de integrar políticas sectoriales y la integración de políticas ambientales:

*“(...) the whole point of EPI is, at very last, to avoid situations where environmental objectives becoming subsidiary; and in the view of sustainable development, to ensure that they become principal or overarching societal objectives”<sup>57</sup>.*

Todo el horizonte y panorama de la propuesta es hacia la esfera gubernamental. Esto significa que cada ministerio, con su gabinete y departamentos, planea sobre la integración de políticas públicas. Las diversas herramientas, como planes estratégicos, instrumentos de gestión y otras, deben tener de norte promover cambios hacia el desarrollo sustentable. Así, el énfasis debe ser puesto en la integración de la formulación y diseño de políticas públicas como una característica de la dirección gubernamental de acuerdo a las responsabilidades sectoriales diferenciadas. En otras palabras, se centran en el proceso y la política, no en las consecuencias reales y los efectos de las iniciativas gubernamentales.

En diverso sentido, LAFFERTY y HOVDEN reconocen que mantener un correcto dominio de la discusión es conveniente incorporar la idea de las dos dimensiones<sup>58</sup>.

Una Integración Vertical de Políticas Ambientales (IVPA) permite indicar la extensión en la que un particular sector del gobierno ha logrado implementar objetivos ambientales como sustancia de su conjunto de objetivos que persigue dentro de su ámbito sectorial. Se reconoce que cada sector gubernamental tiene libertad para fomentarla bajo su propio entendimiento de los conceptos e implicaciones derivadas. Así, se permite que el cumplimiento de las metas ambientales sea abordado desde el entendimiento de cada

---

<sup>57</sup> LAFFERTY, William y HOVDEN, Eivind. (2002). Loc.cit.

<sup>58</sup> LAFFERTY, William y HOVDEN, Eivind. (2002). Op cit. Pp. 19-23.

ministerio, bajo los ámbitos de competencia sectorial. Es importante destacar que el término vertical es usado en un sentido funcional, y no en el sentido constitucional de la división clásica de los poderes. El eje vertical de IPA implica responsabilidad administrativa ‘*up and down*’ junto con la responsabilidad ministerial correspondiente.

La Integración Horizontal de Políticas Ambientales (IHPA) es una extensión dimensional en la cual una autoridad central ha desarrollado una estrategia integral intersectorial para IPA. Esta autoridad central puede provenir del mismo gobierno central, o puede ser un organismo determinado, o una comisión en la que se ha confiado la responsabilidad primordial para lograr el desarrollo sostenible, o un organismo interministerial designado para manejar aquello que se considere cuestiones generales e importantes de la materia<sup>59</sup>. En su forma más esencial, IHPA implica las cuestiones autoridad que deben asociarse con los temas ambientales<sup>60</sup>. Es en esta dimensión en que se deben formular las preguntas ‘¿Quién? ¿Dónde? ¿Cuándo? y ¿Cómo se obtiene?’. El entendimiento relevante para IHPA es sustituir interés ambiental por ¿Quién?, e insistir en al menos un tratamiento igual a favor del ambiente con los otros intereses involucrados. Esta dimensión también implica asignar al medio ambiente un lugar privilegiado, o al menos, un lugar entre iguales en la mesa de la política sectorial.

#### 1.4.3.4 Lenschow: principalísimo y substancia, ante todo

Andrea LENSCHOW es, tal vez, la investigadora que más ha escrito sobre IPA<sup>61</sup>. Su trabajo se concentra, particularmente, en las institucionales de la UE. A lo largo de sus *papers*<sup>62</sup> sostiene la tesis que la atención de los administradores públicos en Europa, ha sido cambiar el foco de atención hacia una reformulación de las políticas sectoriales. Sumando a

---

<sup>59</sup> Caso de la Comisión de la Unión Europea para la estrategia del Desarrollo Sustentable.

<sup>60</sup> Determinar las metas generales, en la formulación y diseño de políticas públicas, y los procedimientos de la unidad correspondiente en determinar las responsabilidades administrativas.

<sup>61</sup> A lo largo de todo el trabajo de investigación realizado, es imposible no encontrar menos de tres citas a la académica de Osnabrück. Desde el año 1997, la integración de política ambiental en el Consejo Europeo ha sido uno de sus principales temas de investigación. Con todo, y debido al enfoque de la presente tesis, sólo se estimó necesario hacer referencia a ella a través de tres *papers*. Entre publicaciones y colaboraciones, registra más de 45.

<sup>62</sup> JORDAN, Andrew y LENSCHOW, Andrea “Environmental policy integration: a state of the art review” [en línea] <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/eet.539/abstract>> [consulta: 23 de abril 2012], LENSCHOW, Andrea y ZITO, Anthony. “Blurring of Shifting of Policie frames?: Institutionalization of the Economic-Environmental Policy linkage in the European Community”. *Governance an International Journal of Policy and Administration*. Vol. 11: 4. 1998, y LENSCHOW, Andrea “New regulatory approaches in ‘Greening’ EU Policies” *European Law Journal*. Vol. 8: 1. 2002.

lo anterior, cree que el paradigma del desarrollo sustentable ha contribuido a que surgimiento de IPA como principio:

*“(...) EPI represents a first-order operational principle to implement and institutionalise the idea of sustainable development, which assumed an increasingly central role in the EU’s acquis”<sup>63</sup>.*

Bajo esta visión, IPA no es más que un principio procedimental de política pública. LENSCHOW sostiene que IPA debería guiar los procesos de operatización política y de resultados del accionar sistémico (*outputs*). Esto implica que las consecuencias e influencia de una determinada acción, tras la implementación y ejecución de cualquier plan o programa, deberían ser identificados y evaluados a través de procesos formales de ejecución, con el fin de prever resultados indeseados. A pesar de esto, LENSCHOW reconoce los problemas tiene IPA, al momento de llevarlo a práctica. La falta de claridad en los objetivos, pretensiones e indicadores permite a los burócratas evadir sus responsabilidades sectoriales y, a la vez, no hacerse cargo del sustrato sustantivo de sus planes y programas a ejecutar. Por lo tanto, se reconoce la importancia de concretar la relación entre procesos de integración y resultados sustantivos del plan o programa (*substantive output*).

En trabajos más recientes, la académica de Osnabrück ha expuesto que IPA ha madurado de tal forma, que es posible considerarlo un principio procedimental de las políticas públicas comunitarias. Identifica que los PAA son objeto crucial de ese objetivo, porque sostiene que a partir de estos comenzó a crecer la preocupación por el factor ambiental dentro de las políticas sectoriales de la UE<sup>64</sup>.

Ante todo, caso, y con amplitud de enfoque, LENSCHOW se hace responsable por otorgar contenido sustantivo a IPA dentro de las múltiples dimensiones que el término puede abarcar. Desde la perspectiva de la sistematicidad de los procesos políticos, sostiene que IPA no es más que una serie de medidas que apuntan a cambiar el proceso con que se diseñan e implementan políticas sectoriales<sup>65</sup>. Esta afirmación de un diagnóstico previo, del cual se observa que las interpretaciones normativas de IPA no han sido completamente asumidas en las prácticas diarias del ejercicio político, ni siquiera los estados miembros de la

---

<sup>63</sup> LENSCHOW, Andrea. Op. Cit. (2002) p. 21.

<sup>64</sup> Al respecto, ya se habló al comienzo de este capítulo.

<sup>65</sup> JORDAN, Andrew y LENSCHOW, Andrea. Op. Cit. (2010) p. 152. “EPI consists of a set of measures that aim to change the process of sectoral policy making”.



Comunidad considerados pioneros medio ambientales. El grupo de investigación de la autora ha logrado reconocer que, entre los países europeos, existen diversos niveles de aplicación de IPA. Sin embargo, en todos ellos es posible reconocer que ha tenido más aceptación la su dimensión procedimental en los sistemas políticos. Así las cosas, la predominante estructura del sistema político (instituciones), el contexto político y las tradiciones legales, sociales y administrativas de un país (predisposición cognitiva), estando todas en concierto, se vuelven relevantes para saber de la dinámica para obtener una IPA efectiva.

Desde la perspectiva institucional, la aplicación de IPA conlleva un desafío para la coordinación multi-sectorial y de múltiples niveles políticos<sup>66</sup>. Esto se debe a que los gobiernos contemporáneos (estructurados en oficinas y departamentos funcionalmente diferenciados) organizan sus actividades de gobernanza por medio de ministerios sectoriales y agencias descentralizadas. Así, estas estructuras tienden a crear organizaciones estructurales y procedimentales, que permitan otorgar una gobernanza coordinada entre los diversos elementos estructurales implicados. A pesar de esto, sólo se han identificado unos pocos países en que IPA ha pasado ser parte de la rutina diaria de las organizaciones a través de todos los niveles de diseño e implementación<sup>67</sup>.

Todo lo anterior, necesariamente, nos conduce a la perspectiva política, la cual tiende a enfocarse en los roles de “voluntad” y “liderazgo”. Sin duda alguna, estos son factores importantes y cruciales para que IPA pueda alcanzarse. A pesar de esto, LENSCHOW reconoce que la literatura académica ha dejado de lado la atención que se merece la perspectiva política. Señala que en los más recientes trabajos se ha demostrado que la atención política dada a IPA depende de la composición política del partido de gobierno. Así, se observa que los gobiernos de centro-izquierda tienden a presionar más fuerte por

---

<sup>66</sup> El trabajo de LENSCHOW, Andrea y ZITO, Anthony. Op cit. (1998) aporta la base teórica para comprender la necesidad de abordar una visión crítica sobre las estructuras políticas establecidas.

<sup>67</sup> JORDAN, Andrew y LENSCHOW, Andrea. Op. Cit. (2010) p. 151. Desde una perspectiva comparada, es posible dividir los países de acuerdo a los que están propensos a sufrir una fragmentación institucional, y a los que están inmune a ella. Por ejemplo, el alto nivel independencia ministerial de Alemania refuerza la planificación y diseño sectorial. En Suecia, la idea crear cánones y estándares de responsabilidad sectorial asegura la individualidad ministerial o que las agencias de gobierno asuman la responsabilidad para incorporar los supuestos objetivos comunes (como IPA) en sus procesos y operaciones. El Reino Unido ha demostrado un ansioso interés por lograr una coordinación institucional interna de IPA. Los vetos políticos, a esta idea, son mínimos, por lo que ha logrado diseñar un plan marco que es conducente hacia una decisiva reforma política, con énfasis en la innovación organizacional y en la creación de robustos mecanismos de coordinación.

implementar IPA, mientras que los gobiernos de centro-derecha tienden a dismantelar los programas marco e instrumentos para alcanzar IPA<sup>68</sup>.

Sin embargo, todos estos despliegues de energía política se encuentran enraizadas en un marco cognitivo determinado. Así las cosas, es posible reconocer que existen ciertas tradiciones en las que las ideas vanguardistas de IPA han tenido una mayor aceptación que otras. Por ejemplo, la práctica política del consenso de los países escandinavos ha sido un apoyo importante a las iniciativas de coordinación de políticas públicas. Sin embargo, no podría decirse lo mismo de Alemania o de EE.UU., ya que sus tradiciones legalistas son menos adaptables a las nociones procedimentales de IPA. De cualquier manera, la perspectiva cognitiva ha promovido la atención sobre la importancia de aquellos actores no estatales que afectan la interrelación entre marcos programáticos particulares y la estructura institucional.

El aporte de LENSCHOW, respecto al desarrollo conceptual de IPA consiste en la observación y cuestionamiento fundamental que realiza entorno a los desafíos políticos en la materia, los que deben ser desarrollados para lograr que IPA sea creíble, efectivo y substantivo. A lo largo de sus trabajos, es posible obtener una conclusión común: se hace necesario alcanzar una interpretación substantiva de IPA y la formulación de criterios de apoyo para los diseñadores de políticas sectoriales, para así lograr objetivos concretos y aspirar a cumplir con los indicadores para los diversos planes y programas relacionados. Estos aspectos son cruciales para los mayores alcances que nos demanda el Desarrollo Sustentable.

---

<sup>68</sup> A pesar del cambio de visión implementado en Suecia, durante el gobierno de Göran PERSSON, con la llegada de los gobiernos conservadores en el año 2006 muchas iniciativas quedaron en *stand-by*. Una de ellas, la más prometedora, consistía en la creación del Ministerio del Desarrollo Sustentable.

## **CAPITULO 2**

### **ESTADO REGULADOR Y COORDINADOR DE LA ECONOMÍA: LA INCORPORACIÓN DEL TRIBUTO AMBIENTAL, COMO INSTRUMENTO DE LA GESTIÓN ECONÓMICA AMBIENTAL**

#### **2.1 ROL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA**

Durante siglos la discusión sobre el papel del Estado en la economía no ha sido pacífica, y de él depende gran parte del éxito económico de la comunidad política; siendo hoy la economía de mercado el paradigma imperante

Ahora, pareciera innegable que los mercados han sido motores de las economías de los países industriales, aun cuando hacia finales del siglo XIX el Estado comenzó a asumir un rol protagónico, al intervenir directamente en la actividad económica en casi todos los países de Europa y Norteamérica. El objetivo de este cambio de giro fue corregir los desequilibrios económicos que generaban los agentes de mercado, cuyo actuar conforme a sus intereses privados, desarmoniza el equilibrio económico. Así, la intervención estatal se representó en la destinación del gasto público, programas de mantenimiento del ingreso, control legal, regulador de la actividad económica, determinación de estándares sobre bienes y servicios, entre otros.

Por todo lo anterior, y de acuerdo al momento político que se viva, la intervención del Estado sobre el mercado no es continua, ni fija. Hay quienes abogan por mayor intervención, y otros por menos. Sostener este nivel de discusión significa, al final del día, ideologizar su rol en la economía. En la actualidad, se impone cierta prudencia. El Estado está asumiendo un rol de corrección de la economía, especialmente de aquellas fallas que el mercado es incapaz de abordar; cuyo caso perfecto son las externalidades por contaminación de recursos naturales. Aquí, entonces, se puede encarar este debate desde la perspectiva por la búsqueda del equilibrio óptimo entre sector público y privado, para lograr en las economías el desarrollo sustentable. Es en este nivel de discusión en que se debe responder

la pregunta ¿Cuánta regulación se debe implementar – o tolerar, dependiendo del lenguaje ideológico aplicable – para no perjudicar la empresa privada?

Otra estrategia, para abordar el problema de la contaminación, es referirse a las ventajas comparativas del Estado en un sistema de economía mixta, en las que hay elementos de mercado y una participación del gobierno en la toma de decisiones importantes, relacionadas principalmente con la producción en la distribución.

Una interesante propuesta, que se ha presentado al debate, proviene desde Suecia. Como ya se mencionó en el Primer Capítulo, por iniciativa del gobierno de Göran PERSSON se ha sugerido que los problemas ambientales pueden ser enfrentados no tan solo con instrumentos de regulación directa, sino también con la coordinación entre la sociedad civil y el mundo empresarial. La estrategia pareciera ser simple: utilizando los beneficios que reporta el crecimiento económico y la competitividad del país, es posible implementar tecnologías de producción limpia, reemplazar los procesos productivos nocivos para el medio ambiente y reorientar los comportamientos de los consumidores.

En el presente capítulo se realizará un aporte a la discusión sobre el rol del Estado en la economía, orientado hacia la protección ambiental. Se expondrán los fundamentos que llaman al Estado a corregir las fallas de mercado, teniendo especial enfoque en el daño medio ambiental. Se propondrá también un debate junto con aquella posición que favorece la regulación por medio del mercado, para así asumir una posición en la materia. Al respecto, ha cobrado fuerza la reformulación y reorientación de ciertos instrumentos económicos, para otorgarles un fin regulatorio. Se ha descubierto que ciertos instrumentos, que tradicionalmente han tenido otros fines, tienen una gran incidencia en el comportamiento de los agentes.

### **2.1.1 ¿Por qué regular?**

Compartiendo con el pensamiento de los profesores SAMUELSON y NORDHAUS, hablar sobre el papel del Estado nos llevaría, suficientemente, a enarbolar clichés como “No más impuestos”, “Trabajo justo y digno”, “Educación libre y gratis” o “Proteger el Medio Ambiente”;

pero se hace necesario someter estas consignas a un nivel de discusión más profundo. Las consecuencias de las acciones que se implementen en dichas materias repercutirán seriamente en la economía.

Supongamos que la población decide dedicar más recursos a mejorar la salud pública; o a movilizar las tropas para defender a un país amigo que ha sido invadido; o proteger nuestro medio ambiente; o que se debe destinar más dinero para la educación pública de nuestros jóvenes ¿Puede, el mercado entonces? tras estos intereses sociales ¿resolver?

Para BALDWIN y CAVE<sup>69</sup>, es necesario aportar cierta sustancia al fundamento de la regulación; y a partir del siglo XX la economía se ha ocupado de realizar una serie de reformulaciones y replanteamientos teóricos, entre los que destaca el abandono a los supuestos de la competencia perfecta. Esto se debió a que la formalización, análisis y difusión de las leyes de equilibrio entre la oferta y la demanda, propuestas por Alfred MARSHAL hacia finales del siglo XIX habrían demostrado fuertes falencias; así, de acuerdo con ROLL, en la teoría marshalliana hay una serie de aspectos que no fueron enfrentados en su momento, especialmente en lo que respecta a los supuestos necesarios para mantener el equilibrio entre la oferta y la demanda. Tampoco fue una excepción a esto los conceptos que el propio MARSHAL tenía de la empresa modelo, la teoría de los costos crecientes y decrecientes, y la doctrina de las economías externas<sup>70</sup>.

Años más tarde, y tras el reestudio que tuvo la teoría del mercado, la experiencia contradujo las conclusiones del análisis tradicional hecho en base al equilibrio entre la oferta y la demanda. En un momento, las empresas individuales se dieron cuenta que podrían dar salida a sus productos sin incurrir en costos especiales, manteniendo el precio y bajando los valores medios de producción. Si bien el escenario que se expone es el de un clásico monopolio, este no puede ser atribuido como el único factor de legitimación de la corrección de las fallas de mercado. Es cierto, fue uno de los precursores que estimuló el debate en torno a la herencia marshalliana para justificar la necesidad de regular los monopolios y/u oligopolios que abusen de su poder en el mercado. Debido a la complejidad misma del tema,

---

<sup>69</sup> BALDWIN, Robert y CAVE, Martin. "Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice". New York: Oxford University Press Inc. 1999.

<sup>70</sup> ROLL, Eric. "Historia de las doctrinas económicas". Trad. TORNER, Florentino. 3<sup>ra</sup> edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1994. P.428.

la justificación de la intervención dejó de ser doctrinaria, y poco a poco las soluciones matemáticas comenzaron a aparecer, ofreciendo criterios técnicos para la intervención del Estado. Un ejemplo es la Ley Sherman Antitrust de EE.UU. de 1890<sup>71</sup>.

Otro aspecto clásico que legitima la regulación del mercado se refiere a la corrección a los fallos de acceso de la información. En un mundo donde los bienes y servicios cada día son más sofisticados, los consumidores no siempre disponen de la información adecuada sobre éstos. Si aspiramos a que ellos puedan contar con la debida información que permita realizar elecciones racionales acerca de un determinado bien o servicio capaz de satisfacer sus necesidades, es de esperarse que un mercado competitivo funcione apropiadamente entregando la información necesaria para dicha evaluación. Ante este escenario, se legitimaría la intervención regulatoria del Estado. En el caso chileno, y a modo de ejemplo, esto resulta trascendental en el sistema de previsión y pensiones<sup>72</sup>.

Los clásicos casos de los monopolios y oligopolios, junto con el inequitativo acceso a la información, legitiman la intervención del Estado en el mercado. No obstante, en años posteriores la economía ha sido capaz de reconocer y adaptar la teoría regulatoria a fallas más recientes. BALDWIN y CAVE extienden la lista y la actualizan hacia las más recientes fallas de mercado: 1- Ganancias afortunadas; 2- Externalidades; 3- Continuidad y disponibilidad del servicio; 4- Comportamiento anticompetitivo y fijación de precios

---

<sup>71</sup> La Ley Sherman se fundamenta en la premisa de que la libre interacción de las fuerzas competitivas generará una mejor asignación de nuestros recursos económicos, precios más bajos, mejor calidad y el máximo progreso económico, con respeto a las instituciones sociales y políticas. Declaraba ilegal “toda restricción de comercio” y “tentativa de monopolio”. Esta ley contiene dos disposiciones principales: 1) Se declara ilegal todo contrato, combinación en forma de *trust* o de otra clase, o conspiración restrictiva del tráfico o del comercio entre los estados o con países extranjeros; y 2) Se considera reo de delito punible a toda persona que monopolice o trate de monopolizar cualquier parte de la actividad o el comercio entre o los diversos estados o con naciones extranjeras y toda persona que se coaligue o entre en combinación con cualquier otra persona o personas para monopolizar cualquier parte del comercio entre los estados federados o con otros países.

<sup>72</sup> La base de la determinación de las pensiones está constituida por los fondos acumulados por el afiliado en una cuenta individual, conformada por los aportes efectuados a lo largo de su vida laboral más los rendimientos de la inversión de estos en el mercado financiero. Tras la reforma implementada por la Ley N° 19.795 “En Materia de Inversión de los Fondos de Pensiones”, y que modifica el D.L N° 3.500, se crearon 5 fondos de pensión distintos entre ellos, para así dar a los afiliados la opción de elegir dónde invertir sus ahorros de: Cotización Obligatoria, Ahorro Previsional Voluntario y Ahorro Voluntario (conocido como Cuenta 2). Cada Fondo es catalogado de acuerdo al riesgo de los instrumentos de inversión que reúne. Por estos motivos, resulta vital la información a la que tienen acceso los cotizantes, para así poder decidir, racionalmente, en cual fondo destinar sus fondos de pensión, teniendo especial consideración el vaivén del mercado financiero. Este tema no ha sido pacífico en Chile. Desde la creación de la empresa de asesoría de inversión previsional “Felices y Forrados”. Ha habido un intenso debate sobre el detalle de la información que entregan las AFPs, y del rol fiscalizador que le compete a la Superintendencia de Previsión Social. Durante el año 2013, la mencionada empresa cuestionó la transparencia y la veracidad de la información que las AFPs liberan al mercado.

depredadores; 5- Bienes públicos y peligro moral; 6- Desigual poder de negociación; 7- Escasez y racionamiento; 8- Justicia distributiva y política social; 9- Racionalización y coordinación; 10- Planeamiento<sup>73</sup>.

Si bien no volveremos a la marea regulatoria de principios del siglo XX, no podemos desconocer qué este sentido de derecho y gobierno han llegado para quedarse. Hay consenso, sí, que el exceso de regulación impide la competencia y promueve que los agentes productores internalicen dichos costos a sus estructuras de precio, lo que afecta a los consumidores finales. Al día de hoy se afirma que la aspiración de equilibrio, en materia de reglamentaciones sociales, es que los beneficios marginales sean superiores a los costos marginales de esta<sup>74</sup>.

### **2.1.2 La protección del medio ambiente**

En las líneas iniciales del primer capítulo se hizo referencia a la arrolladora irrupción de la industria extractiva y productiva sobre el medio ambiente. Y como era de esperarse, esto generó una fuerte reacción hacia la conciencia de otorgarle algún rango de protección.

Siguiendo con la exposición de GUZMÁN, se debe responder la pregunta ¿Es el medio ambiente un bien que requiere ser protegido? No es posible desconocer que su cara pública y por la sensibilidad que causa en cada uno de los miembros de la sociedad que, *a priori*, la respuesta sería un rotundo sí<sup>75</sup>. Pero consideramos que esto no es suficiente.

Desde una perspectiva económica, el medio ambiente nos provee de los recursos necesarios para los procesos productivos, actúa como asimilador de residuos y genera utilidades directas en términos de disfrute (espacios para el esparcimiento, deporte, disfrute, etc.). Trabajos más recientes de economía ambiental han sincerado aún más la discusión, al

---

<sup>73</sup> BALDWIN, Robert y CAVE, Martin (1999). Op. Cit. Capítulo 2.

<sup>74</sup> SAMUELSON, Paul y NORDHAUS, William. Op. Cit. 312.

<sup>75</sup> GUZMÁN, Rodrigo. "La regulación constitucional del ambiente en Chile: Aspectos sustantivos y adjetivos". Santiago: Legal Publishing Chile, 2010. P. 107 y siguientes.

reconocer que el medio ambiente es, en definitiva, el soporte vital de la especie humana y los recursos de biodiversidad genética que ofrece<sup>76</sup>.

Resulta claro, por ende, que la gama de servicios que provee tiene un indudable valor para la especie humana. Sin duda, estas son más que buenas razones para que la sociedad delibere sobre las medidas que adoptará para resguardar el medio ambiente.

#### 2.1.2.1 Presupuesto de la economía del Medio Ambiente: aspectos generales

Antes de continuar sobre el manejo de las externalidades, es necesario ilustrar y mencionar las clases de bienes que se encuentran comprometidos. Y aquí cabe enfrentar la pregunta ¿Qué tratamiento debe tener el medio ambiente en la economía?

Desde la perspectiva económica, debemos hacer la distinción sobre la extensión del suministro de éste, si es que va dirigido a los agentes sin distinción de condiciones especiales o sólo hacia una o varias personas determinadas. En tal criterio, SAMUELSON y NORDHAUS abordan la pregunta distinguiendo entre bienes públicos y privados.

Un bien público es aquel que beneficia, de manera indivisible, a una comunidad, independiente de que los individuos deseen o no comprarlos; y bien privado es aquel que puede dividirse y suministrarse por separado a diferentes individuos sin que produzcan beneficios ni costes externos a otros<sup>77</sup>. Los profesores de EE. UU toman dos ejemplos clásicos para explicar esta distinción: un bien público por excelencia es la defensa nacional, mientras que un bien privado sería el pan. En el primer caso, la destinación de los recursos pasa por la compra de armamento, aviones, submarinos, misiles, etc. para así satisfacer la seguridad nacional. Mientras que, en el segundo, la decisión de consumo y gasto de un bien privado pasa por la opción del individuo. Cada uno es libre de consumir la cantidad de pan que desee.

En este punto, se plantea que dicha categorización de bienes impide adentrarnos correctamente en el asunto a discutir. Esto se debe a que el tradicional tratamiento,

---

<sup>76</sup> AZQUETA, Diego. "Introducción a la economía ambiental". 3<sup>ra</sup> edición. Madrid: McGraw-Hill, 2002. P. 32.

<sup>77</sup> SAMUELSON, Paul y NORDHAUS, William. Op. Cit. 278.



proveniente de la escuela clásica, presupone que la ley de mercado, por medio de la capacidad de producción del mismo, determinará la demanda y oferta. Así, la riqueza dependerá de los procesos productivos involucrados. Sin embargo, esta visión *ad infinitum* de los bienes se quiebra y resultó ser errada con el transcurso de los años.

Con la adopción del análisis técnico de la escasez, en cuyo paradigma los bienes son valorados por la relación abundancia-escasez, la escuela neoclásica incorporó el medio ambiente como objeto de estudio. Por esto, en la economía ambiental, el problema de las escases de los bienes no tan sólo se agota en la falta de estos, sino también en el daño y detrimento que estos sufren por la actividad del humano. En definitiva, no nos encontramos ante una nueva forma de concebir el factor ambiental en las ciencias económicas, y en general a la problemática ambiental. Se llama así a la interpretación de una escuela del pensamiento económico, integrando el factor medio ambiental<sup>78</sup>.

#### 2.1.2.1.1 La tragedia de los bienes comunes: escasez y titularidad de los mismos

En síntesis, los problemas que surgen acerca de los bienes ambientales, se expresan en dos principales aspectos: la escasez de los mismos y la titularidad de su propiedad. Y dado que el Medio Ambiente es, por excelencia, de libre acceso para todas las personas, corporaciones, etc., no es posible reconocer límites o restricciones a dicho acceso. Esto genera un incentivo a los agentes económicos a que nadie puede excluir a otro de usar determinado recurso.

De otro lado, se conoce por tragedia de los bienes comunes, la tesis propuesta por Garrett HARDIN, CUYO trabajo se concentra en el problema que acarrea el sobre poblamiento humano, el cual implica al uso de los recursos naturales que provee el planeta<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> El reconocimiento que ha tenido el medio ambiente en la economía, a partir del siglo XX, debería llamarnos la atención. La crítica neoclásica a la imposibilidad de coincidir los costos y beneficios privados, con los costos sociales, permitió que nos empecemos a preocupar por aquellos bienes de libre acceso. Hay otras escuelas y doctrinas económicas que también la cuestión ambiental, buscando comprender la multidimensionalidad del tema. Sobre esto, resulta recomendable: YU CHANG, Man (2005). "La economía Ambiental". Revista Estudios del Desarrollo 9: 180-192. [en línea] <[estudiosdeldesarrollo.net/coleccion\\_america\\_latina/.../Sustentabilidad9.pdf](http://estudiosdeldesarrollo.net/coleccion_america_latina/.../Sustentabilidad9.pdf)> [consulta: consulta: 13 de Abril de 2012].

<sup>79</sup> HARDIN. Garrett. "The Tragedy of the Commons". Science New Series, Vol. 162, No. 3859 (Dec. 13, 1968) [en línea] <<https://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>> [consulta: 13 de Abril de 2012].

Bajo la premisa de que los individuos actúan independiente y racionalmente bajo sus propios intereses - lo que implica que en el largo plazo un comportamiento contrario a los intereses de la comunidad como un todo -, no existe consideración hacia las necesidades presentes y futuras<sup>80</sup>.

Teniendo en cuenta ese actuar individualista y el crecimiento de la población mundial, HARDIN señala que nos encontramos en un escenario de agotamiento de los recursos comunes. Desde la perspectiva del análisis económico, esto se debe a que dichos bienes, que carecen de precio, pueden ser usados y aprovechados, aunque no sean de libre acceso. ¿Qué significa la ocurrencia de los problemas que lo afectan?; altos costos de transacción y *free-riders*<sup>81</sup>. Mas, de no cambiar el escenario, esto implicará el agotamiento de los recursos comunes. La tesis de HARDIN se sintetiza en la frase: "Freedom in a commons brings ruin to all"<sup>82</sup>. Por esto, restringir derechos y libertades no es absurdo del todo, a veces resulta necesario.

Con el objeto de abordar la cuestión de la titularidad, se ha decidido seguir al profesor Daniel COLE. Para el profesor de Indiana, existen cuatro clásicas categorizaciones de régimen de propiedad: 1- privada y 2- común, las que se asocian a resolver la disyuntiva sobre la titularidad colectiva, en la que los dueños no pueden excluir a los otros, pero sí pueden hacerlo respecto de quienes no forman parte de esa titularidad; 3- estatal, y aquí estamos ante una supuesta propiedad común sujeta a titularidad de todos los ciudadanos -, controlada por el Estado -, quienes tienen facultades para determinar parámetros de uso, aprovechamiento o exclusión, y; 4- las de acceso abierto, en la que el recurso no tiene dueño, por lo que todos se encuentran en libertad de usarlo y nadie puede ejercer el derecho de exclusión a otros<sup>83</sup>. Luego, nuestra preocupación debe enfocarse en esta última categoría de régimen de propiedad.

Siguiendo con los preceptos y razonamientos de mercado, la principal diferencia entre cada uno de los distintos regímenes de propiedad, se debe a la regulación de los

---

<sup>80</sup> El propósito de este apartado no es desarrollar la idea del comportamiento del agente económico, que actúa desde la individualidad. Sin embargo, y para el futuro desarrollo de este capítulo, es necesario tomar las observaciones de HARDIN.

<sup>81</sup> En economía, se llaman polizones (*free riders*) a aquellos individuos o entes que abusan de la cuota que le corresponde de aprovechamiento de un recurso, o no asumen la parte justa del costo de ese.

<sup>82</sup> HARDIN. Garrett. 1968. Op. Cit. P. 1244.

<sup>83</sup> COLE. Daniel H. "New forms of private property: Property Rights in Environmental Goods". En: Encyclopedia of law and economics, 1999 [en línea] <<http://encyclo.findlaw.com>> [consulta: 13 de Abril de 2012]. P. 276.

mismos y al grado de exclusión que puede ejercer el titular de cada bien frente a otros agentes extraños. Así, y en sentido práctico, la elección del instrumento dependerá de la efectividad y eficiencia de las medidas a adoptar.

#### 2.1.2.1.2 Bienes públicos globales

Las propuestas de HARDIN y COLE perfectamente se pueden extender en el contexto de la aldea y comercio global. En efecto, la tragedia de los comunes y el actual régimen de propiedad que regula los bienes son el síntoma que precede a una reciente categorización: bienes públicos globales.

En 1999, un trabajo del PNUD se encargó de conceptualizar los bienes públicos globales<sup>84</sup>. Desde la premisa que no existen bienes públicos puros<sup>85</sup>, se propone que un bien público global es aquel que se caracteriza en su universalidad, esto es, en la extensión de sus beneficiarios<sup>86</sup>.

A diferencia del diagnóstico realizado por HARDIN y COLE, el citado trabajo permite entrever que el daño a los bienes públicos globales implica una responsabilidad dispersa entre los participantes. No hay un mercado que controle, por medio de la cadena de precios, su producción o consumo. Tampoco existe una instancia supra nacional que sea capaz de distribuirlos o regularlos eficientemente entre los países y entes del derecho internacional. Entonces, el panorama es desalentador: falla el mercado, debido a que los agentes no se encuentran con un incentivo para producir y preservar estos bienes, y fallan los gobiernos y las instancias de derecho internacional, por no tener las herramientas de ejecución y cumplimiento de tratados internacionales.

---

<sup>84</sup> KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle y STERN, Marc A., editores. "Global Public Goods: International cooperation in the 21<sup>st</sup> Century". Oxford: Oxford University Press, 1999. Puede que, en un caso, este bien no provoque rivalidad entre los consumidores, pero sí excluirlos, mientras que en otro provoca la rivalidad entre ellos, a pesar de no causar exclusión entre ellos

<sup>85</sup> "The ideal public good has two main qualities: its benefits are nonrivalrous in consumption and nonexcludable". KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle y STERN, Marc A. "Defining Global Public Goods". En: KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle y STERN, Marc A. Op. Cit. 1999. P. 3.

<sup>86</sup> Recurriendo a la división de la población mundial en grupo de estudio (países, grupos socio-económicos y generaciones), es posible determinar si estamos ante un bien público global teniendo en cuenta tres puntos. En primer lugar, se debe considerar que su cobertura se extiende a más de un grupo de países, y no a una región (Sudamérica, por ejemplo). En segundo lugar, debe alcanzar a un amplio espectro de la población mundial, sin distinción de etnia, género, religión, afiliación política o cualquier otro factor segregador, Y, en tercer lugar, el bien público global debe satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin poner en peligro las de las generaciones futuras. KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle y STERN, Marc A. "Defining Global Public Goods". En: KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle y STERN, Marc A. Op. Cit. 1999. P. 11.

Justamente, dicha ineficiencia recae en que, para todo individuo, país o grupo de países, el costo marginal de las inversiones es mucho menor que el beneficio marginal global, por lo que la inversión será insuficiente. Y esto promueve a que no exista corrección a esta falla.

#### 2.1.2.2 Análisis costo-beneficio: una técnica a considerar<sup>87</sup>

La decisión de manejar y controlar la contaminación es sólo el primer paso de un largo proceso para enfrentar la incertidumbre que implica hacer concesiones (*making trade-offs*) entre medio ambiente, combate a la pobreza, salud pública y crecimiento económico. Sin embargo, y en la complejidad de las sociedades actuales, se presenta el problema de contar con la información necesaria para tomar y ejecutar la decisión más óptima. En efecto, la complejidad de los procesos de producción de bienes, los flujos de operaciones comerciales y de transacciones que se realizan -, entre otros -; demandan estructuras institucionales y flujos de trabajo más complejos de las organizaciones, tanto gubernamentales como privadas. Sólo contando con ellas, se tendrán procesos y métodos confiables, los que resultan indispensables para desarrollar los cálculos y estimaciones fundamentales para la toma de decisiones.

Es así, que en los últimos años la técnica regulatoria se ha hecho del análisis costo-beneficio (de ahora ACB).

##### 2.1.2.2.1 Generalidades sobre ACB

Para LIVERMORE, “el análisis costo-beneficio es una técnica que reúne, respecto a una decisión regulatoria, toda la información relevante que puede obtenerse, con el fin de identificar la alternativa que proporcione los mayores beneficios netos, considerando todos los factores<sup>88</sup>. Con cierta perspectiva economicista, GUZMÁN sostiene que el objetivo del ACB es determinar el valor de lo que significa una decisión regulatoria, de forma tal que quien

---

<sup>87</sup> Es necesario aclarar que en este título sólo se pretende la conveniencia que ofrece esta herramienta técnica para los procesos de análisis y toma de decisiones. Se escaparía con creces a los objetivos de este trabajo de tesis defender las ventajas técnicas que ofrece y los aspectos procedimentales que implica su implementación.

<sup>88</sup> LIVERMORE, Michael. “Análisis Costo-Beneficio de las políticas medioambientales en países en desarrollo”. Traducción: Loreto Serrano. Revista Estudios Públicos. Vol. 117: 2010. P. 22.

detenta el monopolio normativo tome en consideración el resultado derivado de los costes y beneficios de dicha opción<sup>89</sup>.

Ambas propuestas presentan aspectos comunes; en primer lugar, aspiran a que se tomen en consideración todos los factores y eventuales consecuencias de la regulación, que busca reducir el riesgo, sin distinguir si debe ser cuantitativo o cualitativo. En segundo lugar, sostienen que una regulación encuentra su equilibrio en la medida que la elección de la decisión recaiga sobre estándares medibles de eficiencia. Con todo, esa eficiencia, desde un punto de vista económico, encuentra su justificación al igualar el beneficio social marginal de la regulación con el costo marginal de ella.

#### 2.1.2.2.2 Beneficios del ACB

LIVERMORE estima que el ACB ofrece una serie de ventajas técnico-económicas para los países en desarrollo, como Chile<sup>90</sup>. Primeramente, es un mecanismo que permite asegurar que las medidas regulatorias ofrecerán beneficios que justifiquen los costos de implementación. La premisa básica en los países en desarrollo es: el capital social y los recursos son menores para realizar gastos generales, en especial en materia medio ambiental, que requiere de la destinación de grandes sumas de dinero para la implementación de medidas conservativas o protectoras. Así, resulta crucial analizar el destino eficiente de los recursos. Por esto, se justifica la implementación de una técnica que permita distribuir la inversión pública entre las diversas medidas regulatorias, si se logra demostrar que el beneficio social resulta ser neto, o sea, mayor al costo de la misma medida.

En segundo lugar, el ACB puede ayudar a mejorar los sistemas regulatorios que carecen de transparencia, o en los cuales hay demasiados intereses políticos y económicos creados. Al recurrir a un proceso técnico explícito, como el ACB, es posible adoptar decisiones que se fundamenten en principios y precedentes ya establecidos, prácticas que se están incorporando poco a poco en la administración pública. Más aún, las actuales normas sobre transparencia en el accionar de la administración pública, de participación

---

<sup>89</sup> GUZMÁN, Rodrigo. Op. Cit, 2010. P. 120.

<sup>90</sup> LIVERMORE, Michael. Op. Cit. 2010. Pp. 31-34.

ciudadana y el interés de la prensa en las actividades estatales, han permitido que en los últimos años se reduzca la distancia entre la sociedad y el Estado.

Si bien el ACB no resuelve los problemas de transparencia, si permite obligar a la administración estatal a explicar los objetivos de determinada medida regulatoria y la información utilizada para la justificación de la decisión. Esto, en definitiva, se traduce en tecnificar la práctica que fundamenta determinada decisión pública.

Ahora, y en tercer lugar, una correcta implementación de ACB permitiría identificar programas o regulaciones ineficientes. Así, muchas veces la condena a un plan o programa regulatorio se sustenta en el descrédito político o social que este puede recibir, pero no se considera la eficiencia del mismo, de acuerdo a como se debe entender desde una perspectiva económica. Al recurrir a un lenguaje universal y técnico, el ACB puede permitir indicar cuales planes o programas son ineficientes o mal concebidos.

Desde la perspectiva democrática y conforme a la aspiración de generar mayor cercanía con la ciudadanía, parecen interesantes las observaciones que realiza GUZMÁN; CUANDO sostiene que en toda democracia existe una relación entre populismo y tecnocracia en lo que respecta a temas sensibles y de especial interés social. Por esto, el ACB garantizaría que las decisiones de gobierno respondan a juicios públicos bien formados, y no a caprichos coyunturales<sup>91</sup>.

#### 2.1.2.2.3 Regulación económica del Medio Ambiente

Imaginemos que un empresario necesita utilizar un recurso natural de uso común para llevar a cabo algún proceso productivo de su industria. Por ejemplo, necesita l agua de un río para maquinarias de refrigeración. Dicha agua pasa por sus máquinas, y retorna a su curso natural, pero con residuos de metales pesados. Si seguimos el curso fluvial nos encontraremos con una comunidad que se provee de agua. Ahora, y a pesar que usa dicho bien natural común, lo más probable es que el empresario no querrá pagar nada por ello, aun causando perjuicio a la comunidad. Ese escenario abre una pregunta, que, si bien puede

---

<sup>91</sup> GUZMÁN, Rodrigo. Op. Cit, 2010. P. 122-123.

sonar absurda, da cuenta del fondo de la discusión ¿Por qué debería el empresario pagar por el uso de un recurso natural, que es de libre disposición para cualquiera, y además pagar por la contaminación que causa y daña a los demás?

En la terminología económica, y ante el escenario que se describió con anterioridad, se dice que el empresario está generando una externalidad a la comunidad que ese encuentra cerca de su empresa. Para AZQUETA: ““las externalidades aparecen cuando el comportamiento de un agente cualquiera (consumidor o empresa), afecta el bienestar de otro (su función de producción, o su función de producción de utilidad), sin que este último haya elegido esa modificación, y sin que exista un precio, una contraparte monetaria que lo compense”<sup>92</sup>.

De estas, es posible diferenciar entre las positivas y las negativas. Las primeras son aquellas en que una persona o empresa no recibe todos los beneficios de sus actividades, por lo que otros obtienen dicho beneficio sin pagar. Mientras que las externalidades negativas con aquellas en que la persona o empresa realiza actividades sin asumir todos los costos en su estructura de precios, por lo que ha traspasado a otros dichos costos. Este último caso es el que nos interesa seguir desarrollando en nuestra perspectiva de análisis.

#### 2.1.2.2.4 Externalidades negativas y equilibrio del bienestar social

Para que estemos ante una externalidad negativa, es necesario que alguien cause el perjuicio y alguien lo reciba. En una considerable mayoría de los casos significativos, quien asume el costo no asumido por la persona o empresa provocadora de la externalidad será la sociedad, o puede presumirse que lo será una comunidad en menor escala. En base a esta premisa, las externalidades generan una carga que, muchas veces, no es prevista, por lo que los sujetos afectados son difusos e indeterminados.

Si tenemos en cuenta que la contaminación es una externalidad negativa, que afecta a la sociedad en su conjunto, ya sea directamente (contaminación a comunidades), como indirectamente (daño y detrimento del medio ambiente: proveedor de bienes y servicios

---

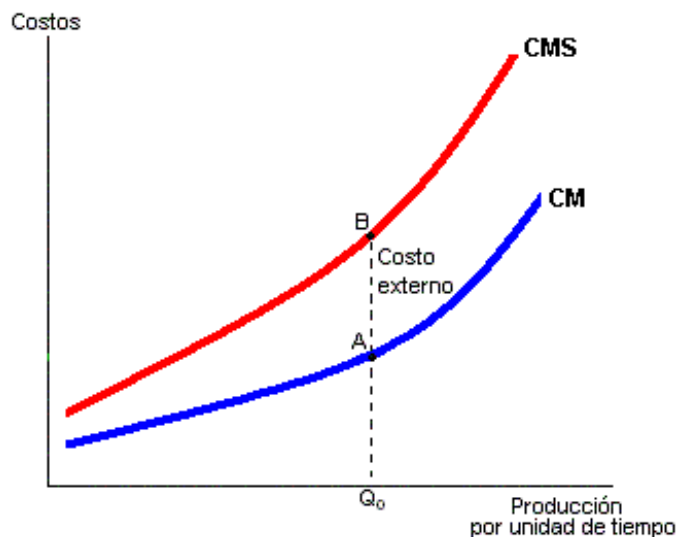
<sup>92</sup> AZQUETA, Diego. Op. Cit. P. 33.

públicos), su manejo dependerá del equilibrio de mercado que pueda alcanzarse. Para entender bien el equilibrio necesario, es necesario explicar algunos conceptos económicos.

El costo de producción de un privado es aquel en que incurre una persona o empresa para producir un bien o servicio. El costo marginal privado (CM) es el costo de ese privado por producir una unidad adicional de ese bien o servicio. En el marco del estudio de las externalidades, el costo externo de producción es un costo que no asume la persona o empresa productora, pero si recae sobre otros (la sociedad). Por tanto, el costo marginal externo (CME) es el costo de producir una unidad más de un bien o servicio, que es cargado a otros que no son la persona ni empresa productora. Por tanto, el costo marginal social (CMS) es el costo marginal en que incurre la sociedad entera, por una actividad de la que el productor no asumió en su estructura de costos; lo cual está dado por la fórmula:

$$\text{CMS} = \text{CM} + \text{CME}$$

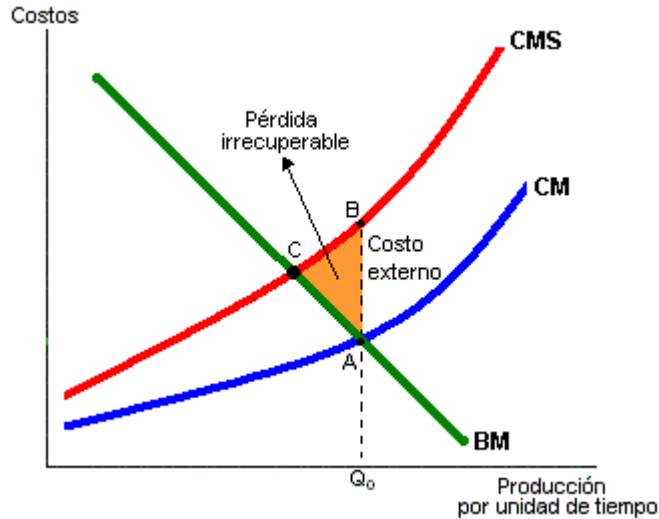
En el gráfico 1 se ilustra la curva CM y CMS. El CME está representado por la distancia vertical, por determinada unidad de producción entre el punto B y A. Ante la presencia de costos externos, el equilibrio ocurre en aquella cantidad producida en que el costo marginal privado iguale al beneficio marginal. Es en este punto donde el productor no considera en sus decisiones el costo externo. Aquí, el beneficio marginal es menor que el costo marginal social, por tanto, este equilibrio del mercado es ineficiente.



**Gráfico 1:** Externalidades, costo marginal privado y costo marginal social. (Fuente: [www.aulaeconomica.com](http://www.aulaeconomica.com))



En el gráfico 2, el punto A muestra la posición que toma el mercado, a pesar que la situación de eficiencia se daría en el punto C. La zona ubicada entre los puntos ABC es una pérdida irrecuperable de bienestar para la sociedad.

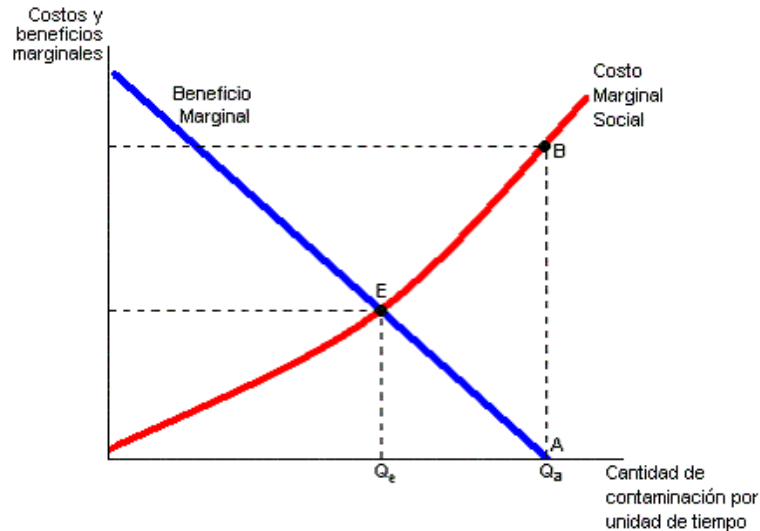


**Gráfico 2:** Pérdida irrecuperable causada por una externalidad negativa (Fuente: [www.aulaeconomica.com](http://www.aulaeconomica.com))

Ante estas situaciones, la pregunta que debemos enfrentar es ¿Qué hacer? Y la respuesta no es nada sencilla. La búsqueda de una adecuada solución al problema, y que sea social y económicamente eficiente, suele ir de la mano con complejos estudios interdisciplinarios, sin olvidar que cada propuesta de solución se enfrentará a oposiciones ideológicas y políticas que, muchas veces, son irreconciliables entre sí.

En el escenario presentado por la economía, pareciera ser justificable eliminar por completo la contaminación; y para lograrlo se debieran reformular y rediseñar por completo todos los procesos productivos del planeta, sustituir y reemplazar todos los medios de transporte que se basen en combustibles fósiles altamente contaminantes y redefinir las fuentes productoras de energía en todos los países y regiones de la Tierra. Sin embargo, esa solución no es posible de alcanzar en estos momentos. Luego, no es eficiente eliminar por completo la contaminación. Y esto nos lleva a formular otra pregunta: ¿existe un nivel óptimo de contaminación?; y en otras palabras ¿hasta qué punto la sociedad puede tolerar contaminación, en pos de la producción?

En el gráfico 3, la curva CMS, de pendiente positiva, representa el costo marginal social de eliminación de contaminación. Mientras que la curva de pendiente negativa corresponde al Beneficio Social Marginal (BSM) de la reducción de la contaminación.



**Gráfico 3:** Análisis de la contaminación y su punto de equilibrio. (Fuente: [www.aulaeconomica.com](http://www.aulaeconomica.com))

El nivel eficiente de contaminación se encuentra en el punto E, en el cual BSM se iguala al CMS de la eliminación. A su vez, esto implica que un control adicional de contaminación no generará ningún beneficio marginal adicional<sup>93</sup>.

#### 2.1.2.2.5 La trampa de la pobreza

Como ya hemos visto, los gobiernos se muestran preocupados por las externalidades negativas. El aumento de la población del planeta implica una mayor demanda y oferta de productos y servicios estratégicos (energía, químicos, materias secundarias, etc.). Por otro lado, y en el escenario de riesgo constante en que vivimos, las externalidades han dejado de ser pequeñas, y se han transformado en grandes amenazas que no pueden ser desatendidas. Justamente, la regulación del Estado tiene por objeto controlar aquellas externalidades de significancia social. Esto, a su vez, implica no desconocer en ningún momento que, para los países pobres y en vías de desarrollo, actualmente la consideración y

<sup>93</sup> En este punto es necesario retomar la advertencia que nos hacen los profesores SAMUELSON y NORDHAUS. Al momento de analizar la contaminación, el control o eliminación de ella es un “bien”, desde el punto de vista del análisis económico. Es por esto que el análisis de sus costes y los beneficios marginales de la misma se ubican en el eje de las ordenadas y la eliminación de la contaminación en las abscisas. Como la eliminación de la contaminación es un “bien”, se mide positivamente.

la orientación de cualquier medida, plan o programa será parte de la interacción de un circuito retroalimentado entre unas y otras medidas en intervenciones públicas. Probablemente, dichas medidas serán orientadas hacia planes y programas que persigan mejorar las condiciones socioeconómicas del país, redistribuir la riqueza, o cualquier otra cuyo norte busquen satisfacer demandas sociales de primera necesidad.

Si lo que perseguimos es alcanzar una eficiencia responsable - en los términos que se señaló anteriormente – se debe tomar en cuenta y prevenir las consecuencias regresivas que esta puede tener, o agudizar problemáticas que, de por sí, ya son difíciles de abordar. Nos parece importante referirnos, en este breve apartado, a la pobreza.

De acuerdo con AZARIADIS y STACHURSKI, una trampa de la pobreza es cualquier mecanismo que se refuerce a sí mismo y que cause la persistencia de la pobreza<sup>94</sup>. La exposición de los citados autores se enfoca en las regresiones que producen determinados factores, que contribuyen en la existencia y perpetuación de las trampas de pobreza. Sólo por mencionar, se encuentran la degradación al medio ambiente, el acceso ilimitado al crédito y al mercado de capitales, la corrupción, sistemas educativos débiles, etc. Nos parece importante referirnos a las conveniencias que el ACB puede ofrecer a la política ambiental, con el propósito de enfrentar las trampas de la pobreza.

En el mundo de creciente economía dual<sup>95</sup>, esta debiese ser abordada como un desafío a tener en cuenta al momento desarrollar cualquier política, con sus respectivos planes y programas. En primer lugar, una política ambiental regulatoria puede, perfectamente, crear altas barreras de entrada a un determinado sector económico. Esto podría causar un detrimento de los pequeños empresarios, más no de los grandes o megas productores. Para evitar este indeseado escenario regresivo, se deberían estudiar y preferir aquellas opciones que no generen este problema.

En segundo lugar, la indisposición de los recursos naturales locales provoca distorsiones no menores que permiten perpetuar la trampa de la pobreza. Después de todo,

---

<sup>94</sup> AZARIADIS Costas y STACHURSKI, John. "Poverty Traps". Research Paper N° 913. Agosto 2004. University of Melbourne. Australia. P. 33. "A poverty trap is any self-reinforcing mechanism which causes poverty to persist".

<sup>95</sup> El término economía dual es la existencia de dos sectores económicos de un país, que se encuentran divididos por diferentes niveles de desarrollo, tecnología y patrones de demanda. Ver: SINGER, Hans W. (1996), "Dual economy", En: KUPER, Adam y KUPER, Jessica. The Social Science Encyclopedia, Londres: Routledge, p. 202

el acceso a aquellos bienes y servicios necesarios para la satisfacción de necesidades de subsistencia y desarrollo productivo es limitado y restringido. Recordemos que LIVERMORE propone el ACB puede ayudar a identificar las regulaciones que minimizan los efectos negativos para los más pobres de la sociedad, y contribuir a derribar las barreras de los sectores más beneficiados de la economía. En síntesis, se una poderosa herramienta para el fundamento de herramientas redistributivas<sup>96</sup>.

### 2.1.2.3 ¿Es el Estado regulador quien debe corregir las fallas de mercado?

Al analizar el problema de la competencia imperfecta y de las fallas de mercado, la voz de algunos economistas resuena con fuerza en las aulas académicas, centros de estudio e instancias de asesoría gubernamental. Desde sus distintas convicciones filosóficas y políticas han llegado a distintas conclusiones. Hasta este punto, el autor habrá notado que parte importante de este trabajo busca legitimar la intervención regulatoria del Estado en el mercado para efectos de corregir aquellas externalidades negativas de costos tan altos que requieren de un esfuerzo coordinado y centralizado, hallándose entre estas fallas el daño medio ambiental. Tras la irrupción de las propuestas de la política fiscal de John Maynard KEYNES en la primera mitad del siglo XX y en los períodos de la posguerra, han surgido las más renovadas visiones de la política monetaria, siendo uno de sus más distinguidos exponentes Milton FRIEDMAN, en cuanto al programa que el Estado debe diseñar, implementar y mantener en la economía<sup>97</sup> ¿Por qué se menciona – muy al pasar – esta dicotomía? Porque ella revela, en el fondo, dos visiones antagónicas del Estado. KEYNES abogaba por una fuerte intervención del Estado en tiempos de crisis, para efectos de estimular la demanda en tiempos de agudo desempleo, mientras que el profesor de Chicago sostendría una tesis contraria.

FRIEDMAN mantenía un fuerte entusiasmo por reducir impuestos y eliminar programas gubernamentales, a excepción de aquellos que benefician a las personas. El temor del profesor norteamericano se traduce en la prevención a las reacciones políticas incorrectas

---

<sup>96</sup> LIVERMORE, Michael. Op. Cit. 2010. Pp. 79.

<sup>97</sup> Para entender la posición crítica del profesor de Chicago, ver: FRIEDMAN, Milton y FRIEDMAN, Rose “La corriente se revierte”. Traducción: Estudios Públicos. Vol. 1: 1980, y BEYER, Harald. “Selección de escritos políticos y económicos de Milton Friedman” Revista Estudios Públicos. Vol. 60: 1995.

ante ciertos cambios políticos que inciden en la economía. Un clásico ejemplo que expone es el *bypass* legislativo para financiar el gasto a través de inflación, en vez de alzar los impuestos, para así generar ingresos fijos y financiar los mayores gastos del Estado. Recurrir a estos trucos y subterfugios no es más que la búsqueda desesperada de los gobernantes de turno por hacer cumplir aquellas promesas hechas en períodos de campaña, que, de no ser alcanzadas, implican el fracaso del gobierno de turno.

La tesis es muy simple: un gobierno está compuesto por políticos que fueron electos por la propuesta de su programa para dar conducción al país. Si este es muy grande, y si las buenas intenciones de los objetivos gubernamentales son corrompidas por los medios malos de la burocracia, no hay garantía que se busque y persiga el bienestar de la comunidad. Así, FRIEDMAN asume que el aparato público desconfía de la libertad de las personas para controlar sus propias vidas, de acuerdo a sus propios valores<sup>98</sup>.

Por esto, para FRIEDMAN la función del Estado sólo se reduce a ofrecer los medios por el cual se puedan modificar las reglas, mediar en las diferencias que surjan entre los individuos en cuanto al significado de las reglas e imponer el cumplimiento de las reglas sobre aquellos que decidieran romperlas<sup>99</sup>.

Él sostiene que es imposible determinar cuándo y en qué forma van a ocurrir las fallas y cambios radicales que afectarán los mercados. Así, la cuestión de fondo a enfrentar es la raíz del problema de las fallas de mercado, y no el evento circunstancial, que denuncia dicho fondo. Por ejemplo, al analizar el problema de las balanzas de pago, FRIEDMAN propone que se requiere desarrollar e implementar una regulación automática y efectiva, que permita a las fuerzas del mercado enfrentar de forma rápida y sin burocracia.

Para ROLL, la desconfianza de FRIEDMAN en la política monetaria expresa un claro deseo en la formulación de reducir las posibilidades de intervenciones específicas por parte de la 'autoridad', al introducir un alto grado de regulaciones automáticas en aquellos

---

<sup>98</sup> FRIEDMAN, Milton y FRIEDMAN, Rose. Op. Cit. 1980. P. 182.

<sup>99</sup> BEYER, Harald. Op. Cit. 1995. P. 450.

aspectos del medio social que determinen fundamentalmente las operaciones de la economía. Un automatismo como sabiduría superior a las acciones humanas deliberadas<sup>100</sup>.

### **2.1.3 Legitimación de la regulación ambiental: toma de posición.**

Si tuviésemos que distinguir entre externalidades positivas y negativas, en relación al medio ambiente, la respuesta variará dependiendo de la preparación, formación y estudio de cada uno de nosotros. El conocimiento y la previsión de las consecuencias de los procesos productivos, que generan daño ambiental, es un “beneficio externo” (externalidades positivas), condicionado por la capacidad de previsión. Por desgracia, uno de los problemas que se identifica en la práctica común es la falta de prevención para advertir las eventuales externalidades negativas, derivada de cualquier actividad. Las personas, a la hora de tomar sus decisiones, no suelen advertir las consecuencias de sus acciones, momento en que comienzan a ocurrir los problemas.

Es ineludible también que en un mundo globalizado – en que todo se interconecta –, la ciudadanía cada día está más empoderada y activa en sus demandas sociales.

Como ya se mencionó, uno de los problemas centrales de las fallas de mercado resulta ser la falta de información y su apropiada valoración. Este problema se agrava si la obtención de la misma información proviene del mismo productor y su difusión al público dependiera de un acto altruista de él mismo. Por ejemplo, una empresa contaminante es cuestionada por la comunidad en que se ha instalado, porque está causando una serie de efectos ‘externos’ negativos en sus alrededores, y que la información de la contaminación efectiva proviene de la misma empresa contaminadora.

Bajo el paradigma de la empresa sensata, cuya aspiración es maximizar sus beneficios, y en un mercado desregulado, la decisión de reducir la contaminación no ocurrirá ¿Para qué aumentar los costos de producción, si no me lo exigen? Ahora bien, y si la comunidad y la presión social comienza a afectar la imagen corporativa de dicha empresa, el directorio decide ‘regular’ la contaminación hasta el punto en que el beneficio marginal privado sea igual costo adicional de producción que implica implementar tecnologías de

---

<sup>100</sup> ROLL, Eric. Op. Cit. P. 508-509.

reducción de emisiones. En otras palabras, el beneficio marginal privado debe igualarse al costo marginal de producción.

En líneas anteriores mencionamos que el óptimo social – o eficiencia social de la contaminación – es aquella en que el beneficio social marginal se iguala al costo social marginal. Entonces, lo que nos interesa en este punto es ¿Cómo se puede lograr ese punto de igualdad? ¿Quién lo determina?

FRIEDMAN propondría que sea el mismo mercado organizado entre los privados, el que creara instrumentos de regulación automática, evitando la intervención del Estado. Después de todo, los burócratas actuarán conforme a sus intereses particulares y partidistas en pos de cumplir con el programa que tienen y sobre el que se ejerce una fuerte presión de la ciudadanía. Sin embargo, y suponiendo que los mismos agentes de mercado, sin contar el Estado, fuesen los mismos que generen el auto instrumento regulatorio; ¿qué ha de impedir que ellos mismos fijen y modifiquen el criterio de control? ¿Tendrá legitimidad democrática el mismo? ¿Será de conocimiento público el diseño y operatividad del mismo?

La propuesta neo-liberal tendría sentido siempre y cuando el mercado pudiera controlar a los agentes contaminantes, y sería aceptable en países en donde no existiese una cultura legalista y administrativa. En este punto, la observación de PETERS resulta crucial. Las empresas tienen el interés de maximizar sus utilidades, por medio de interacciones de intercambio entre compradores y vendedores. Sin embargo, en la coordinación de planes y programas, asociados a políticas nacionales de alta complejidad, los agentes de mercado son sólo un medio de intercambio; los clientes utilizan sus influencias y poder social, especialmente en políticas sociales. Es por esto que PETERS dice: las empresas y agentes privados no se someterán voluntariamente a mecanismos que aumenten sus costos marginales privados<sup>101</sup>.

Por otro lado, hemos visto que el medio ambiente se caracteriza por aunar, en su concepto, una serie de bienes de libre acceso y aprovechamiento, cuya falta de regulación y exclusión de acceso al aprovechamiento de estos genera la denominada “tragedia de los comunes”, es decir, aquel escenario en que el uso irracional e incontrolado provoca un daño

---

<sup>101</sup> PETERS, B. Guy. Op. Cit. p. 298.

irreparable de dichos recursos. Más aún, hoy en día el escenario de los comunes ya no es solo local, ni comunitario, sino que regional y global.

Desde esa perspectiva, se legitima la función de control de la contaminación al Estado. No existe otro actor que sea tan relevante como él, con capacidad de negociación ante potencias extranjeras y organismos internacionales y con capacidad de constreñir el comportamiento de los agentes económicos para velar por el equilibrio sistémico, tanto de la economía, como la sociedad y el medio ambiente.

Así las cosas, hemos vuelto a las ideas centrales del primer capítulo: las políticas públicas e instancias decisorias requieren de estudios e interdisciplinariedad de las mismas. Vale decir, un alto estándar de exigibilidad para una empresa privada nacional o una transnacional.

## **2.2 ASPECTOS GENERALES DE LA TEORÍA TRIBUTARIA**

En el título anterior se expuso sobre el rol del Estado en la economía, en lo que respecta a su línea regulatoria y corrector de las fallas que se originan en el mercado. Entre estas últimas, nos enfocamos especialmente al control de la contaminación, en pos de proteger el medio ambiente.

En síntesis, el medio ambiente está integrado por una serie de bienes de libre acceso que carecen de dueño (persona titular de dominio en lenguaje jurídico), por lo que no hay quien pueda ejercer la exclusión al acceso, uso y aprovechamiento del mismo. Es más, el panorama global nos obliga a replantear la posición localista que tenemos del daño al medio ambiente y la contaminación, para ya entenderlo como un sistema armónico y planetario.

Por la perspectiva anterior, es dable sostener que el Estado es el actor llamado para asumir un rol activo en la regulación de las externalidades que afectan al medio ambiente. De un lado, y por la complejidad de los procesos económicos involucrados, se requiere de un actor legítimo con capacidad no solo de imponer estándares de prohibición, sino también de diseño, implementación y ejecución de políticas públicas intersectoriales. Teniendo en



cuenta esta última característica del actor que se requiere, parece que el mercado se torna insuficiente para atender a este llamado.

Recogiendo parte de la experiencia comparada, en este título se abordará la estrategia de otorgar protección al medio ambiente mediante instrumentos económicos; enfocándonos en los tributos verdes. Esta nueva estrategia se enmarca en una serie de estudios de casos y propuestas institucionales para integrar la política ambiental en la política fiscal.

Lo interesante de la propuesta es que permite complementar los esquemas tradicionales de regulación directa en la economía.

### **2.2.1 Aspectos económicos de la tributación**

La actividad financiera del Estado está compuesta por el Gasto Público y el Ingreso Público. Dentro de los instrumentos de Ingreso se encuentra el sistema tributario. Nos parece necesario recurrir a las enseñanzas del pasado, para desarrollar la idea principal del título de este capítulo. Hace un siglo atrás, el juez Oliver HOLMES sentó una importante jurisprudencia, al señalar que los impuestos son el precio que debemos pagar por una sociedad civilizada<sup>102</sup>. Para la ejecución de cualquier plan se requiere de recursos. Desde las vacaciones que organiza la familia hasta los estudios de los hijos de la misma. Este es el mismo caso para el Estado, que requiere de recursos de para costear sus políticas, planes y programas, que obedecen a un fin público. Detrás de este flujo de dinero, lo que se esconde es la transferencia de recursos para satisfacer necesidades colectivas.

Tradicionalmente, el Estado ha obtenido estos fondos por parte de la recaudación de los tributos. También se pueden obtener por parte de las utilidades que sus empresas le

---

<sup>102</sup> Compañía General De Tabacos De Filipinas v. Collector of Internal Revenue, 275 U.S. 87, 100, (21 November 1927).

proveen. Existen otros instrumentos del Ingreso Público, los que no serán abordadas en este trabajo<sup>103</sup>.

Para obtener recursos, bajo el título de tributo el Estado crea todo un aparataje que le permite administrar, organizar e implementar los instrumentos tributarios con que cuenta. A falta de una definición, nos atreveremos a decir que el sistema tributario es aquella organización legal, administrativa y técnica que crea el Estado, con el fin de ejercer de forma eficaz y objetiva, la potestad tributaria<sup>104</sup>. Un sistema tributario se compone del conjunto de tributos que se imponen a las personas, tanto naturales como jurídicas, que también incluye los elementos propios de la administración tributaria, la recaudación y la fiscalización<sup>105</sup>. Otro aspecto que debemos abordar, para continuar con nuestra exposición, es ofrecer una definición de tributo, para dar pie a su conceptualización en el marco de trabajo de esta tesis.

#### 2.2.1.1 Definición y elementos del tributo

La doctrina reconoce que los tributos son ingresos públicos de Derecho Público que consisten en prestaciones pecuniarias obligatorias, impuestas unilateralmente por el Estado, exigidas por una administración pública como consecuencia de la realización del hecho imponible al que la ley vincule en el deber de contribuir<sup>106</sup>. Es una prestación debida por mandato de la ley, cuyo fin es proporcionar medios para cubrir los gastos públicos<sup>107</sup>.

El tributo cuenta con una serie de elementos que lo hacen único de los otros instrumentos de ingresos públicos<sup>108</sup>. En primer lugar, el tributo debe su existencia a una fuente legal, en cumplimiento al mandato constitucional. En segundo lugar, la prestación exigida al contribuyente es pecuniaria. En tercer lugar, y ante el cumplimiento de la

---

<sup>103</sup> El crédito, la enajenación de bienes (privatización), las donaciones y sucesiones, y las multas, son también fuentes de ingresos públicos. Sin embargo, no representan el eje estructural de un sistema tributario. Es más, los ingresos que generan son, en general, variables y esporádicos, con ocurrencia a un sólo acto.

<sup>104</sup> Sobre la potestad tributaria nos referimos con más labor y detalle en el Capítulo III.

<sup>105</sup> YAÑEZ, José. "Elementos a considerar en una Reforma Tributaria". Santiago: Revista de Estudios Tributarios. N° 6: 2012. P. 216.

<sup>106</sup> Martín Queralt, J. y otros (2007). Curso de derecho financiero y tributario. Madrid: Tecnos. p. 79.

<sup>107</sup> Si bien la normativa vigente de Chile no ofrece una definición legal de tributo, si lo hace el derecho comparado regional Así, el Código Tributario de Uruguay, en su art. 10, entiende que tributo es: "es la prestación pecuniaria que el Estado exige, en el ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines."

<sup>108</sup> Desde ya se desea advertir que todos los aspectos legales, que norman el régimen tributario chileno, serán tratados en el Capítulo III.

prestación pecuniaria, el Estado está facultado para ejercer la coacción para perseguir a dicho cumplimiento. En último lugar, la destinación de la recaudación del sistema tributario es contribuir al *aerarium* público, para otorgar los recursos necesarios a los gastos públicos.

#### 2.2.1.2 Elementos básicos de un tributo<sup>109</sup>

1. Hecho imponible: También conocido por hecho gravado o hecho generador, constituye el parámetro de referencia a partir del cual un tributo se hace identificable y diferenciado de los otros. En términos pragmáticos, es el motivo por el que da lugar el nacimiento de la obligación de pagar un determinado tributo. Dicho otro modo, a partir de la acción descriptiva como hecho imponible se origina el nacimiento de la obligación tributaria.
2. Base imponible o base tributaria: Corresponde a la valoración económica del hecho imponible. En otras palabras, puede ser entendido también como el *quantum* del hecho generador sobre el que se aplica. La base debe entenderse como una magnitud, por lo que no es necesario que se determinen sumas concretas o cantidades específicas a partir de las cuales un tributo será liquidado.
3. Sujeto activo: Corresponde quien goza de la calidad de acreedor. El sujeto que ostenta del poder tributario cuenta con la facultad de perseguir el cumplimiento mismo del tributo. En general, corresponde al Fisco, entendido como *aerarium* del Estado<sup>110</sup>.
4. Sujeto pasivo: Es la persona natural o jurídica que, según la ley, queda obligada a cumplir con las prestaciones tributarias. En este elemento, se distinguen dos clases de sujetos pasivos, *de iure* y otro *de facto*. Al primero es a quien le corresponde, formalmente, cumplir con las obligaciones tributarias, entre ellas pagar el tributo. Al segundo sujeto le corresponde soportar las consecuencias económicas del

---

<sup>109</sup> Esta sección sólo se referirá a los elementos característicos de un tributo. En el ámbito del derecho, estos suelen confundirse con los elementos propios de la obligación tributaria. Este aspecto será tratado en el siguiente capítulo.

<sup>110</sup> Se dice que es en general, porque hay situaciones en que el acreedor tributario puede ser un sujeto autónomo de derecho público, con personalidad y patrimonio propio, distintos de la administración central. Por ejemplo, las municipalidades, en el caso de las rentas municipales.

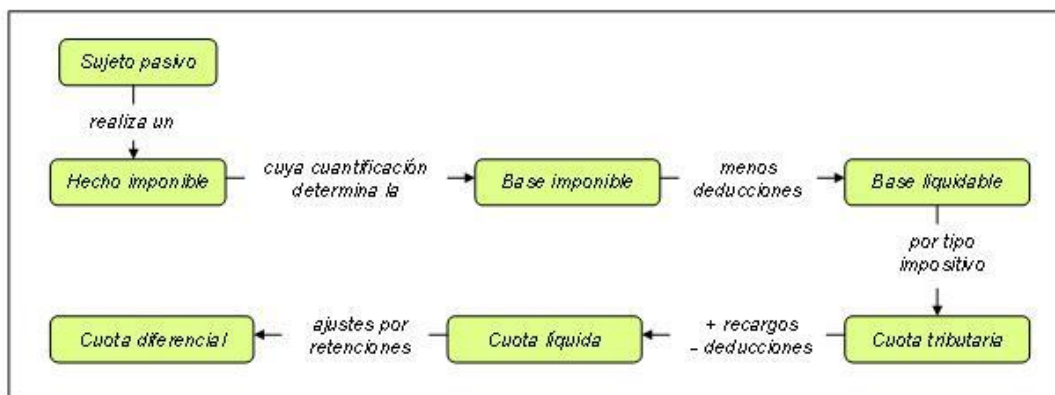
gravamen, o la carga patrimonial. Esta condición también se le conoce como la de contribuyente<sup>111</sup>.

5. Base liquidable: Corresponde al resultado de la deducción a la base imponible de las reducciones o deducciones previstas en la norma al correspondiente tributo, sobre la cual se aplica el tipo de gravamen para calcular la cuota tributaria.
6. Tipo de gravamen: También conocido como el tipo impositivo, es aquel porcentaje que se aplica a la base tributaria, para efectos de obtener la cuota tributaria. Su aplicación puede ser proporcional o progresiva, dependiendo de la naturaleza del tributo. De este ejercicio se obtiene la cuota tributaria.
7. Cuota líquida: Es lo que se debe pagar al Fisco. La cantidad que resulta de multiplicar el tipo de gravamen por la base liquidable. Se debe sumar o restar también, a la cuota tributaria, los recargos o deducciones establecidos por la norma del tributo.
8. Cuota diferencial o deuda tributaria: En algunos impuestos declarativos, como el renta o IVA, corresponde al importe a ingresar o devolver, que resulta restando de la cuota líquida las retenciones y otros pagos de cuenta, aplicables a cada caso.

---

<sup>111</sup> En los tributos directos, como el impuesto a la renta de segunda categoría, o la tarifa de ingreso a un parque nacional, la figura del contribuyente y del sujeto pasivo coinciden en una misma persona. Sin embargo, la situación se complica en los impuestos indirectos, como los impuestos al consumo (IVA), el sujeto pasivo de iure no es contribuyente, ya que no es quien soporta la carga patrimonial que impone el tributo, sino que esta se traslada al consumidor final, quien pasa a ser sujeto pasivo de facto.

En la siguiente ilustración, se exponen los elementos del tributo y cómo estos interactúan entre ellos, al momento en que un determinado tributo se ejecuta.



**Ilustración 1:** Elementos del tributo y su flujo de interacción. (Fuente: [www.http://aprendeconomia.wordpress.com/](http://aprendeconomia.wordpress.com/))

### 2.2.1.3 Principios de la tributación

Dado que el Estado, en su dimensión financiera, ha decidido recaudar fondos de los contribuyentes, debemos ahora abordar las directrices que le dará sentido a esta política tributaria.

Sin perjuicio de lo anterior, es posible identificar algunas directrices que permiten llevar a cabo reformas racionales y eficientes. En materia tributaria, la doctrina ha reconocido una serie de principios que encaminan su sistema. Así, el profesor YÁÑEZ sintetiza los principios tributarios más importantes para tener en consideración una propuesta, reforma o análisis de un sistema tributario<sup>112</sup>:

1. **Simplicidad:** El diseño económico y normativo del sistema debe ser simple, para que los contribuyentes puedan entender sus reglas, y así cumplir sus obligaciones tributarias, reduciendo el error en la comprensión e interpretación. Y a favor de los contribuyentes, un sistema tributario simple permite que ellos puedan anticipar las consecuencias económicas de sus actividades.

<sup>112</sup> YÁÑEZ, José. Op. Cit. P. 231-235. Muchos de estos principios están directamente relacionados con algunos que son propios del derecho. Sobre estos se tratará con mayor detalle en el Capítulo III.

2. Equidad: Este es un aspecto fundamental de un sistema tributario moderno, que trata de introducir un valor de justicia o equidad. Siguiendo con las ideas de SAMUELSON y NORDHAUS<sup>113</sup>, la equidad tiene una directa relación con las ideas políticas occidentales de igualdad entre las personas, por lo que todos deben contribuir al sistema y pagar los mismos tributos. Sin embargo, esta idea es difícil de implementar y resulta ser uno de los mayores desafíos prácticos en la ejecución y aplicación, dependiendo desde el ámbito de justificación con que se aborde. Por un lado, y desde la premisa del beneficio que otorga el Estado al contribuyente, es justificable que el contribuyente pague de acuerdo al costo marginal de producción de bienes y servicios públicos estatales<sup>114</sup>. En otro sentido, y dentro de una aspiración redistributiva y correctiva, la equidad es canalizada por medio de la capacidad de pago del contribuyente, exigiendo a ellos el pago de sus contribuciones de acuerdo a su capacidad de pago<sup>115</sup>.
3. Crecimiento económico y eficiencia: El sistema tributario debe ser lo más inocuo posible a la macroeconomía del país, en el sentido de no reducir ni impedir la capacidad productiva. En ese sentido, no debería desalentar el ahorro, la inversión y la acumulación de capital, porque todo ello afecta factores como el trabajo, la macro producción y el bienestar de la población.
4. Neutralidad: Un sistema tributario correcto no debería incentivar ni desincentivar ninguna decisión económica que vaya a tomar el contribuyente. Sobre este principio nos referiremos con más detalle a lo largo de este trabajo<sup>116</sup>.
5. Transparencia: Su alcance está directamente relacionado con el de legalidad y deliberación democrática, que son materia de derecho. En economía, se entiende que la transparencia tributaria permite que los contribuyentes tengan acceso a la

---

<sup>113</sup> SAMUELSON, Paul y NORDHAUS, William. Op. Cit. p. 297

<sup>114</sup> Esta sutil diferencia no es casual. Recuerde la diferenciación de bienes ambientales que se trató en el título anterior del presente capítulo. Tradicionalmente se asocia que el sistema tributario, como elemento de la dimensión Ingreso Público, permite costear los bienes y servicios públicos que administra el Estado. Sin embargo, existen una serie de bienes y servicios públicos cuya titularidad no es estatal, pero que usamos y explotamos, sin asumir los costos de esas acciones.

<sup>115</sup> Al respecto, es común observar que el criterio de definición de capacidad de pago dependerá de los ingresos, el gasto, la riqueza o generación de ingresos.

<sup>116</sup> Este principio encuentra su excepción en los tributos reguladores, ya que justamente persiguen afectar el comportamiento económico de los contribuyentes. Además, pareciera que no es posible llevar en su totalidad este principio, ya que iría en contra a la equidad.

información necesaria que les permita conocer: 1) los tributos que componen un determinado sistema tributario, 2) el proceso legislativo y ejecutivo de creación de tributos, y 3) las normas ejecutivas y administrativas de su implementación. A su vez, se encuentra directamente relacionado con el principio de la simplicidad, ya que del producto de ese subconjunto permite a los contribuyentes conocer el costo de determinadas operaciones económicas y su impacto en el sistema.

6. Minimización del no cumplimiento: El sistema tributario, en su conjunto, debe ser diseñado, implementado y ejecutado de tal forma que se minimice el impacto del incumplimiento de las obligaciones tributarias. En este sentido, los economistas proponen que se debería perseguir la minimización del delta entre lo que se debería pagar y lo pagado. De esta forma, se disminuye el incentivo a la evasión y a la elusión.
7. Minimización del costo de recaudación: Un sistema tributario económicamente eficiente deber tener una estructura de costos bajas, tanto para el gobierno como para los contribuyentes<sup>117</sup>. La relación de estos costos debe ser armónica con los ingresos que se esperan recaudar.
8. Impacto sobre los ingresos del gobierno: En el diseño e implementación del sistema tributario, el gobierno debe ser capaz de prever la recaudación de tributos que se aportarán al ingreso público. Al respecto, existen una serie de estrategias a seguir<sup>118</sup>.
9. Certeza: Para que los contribuyentes sean capaces de calcular su obligación tributaria de pagar, se exige al sistema tributario que las reglas impositivas específicas sean claras, en lo que respecta en señalar la cantidad de tributo a pagar, cuando pagar y la forma de pago. Si el sistema está bien diseñado y su implementación es eficiente, los contribuyentes podrán calcular correctamente el monto a pagar de sus obligaciones por cumplir, lo que permitirá mantener las tasas de cumplimientos estables, por lo que la recaudación no variará.

---

<sup>117</sup> Para el gobierno, estos costos se traducen en los asociados para la administración, mantención y ejecución del aparataje estatal tributario. Para el contribuyente, implica el costo en que debe incurrir para cumplir con sus obligaciones tributarias.

<sup>118</sup> Un sistema tributario debería combinar una serie de tributos, de tal forma que le permita contar con una multiplicidad de fuentes de ingresos. A pesar de lo anterior, los gobiernos basan sus ingresos impositivos en aquellos impuestos que gravan el consumo de sus contribuyentes, como es el IVA.

10. Conveniencia en el pago: Por medio de incentivos económicos, el sistema tributario puede promover a los contribuyentes la conveniencia de pagar sus tributos en tiempo y forma. Estos incentivos pueden traer aparejada una recompensa al buen desempeño, o lisa llanamente una sanción por su incumplimiento<sup>119</sup>. Sin embargo, y en vista que el Estado prefiere asegurar el cumplimiento del pago, la materialización de este principio debería considerar: 1) la cantidad de tributos adeudados, 2) determinar el punto en que la recaudación debe ocurrir, 3) frecuencia de cobro.

#### 2.2.1.4 Instrumentos de la tributación

En gran parte de los sistemas tributarios se reconocen tres figuras tributarias básicas: el impuesto, la tasa y la contribución. Es posible encontrar estos tres en diversos ordenamientos nacionales, a pesar que cada uno presentará determinadas particularidades<sup>120</sup>.

Sobre los impuestos nos referiremos en gran detalle en el próximo título, por lo que dejaremos, por ahora, su tratamiento y estudio.

La tasa o cargo es un tributo que ofrece una prestación inmediata y directa, por parte del Estado, que puede ser potencial o actual. En lenguaje técnico, el hecho imponible de la tasa consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial de un bien o servicio de dominio público, que afecta o beneficia al contribuyente de la misma.

A pesar que sea un tributo de aplicación muy especial y reducida, es, sin duda, es el de mayor complejidad para caracterizar, ya que posee una serie de elementos que la hacen muy fácil de confundir con el precio, que es propio del derecho privado.

Tanto en el precio como la tasa corresponden a una obligación que se debe pagar, en contraprestación a un bien o servicio, que afecta o beneficia al obligado al pago. Además,

---

<sup>119</sup> El artículo 97, en sus numerados 8 y 11, del Código Tributario de Chile, establece sanciones de multa para los casos de comercio sin que se hayan cumplido con las exigencias legales relativas a la declaración y pago de impuestos, y sobre el retardo en enterar impuestos sujetos a retención y cargo.

<sup>120</sup> Por ejemplo, en Alemania el Sistema y Derecho Tributario se limita a la regulación de los impuestos (*Steuerrecht*), no atiende las tasas ni las contribuciones. PÉREZ, Javier (2007) Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons. P. 47



el precio puede ser privado o público. En este último caso, su aplicación es menor y obedece, por regla general, a situaciones de excepción, calamidad o catástrofe pública<sup>121</sup>.

Junto con lo anterior, es posible también confundir la tasa con los impuestos, debido a que las tasas se producen de manera constante por las circunstancias políticas y jurídicas que afectan al fenómeno del ingreso público. También la confusión se debe al tratamiento que debe recibir el hecho gravado.

Es posible sostener tres criterios básicos propios de la tasa, para distinguirla del precio y del impuesto. En relación con el precio, la tasa posee su fuente en la ley, mientras que el mercado, por regla general, fija el precio. La tasa, como el impuesto, se exigen por vía de autoridad, mientras que el precio reconoce una serie de vías, que van desde las legales a las ilegales. En lo que respecta a su fuente, la de la tasa siempre será legal, mientras que en el caso del precio será el mercado, por medio de relaciones contractuales. Respecto a la finalidad, la recaudación por título de tasa permite la administración y mantención del bien o servicio público, mientras que el precio puede financiar la administración o mantención del bien o servicio a prestar, como también al enriquecimiento de la persona que ofrece dicho bien o servicio en el mercado.

Las contribuciones corresponden a un tipo de tributo cuyo hecho imponible consisten en la obtención, por el obligado tributario, de un beneficio o de un aumento del valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas, o por la creación o ampliación de cobertura de los servicios públicos. A diferencia de los impuestos y las tasas, las contribuciones afectan a determinados grupos de contribuyentes que se encuentran en la situación general e hipotética prevista por la ley del hecho gravado de la obligación tributaria. Así, el hecho gravado será el beneficio obtenido por la realización de la obra o la prestación del servicio a favor de un contribuyente específico.

A diferencia de los tributos, las contribuciones poseen dos elementos especiales o característicos. Uno de ellos se refiere a la ventaja que reporta al contribuyente, y no es más

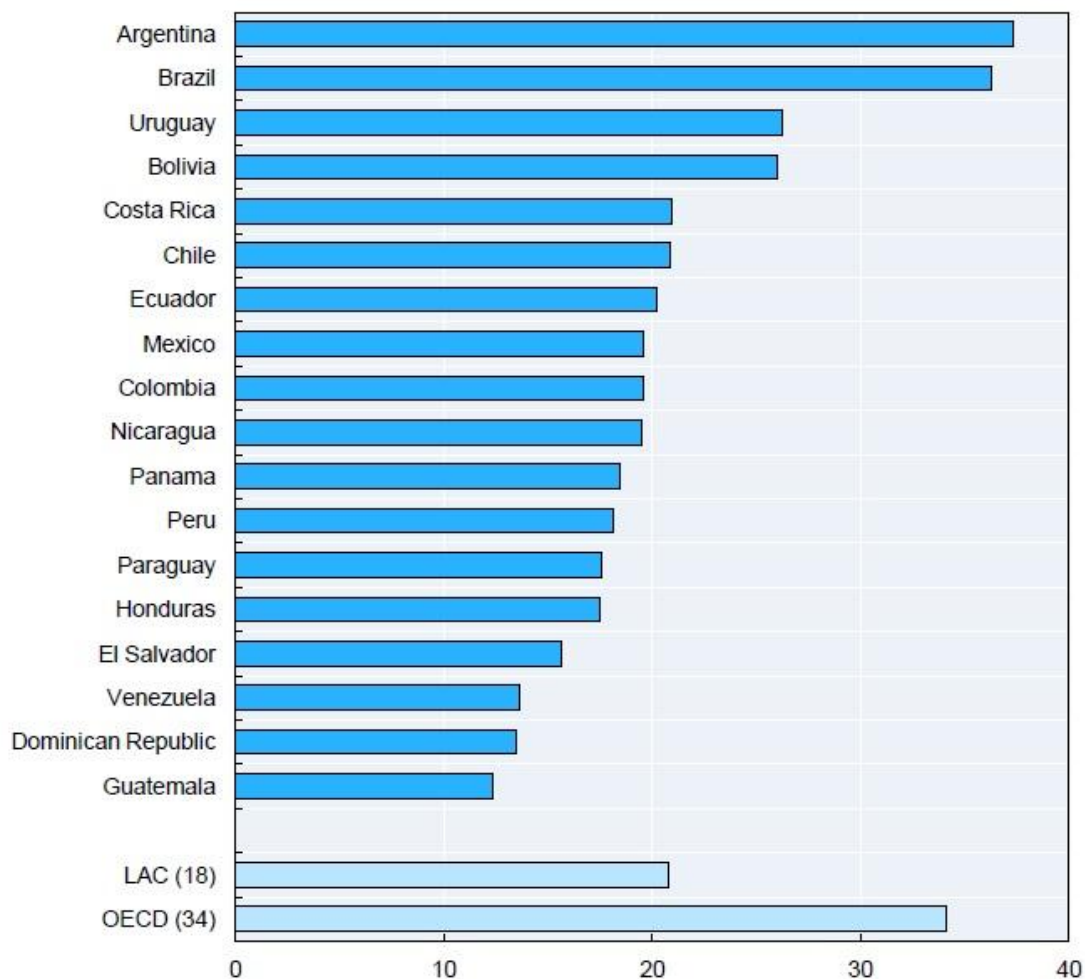
---

<sup>121</sup> Por las particulares características del territorio chileno, nuestro ordenamiento jurídico ha construido un estatuto especial de protección a los precios de mercado, en casos de catástrofe. Así, los artículos 285 y 286 del Código Penal, en relación con la Ley 16.282 sobre Catástrofes y Sismos, castigan con presidio menor en grado mínimo a medio a quienes especulen los precios de bienes de primera necesidad por sobre al natural. A su vez, la citada Ley faculta al Presidente de la República establecer un régimen excepcional de fijación de precios.

que el aumento de valor sobre una cosa de él. El otro elemento característico de la contribución es el destino de la recaudación. La recaudación debe ser destinada por el Estado a financiar la obra pública, servicio, o gasto en que ha incurrido.

### **2.2.2 Algunas generalidades sobre los impuestos**

El impuesto es el tributo por excelencia. Toda discusión sobre reforma tributaria, no importando la intensidad de esta, necesariamente debe hacerse cargo del tratamiento que tendrán los impuestos en ellas. El siguiente gráfico representa el aporte de los impuestos, en porcentaje del PIB de los países que se indican.



**Gráfico 4:** Recaudación de impuestos en porcentaje del PIB. (Fuente. OCDE/CEPAL/CIAT, 2012)

A pesar que los ingresos por impuestos en América Latina han aumentado en el período 1990-2012, estos siguen siendo bajos en relación a los ingresos nacionales de los países de la OCDE. Al efecto, la tasa promedio de los ingresos tributarios en los 18 países informantes de América Latina y Caribe se incrementó desde el 13,9% en 1990 al 20,7% en el año 2012. Sin embargo, el promedio de los países de la OCDE es del 34,6%<sup>122</sup>. Sólo en Chile, la recaudación tributaria como porcentaje del PIB fue de un 18,1% en el año 2010<sup>123</sup>.

<sup>122</sup> OCDE / CEPAL / CIAT (2012) “Estadísticas tributarias en América Latina 1990 - 2010”. [en línea] <<http://www.oecd.org/ctp/tax-global/estadistica tributarias en america latina.htm>> [consulta: 03 diciembre 2012].

<sup>123</sup> YÁÑEZ, José. “Impuestos recaudadores versus reguladores”. Santiago: Revista de estudios tributarios. N° 7: 2012. P. 179.

### 2.2.2.1 Definiciones y características propias de un impuesto

En una primera aproximación, y según la RAE, un impuesto es un Tributo que se exige en función de la capacidad económica de los obligados a su pago<sup>124</sup>. Y si el lector deseara el pragmatismo puro, el organismo tributario fiscalizador (SII) entiende por impuestos los pagos obligatorios de dinero que exige el Estado a los individuos y empresas que no están sujetos a una contraprestación directa, con el fin de financiar los gastos propios de la administración del Estado y la provisión de bienes y servicios de carácter público<sup>125</sup>.

De todas las definiciones expuestas, y teniendo en especial consideración el marco general que entrega la teoría del tributo, es posible identificar algunos elementos propios y característicos del impuesto, que lo diferencia de los demás tributos.

En primer lugar, el impuesto es una prestación pecuniaria. Se opone al pago en bienes y servicios. En segundo lugar, el impuesto es exigido por el Estado en dos fases. En la primera, su exigibilidad es normativa por cuanto la ley es la génesis de este tributo, según lo dispone el principio de legalidad tributaria consagrado constitucionalmente. En su fase posterior, la exigibilidad ya es por la vía de autoridad, al momento de la percepción. Este aspecto coercitivo del impuesto se hace patente con las facultades más amplias de ejecución de que disponen las autoridades encargadas de la percepción.

En tercer lugar, los impuestos son a título definitivo; no se reembolsan, ni se devuelven al contribuyente.

En cuarto lugar, el impuesto lo es sin contrapartida. Es una clase de tributo no vinculado a una obligación exigible al Estado, el que no está obligado al contribuyente a realizar una prestación en favor suyo.

---

<sup>124</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (2001). Diccionario de la lengua española (22<sup>a</sup> ed.). Consultado en <http://www.rae.es/rae.html>

<sup>125</sup> SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS. Diccionario Básico Tributario Contable. [http://www.sii.cl/diccionario\\_tributario/dicc\\_i.htm](http://www.sii.cl/diccionario_tributario/dicc_i.htm)

### 2.2.2.2 Finalidad de los impuestos

Entonces, la finalidad esencial de los tributos consiste en recaudar ingresos; así, y en lenguaje técnico se sostiene que la finalidad del tributo, como instrumento esencial del sistema tributario, y éste, a su vez, elemento crucial del Ingreso Público, es captar flujo monetario que expanda el *aerarium*. Y entre los tributos claves, se encuentra el impuesto. Un gobierno sin impuestos no sobrevive.

Ya hacia finales del siglo XIX, y siguiendo un espíritu reformista, Inglaterra se encontraba sumida en un creciente debate sobre el rol de los impuestos en la sociedad; y de su lado la escuela de Manchester aseveraba que los tributos sólo representaban una finalidad puramente fiscal. Ahora, y en consonancia con esto, se vuelve necesario diferenciar y establecer prioridades sobre qué hechos deberían ser gravados, para no perjudicar a la población<sup>126</sup>. Luego, interrogantes cruciales: ¿es esa la única finalidad de un impuesto?; o bien, ¿sólo pueden ser entendidos como mero instrumento de recolección de dinero?

La más reciente doctrina económica ha puesto su preocupación sobre otras dos funciones, especialmente su instrumento capital: el impuesto. Así, la tributación puede tener un fin redistributivo, dirigido a reducir distribución inequitativa del ingreso y la riqueza lo que es producto del funcionamiento normal de las economías abiertas de mercado. Y la tributación también tiene un componente regulatorio: puede utilizarse para dirigir la actividad del sector privado conforme a los fines y orientaciones que persigue el Estado. Esta última función es, a nuestro entender, la más controversial de las dos anteriores. No tan sólo implica abordar el debate asociado a la destinación de la recaudación, para así resolver “males sociales”, sino también conlleva a cuestionar hasta qué punto el Estado puede incentivar el comportamiento de los agentes económicos.

---

<sup>126</sup> Se ha decidido traer recordar la discusión ocurrida en Inglaterra, durante el intenso debate sobre la Ley de Granos. Esta norma creaba un proteccionismo a los intereses de los terratenientes, mediante el cobro de impuestos a las importaciones de trigo. En la práctica, lo que ocurría era que se elevaban, artificialmente, el precio del pan en momentos en que los propietarios de las fábricas estaban tratando de recortar los salarios. En el contexto de esas discusiones, la Liga de Manchester (o Escuela de Manchester), liderada por Richard COBDEN, sostuvo una ferviente defensa por la derogación de los aranceles aduanero (una clase de tributo). Sobre este interesante fenómeno: FERGURSON, John M. “Historia de la economía”. Trad: POLO, Vicente y UTRILLA, Juan José. México: FCE, 2001. pp. 110 y ss, y GRAMPP, William D. “The Manchester School of Economics”. Stanford: Stanford University Press, 1960. [en línea] <<http://oll.libertyfund.org/titles/2128>>

Es este último aspecto de la tributación el que interesa tratar con más detalle, por lo que se ha decidido destinarle un título exclusivo.

#### 2.2.2.2.1 Gravando “males”: Impuestos y comportamiento de los agentes

Parte de la doctrina económica recomienda recurrir a los impuestos reguladores en aquellas instancias en que el mercado presenta una serie de externalidades negativas, de las cuales es incapaz de hacerse cargo. Comúnmente, esta clase de impuestos se conocen como impuestos pigouvianos, en honor al economista inglés Arthur C. PIGOU, quien propuso el sentido y creación de los mismos.

Sobre las externalidades negativas ya nos pronunciamos con anterioridad. Para efectos en la continuidad de este trabajo, debemos tener en cuenta que el sentido de un impuesto pigouviano es provocar que el causante de una externalidad negativa internalice los costos externos que aplicó sobre la comunidad. En otro sentido, AVI-YONAH señala que la regulación del sector privado, por la vía de impuestos, permite también recompensar, mediante deducciones o créditos, aquellas actividades que son consideradas deseables, como también disuadir -por vía de imposición - a los agentes económicos a realizar determinadas actividades indeseadas<sup>127</sup>. A nuestro entender, un impuesto regulador cumple con este propósito<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> Un aspecto, muchas veces olvidado, es la factibilidad de una política, plan o programa, en lo que se refiere a la tolerancia ciudadana de las mismas. Esta área está a cargo la economía del comportamiento y la psicología, y muchas veces es olvidada por los políticos y administrativistas. Por otra parte, y como ya es posible advertir en los trabajos de SMITH, STUART MILL, PIGOU, KEYNES, FRIEDMANN y otros, las utilidades de las familias no sólo se derivan de su renta absoluta, sino también de las actividades que realizan otros agentes de mercado, en relación a sus elecciones. Por ejemplo, en las instancias de negociación, el equilibrio justo (*fairness*) entre posiciones antagónicas suelen determinarse al comparar factores determinantes, que influyen a otros grupos comparables de dicha instancia. Un muy interesante trabajo al respecto ARNE BREKKE, Arne y JOHANSSON-STENMAN, Olof. “The Behavioural Economics of Climate Change”. En: HELM, Dieter y HEPBURN, Cameron. “The economics and politics of climate change”. New York: Oxford University Press, 2009. Pp. 107-122.

<sup>128</sup> Al respecto: CEPAL “La Economía del Cambio Climático en Chile”. [consulta: 03 de diciembre 2011], YAÑEZ, José. “Impuestos recaudadores versus reguladores”. Santiago: Revista de Estudios Tributarios. N° 7: 2012, AVI-YONAH. Reuven S. “The Three Goals of Taxation”. Tax Law Review Vol. 60, 1. 2006. pp. 1-28. No debemos dejar de tener en cuenta que el profesor PIGOU fue discípulo de MARSHALL, por lo que es un reconocido puente entre él y las conclusiones de la teoría de la competencia imperfecta, con clara distinción en sus conclusiones sobre el producto neto marginal social. Es esta diferencia lo que los lleva a abordar la imperfección del mercado con instrumentos distintos uno del otro. Sobre este interesante debate ROLL, Eric. Op. Cit. pp. 414 y siguientes.



legislativa sobre la creación del impuesto a las corporaciones, el presidente William H. TAFT enfatizó sobre su potencial al señalar que este instrumento permitiría al gobierno alcanzar la supervisión sobre las corporaciones, con el fin de prevenir un abuso más de poder. De esta forma, se dio inicio en los Estados Unidos a una serie de medidas de largo plazo con el propósito de incentivar y disuadir determinadas actividades económicas<sup>130</sup>.

Así, literatura económica más crítica justifica la creación de sistemas y regímenes tributarios sobre el carbono, para que este instrumento tenga un carácter regulatorio, y con miras recaudatorias. Al respecto, LOMBORG sostiene que, al aplicar un impuesto al carbono de amplia extensión a las familias y empresas, permite que aquellos agentes económicos que puedan realizar la sustitución tecnológica más pronto, la realicen, evitando así la decisión política sobre cuáles fuentes contaminantes deben ser reguladas directamente<sup>131</sup>.

### 2.3 TEORÍA DE LA TRIBUTACIÓN AMBIENTAL

El dilema actual al que se enfrentan los legisladores, políticos, burócratas y, en general, todos los grupos de influencia, es cómo crear, abordar y ejecutar una política ambiental coherente. En este nivel de la discusión, la elección de los instrumentos no es menor. Un instrumento no es inocuo ni neutro; y siempre se ha de considerar que el instrumento está al servicio de una voluntad y plan político.

En la actualidad existen muchas estrategias e instrumentos disponibles para la implementación de una política. La tradicional regulación administrativa de la actividad económica, a través de estándares basados en estudios científicos, o recurriendo a las mejores tecnologías disponibles, ha sido ampliamente usada y redefinida en los últimos 20 años. Sin embargo, la aplicación de las diversas herramientas legales ha tenido un éxito mucho menor<sup>132</sup>. Parte de ese no tan prominente resultado ha sido a que, hasta la primera

---

<sup>130</sup> US Congressional Record. Volume: 44, Part 3, page 3344. 16 de junio de 1909.

<sup>131</sup> LOMBORG, Bjorn. "Cool It: The Skeptical Environmentalist's Guide to Global Warming" Nueva York: Alfred A. Knopf, 2007. Pp. 27-32.

<sup>132</sup> KRAFT, Michael E y VIG, Norman J. "Environmental Policy from the 1970s to the Twenty-First Century". En: VIG, Norman y KRAFT, Michael, editores. "Environmental policy: New directions for the twenty-first century". 5<sup>a</sup> edición. Washington, DC: CQ Press. 2002. Pp. 1-32; GAINER, Sanford y WESTIN, Richard, editores. "Taxation for Environmental Protection: A Multinational Legal Study". New York: Quorum Books, 1991. P. 2-3; HARDIN. Garrett. "The Tragedy of the Commons". Science New Series, Vol. 162. P. 1245.



mitad de la década de los ´90s, los instrumentos legales ambientales han tenido un carácter ex post. Sólo son aplicables en la determinación de responsabilidades de los agentes dañosos en la ocurrencia de casos de daño ambiental<sup>133</sup>. Ante este panorama, los gobiernos están alcanzando un límite en el dilema propuesto, teniendo muy presente las metas y objetivos que son alcanzables por medio de la regulación directa y la sanción legal. Es por esto que las estrategias “no legales” se han abierto como una opción muy significativa<sup>134</sup>.

Dado que la gestión del medio ambiente atrae cada más la atención de los gobiernos y, a la vez, existe una ciudadanía que posiciona mayores demandas en la agenda, la hacienda pública y la política fiscal, inevitablemente, se convertirán en factores a considerar en la formulación de la política ambiental. A lo largo de este trabajo se han expuesto una serie de fundamentos y razones que nos llevan a concluir sobre la imperiosa necesidad de fusionar – o a lo menos coordinar – la política fiscal y la política ambiental. Con todo, se cree que el gran desafío de los gobiernos es implementar sistemas fiscales armónicos con su política ambiental. Y será este escenario el que abrirá una serie de interrogantes no menores: ¿qué se debe subsidiar? ¿cuáles serán los hechos gravados a considerar en la creación de nuevos tributos? O un desafío mucho más ambicioso; ¿es posible aprovechar bien las herramientas de la tributación directa, para promover la promover las metas ambientales del Estado?

### **2.3.1 Aspectos generales**

En las últimas décadas los gobiernos han manifestado un creciente interés por emplear, para la protección del ambiente, instrumentos fiscales. Los fundamentos de esta reorientación son varios. En un primer orden, la aplicación directa del principio “contaminador pagador” obliga a pagar tributos a quienes contaminan, lo que permite trasladar los costos de la contaminación a la estructura de precios de los bienes y servicios que se ofrecen. Seguidamente, los gastos en que se incurre por brindar protección ambiental, son factores significativos para los gobiernos, por lo que la obtención de recursos frescos se hace

---

<sup>133</sup> Al respecto, y en la doctrina nacional: BARROS, Enrique. “Tratado de Responsabilidad Extracontractual”. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2007. Pp. 787-789.

<sup>134</sup> Por “no legales” no nos referimos a medidas contrarias al ordenamiento jurídico, sino a aquellas que se escapan de las tradicionales regulaciones legales o administrativas.

necesario. Por último, la señal hacia los consumidores finales es muy clara: desincentivar la adquisición bienes y uso de servicios perjudiciales al ambiente toda vez un incremento de los costos de estos.

A esta altura se vuelve necesario esclarece sobre el uso de la terminología y su alcance: los términos “contaminación” y “daño ambiental” se utilizarán para referirse a problemas ambientales de toda clase, aun cuando existan términos más específicos (como cambio climático). También es imprescindible referir un punto al que se hará uso con cierta frecuencia en estas líneas; el de medida fiscal. Este concepto, en términos generales, abarca todos los instrumentos tributarios, como impuestos, cargos, tarifas y cualquier otra medida financiera impuesta desde el Estado, u ordenada y recaudada por cualquier autoridad pública. Por su correcta acotación y alcance, se seguirá la definición de medida fiscal propuesta por GAINER y WESTIN. En un primer aspecto, una medida fiscal tiene alcance sobre casi cualquier método por el cual el gobierno – ya sea local, regional o nacional – establece los requerimientos legales a las personas, tanto naturales y jurídicas, para que estas paguen una suma de dinero que, en última instancia, es destinada al gobierno o a una entidad pública<sup>135</sup>. El alcance del término también abarca los créditos, subsidios, o cualquier medida tributaria que reduzca o permita un descuento del pago de tributos por un determinado hecho gravado.

Desde ya, se quiere adelantar parte del estado de implementación de los instrumentos tributarios verdes. En los sistemas tributarios de los países desarrollados se toma en cuenta la variable ambiental, siendo principales hechos gravados, aquellos provenientes de actividades económicas de energía y transporte<sup>136</sup>. En América Latina se aprecia también que algunos países en vías de desarrollo están considerando o implementando implementar tributos relacionados con el medio ambiente, siendo el instrumento más discutido y debatido un impuesto a la energía<sup>137</sup>.

Chile no se encuentra muy alejado a este debate. Ya desde 1997, la desaparecida CONAMA elaboró una serie de estudios y seminarios para efectos de estudiar la viabilidad y

---

<sup>135</sup> GAINER, Sanford y WESTIN, Richard. Op. Cit. pp. 2-3

<sup>136</sup> OECD (2010), NORDEN (2006, 2009).

<sup>137</sup> CEPAL (2005). Op. Cit. p. 100-102.

posibilidad de crear algún tributo ambiental<sup>138</sup>. Dicho debate se ha diluido con los años. Luego, esta posibilidad fue retomada durante el gobierno del ex presidente Sebastián Piñera para llevar a cabo un ajuste tributario que permitiese aumentar la recaudación fiscal, a efectos de financiar la reconstrucción del país tras el terremoto del 27 de febrero del 2010<sup>139</sup>. La indicación, en lo que respecta al tributo ambiental, fue retirada después de un tiempo en el Congreso Nacional. Actualmente, se encuentra en discusión un Mensaje Presidencial, presentado durante el gobierno de Michelle Bachelet<sup>140</sup>. Todo esto se abordará con más detalle en el capítulo III.

### **2.3.2 Fundamentos de la tributación ambiental**

La doctrina económica ha sostenido dos argumentos que ayudan a fundamentar el diseño e implementación de un sistema tributario ambiental. A saber: 1- aplicación del principio contaminador-pagador, y 2- armonización de la política ambiental con la política fiscal.

#### **2.3.2.1 El empleo del sistema tributario para lograr que quien contamina pague**

Dígase previamente dicho - y ya aludimos a ello -, utilizar el sistema de precios puede resultar eficiente para determinar el costo ambiental que debe soportar la sociedad, en contraste a las instancias de negociación, compensación mediada o el mismo sistema jurídico. Con un sistema tributario ambiental, es posible armonizar los costos y beneficios sociales con los precios de mercado, y prevenir extensivas y latas disputas en tribunales.

Dentro de esta línea de ideas, es que se enmarca el principio “quien contamina pague”; conforme al cual la tasa retributiva por contaminación de los que contaminan ha de, ser equivalente al valor del daño social que resulta de sus actividades. Un sistema tributario

---

<sup>138</sup> COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE (CONAMA). “Una Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable”. Aprobado por el Consejo Directivo de Ministros de CONAMA en Sesión del 9 de Enero de 1998. Santiago. P. 32.

<sup>139</sup> Mensaje Presidencial N° 058-360, del 30 de Abril de 2012. Boletín 8269-05 de la Cámara de Diputados. Pp. 81-84

<sup>140</sup> Mensaje Presidencial N° 24-362, del 01 de Abril de 2014. Boletín 9290-05 de la Cámara de Diputados. Pp. 106-109.

de estas características permite a los agentes contaminantes saber cómo reaccionar ante el impuesto, ajustando sus emisiones de contaminantes. Ante la ausencia de otras distorsiones de precios, el incentivo de los agentes es tendiente a disminuir la contaminación de la manera más eficaz posible<sup>141</sup>. El ideal sería hasta el punto en que los costos de la reducción (por unidad de contaminación) sean equivalentes a la tasa impositiva, como ya se mencionó en títulos anteriores.

Sin embargo, el éxito de esto dependerá, esencialmente, de la posibilidad de controlar, en forma precisa, la cantidad de emisión de cada agente contaminante. Y de dicha información obtenida, se haya diseñado un sistema de cálculo del hecho gravado, que permita fijar la respectiva tasa.

### 2.3.2.2 Una política fiscal que esté en sintonía con la política ambiental

Como ya se trató en el Capítulo I, la política ambiental requiere que esté coordinada con otras políticas sectoriales. Por esto resulta importante velar que la política fiscal esté coordinada y en sintonía con los propósitos ambientales. Al respecto, se debe tener muy presente las situaciones que pueden perjudicar este objetivo.

En lo que respecta al estímulo económico mediante subsidios, se deben reconocer aquellas actividades que tienen efectos secundarios perjudiciales para el ambiente, y que pueden recibir algún tipo de asistencia tributaria. Por ejemplo, los subsidios otorgados a insumos para la producción agrícola – fertilizantes y pesticidas –. Otro caso a considerar corresponde a los subsidios o sistemas amortiguadores del tarifario al petróleo o combustibles. Este caso particular es propio de los países importadores, que no tienen capacidad productiva, y en que los precios del combustible son muy volátiles, por las variaciones mercado internacional<sup>142</sup>.

---

<sup>141</sup> Un clásico ejemplo de distorsión de precios corresponde a los subsidios. En un sentido de economía real, son instrumentos indirectos de manipulación y distorsión de precios, por cuanto se favorece a los consumidores. En este caso, la intervención del Estado persigue fijar el precio por debajo del mercado, para favorecer a los consumidores.

<sup>142</sup> En la actualidad, es posible reconocer en el mundo una gran variedad de políticas fiscales y económicas, que persiguen regular el precio de los combustibles, muy diferentes entre ellos. En los países en desarrollo, que son importadores netos, los gobiernos busquen “corregir” las variaciones del precio internacional del petróleo. En tanto que los exportadores netos se persigue mantener el precio doméstico por debajo al del mercado internacional. Y esto trae una serie de problemas para cuantificar la incidencia de un subsidio o tributación de los mismos. Más detalles en: GUPTA, Sanjeev. CLEMENTS, Benedict. FLETCHER, Kevin, y INCHAUSTE, Gabriela. “Issues in

Tratar de estimar el impacto total que ejercen las políticas de este tipo sobre la distribución de la carga tributaria neta, puede ser extremadamente difícil. Sin embargo, pareciera ser evidente que en muchos países la tasa efectiva de tributación ambiental neta, a la que están sujetas determinadas actividades altamente contaminantes, es inferior a la tasa habitual de la economía en su conjunto. Esto atrae tres consecuencias directas: 1) el costo social por soportar el mal contaminación no es internalizado en la estructura de precios - asunto que ya fue abordado -; 2) esto implica aumentos presupuestarios en las políticas sectoriales más sensibles a la contaminación (salud es el caso por excelencia)<sup>143</sup>, y; 3) sin dejar de considerar que la contaminación y el daño ambiental se seguirán agravando.

### 2.3.3 Instrumentos y medidas fiscales para una reforma tributaria ambiental

Es necesario decir que no hay consenso entre la doctrina sobre qué se debe entender por tributo ambiental. Más aún, hay posiciones que rechazan, de plano, el impuesto verde, por carecer de justificación<sup>144</sup>. A pesar que existe un número considerable de estudios, al observarse las definiciones de los mismos es posible apreciar una gran diversidad de planteamientos.

Desde un punto de vista de la política ambiental, es tributo ecológico aquella cuya principal finalidad es servir a la protección del medio ambiente<sup>145</sup>. Ahora, y desde la Economía Política, algunos planteamientos se centran en justificar y legitimar el vínculo entre

---

Domestic Petroleum Pricing in Oil-Producing Countries". [en línea] <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02140.pdf>> [consulta: 03 diciembre 2011].

<sup>143</sup> No debemos olvidar que uno de los grandes objetivos de la implementación del plan de transporte público TranSantiago fue reducir los altísimos índices de contaminación que se registraban antes de su ejecución. Estudios sobre la materia sostienen que, desde la ejecución del nuevo sistema de transporte, se disminuyó en 3,9 µg/m<sup>3</sup> el promedio de concentraciones de MP10 en Santiago, lo que ha provocado un ahorro estimado en USD \$790.2 millones en gasto de salud evitado, de los cuales USD \$ 93,4 millones corresponden a ahorros en atención pública. Al respecto: FIGUEROA, Eugenio. GOMEZ-LOBO, Andrés. JORQUERA, Pablo. Y LABRÍN, Felipe. "Los impactos del Transantiago en la contaminación atmosférica de Santiago: Una estimación econométrica". En: 3<sup>er</sup> Encuentro Sociedad Chilena de Políticas Públicas: 19 de Enero de 2012. Santiago, Chile, Facultad de Ingeniería e Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

<sup>144</sup> Esta posición reconoce que la idea misma de un impuesto verde no satisface la naturaleza misma del instrumento impuesto. En vez de reconocer el carácter de tributo de los mismos, reconoce que, más bien, estaríamos ante instrumentos regulatorios del tipo sancionatorio, de naturaleza multa. Además, un impuesto verde no estaría vinculado a la capacidad económica del contribuyente, que es contrario a la justicia redistributiva. Al respecto: SAFFIE, Francisco. Entrevista realizada el 09 de Octubre de 2013 en Santiago, Chile. Entrevistador: Francisco Narváez Gallo.

<sup>145</sup> CEPAL (2005). Op. Cit. p. 25 y siguientes.

la actividad contaminante y el tributo<sup>146</sup>, mientras que otros en la teoría del doble dividendo<sup>147</sup>.

Un ejemplo de los errores que podría inducirnos la falta de claridad en esta categorización, es en creer que los impuestos son los mismo que las tasas. Las tasas ambientales son pagos por servicios específicos, tales como la recolección y tratamiento de residuos, o la labor de las instalaciones de alcantarillado y depuración de aguas servidas<sup>148</sup>. A pesar que ambos son tributos y pueden recaer sobre los mismos hechos gravados, las diferencias entre ellos pueden resultar, en la práctica, inexistentes. Como ya vimos en el título anterior, es posible aplicar impuestos y cargos a las emisiones o a los productos.

La profesora VILLAR EZCURRA ha señalado que el principal problema de lograr un consenso conceptual sobre qué es un tributo ambiental radica en dos principales razones: en primer lugar, existe una gran diversidad de instrumentos económicos que nos llevan a confusión; y en segundo, no ha sido posible fundamentar un criterio común que permita determinar qué es relevante en su introducción e implementación. Si los motivos, o los efectos en la economía<sup>149</sup>.

### 2.3.3.1 Impuestos ambientales

Para tener un entendimiento general, se recurrirá a la propuesta de la OCDE que utiliza el término impuestos ambientales a aquellos cuya base imponible es una unidad física (o un equivalente de la misma) y que tiene un impacto negativo, específico y probado, sobre el medio ambiente<sup>150</sup>. Como la misma Organización señala, el objetivo de este marco teórico sobre el impuesto ambiental, es permitir que la base imponible sea el criterio objetivo de un impuesto ambiental.

---

<sup>146</sup> United Nations, European Commission, International Monetary Fund, Organization for Economic Co-operation and Development, World Bank, 2005, Handbook of National Accounting: Integrated Environmental and Economic Accounting 2003, Studies in Methods, Series F, No.61, Rev.1.

<sup>147</sup> RODRÍGUEZ, Enrique. "El doble dividendo de la imposición ambiental puesta al día". 2001. [en línea] <[http://econpapers.repec.org/paper/hpewpaper/y\\_3a2005\\_3ai\\_3a23.htm](http://econpapers.repec.org/paper/hpewpaper/y_3a2005_3ai_3a23.htm)> [consulta: 05 abril de 2010].

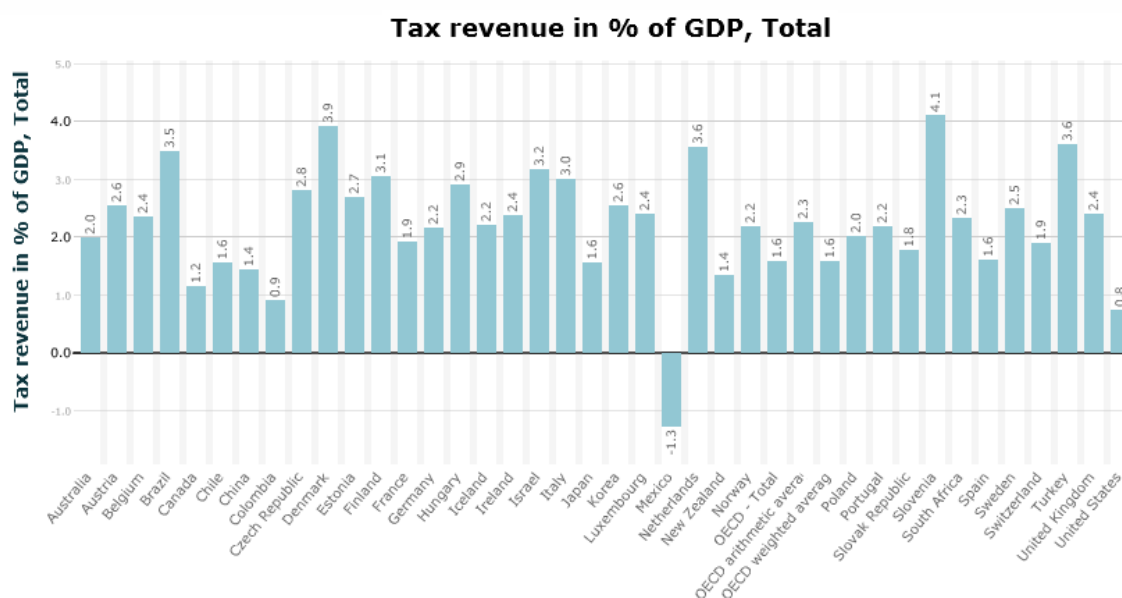
<sup>148</sup> CEPAL (2005). Pp. 106-107.

<sup>149</sup> VILLAR EZCURRA, Marta Villar. Los tributos ambientales en el marco de un desarrollo sostenible. En: PIÑAR, José Luis, director. "Desarrollo Sostenible y protección del Medio Ambiente". Madrid: Civitas, 2002. P. 403

<sup>150</sup> United Nations, et. al. (2003). p. 220. "A tax whose tax base is a physical unit (or a proxy of it) that has a proven specific negative impact on the environment".

Desde hace algunos años, la OCDE ha recopilado información sobre impuestos ambientales en una base de datos especial. La base de datos, de acceso libre, contiene información sobre bases impositivas, tasas, exenciones, mecanismos de reembolso, ingresos obtenidos, organización administrativa, fuentes de información adicional y personas de contacto, entre otras<sup>151</sup>.

Desde que han sido implementados, es posible afirmar que los tributos ambientales no son una insignificante fuente de ingresos para los gobiernos. El siguiente gráfico ilustra la recaudación fiscal a título de tributos ambientales.

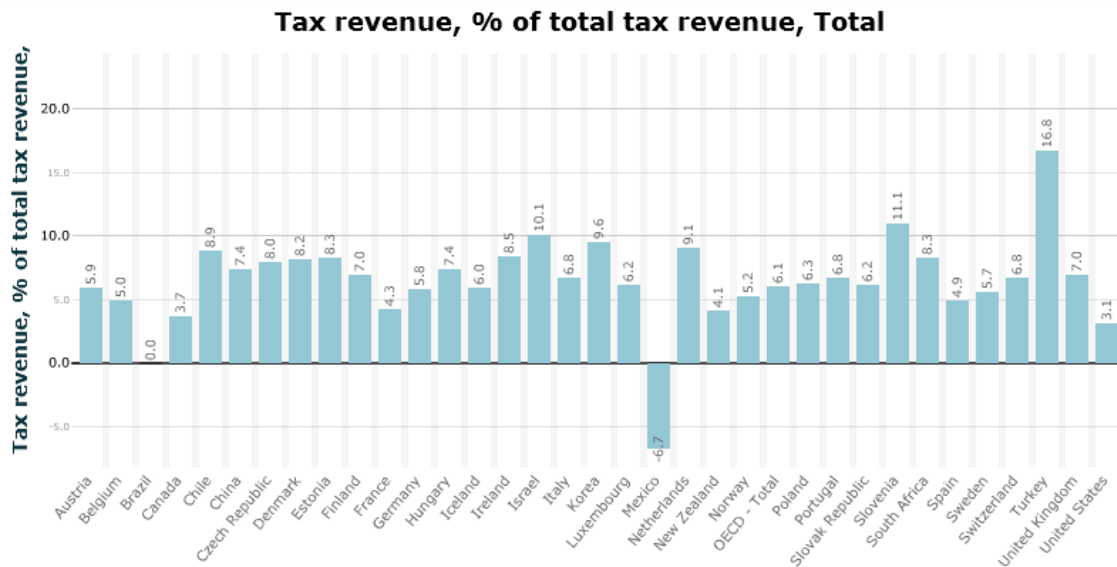


**Gráfico 6:** Revenues from environmentally related taxation as percentage of GDP. Fuente: OECD, 2010.

Entre los países de la OCDE, representan, en promedio, cerca del 2% del PIB de ellos<sup>152</sup>. Al analizar la recaudación de los impuestos ambientales, en conjunto con el total recaudado, es posible sostener que gran parte de la incidencia de la recaudación ambiental, en el global tributario, se debe a impuestos a los combustibles y a la energía, que ha sido deliberadamente parte estratégica de las reformas tributarias en los países OECD.

<sup>151</sup> OECD. Database on instruments used for environmental policy. <http://www2.oecd.org/econinst/queries/>

<sup>152</sup> Es interesante observar que los cuatro países americanos, en general, presentan las menores recaudaciones provenientes de los tributos ambientales. El caso de México, que presenta recaudación negativa, se debe a su particular estructura tributaria en combustibles. El impuesto mexicano a los combustibles tiene una estructura única, en la que actúa inversamente a las variaciones del precio del crudo, por un sistema de subsidios. Hacia el año 2008 y a la fecha, los precios de combustibles se han incrementado significativamente, por lo que la recaudación de tributos ambientales se ha tornado negativa. OCDE. (2010).



**Gráfico 7:** Revenues from environmentally related taxation as percentage of total tax revenue.  
Fuente: OECD, 2010.

Desde 1996 a la fecha, se ha observado una volatilidad en las cifras recaudadas entre los países de la OCDE. Una de las principales razones de este fenómeno puede explicarse a que estos instrumentos tributarios hayan, efectivamente, incentivado a los agentes a emitir menos contaminantes al medio ambiente<sup>153</sup>.

### 2.3.3.2 El efecto del doble dividendo

A comienzos de la década de 1990s, se propuso la tesis del doble dividendo para fundamentar la aplicación de reformas tributarias ambientales. Desde entonces la discusión se ha centrado en identificar, para luego discernir, las circunstancias y los eventos que podría ocurrir dicha tesis.

El marco general de la hipótesis del doble dividendo se refiere a la posibilidad de perseguir múltiples objetivos sociales, redistributivos y económicos, que pueden ser alcanzados por medio de una reforma fiscal verde. La tesis de esta propuesta es una

<sup>153</sup> OECD (2010). P. 34.



reforma fiscal verde, al pretender introducir nuevos instrumentos tributarios, modificar o derogar los ya existentes. En ese sentido, la utilización de la recaudación generada por los nuevos tributos ambientales, permitiría reducir la carga tributaria de otros instrumentos distorsionantes, de tal manera que el ingreso público, bajo título de tributos, permanezca inalterado<sup>154</sup>.

El primer dividendo de una reforma tributaria ambiental, corresponde al beneficio que logra la sociedad al gravar una externalidad negativa no regulada. Así, corresponde a la reducción de la eficiencia producida por la contaminación.

El segundo dividendo se obtiene de los beneficios de la aplicación misma de una reforma tributaria ambiental. En el escenario previo a una reforma tributaria ambiental, los tributos existentes gravan, entre otras cosas, la renta, el trabajo y el consumo. Esto genera la carga indirecta del impuesto, que supone una pérdida de eficiencia económica<sup>155</sup>. Con la creación de una serie de tributos ambientales, es probable que el sistema tributario se distorsione aún más, por afectar bienes y servicios contaminantes. Sin embargo, si la recaudación obtenida, por título ingreso tributario ambiental, es reconducida correctamente, es posible que pueda aliviar la carga tributaria de los ciudadanos, reduciendo tipos impositivos distorsionantes<sup>156</sup>. Para que esto se cumpla, el Estado debe ser capaz de utilizar la recaudación obtenida por los tributos ambientales, para reducir las tasas de otros impuestos distorsionantes, en lugar de devolvérselas a los ciudadanos mediante mecanismos de transferencia<sup>157</sup>. De esta forma, se espera obtener una eficiencia del sistema fiscal.

---

<sup>154</sup> RODRÍGUEZ, Enrique. "El doble dividendo de la imposición ambiental puesta al día". 2001. [en línea] <[http://econpapers.repec.org/paper/hpewpaper/y\\_3a2005\\_3ai\\_3a23.htm](http://econpapers.repec.org/paper/hpewpaper/y_3a2005_3ai_3a23.htm)> [consulta: 05 abril de 2010], P. 7-8

<sup>155</sup> Se debe entender que el coste de eficiencia de la aplicación de los impuestos implica un análisis de: 1- los costos de recaudación de los impuestos, y 2- que estos no desincentiven la actividad económica. Por no desincentivar la actividad, se entiende que los impuestos no deben distorsionar las decisiones económicas de los individuos sujetos a gravamen. En la teoría de la Hacienda Pública, la ineficiencia de la imposición se puede analizar a través del llamado "exceso de gravamen", como cuantificación de la pérdida de utilidad que genera un impuesto distorsionante. El exceso de gravamen surge porque la pérdida de bienestar total que genera el impuesto en el individuo, con la modificación en su comportamiento, es superior a la mera pérdida de bienestar producida por la disminución de la renta disponible que conlleva el pago del impuesto.

<sup>156</sup> MENA, José Enrique. "Impuestos Ecológicos y la Discusión del Doble Dividendo". Seminario de Título Ingeniero Comercial, Mención Economía. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Escuela de Economía y Negocios, 1997. pp. 10-11

<sup>157</sup> RODRÍGUEZ, Enrique. Op. Cit. 2001. Pp. 9-10

En el debate sobre los impuestos ambientales, los economistas reconocen que el efecto doble dividendo estará condicionado por el diseño de la reforma tributaria y al efecto real en la estructura de costos de la misma. Al respecto, GOULDER ha sostenido que existen dos supuestos para sostener que una reforma tributaria verde sea un fracaso al no alcanzar sus objetivos<sup>158</sup>. El primer supuesto es instaurar una reforma tributaria ambiental que no haya realizado un análisis previo del equilibrio general de la economía, omitiendo la labor de visualizar las posibles consecuencias económicas de la implementación del cambio tributario descrito. El segundo supuesto es la falta de análisis de los costos totales de una iniciativa tributaria basada en impuestos ambientales<sup>159</sup>.

Sin embargo, y a juicio de RODRÍGUEZ, las condiciones de GOULDER para el doble dividendo, son débiles. Sólo persiguen mantener una neutral recaudación y mantener el presupuesto público inalterado, es decir, persigue un mero fin recaudatorio. A juicio ese autor, un doble dividendo fuerte, en una reforma tributaria ambiental, debería considerar dos aspectos: 1) que el sistema fiscal de partida, o sea el anterior a la reforma, será discriminatorio, en el sentido de crear excesos de gravamen distintos en los diferentes mercados<sup>160</sup>, y 2) Como consecuencia de lo anterior, que la reforma tributaria ambiental sea, de forma indirecta, una completa reforma a todo el sistema tributario, “capaz de resolver la oposición social y política, frente a una reforma tributaria acometida de manera directa y explícita”<sup>161</sup>.

También se ha afirmado que el efecto del doble dividendo tendría interacción con el empleo, teniendo presente que el medio ambiente es un factor de producción de carácter

---

<sup>158</sup> GOUDLER, Lawrence H. “Economic Impacts of Environmental Policies”. The National Bureau of Economics Research Reporter: Spring 2000. [en línea] <<http://www.nber.org/reporter/spring00/goulder.html>> [consulta: 13 de Abril de 2012].

<sup>159</sup> Complementando a GOUDLER, MENA sostiene que es posible reconocer tres componentes de los costos totales de una de iniciativa tributaria ambiental. 1) costo directo, que recae sobre los sujetos pasivos afectados por el hecho gravado, y se refiere a la sustitución tecnológica e inversión que deberá realizarse en educación (capacitación, perfeccionamiento, etc.); 2) efecto reciclaje de los ingresos, que se refiere a aprovechar los ingresos de los impuestos ambientales, para reducir las tasas de otros impuestos distorsionadores, reduciendo así los costos brutos del sistema; y 3) es el llamado efecto interacción, que tiende a potenciar la distorsión, al momento que un impuesto ambiental grava una actividad que ya se encuentra gravada por otra clase de impuesto. MENA, José Enrique. Op. Cit. pp. 12-13.

<sup>160</sup> RODRÍGUEZ, op. Cit. p. 27. “¿Cómo? Trasladando los excesos de gravamen desde aquellos bienes o factores con mayor exceso de gravamen marginal por unidad monetaria recaudada (costes marginales de eficiencia por unidad monetaria recaudada) hacia aquellos otros bienes y factores que soportan menores excesos de gravamen marginales por unidad monetaria recaudada. Es decir, en el sentido de hacer converger la razón entre el exceso de gravamen y la recaudación obtenida por cada uno de los distintos impuestos que forman parte del sistema fiscal, como así defiende la teoría de la imposición óptima”.

<sup>161</sup> RODRÍGUEZ, op. Cit. p. 28.

público dentro del sistema productivo<sup>162</sup>. SCHWARTZ y REPETTO ofrecen suficiente evidencia empírica para afirmar que existe una directa relación entre el efecto de la calidad del aire con la oferta de trabajo, debido a su incidencia por ausentismo laboral por enfermedades. Concluyen que, al mejorar el medio ambiente, baja la tasa de ausencia laboral por licencias médicas, lo que a su vez incrementa la oferta de trabajo. Respecto al remanente en la caída de la oferta de trabajo, esta se compensaría dada la interacción fiscal con los impuestos ambientales. Así, quienes se ausentan por licencias médicas, disfrutarán de mayores recursos públicos en salud, producto de la mayor recaudación fiscal y al menor gasto global en esa materia<sup>163</sup>.

Más allá de la justificación económica, hay trabajos que han explorado la posibilidad que el doble dividendo expresa una lógica política investida en una racionalidad económica con enfoque normativo. En esa línea, DIAS<sup>164</sup> sostiene que la motivación detrás de este argumento es la maximización de las ganancias de la intervención pública, al mismo tiempo que se minimizan sus costos políticos. Sin embargo, el discurso que se utiliza para transmitir al público la idea que encierra el doble dividendo es económico, y no social. DIAS observa que este discurso se acumula a partir del impacto del comportamiento, que provoca la recaudación de los impuestos sobre los contaminantes, junto con el uso específico que puede darse a dichos ingresos<sup>165</sup>.

---

<sup>162</sup> En general, los modelos de equilibrio analizan la hipótesis del doble dividendo de la imposición ambiental considera que el medio ambiente es un bien de consumo público. Esto tiene una serie de implicancias no menores en economía, al tener presente que sólo deberá satisfacer necesidades. Por ejemplo, el trabajo de BOVENBERG y DE MOOIJ recurre a una función de utilidad que combina consumo de ocio y un bien compuesto por dos bienes de consumo privado, para argumentar que el bien compuesto presenta una elasticidad de sustitución idéntica al ocio. Así, un sistema impositivo óptimo, con sentido recaudatorio, consistiría en un impuesto uniforme sobre el consumo del bien compuesto, o, alternativamente, a un impuesto único sobre el trabajo. Bajo ese supuesto, una reforma fiscal verde producirá una pérdida de bienestar social.

<sup>163</sup> SCHWARTZ, Jesse y REPETTO, Robert. "Nonseparable Utility and the Double Dividend Debate: Reconsidering the Tax-Interaction Effect," *Environmental & Resource Economics*, European Association of Environmental and Resource Economists, vol. 15(2), February 2000.

<sup>164</sup> DIAS, Claudia A. "The desing features of environmental taxes". Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho, London School of Economics and Political Sciences, 2011. P. 41

<sup>165</sup> DIAS, Claudia A. loc. Cit.

### 2.3.3.3 ¿Por qué no optar por un mercado de emisiones transables?

Contrario a la propuesta de la tributación ambiental, se han alzado algunas voces que sugieren adoptar el sistema de comercio y transacción de bonos de emisiones. Este enfoque está basado en que el mercado se encargará de controlar la contaminación, para lograr reducciones en las emisiones de contaminantes en un trabajo conjunto con el Estado.

Una autoridad central (un organismo gubernamental ambiental), determina un tope máximo de emisión de contaminantes. Este tope puede asignarse a una empresa, o venderse a las empresas en forma de permisos de emisión. Este permiso de emisión representa el derecho a emitir o descargar un volumen específico de contaminante determinado. Para emitir una cantidad de X contaminantes, las empresas deben mantener un número de permisos equivalente a sus X emisiones. Si las empresas necesitan aumentar su volumen de emisiones, deberán comprar permisos a aquellos que requieren un menor número de permisos<sup>166</sup>.

Para determinar el incentivo a los agentes, debemos entender que la transferencia de permisos funciona como una bolsa de valores. La empresa compradora está pagando un cargo para contaminar, mientras que el vendedor está siendo recompensado por reducir sus emisiones. Por lo tanto, y en teoría, quienes sean capaces de adoptar la sustitución tecnológica y reducir sus costos, el logro de la reducción de la contaminación es recompensada por el mercado, y los costos marginales sociales se reducirán<sup>167</sup>.

Sin embargo, y en base a los más recientes estudios y evidencias económicas, es posible apreciar que un régimen tributario ambiental es mucho más efectivo y eficiente, estratégicamente, para alcanzar reducciones en la emisión de contaminantes. Además, provee fuertes incentivos a los agentes económicos para que incorporen la táctica de la sustitución tecnológica y de combustibles en sus procesos productivos.

---

<sup>166</sup> Para profundizar en el funcionamiento y operatividad del mercado de permisos transables: STAVINS, Robert N. (Noviembre 2001). "Experience with Market-Based Environmental Policy Instruments". Discussion Paper 01-58 (Washington, D.C.: Resources for the Future). [en línea] < <http://www.rff.org/documents/RFF-DP-01-58.pdf> > [consulta: 17 julio de 2010].

<sup>167</sup> En defensa del mercado de emisiones y permisos transables, en cuanto a los incentivos que ofrece a los agentes: MONTGOMERY, W. David (Diciembre 1972). "Markets in Licenses and Efficient Pollution Control Programs". *Journal of Economic Theory* 5: 395–418.

NORDHAUS señala que existen 10 ventajas de un régimen tributario ambiental por sobre el mercado de emisiones transables<sup>168</sup>; destacando dos principales ventajas comparativas del régimen tributario propuesto: la característica incertidumbre de la política global contra el cambio climático<sup>169</sup>, y a la volatilidad de los precios de los contaminantes (especialmente al carbón)<sup>170</sup>.

Otra arista en la defensa de un sistema tributario ambiental es la que aporta el profesor COOPER<sup>171</sup>. Él sostiene que bajo ese sistema tributario el costo social de la reducción de contaminantes es mucho menor, teniendo en cuenta que todos los agentes económicos emisores tendrán el mismo incentivo para reducir sus emisiones; pero quienes sean más eficientes y sustituyan sus procesos con tecnologías también más eficientes podrán ser recompensados con exenciones tributarias, o cualquier otro beneficio que incorpore el sistema<sup>172</sup>. En lo que respecta al tratamiento que debiese tener el CO<sub>2</sub>, y teniendo en cuenta las metas económicas a cumplirse tras la XV Conferencia sobre el Cambio Climático de la ONU 2009<sup>173</sup>, el profesor estima que la emisión de este gas debiese ser tratada como un costo social de la fase productiva, por tanto, debiese estar asociado a un tributo del tipo cargo<sup>174</sup>.

---

<sup>168</sup> Para mayor detalle: NORDHAUS, William D. "Life After Kyoto: Alternative Approaches to Global Warming Policies". Diciembre 2005. [en línea] < [http://aida.wss.yale.edu/~nordhaus/homepage/kyoto\\_long\\_2005.pdf](http://aida.wss.yale.edu/~nordhaus/homepage/kyoto_long_2005.pdf) > [consulta: 05 abril de 2010].

<sup>169</sup> El académico norteamericano estima que un defecto fundamental del Protocolo de Kyoto fue que su política de cambio climático carece de una conexión entre los objetivos finales de sus políticas económicas y ambientales. La determinación de congelar las emisiones de contaminantes a un selecto grupo de países nunca se condijo con ninguna meta u objetivo en materia de concentraciones, temperatura ambiental, costos y daño ambiental. Esto no guarda ninguna relación con la estrategia económica de equilibrar los costos y beneficios globales de la reducción de contaminantes. Ante esto, un régimen tributario ambiental es un sistema ideal para armonizar los precios de contaminantes y simplifica la eficiencia dinámica de los impuestos pigouvianos. NORDHAUS, William D. op. cit. p. 13.

<sup>170</sup> En el caso del carbón, los precios son muy volátiles debido a la completa inelasticidad de la oferta de los permisos, junto con la presunción de una demanda bastante inelástica de permisos en el corto plazo. Por ejemplo, en el año 2004, los precios de los permisos de emisión de CO<sub>2</sub>, en el mercado de emisiones de Europa, fluctuó en una banda de más menos 50%. NORDHAUS, William D. op. cit. pp. 15.

<sup>171</sup> COOPER, Richard N. "International Approaches to Global Climate Change". The World Bank Research Observer. Vol 15: 2. 2000, y COOPER, Richard N "Financing for Climate Change". [en línea] <<http://uscib.org/docs/cooper.pdf>> [consulta: 03 de diciembre 2011].

<sup>172</sup> COOPER, Richard (2000). Op. Cit. 27-30.

<sup>173</sup> El Acuerdo de Copenhague establece que los países desarrollados deberán proveer USD \$100 billones para el 2020 a los países en desarrollo, para contribuir a la reducción de los gases de efecto invernadero.

<sup>174</sup> COOPER, Richard (2012). Op. Cit. pp. 12-13. Estima que un cargo inicial de alrededor de USD \$ 25 (la que se adecuará con el tiempo) por cada tonelada de CO<sub>2</sub> emitida, a partir del año 2020, permitirá costear los planes y tecnologías necesarios para alcanzar las metas de emisiones de CO<sub>2</sub> para el año 2050.

Por último, se estima necesario recoger una de las tantas observaciones que hacen AVI-YONAH y UHLMANN<sup>175</sup>, y se refiere a la simpleza de la estructura que implica un régimen tributario ambiental. En su esencia, un tributo ambiental es la imposición de una cuota tributaria por la emisión de contaminante al medio ambiente. Por otro lado, un mercado de emisiones transables es mucho más complejo en su diseño e implementación, y presenta 7 problemas no menores de en el diseño e implementación<sup>176</sup>.

### 2.3.4 Suecia: un caso de reforma tributaria ambiental

Suecia tiene experiencia en el uso de tributos ambientales desde los años '50, siendo pionero en el mundo. A partir de la década de los '70s los tributos ambientales fueron incorporados al marco general de instrumentos económicos de la política ambiental. Para comprender bien el actual sistema tributario ambiental sueco, debemos estudiar la generalidad de la reforma fiscal realizada en 1991.

#### 2.3.4.1 La reforma fiscal de 1990-1991

A comienzos de la década de los '90s, se llevó a cabo en Suecia una extensa reforma fiscal. Como cierto trabajo académico señaló, ha sido la reforma tributaria de mayor largo alcance en cualquier país industrializado post 2º Guerra Mundial<sup>177</sup>. De acuerdo con NORDEN, esta reforma implicó una traslación fiscal de alrededor de 1.8 billones de Euros<sup>178</sup>.

---

<sup>175</sup> AVI-YONAH, Reuven S. y UHLMANN, David. "Combating Global Climate Change: Why a Carbon Tax is a better response to global warming than cap and trade?" (Enero 2009) [en línea] <<http://ssrn.com/abstract=1333673>> [consulta: 13 de Abril de 2012].

<sup>176</sup> AVI-YONAH, Reuven S. y UHLMANN, David. Op. Cit. pp. 38-30. Primero: Se requiere determinar bases de referencia de emisión para establecer los topes de emisión; segundo: Se debe determinar cuántos permisos se crearán y bajo qué forma serán distribuidos, gratuitamente (que requiere decisionismo políticos para determinar a las industrias beneficiadas) o por subasta (que requiere de un complejo monitoreo para evitar el engaño en la puja); tercero: el sistema de permisos requiere de un constante monitoreo, para evitar que el mismo permiso sea utilizado más de una vez; cuarto: si se permiten transacciones de permisos entre otros países, el mercado de permisos global debe ser monitoreado también; quinto: para prevenir la incertidumbre del sistema, se deben crear complejas provisiones y garantías bancarias para respaldar los permisos; sexto: un sistema de compensaciones se hace necesario para la captura y concentración de carbono ante industrias de gran envergadura; y séptimo: Muchos mercados de permisos requieren de sistemas de provisiones económicas para la coordinación con las políticas de cambio climático y manejo de contaminantes de otros países. Generalmente, entre países exportadores e importadores.

<sup>177</sup> AGELL, Jonas. ENGLUND, Peter y SÖDERSTEN, Jan. "Tax Reform of the Century: The Swedish Experiment". National Tax Journal 49: 4. Diciembre 1996. P. 643.

<sup>178</sup> NORDEN. "The Use of Economic Instruments in Nordic and Baltic Environmental Policy 2001-2005". [en línea] < <http://www.norden.org/en/publications/publikationer/2006-525>> [consulta: 03 diciembre 2011]. P. 191

Según el Ministerio de Hacienda de Suecia<sup>179</sup>, los principales objetivos de la reforma tributaria sueca fueron hacer el sistema más justo y eficiente. El método aplicado fue ampliar las bases imponibles de algunos impuestos y reducir las tasas de otros, con el fin de lograr una mayor equidad y desincentivar la planificación fiscal de los privados<sup>180</sup>. También se hicieron esfuerzos por lograr una mayor uniformidad en la imposición de los diferentes tipos de ingresos afectos a los impuestos sobre la renta y a las empresas.

En lo que respecta a la reforma a los impuestos a la renta y a los trabajadores, solamente estos recortes, junto con los gastos públicos adicionales en vivienda y subsidios a las familias para amortiguar los efectos distributivos de la reforma, implicó una traslación aproximada del 1,9% de la recaudación fiscal total, equivalente al 6% por ciento del PIB<sup>181</sup>. Para minimizar el impacto sobre el ingreso fiscal, el gobierno llevó un macro plan de medidas y correcciones fiscales, que implicó importantes reajustes sobre el sistema en su totalidad<sup>182</sup>.

Una característica notable de la reforma sueca fue abandonar el principio de la tributación de la renta global, para dirigirse hacia un impuesto dual a la renta mediante la introducción de esquemas de impuestos independientes entre la renta y el capital. Esta nueva tributación sobre los ingresos devengados significó que casi 85 % de los ingresos asalariados pagarían sólo un impuesto sobre la renta local. En el marco tributario nacional, se impuso un impuesto a la renta nacional del 20 % para las rentas superiores a \$ 185.000.- coronas (equivalentes a US \$ 33.500.- al tipo de cambio de 1991). Esto significó que la tasa impositiva marginal máxima sobre los ingresos obtenidos se estableciera en un 51%; lo cual

---

<sup>179</sup> MINISTER FOR FINANCE OF SWEDEN. "History of the Sweden tax system: From the beginning of the 20<sup>th</sup> century to the great tax reform". Publicado 20 de Diciembre de 2007.

<sup>180</sup> La planificación fiscal es un proceso constituido por una serie de actos jurídicos lícitos del contribuyente y operaciones financieras y contables, cuyo fin es maximizar la eficiencia de la inversión y sus respectivas utilidades. *Prima facie*, esta planificación no implica ir contra la ley o el ordenamiento jurídico. Sin embargo, acarrear un reproche por la búsqueda de reducir la carga tributaria, evitando o postergando la ocurrencia del hecho gravado, con miras a reducir el aporte del privado al Estado.

<sup>181</sup> AGELL, Jonas. ENGLUND, Peter y SÖDERSTEN, Jan. Op. Cit. p. 645; DIAS, Claudia A. Op. Cit. p. 105.

<sup>182</sup> Casi el 40% de esta pérdida se recuperó a través de un nuevo sistema que permitió gravar las rentas del capital<sup>182</sup>. A la vez, una ampliación de la base imponible del IVA (por esos años correspondía a una tasa del 23%), que afectó también a una serie de bienes y servicios antes exentos, lo que permitió obtener ingresos adicionales del orden de 30% de la pérdida fiscal por la reforma. Otro 15% de dicha pérdida sería recuperada medio de correcciones al sistema tributario sueco, las que se enfocaron en la eliminación de las lagunas legales y reglamentarias que permitían la elusión. Por último, alrededor del 5% de esta pérdida de ingresos fiscales se compensó ampliando la base de otros instrumentos tributarios, en consideración a la expectativa de la eficiencia de la economía sueca, producto de la implementación de la reforma.

acarreo que el tipo marginal se reduciría entre 24 % y 27 % para los grandes grupos de trabajadores a tiempo completo<sup>183</sup>.

Otro aspecto notable de esta reforma fue el tratamiento que tuvo el impuesto sobre las corporaciones. La tasa del impuesto se redujo desde un 57 % al 30 %. Aun así, y con el fin de mantener un nivel sin cambios de los ingresos del impuesto, la reducción de la tasa estuvo de la mano con una ampliación sustancial de la base imponible. También se eliminó un vicio del sistema, que consistía en la posibilidad de infravalorar los inventarios, para efectos tributarios<sup>184</sup>.

#### 2.3.4.1.1 Capítulo ambiental de la reforma fiscal sueca de 1990-1991

Uno de los aspectos que tocó dicha reforma fue recurrir a los instrumentos tributarios ambientales. La idea detrás era, por un lado, otorgar protección al medio ambiente, y por otro, incrementar la recaudación tributaria, la cual permitiría otorgar recursos frescos al gobierno. Sólo en el primer año de su implementación (1990-1991), el capítulo ambiental de la reforma fiscal implicó que la carga fiscal sobre las energías y los combustibles incrementara la recaudación fiscal a cerca del 1,2 % del PNB de Suecia, y hacia el año 1997 la recaudación se incrementó a un 2,7 % del PNB y a un 10,9 % de toda la recaudación fiscal<sup>185</sup>.

Una de las características de la reforma fiscal sueca, capítulo ambiental, fue la atención dada a los combustibles fósiles y a los contaminantes emitidos por ellos. Hacia comienzos de la década de 1990s, la estructura del consumo de combustibles fósiles era: sector transporte, industria, vivienda y sector de servicios; calefacción; y electricidad<sup>186</sup>. Dado que la economía sueca se ha sostenido, tradicionalmente, en las exportaciones de los diversos productos que provienen de una intensa y pesada industria, la reforma tributaria

---

<sup>183</sup> AGELL, Jonas. ENGLUND, Peter y SÖDERSTEN, Jan. Loc. Cit.

<sup>184</sup> AGELL, Jonas. ENGLUND, Peter y SÖDERSTEN, Jan. Loc. Cit.

<sup>185</sup> NYMAN, Pia. (1998) "Environmental Taxes: The Case of Sweden". Human Development Report Office, United Nations Development Programme (UNDP). [en línea] <<http://www.econbiz.de/Record/environmental-taxes-the-case-of-sweden-nyman-pia/10008838031>> [consulta: 03 diciembre 2011]. Pp. 3-4.

<sup>186</sup> DIAS, Claudia A. Op. Cit. P. 107.



tuvo especial cuidado en no afectar la competitividad del país, la eficiencia económica y la agenda de sustentabilidad del país<sup>187</sup>.

Al comienzo de la década de 1990s, un objetivo de la política ambiental sueca fue controlar y mitigar las emisiones de sulfuros (SO<sub>x</sub>) y óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>) al medio ambiente<sup>188</sup>. De hecho, a comienzos de la década de los 1980s, fue una preocupación regional de los países escandinavos, ya que eran muy evidentes los efectos de la eutrofización, acidificación de los suelos, reducción de biodiversidad y emisiones de metales pesados al medio ambiente<sup>189</sup>. Bajo este panorama, los gobiernos socialdemócratas de la época tomaron una serie de medidas que perseguían obtener significativas reducciones de SO<sub>x</sub> y NO<sub>x</sub><sup>190</sup>. La meta trazada fue reducir, en el año plazo de 1995, en un 75% las emisiones de SO<sub>x</sub> de 1980, y en un 30% las de NO<sub>x</sub>.

En lo que se refiere al capítulo de la gestión ambiental, aspecto economía y tributación, se decidió crear un impuesto a las emisiones de SO<sub>x</sub> y un cargo a las emisiones de NO<sub>x</sub><sup>191</sup>, a pesar que las principales fuentes contaminantes eran coincidentes<sup>192</sup>. Dicha decisión se debió al carácter regulatorio que tuvieron ambos tributos. En definitiva, se buscó direccionar y condicionar el comportamiento de los agentes, estimulando la sustitución de tecnologías. Estas medidas persiguen un claro objetivo ambiental, y que fue crear un cargo para lograr una importante reducción de las emisiones de NO<sub>x</sub> proveniente de fuentes fijas, teniendo en consideración que el costo de mitigación sería mucho menor al beneficio social ambiental de la medida.

---

<sup>187</sup> JOHANSSON, Bengt y SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY "Economic Instruments in Practice: Carbon Tax in Sweden" [en línea] <<http://www.oecd.org/science/inno/2108273.pdf>> [consulta: 23 de abril 2012].

<sup>188</sup> NORDERN. "The Use of Economic Instruments in Nordic and Baltic Environmental Policy 2006-2009". [en línea] < <http://www.norden.org/en/publications/publikationer/2009-578>> [consulta: 03 diciembre 2011]. y SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY y SWEDISH ENERGY AGENCY. "Economic instruments in environmental policy". Febrero 2007. [en línea] <[www.energimyndigheten.se/Global/Engelska/News/620-5678-6\\_webb.pdf](http://www.energimyndigheten.se/Global/Engelska/News/620-5678-6_webb.pdf)> [consulta: 03 diciembre 2011].

<sup>189</sup> NYMAN, Pia. (1998). Op. Cit. p. 4.

<sup>190</sup> DIAS sugiere que esto podría estar relacionado con la incertidumbre científica, de aquellos años, por las causas de la agresiva eutrofización y acidificación que sufría Suecia. DIAS, Claudia A. Op. Cit. p. 115.

<sup>191</sup> NORDERN. "The Use of Economic Instruments in Nordic and Baltic Environmental Policy 2001-2005". [en línea] < <http://www.norden.org/en/publications/publikationer/2006-525>> [consulta: 03 diciembre 2011].

<sup>192</sup> JOHANSSON, Bengt y SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY "Economic Instruments in Practice: Carbon Tax in Sweden" [en línea] <<http://www.oecd.org/science/inno/2108273.pdf>> [consulta: 23 de abril 2012]. P. 2-3.

#### 2.3.4.1.1.1 Impuestos a los combustibles fósiles

Si bien Suecia ya contaba con impuestos a los combustibles fósiles desde 1924 y un impuesto a los hidrocarburos y al carbón desde 1957, ambos mantenían tasas modestas, debido a que este sistema tributario no perseguía objetivos ambientales, sino más bien recaudatorios<sup>193</sup>.

Hacia 1991, ante los nuevos desafíos ambientales, el impuesto fue parte importante de la reforma fiscal ambiental. Al respecto, se realizaron una serie de modificaciones a su estructura, principalmente a la tasa de este, la que se diferenciaba a las clases de contaminantes emitidos por el combustible. El cálculo de la tasa se basa, principalmente, en la cantidad de sulfuros que se emiten al medio ambiente. Ya hacia 1993, este impuesto específico a los combustibles adoptó la nomenclatura de “impuesto a la energía”<sup>194</sup>.

#### 2.3.4.1.1.2 Impuesto a las emisiones de CO<sub>2</sub>

La principal novedad en la adopción de instrumentos tributarios ambientales, fue la creación de un impuesto a la emisión de CO<sub>2</sub> de los combustibles, con objetivos tanto ambientales (desincentivar a los agentes económicos)<sup>195</sup> como no ambientales (aumentar la recaudación). Uno de los fines que tuvo este instrumento fue mejorar la competitividad de los precios de aquellos combustibles menos contaminantes, sin debilitar la competitividad de la industria sueca. Durante el primer año de su implementación, este impuesto fue la segunda mayor fuente recaudatoria entre los tributos ambientales (después del impuesto a la energía), las que se fueron incrementando de manera constante<sup>196</sup>. Para asegurar los niveles de la recaudación, manteniendo el perseguido objetivo del direccionamiento, desde 1994 el gobierno sueco ajusta la tasa anualmente la tasa del impuesto de acuerdo a las variaciones de la inflación.

---

<sup>193</sup> MINISTER FOR FINANCE OF SWEDEN. “History of the Sweden tax system: From the beginning of the 20<sup>th</sup> century to the great tax reform”. Publicado 20 de diciembre de 2007.

<sup>194</sup> NORDEN 2006. p. 194.

<sup>195</sup> Siguiendo con esta idea, el impuesto no grava a los biocombustibles y a la generación eléctrica por biomasa. Esta última ha sido destinada, principalmente, para la calefacción. Tampoco se gravó la turba, decisión que se justificó para proteger la industria nacional frente a la competitividad regional, a pesar que es emite importantes concentraciones de CO<sub>2</sub> en su combustión.

<sup>196</sup> DIAS, Claudia A. Op. Cit. p. 110

#### 2.3.4.1.1.3 Impuesto a las emisiones de óxidos de azufre

El impuesto a los SO<sub>x</sub> grava el contenido de sulfuro de un combustible, comúnmente hidrocarburos y carbón. Se aplica sobre cualquier combustible cuyo peso neto fuese 0,05% SO<sub>x</sub> al momento de la combustión o venta. Desde que fue creado en 1993, la tasa del impuesto fue fija, y era de \$ 30.- coronas por kilogramo de SO<sub>x</sub> para los combustibles sólidos y de \$ 27.- coronas por kilogramo de SO<sub>x</sub> por cada milésima de SO<sub>x</sub> contenido en el peso neto del petróleo. Por tanto, un efecto inmediato de la política fue que todos los combustibles, cuyo contenido de SO<sub>x</sub> no excediera el 0,05 % de su peso total, estaban exentos de este régimen tributario.

La literatura ha considerado que este impuesto ha sido muy exitoso. Ya para el año de 1994 se logró reducir el 80 % de las emisiones de SO<sub>x</sub>, la que un 30 % de esta reducción se debió a la influencia que tuvo este impuesto en los agentes de mercado<sup>197</sup>. Por otra parte, el impuesto proporcionó un gran incentivo para adoptar estrategias de evasión de impuestos correspondientes a la reducción de emisiones. Este incentivo se incrementó después de la drástica caída de los costos de reducción de SO<sub>x</sub> durante el período 1980-1995, inducida por la incorporación de producción de celulosa en instalaciones cerradas, menor contenido de azufre en los combustibles y al aumento del uso de diversas técnicas de lavado industrial.

#### 2.3.4.1.1.4 Cargo por las emisiones de óxidos de nitrógeno

Este cargo fue introducido a comienzos de 1992, con una tasa de 40 coronas por kilogramo de NO<sub>x</sub> emitido. Dado que la emisión de este contaminante ocurre en los procesos de combustión, se requería de una fuerte inversión en tecnología, para efectos de instalar dispositivos de monitoreo en las fuentes contaminantes. Sin embargo, la imposición de este tributo tuvo un elemento flexible: la empresa contaminante podría elegir si someterse o no al cargo<sup>198</sup>. Si la empresa decidía no someterse al sistema de monitoreo, o no utilizaba equipos de medición certificados, el gobierno presumía la emisión, conforme a una cuota predefinida.

---

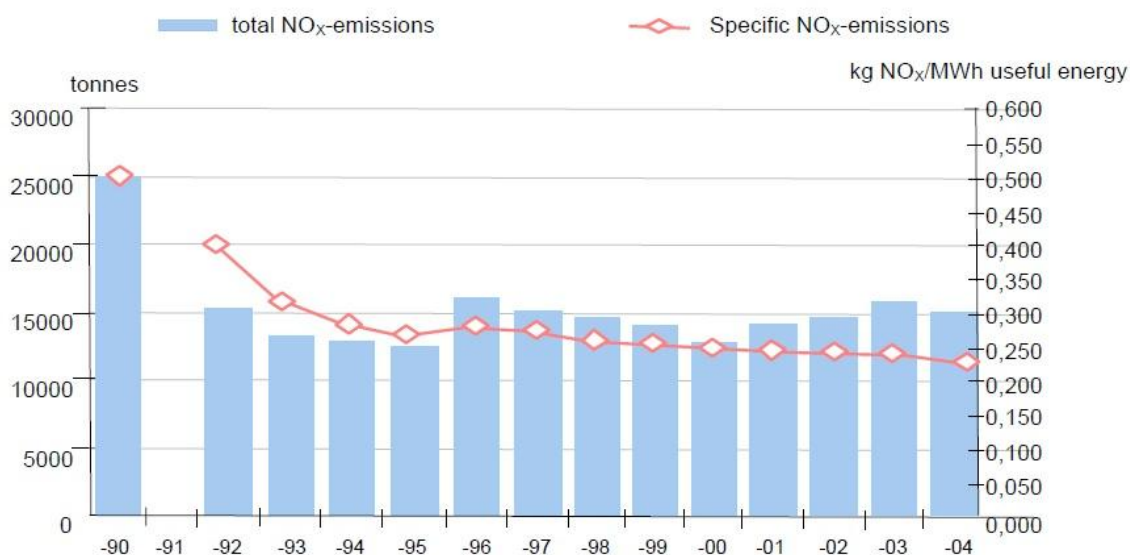
<sup>197</sup> NYMAN, Pia. (1998). Op. Cit. p. 4.

<sup>198</sup> DIAS, Claudia A. Op. Cit. p. 115.

Dicha cuota se encuentra por sobre la media nacional, lo que incentivaba a las compañías a someterse al régimen de monitoreo<sup>199</sup>.

Dado que se trataba de un cargo, el Ministerio del Medio Ambiente de Suecia ha podido destinar la recaudación obtenida a planes de subsidios que permitiesen la incorporación de tecnologías en la producción de energía limpia<sup>200</sup>. En el mediano plazo, este instrumento contribuyó en promover la competencia entre las plantas de energía. De acuerdo a aquella cartera ministerial, este instrumento tributario fue responsable del 50 % de la reducción de NO<sub>x</sub> entre el período 1990-1992<sup>201</sup>.

El siguiente gráfico muestra el descenso experimentado desde 1990.



**Gráfico 8:** Total and specific NO<sub>x</sub> emissions from boilers subject to the NO<sub>x</sub> charge between 1992 and 2004 and estimated emissions from these boilers in 1990. Fuente: Swedish Environmental Protection Agency, 2006.

El cargo al NO<sub>x</sub> ha sido considerado, por muchos, como un instrumento tributario muy exitoso en cuanto a los beneficios ambientales que aportó a Suecia. En general, la intensidad de las emisiones en aquellas fuentes emisoras reguladas se redujo en un 50 %

<sup>199</sup> NYMAN, Pia. (1998). Op. Cit. p. 5.

<sup>200</sup> OECD (2010). P. 6

<sup>201</sup> SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. "The Swedish charge on nitrogen oxides – Cost-effective emission reduction". Marzo 2006. [en línea] <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-8245-0.pdf?pid=3960> [consulta: 03 diciembre 2011]. P. 6.

durante el período de 1992 a 2007<sup>202</sup>. Desde la perspectiva de la innovación tecnológica, es posible apreciar una relación directa entre la incorporación del cargo al sistema tributario sueco y la incorporación de tecnologías mitigadoras de emisiones de NO<sub>x</sub>. De acuerdo con SEPA, el uso de dichas tecnologías saltó desde el 7 % en 1992 a un 62 % en 1993<sup>203</sup>.

---

<sup>202</sup> OCDE (2011). Op. Cit. p. 154.

<sup>203</sup> SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (2008). "Database of Information from Annual Surveys of Plants Regulated by the Swedish NO<sub>x</sub> Charge". [en línea] <<http://dx.doi.org/10.1787/888932318110>> [consulta: 03 diciembre 2011].

## CAPITULO 3

### HACIA UNA REFORMA TRIBUTARIA AMBIENTAL EN CHILE

Es innegable realizar un correlato entre ambiente, libertad económica y propiedad. Hacer este ejercicio también implica poner en movimiento los derechos y obligaciones correlativos. Todos, en algún momento, interactuarán.

Tal destacamos en el capítulo anterior, al ambiente corresponde a la base y sustento de todo el quehacer y porvenir del ser humano. Sin biósfera, no hay sustento a la vida, ni menos para el ejercicio del pujante interés privado. A pesar de esa constatada realidad, existe un fuerte debate por la titularidad y ponderación de ciertos bienes, ya sea en su producción o uso. Al final del día, esto implica responder una pregunta a la que hemos evadido en Chile: ¿hasta qué punto el ejercicio de libertades, en todo ámbito, debe ser tolerado, en pos de proteger el mismo ambiente que sostiene nuestra existencia?

Si bien la Constitución Política de la República de Chile (de ahora en adelante CPR) establece la posibilidad de restringir el ejercicio de determinados derechos y libertades fundamentales, con el objeto de resguardar el medio ambiente; ello busca conciliar la posibilidad de desplegar actividades económicas con la aspiración de otorgar protección al medio ambiente. Esto constituye la manifestación jurídica, en el ordenamiento chileno, del desarrollo sustentable, del cual ya hablamos en el Capítulo I.

Así sostenido, en este Capítulo desarrollaremos dos aspectos que nos parecen fundamentales considerar al momento de llevar a cabo una reforma tributaria ambiental en el país. En primer lugar, corresponde entender el diseño del sistema tributario chileno con especial énfasis a los instrumentos tributarios que pueden resultar relevantes para la propuesta de esta tesis. A continuación, enmarcar el contexto constitucional que supone la restricción a la propiedad una reforma tributaria ambiental.

### 3.1 ASPECTOS ECONÓMICOS DEL SISTEMA TRIBUTARIO CHILENO

Es necesario tener claro que una característica crucial del sistema tributario chileno es que se sostiene del hecho gravado consumo. La mayor proporción de la recaudación tributaria proviene de dos bases impositivas muy determinadas: gasto en consumo (tanto general como específico) e ingreso. A diferencia de lo que se cree, la riqueza (entendiéndola como el patrimonio) no está gravada en su extensión total, salvo algunos tributos muy específicos. Este es el punto común en que concuerda una destacada parte de la doctrina nacional, y que resultan ser las principales observaciones al proponer cualquier reajuste o reforma al sistema<sup>204</sup>.

Muy interesante resulta el aporte del profesor YÁÑEZ, para describir el sistema tributario chileno, el cual seguiremos.

La Tabla 1 presenta la información recabada y analizada por el citado académico, que corresponde a los ingresos tributarios netos recaudados en Chile en el período 2001-2010<sup>205</sup>:

---

<sup>204</sup> Al respecto: YÁÑEZ, José (2012b). Op. Cit: SAFFIE, Francisco (2013) Entrevista.

<sup>205</sup> Significa que a los ingresos tributarios recaudados les fue restado sus correspondientes devoluciones de impuestos.

<b>Año / Base imponible</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>BASE INGRESO</b>	2.682	2.861	3.102	4.194	6.141	9.562	10.42	8.060	5.226	8.240
Renta	2.680	2.787	2.849	3.269	4.770	6.331	8.061	6.662	4.600	7.063
CODELCO	2	74	253	925	1.371	3.231	2.361	1.398	626	1.177
<b>BASE CONSUMO GENERAL</b>	4.657	4.951	5.289	5.990	6.512	6.734	7.588	8.143	7.151	8.400
IVA	4.657	4.951	5.289	5.990	6.512	6.734	7.588	8.143	7.151	8.400
<b>BASE CONSUMO ESPECÍFICO</b>	2.293	2.231	2.072	2.083	2.227	2.380	2.438	2.150	1.783	2.114
Productos específicos	1.204	1.237	1.236	1.238	1.338	1.319	1.454	1.200	1.259	1.561
Tabaco - cigarros - cigarrillos	402	417	419	440	462	499	510	519	565	648
Combustibles	802	820	817	798	876	820	944	681	694	913
Actos jurídicos	395	444	466	504	558	568	547	518	63	197
Comercio Exterior	676	565	399	324	345	367	336	316	165	267
Otros	18	-15	-29	17	-14	126	101	116	296	89
<b>INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS</b>	<b>9.632</b>	<b>10.043</b>	<b>10.463</b>	<b>12.267</b>	<b>14.880</b>	<b>18.676</b>	<b>20.448</b>	<b>18.353</b>	<b>14.160</b>	<b>18.754</b>

**Tabla 1:** Recaudación tributaria por base impositiva período 2001-2010 (Fuente: YAÑEZ, José, 2012b). Cifras expresadas en miles de millones de pesos chilenos del año 2010.

De los datos aportados, compartimos plenamente con las observaciones que realiza el citado académico. En primer lugar, se aprecia un aumento real del 94,7 % de la recaudación tributaria neta dentro de período observado. Analizando la recaudación aportada por cada base imponible, se distinguen diferencias no menores entre cada una de ellas. La recaudación proveniente de la base ingreso aumentó en un 207,2 % real. Eso se



debe a que la recaudación obtenida por el impuesto a la renta tuvo una directa relación con el incremento de los ingresos tributarios aportados por CODELCO<sup>206</sup>. En segundo lugar, la recaudación aportada por la base gasto consumo general se incrementó en un 80,4 % real, debido a la estabilidad que experimentó la renta en el país. En otras palabras, el aporte recaudatorio del IVA varió menos que el impuesto a la renta en el período observado. Por último, la base gasto en consumo específico redujo su aporte en un 7,8 % real<sup>207</sup>. A pesar de esto, la recaudación proveniente por impuesto reguladores, que recaen sobre el tabaco, cigarros, cigarrillos y combustibles, aumentó. En el caso de los primeros en un 61,2 % real, mientras que en los segundos en un 13,8 % real. En la siguiente Tabla, es posible apreciar la composición de la recaudación tributaria.

<b>AÑO / BASE IMPONIBLE</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b><u>BASE INGRESO</u></b>	27,8	28,5	29,6	34,2	41,2	51,2	51,0	43,9	36,9	43,9
Renta	27,8	27,8	27,2	26,6	32,0	33,9	39,4	36,3	32,5	37,7
CODELCO	0,0	0,7	2,4	7,6	9,2	17,3	11,6	7,6	4,4	6,2
<b><u>BASE CONSUMO GENERAL</u></b>	48,4	49,3	50,6	48,8	43,8	36,1	37,1	44,4	50,5	44,8
IVA	48,4	49,3	50,6	48,8	43,8	36,1	37,1	44,4	50,5	44,8
<b><u>BASE CONSUMO ESPECÍFICO</u></b>	23,8	22,2	19,8	17,0	15,0	12,7	11,9	11,7	12,6	11,3
Productos específicos	12,5	12,3	11,8	10,1	9,0	7,1	7,1	6,5	8,9	8,3
Tabaco - cigarros – cigarrillos	4,2	4,1	4,0	3,6	3,1	2,7	2,5	2,8	4,0	3,5
Combustibles	8,3	8,2	7,8	6,5	5,9	4,4	4,6	3,7	4,9	4,8
Actos jurídicos	4,1	4,4	4,5	4,1	3,8	3,0	2,7	2,8	0,4	1,1
Comercio Exterior	7,0	5,6	3,8	2,7	2,3	2,0	1,6	1,7	1,2	1,4
Otros	0,2	-0,1	-0,3	0,1	-0,1	0,6	0,5	0,7	2,1	0,5
<b>INGRESOS NETOS</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Tabla 2:** Composición de la recaudación tributaria según la base impositiva en porcentajes (Fuente: YÁÑEZ, José, 2012b).

<sup>206</sup> La recaudación obtenida desde CODELCO corresponde a los impuestos de primera categoría, tasa del 40%, y al impuesto a la actividad minera. Parte de estos resultados también se debieron a la variación positiva que experimentó el precio del cobre. Estas variaciones en el precio del cobre no corresponden a la normalidad.

<sup>207</sup> YÁÑEZ observa que esto se debe a la caída en la recaudación de los tributos asociados al comercio exterior, producto de la reducción de los aranceles aduaneros, como consecuencia de la suscripción de tratados de libre comercio, lo que liberaliza las importaciones. Otro fenómeno observable es la reducción de la recaudación de los actos jurídicos, en un 50,1% real, explicable por la reducción de la tasa del impuesto al crédito y a la eliminación del impuesto al cheque.

De estos datos, es posible determinar que la base más importante, en materia de recaudación, es la base gasto consumo general. En el año 2001 esa aportó el 48,4 % de la recaudación tributaria total del año 2001, mientras que en el año 2010 su aporte fue del 44,8 %. En períodos normales, dicho aporte no es menor al del 48 %. Sin embargo, y en los años 2006 y 2007, la recaudación obtenida de dicha base fue menor, pero esto se debió a la circunstancia al alto precio del cobre de esos años; lo cual condujo a que la recaudación por la base renta, proveniente de los impuestos a los que está afecto CODELCO, hayan aumentado significativamente.

En la Tabla 3 se presenta la recaudación tributaria, por base imponible, como porcentaje del PIB. Estos datos nos permitirán determinar: a- la carga directa que impone cada impuesto a los contribuyentes, y b- la importancia de cada impuesto a través del tiempo.

<b>AÑO / BASE IMPONIBLE</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b><u>BASE INGRESO</u></b>	4,6	4,8	4,8	5,8	7,7	10,5	10,9	8,8	5,7	7,9
Renta	4,6	4,7	4,4	4,5	6,0	7,0	8,4	7,3	5,0	6,8
CODELCO	0,0	0,1	0,4	1,3	1,7	3,5	2,5	1,5	0,7	1,1
<b><u>BASE CONSUMO GENERAL</u></b>	8,0	8,2	8,2	8,3	8,1	7,4	7,9	8,9	7,8	8,1
IVA	8,0	8,2	8,2	8,3	8,1	7,4	7,9	8,9	7,8	8,1
<b><u>BASE CONSUMO ESPECÍFICO</u></b>	4,0	3,7	3,3	2,8	2,8	2,6	2,5	2,3	2,0	2,1
Productos específicos	2,1	2,1	2,0	1,7	1,7	1,5	1,5	1,3	1,4	1,5
Tabaco - cigarros - cigarrillos	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
Combustibles	1,4	1,4	1,3	1,1	1,1	0,9	1,0	0,7	0,8	0,9
Actos jurídicos	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,1	0,2
Comercio Exterior	1,2	0,9	0,6	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1
<b>INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS</b>	<b>16,6</b>	<b>16,7</b>	<b>16,3</b>	<b>16,9</b>	<b>18,6</b>	<b>20,5</b>	<b>21,3</b>	<b>20,0</b>	<b>15,5</b>	<b>18,1</b>

**Tabla 3** Composición de la recaudación tributaria según la base impositiva en porcentaje del PIB (Fuente: YÁÑEZ, José, 2012b).

Nuevamente, la base imponible gasto consumo general es la que se lleva el protagonismo. No tan sólo es la que aporta una mayor recaudación, en período de normalidad en el precio del cobre, sino también la que es más estable en el tiempo. La participación del PIB fluctuó entre un 7,4 % del PIB del año 2001 y un 8,9 % del año 2001.

### **3.1.1 Estado de la discusión en Chile sobre la implementación de tributos ambientales**

En este título del capítulo se abordará la situación que existe en Chile respecto a los instrumentos tributarios ambientales a la fecha. Desde ya se hace necesario señalar que este aspecto ha sido muy difícil de investigar. A pesar que la desaparecida CONAMA comenzó a estudiar la posibilidad de implementar tributos ambientales por el año 1997, llama profundamente la atención la falta de recursos académicos e institucionales que aborden este sensible aspecto. Chile no cuenta con tributos ambientales

De acuerdo con el trabajo realizado por CONAMA<sup>208</sup> y CEPAL<sup>209</sup>, los instrumentos tributarios existentes en Chile operan sólo con fines recaudatorios. Más aún, y en el contexto general de los instrumentos económicos de gestión ambiental, hacia el año 2000 no conocíamos de éstos en el país; y solo es posible reconocer pseudos instrumentos económicos, ya que el diseño del mismo no perseguía cumplir objetivos de sustentabilidad<sup>210</sup>. Por ejemplo, la doctrina cita el caso del impuesto a la gasolina<sup>211</sup>, en que las tasas aplicadas en el país no se encuentran alienadas con el sentido regulatorio ambiental que debiese tener, ya que nunca fue concebida para incorporar en el precio el daño ambiental. De hecho, la determinación de la tasa dependerá de la variación en los precios, pero no del daño ambiental y del costo social asociado. En el caso del petróleo diésel, la tasa del impuesto es de 1,5 UTM, y de 6 UTM por metro cúbico para la gasolina automotriz.

---

<sup>208</sup> CONAMA (1998). "Instrumentos Tributarios para la Gestión Ambiental". Estudio elaborado por la Universidad de Talca. Santiago, Chile.

<sup>209</sup> CEPAL (2000). "Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe: El caso chileno". [en línea] <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/11048/P11048.xml&xsl=/dmaah/tpl/p9f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xsl>> [consulta: 03 de diciembre 2011].

<sup>210</sup> CEPAL (2000). Op. Cit. p. 11.

<sup>211</sup> YAÑEZ, José (2012b). Op. Cit.p. 201.

### 3.1.1.1 Estudios y discusión sostenida en la CONAMA

Pareciera que la primera vez que se analiza y estudia la viabilidad de crear e implementar impuestos ambientales en Chile ocurrió en mayo de 1997. En esa época, se conformó una mesa de trabajo entre el Ministerio de Hacienda y el Servicio de Impuestos Internos, la que se produjo con ocasión del seminario “Política Tributaria e Impuestos Ecológicos”, organizado por el Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIPMA) y la CONAMA. A raíz de dicho seminario, Jorge KAUFMANN, ex asesor del Ministerio de Hacienda, preparó un artículo<sup>212</sup> en que manifiesta su preocupación por dichos la implementación de dichos instrumentos tributarios en Chile.

Nos parece importante destacar dos puntos relevantes de las observaciones que realiza KAUFMANN. En primer lugar, entiende que, en general, existen una serie de impedimentos, en el mediano plazo, para que un impuesto ambiental entre en rigor en Chile. En efecto, y en lo que respecta a la implementación de impuestos ambientales directos, el autor estima que existen una serie de costos administrativos demasiados elevados para su implementación. Todo esto estaría relacionado a la necesidad de implementar instrumentos de monitoreo a las fuentes emisoras de contaminantes, ya sean industriales, domiciliarias o móviles (vehículos principalmente). Otro problema se refiere a la determinación del hecho gravado, la base imponible y la tasa del impuesto, para alcanzar el objetivo de internalizar los costos sociales de la contaminación<sup>213</sup>.

En segundo lugar, tratando a las limitaciones de los impuestos ambientales indirectos, la implementación podría tener alcances regresivos, tanto los fines de la política ambiental como la para la población, si se tiene en cuenta que el bien gravado tiene usos alternativos significativos para los consumidores y el impacto que podría tener en los diferentes estratos de la población. Es por esto que el autor propone que, para determinar el monto del mismo, es necesario estimar los costos marginales privado y social, y la demanda de lo bien gravado<sup>214</sup>.

---

<sup>212</sup> KAUFMANN, Jorge. “Política tributaria e impuestos ecológicos en Chile”. Revista Ambiente y Desarrollo. Vol. XIII – N 3: 1997.

<sup>213</sup> KAUFMANN, Jorge. Op. Cit. p. 15-16

<sup>214</sup> KAUFMANN, Jorge. Op. Cit. p. 17.

Para dar a conocer los avances que ha realizado Chile en materia ambiental desde 1990, el Consejo Directivo de Ministros de la CONAMA publicó el documento “Una Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable” en enero de 1998<sup>215</sup>. Dentro de esa política, la incorporación de los impuestos ambientales es mencionada en el contexto general del plan de introducir instrumentos económicos ambientales de incentivos y desincentivos, siempre que estuviera de acuerdo a las líneas de acción en ese ámbito<sup>216</sup>. Sin embargo, el lineamiento y propuesta de la política ambiental, de aquella época, no expresaba la decisión de implementar instrumentos económicos, dentro de la política ambiental; y únicamente se menciona que, a menudo, esos tienen consecuencias sobre el medio ambiente y los recursos naturales, y por lo mismo se requiere de un esfuerzo para armonizarlos en la estrategia del desarrollo sustentable<sup>217</sup>.

El mensaje político que dio el gobierno de Eduardo FREI RUIZ-TAGLE fue muy claro: “La estrategia de desarrollo sustentable de Chile está basada en generar las condiciones básicas que permitan compatibilizar el proceso de crecimiento económico del país, con la protección del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales, en un contexto de equidad social y económica”<sup>218</sup>.

En el año de 1998 la desaparecida CONAMA ordenó ejecutar el estudio ““Instrumentos Tributarios para la Gestión Ambiental”<sup>219</sup>. Este trabajo tuvo por objeto estudiar la posibilidad de incorporar impuestos ambientales dentro de los instrumentos económicos de la política ambiental. Entre las principales conclusiones, se reconoció que la normativa nacional no daba mucho espacio para la promulgación de impuestos ambientales. Desde el análisis económico, también se concluyó que resulta ser un instrumento demasiado complejo para la realidad del país.

---

<sup>215</sup> CONAMA (1998a). “Una Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable”. Aprobado por el Consejo Directivo de Ministros de CONAMA en Sesión del 9 de Enero de 1998. Santiago. [en línea] <[http://www.sinia.cl/1292/articles-26000\\_pdf\\_politica.pdf](http://www.sinia.cl/1292/articles-26000_pdf_politica.pdf)> [consulta: 03 de diciembre 2011].

<sup>216</sup> CONAMA (1998a). Op. Cit. p. 32-33. Dichas líneas de acción se referían a: 1- Desarrollo de cuentas ambientales y cuentas satélites de los recursos naturales importantes para la toma de decisiones estratégicas; 2- Impulso a los esfuerzos de valorización económica de los recursos naturales y los impactos ambientales sobre estos; 3- implementación de acuerdos voluntarios con el sector productivo, y; 4. Introducción de la evaluación ambiental estratégica, como un instrumentos de alcance más amplio, aplicable a las políticas sectoriales.

<sup>217</sup> CONAMA (1998a). Op. Cit. p. 46-46.

<sup>218</sup> Instructivo Presidencial en materia de Gestión Ambiental a Nivel Regional N°1161 del 28 de agosto 1996.

<sup>219</sup> CONAMA (1998). Op Cit.

En la perspectiva institucional, es posible entender que CONAMA observaba con recelo la pobre apreciación que había en el país, en aquella época, por el facto medio ambiental. Los mismos ex asesores de dicha Comisión reconocen que a ella se le atribuía un estatus político menos importante, en la escala del poder político. Esto complicaba, sin duda alguna, la fluida relación entre carteras intersectoriales.

### 3.1.1.2 Proyecto de ley en la presidencia de Sebastián Piñera

Con fecha 30 de abril del año 2012, se remite a la Cámara de Diputados de Chile el Mensaje Presidencial N° 058-360 del ex Presidente Sebastián Piñera, a través del cual su gobierno daba inicio al paquete de medidas que buscan perfeccionar la legislación tributaria, con el fin de financiar la reforma educacional<sup>220</sup>. Los fundamentos de la incitativa presidencial son bastantes claras al respecto, y no dan espacio para otra interpretación.

Por el tema del presente trabajo de tesis que nos convoca, es necesario rescatar el impuesto verde como parte de la reforma tributaria, en cuanto instrumento que busca incentivar el cuidado del medio ambiente y el reciclaje. Este impuesto busca castigar el uso de residuos que después de su vida útil, generan un costo social ambiental<sup>221</sup>.

Se trataba de un impuesto a beneficio fiscal de suma fija, el cual se determinaría considerando el valor vigente de la UTM al momento de devengarse, por cada tonelada o metro cúbico (M<sup>3</sup>), conforme a la siguiente tabla:

---

<sup>220</sup> Boletín 8269-05 de la Cámara de Diputados.

<sup>221</sup> Mensaje Presidencial N° 058-360. Op. Cit. pp. 11-12.

<b>Productos</b>	<b>Impuesto en UTM por tonelada o M3</b>
Neumáticos	1,8007 UTM / Tonelada
Aceites y lubricantes	1,5217 UTM / M3
Baterías	3,0435 UTM / Tonelada
Pilas	25,5402 UTM / Tonelada
Ampolletas	5,7065 UTM / Tonelada
<b>Envases</b>	
Tetra	3,6776 UTM / Tonelada
Vidrio	0,6087 UTM / Tonelada
Metal	1,9022 UTM / Tonelada
Bolsas de plástico o films	1,3696 UTM / Tonelada
Otros plásticos	4,9457 UTM / Tonelada
PET	4,311 UTM / Tonelada

**Tabla 4** Devengación del impuesto verde (Fuente: Mensaje Presidencial N° 058-360).

El impuesto en cuestión se habría de devengar en la primera venta o importación, siendo de cargo del productor o del importador. Este no habría de formar parte de la base imponible del IVA, por lo que habría de ser contabilizado en libro separado.

Sin embargo, el proyecto fue retirado con fecha 2 de agosto de ese mismo año 2012, según se da cuenta en la Sesión de Sala N° 65. Si bien el Oficio Presidencial que comunica dicho retiro no fundamenta la medida adoptada, es posible reconocer sus falencias.

En septiembre de ese mismo año, LIBERTAD Y DESARROLLO en su Informe Legislativo da a conocer el estado de tramitación del mencionado proyecto de Ley<sup>222</sup>; señalándose tres principales falencias que contaba el diseño del impuesto. En primer lugar, se gravan bienes cuya demanda es inelástica, lo que nos hace suponer que el fin del instrumento nunca fue regulatorio, sino recaudatorio. En segundo lugar, el Mensaje Presidencial no aportaba antecedentes técnicos que justificaran la elección de dichos

<sup>222</sup> GONZÁLEZ, Natalia. "Análisis de la Reforma Tributaria aprobada por el Congreso Nacional". Serie Informe Legislativo. Libertad y Desarrollo. Vol. 34: 2012.

productos sometidos al proyecto de impuesto verde, como tampoco estudios que respaldaran el impacto de esta carga en la economía. Por último, y si bien se menciona en el Mensaje Presidencial la eventual creación de un fondo que estimule el reciclaje, la misma iniciativa legal no señala las formas de promoción del reciclaje, ni distinguía entre productos afectados al tributo, de aquellos que en su elaboración hubiesen utilizado materiales ya reciclados con anterioridad<sup>223</sup>.

### 3.1.1.3 Proyecto de ley en la presidencia de Michelle Bachelet

Ahora, con fecha 1 de abril del año 2014, se remite a la Cámara de Diputados de Chile el Mensaje Presidencial N° 24-362 de la Presidenta Michelle Bachelet; por medio del cual se da inicio al proyecto de Reforma Tributaria en el eje central de modificar el sistema de tributación de la renta, introduciéndose una serie de ajustes que persiguen incrementar la recaudación. La ambición del actual gobierno es alcanzar una meta de recaudación del conjunto de medidas de la Reforma Tributaria del 3,02 % del PIB, la que se descompone en 2,5 % del PIB por cambios a la estructura del sistema, y el otro 0,52 % del PIB por medidas de ajustes para reducir la elusión y la evasión<sup>224</sup>.

Siguiendo con los objetivos que se persiguen en esta tesis, centraremos nuestro análisis de este proyecto de ley a la indicación que introduce nuevos impuestos ambientales. A diferencia de la iniciativa del gobierno de Sebastián PIÑERA, la más reciente propuesta tiene un claro fin regulatorio. En esa línea, se contemplan dos nuevos tributos: un impuesto a las emisiones provenientes de fuentes fijas, y un impuesto a los vehículos livianos más contaminantes.

De acuerdo a las presentaciones públicas que ha realizado por el Jefe de la División de Información y Economía Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente, para defender la propuesta<sup>225</sup>, los objetivos que defiende son: 1) Reconocer el costo social ambiental; 2) Corregir incentivos perversos; 3) Explicitar la voluntad por incorporar principios ambientales [contaminador-pagador, eficiencia y responsabilidad; 4) Reconocer el impacto sobre la

---

<sup>223</sup> GONZÁLEZ, Natalia. Op. Cit. p. 5.

<sup>224</sup> Mensaje Presidencial N° 058-360. Op. Cit. p. 06.

<sup>225</sup> PIZARRO, Rodrigo "Impuestos Verdes". Reforma Tributaria e Impuestos Verdes: Lecciones y Oportunidades [Conferencia]. Escuela de Derecho, Universidad de Chile. Santiago. 19 de Junio de 2013



salud; 5) Diferenciar territorialmente las áreas contaminadas, y, 6) Contribuir a la disminución de los Gases de Efecto Invernadero.

#### 3.1.1.3.1 Impuesto a las emisiones de fuentes fijas

El artículo 5 del proyecto de Reforma Tributaria establece un impuesto a las emisiones de CO<sub>2</sub>, Material Particulado (MP), NO<sub>x</sub> y SO<sub>x</sub>, proveniente de fuentes fijas. Este impuesto se aplicará por las emisiones provenientes de fuentes conformadas por calderas o turbinas, que cuenten con una potencia térmica mayor o igual a 50 MWt (megavatios térmicos). Dada las dimensiones sobre las que recaen dichas fuentes, se gravan las actividades económicas provenientes de la industria pesada de gran tamaño.

A nuestro parecer, este impuesto introduce dos características únicas que lo vuelven un instrumento regulatorio ambiental; a saber, establece que afectará a las personas naturales o jurídicas que, bajo cualquier título, hagan uso de las fuentes de emisión señaladas y emitan los elementos indicados. Estimamos que esta medida obliga del emisor a pagar por el daño o riesgo que genera en el ejercicio de su actividad económica, el que estaría predefinido en la ley, debido a la gravedad que se ejerce sobre la sociedad. Seguidamente, el mismo impuesto da un tratamiento especial a los contaminantes emitidos. Para el CO<sub>2</sub>, se propone un impuesto equivalente a USD \$ 5.- por cada tonelada emitida.

Para el caso de los otros contaminantes, el impuesto será de USD \$ 0,1.- por cada tonelada emitida, o a la proporción que corresponda a cada contaminante emitido en la comuna, de acuerdo a la ecuación:

$$T_{i,j} = FEC_{i,j} - CSC_j$$

Donde:

T<sub>i,j</sub>: Es el impuesto por tonelada emitida del contaminante "i" en la comuna "j"

FEC<sub>i,j</sub>: Factor de Emisión, determinado por la contaminante "i" en la comuna "j". El gobierno ha señalado que este mecanismo permite relacionar las emisiones con la concentración ambiental.

CSC<sub>j</sub>: Costo social de contaminación asociado a la concentración de MP<sub>2.5</sub> en la comuna "j". Esto permite relacionar la concentración de contaminación ambiental con los costos de salud asociados, entendido como efecto.

Los contribuyentes deberán instalar y certificar un sistema de monitoreo continuo de emisiones de los elementos señalados anteriormente.

### 3.1.1.3.2 Impuesto a los vehículos livianos menos contaminantes

Entre las series de modificaciones que realiza el proyecto de Reforma Tributaria al Decreto Ley N° 825 de 1974, sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, se suma la introducción del artículo 46, que contiene el impuesto a la importación de vehículos livianos diésel.

El objetivo de este impuesto es penalizar los vehículos más contaminantes que utilicen diésel, para así incentivar el uso de los vehículos menos contaminantes. Este impuesto adicional está expresado en UTM, conforme a la siguiente fórmula:

$$\text{Impuesto (en UTM)} = 540/\text{rendimiento urbano (en Km/lt)}$$

El rendimiento urbano a que se refiere la fórmula precedente, se determinará por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones a partir de la información constatada en el proceso de homologación vehicular, o de otro procedimiento según determine el Ministerio. En todo evento, dicho procedimiento será lo que resulte del cálculo de las emisiones de hidrocarburos (HC), monóxido de carbono (CO) y CO<sub>2</sub>.

El impuesto será girado por el Servicio de Aduanas, por estar dirigido a la importación.

Se establece una exención especial para los vehículos de transporte de pasajeros y de carga. En el primer caso, se refiere a los vehículos con capacidad para más de 10

asientos, incluido el del conductor. En el segundo, se asocia a camiones, camionetas y furgones de más de 2.000 kilos de capacidad de carga útil, ni a furgones cerrados de menor capacidad.

### **3.2 ASPECTOS CONSTITUCIONALES A CONSIDERAR PARA UNA REFORMA TRIBUTARIA AMBIENTAL EN CHILE**

Un plan de reforma tributaria ambiental para Chile, por las posibles afecciones de garantías constitucionales que tendrá, requiere de un análisis holístico de nuestro catálogo de derechos fundamentales. En este sentido, nuestro interés se centrará en: 1) la afección al derecho de propiedad, derivado de su función social al medio ambiente; 2) la manifestación de la potestad tributaria, y los principios que la rigen, y 3) el planteamiento de las cuestiones constitucionales a resolver para llevar a cabo una reforma tributaria ambiental en el país.

#### **3.2.1 Afecciones sobre el derecho de propiedad derivados de su función social hacia el medio ambiente**

La CPR en su Artículo 19 Numeral 8 asegura a todas las personas la protección de vivir en un medio ambiente libre de contaminación. De esta forma, se inscribe en los textos que reconocen a la tutela al medio ambiente como un derecho fundamental de la persona humana. Si bien el texto es escueto, su análisis, en conjunto con otras normas, demuestra que la CPR ha sido concluyente en dicha aspiración.

Este marco constitucional cumple con una doble función: por una parte, define las directrices a que debe sujetarse el legislador en su cometido de regular la materia, y por la otra, fija los límites dentro de los cuales los jueces deben aplicar las leyes de acuerdo al principio de legalidad y al principio de supremacía constitucional, en base a una interpretación finalista y dinámica el precepto constitucional<sup>226</sup>.

---

<sup>226</sup> LUCAS, Andrea. "El Derecho a Vivir en un Medio Ambiente Libre de Contaminación: su recepción en la Constitución Chilena reformada". XXXVI Jornadas Chilenas de Derecho Público, 29, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2006. Escuela de Derecho, Universidad de Chile. P. 5.

### 3.2.1.1 Nuevas reconvenciones del estatuto del derecho de propiedad: función social y ambiental

Por otro lado, la CPR en su artículo 19 Numeral 24 inciso 2°, organiza la función social de la propiedad: "Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuando exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad pública y la conservación del patrimonio ambiental". Concepto que obedece al avance de ideas de cierto utopismo científico y social cristiano, principalmente. De esta forma, se resquebraja el constitucionalismo clásico-liberal, que había inspirado y nutrido la intensa ideología del derecho de propiedad.

Con dicha doctrina de la función social el titular de un bien se instala en una situación de hecho, que corresponde a la tenencia del mismo dentro de su esfera de resguardo. Este cuadro obliga a que el detentador del bien cumpla con el molde social que el legislador ha establecido en el contenido de la propiedad, según las necesidades existentes.

La reconversión del estatuto de la propiedad, bajo una función, implica el cumplimiento de un deber que legitima el ejercicio del uso, goce y disfrute de los bienes, en cuanto cumpla con su sentido de beneficio o utilidad social. Se produce la "socialización" de la propiedad privada, lo que marca el paso y la superación de la "propiedad especulación" - institución propia del individualismo jurídico- a la "propiedad-función". Esto implica la diversificación o la existencia de una pluralidad de propiedades, en consideración a las distintas funciones sociales que puedan obtenerse de los bienes, rompiendo con el modelo civil codificado de la propiedad.

Teniendo en consideración la reformulación del estatuto de propiedad vigente, GUZMÁN señala que es posible determinar algunas consecuencias ontológicas y deontológicas que se han impreso sobre la propiedad. Considerando la forma del ser del dominio, el autor nacional señala que no existe un conflicto entre el interés privado y el

social, sino que “ambos se subsumen en una perfecta reunión”<sup>227</sup>. Si, en definitiva, el dominio debe prestar un servicio, tanto a su titular como al colectivo social, esto significa que el derecho de propiedad es uno de aquellos que se subordina a las necesidades de la comunidad<sup>228</sup>.

En lo que respecta a la deontología de la propiedad, su función social es razón para que el legislador realice intervenciones en su ejercicio. Al ser elemento que forma parte de la propiedad, impone al titular de ella desplegar sus facultades y atributos en beneficio propio y colectivo, y de no cumplirse dicha prerrogativa, el órgano legislativo tiene legitimidad para intervenir esa actividad a través del establecimiento de limitaciones y obligaciones<sup>229</sup>.

Sostenido lo anterior, nos parece plausible extender el ámbito de la función social de la propiedad hacia la dimensión que comprende al medio ambiente. En el marco de un modelo económico de desarrollo neo liberal, en que la utilización y aprovechamiento de los recursos naturales, ha impulsado al nacimiento de nuevos derechos, como al replanteamiento de los ya existentes. Así, la internalización del desarrollo sustentable en el ordenamiento jurídico nacional ha sido motor para realizar cambios en la funcionalidad del derecho de propiedad. Si la primera significó plasmar su función social, y que en la década de los ´70 del siglo XX hayamos sido testigos de la función ambiental de la propiedad, como segunda revolución, hay quienes dan un paso más allá.

GUZMÁN ya habla de una tercera revolución de la propiedad. Hoy en día se concreta la propiedad ambiental<sup>230</sup>. Esta es parte de un sistema que permite apreciar la institución del dominio ya no desde la dinámica de la economía clásica (relación oferta-demanda), sino que incorpora la visión de la escasez, fragilidad y finitud de los bienes. Siguiendo a GENTES, GUZMÁN considera primordial, para la consolidación de este nuevo enfoque que concurren cuatro requisitos copulativos: “1) que el ambiente es, por naturaleza, entendido como un bien común público; 2) que la utilidad económica del recurso debería ser fortalecida según un

---

<sup>227</sup> GUZMÁN, Rodrigo. OP. Cit, 2010. P. 156.

<sup>228</sup> GUZMÁN, Rodrigo. Loc. Cit, 2010.

<sup>229</sup> GUZMÁN, Rodrigo. OP. Cit, 2010. P. 157.

<sup>230</sup> GUZMÁN, Rodrigo. OP. Cit, 2010. P. 158.

derecho social colectivo<sup>231</sup>; 3) la construcción de una propiedad ambiental justa y equitativa no debe depender únicamente de la implementación de una gestión ambiental, ni partir de la libertad de propiedad, sino de la creación de la propiedad desde la práctica social que se origina de la escasez de los recursos naturales, obligando a los usuarios a la protección del patrimonio ambiental; y 4) que la función ambiental es *plus ultra* de la propiedad, apuntando a la función ambiental de la libertad. Así, la función ambiental de la propiedad será una especie de función de igual naturaleza, propia de la libertad y de la iniciativa económica” (como se cita en GUZMÁN, Rodrigo. (2010). p. 158”).

### 3.2.1.2 Requisitos de afección al derecho de propiedad, en relación a la función ambiental de la propiedad

Pues bien, nos limitaremos a señalar los matices constitucionales ambientales que tiene nuestra CPR. En el inciso segundo del artículo 19 Numeral 8 es posible identificar cláusula general de restricción de todo tipo de derechos<sup>232</sup>. Para que opere dicha cláusula de restricción general, debe tener no tan sólo su fundamento en la protección del medio ambiente, sino también ir de la línea con lo que ha señalado el Tribunal Constitucional en la materia:

“(…) toda pretendida limitación o restricción a un derecho constitucionalmente asegurado, puede establecerse únicamente en los casos o circunstancias que en forma precisa y restrictiva indica la Carta Fundamental; y que, además, tales limitaciones deben ser señaladas con absoluta precisión, a fin de que no sea factible una incorrecta o contradictoria interpretación. Asimismo, esa exigida precisión debe permitir la aplicación de las restricciones impuestas de una manera igual para todos los afectados, con parámetros incuestionables y con una indubitable determinación del momento en que aquellas limitaciones nacen o cesan”<sup>233</sup>.

---

<sup>231</sup> GUZMÁN, Rodrigo. Loc. Cit, 2010. Esto quiere decir que se debe introducir un derecho de propiedad y un dominio compartido. Así, la propiedad económica de bienes naturales como dominio individual y un patrimonio comunitario.

<sup>232</sup> GUZMÁN, Rodrigo. Op. Cit, 2010. pp. 108-109.

<sup>233</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, 30 de octubre de 1995. Requerimiento de Diputados respecto del artículo 1º, inciso tercero; artículo 9º, inciso primero; artículo 20, inciso segundo, y artículo 43, inciso segundo, del

El otro matiz que contiene la CPR, en relación a la protección ambiental, se encuentra en el artículo 19 Numeral 24 inciso segundo, y que se refiere en específico al estatuto de propiedad. A diferencia del anterior, este se refiere exclusivamente a la función social que presenta el dominio, con el objetivo de conservar el patrimonio ambiental, por lo que no nos encontramos ante una restricción, sino a una serie de limitaciones y obligaciones<sup>234</sup>.

En síntesis, es posible identificar estándares comunes para efectos de restringir, limitar u obligar garantías o derechos fundamentales, con fines ambientales. Estos requisitos comunes son: 1) sólo pueden imponerse bajo los exclusivos presupuestos que la CPR establece; 2) deben respetar el principio de igualdad; 3) deben respetar el principio de reserva legal, teniendo presente que deben ser determinadas y específicas; y 4) la interdicción constitucional de impedir el libre ejercicio de los derechos debe respeto a la esencia de los derechos como frontera, conforme al artículo 19 numeral 26 de la CPR. Ahora, y en lo que respecta a las limitaciones al derecho de propiedad, es posible reconocer algunas exigencias adicionales, y sobre estas nos centraremos en las siguientes líneas.

### 3.2.1.3 Limitaciones al derecho de propiedad

Al igual que el estándar general señalado con anterioridad, las restricciones, el fundamento jurídico-formal de las limitaciones u obligaciones debe encontrarse en la ley. Esto implica identificar en qué casos estamos ante una limitación de garantías fundamentales o de una privación y expropiación. Esta diferencia no es menor, por cuanto una es título de indemnización para el afectado.

En primer lugar, debemos tener presente que el derecho de propiedad, como garantía constitucional, se encuentra dada en el artículo 19 numeral 24 inciso 3 °, y en el numeral 26 de la CPR. Según la CENC, el contenido esencial del derecho de propiedad está dado por las facultades como por los atributos del dominio<sup>235</sup>. Esto significa que la esencia de este derecho es consustancial a los atributos del dominio, por lo que faltando este deja de ser

---

proyecto de ley sobre "Libertad de expresión, información y ejercicio del periodismo. ROL 226-95, considerando 47°.

<sup>234</sup> GUZMÁN, Rodrigo. Loc. Cit, 2010

<sup>235</sup> CENC, Actas de Sesión de Comisiones N° 150 del 04 de Septiembre de 1975, pp. 10-16; N° 156, del 07 de octubre de 1975, p. 5, y; N° 160 del 21 de octubre de 1975, pp. 10-20.

derecho de propiedad o pueda confundirse con otro derecho. Al respecto GUZMÁN agrega que también los atributos, como el ejercicio de las facultades del derecho de propiedad, deben verse siempre en un sentido dinámico, conforme van evolucionando las circunstancias históricas y sociales<sup>236</sup>.

Así las cosas, la frontera entre limitar y privar se hallaría por la afección directa a la esencia del derecho de propiedad. Si la intervención llegase a alcanzar tal grado de relevancia sobre el dominio, de tal forma que afecta sus facultades (uso, goce y disposición), podríamos encontrarnos en un caso de expropiación, por lo que el Estado está obligado a indemnizar. *Contrario sensu*, la razón por la que se sostiene que una limitación no resulta indemnizable es que está se impone sin afectar las facultades del dominio, en razón a la función social y ambiental, como elementos inherentes al dominio.

#### 3.2.1.3.1 Jurisprudencia respecto a limitaciones al derecho de propiedad

Siguiendo con esa línea argumentativa, en lo que respecta a la diferenciación entre limitación y privación del derecho de propiedad, es reconocida tanto por la jurisprudencia internacional, como nacional. Sobre este punto, es necesario citar y analizar algunas sentencias de la Corte Suprema de EE.UU., del Tribunal Constitucional de Chile y de la Excm. Corte Suprema de Chile. Nos parece atinente citar jurisprudencia norteamericana, por cuanto su tradición constitucional absoluta, en lo que respecta al derecho de propiedad. Dicha tradición absoluta implica, entre otras cosas, que ante una afección a la propiedad se garantiza la justa compensación.

##### 3.2.1.3.1.1 Penn Central Transportation Co. V. New York City

El primer caso corresponde a *Penn Central Transportation Co. V. New York City*<sup>237</sup>. En 1965, la ciudad de New York promulgó la ley de preservación de sitios de interés históricos (*The Landmarks Preservation Law*), cuyo principal objetivo era proteger aquellos edificios y áreas de importancia histórica para la ciudad. El órgano encargado de ejecutar la ley es la Comisión de Preservación de Sitios de Interés Históricos (*Landmarks Preservation Commission* de ahora La Comisión) la que está integrada por 11 comisionados, y

---

<sup>236</sup> GUZMÁN, Rodrigo. Op. Cit, 2010. P. 166.

<sup>237</sup> U.S. Supreme Court. *Penn Central Transportation Co. v. New York City*, 438 U.S. 104 (1978)



asesorados por un equipo técnico. Entre las facultades legales de esta comisión se encuentran las de: 1) identificar aquellas propiedades y áreas que tengan un carácter o interés histórico, como parte del valor, desarrollo y legado cultural de la ciudad; 2) designar, previa citación a consulta de los interesados, a un edificio o área determinada el carácter de sitio de interés histórico; y 3) designar los distritos históricos de la ciudad, previa citación a consulta de los vecinos. De acuerdo a las prerrogativas legales de la materia, y una vez que un edificio, área o distrito es designado como sitio de interés histórico, se restringe a los propietarios de bienes raíces realizar modificaciones sustanciales a sus edificios.

El caso en particular se refiere al *Grand Central Terminal* (de ahora la Terminal) de la ciudad de New York, cuyo propietario es *Penn Central Transportation Co.* (de ahora La Compañía). La Terminal de trenes fue inaugurada en 1903 se encuentra localizada en Manhattan y se caracteriza por pertenecer a la tradición arquitectónica de la *beaux-art* francesa. En 1968, La Compañía presentó una solicitud a la Comisión al efecto de construir un edificio de oficinas por sobre la Terminal. Después de una serie de sesiones, y tras escuchar las alegaciones de la Compañía y los vecinos interesados, la Comisión negó la solicitud de construcción. Uno de los principales argumentos de la Comisión fue que el proyecto vulneraba el valor patrimonial de la Terminal.

Considerando que su negativa es una privación al derecho de propiedad que tienen sobre la Terminal, la Compañía recurrió a la Corte Suprema, argumentando una vulneración a la 5ª Enmienda de la Constitución de los EE.UU.<sup>238</sup>.

La cuestión de fondo, en que se centró el veredicto de la Corte, fue determinar qué debe entenderse por ocupar (producto de una expropiación regulatoria [*taking*]). En su mismo veredicto, la Corte reconoce que no le ha sido posible determinar una fórmula para determinar las hipótesis de justicia y equidad (*justice and fairness*) se requieren para compensar las lesiones económicas que sufren los ciudadanos, por acciones del poder

---

<sup>238</sup> Quinta Enmienda: "Nadie estará obligado a responder de un delito castigado con la pena capital o con otra infamante si un gran jurado no lo denuncia o acusa, a excepción de los casos que se presenten en las fuerzas de mar o tierra o en la milicia nacional cuando se encuentre en servicio efectivo en tiempo de guerra o peligro público; tampoco se pondrá a persona alguna dos veces en peligro de perder la vida o algún miembro con motivo del mismo delito; ni se le compelerá a declarar contra sí misma en ningún juicio criminal; ni se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni se ocupará la propiedad privada para uso público sin una justa indemnización". Traducción oficial obtenida de The National Archives (<http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>).

público. Esto significa que, para identificar un caso de expropiación regulatoria, se deben analizar los hechos de cada caso, estableciendo criterios *ad-hoc*.

Por lo anterior, la Corte identificó determinados factores que revisten de particular significancia en la lesión al derecho de propiedad en este caso. Estos son: 1) el impacto económico de la regulación; 2) la extensión en que la regulación ha interferido con las expectativas económicas de los reclamantes, y; 3) el carácter y fundamento de la acción administrativa.

Dado que la regulación legal no interfiere el ejercicio del negocio principal de la Terminal, la Corte rechazó el recurso interpuesto por la Compañía. También señaló que las restricciones impuestas por la ley no afectan, en sentido de una expropiación, la propiedad de los apelantes. Si bien reconoce la Corte que la referida norma impone restricciones, estas están sustancialmente relacionadas con la promoción del bien común, permitiendo el uso racional de las propiedades localizadas en los sitios de interés histórico.

#### 3.2.1.3.1.2 Palazzolo v. Rhode Island<sup>239</sup>

Por más de cuarenta años, Anthony Palazzolo (el recurrente) es propietario de un valioso terreno de 72.840 mt<sup>2</sup>, ubicado en la ciudad turística de Westerly, Rhode Island. Shore Gardens, Inc. (la inmobiliaria), adquirió la propiedad entre 1959 y 1960, la que luego fue adquirida por el recurrente en 1978, convirtiéndose él en el único propietario. El terreno consta de, aproximadamente, dieciocho hectáreas de humedales y una pequeña cantidad indeterminada de altiplanicies. El terreno fue dividido y loteado en setenta y cuatro parcelas. Justo al norte de la propiedad se encuentra la laguna Winnapaug, un estanque intermareal con salida al Océano Atlántico. Esa área se encuentra regulada como zona de densidad moderada a fuerte para el desarrollo estacional, residencial y comercial. Los vecinos próximos a la propiedad del Sr. Palazzolo construyeron casas de vacaciones, en los límites norte, oeste y este de la laguna, y a lo largo de la playa vecina al océano. Al igual que las propiedades vecinas, la única manera de desarrollar y construir en la propiedad de aquél, es por medio de elevar el grado de relleno del terreno, especialmente en las áreas de humedales.

---

<sup>239</sup> U.S. Supreme Court. *Palazzolo v. Rhode Island*, 533 U.S. 606 (2001)

En 1971, la legislatura de Rhode Island autorizó al Consejo de Administración de Recursos Costeros (*Coastal Resources Management Council*, de ahora CRMC) que regulara el relleno de los humedales costeros. En ese sentido, el CRMC dictó una serie de regulaciones que requieren que cualquier relleno de humedal costero, como la que se encuentra en la propiedad del Sr. Palazzolo, debe cumplir con ciertos requisitos de interés público. Sin embargo, CRMC había dictaminado que la vivienda privada, e incluso aquellas catalogadas como de bajos ingresos, no cumplen con este requisito de interés público, por lo que la propiedad del recurrente no se encuentra afectada. Antes de la adopción de este régimen regulatorio, el sr. Palazzolo ya había solicitado, en dos ocasiones distintas (1963 y 1966), autorización para la explotación comercial de su terreno y requirió permiso al Departamento de Recursos Naturales (*Department of Natural Resources* de ahora DNR) para dragar la laguna Winnapaug, con el fin de construir en su propiedad. El Estado de Rhode Island aprobó todas sus solicitudes en Abril de 1971, en consideración que sus proyectos no tienen un efecto significativo sobre la vida silvestre. Sin embargo, y al tiempo en que se dictaron las regulaciones sobre humedales de la CRMC, todas las autorizaciones del señalado ciudadano fueron revocadas. Él, sin embargo, no apeló, ni recurrió contra esta decisión.

Luego, en 1983, el Sr. Palazzolo decide presentar una nueva solicitud. A diferencia de las dos anteriores, en esta no solicita autorización para dragar la laguna Winnapaug; pero sí para rellenar los humedales de su propiedad, como fase previa para iniciar la construcción de las viviendas vacacionales. En julio de 1984, la CRMC niega la solicitud. El Sr. Palazzolo tampoco apela, ni recurre contra la decisión.

En 1985, el susodicho vuelve a presentar una nueva solicitud; ahora para rellenar un área de 44.515 mt<sup>2</sup>; petición rechazada en 1986 por la CRMC. Se descubrió que la propiedad, por sus características ambientales, ha servido de refugio y fuente de alimento para diversa vida marina, peces y aves migratorias. Además, la mecánica del suelo de dicha propiedad permite la retención de sedimentos y la contención de inundaciones. El rechazo a la solicitud también se fundamenta a que el proyecto global no proporciona un beneficio para el público en general, sino que persigue un interés comercial y privado. Ante esta negativa, ahora sí, el sr. Palazzolo apeló la decisión del CRMC; lo cual, se rechazó.

Considerando las cuatro negaciones en un lapso de veintitrés años, el sr. Palazzolo demandó en 1988 por expropiación inversa, teniendo presente que el valor neto de la propiedad es de USD \$ 3.150.000.-. Aquí el tribunal de primera instancia falló en contra del actor, sentencia confirmada por la Corte Suprema de Rhode Island. Estimando ésta que el reclamo del sr. Palazzolo no era consistente, porque no pudo justificar que sus planes fuesen menos ambiciosos y ofrecieran beneficios netos para la comunidad. Así, el tribunal llegó a la conclusión de que el Sr. Palazzolo debió haber presentado otra solicitud para rellenar un menor número de hectáreas de humedales, o sólo construir en la zona alta de su propiedad.

En segundo lugar, la Corte tuvo a la vista que el Sr. Palazzolo había adquirido la propiedad después que se dictasen las normas que restringen el relleno de los humedales y, por lo tanto, no tenía razonables expectativas de inversión. Dicho de otra manera, el derecho a rellenar los humedales no era parte de los títulos de propiedad que adquirió. Siguiendo con esa línea, la Corte encontró también que el actor no había sido privado de todo el uso beneficioso que puede obtener de su propiedad. Aún podía desarrollar y construir su proyecto en las zonas altas de la tierra.

Conociendo del caso del Sr. Palazzolo, la Corte Suprema de EE.UU. revocó la decisión adoptada en Rhode Island. Como cuestión preliminar, el Tribunal Supremo se refirió si el caso del Sr. Palazzolo era fundado para ser sometido al conocimiento de los tribunales de justicia. En otras palabras: ¿había el sr. Palazzolo hecho todo lo posible, a través del sistema administrativo, para evitar la pérdida de sus solicitudes? Al respecto, la cuestión central que el Tribunal Supremo consideró los precedentes del principio que un propietario no podrá interponer un caso de expropiación regulatoria, ante la justicia ordinaria, sin haber agotado previamente todas las instancias administrativas.

Siguiendo con los precedentes jurisprudenciales de la materia, el Tribunal Supremo estimó que el Sr. Palazzolo no obtuvo la decisión final a su solicitud<sup>240</sup>. Dado que el recurrente obtuvo su decisión final en las negatorias de 1983 y 1985, por parte de la CRMC; la Corte Suprema de Rhode Island erró al fallar que, a pesar de los desmentidos, la duda se mantuvo respecto al grado de desarrollo que el CRMC permitiría en el terreno del

---

<sup>240</sup> En *MacDonald, Sommer & Frates v. Yolo County*, 477 U.S. 340, 351 (1986), la Corte Suprema de los EE.UU. sentó el precedente que la decisión final de las agencias no se produce sino hasta que esta determine la extensión permitida de desarrollo sobre un terreno sometido a su solicitud de autorización.

demandante. Esta duda sobre la extensión implicó el fracaso de las pretensiones del recurrente en explotar su propiedad para otros usos.

En esta materia, el Tribunal Supremo ha otorgado algunas orientaciones a los tribunales y cortes estatales recurridas, para que decidan si una determinada acción del gobierno afecta el derecho de propiedad y produce efectos de una expropiación regulatoria. Un reglamento, que niega todo beneficio económico o uso productivo de la tierra, es título suficiente para exigir una indemnización, conforme a la Quinta Enmienda. Sin embargo, y en el caso que una regulación imponga limitaciones sobre la tierra que eliminen todo uso económico, puede ocurrir una expropiación regulatoria, dependiendo de un conjunto de factores. Se deben tener a la vista *Penn Central Transportation Co. v. New York City*, 438 U.S. 104 (1978).

Conforme a lo señalado por la Corte Suprema de los EE. UU, estas consideraciones son deducidas con el mérito de la garantía de la Quinta Enmienda. Su espíritu busca evitar que el gobierno obligue a unas pocas personas, por sí solas, soportar las cargas públicas que, con toda parcialidad y justicia, deben ser soportadas por el público entendido en su conjunto.

#### 3.2.1.3.1.3 Requerimiento ante el Tribunal Constitucional por la restricción vehicular a los catalíticos.

En mayo del año 2001, ingresa al TC un requerimiento de inconstitucionalidad del Decreto Supremo N° 20 del 2001, el que establece la restricción vehicular para vehículos con sello verde, o sea los que cuentan con tecnología catalítica<sup>241</sup>. La impugnación presentada por los Senadores versa sobre dos materias: 1) a la legitimación activa para el requerimiento, y 2) respecto a la constitucionalidad del Decreto Supremo, en lo relativo a la ponderación de derecho de propiedad, de libre circulación y otros.

Al contraponer las garantías constitucionales con el principio de legalidad, el TC reconoce la labor de la restricción vehicular encuadrándola como un argumento que

---

<sup>241</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, 26 de junio de 2001, ROL 325-01. Requerimiento respecto del Decreto Supremo N° 20 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia publicado en el Diario Oficial de 12 de abril de 2001.

relativiza la reserva legal. Tal hecho se fundamenta en la necesidad de ponderar la propiedad y el libre desplazamiento versus al derecho en un medio ambiente limpio y libre de descontaminación.

Se hace relevante lo señalado por el TC en su considerando 46°: “Que, acorde con lo expresado, si bien las normas legales en que se funda el D.S. N° 20 en estudio no cumplen a cabalidad con los requisitos de “determinación” de los derechos que podrán ser afectados y “especificidad” de las medidas que se autorizan para llevar a cabo tal objetivo que la Carta Fundamental exige a fin de restringir o limitar los derechos comprometidos en el caso sublite, esta Magistratura ha llegado a la convicción que tales requisitos resultan aceptables en este caso y sólo para aplicación a él. Ello, en consideración de que la medida de restricción vehicular, establecida con el carácter de excepcional y en situaciones de emergencia y preemergencia ambiental obedece al cumplimiento de un deber del Estado consagrado en el inciso primero del número 8° del artículo 19 de la Constitución y está destinada a proteger el derecho más preciado de los asegurados por nuestro Código Político, cual es la vida humana y la integridad física y psíquica de las personas. Obrar de otra manera y declarar la inconstitucionalidad del D.S. N° 20 podría generar una vulneración de mayor entidad de nuestra Carta Fundamental, al no permitir la ejecución de una restricción de derechos que, atendida la situación ambiental existente, resulta necesaria para proteger la salud de la población y, por ende, lograr el bien común, finalidad primordial del Estado, establecida en el artículo 1° de la Constitución”.

#### 3.2.1.3.1.4 Caso Galletué

La jurisprudencia chilena no ha estado ajena a las discusiones sobre los límites y restricciones tolerables sobre el derecho de propiedad, asociados al dominio y al medio ambiente. Al respecto, el caso Galletué corresponde al más notable.

En el marco del cumplimiento de la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América (también conocida como la Convención de Washington), el Estado de Chile realizó ejecutó una serie de políticas públicas para llevar a cabo su ejecución. En ese contexto, dictó el Decreto Supremo N° 531 de 23 de Agosto de 1967, a efectos ordenar su cumplimiento. Con los años, el Estado siguió

dictando una serie de decretos, para otorgar realidad jurídica a la Convención de Washington<sup>242</sup>.

Frente al Decreto Supremo N° 29 de 1976, la comunidad propietaria del predio Galletué demandó al Fisco el pago de una indemnización de perjuicios por los perjuicios que le generaba el no poder aprovechar comercialmente las especies forestales situadas en el predio.

En primera y segunda instancia, a la comunidad Galletué se le concedió su pretensión. Frente a este panorama, el Consejo de Defensa del Estado interpuso recurso de casación en el fondo, el que fue rechazado<sup>243</sup>. Para fundamentar esta posición, la Corte sostuvo dos líneas argumentativas muy claras.

En primer lugar, la prohibición de cortar o explotar una determinada especie no es expropiación. A pesar de lo anterior, y a pesar que esta limitación impuesta por un acto de la administración se enmarca en la función social de la propiedad establecida en el artículo 19 numeral 24 de la CPR, es suficiente título de indemnización. Ponderando sobre la naturaleza y el fondo del Decreto Supremo N° 29, el máximo tribunal resolvió que: “no desconoce el derecho de propiedad a los dueños de esa especie arbórea; ni tampoco se traduce en una privación absoluta de alguno de los atributos esenciales del dominio, entre los que se encuentran la facultad de gozar y de disponer libremente del objeto de la propiedad; la prohibición de cortar, explotar y comerciar la araucaria no impide toda forma de goce ni tampoco toda suerte de disposición ya que no obstaculiza, por ejemplo, la venta de los bosques juntamente con el terreno, y por ende, se trata tan sólo de una limitación del dominio que, en este caso, se basa en una autorización de la ley, acorde con el inciso 2° del número 24 del artículo 19 de la Constitución. Pero, este precepto constitucional relativo a las limitaciones del dominio nada estatuye respecto de la procedencia de indemnización y como no la rechaza, la sentencia que acoge la acción indemnizatoria no la vulnera” (Considerando 7°, el subrayado es nuestro).

---

<sup>242</sup> a) Decreto Supremo N° 29, de 1976, por el cual se declaró Monumento Nacional a la Araucaria, y en su virtud se prohibió la corta, destrucción y explotación; b) Decreto Supremo N° 141, de 1987, por el cual se flexibilizó la prohibición de explotación económica de la Araucaria; c) Decreto Supremo N° 43, de 1990, que derogó el decreto anterior, para efectos de confirmar la declaración de la Araucaria como Monumento Natural, sólo fundamentando la corta o explotación en casos de investigación científica, habilitación de obras públicas o de la defensa nacional; y d) Decreto Supremo N° 56, de 1991, que crea la Reserva Nacional Galletué.

<sup>243</sup> Recurso de Casación en la Forma y Fondo: Excm. Corte Suprema, 7 de Agosto de 1984, ROL 16743-1984.

En segundo lugar, y a pesar que no el caso no presentaba una hipótesis de indemnización, la Corte estimó que la principal razón para indemnizar a los comuneros demandantes se funda en la equidad y justicia<sup>244</sup>. Al momento de dictarse el Decreto Supremo, la comunidad propietaria del predio había realizado inversiones considerables para llevar a cabo una industria forestal de la araucaria. “Que, dadas la naturaleza y entidad de los hechos que el fallo asienta y que recién se han sintetizado, forzosamente tenía que concluirse que la demanda era atendible: la prohibición del Decreto Supremo N° 29 aunque loable y oportuna porque esos bellos, nobles e históricos árboles estaban en vías de extinción y aunque basada en la ley, redundaba en graves daños para los propietarios de Gallatú que han acatado la decisión de la autoridad, no siendo equitativo que los soporten en tan gran medida sin que sean indemnizados por el Estado, autor de la decisión, conforme a los principios de la equidad y justicia” (Considerando 11°).

Profundizando en su línea de otorgar la indemnización reclamada, con el mérito de la equidad y la justicia, la Corte señaló: “Que la razón de equidad enunciada se refuerza grandemente si se atiende a que la propia Constitución Política junto con reconocer determinados derechos fundamentales, entre los que se halla el derecho de dominio, los resguarda estableciendo la responsabilidad del Estado si ellos se vulneran por acto de la autoridad, de la administración o por los legisladores, aludiendo en algunos preceptos concretamente a la obligación del Estado de pagar los perjuicios; así, el artículo 19 número 24 de la Carta Fundamental, después de consignar que nadie puede ser privado de su dominio o de algunos de sus atributos esenciales sino en virtud de una ley que autorice la expropiación, establece el derecho de los expropiados para cobrar al Estado los perjuicios por los daños patrimoniales causados; así, el artículo 19 número 7, letra 1 de la Carta, dispone que una vez dictado sobreseimiento definitivo o sentencia absolutoria, el que hubiere sido sometido a proceso o condenado en cualquiera instancia tendrá derecho a ser indemnizado por el Estado si la Corte Suprema declara injustificadamente erróneo o arbitrario el acto de procesamiento o condena; y es particularmente interesante recordar que a pesar de que el artículo 19 número 26 de la Constitución Política acepta que las garantías constitucionales puedan sufrir limitaciones durante los estados de excepción, el artículo 41

---

<sup>244</sup> Estas razones resultan extraordinarias en el derecho chileno. Como bien sabemos, existe una apegada tradición en nuestros tribunales de resolver y fallar las cuestiones puestas a su conocimiento, conforme al texto de las normas. Más aún en asuntos de debate constitucional. Y es más extraordinario aún, como bien observó GUZMÁN (2010. Op Cit. p. 175), fue que la Excm. Corte Suprema se haya pronunciado en el marco de un recurso de casación de fondo, en don se analizan cuestiones y puntos esencialmente de derecho estricto.



en su número 8º prescribe que las requisiciones que se lleven a efecto en esos estados y que sean permitidas, darán lugar a indemnización en conformidad a la ley, añadiendo que también darán derecho a indemnización, las limitaciones que se impongan al derecho de propiedad cuando importen privación de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio y con ello se cause daño, y si esto ocurre en dichos estados de excepción, con tanta mayor razón, por evidente equidad, la indemnización será procedente si la limitación al dominio es dispuesta por la ley o las autoridades en estado normal constitucional y no de excepción. Entre otros, los artículos 1, 5, 7 y 38 de la Carta Fundamental ponen cortapisas al legislador y a las autoridades respecto de las garantías constitucionales que ella establece en favor de los individuos y si éstas son sobrepasadas, claramente prescribe la responsabilidad del Estado” Considerando 12º).

A partir del criterio sentado en este caso, primó uno en materia de responsabilidad del Estado que perduró por, aproximadamente, treinta años. La tesis central fue que la imposición de gravámenes, de contenido singular, y que benefician al interés público, no pueden quedar sin indemnización. En otras palabras, determinadas personas no pueden sufrir todo el peso de una medida administrativa, cuyo fundamento es el interés público.

La jurisprudencia sentada en este caso fue citada para sostener acciones indemnizatorias contra el Estado, en materia de lesiones patrimoniales lícitas, provenientes de actos administrativos.

#### 3.2.1.3.1.5 Sociedad Agrícola Lolco con Fisco de Chile

Este caso también es histórico dentro de la doctrina nacional. Por los mismos hechos y fundamentos al caso Galletué, la Sociedad Agrícola Lolco Ltda., imposibilitada de explotar económicamente la Araucaria, demandó al Fisco de Chile por indemnización de perjuicios, producto de los daños causados por los órganos del Estado<sup>245</sup>. Sin embargo, la historia no volvió a repetirse. La acción de la empresa se enmarca en el estatuto de la responsabilidad civil extracontractual del Estado. Se invocó el artículo 19 N° 24 de la Constitución pretendiendo que, en su virtud, hay derecho a indemnización no solo cuando hay privación del dominio sino también cuando se limitan facultades esenciales de tal derecho.

---

<sup>245</sup> Primera instancia: 12º Juzgado Civil de Santiago, “Sociedad Agrícola Lolco con Fisco de Chile”, ROL 718-1995; Segunda Instancia: Corte de Apelaciones de Santiago, ROL 6828-1999; Recurso de Casación en la Forma y Fondo: Excma. Corte Suprema, ROL 381-2004.

El fallo de primera instancia, del 23 de septiembre de 1999, acogió la tesis de la demanda. No obstante tratarse de una decisión legítima de la autoridad, el tribunal estimó que cabe la indemnización de perjuicios por la limitación al dominio, en virtud del principio de que todo daño causado a un administrado por la Administración es indemnizable. La normativa constitucional –específicamente el artículo 38 inc. 2º– y el artículo 4º de la Ley Nº 18.575 Ley Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, aseguran tal indemnización, incluso frente a actos potestativos del Estado, ejecutados en cumplimiento de la ley y, por ende, legales. Finalmente, no habría razón de equidad que justifique imponer al actor la carga del costo de esta limitación para liberar al Estado de la obligación de indemnizar la lesión patrimonial, pues ello infringiría el principio constitucional de igualdad ante las cargas públicas. La sentencia también descarta el fundamento del artículo 19 Nº 24 de la CPR porque no se trata de una expropiación, ni tampoco hay desconocimiento de la propiedad, ni hay privación de algunos de los atributos o de las facultades esenciales del dominio. Solo habría limitación al dominio, autorizada por la ley y por el artículo 24 inc. 2º de la CPR.

Por sentencia de 21 de noviembre de 2003, la Corte de Apelaciones de Santiago confirmó la sentencia de primera instancia. Según el fallo de alzada, los actos lícitos del Estado pueden derivar responsabilidad, no obstante, la función social de la propiedad y al poder que la ley tiene para imponer limitaciones a garantías fundamentales<sup>246</sup>. Este título de imputabilidad no es otro que la falta de servicio, a pesar que no haya una lesión directa<sup>247</sup>. Siguiendo consta especial argumentativa, y en claro afán de fortalecer su razonamiento, la Corte postuló que la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas sea un título indemnizatorio<sup>248</sup>. Además de la invocación de esta especial teoría de la responsabilidad sin falta, la Corte funda la obligación indemnizatoria por actos lícitos en la equidad<sup>249</sup>.

---

<sup>246</sup> ICA de Santiago Considerando 5º: “no puede conducir al intérprete a sostener que los intereses particulares deben simplemente soportar las limitaciones que pueden ser dispuestas conforme a la norma recién aludida, porque ello implicaría aceptar que el costo de aquellos actos ejecutados en razón del interés general que signifiquen limitaciones a la propiedad debería ser asumido directamente por los particulares y no por el Estado...”.

<sup>247</sup> ICA de Santiago Considerando 7º: ““(…) (L)o anterior no obsta a la posibilidad que el Estado administrador pueda igualmente ser obligado a responder por cualquier lesión causada en bienes o derechos de particulares en supuestos de actividades peligrosas o como consecuencia de riesgos de carácter grave que el legislador ha estimado necesario indemnizar, exigiendo la concurrencia de una simple relación de causalidad material entre el hecho u omisión imputable a un órgano administrativo y el resultado producido”.

<sup>248</sup> ICA de Santiago Considerando 12º: Esto “permite que la víctima de un daño causado en interés general de la colectividad pueda obtener una reparación con cargo al Estado en la medida que la carga pública impuesta en

Finalizando el episodio judicial de este caso, con fecha 30 de diciembre del 2004 la Excma. Corte Suprema desestimó el recurso de casación en la forma interpuesto por la demandante, y revocó la sentencia de alzada. Esto resultó ser un giro en la jurisprudencia, poniendo fin a lo ya sentado en el caso Galletué. A partir de ese momento, la Excma. Corte Suprema estimó que ya no cabía la indemnización por los daños causados por actos jurídicos legítimos de la Administración que se realizan dentro de las esferas del poder legar de fijar contenido y limitaciones al derecho de propiedad, en pos de fijar su función social.

Censurando la aplicación por analogía que el fallo en alzada hacía del artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental –proyectando la obligación indemnizatoria asociada a la expropiación al caso *sub judice*– el máximo tribunal critica que se funde el recurso de casación en disposiciones de orden constitucional y específicamente en el artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental<sup>250</sup>. Pero lo que nos interesa estudiar de esta jurisprudencia es el quiebre que marcó, de aquí hacia adelante, sobre si la limitación al derecho de propiedad, por parte de los órganos de la administración, es título suficiente para demandar una indemnización de perjuicios.

Al respecto, el razonamiento medular del recurso de casación de la Excma. Corte Suprema reside en los considerandos 50° y 51°. En primer lugar, estableció que la procedencia de la indemnización extracontractual, por actos de la Administración, y

---

beneficio común la perjudique exclusivamente o afecte a un número determinado de sujetos. Este punto de vista, ampliamente desarrollado en países europeos de sólida tradición ius administrativa, sirve de basamento a la llamada, en el derecho francés, responsabilidad sin falta que exige para su configuración la existencia de un daño anormal, especial y grave”.

<sup>249</sup> ICA de Santiago Considerando 14°: “...no se advierte razón de equidad que justifique imponer al actor la carga del costo de que se trata para liberar al Estado de la obligación de indemnizar la lesión patrimonial toda vez que éste constituya la expresión jurídica de la sociedad a quién beneficia el acto”.

<sup>250</sup> Excma. Corte Suprema Considerando 38°: “Que también se ha precisado con la misma reiteración por esta Corte, y en la especie también se ve en la obligación de consignarlo, la idea de que resulta redundante el fundar un recurso de casación en disposiciones de orden constitucional, como ha ocurrido en este caso, en que el primer y segundo yerros de derecho se han fundamentado en la supuesta transgresión del artículo 19 N°24 de la Carta Fundamental. La redundancia se produce cuando dichos preceptos establecen principios o garantías de orden general, que usualmente tienen desarrollo en otras disposiciones de inferior jerarquía, tal como en la actual situación sucede, ya que la materia propuesta tiene una copiosa normativa que permite accionar, contenida en otras reglas jurídicas y leyes -concepto entendido según la definición del artículo 1° del Código Civil- y es a ella a la que se debido acudir en forma exclusiva, porque en esta litis, el precepto que se ha invocado es precisamente uno que establece una garantía genérica, pero cuya aplicación práctica queda entregada a los tribunales, a través de normas legales y en cada caso concreto y estas últimas, a su vez, proporcionan a quienes se sientan afectados en sus intereses por situaciones como la que motivó la presentación de la demanda de autos, las herramientas jurídicas adecuadas para reclamar respecto del mismo”.

enmarcadas dentro de sus potestades, sólo es admisible si la Administración del Estado excede la Constitución o la ley<sup>251</sup>.

En lo que respecta a la invocación del principio de responsabilidad del Estado, por actos de la Administración, el máximo tribunal estimó que no puede accionarse, con este mérito, si no existe título normativo que sustente dicha acción<sup>252</sup>.

Con esta medida, la Excma. Corte Suprema dio término a casi 30 años de supremacía de la jurisprudencia Galletué. Si bien estima que existe un vacío o laguna legal, la jurisprudencia del caso Lolco entrega un contenido dogmático muy claro y evidente: “no cabe indemnización por daños causados por actos jurídicos legítimos de la Administración y que realizan el poder legal de fijar el contenido del derecho de propiedad y concretar su función social, compitiendo a la ley determinar el modo de gozar del derecho de dominio”<sup>253</sup>.

Sobre este polémico asunto, el ex consejero del Consejo de Defensa del Estado Álvaro QUINTANILLA señaló el criterio adoptado por la Excma. Corte Suprema viene en corregir el equivocado planteamiento sostenido por el 12° Juzgado Civil de Santiago, y confirmado por la ltma. Corte de Apelaciones de Santiago. A su juicio, tal argumento es evidentemente equivocado, “por cuanto la norma que impone resarcimiento en caso de expropiación constituye una obligación legal prevista para una situación específica de privación del dominio, enteramente ajena a la doctrina de la responsabilidad civil que es la

---

<sup>251</sup> Excma. Corte Suprema Considerando 50°: Que, sin embargo, en relación con la presente materia o capítulo, lo más significativo viene a ser que esta disposición opera o tiene aplicación cuando los órganos de la administración del Estado actúan fuera de la órbita de sus atribuciones, lo que en la especie no ha ocurrido y ni siquiera ha sido puesto en duda, porque como se dijo, la validez del Decreto N°43 ha sido la fuente de la que se hace surgir la responsabilidad, habiendo sido implícitamente validada, y la prueba más evidente de ello es que tal norma no fue invocada en la demanda, en la que aludió a la responsabilidad del Estado, pero mencionándose en forma expresa “...los arts. 6 y 7 de la Carta Fundamental- sobre la actuación de los órganos del Estado y la responsabilidad que genera su infracción” (fs.16) por lo que, estrictamente, no solo no se invocó el aludido artículo 4º, sino que ninguna otra disposición legal que fundara o estableciera la obligación del Estado de reparar el supuesto daño cuya solución se demandaba”.

<sup>252</sup> Excma. Corte Suprema Considerando 51°: Que, en efecto, en la demanda se lee que “La fuente de la obligación de indemnización está en el hecho de que el hecho de que el (sic) estado cause daño a un particular, está obligado a reparar este daño. Este principio básico del derecho civil y del derecho en general, también está en la Constitución Política, que establece en forma genérica en los arts. 6 y 7 la responsabilidad extracontractual que nace de la acción de los órganos del Estado que con su acción excede la Constitución y la Ley...”.

Luego se invoca el artículo 19 N°4 del texto constitucional, lo que completa un panorama en el que se advierte la ausencia u orfandad de normas que obliguen al Estado a responder en un caso como el planteado, lo que no es casual ni puede considerarse una inadvertencia, ya que deriva de la circunstancia de que, sencillamente, no existe dicha normativa.

Por lo tanto, mal puede, en el presente estado de la causa, invocarse el artículo 4º de la Ley N°18.575, porque no ha sido transgredido en la forma pretendida”.

<sup>253</sup> QUINTANILLA, Álvaro. “Corte Suprema Caso Lolco: no hay responsabilidad estatal por actos lícitos. El ocaso de la doctrina Galletué”, en Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado, N° 12, Diciembre 2004. p. 53.

que debe regir una causa por reparación extracontractual y que supone necesariamente la existencia de un hecho ilícito o antijurídico, como lo proclaman los artículos 6° y 7° de la Constitución”<sup>254</sup>.

Siguiendo con su argumentación, el citado autor estima que existe una evidente confusión en el fallo en relación a la fuente de la obligación de resarcimiento. “Efectivamente existen casos en que la ley impone la obligación de resarcir al margen de la doctrina de la responsabilidad civil, configurando casos de obligaciones legales de indemnizar perjuicios, incluso por hechos lícitos. Sin embargo, ello tiene lugar siempre en situaciones excepcionalísimas, como la indemnización prevista para el caso de la expropiación o de confiscación en situaciones de emergencia constitucional (artículo 41 N° 8 CPR), las indemnizaciones por servidumbres legales de interés privado o de interés público, las que impone la ley N° 18.617 y el D.L N° 3.557 de 1981 al Servicio Agrícola y Ganadero por medidas de destrucción de animales o plantaciones, etc.”<sup>255</sup>.

La postura de QUINTANILLA debe ser entendida desde la perspectiva de la defensa fiscal. En efecto, si los tribunales del país hubiesen continuado con la tradicional legitimación de la acción indemnizatoria por lesión y daño, de actos administrativos legales, por criterios de justicia y equidad, se habría innovado en un nuevo título de indemnizaciones en Chile. Más aún, en un campo que se encuentra del todo abandonado en nuestro ordenamiento jurídico.

La literalidad con que el artículo 19 N° 24 de la CPR otorga derecho a percibir indemnización por expropiación, y que, al ser actos públicos de privación de propiedad, deja en completo abandono a aquellos titulares de dominio que se ven afectados por limitaciones impuestas por la Administración, en vista del bienestar social. Es claro que existe un interés público por conservar y preservar nuestro patrimonio ambiental, pero tampoco deja de ser cierto que el reconocimiento de monumento nacional lesiona legítimas expectativas económicas de los privados involucrados. Sin duda, desde la jurisprudencia Galletué hasta la de Lolco, nuestros tribunales buscaron otorgar una solución a un problema derivado de un vacío legal, fundándose en la justicia y la equidad, cuyo valor es universal. Esto nos invita a seguir debatiendo estas situaciones, que no tienen aún solución.

---

<sup>254</sup> QUINTANILLA, Álvaro. Op. Cit. p. 48.

<sup>255</sup> QUINTANILLA, Álvaro. Op. Cit. pp. 48-49

### **3.3 CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES RESPECTO A LOS TRIBUTOS: MARCO JURÍDICO DE LOS TRIBUTOS AMBIENTALES**

Esta sección del presente trabajo abordará los aspectos constitucionales, que fijan el marco de nuestro sistema tributario. Nos interesa, de sobre manera, analizar ciertos aspectos de la potestad tributaria, tendientes a tener presente para el diseño normativo de cualquier tributo. Sin lugar a dudas, los principios centrarán nuestra atención.

A partir de este punto, se asume que nuestro sistema constitucional busca no tan solo garantizar derechos fundamentales, reconocidos dentro de nuestra tradición democrática y republicana, sino también en otorgar protección a una serie de conceptos y valores, sin distinción a las ideologías. Así las cosas, adherimos a la tesis del profesor AVILÉS.

Dicha propuesta sostiene que el concepto de orden público económico es pre jurídico, en tanto obedecen a realidades y fenómenos anteriores al nacimiento mismo del sistema jurídico nacional. Por lo anterior, también afirma que el orden público económico se encuentra por sobre la clasificación del Derecho Positivo, cuya distinción estática en Derecho Privado y Derecho Público.

Señalado lo anterior, y teniendo presente que el orden público económico es: “la recta ordenación de los diferentes elementos sociales en su dirección económica – públicos y privados – que integran la comunidad, de la manera que esta última estime valiosa para la obtención de su mejor desempeño en la satisfacción de las necesidades materiales”<sup>256</sup>, nuestra preocupación no se centrará en la norma positiva, sino en aquellos principios que rigen y guían la potestad tributaria dentro de nuestro marco constitucional.

Esto no nos parece descabellado. En el tiempo que se redactan estas líneas finales, el gobierno de Michelle Bachelet ha emprendido una política pública para reformar el actual sistema tributario de Chile, en el de aumentar en 3 % del PIB la recaudación fiscal. Atendido esto, la discusión ya no se centra tanto en el marco normativo tributario, sino en consideraciones constitucionales, en especial de principios. Al final del día, los hechos nos

---

<sup>256</sup> AVILÉS, Víctor. “Orden Público Económico y Derecho Penal”. Santiago: Jurídica ConoSur, 1998. P. 219.

otorgan la razón: existe un ordenamiento pre jurídico incuestionable, sobre el que se construye nuestro actual sistema.

### **3.3.1 Potestad tributaria**

Conceptos sobre lo que es la potestad tributaria abundan en la literatura; siendo posible reconocer elementos comunes entre todos ellos, a saber: 1) es connatural al Estado<sup>257</sup>; 2) faculta a imponer tributos mediante norma expresa<sup>258</sup>; 3) su ejercicio se fundamenta por autoridades competentes; y 4) es irrenunciable.

Para el profesor SELAME la potestad tributaria es una facultad de carácter normativa de imponer tributos y una potestad administrativa de cobrarlos. Tiene un doble carácter, la primera es de carácter abstracto, la segunda de carácter concreto. Se fundamenta en la soberanía. Para ASTE, el poder tributario, como tal, debe reservarse para identificar aquella facultad que tiene el Estado para imponer, modificar o suprimir tributos<sup>259</sup>. El mismo autor señala que este poder, como facultad del ordenamiento jurídico entregado al Estado, le permite imponer, modificar o suprimir, en virtud de una ley, las obligaciones tributarias<sup>260</sup>.

### **3.3.2 Marco Constitucional del sistema tributario**

La potestad tributaria es ejercida de acuerdo a los lineamientos señalados en nuestra Constitución, tanto en su contenido material como formal, para la creación e implementación de tributos y la actuación de la autoridad competente. Por todo, debemos tener presente las siguientes normas constitucionales, que rigen por sobre nuestro sistema tributario:

El artículo 5 inciso 2° de la CPR, que permite entender el carácter excepcional de la norma tributaria, en su sentido de expresión de soberanía. Esto significa que su límite reside en los derechos de las personas, como lo es el de propiedad, el que se trató en extensión.

---

<sup>257</sup> Es una expresión de la soberanía coetánea al Estado. Aunque este sea federal o unitario, este ejercerá una imposición, reconocida en su origen, de tributos.

<sup>258</sup> En el marco entregado por el Estado de Derecho, y en resguardo de los intereses ciudadanos y personales, la Administración estará legitimada a la imposición de tributos previo marco normativo.

<sup>259</sup> ASTE, Christian. "Curso sobre Derecho y Código Tributario". Santiago: LegalPublishing, 2009. P. 1.

<sup>260</sup> ASTE, Christian. Loc. Cit.

En segundo lugar, debemos reconocer la supremacía constitucional y su directa aplicación, base estricta de nuestro marco de legalidad y del Estado de Derecho. Así las cosas, el artículo 6 de nuestra Constitución, junto con reconocer el punto anterior, establece que los órganos del Estado se deben someter su acción siempre y conforme al canon constitucional y a las normativas dictadas conforme a ellas.

En tercer lugar, nos toca revisar el artículo 7° de la Carta Fundamental que se orienta al campo a la constitucionalidad y legalidad, tanto en el ejercicio de las facultades públicas, como las sanciones que implican su vulneración.

En cuarto lugar, y siendo eje central de las próximas, debemos señalar la garantía constitucional contenida en el artículo 19 N° 20 de la CPR. Esta es la norma primordial que rige, constitucionalmente, el sistema tributario nacional.

Sobre la iniciativa legislativa para crear leyes tributarias, debemos detenernos un momento y prestar especial atención al artículo 62 de la Constitución. Dicha norma señala, en su primer inciso, que las leyes sobre tributos de cualquier naturaleza que sean sólo puede tener su origen en la Cámara de Diputados. Luego, el inciso 4° N° 1 establece que al Presidente de la República le corresponde a la iniciativa exclusiva para: imponer, suprimir, deducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión. Todo lo señalad significa que sólo está facultado para crear leyes tributarias al Presidente de la República, por medio de un mensaje, el que siempre deberá ser remitido a la Cámara de Diputados.

Siguiendo este orden de ideas, hay una serie de principios tributarios que se encuentran reconocidos dentro de nuestra Constitución. Dependiendo del autor que se estudie, algunos enfatizarán estudios más acabados<sup>261</sup>, mientras que otros buscarán abarcar la mayor cantidad de principios posibles<sup>262</sup>. Desde ya y para efectos del presente trabajo, nuestra atención sólo se centrará en tres principios: la reserva legal, la igualdad tributaria y la no afección de los tributos.

---

<sup>261</sup> AVILÉS, Víctor (2003). "Reserva de ley en materia tributaria". Tesis para optar al grado de Magister en Derecho, mención Derecho Tributario, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

<sup>262</sup> CERPA, Nelson. "Los principios constitucionales del Derecho Tributario". Memoria de grado para optar al título profesional de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2012.



### 3.3.2.1 Reserva legal

Frente a la necesidad de proteger la propiedad de las personas ante eventuales excesos del Estado, se ha desarrollado el principio de reserva legal o también denominado el principio de legalidad.

A grandes rasgos, es una garantía constitucional universalmente reconocida<sup>263</sup> que se refiere a que todo tributo debe ser creado por ley expresa. Como observa ASTE: “no puede haber tributo sin ley previa y expresa que lo establezca (*nullum tributum sine lege*)”<sup>264</sup>. Es una de las garantías clásicas del Estado de Derecho; sostiene que nadie puede verse obligado a hacer lo que no manda la ley, ni forzado a privarse parte de su patrimonio<sup>265</sup>.

Recordado los elementos ya vistos de la potestad tributaria, y al interés que tiene el Estado por obtener una constante recaudación de recursos, con el fin de financiar sus políticas públicas, se hace necesario, a la vez, restringir el actuar de este, con el fin de proteger a los contribuyentes. De acuerdo a lo que señala IBACETA y MEZA: “el principio de legalidad tributaria busca un objetivo doble; por una parte, garantizar el respeto del principio de auto imposición, lo que implica la idea de que los contribuyentes sólo paguen aquellos tributos que han consentido en su establecimiento; mientras que por otra parte intenta resguardar – de los abusos de la administración – el importante derecho fundamental de propiedad”<sup>266</sup>.

Hasta ahora, todo lo explicado sobre este principio, se ha centrado en el concepto y fundamento del mismo, en tanto garantía constitucional. Ahora, nos queda comprender la

---

<sup>263</sup> Sólo para ilustrar este punto, mencionaremos la Constitución de Alemania (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), la que en su artículo 106 [Distribución de los ingresos tributarios y el productos de los monopolios fiscales] (3): “Los ingresos provenientes de los impuestos sobre la renta, de sociedades y sobre volumen de negocios corresponden conjuntamente a la Federación y a los Länder (impuestos comunes), salvo que estén atribuidos a los municipios los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta de acuerdo con el apartado 5 y los ingresos provenientes del impuesto sobre volumen de negocios de acuerdo con el apartado 5a. En los ingresos provenientes de los impuestos sobre la renta y de sociedades participan la Federación y los Länder a partes iguales. La participación de la Federación y la de los Länder en el impuesto sobre volumen de negocios será fijada por ley federal que requiere la aprobación del Bundesrat.”

<sup>264</sup> ASTE, Christian. Op. Cit. p. 8.

<sup>265</sup> RADOVIC, Ángela. “La obligación tributaria”. Santiago: ConoSur, 1998. P. 59.

<sup>266</sup> IBACETA, David y MEZA, Bárbara. “Legalidad en la imposición de tributos: Una mirada constitucional”. Revista de Derecho Público. Vol. 66, 2004. p. 178.

extensión del mismo. Para este fin, seguiremos la línea del profesor AVILÉS<sup>267</sup>, quien distingue que este principio tiene dos objetos que norma. Cuando nos referimos a legalidad tributaria, se hace mención al sometimiento de los organismos del Estado con potestad en materia tributaria dentro del ordenamiento jurídico nacional, a la supremacía constitucional establecida en el Capítulo Primero Base de la Institucionalidad.

En otro sentido, y al hablar de reserva de ley, nos referimos a la materia sustancial del derecho tributario, y que es a que ciertos elementos del tributo se encuentren fijados en la ley. Y se dice ciertos, porque he ahí una controversia doctrinaria y jurisprudencia.

La doctrina distingue en dos posiciones: la ortodoxa y la flexible. La primera señala que todos los elementos del tributo deben encontrarse especificados en la ley<sup>268</sup>. Esto significa que es improcedente que una norma jurídica, de rango inferior, defina algunos de estos elementos. En lo que respecta a la segunda posición, reconoce que la legalidad tributaria posee cierta amplitud que le permite encomendar ciertas funciones al respectivo órgano administrativo tributario. Ahora, de reconocerse la flexibilización tributaria se corre el riesgo de atacar la seguridad jurídica en el establecimiento y aplicación de los supuestos esenciales tributarios<sup>269</sup>.

#### 3.3.2.1.1 Jurisprudencia relevante

De su parte, el Tribunal Constitucional (desde ahora TC) ha pronunciado en una serie de fallos sobre la materia; siendo posible reconocer jurisprudencia en que se acoge la tesis

---

<sup>267</sup> AVILÉS Víctor (2003). Op. Cit. pp. 39 y ss.

<sup>268</sup> AVILÉS Víctor (2003). Op. Cit. pp. 86 y siguientes. El profesor sostiene que hay una pretensión en la carta fundamental principio de legalidad, en una formulación, más o menos, ortodoxa. Esto se debe a que no es posible reconocer un imperativo constitucional que obligue al Presidente de la República la definición de los elementos del tributo, en el mensaje presidencial que remita a la Cámara de Diputados.

<sup>269</sup> Al respecto, ENDRESS señala: "El Derecho Tributario regula su objeto, sometido a los principios y valores que la CPR establece. Además, de los principios de legalidad o reserva, igualdad y proporcionalidad, el orden impositivo debe respeto al principio de la libertad de empresa. En cuando no existe una regulación expresa que limite esta prerrogativa, puede el contribuyente desarrollar su actividad empresarial libremente. La aplicación de estos principios y la consideración de la atribución al Fondo de Utilidades Tributarias del retiro como elemento del hecho imponible, determina que, cumplidos los requisitos de fondo y forma de la contabilidad fidedigna, el contribuyente posee la total libertad para realizar los agregados o deducciones en él, salvo norma legal expresa en contrario. De nuestro examen del sistema impositivo del propietario, cabe concluir que la interpretación administrativa del Fondo de Utilidades Tributarias presenta vacíos, ambigüedades y contradicciones entre sí y con el texto legal, que no siempre respetan los principios constitucionales indicados. La administración deberá mediante la doctrina y la jurisprudencia apropiada, reformular las reglas para dar debida cuenta de los imperativos de legalidad, igualdad y certeza del sistema tributario". ENDRESS, Sergio. "Problemas actuales de la tributación del propietario de empresas". Tesis de Magister en Derecho, mención en Derecho Tributario. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2005. P. 134.

de la reserva legal ortodoxa, como también en la que fija criterios de flexibilización teniendo presente el dominio legal máximo como institución excepcional, y a la vez de la potestad reglamentaria como regla general como fuente originaria tributaria<sup>270</sup>.

Al tramitarse el proyecto de Ley de Modernización del Servicio Nacional de Aduanas, y llevada la discusión al TC, un punto central de esta fue la violación al principio de legalidad<sup>271</sup>. Al definirse tarifa por cobro realizado por Aduanas en el trámite de certificaciones y legalizaciones practicadas en cumplimiento de las funciones y atribuciones que la ley le encomienda al Servicio, lo requerentes califican que la naturaleza de este tributo no obedece al de una tarifa, sino que al de un impuesto. Y más aún, a uno de doble tributación, por cuanto se exige un cobro de tributo en razón de realizar el determinado procedimiento. Además, el mismo proyecto remite al propio Reglamento, los plazos, tramos y demás modalidades para el pago de las tarifas.

Conociendo del requerimiento, el TC rechaza de plano la configuración de tarifa presentada por el Ejecutivo, estimando que la ausencia de obligatoriedad general de la norma no es tal, debido a que no existe posibilidad de sustraerse del pago. A juicio del TC, esto lesiona gravemente la garantía de desarrollar libremente una actividad económica o a entrar y salir del territorio<sup>272</sup>. Resulta interesante señalar la crítica que realiza el TC a la función legislativa del Ejecutivo. Nota con preocupación la falta de restricción y subordinación, a la CPR y las leyes, a las que debe estar sometida la potestad reglamentaria de ejecución, y que sin éxito se pretendió derivar al Servicio Nacional de Aduanas<sup>273</sup>.

Del caso anterior, el lector podría suponer, con justa razón, que nuestro TC hace suyo la tesis ortodoxa de la reserva legal en materia tributaria. Sin embargo, y al comenzar a entender los alcances de la potestad reglamentaria, la misma judicatura comienza a suavizar el referido principio. Para sostener este punto, analizaremos un requerimiento que está muy ligado al trabajo de fondo de esta tesis.

---

<sup>270</sup> MARTÍNEZ, Patricio. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en Derecho Tributario 1990-2005*". Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. 2008. p. 50.

<sup>271</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, 14 de octubre de 1996, ROL 247-96. Requerimiento de Senadores respecto del proyecto de ley que moderniza el Servicio Nacional de Aduanas.

<sup>272</sup> Considerandos 9° y 11°.

<sup>273</sup> Considerando 18° y 19°.

Un caso destacado sobre debilitación de la reserva legal corresponde al fallo sobre requerimiento de Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia N° 22<sup>274</sup>. Aquí el TC destaca el conflicto normativo y de competencia entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, en lo referente a la tramitación de un Acuerdo de Complementación Económica. La discusión de fondo es si las exenciones y rebajas impositivas a los productos bolivianos están sujetos al principio de reserva legal.

Así, la materia de fondo no es otra que la afección de materias de ley, y específicamente, a materias cuya regulación constituyen derechos y garantías constitucionales de materia tributaria. Al resolver la materia puesta a su conocimiento, el TC resuelve el conflicto desde una perspectiva *ius publicista*, en el sentido de entender que el problema del caso radica si cabe entender que un tratado pueda ser simplificado o solemne y, según su parecer, entender que la competencia de su celebración y ratificación sólo se refiere al decreto promulgatorio. El TC opta por declarar inconstitucional el Decreto requerido, por vulneración del artículo 19 N° 20, en relación con los artículos 60 y 62 N°1, desde que modifica tributos, materia de ley; artículo 50 N° 1, puesto que el acuerdo que promulga no fue aprobado por el Congreso Nacional, y los artículos 6° y 7°, por cuanto invade las atribuciones del Poder Legislativo.

### 3.3.2.2 No afección tributaria

La Constitución señala expresamente en el artículo 19 N° 20 inciso 3° que los tributos ingresarán al patrimonio de la Nación, y no podrán estar afectos a un destino determinado. En la doctrina este enunciado es conocido como el principio de la no afección tributaria, o el de la no destinación específica.

La no afección de los tributos significa que estos no pueden tener un uso determinado, o sea, no deben servir a financiar determinados gastos públicos. El fundamento de este es que todos los tributos, sin distinción alguna, deben ingresar a las rentas fiscales, y así ser utilizados en cuestiones de índole pública.

---

<sup>274</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, 28 de enero de 1999, ROL 282-98. Requerimiento de Senadores respecto del proyecto de ley que moderniza el Servicio Nacional de Aduanas.

Si bien un destacado sector de la doctrina nacional lo enmarca como un elemento de la reserva legal<sup>275</sup>, lo cierto es que nos parece que la no afectación tributaria parece ser un elemento propio del ordenamiento jurídico chileno. Sin ánimo de entrar a un análisis acabado y profundo sobre este, sólo haremos mención que, al parecer, el constituyente nacional confunde la naturaleza de algunos tributos, desde la teoría económica. Recordemos que en el Capítulo II de este trabajo se analizaron una serie de tributos, cuya naturaleza es, precisamente, financiar gastos determinados del *aerarium*. La citada norma fundamental, al ser extensible a todo tributo sin discriminación, lesiona con la naturaleza de algunos instrumentos tributarios.

El fundamento de este principio se encuentra en dos puntos: 1) Conceder libertad al Presidente de la República para asignar los recursos, mediante la Ley de Presupuesto, y 2) evitar presiones indebidas en el debate del Congreso Nacional, para que ciertos tributos financien determinadas áreas.

A pesar de lo anterior, el mismo artículo 19 N° 20 inciso 4° de la CPR, señala dos casos excepcionales en que la afectación tributaria puede ser autorizada, mediante una ley. Estos son: 1) fines propios de la Defensa Nacional, y 2) tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local, dentro del marco que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo.

Existe un tercer caso que no está contemplado en el articulado anterior, pero sí en la Séptima Disposición Transitoria. Esta señala que al momento de haber entrado en vigencia la Constitución Política, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 19 N° 20, mantendrán su vigencia las disposiciones legales que hayan establecido tributos de afectación a un destino determinado, mientras no sean expresamente derogadas.

#### 3.3.2.2.1 Jurisprudencia relevante

Conociendo de un requerimiento de constitucional que tuvo por materia atacar ciertas disposiciones del proyecto de ley que reajustaba, de manera extraordinaria, determinadas pensiones, del mismo modo que se aumentaba el financiamiento de la educación municipal,

---

<sup>275</sup> AVILÉS Víctor (2003). Op. Cit; ASTE, Christian. Op. Cit.

subvencionada y particular; el TC tuvo oportunidad para pronunciarse sobre el principio de la no afección de los tributos<sup>276</sup>.

Para lograr este objetivo, el proyecto de ley buscaba alzar ciertos impuestos, con especial atención al tabaco y las gasolineras. De acuerdo a la cuenta anual del 21 de mayo de 1995, el ex presidente Eduardo FREI RUIZ-TAGLE propuso alzar dichos tributos para así financiar el gasto público en las materias señaladas.

Los requirentes de constitucionalidad objetaban dicha medida, por cuanto dichas alzas tenían naturaleza confiscatoria para los contribuyentes y se lesionaba el principio de no afección de los tributos.

En su defensa, el Ejecutivo señala que el proyecto, si bien es un alza impositiva, no tiene la naturaleza de afección tributaria, sino que sirve de fuentes de financiamiento del gasto público, por cuanto no establece la destinación exclusiva de la recaudación. Y esta diferencia no es menor: la afección se encuentra prescrita por mandato constitucional y legal, mientras que el uso de un instrumento, como fuente de financiamiento, obedece a un criterio de uso de los recursos obtenidos a una determinada Administración, por medio de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Al momento de pronunciarse, el TC señaló que: “el fundamento de la disposición es evitar las dificultades que al manejo de las finanzas públicas generaría un compromiso dado de antemano sobre el destino de los impuestos, pues las necesidades para cuya satisfacción se destinan los recursos son esencialmente variables de año a año”<sup>277</sup>. A juicio del TC, y tras estudiar la jurisprudencia, la doctrina y la historia fidedigna de la constitución, “es que no haya una relación absoluta dependiente y directa entre lo que se recauda por concepto de impuestos y el destino que se da a lo recaudado. Así, el constituyente quiere evitar un vínculo directo y subordinado de un tributo a un gasto determinado”<sup>278</sup>.

---

<sup>276</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, 31 de junio de 1995, ROL 219-95. Requerimiento de constitucionalidad respecto la tramitación del proyecto de reajuste extraordinario de un 10 % a las pensiones que indica y un aumento adicional a la Educación.

<sup>277</sup> Considerando 2º, inc. 1º.

<sup>278</sup> Considerando 2º, inc. 2º.

Como los requirentes de constitucionalidad no fueron capaces de demostrar la afección directa y dependiente entre el impuesto y el monto del reajuste de pensiones a otorgar, y entre otros motivos, el TC decide rechazar el requerimiento.

#### 3.3.2.2.2 ¿Es esencial la afección tributaria en los tributos ambientales?

Analizados todos los puntos anteriores, y para cerrar este capítulo, corresponde analizar si resulta esencial para un tributo ambiental la afección de ese instrumento, todo orientado a fines de protección, conservación y preservación del patrimonio ambiental.

Conforme a lo estudiado en el Capítulo II, nos aventuramos a decir que la afección tributaria de un tributo ambiental no es un elemento esencial de este. Recordemos que un tributo ambiental persigue transmitir una señal al mercado que incida en los precios de aquellos bienes y servicios que dañen el medio ambiente. A pesar de esto, y en vista de proteger la medida, han aparecido voces en contrario.

Se ha sostenido que la destinación específica de la recaudación ambiental es deseable en la incipiente institucionalidad ambiental de los países de América Latina y el Caribe. Teniendo presente que la evidencia denota que se requiere de gran credibilidad política y solvencia técnica para aplicar con éxito instrumentos económicos de gestión ambiental, la CEPAL sugiere que, en una etapa inicial, se persigue la destinación específica<sup>279</sup>.

Dentro de ese mismo orden de ideas, la profesora VARGAS sugiere que es posible crear un impuesto ambiental, de carácter regional con destinación específica<sup>280</sup>.

Atendiendo la facultad legal que otorga el artículo 47 de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, y en el marco de los Planes de Prevención y Descontaminación, la académica sostiene que: “conforme a las disposiciones constitucionales y legales en materia de potestad tributaria, pueden establecerse por ley impuestos de clara identificación regional

---

<sup>279</sup> CEPAL (2005). Op. Cit. pp. 55-56.

<sup>280</sup> VARGAS, Iris. “Posibilidades y límites para la creación de tributos ambientales como instrumentos de protección de la atmósfera en el Derecho Chileno: una propuesta regional.” En: DURAN, Valentina, MONTENEGRO, Sergio, MORAGA, Pilar., editores, “Desarrollo sustentable: gobernanza y derecho. Actas de las cuartas jornadas de derecho ambiental”. Santiago: Legal Publishing Chile, 2008.

o local, los que podrán estar destinados al financiamiento de obras de desarrollo regional o local<sup>281</sup>. Al tener especial observación en los dictámenes de la Contraloría General de la República, para efectos de entender el alcance de las voces “obras de desarrollo regional”, la profesora estima que es extensible a: “cualquier proyecto de mejoramiento de la calidad ambiental de la región, especialmente en los casos graves de contaminación – como son la situaciones que hacen procedente un plan de prevención o descontaminación ambiental -, puede ser considerado como una obra de desarrollo regional que va en beneficio directo de los habitantes de la región, quienes son titulares del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y cuya preservación corresponde al Estado y, por ende, al Gobierno Regional, en su respectivo territorio competencial”<sup>282</sup>. La propuesta de afección, en concreto, se legitima para destinar la recaudación a gastos de salud, a la creación de un Fondo Ambiental para financiar proyectos de innovación tecnológica, energías renovables, entre otros<sup>283</sup>.

La idea planteada nos parece acorde y razonable, teniendo especial consideración los fines que propone y la justificación económica que se desarrolló en el Capítulo II de este trabajo. Sin embargo, sólo podrá ser implementado en determinada región del país, y siempre que tenga un claro sentido local. Lo cual nos parece acorde al carácter local o regional que pueda tener determinado fenómeno de contaminación. Cada realidad comunal, provincial o regional es distinta una de otra, aspectos que fueron abordados en el Capítulo I. Y es consideración a todo eso que un impuesto de las características planteadas por la profesora VARGAS se ajusta a dicha realidad.

---

<sup>281</sup> VARGAS, Iris. Op. Cit. p. 345.

<sup>282</sup> VARGAS, Iris. Op. Cit. p. 347.

<sup>283</sup> VARGAS, Iris. Op. Cit. p. 351.



## CONCLUSIONES

1. La complejidad misma de la actividad sobre el medio ambiente, en un mundo del riesgo, nos obliga como especie a asumir la responsabilidad que conlleva nuestro actuar con el mundo que nos rodea. Lo que está en riesgo no es tan solo la existencia del patrimonio ambiental, sino también el sustento vital que este nos entrega, como especie animal. Desde una perspectiva de realidad del medio en que vivimos, el planeta Tierra nos ofrece recursos y un espacio finito.
2. El concepto de Desarrollo Sustentable, como la aspiración de lograr un equilibrio entre los componentes social, económico y ambiental, no es más que uno de los tantos modelos socioeconómicos que se han formulado para el desarrollo. Sin embargo, su particularidad reside en que ya no es posible seguir entendiendo el bienestar social desde la perspectiva económica-social, sino que también requiere del cuidado del patrimonio ecológico.
3. En el orden de ideas expuesto, se hace posible desprender que el desarrollo sustentable requiere de la integración de políticas públicas, con incidencia ambiental para alcanzar los objetivos ambientales de las políticas sectoriales. Por sí sola, la política ambiental es incapaz de perseguir el fin de preservar, conservar o proteger el patrimonio ambiental de un país.
4. Luego de una serie de debates sostenidos en numerosas instancias internacionales, y tras ser reconocido en el ordenamiento jurídico europeo, se crea el principio de Integración de la Política Ambiental (*Environmental Policy Integration*). A grandes rasgos, consiste en introducir los objetivos de la política ambiental nacional en las políticas sectoriales, no ligadas con la materia. Se entiende que, para lograr los objetivos de la política nacional ambiental, es necesario trabajo coordinado e integrado de todos los sectores. Bajo esta mirada, destaca el compromiso de la Unión Europea, ya que ha establecido una serie de políticas a largo plazo, para incorporar el factor ambiental dentro de sus planes de acción, sin perder de vista el objetivo de convertir a la Unión en una economía competitiva, eficiente en el uso y manejo de sus recursos verdes y de baja emisiones de carbono.

5. A pesar del vasto desarrollo que ha tenido la Integración de la Política Ambiental en Europa, el principio sigue estando bajo un intenso debate, desarrollo y estudio, no tan solo académico, sino también político. La definición, y su posterior conceptualización de EPI es uno de los aspectos más complejos a abordar. Las multiplicidades de dimensiones y problemas que abarca el principio en sí promueven esa revisión.
6. De todo el tratamiento doctrinario que ha tenido el principio de la Integración de Política Ambiental, y en consideración al estado de la discusión en Chile, nos parece estratégico adoptar la propuesta de LENSCHOW, en el sentido de asumir que corresponde a un principio operacional de primer orden, para implementar e institucionalizar la idea del desarrollo sustentable.
7. Teniendo en cuenta una premisa mayor del discurso – que las políticas deben decidirse democráticamente –, esto no puede interpretarse en el sentido que las aspiraciones ambientales deberían, en todos los casos posibles, restar valor a otras aspiraciones y objetivos sociales. Así, el último *trade-off* es entre, por un lado, las actuales normas democráticas y sus procedimientos, y por otro, las necesidades operacionales y metas del desarrollo sustentable. Lo descrito, nos encamina a afirmar que, en ningún caso, las presunciones a favor de los temas ambientales están frente a frente con otros temas sectoriales, y debiesen transformarse en un mandato extra democrático de legitimidad para el ejercicio político. Pero en otro decurso, esto no significa que el mandato a favor del desarrollo sustentable no pueda ser fortalecido considerablemente en el ámbito de las diversas políticas sectoriales, con los ya existentes intereses de políticas sectoriales. Los objetivos singulares de una rama sectorial, bajo el tutelaje del Ministerio de Hacienda, por ejemplo, puede influir – y en la mayoría de los casos – dominar los procesos de diseño y formulación de políticas públicas, en otros sectores que no tienen relación ni responsabilidad explícita con los objetivos externos.
8. El cambio en la concepción de políticas públicas como resultado de la irrupción del desarrollo sustentable, se vincula a traer los objetivos ambientales a los procesos de formulación y diseños de políticas sectoriales no ambientales, para así balancear las variadas aspiraciones que podrían estar en conflicto. Es cada vez mayor el reconocimiento y la aceptación al hecho que nos enfrentamos a una serie de daños

irreversibles a los sistemas de soporte vital, lo que claramente implica, al menos, que algunas de las aspiraciones ambientales en cuestión no pueden ser balanceadas con los objetivos de otras políticas sectoriales. En síntesis, es posible sostener que, si se logra un entendimiento del discurso histórico, en el contexto de las ideas de IPA, los objetivos ambientales deben – como regla general – debiesen ser visto como los principales.

9. A pesar que la política económica tiene una posición de comandante sobre una variedad de objetivos sociales, esto no significa que las consideraciones de política económica deban siempre prevalecer, por sobre las ambientales y sociales. Luego, si bien los objetivos de las políticas económicas de fomento productivo, o cualquier otra que estimule el crecimiento son, en general, las consideraciones principales en los países en desarrollo; ellos también son, y en ocasiones ocurre, reemplazados por otros objetivos sociales. Uno podría discutir sobre esta práctica y de los desequilibrios que puede producir. Aun así, algunos pocos podrían argüir, desde una perspectiva tecnocrática, que todas las decisiones de esta naturaleza, y por contar con implicaciones en la economía nacional, le corresponden asumirlas y dictarlas sólo al ministro de Hacienda, ignorando los objetivos de política social y perseverar, en cualquier política, los objetivos de crecimiento y fomento. Por desgracia, aún nos encontramos a una larga distancia del estadio en que los objetivos ambientales tengan una posición central y de mando en política económica en las democracias contemporáneas de occidente. A pesar de esto, la noción básica de IPA está claramente formulada para brindar al proceso de diseño y formulación de políticas esté más cerca de una situación ideal, y es esta expectativa la que ha dado una expresión específica a la segunda parte de la definición.
10. Dado el panorama descrito, se ha planteado también una reconfiguración en los fines clásicos con que se ha manejado la teoría del Estado. En efecto, la complejidad de toda la problemática asociada al medio ambiente exige, por un lado, que retome un rol de corrector de las fallas económicas que, por sí mismas, exceden con creces a las capacidades del mercado. Pero también se ha analizado que el rol de regulador en la economía nacional no excluyente al de coordinar de la actividad del sector público con el sector privado.

11. En el marco de la economía clásica, el factor ambiental no es posible de abordarlo, ya que esta presupone que todos los factores de la función de producción son infinitos. El reconocimiento que ha tenido el medio ambiente en la economía, a partir del siglo XX, debería llamarnos la atención. La crítica neoclásica a la imposibilidad de coincidir los costos y beneficios privados con los costos sociales, permitió que nos empecemos a preocupar por aquellos bienes de libre acceso. Hay otras escuelas y doctrinas económicas que también la cuestión ambiental, buscando comprender la multidimensionalidad del tema.
12. Lo anterior, necesariamente obligó a cambiar el enfoque. Dado el libre acceso que tenemos a los bienes ambientales, ya que no tienen restricción de ninguna clase a su uso y aprovechamiento, y teniendo presente el carácter global de ellos; se replantea el cómo enfrentar este problema global. Al respecto, y con el ánimo de coordinar las acciones de los sectores públicos y privados a nivel mundial, ya han surgido voces que proponen la creación de una agencia global ambiental.
13. Teniendo en vista la necesidad de hacer frente a las externalidades negativas, manteniendo a la vez el equilibrio del bienestar social, se hace necesaria la adopción de nuevos métodos de manejo en la información. Así, el análisis del costo beneficio se presenta como una necesidad a incorporar en Chile, para efectos de racionalizar las decisiones y mejorar nuestros sistemas regulatorios.
14. Se ha analizado que una la propuesta neo liberal, de la autorregulación, es insuficiente para abordar la complejidad de los problemas de la contaminación. Las empresas tienen el interés de maximizar sus utilidades, por medio de interacciones de intercambio entre compradores y vendedores. Sin embargo, en la coordinación de planes y programas, asociados a políticas nacionales de alta complejidad, los agentes de mercado son sólo un medio de intercambio; los clientes utilizan sus influencias y poder social, especialmente en políticas sociales.
15. Una de las posibilidades que se ha adoptado es la reconfiguración de los tributos, pues su concepción clásica como instrumentos del Ingreso Público, siempre ha sido la de recaudar recursos para solventar el gasto público. A pesar de lo cual, parte de la doctrina económica recomienda recurrir a los impuestos reguladores en aquellas

instancias en que el mercado presenta una serie de externalidades negativas, de las que es incapaz de hacerse cargo. El principal fundamento de su incorporación radica en que el costo marginal de la producción privada, que es menor al costo marginal social (que representa la carga que deberá soportar toda la comunidad por la contaminación), la tasa del tributo busca igualar el daño marginal; lo que implica internalizar el costo de la contaminación a la estructura de precios.

16. Junto a las ventajas comparativas que demuestra recurrir al impuesto ambiental, para regular actividades lesivas al medio ambiente, se ha sumado la tesis del doble dividiendo. Si se reconduce correctamente la recaudación obtenida, por título ingreso tributario ambiental, es posible que se pueda aliviar la carga tributaria de los ciudadanos, reduciendo tipos impositivos distorsionantes. Para que esto se cumpla, el desafío mayor para el Estado es la de identificar y armonizar el esquema tributario, creando mecanismos de transferencia y relocalización de las fuentes tributarias.
17. Para el correcto diseño e implementación de una reforma tributaria ambiental, la doctrina económica comparada sugiere que se debe prestar especial atención a dos puntos. El primero; realizar un análisis previo del equilibrio general de la economía, omitiendo la labor de visualizar las posibles consecuencias económicas de la implementación del cambio tributario descrito. El segundo, es que la falta de análisis de los costos totales de una iniciativa tributaria basada en impuestos ambientales, ya que una indeseada interacción entre los tributos puede potenciar la distorsión entre ellos.
18. Los más recientes estudios y evidencias económicas han demostrado que un régimen tributario ambiental es mucho más efectivo y eficiente, estratégicamente, para alcanzar reducciones en la emisión de contaminantes. Además, provee fuertes incentivos a los agentes económicos para que incorporen la táctica de la sustitución tecnológica y de combustibles en sus procesos productivos. Desde la perspectiva del mercado, todos los agentes económicos emisores tendrán el mismo incentivo para reducir sus emisiones, pero quienes sean más eficientes y sustituyan sus procesos con tecnologías más eficientes podrán ser recompensados con exenciones tributarias, o cualquier otro beneficio que incorpore el sistema. Además, la simplicidad

del instrumento supera, con creces, la compleja red de interacciones que supone un mercado de bonos.

19. Las voces que se levantan en contra de un tributo ambiental, en pos de un mercado de bonos, nos parecen que provienen de suposiciones ideológicas, que desconocen por completo el funcionamiento del sistema y la institucionalidad tributaria.
20. En 1991, Suecia implementó una reforma tributaria con un especial capítulo ambiental, que se tradujo en la reestructuración de los impuestos a los combustibles; la creación de un impuesto a las emisiones de CO<sub>2</sub>; un impuesto especial a las emisiones de óxido de azufre, y un cargo a las emisiones de óxidos de nitrógeno. Este caso de estudio destaca, por cuanto el debate no tan sólo se centró en la necesidad de hacer frente a los problemas ambientales que el país enfrentaba, sino también en que hubo una especial consideración la necesidad de generar recursos fijos, para financiar el gasto público ambiental. Con todo, llama la atención que el debate público llevado a cabo en el país, por esos años, comprometió la participación del sector privado, ya que uno de los principales temores fue la pérdida de competitividad de la economía del país, en el contexto regional de Escandinavia.
21. AL final de lo analizado en el Capítulo II, estimamos que el ordenamiento tributario nacional no aplica como corresponden los impuestos que se asocian a externalidades negativas. Hay serios problemas sobre la base, la tasa y su nivel, que no están conforme con lo que plantea la teoría económica. Observamos con preocupación que la política tributaria del país sólo persigue un fin recaudatorio, y no utilizar el potencial de estos instrumentos, para corregir fallas de mercado, que lesionan el bienestar social.
22. En lo que respecta a la incorporación de estos instrumentos tributarios en Chile, se están dando los pasos correctos. Si bien es cierto que el país se encuentra en la zaga global, poco a poco está liderando el debate en el contexto latinoamericano. La principal ventaja comparativa que entrega el país es su solidez económica y la seriedad de la institucionalidad tributaria.
23. Por las características de nuestro sistema tributario, pareciera ser lo más recomendable la creación de un impuesto ambiental que grave el consumo de bienes

y servicios de alta afectación al medio ambiente, ya sea en durante su proceso productivo o en el uso de este. Un impuesto de estas características estaría en armonía con nuestro sistema, cuya principal base es el consumo de bienes y servicios. Es por esto mismo que el debate debería centrarse en la identificación de aquellas actividades económicas que puedan ser gravadas con un tributo extra, pero sin lesionar la competitividad del país, ni afectar el patrimonio de los contribuyentes. Por esto mismo, se sugiere mucha cautela al momento de proponer recargar, tributariamente, los combustibles.

24. En lo que respecta a la constitucionalidad de un tributo ambiental en Chile, hay varios matices no menores a considerar. No cabe duda sobre el acuerdo entre la doctrina y la jurisprudencia, en reconocer la función ambiental de la propiedad, y esto constituye un paso crucial para la incorporación del desarrollo sustentable en el ordenamiento jurídico nacional, lo que, a su vez, ha sido motor para realizar cambios en la funcionalidad del derecho de propiedad. Es interesante observar que este paso se haya dado en Chile, y más aún en EE.UU., país en que el régimen del derecho de propiedad es absoluto.
25. Es apreciable dentro de la jurisprudencia chilena un interés por otorgar protección al medio ambiente. Tanto el Tribunal Constitucional, como la Excma. Corte Suprema, reconocen la necesidad de otorgar a la propiedad la función ambiental de la misma, por extensión interpretativa de la función social, principio reconocido en el artículo 19 N° 24 de la Constitución. La jurisprudencia analizada y estudiada nos permite sostener que es posible establecer limitaciones al derecho de propiedad, siempre que estas se encuadren al sistema de garantías constitucionales de nuestro ordenamiento. En ese sentido, y si la extensión de las medidas de la Administración excede dicho fin, el Tribunal Constitucional velará por la corrección de la misma, vía requerimiento por inconstitucionalidad. A su vez, la Excma. Corte Suprema también ha realizado enmiendas en la misma materia, a pesar que no ha logrado una uniformidad en la materia. Así las cosas, un proyecto legal que pretenda llevar a cabo una reforma tributaria ambiental deberá respetar tanto los principios económicos y constitucionales, en materia de tributación. En lo que atañe a los principios económicos, se propone que los tributos ambientales deben perseguir un fin

regulatorio, más no recaudatorio, para buscar maximizar el bienestar social. Dependiendo de las condiciones de eficiencia, sobre el uso de los recursos, y al igual que en Suecia, se propone que la tasas sean flexibles en su determinación conforme a análisis de costo-beneficio de la medida, adecuándola a las variaciones de la inflación.

26. En lo que respecta a los principios constitucionales de la tributación, llama profundamente la atención que, en materia de reserva legal, el Presidente de la República, quien tiene facultades exclusivas de presentar proyectos de ley en materia tributaria, no esté obligado a cumplir con un mínimo legal sobre el contenido mínimo que debe tener un tributo. Si bien es cierto que, conociendo de requerimientos por constitucionalidad, el Tribunal Constitucional realiza el respectivo control preventivo, esto no significa, en caso alguno, que debamos dejar de hacer este llamado de atención. Y es, justamente, peligrosa esta amplitud: las pretensiones del gobierno, potenciado por ciertos vacíos constitucionales y legales en su operatividad, junto con la discrecionalidad de sus agentes, abre con peligroso espacio de arbitrariedad en la ejecución de la potestad reglamentaria.

27. En lo que respecta al principio de la no afección tributaria, son varias las observaciones por realizar. Si bien es cierto que lo que se protege es la libertad de disposición de los recursos para el gobierno, y así evitar la rigidez presupuestaria, no deja de ser cierto que se requieren de recursos frescos para financiar el gasto público en preservación, protección y reparación del medio ambiente. Los compromisos adoptados en Copenhague, con miras hacia el 2020, significan un mayor desafío para Chile. Por estos motivos, y dependiendo de las necesidades del gobierno de turno, la tesis del tributo como fuente del financiamiento del gasto, nos parece del todo racional, y no lesiona los principios fundamentales estudiados.



## BIBLIOGRAFIA

1. AGELL, Jonas. ENGLUND, Peter y SÖDERSTEN, Jan. "Tax Reform of the Century: The Swedish Experiment". National Tax Journal 49: 4. Diciembre 1996.
2. ASTORGA, Eduardo. "Derecho Ambiental Chileno: Parte General". Santiago: LexisNexis, 2006.
3. AVILÉS, Víctor. "Orden Público Económico y Derecho Penal". Santiago: Jurídica ConoSur, 1998.
4. ----. "Reserva de ley en materia tributaria". Tesis para optar al grado de Magister en Derecho, mención Derecho Tributario, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2003.
5. AVI-YONAH. Reuven S. "Carbon Tax, Health Care Tax, Bank Tax and other regulatory taxes". (Julio 2012) [en línea] <<http://ssrn.com/abstract=2102426>> [consulta: 13 de Octubre de 2012].
6. ----. "The Three Goals of Taxation". Tax Law Review Vol. 60, 1. 2006.
7. AVI-YONAH. Reuven S. y UHLMANN, David. "Combating Global Climate Change: Why a Carbon Tax is a better response to global warming than cap and trade?" (Enero 2009) [en línea] <<http://ssrn.com/abstract=1333673>> [consulta: 13 de Abril de 2012].
8. AZARIADIS Costas y STACHURSKI, John. "Poverty Traps". Research Paper N° 913. Agosto 2004. University of Melbourne. Australia.
9. AZQUETA, Diego. "Introducción a la economía ambiental". 3<sup>ra</sup> edición. Madrid: McGraw-Hill, 2002.
10. BAEZA, Emanuel. "Reemplazo del permiso de circulación en Región Metropolitana, por un impuesto descongestionador y descontaminador". Santiago: Revista de estudios tributarios. N° 6: 2012.
11. BALDWIN, Robert y CAVE, Martin. "Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice". New York: Oxford University Press Inc. 1999.

12. BARNES, Pamela y BARNES, Ian. "Environmental policy in the European Union". Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar, 1999.
13. BARROS, Enrique. "Tratado de Responsabilidad Extracontractual". Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2007.
14. BERMÚDEZ, Jorge. "Fundamentos de Derecho Ambiental". Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2007.
15. BEYER, Harald. "Selección de escritos políticos y económicos de Milton Friedman" Revista Estudios Públicos. Vol. 60: 1995.
16. BIERMANN, Frank, DAVIES, Olwen, LIJCKLAMA, Aizo y VAN DER GRIJP, Nicolien. "Environmental Policy Integration and the Architecture of Global Environmental Governance". Institute for International and European Environmental Policy [en línea] <[http://ecologic.eu/projekte/epigov/documents/epigov\\_paper\\_32\\_biermann\\_et\\_al.pdf](http://ecologic.eu/projekte/epigov/documents/epigov_paper_32_biermann_et_al.pdf)> [consulta: 03 diciembre 2011].
17. BODANSKY, Daniel, BRUNNÉE, Jutta y HEY, Ellen, editores. "The Oxford handbook of International Environmental Law". Oxford: Oxford University Press. 2007.
18. BOVENBERG, ARIJ L. y DE MOOIJ, Ruud A. "Environmental Levies and Distortionary Taxation". The American Economic Review. Vol. 84 (4). 1994.
19. BOVENBERG, ARIJ L., GOULDER. Lawrence, JACOBSEN. Mark, "Industry Compensation and the Costs of Alternative Environmental Policy Instruments" [en línea] <<http://www.nber.org/papers/w13331>> [consulta: 03 de diciembre 2011].
20. BRAINARD, Lael, JONES, Abigail y PURVINS, Nigel, editores. "Climate change and global poverty". Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009.
21. BRÄNNLUND, Runar y GREN, Ing-Marie, editores. "Green taxes: economic theory and empirical evidence from Scandinavia". Cheltenham [England]: Northampton, MA: Edward Elgar, 1999.

22. BROWN, Lester. "Pushing an environmental tax". Business Library. Noviembre 2006. [en línea] <[http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m1272/is\\_2738\\_135/ai\\_n27059697/](http://findarticles.com/p/articles/mi_m1272/is_2738_135/ai_n27059697/)> [consulta: 03 diciembre 2011].
23. CAYUPI, Jessica. "¿Impuestos ambientales en Chile?". Centro de Derecho Ambiental, Escuela de Derecho, Universidad de Chile. Marzo 2008. [en línea] < <http://www.derecho-ambiental.cl/2008/03/impuestos-ambientales-en-chile-por.html>> [consulta: 03 diciembre 2011].
24. CEPAL. "Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe: El caso chileno". [en línea] <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/11048/P11048.xml&xsl=/dmaah/tpl/p9f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xsl>> [consulta: 03 de diciembre 2011].
25. ----. "Fundamentos económicos de los mecanismos de flexibilidad para la reducción internacional de emisiones en el marco de la Convención de Cambio Climático (UNFCCC)". [en línea] <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/7685/P7685.xml&xsl=/dmaah/tpl/p9f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xsl>> [consulta: 03 de diciembre 2011].
26. ----. "La Economía del Cambio Climático en Chile". [en línea] < [http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/47220/P47220.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top\\_publicaciones.xsl](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/47220/P47220.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl)> [consulta: 03 de diciembre 2011].
27. ----. "Política fiscal y medio ambiente Bases para una agenda común". [en línea] <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/23634/P23634.xml&xsl=/dmaah/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>> [consulta: 03 de diciembre 2011].
28. CIRER-COSTA, Joan Carles "Climate change, environmental taxes and the future of tourist destinatio of beach and sun" [en línea] <[http://mpr.aub.uni-muenchen.de/9712/1/MPRA\\_paper\\_9712.pdf](http://mpr.aub.uni-muenchen.de/9712/1/MPRA_paper_9712.pdf)> [consulta: 13 de diciembre 2011].
29. CLARO, Edmundo. "La política ambiental dentro de un marco de economía ecológica". Revista Ambiente y Desarrollo. Vol. XXIII – N 2: 2007.

30. CLIENTEARTH. "The impact of the Lisbon Treaty – an environmental perspective". [en línea] < <http://www.clientearth.org/reports/clientearth-briefing-lisbon-treaty-march-2010.pdf>> [consulta: 10 marzo de 2014].
31. COHEN, Stewart y WADDELL, Melissa. "Climate change in the 21<sup>st</sup> century". Montréal: McGill-Queen's University Press, 2009.
32. COLE. Daniel H. "New forms of private property: Property Rights in Environmental Goods". En: Encyclopedia of law and economics, 1999 [en línea] < <http://encyclo.findlaw.com/>> [consulta: 13 de Abril de 2012].
33. COLLADOS, Cecilia. "Política tributaria e impuestos ecológicos en Chile". Santiago: Revista Ambiente y Desarrollo. Vol. XXIII – N° 3: 2007.
34. ---- "La política ambiental dentro de un marco de economía ecológica". Revista Ambiente y Desarrollo. Vol. XXIII – N° 3: 2007.
35. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (CEC). "Towards Sustainability. A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development". COM (92) 23/fin. Bruselas, 1992. [en línea] <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/l28062\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/l28062_en.htm)> [consulta: 03 de diciembre 2011].
36. CONAMA (1998a). "Una Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable". Aprobado por el Consejo Directivo de Ministros de CONAMA en Sesión del 9 de Enero de 1998. Santiago. [en línea] <[http://www.sinia.cl/1292/articles-26000\\_pdf\\_politica.pdf](http://www.sinia.cl/1292/articles-26000_pdf_politica.pdf)> [consulta: 03 de diciembre 2011].
37. ---- (1998b). "Instrumentos Tributarios para la Gestión Ambiental". Estudio elaborado por la Universidad de Talca. Santiago, Chile.
38. COOPER, Richard N. "International Approaches to Global Climate Change". The World Bank Research Observer. Vol 15: 2. 2000.
39. ---- "Financing for Climate Change". [en línea] <<http://uscib.org/docs/cooper.pdf>> [consulta: 03 de diciembre 2011].

40. COOTER, Robert y ULEN, Thomas. "Derecho y Economía". Trad. SUÁREZ, Eduardo. 2<sup>da</sup> edición. México: Fondo de Cultura Económica, 2008.
41. CORDERO, Eduardo. (2008). De la propiedad a las propiedades: La evolución de la concepción liberal de la propiedad. Revista de derecho (Valparaíso), (31).
42. COSSIO DÍAZ, José Ramón. "Derecho y análisis económico". México: Fondo de Cultura Económica, 2010.
43. DERNBACH, John, editores. "Agenda for a sustainable America". Washington, D.C: ELI Press, Environmental Law Institute, 2009.
44. DIAS, Claudia A. "The desing features of environmental taxes". Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho, London School of Economics and Political Sciences, 2011.
45. DUIT, Andreas "The Ecological State: Cross-National patterns of environmental governance regimes" [en línea] <<http://www.southampton.ac.uk/C2G2/media/Stockholm-Soton/Duit%20%282011%29.pdf>> [consulta: 23 de abril 2012].
46. DURANT, Robert, FIORINO, Daniel., O'LEARY, Rosemary., editores, "Environmental governance reconsidered: challenges, choices and opportunities". Cambridge, Mass: MIT Press, 2004.
47. EASTON, David. "Enfoques sobre teoría política", Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1969.
48. EGGENBERGER, Markus. PARTIDARIO, María Rosario. "Development of framework to assist the integration of environmental, social and economic issues in spatial planning". Impact Assessment and Project Appraisal. Vol. 18: 3. 2000.
49. EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. "Market-based Instruments for Environmental Policy in Europe". Enero 2006. [en línea] <[http://www.eea.europa.eu/publications/technical\\_report\\_2005\\_8](http://www.eea.europa.eu/publications/technical_report_2005_8)> [consulta: 03 diciembre 2011].
50. ---- "Environmental taxes: Recent developments in tools for integration". Noviembre 2000. [en línea] <[http://www.eea.europa.eu/publications/Environmental\\_Issues\\_No\\_18](http://www.eea.europa.eu/publications/Environmental_Issues_No_18)> [consulta: 03 diciembre 2011].

51. ---- "Using the Market for Cost-effective Environmental Policy". Enero 2006. [en línea] <[http://www.eea.europa.eu/publications/eea\\_report\\_2006\\_1](http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_1)> [consulta: 03 diciembre 2011].
52. EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU. "Ten benchmarks for environmental policy integration". [en línea] <<http://www.eeb.org/publication/2001/ten-benchmarks-final-english.pdf>> [consulta: 03 diciembre 2011].
53. ESTY, Daniel y GERADIN, Damien editores. "Regulatory Competition and Economic Integration". Oxford University Press, 2001.
54. FERGURSON, John M. "Historia de la economía". Trad: POLO. Vicente y UTRILLA Juan José. México: FCE, 2001.
55. FERNÁNDEZ, Pedro. "Manual de Derecho Ambiental Chileno". Santiago: Editorial Jurídica, 2001.
56. FIGUEROA, Eugenio. GOMEZ-LOBO, Andrés. JORQUERA, Pablo. Y LABRÍN, Felipe. "Los impactos del Transantiago en la contaminación atmosférica de Santiago: Una estimación econométrica". En: 3<sup>er</sup> Encuentro Sociedad Chilena de Políticas Públicas: 19 de Enero de 2012. Santiago, Chile, Facultad de Ingeniería e Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
57. FRIEDMAN, Milton y FRIEDMAN, Rose "La corriente se revierte". Traducción: Estudios Públicos. Vol. 1: 1980.
58. FULLERTON, Don. LEICESTER, Andrew. SMITH, Stephen. "Environmental Taxes". National Bureau of Economic Research. Julio 2008. [en línea] <<http://www.nber.org/papers/w14197>> [consulta: 03 diciembre 2011].
59. GAINER, Sanford y WESTIN, Richard, editores. "Taxation for Environmental Protection: A Multinational Legal Study". New York: Quorum Books, 1991.
60. GALE, William. "The case of environmental taxes". Brookings. Julio 2005. [en línea] <[http://www.brookings.edu/opinions/2005/0721taxes\\_gale.aspx](http://www.brookings.edu/opinions/2005/0721taxes_gale.aspx)> [consulta: 03 diciembre 2011].

61. GERRARD, Michael, editor. "Global climate change and U.S. law". Chicago, Ill: American Bar Association, Section of Environment, Energy and Resources, 2007.
62. GONZÁLEZ, Natalia. "Análisis de la Reforma Tributaria aprobada por el Congreso Nacional". Serie Informe Legislativo Libertad y Desarrollo. Vol. 34: 2012.
63. GOUDLER, Lawrence H. "Economic Impacts of Environmental Policies". The National Bureau of Economics Research Reporter: Spring 2000. [en línea] <<http://www.nber.org/reporter/spring00/goulder.html>> [consulta: 13 de Abril de 2012]
64. GRAMPP, William D. "The Manchester School of Economics". Stanford: Stanford University Press, 1960. [en línea] <<http://oll.libertyfund.org/titles/2128>> [consulta; 12 de Julio de 2014]
65. GROS, Daniel. EGENHOFER, Christian., et al." Climate change and trade: taxing carbon at the border?" Brussels: Centre for European policy studies, 2010.
66. GUPTA, Sanjeev. CLEMENTS, Benedict. FLETCHER, Kevin, y INCHAUSTE, Gabriela. "Issues in Domestic Petroleum Pricing in Oil-Producing Countries". [en línea] <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02140.pdf>> [consulta: 03 diciembre 2011].
67. GUZMÁN, Rodrigo. "La regulación constitucional del ambiente en Chile: Aspectos sustantivos y adjetivos". Santiago: Legal Publishing Chile, 2010.
68. HARDIN. Garrett. "The Tragedy of the Commons". Science New Series, Vol. 162, No. 3859 (Dec. 13, 1968 [en línea] <<https://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>> [consulta: 13 de Abril de 2012].
69. HELM, Dieter y HEPBURN, Cameron. "The economics and politics of climate change". New York: Oxford University Press, 2009.
70. HERTIN, Julia y BERKHOUT, Frans. "Ecological modernisation and EU environmental policy integration". SPRU Electronic Working Paper Series. N° 2. 2001. Brighton: University of Sussex.

71. ----. "Analysing institutional strategies for Environmental Policy Integration: The case of EU Enterprise Policy". *Journal of Environmental Policy & Planning*. Vol. 5: 1. 2003.
72. HERVÉ, Dominique. Pérez, Raimundo, coordinadores. "Derecho Ambiental y Políticas Públicas". Santiago: Universidad Diego Portales. 2011.
73. HUERTA HUERTA, Rafael. "Tratado de Derecho Ambiental". 1<sup>ra</sup> edición. Barcelona: Bosch, 2000.
74. IBACETA, David y MEZA, Bárbara. "Legalidad en la imposición de tributos: Una mirada constitucional". *Revista de Derecho Público*. Vol. 66, 2004.
75. JOHANSSON, Bengt y SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY "Economic Instruments in Practice: Carbon Tax in Sweden" [en línea] <<http://www.oecd.org/science/inno/2108273.pdf>> [consulta: 23 de abril 2012].
76. JORDAN, Andrew y LENSCHOW, Andrea "Environmental policy integration: a state of the art review" [en línea] <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/eet.539/abstract>> [consulta: 23 de abril 2012].
77. KATZ, Ricardo, GONZÁLEZ, Guillermo y CIENFUEGOS, María Gabriela. "Análisis costo-beneficio en la normativa ambiental chilena bajo la ley 19.300". *Revista Estudios Públicos*. Vol. 117: 2010.
78. KAUFMANN, Jorge. "Política tributaria e impuestos ecológicos en Chile". *Revista Ambiente y Desarrollo*. Vol. XIII – N 3: 1997.
79. KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle y STERN, Marc A., editores. "Global Public Goods: International cooperation in the 21<sup>st</sup> Century". Oxford: Oxford University Press, 1999.
80. LAFFERTY, William. "Adapting government practice to the goals of sustainable development". *Improving Governance for Sustainable Development*. OECD Seminar 22-23 Noviembre 2001, Paris: OECD.
81. LAFFERTY, William y HOVDEN, Eivind. "Environmental policy integration: towards an analytical framework". *Environmental Politics*. [en línea]



- <http://www.prosus.uio.no/publikasjoner/Rapporter/2002-7/Rapp7.pdf> [consulta: 03 de diciembre 2011].
82. LENSCHOW, Andrea y ZITO, Anthony. "Blurring of Shifting of Policie frames?: Institutionalization of the Economic-Environmental Policy linkage in the European Community". *Governance an International Journal of Policy and Administration*. Vol. 11: 4. 1998.
83. LENSCHOW, Andrea "New regulatory approaches in 'Greening' EU Policies" *European Law Journal*. Vol. 8: 1. 2002.
84. LIGTHART, Jenny. "Optimal fiscal policy and the environment". *International Monetary Fund*. Septiembre 1998. [en línea] <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=2758.0> [consulta: 03 diciembre 2011].
85. LIVERMORE, Michael. "Análisis Costo-Beneficio de las políticas medioambientales en países en desarrollo". Traducción: Loreto Serrano. *Revista Estudios Públicos*. Vol. 117: 2010.
86. LOMBORG, Bjorn. "Cool It: The Skeptical Environmentalist's Guide to Global Warming" Nueva York: Alfred A. Knopf, 2007.
87. LUCAS, Andrea. "El Derecho a Vivir en un Medio Ambiente Libre de Contaminación: su recepción en la Constitución Chilena reformada". XXXVI Jornadas Chilenas de Derecho Público, 29, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2006. Escuela de Derecho, Universidad de Chile.
88. LUNDQVIST, Lennart J. "Capacity-building or social construction? Explaining Sweden's shift towards ecological modernisation" *Geoforum*. Vol. 31. 2000.
89. MARTÍNEZ, Patricio. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en Derecho Tributario 1990-2005*". Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. 2008.
90. MENA, José Enrique. "Impuestos Ecológicos y la Discusión del Doble Dividendo". Seminario de Título Ingeniero Comercial, Mención Economía. Santiago, Universidad de

Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Escuela de Economía y Negocios, 1997.

91. MENDEZCARLO, Violeta, MEDINA, Armando y BECERRA, Gloria. “Las teorías de Pigout y Coase, base para la propuesta de gestión e innovación de un impuesto ambiental en México”. Tlateomi. [en línea] <<http://www.eumed.net/rev/tlatemoani/02/siq.htm>> [consulta: 03 diciembre 2011].
92. METCALF, Gilbert, editor. “US energy tax policy”. New York: Cambridge University Press, 2011.
93. METCALFE, Les. “International Policy Co-Ordination and Public Management Reform” International Review of Administrative Sciences. Vol. 60. 1994.
94. MILNE, Janet. “Environmental taxation in Europe and the United States”. The Encyclopedia of Earth. Agosto 2007. [en línea] <[http://www.eoearth.org/article/Environmental taxation in Europe and the United States](http://www.eoearth.org/article/Environmental_taxation_in_Europe_and_the_United_States)> [consulta: 03 diciembre 2011].
95. MINISTER FOR FINANCE OF SWEDEN. “History of the Sweden tax system: From the beginning of the 20<sup>th</sup> century to the great tax reform”. Publicado 20 de Diciembre de 2007.
96. MINISTER FOR FINANCE OF SWEDEN. “Swedish energy and CO<sub>2</sub> taxes: National design within an EU framework”. Conference on Environmental Related Taxes and Fiscal Reform. Roma, 15 de Diciembre de 2011.
97. MONTGOMERY, W.David (December 1972). "Markets in Licenses and Efficient Pollution Control Programs". *Journal of Economic Theory* 5: 395–418.
98. MORGENSTERN, Richard y PORTNEY, Paul, editores. “New approaches on energy and the environment: policy advice for the president”. Washington, DC: Resources for the future, 2004.
99. NATIONAL ENVIRONMENTAL RESEARCH INSTITUTE. “The Use of Economic Instruments in Nordic and Baltic Environmental Policy”. 2006. [en línea] <[http://www.norden.org/da/publikationer/publikationer/2006-525/at\\_download/publicationfile](http://www.norden.org/da/publikationer/publikationer/2006-525/at_download/publicationfile)> [consulta: 03 diciembre 2011].

100. NELSON, Michael. "Caos en la toma de decisiones sobre desarrollo y medio ambiente". Santiago: Revista Ambiente y Desarrollo. Vol. XXIII – N° 3: 2007.
101. NORDERN (2006). "The Use of Economic Instruments in Nordic and Baltic Environmental Policy 2001-2005". [en línea] < <http://www.norden.org/en/publications/publikationer/2006-525>> [consulta: 03 diciembre 2011].
102. ---- (2009). "The Use of Economic Instruments in Nordic and Baltic Environmental Policy 2006-2009". [en línea] < <http://www.norden.org/en/publications/publikationer/2009-578>> [consulta: 03 diciembre 2011].
103. NORDHAUS, William D. "Life After Kyoto: Alternative Approaches to Global Warming Policies". Diciembre 2005. [en línea] < [http://aida.wss.yale.edu/~nordhaus/homepage/kyoto\\_long\\_2005.pdf](http://aida.wss.yale.edu/~nordhaus/homepage/kyoto_long_2005.pdf)> [consulta: 05 abril de 2010].
104. NORDHAUS, John. REPELIN-HILL, Valérie. "Control de la contaminación mediante el uso de impuestos y licencias negociables". Diciembre 2000. [en línea] < <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues25/>> [consulta: 05 abril de 2012].
105. NYMAN, Pia. (1998) "Environmental Taxes: The Case of Sweden". Human Development Report Office, United Nations Development Programme (UNDP). [en línea] <<http://www.econbiz.de/Record/environmental-taxes-the-case-of-sweden-nyman-pia/10008838031>> [consulta: 03 diciembre 2011].
106. O'RYAN, Raúl, DÍAZ, Manuel y ULLOA, Andrés. "Algunas aplicaciones de economía ambiental en Chile". Revista Estudios Públicos. Vol. 97: 2005.
107. O'RYAN, Raúl, MILLER, Sebastián. y DE MIGUEL, Carlos. "Environmental Taxes, Inefficient Subsidies and Income Distribution in Chile: A CGE framework". Documentos de Trabajo Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile. 98: 2001.
108. OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (OJ). "Declaration of the Council of the European Communities and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting in the Council of 22 November 1973 on the Program of Action of the

- European Communities on the Environment”, C112. 20 de Diciembre de 1973. [en línea] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1973:112:FULL:EN:PDF>> [consulta: 05 abril de 2012].
109. ----. “Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States Meeting Within the Council of 7 February 1983 on the Continuation and Implementation of a European Community Policy and Action Programme on the Environment (1983-1986)”, C46. 17 de Febrero de 1983. [en línea] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1983:046:FULL:EN:PDF>> [consulta: 05 abril de 2012].
110. ----. “Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States Meeting Within the Council of 19 October 1987 on the Continuation and Implementation of a European Community Policy and Action Programme on the Environment (1987-1992)”, C328. 7 de Diciembre de 1986. [en línea] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1986:328:FULL:EN:PDF>> [consulta: 05 abril de 2012].
111. ----. “Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’”, L354/171. 20 de Noviembre de 2013. [en línea] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:354:0171:01:EN:HTML>> [consulta: 07 marzo de 2014].
112. OECD. “Environmental performance review: Chile”. Mayo 2005. [en línea] <[http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en\\_2649\\_34307\\_34856224\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_34307_34856224_1_1_1_1,00.html)> [consulta: 03 diciembre 2011].
113. ----. “Taxation, Innovation and the Environment”. Octubre 2010. [en línea] <<http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/taxationinnovationandtheenvironment.htm>> [consulta: 03 diciembre 2011].

114. OCDE / CEPAL / CIAT (2012) "Estadísticas tributarias en América Latina 1990 - 2010". [en línea] <<http://www.oecd.org/ctp/tax-global/estadistica tributarias en america latina.htm>> [consulta: 03 diciembre 2012].
115. PALM, Viveka. LARSSON, Maja. "Economic instruments and the environmental accounts". [en línea] Ecological Economics. Vol. 61, 2007. <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800906004605>> [consulta: 21 diciembre 2012].
116. PARSONS, Wayne. "Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Politic Analysis". Cambridge: University Press, 1995.
117. PERELLÓ, Juan. "Economía ambiental". Alicante: Universidad de Alicante, 1996.
118. PERSSON, Åsa. "Environmental policy integration: an introduction". Stockholm Environment Institute. Junio 2004. [en línea] <<http://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Policy-institutions/EPI.pdf>> [consulta: 03 diciembre 2011].
119. PETERS, B. Guy "Managing horizontal Government: The Politics of Co-ordination". Canadian Centre for Management Development. Research Paper N° 21. 1998.
120. PIÑAR, José Luis, director. "Desarrollo Sostenible y protección del Medio Ambiente". Madrid: Civitas, 2002.
121. PIZARRO, Rodrigo "Impuestos Verdes". Reforma Tributaria e Impuestos Verdes: Lecciones y Oportunidades [Conferencia]. Escuela de Derecho, Universidad de Chile. Santiago. 19 de Junio de 2013
122. PNUD. "Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development". [en línea] <<http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#l>> [consulta: 03 diciembre 2011].
123. PRIETO, Gonzalo. "Una reforma tributaria verde". Julio 2011. [en línea] <<http://www.elquintopoder.cl/fdd/web/medio-ambiente/opinion/-/blogs/una-reforma-tributaria-verde>> [consulta: 03 de diciembre 2011].

124. PTAK, Michael. "Environmentally motivated energy taxes in Scandinavian countries". *Economic and Environmental Studies*. Vol. 10, N° 3. Septiembre 2010.
125. QUINTANILLA, Álvaro. "Corte Suprema Caso Lolco: no hay responsabilidad estatal por actos lícitos. El ocaso de la doctrina Galletué", en *Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado*, N° 12, 2004.
126. RABE, Barry, editor. "Greenhouse governance: addressing climate change in America". Washington, DC: Brookings Institution Press, 2010.
127. RACHETER, Donald y WAGNER, Richard, editores. "Politics, taxation, and the rule of law: the power to tax in constitutional perspective". Boston: Kluwer Academic Publishers, 2002.
128. RADOVIC, Ángela. "La obligación tributaria". Santiago: ConoSur, 1998.
129. REVESZ, Richard. "Análisis costo-beneficio del derecho ambiental en los Estados Unidos". *Revista Estudios Públicos*. Vol. 117: 2010.
130. REVESZ, Richard y STAVINS, Robert. "Environmental law and policy". National Bureau of Economic Research. Noviembre 2007. [en línea] < <http://www.nber.org/papers/w14197> > [consulta: 03 diciembre 2011].
131. RODRÍGUEZ, Enrique. "El doble dividendo de la imposición ambiental puesta al día". 2001. [en línea] < [http://econpapers.repec.org/paper/hpewpaper/y\\_3a2005\\_3ai\\_3a23.htm](http://econpapers.repec.org/paper/hpewpaper/y_3a2005_3ai_3a23.htm) > [consulta: 05 abril de 2010].
132. ROLL, Eric. "Historia de las doctrinas económicas". Trad. TORNER, Florentino. 3<sup>ra</sup> edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
133. SAMUELSON, Paul y NORDHAUS, William. "Economía". 16<sup>o</sup> edición. Madrid: McGraw Hill, 1999.
134. ---. "Economía con aplicaciones a Latinoamérica". México D.F: McGraw Hill, 2013.
135. SANDS, Philippe. "Principles of Environmental Law". Cambridge: University Press, 2007.

136. SCHWARTZ, Jesse y REPETTO, Robert. "Nonseparable Utility and the Double Dividend Debate: Reconsidering the Tax-Interaction Effect," *Environmental & Resource Economics*, European Association of Environmental and Resource Economists, vol. 15(2), February 2000.
137. SCHWEDLER, Hanns-Uve. "Supportive Institutional Conditions for Policy Integration of Transport, Environment and Health" *Carbon-energy taxation: lessons from Europe*. [en línea] <<http://www.eaue.de/Publikation/THEPEP-brochure-content-final-B16.pdf>> [consulta: 03 diciembre 2011].
138. SHAPIRO, Robert J. "Addressing the Risks of Climate Change: The Environmental Effectiveness and Economic Efficiency of Emissions Caps and Tradable Permits, Compared to Carbon Taxes". Febrero 2007. [en línea] <[http://www.sonecon.com/docs/studies/climate\\_021407.pdf](http://www.sonecon.com/docs/studies/climate_021407.pdf)> [consulta: 05 abril de 2010].
139. SKOU-ANDERSEN, Mikael. y EKIN, Paul, editores. "Carbon-energy taxation: lessons from Europe". Oxford; New York: Oxford University Press, 2009.
140. STAVINS, Robert N. (November 2001). "Experience with Market-Based Environmental Policy Instruments". Discussion Paper 01-58 (Washington, D.C.: Resources for the Future). [en línea] <<http://www.rff.org/documents/RFF-DP-01-58.pdf>> [consulta: 17 julio de 2010].
141. STEWART, Richard B., KINGSBURY, Benedict, RUDYK, Bryce., editores. "Climate finance: regulatory and funding strategies for climate change and global development". New York: New York University Press: New York University Abu Dhabi Institute, 2009.
142. STRANLUND, John K. CHAVEZ, Carlos, VILLENA, Mauricio, "The optimal pricing of pollution when enforcement is costly". [en línea] *Journal of Economics and Management*. Vol. 58, 2009. <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0095069609000163>> [consulta: 21 diciembre 2012]
143. SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. "Developing green taxation. Summary of a Government Assignment Report 5390". Diciembre 2004. [en línea] <

- <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/8100/91-620-8190-X/>> [consulta: 03 diciembre 2011].
144. SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (2008). "Database of Information from Annual Surveys of Plants Regulated by the Swedish NO<sub>x</sub> Charge". [en línea] <<http://dx.doi.org/10.1787/888932318110>> [consulta: 03 diciembre 2011].
145. SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. "Extending the Environmental Tax Base: The report evaluates the effectiveness and the efficiency of environmental taxes on selected natural resources and chemical compounds". Octubre 2004. [en línea] <<http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/5400/91-620-5416-3/>> [consulta: 03 diciembre 2011].
146. SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. "The Swedish charge on nitrogen oxides – Cost-effective emission reduction". Marzo 2006. [en línea] <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-8245-0.pdf?pid=3960>> [consulta: 03 diciembre 2011].
147. SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY y SWEDISH ENERGY AGENCY. "Economic instruments in environmental policy". Febrero 2007. [en línea] <[www.energimyndigheten.se/Global/Engelska/News/620-5678-6\\_webb.pdf](http://www.energimyndigheten.se/Global/Engelska/News/620-5678-6_webb.pdf)> [consulta: 03 diciembre 2011].
148. UNDERDAL, Arild. "Integrated marine policy: What? Why? How?" Marine Policy. Vol. 14: 3. 1980.
149. UNIÓN EUROPEA. 1992. Tratado de la Unión Europea (Maastricht). 19 de julio de 1992.
150. United Nations, European Commission, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, World Bank, 2005, Handbook of National Accounting: Integrated Environmental and Economic Accounting 2003, Studies in Methods, Series F, No.61, Rev.1.
151. USUI, Yoichiro, "The Principle of Environmental Integration in the European Union: From a Discursive Constructivism". Bulletin of Niigata University of International and Information Studies, Vol. 8. 2005.



152. VARGAS, Iris. "Posibilidades y límites para la creación de tributos ambientales como instrumentos de protección de la atmósfera en el Derecho Chileno: una propuesta regional." En: DURAN. Valentina, MONTENEGRO. Sergio, MORAGA. Pilar., editores, "Desarrollo sustentable: gobernanza y derecho. Actas de las cuartas jornadas de derecho ambiental". Santiago: Legal Publishing Chile, 2008.
153. VIARD, Gilbert, editor. "Tax policy lessons from the 2000s". Washington, D.C: AEI Press, 2009.
154. VIG, Norman y KRAFT, Michael, editores. "Environmental policy: New directions for the twenty-first century". 5<sup>ta</sup> edición. Washington, DC: CQ Press. 2002.
155. WILLIAMS III, Roberton. "Growing state-federal conflicts in environmental policy: The Role of market-based regulation". Julio 2010. [en línea] < <http://www.nber.org/papers/w16184>> [consulta: 03 diciembre 2011].
156. VERGARA, Javier. "Criterios a tener en cuenta para la discusión de una política y una institucionalidad ambiental". Octubre 2006. [en línea] < [http://www.expansiva.cl/publicaciones/en\\_foco/detalle.tpl?iddocumento=111102006102746](http://www.expansiva.cl/publicaciones/en_foco/detalle.tpl?iddocumento=111102006102746) > [consulta: 03 diciembre 2011].
157. YAÑEZ, José. (2012a) "Elementos a considerar en una Reforma Tributaria". Santiago: Revista de estudios tributarios. N° 6: 2012.
158. ----. (2012b) "Impuestos recaudadores versus reguladores". Santiago: Revista de estudios tributarios. N° 7: 2012.