

EFFECTOS DE LA TRIBUTACIÓN AMBIENTAL EN LA GESTIÓN DEL
MEDIO AMBIENTE EN COLOMBIA.

JOHN JAIRO BELTRAN CHICA
JESUS AVILA MENCO

UNIVERSIDAD DE MEDELLIN
AREA DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
MAESTRIA EN TRIBUTACION Y POLITICA FISCAL
MEDELLIN, COLOMBIA

2013.

EFFECTOS DE LA TRIBUTACIÓN AMBIENTAL EN LA GESTIÓN DEL
MEDIO AMBIENTE EN COLOMBIA.

JOHN JAIRO BELTRAN CHICA
JESUS AVILA MENCO

Proyecto trabajo de investigación
Como opción de grado.

Asesor:
Magister Elkin Quiroz Lizarazo

UNIVERSIDAD DE MEDELLIN
AREA DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
MAESTRIA EN TRIBUTACION Y POLITICA FISCAL
MEDELLIN, COLOMBIA.

2013.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION.....	3
ANTECEDENTES.....	4
DEFINICION DEL PROBLEMA.....	12
JUSTIFICACION.....	15
OBJETIVOS.....	18
Objetivo General.....	18
Objetivos Específicos.....	18
SUPUESTOS O HIPOTESIS.....	19
ESQUEMA DE FUNDAMENTOS.....	21
ESTADO DEL ARTE.....	21
METODOLOGIA.....	31
CRONOGRAMA.....	34
PRESUPUESTO.....	36
DIFUSION.....	399
BIBLIOGRAFIA.....	40

INTRODUCCION.

El presente estudio pretende hacer una evaluación en la aplicación de la tributación ambiental en Colombia, el sistema de tributación ambiental colombiano fue desarrollado por el Ministerio del Medio Ambiente, con el firme propósito de controlar el deterioro y destrucción de los recursos naturales, para hacerlo de forma más eficiente y efectiva.

La primera prioridad reguladora del programa de tributos ambientales, implementados por el estado, es reducir los vertimientos que contaminan de manera grave las cuencas de Colombia, este programa se empieza a aplicar en el país tras la expedición del Decreto 901 de 1997, que establece el esquema de operación del instrumento económico.

En Colombia se ha adelantado en los últimos años una amplia transformación en el campo de la gestión ambiental que incorpora muy diversos frentes: se consagran en la Constitución Nacional adoptada en 1991 por la Asamblea Nacional Constituyente, cerca de sesenta artículos que hacen referencia directa o indirecta al medio ambiente, se aprueba la ley 99 de 1993 que crea el ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se reorganiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones que modifican en algunos asuntos críticos la normatividad ambiental incorporada en el Código de los Recursos Naturales Renovables.

Además se incorporan en diversas leyes, artículos sustantivos para la gestión ambiental; que deben fortalecer en forma significativa los recursos para el sector ambiental, a través de recursos de origen nacional y de créditos y cooperación técnica internacional; se iniciaron nuevos programas para la protección y restauración de los recursos naturales renovables; y se establecen diversas formas de participación de la sociedad civil.

ANTECEDENTES.

Para hablar de política fiscal ambiental y tributación ambiental, se debe entender que el medio ambiente es un sistema complejo de mecanismos físicos, biológicos y sociales que de alguna forma influyen en las decisiones legales, políticas, técnicas y culturales de la sociedad, y más aun teniendo en cuenta el mundo globalizado en que se vive actualmente; plantear la experiencia en el campo de la fiscalidad ambiental, y de las ventajas que ofrece el marco institucional en países desarrollados, en donde las condiciones económicas permiten el funcionamiento armónico de la sociedad, y de cómo países como el nuestro han venido adoptando este tipo de instrumentos que se crearon para la gestión y protección del medio ambiente.

Se puede entonces decir que el medio ambiente, se está convirtiendo en un elemento clave de desarrollo, que como lo expresan López, Lara y Gómez (2005), el desarrollo de diversas políticas económicas, entre ellas la fiscal, permite la introducción de tributos ambientales, ya que en países desarrollados, estos impuestos ambientales se encuentra con todo el sustento jurídico, en beneficio del medio ambiente.

En este orden de ideas los estudios sobre tributación ambiental que hacen referencia al papel preponderante que desempeñan, estos tributos medio ambientales como lo menciona Salas (2007), son instrumentos económicos esbozados dentro de una política ambiental, en donde su pretensión es la de combatir la contaminación; para que un impuesto sea ambiental depende del destino que se le dé a la recaudación obtenida del mismo, pero que a su vez obtendrá reconocimiento si este, logra reducir de los agentes contaminantes el nivel de deterioro ambiental.

Al concebirse el medio ambiente como uno de los grandes objetivos del sistema fiscal, se ha establecido que los instrumentos impositivos destinados a mejorar el ambiente, deben estar enmarcados dentro de los términos de eficiencia y eficacia, como se ha venido aplicando en países desarrollados de la Unión Europea y Estados Unidos de Norte América, en donde la política fiscal va dirigida al estímulo de las inversiones, pero también en la inclusión de medidas que permitan controlar el daño que se pueda causar al medio ambiente.

Como lo describe Fernández; Manso; & Narciso (2011) dentro de los antecedentes de los tributos ambientales se pueden encontrar aportes de Arthur Cecil Pigou, economista neoclásico quien a comienzos del siglo XX fue el primero en diferenciar entre costes privados y costes sociales de la empresa, haciendo referencia específicamente al problema de la contaminación (externalidades) del ambiente.

De esta forma para poder establecer un sistema tributario que esté acorde a las necesidades del medio ambiente, se debe tener en claro la visión de la política ambiental, la cual debe estar dentro de un marco fiscal que permita la regulación del tributo, en beneficio de la gestión ambiental.

Salas (2007), menciona de igual forma que el trabajo interinstitucional entre las agencias de gobierno involucradas en la protección del medio ambiente, son un factor importante en el logro de los objetivos de los instrumentos fiscales, pero que de alguna forma estos estén involucrados en la preservación del medio ambiente.

Una parte fundamental del éxito de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), en cuanto a los impuestos ambientales, ha sido el establecimiento de un grupo de trabajo de expertos, conformado por representantes de los ministerios de hacienda, de finanzas y de medio ambiente, lo cual les ha permitido desarrollar la capacidad de trabajo conjunto y contar con una definición clara del objetivo principal de la reforma fiscal.

Se observa como a través de la historia, el ser humano ha sacado provecho de los recursos que la naturaleza le brinda, estos recursos los cuales ha tomado a diestra y siniestra por tanto tiempo agotándolos y contaminándolos en todas las formas posibles, hoy en día se ha dado cuenta de la necesidad de proteger estos recursos que tanto bienestar y progreso le han generado, es por ello que la formulación de una política fiscal y ambiental, las cuales vayan tomadas de la mano, permiten la conservación y defensa de los recursos, y más aún deben estar basados en la ética y la estética, que conlleven a una reflexión económica en la optimización de estos.

Al decir que la relación que debe existir entre política ambiental, política fiscal y tributación ambiental, debe estar encaminada a reducir la degradación ambiental a un costo muy bajo para la sociedad, como lo expresa

Toldini (2002), cuando habla que alinear los costos privados con los costos sociales, estos deben permitir evidenciar la utilidad de los instrumentos económicos que logren mejorar la calidad ambiental, evaluándolos de manera eficiente económicamente y efectivos en la gestión del medio ambiente.

Como se puede observar dentro de la Unión Europea, para poder crear los impuestos ambientales, primero se tuvo que fortalecer la política ambiental, para cada país perteneciente a esta organización; estas políticas fueron acordes a las necesidades de la sociedad y de la preservación del medio ambiente, mediante una política fiscal que toma acciones para el medio ambiente en un desarrollo sostenible, partiendo entonces de esta premisa, la política ambiental lleva a que las políticas fiscales fueron encaminadas a la creación de impuestos verdes o de impuestos ambientales dentro del tratado de Ámsterdam (1997).

Dentro de los tratados elaborados por la Comunidad Económica Europea se establecieron políticas ambientales, las cuales están encaminadas a cubrir aspectos específicos como lo son la contaminación del aire, la contaminación del agua, la erosión y la contaminación del suelo, la disminución de gases que afecten la capa de ozono y por último la pérdida de la diversidad biológica (Bonell, 2007).

De esta forma la política ambiental europea después de la aplicación de varios tratados dio un giro significativo, el cual permitía formular una política fiscal ambiental, con la creación de impuestos ambientales, en donde Cortes (2006) comenta, que estos impuestos se refieren a los instrumentos impositivos destinados a mejorar el medio ambiente a través de la influencia de las decisiones económicas de los seres humanos.

En Europa se establecieron políticas ambientales que están enmarcadas en estrategias que deben guiar una, el cuidado ecológico de los recursos naturales, además de cómo enfrentar los problemas ambientales, por medio de instrumentos que permitan una exigencia de responsabilidad ambiental y de las medidas fiscales, que logren los objetivos ambientales de preservación y sostenibilidad, además de ello en la creación de mecanismos, que permitieron la evolución de la política ambiental, fiscal y la tributación ambiental, además de su control y logros alcanzados.

De igual modo la formulación de políticas ambientales en Europa fue desembocando en la formulación de políticas fiscales que condujeran a la creación de impuestos ambientales, que permitieron de alguna forma crear conciencia a la sociedad del daño que se causa al medio ambiente, de igual forma Musgrave (1991), establece que la política fiscal tiene roles que permiten una distribución de los recursos, además de la asignación de los mismos y la estabilización de estos recursos, pero la política fiscal europea agrega dos aspectos que son importantes para la gestión del medio ambiente, como lo es la penalización por los agentes contaminadores, de esta forma establece una motivación para que el sector privado no contamine, y que de alguna forma ayude a la política ambiental, el objetivo de esta política no genero ingresos para el fisco, ya que este no se centra en el financiamiento, si no a la medida de cómo estos impuestos que la comunidad Europea creo para la preservación del medio ambiente, permiten ciertas medidas de como la fiscalidad ambiental genero la conciencia en la sociedad europea de preservar y conservar el ambiente.

De esta forma se ha visto como Europa planteo su política fiscal ambiental, desde la formulación de políticas ambientales, acordes a las necesidades de un mundo globalizado que se encuentra en constante cambio de esta forma Muñoz (2010), expresa lo siguiente:

“Los instrumentos jurídico económicos más comunes, con la finalidad de proteger el medio ambiente son:

1. Principio “El que contamina paga”: Propuesta de Pigou, implementado en 1974 por la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico), aspecto económico que se juridifica integrándose a diferentes Constituciones y leyes de varios países, lo cual, será tratado en el capítulo jurídico de texto (vinculado con el derecho civil ambiental, penal ambiental y Constitucional Ambiental).”

Basados en lo anterior la unión europea priorizo en integrar la problemática ambiental con las políticas comunitarias, alrededor de un sistema de protección ambiental, basado en una legislación vigente, en donde las empresas que incumplan la normativa ambiental sean conocidos por el consumidor del comportamiento que han tenido con el medio ambiente.

Dentro de los países que conforman la Unión Europea Holanda ha sido pionera en la formulación de estos impuestos ambientales, como por ejemplo el sometimiento a la tributación del consumo de energía, en la generación de residuos sólidos, como también en la captación de aguas subterráneas y la utilización del Uranio, de igual forma creo incentivos al uso del transporte público, para regular el transporte personal y favoreciendo los vehículos particulares que sean eficientes en el consumo de energía.

De manera general los impuestos ambientales que en materia de tributación ha desarrollado Europa, han venido siendo aplicados en diferentes áreas como la contaminación de atmosfera, en la compra de automóviles teniendo en cuenta la eficiencia del consumo de energía y de la emisión de gases que puedan contaminar el aire, sobre los insumos agrícolas centrado en aquellos que haga uso de pesticidas que crean gases de efecto invernadero y sobre el agua, tomando como referente las aguas residuales y las aguas de extracción subterránea, de esta forma Europa ha formulado sus políticas ambientales, para que den piso a la política fiscal en la creación de tributos o de impuestos ambientales que permitan de alguna forma la preservación y conservación del medio ambiente, en la consecución de recursos que faciliten la gestión de control, a estos recursos naturales para que no se extingan pensando en generaciones futuras.

Como antecedentes se encuentra también que los instrumentos económicos, establecidos dentro del término de tasas o incentivos económicos, que son utilizados en Europa y Estados Unidos para el control de la contaminación hídrica, y que de forma muy incremental han empezado a ser utilizadas en países de desarrollo y en transición apoyados por organismos multilaterales como el Banco Mundial (Kathuria, 2006) la efectividad de normatividad ambiental en estos países en términos generales es pobre debido a las restricciones de tipo institucional, político, presupuestal, entre otros. Sin embargo, hay evidencia empírica creciente del éxito de la aplicación de instrumentos económicos en países en desarrollo y en transición (Kathuria 2006, Blackman 2005, Dsgupta Et Al 1996).

En Latino América la tributación ambiental se ha enmarcado de igual forma dentro de las políticas ambientales propuestas por los gobiernos de turno, estableciendo políticas fiscales encaminadas a la protección del medio ambiente, de esta forma se observa que en países como Argentina, Perú, Costa Rica, México, Venezuela, la aplicación de impuestos ambientales, según

estudios de Oliva et, al. (2011), estos impuestos son aceptados por la economía ecológica, si bien con más reservas acerca de sus bondades, pero para que un impuesto tenga el carácter de ecológico, éste debe guardar una relación estrecha entre lo que se busca corregir y la base imponible; su objetivo no debe ser recaudar sino incentivar cambios de comportamiento, es por ello que el impuesto ecológico cae dentro de la clase de impuestos reguladores, puesto que dentro de estos no se puede hacer una valoración monetaria exacta sobre el impacto ambiental que pueda tener una actividad, que atente contra el medio ambiente.

En América Latina el creciente reto de diseñar instrumentos económicos que permitan la gestión ambiental y que puedan ser efectivos desde todo punto de vista, logrando así el cumplimiento de las metas trazadas por los países, en donde se ha impuesto la necesidad de mejorar la calidad ambiental en un menor costo posible, respondiendo adecuadamente a los procesos de deterioro de la calidad del ambiente de la región, y es por ello que las autoridades ambientales se ven limitadas en fortalecer su capacidad presupuestal y deben explorar funciones de autofinanciamiento para así avanzar en la gestión ambiental (Aquatella, 2005).

En los países en vía de desarrollo el costo de oportunidad del capital es más alto y estos instrumentos económicos dentro de la gestión ambiental han permitido, que esta sea un poco más eficiente, buscando el logro de las metas que se han trazado, en donde se impone la necesidad de lograr objetivos de mejora en la calidad del ambiente buscando un menor costo posible. (Aquatella 2005).

El control de la contaminación en Colombia se remonta al año 1973 cuando el Congreso de la República, empieza a darse cuenta de los alarmantes efectos de la contaminación en todos los niveles, y aprovechamiento indiscriminado de los recursos naturales no renovables, un año después, surge el primer Código de los Recursos Naturales de Colombia (Ley 2811 de 1974) convirtiéndose en la base jurídica para la administración ambiental en el país (CEPAL (Comisión Económica para América Latina), 2001), a partir de éste momento se desarrolló un completo marco normativo con una serie de decretos especiales para agua, suelo, flora, minería, aire y otros.

En Colombia el uso de instrumentos en la gestión ambiental que se utiliza actualmente para el control de la contaminación del aire, del agua, del suelo

por residuos sólidos y ruido, permite que se incluyan tarifas e impuestos por uso de recursos naturales, y cargos sobre contaminación vertida al agua o al aire, estos instrumentos han permitido una disminución de la cantidad de contaminantes que son vertidos a las fuentes hídricas de las cuales se abastecen ciudades industrias etc., disminuyendo así la cantidad de contaminación e informando sobre el desempeño ambiental de las empresas reguladoras sus productos (Beltrán, 2011).

Dentro del sistema de tasas retributivas en Colombia el cual fue desarrollado por el Ministerio del medio Ambiente, con el fin de controlar la contaminación de las aguas, de una forma más eficiente y efectiva, instrumento que fue diseñado para cumplir dos funciones, que son las generar recursos y las de generar un incentivo en el comportamiento de los contaminadores, y de esta forma reducir el costo de la contaminación (CEPAL, 2002).

La legislación colombiana, la cual determino que el objetivo de la tasa es permitir que el contaminador seleccione las opciones, que minimicen el costo total en cumplimiento de una meta de calidad ambiental (Cruz, 2001), donde esta sería una fuente efectiva de financiamiento por parte de las autoridades ambientales, para que los programas de gestión ambiental sean más efectivos en cuanto a las medidas de comando y control, que permitan reducir los costos en la implementación de este tipo de planes, y a su vez concienticen a la sociedad del daño ambiental que se está causando.

En Colombia el modelo de Globalización junto a los acuerdos comerciales desarrollados el siglo pasado, y las demás reformas institucionales que fueron introducidas por la constitución del 1991 y por la ley 99 de 1993, la cual regula y crea las Corporaciones Autónomas Regionales (Sánchez, 2002), plantea la discusión sobre si con base a las normas que se han venido generando en procura de la protección de medio ambiente, están obligando a reducir los niveles de contaminación, lo que de alguna forma favorece al medio ambiente y a los recursos naturales.

Es posible que bajo el nuevo modelo que se ha venido implementando los sectores exportadores deban reducir sus niveles de contaminación si quieren competir con el mercado internacional, todo esto dentro del marco de la globalización en la que se encuentra inmersa el país, puesto que el reordenamiento institucional y el ajuste legal, que se estableció dentro de la

constitución de 1991 y la ley 99 de 1993 existen más control e instrumentos que deben llevar a la disminución de la contaminación.

De esta forma Colombia a diferencia de otros países del mundo e inclusive Latino América, no tiene impuestos ambientales definidos, solo se ha permitido crear bajo la figura de instrumentos económicos, los tributos ambientales, que dicho de otra forma son tasas que se pagan por la utilización de los recursos naturales, sin medir de alguna forma el impacto ambiental dentro del marco del deterioro, y el costo de este en cuanto a la gestión ambiental establecida por la ley, como derecho constitucional, a vivir en un medio ambiente sano.

DEFINICION DEL PROBLEMA.

La gestión del medio ambiente conlleva dentro de sus actividades de administración, el recaudo y la destinación de recursos económicos que financian el manejo de los recursos naturales a nivel de protección, preservación, conservación, recuperación y promoción.

El tema ambiental ha llegado a ocupar un lugar importante en el contexto internacional, dado los graves daños producto del uso insostenible de los recursos naturales, que han vulnerado el acceso a los bienes y servicios del ecosistema para las próximas generaciones.

A mediados de la década de los 80 la imposición ambiental ha sido uno de los instrumentos utilizados en la definición de la política ambiental de los países modernos (Rodríguez, 2008), es por ello que se busca superar fundamentalmente dos problemas: la mitigación del daño ocasionado al medio ambiente y la reducción costos para la empresas, las cuales no hacen lo pertinente en la gestión del medio ambiente, se vería la incorporación de estas nuevas figuras impositivas se ha implementado a través de los modelos denominados "Reforma Fiscal Verde".

Para Barde (1991), la utilización de un sistema de cargos por contaminación representa al menos tres ventajas: un menor costo global de lucha contra la contaminación, que se establece como ventaja económica, la incitación efectiva y permanente a la reducción de vertimientos la que podríamos llamar ventaja ambiental, y en último una fuente de recursos más económicamente eficiente que el presupuesto nacional lo que determina una ventaja financiera, así, un instrumento económico para el control de la contaminación debe ser evaluado teniendo en cuenta criterios tales como la eficiencia económica y la efectividad en protección del medio ambiente.

Dentro de la política fiscal la utilización del impuesto con fines de ordenamiento (Palos, 2011), el objetivo general no debe ser distintamente a lo que estrictamente son recaudatorios, puesto que esto son tan antiguos como

el impuesto mismo, pero en el caso de la concepción de impuestos ambientales los cuales se crearon con fines extra fiscales, en donde el pago de los mismos se determina como incentivo o desincentivo de tributos no fiscales o extra fiscales, como lo son los impuestos ambientales.

Los impuestos ambientales como tal no existen, lo que se determina como tributos ambientales, se encuentran enmarcados dentro de una política ambiental creada en el marco legislativo del país, en donde se designan un conjunto de obligaciones coactivas que pretenden agruparse con la finalidad recaudatoria o fiscal.

Para Sánchez (2002) el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente en Colombia, se han caracterizado por la evolución de la legislación ambiental, la cual se ha visto influenciada por la política internacional, que en materia de protección de medio ambiente donde la experiencia es demasiada, en el momento de la expedición del código de recurso naturales en el año de 1974, los recursos naturales se manejaron de una forma muy puntual, con el criterio patrimonial y más aun de explotación sin medir las consecuencias a futuro de esa explotación.

La conservación se ha dejado a un lado, y el manejo se ha hecho a través de las creación de organismos que hacen control y gestión del medio ambiente, estos organismos creados por la ley 99 de 1993, son en su mayoría financiados por el cobro de los tributos ambientales, además la ley 99 estableció la creación del Sistema Nacional Ambiental SINA, estos organismos son los encargados de modificar la expedición de licencias ambientales, la reglamentación en tasas retributivas, tasas por el uso del agua, y la destinación de los recursos para la gestión ambiental y las sanciones por infracción de las normas ambientales.

De esta forma la legislación en materia de tributos ambientales se ve representada por el cobro de tasas, las cuales sus recursos son de destinación específica, para la preservación, control y gestión del medio ambiente, frente a esta realidad se hace necesaria formular el siguiente interrogante, que define el problema de investigación:

¿Cuáles son los efectos de la tributación ambiental en la gestión del medio ambiente desde el punto de vista fiscal y de control?

De igual forma el planteamiento de los siguientes interrogantes que permitirán ayudar a responder la pregunta direccionadora en la definición del problema planteado objeto de estudio:

¿Cuál es el marco legal de la tributación ambiental en Colombia, y el estado actual de la legislación en cuanto a la tributación ambiental en nuestro país?

¿Cuál es el efecto de la tributación ambiental en Colombia, y el control que se tiene de esta ha generado los resultados esperados?

¿Cuáles han sido los resultados de la gestión ambiental, de acuerdo a la aplicación de los tributos ambientales Colombianos?

¿Desde el punto de vista fiscal cual ha sido el impacto generado en la aplicación de la tributación ambiental en Colombia?

JUSTIFICACION.

El uso de instrumentos económicos con fines ambientales que para Buñuel (2002) hace referencia dentro de lo propuesto por los economistas como la solución más eficiente para abordar los problemas de gestión ambiental, dentro de estos se destacan los tributos ambientales, que en particular, como instrumentos fiscales han sido ampliamente utilizados por algunos países, que incluso han emprendido las que se han denominado como reformas fiscales ecológicas o verdes.

A medida que los objetivos de las políticas ambientales se hacen más ambiciosos, resulta cada vez más necesaria que los costos de alcanzar dichos objetivos sean más reducidos, es por ello, que el uso de instrumentos fiscales es objeto de gran interés y atención, como mecanismo para obtener objetivos ambientales de manera efectiva y eficiente y más aún como objeto de estudio.

De igual forma dentro del estudio a realizar, establecer que un tributo pueda calificarse de ambiental, debe generar un incentivo que redunde en la consecución del fin perseguido; puesto que no solo basta que sus ingresos se destinen a fines ambientales, puesto que la solución que estos tributos pueden dar a los problemas debe consistir en hacer que los incentivos económicos sean los correctos, de esta forma Buñuel (2002) complementa que dentro del costo se debe tener en cuenta el costo social producido por la contaminación al ambiente.

Es por ello que el precio de mercado mediante un impuesto unitario cuyo tipo impositivo coincide, idealmente, con el costo marginal de la contaminación (Márquez, 2002), explica que de esta forma podría conseguirse que la contaminación se situara en su nivel óptimo, en donde no tendría que usarse el tributo, pero debería prohibirse la actividad y establecerse una sanción por su incumplimiento.

Retomando a Buñuel (2002) la principal ventaja de los tributos ambientales es su efectividad en términos de costos; ya que permiten alcanzar cualquier objetivo de emisión al mínimo costo posible, al reducir la contaminación entre todas las fuentes de emisión, estos tributos ambientales deben llevar a la

practica un principio que ya anteriormente hemos mencionado, “quien contamina paga”, y proporcionar mayores incentivos a la innovación tecnológica que los enfoques meramente normativos.

Los recursos recaudados, principalmente por pagos de permisos de explotación del medio ambiente, son insuficientes para remediar la problemática ambiental del país, derivada de “la mala utilización” y el “aprovechamiento inadecuado” de los recursos naturales, a esto podemos sumarle la poca normatividad que en materia de tributación ambiental existe, la cual se deriva en el cobro de tributos ambientales representado por tasas.

La propuesta de investigación pretende evaluar el desempeño, implementación y operación de un sistema de cargos por aprovechamiento de los recursos naturales, y cuáles son los efectos en la aplicación de estos, ya que como instrumentos económicos creados para la protección del ambiente, han tenido en la gestión del medio ambiente, en la preservación de los recursos naturales, los resultados de este estudio deben servir para retroalimentar la experiencia nacional estructurando un referente en términos de inversión, cumplimiento y logros específicos asociados al del programa de Tributación ambiental en Colombia.

Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) son entes corporativos de carácter público, responsables de la gestión, protección, recaudo y administración de los recursos medioambientales.

Teniendo en cuenta lo anterior nos formulamos esta nueva pregunta la cual consiste ¿Son entonces, las instituciones ambientales lo suficientemente consolidadas y eficientes para manejar un cobro por contaminación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, que logre resultados que son económicamente eficientes y ambientalmente efectivos?

Ya que estos como instrumentos económicos deben estar basados en:

- El establecimiento de metas de reducción de carga contaminante por cuenca (o tramo de ésta), que recogen las condiciones económicas, sociales y ambientales de la zona.
- La aplicación de una tarifa por unidad de carga contaminante vertida por las distintas fuentes de contaminación reguladas.

- Un sistema de ajuste gradual de la tarifa, que sirve como incentivo permanente para reducir la contaminación, y que determina la tarifa necesaria para disminuir los Vertimientos hasta la meta concertada de la cuenca,(Castro; Caicedo; Jaramillo; & Morera, 2002) y debido a esto es que se hace necesario hacer este estudio, y determinar si estos instrumentos económicos son sólo para perfeccionar la regulación ambiental basados en el control antes de poder utilizar estos recursos y más importante aún, si las instituciones ambientales están cumpliendo con la labor a la cual se le ha sido asignada.

OBJETIVOS.

Objetivo General.

Evaluar desde el punto de vista fiscal los efectos de la tributación ambiental Colombiana en la gestión del medio ambiente.

Objetivos Específicos.

Analizar el marco legal de la tributación ambiental en Colombia, y su efecto en la gestión del medio ambiente.

Evaluar el impacto de la política ambiental y fiscal en la gestión del medio ambiente en Colombia.

Determinar cuáles han sido los resultados de la gestión ambiental en la aplicación de la política fiscal ambiental y la tributación ambiental en Colombia.

SUPUESTOS O HIPOTESIS.

Evaluar el papel que desempeña la tributación ambiental en Colombia, desde el punto de vista fiscal, en donde la finalidad de los tributos ambientales debe estar encaminada en despertar conciencia de los agentes económicos, en busca del cambio de actitudes respecto al medio ambiente, que satisfagan las necesidades de la sociedad, y de un mundo que crece a pasos agigantados, con la inclusión de las economías libre cambistas, en el desarrollo de nuevas potencias económicas en donde se ven siempre afectados los recursos naturales.

Es por ello que como lo expresa Fernández (2009) los impuestos ambientales deben disminuir la contaminación e incidir en el cambio de conducta de los agentes económicos, pues estos instrumentos que son aplicados como impuestos en otros lugares del mundo, han demostrado su eficacia, más aun en la involucración directa de los costos por los servicios que nos brinda los recursos naturales.

Prust (2005), dentro del estudio realizado sobre impuestos ambientales en países de desarrollo, se establece que en muchos de los países en desarrollo los problemas ambientales son muy agudos, y más aún en las zonas urbanas, caso similar como el que el país en donde las zonas urbanas de las grandes urbes se encuentran sobre pobladas por los diferentes problemas de desplazamiento originados del conflicto armado, es por ello que se requiere de una legislación ambiental de mejor control, en donde los responsables de formular las políticas ambientales en materia de sanciones y de reparación al medio ambiente, como objetivo principal de los tributos ambientales, es la gestión, comando y control de los recursos naturales por parte de las diferentes autoridades ambientales, que fueron creadas por la ley para este fin.

Los tributos ambientales creados como instrumento económico, para la financiación de la gestión del medio ambiente, mediante la creación de la tasa retributiva la cual establece el pago por la utilización de los recursos naturales, ya que la inversión que realizan los actores económicos, constituyen una variable económica importante de análisis y evaluación, lo que pretende este estudio, ya que los incentivos generados en la implementación de tasas, no es suficiente y se ve día a día el deterioro del

ambiente, en la explotación indiscriminada de los recursos naturales por parte de agentes económicos que solo se preocupan por la extracción de los mismos, dejando a un lado el daño ecológico irreparable en el cual están incurriendo.

Todo esto se ve abocado por la falta de control de parte de las autoridades ambientales que fueron creadas por la ley 99 de 1993, con el firme propósito de evaluar la gestión ambiental que hacen los agentes económicos en la explotación de los recursos naturales.

Es por ello que las instituciones ambientales son lo suficientemente consolidadas y eficientes para manejar el cobro por contaminación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, y que estos logren los resultados económicamente eficiente y ambientalmente efectivos.

La tendencia que existe en nuestro país sobre los tributos ambientales, desde la creación de la ley 99 de 1993, Gómez (2005), la ley busca un sistema institucional descentralizado con una cabeza visible que coordinara y que tuviera la suficiente jerarquía para poder hacer la gestión con los demás sectores que son los responsables de las finanzas y la planificación del país.

De esta forma el estado, mediante la ley crea actores que involucran la gestión del medio ambiente los cuales como autoridades ambientales deben llevar a cabo la ejecución de las políticas ambientales, fiscales y demás instrumentos creados para la preservación y promoción del desarrollo sostenible y gestión de inversión en el medio ambiente.

ESQUEMA DE FUNDAMENTOS.

ESTADO DEL ARTE.

Las políticas ambientales como lo establece Glave (2006), intentan reducir la degradación ambiental a un costo social lo más bajo posible, ya que muchos estados al culminar la segunda guerra mundial priorizaron dentro de sus planes, resolver los problemas derivados de la degradación y deterioro del medio ambiente, que día a día es más evidente, y el daño que se ha generado en el transcurrir del tiempo en algunos casos ya es irreparable, Oliva; Rivandeneira; Serrano & Martín (2011) expresan lo siguiente:

“Poner en evidencia el inmenso hueco de la economía tradicional que, al estudiar un sistema cerrado y circular, aislado de las reglas del mundo físico, consideró a los recursos naturales como meros insumos de producción y dejó fuera de su red analítica lo que se convertiría en un importante objeto de estudio” (Oliva et al. 2011:P 9).

Desde mucho antes las naciones Europeas, se venían concientizando sobre las responsabilidades legales, gubernamentales, de los deberes sociales y personales en cuanto a la preservación del medio ambiente, de esta forma comenta Bonell (2007) que como derecho humano se debe vivir en un ambiente sano, adecuado, digno y además de ello protegerlo y mejorarlo.

De esta forma las preocupaciones desde el ámbito internacional por el medio ambiente, han venido generando una serie de discusiones, dentro del marco de crear políticas ambientales, mediante diferentes acuerdos y conferencia internacionales, entre ellas podemos mencionar, la conferencia de Rio en 1992, la conferencia de Kioto en 1997, seguidamente de la conferencia de Buenos Aires en 1998 y la de la Haya en el año 2000, entre otras más, la cuales centraron sus discusiones en la preservación y protección del medio ambiente, teniendo en cuenta la globalización y el libre comercio que se veía venir para todas las naciones del planeta.

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente es evidente que, para poder existir una política fiscal encaminada a la tributación ambiental, se deben primero establecer políticas ambientales que como lo menciona González(2003), el desarrollo sostenible es el que satisface las necesidad de las

generaciones futuras, como se puede apreciar, si bien es cierto se hace necesario el desarrollo económico, también se debe pensar en las generaciones futuras pues estas son las que se verán afectadas, en la evolución de las demandas sociales y las necesidades económicas de progreso y desarrollo de los países del mundo.

López et, al. (2005), comenta que la introducción de instrumentos fiscales para la protección del medio ambiente se inició, con carácter general, en la década de los noventa, en los países Nórdicos, de esta forma el establecimiento paulatino de la tributación ambiental, y la creación de comisiones oficiales las cuales estaban encargadas del seguimiento de esta reforma tributaria, condujo a lo que se ha dado en llamar Reforma Fiscal Verde, la cual puede definirse como la incorporación al sistema fiscal de elementos medioambientales, eliminando o suprimiendo las estructuras tributarias incentivadoras de comportamientos negativos para el entorno natural.

Europa después del tratado de Kioto, replanteo su política ambiental y fiscal en busca de una tributación ambiental que permitiera la preservación de los recursos naturales, es por ello que dentro del tratado de la comunidad europea, en su artículo 174 establece que:

“La conservación, la protección y la mejora del medio ambiente, así como la protección de la salud de las personas, además de la utilización razonable de los recursos naturales, y del fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.”

Para Bonell (2007), estos son los principios en los que debe fundamentarse para no atentar contra el medio ambiente, que se debe ir con cautela y acción preventiva, que permita la preservación que es el objetivo final de la formulación de una tributación ambiental, preservar de manera sustentable y sostenible el medio ambiente que nos brinda los recursos para el progreso de las naciones.

En la introducción fiscal para la protección del medio ambiente, después de establecer políticas ambientales, la comunidad europea, introdujo metodologías en la implementación de estos tributos ecológicos, como lo menciona López et. Al (2005: P:3), en donde la incorporación al sistema fiscal

de disposiciones medioambientales a la modificación, de la no supresión de las estructuras tributarias que sean incentivadoras de comportamientos negativos para el entorno natural, estas figuras deben estar formuladas como figuras impositivas, y que sean respetuosas con el medio ambiente, otro de los aspectos que se tuvieron en cuenta fue la relación de los grandes impuestos en el caso de renta, IVA, y del impuesto sobre sociedades, en donde la implementación de una filosofía de protección del medio ambiente genero conciencia en la sociedad sobre el cuidado y manejo adecuado de los recursos naturales.

Dentro del XI encuentro en economía pública, celebrado en la ciudad de Barcelona en el año 2004, Duran & Gispert (2004), expresaron que la fiscalidad ambiental que se ha venido desempeñando en Europa, lo que concierne a España esta se ha desempeñado tomando un papel bastante cívico, dentro de políticas ambientales que permiten una inclusión de figuras tributarias, que tienen como prioridad la preservación y conservación del medio ambiente, Duran et, al (2004), establece que estos tributos se han clasificado en tres grupos diferentes los cuales están conformados en un orden de prioridad, en primer lugar se encuentra el agua, este tiene el mayor cargo imponible dentro de los impuestos ambientales, en segundo lugar se encuentra el impuesto a el uso de la energía, en donde se gravan las emisiones más contaminantes que se generen dentro de las actividades energéticas, y existe un tercer grupo de tributos que gravan el uso de algunos recursos naturales como materia prima en las industrias.

De esta forma la Unión Europea ha incorporado el medio ambiente como una de sus prioridades a partir de los años noventa, esto dado a que los efectos contaminantes de la producción, el uso y el consumo de energía así como la dependencia energética, se plantearon las regulaciones y los instrumentos de mercado como instrumentos que permitieron modificar las estructuras de consumo y producción, haciéndolas menos intensivas en energía, de esta forma la Unión Europea se ha visto mostrando muy partidaria, en la creación de otros instrumentos de protección medioambiental, del uso de impuestos como un mecanismo para la preservación de esta.

Dentro de la tributación ambiental internacional, los impuestos y tasas ecológicas son instrumentos de política ambiental mediante los cuales se puede influir sobre los impactos ambientales, disminuyendo o mitigando determinados problemas, modificando situaciones y comportamientos

perjudiciales para el medio ambiente. Aunque no siempre es posible cuantificar en dinero los daños, estos impuestos responden claramente a la idea de que “quien contamina, paga” (Salas, 2007).

Los principales instrumentos económicos que se usan para la protección y gestión ambiental son establecidos por los cargos, los impuestos ambientales, las tarifas por incumplimiento de la normatividad (Velázquez, 2002), la obligación del pago se ha determinado por la responsabilidad jurídica que se hace sobre el medio ambiente o sobre los daños ambientales causados a los sistemas de aguas de los cuales se benefician.

Para Buñuel (2005), un estudio referente a la fiscalidad como instrumento económico, el cual permite hacer una mejor gestión de medio ambiente, además de minimizar los costos en cuanto al alcance de los objetivos ambientales, aparte de ello la definición de tasa o tributo ambiental está dentro del marco del servicio o la utilización de esta, es por ello que cuando se oye hablar de tributos con fines ambientales a su vez se oye hablar de impuestos verdes, impuestos ecológicos, ecotasas y demás términos que se puedan utilizar para este tipo de impuestos.

De esta forma se pueden encontrar tanto con impuestos como con tasas, pero en este caso parece más apropiado referirse a tributos, ya que el tributo para el mismo Buñuel (2005), se puede clasificar de medio ambiental, o con una finalidad de satisfacer los ingresos medioambientales para su gestión en cuanto a la protección y preservación de este, pero dentro de los ingresos medioambientales, estos tributos deben generar un incentivo que redunde en la consecución del fin medioambiental perseguido.

De esta forma lo tributos que son realmente ambientales deben perseguir el comportamiento de los agentes económicos y de esta forma poder satisfacer los objetivos que se traza la política ambiental reiterando que los tributos ambientales se pueden definir como impuestos o tasas.

De igual forma Buñuel (2005) expresa como los impuestos de pueden aplicar de manera tácita en la gestión del medio ambiente como lo menciona a continuación haciendo cita en congreso nacional del medio ambiente cumbre del desarrollo sostenible realizado en la ciudad de Madrid en el año 2005:

“En el caso de los impuestos, y dada dicha caracterización, se suele considerar que son *impuestos incentivo o reguladores*, es decir, impuestos que, en lugar de tener una finalidad recaudatoria, persiguen modificar el comportamiento de los agentes económicos. No obstante, los *impuestos recaudatorios o fiscales* pueden generar también incentivos, por lo que la distinción entre ambos tipos de impuesto puede considerarse como algo caduco y sin gran interés en sí misma. Precisamente, el que los impuestos medioambientales puedan a la vez generar incentivos y elevadas recaudaciones se encuentra en la base de las propuestas en favor de la llamada *reforma fiscal ecológica*, que algunos tienden a rechazar simple y absurdamente porque no responde a la caduca distinción entre impuestos incentivo y recaudatorios.”(Buñuel, 2005).

Estos instrumentos permiten que además de la gestión ambiental, el recaudo de los recursos económicos deben garantizar el desarrollo de la salud pública, la educación, las vías, la infraestructura la contaminación hídrica etc. (Castro, 2001), estas políticas de gobierno deben ir encaminadas a resolver todos estos factores, que buscan en la implementación de este tipo de tasas, buscando soluciones adecuadas y efectivas a un menor costo posible, que está determinada por la aplicación de estos instrumentos económicos, que el mismo estado ha creado.

La gestión ambiental ha avanzado notablemente en América Latina y el Caribe en la última década, particularmente después de haberse celebrado la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rodríguez; Espinoza 2002), de esta forma se puede observar como se ha tomado conciencia pública sobre los problemas ambientales y se cuenta con una mejor comprensión de las complejas relaciones existentes entre medio ambiente y desarrollo, hecho que se refleja en la ampliación de la agenda ambiental que paulatinamente ha ido permeando hacia los diversos sectores de la actividad económica, social y política de los países de América Latina.

Es por ello que a la fecha casi todas las naciones disponen de una amplia legislación sobre el medio ambiente, en donde se han establecido derechos y obligaciones y se ha definido la función del Estado y de los organismos públicos responsables en materia ambiental.

De igual manera, se han realizado progresos en la formulación y aplicación de las políticas ambientales, tanto a nivel nacional, como local, en el desarrollo de diversos planes e instrumentos para la protección ambiental.

Para Rodríguez et, al (2002) abordar la temática ambiental en Latinoamérica y el Caribe primero se debe reconocer la diversidad de condiciones y problemas posee la región, además de los países que la componen tienen territorios, poblaciones, economías y ecosistemas de una gran diversidad, lo cual hace que los retos ambientales adquieran tonalidades y dimensiones diferentes entre los distintos países, además del deterioro ambiental de la región, teniendo en cuenta que para un grupo de países en particular, la biodiversidad, la deforestación, pérdida de suelos y desertificación; el deterioro de las costas y el medio marino; los recursos hidrológicos y la contaminación de agua por fuentes industriales, agrícolas y domiciliarias; la creciente generación e inadecuada disposición de residuos sólidos; el deterioro en la calidad del aire en las grandes ciudades; y los desastres naturales y la vulnerabilidad ambiental de la población.

La problemática ambiental de los países está influida por condiciones de desarrollo económico y social, (Rodríguez et, al 2002) de esta forma este es el conjunto de aspectos a ser considerados dentro de las actividades de gestión ambiental y que deben ser objeto de estudio, en cuanto a la estructura de los instrumentos económicos creados para la gestión ambiental.

Dentro de los instrumentos creados para la gestión ambiental según lo menciona Rodríguez et, al (2002) se definen estos de la siguiente manera:

“Los instrumentos de gestión utilizados en los países de la región tienen diversos orígenes y naturaleza. Algunos de ellos se utilizan desde tiempo atrás y han sido actualizados en los últimos años (ej. regulación directa, educación). Otros, en cambio, son de más reciente promoción, como es el caso de los instrumentos económicos. Los instrumentos se clasifican en cuatro grandes categorías:

1. Los instrumentos de regulación directa, denominados de comando y control, basados en la promulgación de normas y en la ecuación coerción sanción; es decir, se trata de la forma tradicional de hacer cumplir la ley llevada al campo de la conducta ambiental.

2. Los instrumentos administrativos consistentes en el otorgamiento de licencias permisos y demás modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales previstos en las diferentes legislaciones. La licencia ambiental ha sido el instrumento predominante dentro de esta categoría.
3. Los instrumentos económicos que están dirigidos a hacer que las fuerzas del mercado sean las principales propiciadoras del cumplimiento de las metas ambientales de la sociedad.
4. La educación, la investigación, la asistencia técnica y la información ambiental conforman la cuarta categoría.”

De esta forma los instrumentos en su mayoría dejan abierta las opciones del cómo hacerse la regulación, puesto que estos utilizados de forma directa es el uso de sanciones como una de las formas para hacerlas cumplir, pero la presencia de la sanción no implica de ninguna manera la exclusión de otros instrumentos para cumplir con la norma específica, es por ejemplo que la violación de las normas sobre protección de un bosque natural privado puede conllevar una sanción penal o económica a su propietario; pero a su vez, ese mismo propietario puede estar protegiendo ese bosque en virtud de incentivos económicos que le son otorgados en el contexto de un programa basado en el pago de los servicios ambientales, programa que se aplica en el país.

En Colombia un impuesto ambiental es un instrumento capaz de internalizar los costos sociales en las actividades productivas, en donde conduzca a que el uso del medio ambiente se pague un precio, en donde el estado debe determinar la tasa del impuesto de emisiones, y permitir al ente contaminador la libertad de tomar decisiones para reducir estos costos (Rodríguez, 2008).

Para Angulo (2007), los impuestos por lo general, son aplicados en función de la capacidad contributiva del agente económico, por lo que la aplicación de estos dentro de un marco de política ambiental, se convierte en algo complejo; ya que se relaciona con el nivel de degradación o impacto, como emisiones de agentes contaminantes o el uso final de recursos naturales.

Es por ello que en el país, dentro de los instrumentos económicos en materia de gestión ambiental se ha implementado el uso de las tasas, las que corresponden a tributos instituidos como contrapartida por la utilización, efectiva o potencial, de servicios públicos específicos y divisibles, prestados o puestos a disposición del contribuyente por el Estado, con el propósito de incentivar cambios en el comportamiento de los usuarios de los recursos ambientales (Angulo; 2007;P:78) es por ello que el uso de este tipo de instrumento podría resultar inadecuado, ya que estos no identifican la fuente generadora de la eventual degradación o impacto ambiental.

La tributación ambiental está basada en el sistema de precios es por ello que al respecto Jim Prust (200;P:85), considera:

“El fundamento para el uso de instrumentos fiscales con fines ambientales es que resulta mejor trabajar con el sistema de precios que contra él. Este principio es aplicable en todos los países, con independencia de su grado de desarrollo. En ausencia de mecanismos de compensación, es probable que las externalidades ambientales al igual que otras lleven a un mal funcionamiento de mercados, es decir, a situaciones en las que los precios generados por la acción de las fuerzas del mercado no indiquen a los agentes económicos los verdaderos costos y beneficios de sus actividades.”

Vemos como la creciente aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental, y dentro de ellas la propuestas de las reformas fiscales que llevan consigo componentes ambientales, se determina que estos han tenido una creciente importancia en el ámbito internacional y que han formado parte de los planes de reforma fiscal de manera significativa en los demás países de América Latina.

De igual forma para Angulo (2007) los instrumentos económicos ambientales basados en precios no son un mecanismo de amplia aplicación en los países; por lo que se pueden analizar las principales características de estos de acuerdo con su naturaleza y serán tanto más eficientes desde el punto de vista de la reducción de la contaminación, cuanto mayores sean las posibilidades tecnológicas existentes para hacer frente a los problemas de este tipo.

Es por ello que los impuestos ambientales son fuente de ingresos fiscales y tienen como finalidad gravar actividades no beneficiosas, pero sin crear distorsiones en el sistema de precios, junto con el diseño de políticas de protección del medio ambiente, no se puede considerar la existencia de un instrumento que sea superior y que brinde las soluciones a la problemática que debe resolverse.

Pero de nuevo para Angulo (2007), las propuestas relacionadas con el incremento de los niveles de tributación generan oposición y resistencia, por lo que para el caso de los impuestos ambientales, las reacciones no serán distintas y se podría esperar una mayor oposición; por lo que expertos en el tema señalan que es mejor la prevención que la represión (Angulo; 2007).

Debido a esto se debe precisar que un impuesto sobre la contaminación o sobre cualquier otro impacto ambiental, puede ser planteado desde distintos puntos de vista, sin que ello implique la imposibilidad de su aplicación.

Pero para Morín (2001) el que existan posibilidades de apoyo y aceptación por el público a la fijación de medidas impositivas ambientales, depende de la forma en cómo se eduque a la sociedad en materia de preservación del ambiente, y dependen en gran medida de las acciones a realizar estén encaminadas de manera eficiente y económica a la disminución o reducción de una clase específica de contaminación reconocida por el colectivo como nociva; por lo tanto, el mejoramiento y conservación del medio ambiente son actividades de utilidad pública, en las que deberán participar conjuntamente el Estado y los particulares.

En cambio para Gómez (2005) los instrumentos basados en los aportes nacionales no tienen prácticamente posibilidades de tener un buen desempeño en épocas de crisis fiscal ya que ninguno de los instrumentos que se basaron en los esfuerzos fiscales del gobierno central tienen un comportamiento constante, sufren de altibajos y algunos prácticamente desaparecen, o su papel está bastante disminuido como es el caso del Fondo Nacional Ambiental.

Dentro de este aspecto los institutos de investigación del SINA vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, con régimen legal privado han hecho una gran labor de consecución de recursos para la investigación y es una actividad que pueden explotar de forma mucho más intensa.

Finalmente, en Colombia existe desde hace bastante tiempo la inquietud por saber la efectividad de todo el gasto ambiental, se sabe contabilizar el gasto, pero no relacionarlo con los avances en la mejoría del estado del medio ambiente, desde este punto que es muy importante, para que exista disponibilidad de los aportar los recursos necesarios por parte del gobierno central, las regiones y sectores que transfieren.

METODOLOGIA.

El diseño metodológico tiene como fin, establecer como se llevara a cabo la investigación, dentro de la metodología que se utilizara, se plantea la investigación cuantitativa, en donde se tendrán en cuenta el análisis estratégico, el análisis de los efectos en la implementación de los tributos ambientales en Colombia, además del análisis de rendimiento desde el punto de vista fiscal en la aplicación de la tributación ambiental.

Para evaluar los efectos de la tributación ambiental desde el punto de vista fiscal en cuanto a la gestión del medio ambiente, se deben tener en cuenta tres aspectos (CEPAL, 2001) la efectividad ambiental, la eficiencia económica y la eficiencia institucional de las autoridades ambientales ya que son los encargados de la aplicación de los tributos ambientales en Colombia.

Para cumplir con los objetivos planteados, se debe realizar una análisis retrospectivo de la gestión de la biodiversidad Colombiana en temas de conservación y manejo sostenible de los bosques, ya que la función del estado es la de velar y preservar la conservación del medio ambiente,(Guiza; 2008) y todo lo que ellos albergan antes del instrumento (solo comando y control), y un análisis del mismo en los primeros años de implementación de los tributos ambientales desde el año 93 en la implementación de la ley 99 de ese mismo año.

Se debe realizar revisión de la documentación oficial y literatura técnica pertinente, visitas a las autoridades ambientales y algunas empresas reguladas, se entrevistará a los funcionarios relacionados al tema y se recolectará la información y datos necesarios de las autoridades ambientales, la documentación e información necesaria que ayude en el análisis de gestión de estos estamentos en cuanto al cumplimiento de las normas que han sido establecidas, por quienes determinan las leyes en el país y regulan estas corporaciones o autoridades ambientales, en cuanto a la eficiencia económica del recaudo y apropiación de estos recursos, que son utilizados para crear planes que ayuden a disminuir la carga contaminante

De igual forma se verificara la documentación, que esté relacionada al control de la aplicación de los tributos ambientales, dentro del país, y algunas Corporaciones Autónomas que regulen el manejo los tributos ambientales en el país, dentro de la metodología para la recolección de más información se harán visitas a algunas autoridades ambientales y algunas empresas reguladas, teniendo en cuenta el campo de acción de las autoridades ambientales escogidas para hacer las respectivas visitas, el fin de estas visitas es hacer un comparativo de la información recolectada de acuerdo a la documentación de otros estudios hechos en otras regiones del país, ya que el análisis de estos datos permitirá hacer una evaluación del marco regulatorio de contaminación y los diferentes instrumentos, antes de la implementación del programa de tasas retributivas: Código Nacional de los Recursos Naturales (Ley 2811 de 1974) y Decreto 1594 de 1984.

Se revisaran los documentos y normas que sustentan el sistema de cargos y su proceso de diseño e implementación en las autoridades ambientales: Ley 99 de 1993, Decreto 901 de 1997 y Resolución 273 de 1997.

Adicionalmente, se revisa el Manual de Implementación de las Tasas retributivas el cual incluye la ruta crítica de implementación considerada como el referente básico para la evaluación de la eficiencia institucional de las autoridades ambientales en el proceso de implementación, el cual hace un acercamiento más real a la problemática de nuestra región, en cuanto a la carga contaminante que es vertida a diario en los afluentes hídricos de la ciudad.

Del mismo modo se entrevistarán a los funcionarios relacionados al tema y se recolectará la información y datos necesarios de las autoridades ambientales, mediante encuestas de las cuales se recolectara la información, y estarán dirigidas al cumplimiento del objetivo de la investigación.

Dentro de la evaluación de los costos en los que incurre las autoridades ambientales se diseñaran los formatos que permitan registrar la información sobre los costos relacionados con administración, control, vigilancia y monitoreo de los recursos hídricos. Esta información es necesaria para hacer un análisis comparativo entre los costos afines a la implementación y operación de los tributos ambientales.

Teniendo en cuenta los recursos del programa de control de la contaminación hídrica, se diseñara formato que permita manejar y evaluar los datos relacionados con la destinación de los rubros que financian los programas de administración, control y vigilancia de los recursos hídricos por parte de las autoridades ambientales.

Se realizara una evaluación del control de ingresos por concepto tributos ambientales, en donde se recopilaran los datos que permitirán reconocer los recaudos periódicos por parte de las autoridades ambientales por concepto de la aplicación del programa de tasas retributivas y por ultimo evaluar la facturación y la capacidad de recaudo de las autoridades competentes.

CRONOGRAMA.

Dentro del cronograma de actividades se propone el siguiente:

ACTIVIDADES	SEMESTRE 1 AÑO 1	SEMESTRE 2 AÑO 1	SEMESTRE 3 AÑO 2	SEMESTRE 4 AÑO 2
Recolección de bibliografía escrita sobre el tema objeto de estudio.	X			
Análisis de la bibliografía recolectada, depuración de la misma.	X			
Recolección de la normatividad relacionada en cuanto a impuestos ambientales y tributación ambiental.		X		
Análisis de datos.		X		
Análisis de Fundamentos		X		
Elaboración de los instrumentos de investigación y determinación de la población y muestra.		X		
Validación de instrumentos por parte del asesor			X	
Participación en ponencia de avances de investigación.				
Entrevistas y visitas a las autoridades ambientales seleccionadas.			X	

ACTIVIDADES	SEMESTRE 1 AÑO 1	SEMESTRE 2 AÑO 1	SEMESTRE 3 AÑO 2	SEMESTRE 4 AÑO 2
Análisis de los datos recolectados.			X	
Redacción avance primer informe del proyecto de investigación.			X	
Revisión de primer avance, por parte del asesor.			X	
Correcciones del primer avance del informa				X
Redacción del informe final				X
Entrega del informe final				X
Postulación de articulo para revista científica				X
Participación de congreso de tributación.				X

PRESUPUESTO.

CONCEPTO	Solicitud Externa	Contrapartida	Total
I. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO			
1 Servicios personales			
1.1 Nómina	3.000.000		3.000.000
2 Gastos generales			
2.1 Materiales y suministros	3.000.000		3.000.000
II. GASTOS DE INVERSION			
1 Gastos operativos			
1.1 Gastos de personal			
1.1.1 Equipo ejecutor	3.000.000		3.000.000
1.1.2 Asesorías y consultorías			
1.1.3 Mano de obra no calificada	1.000.000		1.000.000
1.2 Viáticos y gastos de viaje			
1.2.1 Alojamiento y alimentación	4.000.000		4.000.000
1.2.2 Transporte	4.000.000		4.000.000
1.4 Impresos y publicaciones	1.000.000		1.000.000

1.5 Insumos	1.500.000		1.500.000
TOTAL	20.500.000		20.500.000

DIFUSION.

Las estrategias de difusión del presente proyecto de investigación, estarán de acuerdo a lo planteado por la coordinación de la Maestría en Tributación y Política Fiscal, los cuales comprenden en realizar documento para presentación oral en congresos organizados por la maestría, además de escribir artículo científico para publicarlo en revista científica indexada o en su defecto de trabajo de tesis en donde se detallaran los pasos del procesos de investigación que se realizó.

BIBLIOGRAFIA.

Acquatella, J., 2005 Reflexiones sobre la aplicación de instrumentos económicos y financiamiento de la gestión ambiental a nivel nacional y subnacional en América Latina. En: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Oct. 18 – 21; Santiago, Chile. pp.130. Disponible en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0052946.pdf>. visitada por ultima vez Marzo 29 de 2011.

Barde, J.F. (1991): *Economie et Politique de l'Environnement*. Presses Universitaires de France.

Angulo H. Antonio R, Medio Ambiente y Tributación, *Management*, año XVI, n.º 28, julio-diciembre 2007, p. 73-82

Blackman, Allen. Colombia's discharge fee program: Incentives for polluters or regulators. *Resource for the future*. 2005.

Bonell C. Ramón, El Protocolo de Kioto y la tributación ambiental, *Anuario jurídico y económico escurialense*, No XL, 2007, ISSN 1133-3677, págs. 71-100.

Buñuel Miguel, Fiscalidad medioambiental y municipios, Conferencia Nacional de medio ambiente cumbre del desarrollo sostenible, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid España, Ponencia, 2005.

Buñuel Miguel, El uso de instrumentos fiscales en la política del medio ambiente: teoría, práctica y propuesta preliminar para España, *Papeles de Trabajo sobre Medio Ambiente y Economía* 1/2002, Madrid: Fundación Biodiversidad. (Incluye las ponencias 1 y 10).

Castro, Luis C, Caicedo Juan C, Jaramillo Andrea y Morera Liliana, *Aplicación al principio contaminador pagado en América Latina*, 2002.

Centro Andino para la Economía y el Medio Ambiente, *Evaluación de la Efectividad Ambiental y la Eficiencia Económica de las tasas por*

contaminación Hídrica en el Sector Industrial colombiano, Proyecto CEPAL/PNUD, 2001, pág. 29.

Centro Andino para la Economía y el Medio Ambiente, CEPAL, Evaluación de la Efectividad Ambiental y la Eficiencia Económica de las tasas por contaminación Hídrica en el Sector Industrial colombiano, Proyecto CEPAL/PNUD, 2001, pág. 17.

Comisión Económica para América Latina CEPAL, 2002. Aplicación del principio contaminador pagador en América Latina. Santiago de Chile; Serie 47. 77 P.

Cortés Cueto, J.R. (2006) "Aproximación a un sistema tributario ambiental en Colombia"* en Observatorio de la Economía Latinoamericana, número 63. Texto completo en www.eumed.net/coursecon/ecolat/la/

Cruz, Marta. Evaluación del impacto económico y ambiental de la aplicación de la tasa retributiva por contaminación hídrica en Colombia. 2001

Duran C. Jose M, De Gispert B. Cristina, La política fiscal ambiental de las CC.AA: ingresos y gastos, XI Encuentro en economía publica, Barcelona, 2004, págs. 3-4.

Dasgupta, S., M. Huq, D. Wheeler and C. Zhang. „Water pollution abatement by Chinese industry: cost estimates and policy implications“, World Bank, Environment, Infrastructure and Agriculture Division of Policy Research Department, Policy Research Working Paper #1630. 1996.

Fernández S. Jodigi, Manso Yanisley, Narciso Davidson, Bases Teóricas para el Esbozo De Un Tributo Ambiental en Cuba. “estudio de caso el impuesto de playas”, DELOS Desarrollo Local Sostenible, Revista Desarrollo Local Sostenible, Grupo Eumed.net y Red Académica Iberoamericana Local Global Vol 3, Nº 9, www.eumed.net/rev/delos/09/

Glave T. Manuel, Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú, Revista Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Numero 102, Santiago de Chile, junio del 2005.

Gómez T. Mary, Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Serie medio ambiente y desarrollo 107, Santiago de Chile, octubre del 2005, Págs.

González Campos, Curso de Derecho Internacional Público, Tercera edición, Thomson Civitas, Madrid 2003, págs. 883.

Guiza S. Leonardo, Eficiencia de los instrumentos administrativos de sanción y exigencia de la reparación del daño ambiental en Colombia, Revista de Estudios Socio-Jurídicos, Universidad del Rosario, Año 10 vol. 1, 2008, págs. 307-335.

Kathuria, Vinish. Controlling water pollution in developing and transition countries – lessons from three successful cases. En: Journal of Environmental Management (78). 2006...pagina visitada

López G. Tomás J, Lara de Vicente F, Gómez P. Ángel B. Medio Ambiente y Reforma Fiscal: una propuesta autonómica, revista interdisciplinar de gestión ambiental, número 73, editorial la ley, 2005, págs. 1.

Luis Fernando Castro, Juan Carlos Caycedo. Andrea Jaramillo, Liana Morera, Evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de la tasa por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano, Naciones Unidas, 2002 Pág 8.

Márquez Rafael, La fiscalidad de la energía en la Unión Europea: el estado de la cuestión”, Papeles de Trabajo sobre Medio Ambiente y Economía 2/2002, Madrid: Fundación Biodiversidad. (Incluye la ponencia 7).

Morin, Edgar. Los siete saberes para la educación del futuro, Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio, Edición para Colombia, 2001, p. 53.

Muñoz Guzmán, M. A. (2010) “Modelo Económico Mundial y la Conservación del Medio Ambiente” Edición electrónica. Texto completo en <http://eumed.net/coursecon/libreria/index.htm>

Musgrave, R. A. y P. B. Musgrave (1991). Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Quinta edición, McGraw-Hill/Interamericana de España S.A., Madrid

Oliva P. Nicolás; Rivadeneira A, Ana; Serrano M. Alfredo; Carrillo Sergio; Impuestos Verdes: ¿una herramienta para la política ambiental en Latinoamérica?, ISBN: 978-9978-94-132-4Derecho de autor: 035179, España, Junio 2011.

Palos S, Martha S, El tributo Ambiental Local modelos principios jurídicos y participación social estudio de caso, Universidad Nacional Autónoma de México, Tesis, 2011.

Prust Jim, Capítulo III Impuestos ambientales en los países en Desarrollo, libro Política fiscal y medio ambiente: bases para una agenda común, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, Santiago de Chile, diciembre del 2005, Jean Acquatella; Alicia Bárcena Editores Libros de la CEPAL No 85. Págs. 89-104.

Prust, Jim. Impuestos ambientales en países en desarrollo. Política Ambiental y Medio Ambiente: Bases para una agenda común. CEPAL. Santiago de Chile: Jean Acquatella y Alicia Bárcena Editores, 2005, p. 92. Disponible en [http// www. Eclac.cl](http://www.Eclac.cl). consultado 20 de julio de 2007.

Rodríguez Manuel, Espinoza Guillermo, Gestión ambiental en América Latina y el Caribe Evolución, tendencias y principales prácticas David Wilk, Editor, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible División de Medio Ambiente Diciembre de 2002.

Rodríguez C. Aída J, Fundamentos para el uso de instrumentos fiscales en la política ambiental: Una aproximación al caso Colombiano, Oficina de estudios económico DIAN, Documento Web 033, Octubre 2008.

Salas A. Wendy, Consideraciones sobre la tributación medioambiental y su concepción en el ámbito internacional, Revista Voces: Tecnología y pensamiento, Volumen 2, N° 1 - 2. Enero - Diciembre 2007, IUTEjido, Mérida, ISSN: 1856-867X

Págs. 61-73 Recibido: 11-06-08 / Aceptado: 21-09-08

Sánchez P. Germán, Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia, Fundación Universidad Autónoma de Colombia, Revista Economía y Desarrollo - Marzo 2002, vol. 1, N° 1, Págs. 79-98.

Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las comunidades Europeas y determinados actos conexos.

Tondini Bruno M. La Tributación Internacional y su relación con el Medio Ambiente (una posible solución al tema de las papeleras), Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Derecho Internacional, www.caei.com.ar, 2002.

**EFFECTOS DE LA TRIBUTACIÓN AMBIENTAL EN LA GESTIÓN DEL
MEDIO AMBIENTE EN COLOMBIA, EL CASO DE LA TASA
RETRIBUTIVA.**

Autores

John Jairo Beltrán Chica¹.

DEDICATORIA.

A Paula mi esposa, por darme el tiempo necesario, por su paciencia, apoyo incondicional y sacrificio para culminar esta etapa de mi vida, recuerda que eres el motor de muchas cosas que giran en mi vida, sin ti, este logro no hubiese sido posible.

AGRADECIMIENTOS.

A Dios por darme la sabiduría y el entendimiento para salir adelante, a mi esposa por todo su apoyo, a mi padre y madre a quienes debo todo lo que soy en la vida, a mi familia a quienes amo mucho, a mis amigos del alma por estar siempre ahí cuando más lo he necesitado por sus consejos y apoyo incondicional, a Luis Eduardo Torres a quien debo en gran parte el llegar a donde estoy hoy en día, y su familia quienes me acogieron como uno más en el seno de su hogar, a mis compañeros de estudio de quienes me llevo los mejores recuerdos, y por ultimo a los docentes de la Maestría por brindarme nuevas herramientas para ser un mejor profesional en el área de la tributación.

Jesús Carmelo Ávila Menco².

DEDICATORIA.

A mis hijas Anyelinn Michell y Mariana Andrea por ser el motor que me lleva a ser mejor cada día.

AGRADECIMIENTOS.

A Dios, Alfonso Acosta Tapia, por creer en mí y darme la oportunidad de llegar hasta donde he llagado y ser lo que hasta ahora soy, a mi esposa Oney María Por el Apoyo y amor incondicional Brindado

¹ Contador Público, Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas Universidad de la Amazonia, Florencia-Caquetá, Colombia, Especialista en Gerencia Tributaria Universidad de la Amazonia, Florencia-Caquetá, Colombia, docente investigador Universidad de la Amazonia, Adscrito al programa Administración Financiera, estudiante de la Maestría en Tributación y Política Fiscal Universidad de Medellín Cuarta cohorte, e-mail j.beltran@udla.edu.co.

² Contador Público, Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas Corporación Universitaria del Caribe, Especialista en Gerencia de la Hacienda Pública Corporación Universitaria del Caribe, docente Universitario, Asesor Financiero y Tributario, estudiante de Maestría en Tributación y Política Fiscal de la Universidad de Medellín, e-mail jecam5@gmail.com.

RESUMEN.

La prioridad reguladora del programa de tributos ambientales, implementados por el estado, es reducir los vertimientos que contaminan de manera grave las cuencas de Colombia, este programa se empieza a aplicar en el país tras la expedición del Decreto 901 de 1997, que establece el esquema de operación del instrumento económico.

En Colombia se ha adelantado en los últimos años una amplia transformación en el campo de la gestión ambiental que incorpora muy diversos frentes: se consagran en la Constitución Nacional adoptada en 1991 por la Asamblea Nacional Constituyente, cerca de sesenta artículos que hacen referencia directa o indirecta al medio ambiente, se aprueba la ley 99 de 1993 que crea el ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se reorganiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones que modifican en algunos asuntos críticos la normatividad ambiental incorporada en el Código de los Recursos Naturales Renovables.

INTRODUCCION.

Este documento representa desde el punto de vista social, académico y profesional, describir la forma en como el ser humano a través de la historia, ha venido sacado provecho de los recursos que la naturaleza le brinda, estos recursos los cuales ha tomado a diestra y siniestra por tanto tiempo agotándolos y contaminándolos en todas las formas posibles, hoy en día se ha dado cuenta de la necesidad de proteger estos recursos que tanto bienestar y progreso le han generado, es por ello que la formulación de una política fiscal y ambiental, las cuales deben ir tomadas de la mano, permiten la conservación y defensa de los recursos, y más aún deben estar basados en la ética y la estética, que conlleven a una reflexión económica en la optimización de estos recursos naturales.

De esta forma el presente estudio pretende hacer una evaluación en la aplicación de la tributación ambiental en Colombia y su aplicación en la gestión del medio ambiente, este sistema de tributación ambiental el cual fue implementado por el Ministerio del Medio Ambiente, con el firme propósito

de controlar el deterioro y destrucción de los recursos naturales, para hacerlo de forma más eficiente y efectiva.

En el desarrollo de esta investigación se abordaron temas concernientes en la creación y aplicación de los tributos ambientales, que en este caso se vieron representados por las tasas retributivas por uso del recurso hídrico, en cuanto a la incorporación de diversas leyes, artículos sustantivos para la gestión ambiental, los cuales están elaborados para permitir el fortalecimiento de forma significativa de los recursos económicos que deben ser recaudados para el sector ambiental, a través de recursos de origen nacional y de créditos y cooperación técnica internacional en donde se han iniciado nuevos programas para la protección y restauración de los recursos naturales renovables; y se establecen diversas formas de participación de la sociedad civil.

En este sentido, el documento parte desde la estructuración del diseño metodológico utilizado para este estudio, el cual está basado en un análisis cualitativo de la información, lo que permitió abordar el problema en cuanto a la exploración de todo un conjunto de fuentes de tipo secundario, con el fin de alcanzar los objetivos propuestos, como lo es la evaluación de los efectos de la tributación ambiental en la gestión del medio ambiente, en donde se hace una reflexión basados en la recopilación de la normatividad existente en cuanto a los tributos ambientales a nivel mundial y local.

Luego del diseño metodológico, se describen antecedentes que en materia de tributación ambiental han venido aplicando diferentes naciones del mundo, teniendo en cuenta que cuando se habla de política fiscal ambiental y tributación ambiental, es necesario entender que el medio ambiente es un sistema complejo de mecanismos físicos, biológicos y sociales los cuales influyen en las decisiones legales, políticas, técnicas y culturales de la sociedad, en donde plantear la experiencia en el campo de la fiscalidad ambiental, y de las ventajas que ofrece el marco institucional en países desarrollados permiten tener un referente para el funcionamiento armónico de la sociedad, y en donde países como Colombia han venido adoptando este tipo de instrumentos que se crearon para la gestión y protección del medio ambiente.

Seguidamente se hace un análisis sobre la tributación ambiental en Colombia, con el fin de describir el marco legal de esta en Colombia, y el efecto en la

gestión del medio ambiente, en cuanto al control de la contaminación partiendo desde la constitución nacional, la cual le concede al estado la posibilidad de financiarse con rentas de carácter tributario y con otras que no lo son, hasta las leyes, decretos y actos administrativos que han sido creados con la función de establecer, las políticas y rentas de carácter tributario que permiten financiar la gestión del medio ambiente, en este caso las tasas ambientales las cuales que se pagan por el uso de un servicio, las cuales se originan en la utilización de un bien público cuya protección, conservación, preservación están a cargo del estado.

Otro de los temas a tratar, refiere sobre la Tributación ambiental en la gestión del medio ambiente, en el cual evaluar el impacto de la política fiscal y ambiental en la gestión del medio ambiente en Colombia, la cual conlleva dentro de sus actividades de administración, el recaudo y la destinación de recursos económicos que financian el manejo de los recursos naturales a nivel de protección, preservación, conservación, recuperación y promoción, de cómo la tributación ambiental en Colombia por medio de la creación de instrumentos económicos como los son las tasas ambientales por uso de los recursos naturales, en este caso se va a ver representada por la tasa retributiva por uso del recurso hídrico.

En la parte final de documento, se hace una análisis final de los resultados de la tributación ambiental en la gestión del medio ambiente, en donde se determina cuáles han sido los resultados de la tributación ambiental en la gestión del medio ambiente en Colombia, teniendo en cuenta que dentro de los tributos ambientales existentes en el país, estos se han visto representados mediante la aplicación de tasas ambientales, las cuales se pagan por la utilización de los servicios que ofrezcan en cuanto a la utilización de los recursos naturales.

En este sentido se discutirá a lo largo del documento, sobre la importancia que juegan las autoridades ambientales que en este caso están representadas por las corporaciones autónomas y regionales, las cuales son las encargadas de velar por el cuidado de los recursos naturales, y de recaudar los recursos económicos para llevar a cabo los programas de comando y control que establece la aplicación de tasas ambientales, como es el caso de la tasa retributiva por uso del recurso hídrico.

METODOLOGIA.

El diseño metodológico utilizado para este estudio, esta basado en un análisis cualitativo de la información, debido a que estos métodos reconocen antecedentes en las investigaciones y permiten abordar los problemas de los sujetos en su medio social (Sabino, 1992, P: 82); en cuanto a la exploración de todo un conjunto de fuentes de tipo secundario, la cuales deben tener relación además de permitir alcanzar los objetivos propuestos, como lo es la evaluación de los efectos de la tributación ambiental en la gestión del medio ambiente, en el desarrollo de cada uno de estos objetivos se hace una reflexión basados en la recopilación de la normatividad existente en cuanto a los tributos ambientales a nivel mundial y local, de igual forma se hizo una revisión documental sobre los diferentes estudios de casos aplicados a nivel internacional y local sobre la evaluación de la aplicación de los tributos ambientales en la gestión del medio ambiente, con el fin de evaluar en términos de eficiencia y efectividad la aplicación de estos tributos en Colombia.

En cuanto a la revisión documental dentro de este tipo de investigaciones cualitativas, como técnica la revisión documental hace una selección de las normas, la cuales están jerárquicamente seleccionadas desde la constitución política Colombiana hasta las leyes y decretos emitidos por el legislador y el ejecutivo, finalizando con las resoluciones presentadas por las autoridades ambientales, en este caso las Corporaciones Autónomas designadas por la ley como sujeto pasivo de estos tributos ambientales, este tipo de documentos como los expresa Galeano (2012, P: 114) son documentos que se clasifican según su intencionalidad y su naturaleza, pues son construidos con el objetivo registrar los hechos que pueden marcar un desempeño en cuanto al proceso investigativo, además que son documentos oficiales emitidos por las administraciones públicas del orden nacional y regional.

Sobre la necesidad de integrar la utilización de los métodos y técnicas de una investigación cualitativa para evaluar los efectos de la tributación ambiental desde el punto de vista fiscal en cuanto a la gestión del medio ambiente, se deben tener en cuenta tres aspectos (CEPAL, 2001) la efectividad ambiental, la eficiencia económica y la eficiencia institucional de las autoridades ambientales ya que son los encargados de la aplicación de los tributos ambientales en Colombia. Retomando a Galeano (2012), la validación de la información constituye una de las estrategias cualitativas de análisis e

interpretación de las fuentes en este caso, de las fuentes secundarias de la información como se menciono anteriormente.

Para cumplir con los objetivos planteados, se realizó un análisis retrospectivo de la documentación relacionada con la gestión de la biodiversidad Colombiana en temas de conservación y manejo sostenible de los recursos naturales, ya que la función del estado es la de velar y preservar la conservación del medio ambiente y todo lo que ello alberga(Guiza, 2008), todo esto antes de la aplicación del instrumento económico; estos textos pueden ser entrevistados mediante las preguntas de la investigación y se los puede observar con la misma intensidad con que se observa un hecho social, pues en este sentido la lectura de documentos es una mezcla de entrevista y observación (Galeano & Vélez, citado por Galeano, 2012: 114), esto permite un análisis en cuanto a la ejecución en los primeros años de los tributos ambientales en Colombia desde la implementación de la ley 99 el año 93.

De igual forma se debe realizar una revisión de la documentación oficial y literatura técnica pertinente, pues como lo expresa Erlandson (1993:99) citado por Galeano (2012),

El término de documentación se refiere a una amplia gama de registros escritos y simbólicos, así como de cualquier material y dato disponibles. Los documentos incluyen prácticamente cualquier cosa existente previa y durante la investigación.

La recolección de la información, la documentación y datos necesarios que ayudaron en el análisis de la gestión ambiental en cuanto al cumplimiento de las normas establecidas por el estado, sobre la preservación, conservación, protección, promoción y recuperación, por quienes determinan las leyes en el país y regulan las autoridades ambientales, en cuanto a la eficiencia económica del recaudo y apropiación de estos recursos, y de la efectividad ambiental en la aplicación de planes que ayuden a disminuir el deterioro del medio ambiente.

Continuando con el desarrollo de los objetivos de la investigación, relacionada con el control de la aplicación de los tributos ambientales, en cuanto a la localización de la información se retoma a Galeano (2012) teniendo en cuenta que la búsqueda y la selección de la información exige un rastreo e inventario de los documentos existentes y disponibles, además de

otros métodos de localización y consulta, como herramientas electrónicas, que en este caso fueron de gran importancia debido a la abundancia de la información que suministran este tipo de herramientas, pues permitieron facilitar el proceso de análisis, teniendo en cuenta el campo de acción de las autoridades ambientales seleccionadas para hacer el comparativo de la información recolectada, y de acuerdo a la documentación de otros estudios hechos en otras regiones del país, pues como lo comenta Galeano (2012: 119), la mayor parte de la información es producida por la misma investigación, puesto que en los estudios documentales la información nueva llega para complementar o confrontar la que se encuentra en archivos públicos y privados, este análisis de datos permitió hacer una evaluación del marco regulatorio de contaminación y los diferentes instrumentos, antes de la implementación del programa de tasas retributivas: Código Nacional de los Recursos Naturales (Ley 2811 de 1974) y Decreto 1594 de 1984.

La revisión realizada a los documentos y normas que sustentan el sistema de cargos, y su proceso de diseño e implementación en las autoridades ambientales, el cual fue determinado por la ley 99 de 1993, y demás decretos que a la fecha han sido la base de la regulación de aplicación de los tributos ambientales, la revisión de fuentes conlleva la elaboración de un inventario de las mismas con su descripción bibliográfica completa, datos donde reposa el material y una selección de los documentos que se consideren importantes para la investigación (Galeano, 2012: 120). Esto permite que se haga un informe analítico como se mencionó anteriormente sobre esta normatividad.

De igual forma se revisó Manual de Implementación de las Tasas retributivas el cual incluye la ruta crítica de ejecución de los tributos ambientales en Colombia, el cual es considerado como el referente básico para la evaluación de la eficiencia institucional de las autoridades ambientales en el proceso de implementación, el cual hace un acercamiento más real a la problemática del país, en cuanto al deterioro del medio ambiente.

Del mismo modo se hizo una selección aleatoria intencionada de las Corporaciones Autónomas de las cuales se tomó la mayor parte de la información, la cual está basada en informes de gestión centrado en la aplicación de tributos ambientales, y en la ejecución de los planes de gestión ambiental que por ley deben cumplir estas. Dentro de esta selección aleatoria intencionada Galeano (2012) establece que el muestreo intencionado se debe tomar con criterios previamente establecidos y que se deben explicar en la

forma en cómo se seleccionaron los documentos que se consideraron indispensables para el análisis.

De acuerdo a lo anterior se hace énfasis en los informes de gestión pues estos contienen toda la información y datos relacionados con los objetivos de la investigación, sobre la gestión del medio ambiente focalizados en los planes de gestión ambiental y de la aplicación de los programas de tasas ambientales creadas por la ley, de igual forma se tomaron aquellas corporaciones autónomas de mayor relevancia en el país, debido primero a su área de influencia, en segundo lugar a su ubicación geográfica, tercero a la importancia de la región en la cual están ubicadas teniendo en cuenta además del grado de desarrollo económico e industrialización los cuales pueden generar un mayor deterioro al medio ambiente, no queriendo decir que en la regiones apartadas del país pueda ocurrir casos en donde el deterioro del medio ambiente sea más evidente que estas zonas.

Es por ello que se tomaron como referentes también corporaciones autónomas del sur y del norte del país, lo cual permitió hacer una comparación en cuanto a la efectividad y eficiencia de esta frente aquellas mencionadas en el enunciado anterior.

En cuanto al análisis de la información, Galeano (2012), expresa que se debe analizar los materiales documentales desde las perspectivas cuantitativas y cualitativas, de acuerdo a esto el análisis de las variables está enfocado en determinar la eficiencia y eficacia de los tributos ambientales en la gestión del medio ambiente, y en la relación que debe existir en el control de la contaminación y la regulación ambiental la cual debe estar basada en el comando y control, tanto de los recursos económicos que son destinados para la gestión del medio ambiente en términos de preservación, conservación, protección, recuperación y promoción de los recursos naturales.

Kerlinger (1981: 369) citado por Galeno (2012), establece que para medir las variables y estimar la significación o frecuencia relativa de fenómenos se debe hacer de forma sistémica, en este sentido se hace un análisis argumentativo de opinión, en donde prima lo singular pues permite identificar las tendencias diversas a partir de la teoría fundada, esta teoría fundada se encuentra representada en los diferentes articulados expresados por las normas en lo que a tributación ambiental existe, al igual que de las políticas ambientales que rigen al país, en donde se pretende dar sentido a los datos a

partir de la teoría, además de la utilización de la hermenéutica en el proceso de la jerarquización de los datos a través de la interpretación de las normas que regulan la tributación ambiental en Colombia. En este sentido es importante el análisis de contenido pues dentro de la revisión documental Navarro y Díaz (1995) citado por Galeano (2012: 126), se debe precisar en el objetivo que se persigue, en donde se debe forjar una idea clara con el fin de concretar tesis contrastables, que al final permiten argumentar la opinión de los autores.

Para el análisis de los tributos ambientales como instrumentos económicos, dentro de la gestión del medio ambiente, es necesario conocer la estructura y funcionamiento de las autoridades ambientales, quienes son las encargadas de aplicar dichos tributos, para ello dentro de la revisión documental realizada se estableció una codificación y categorización de los datos, así lo expresa Galeano(2012), una vez determinados los tipos de unidades de registro y de contexto sobre las que se va a establecer el análisis, en este caso las unidades de registro están determinadas de acuerdo a los resultados de los informes de gestión de las autoridades ambientales, en cuanto a la aplicación de programas de gestión ambiental, para de esta forma poder evaluar en términos de eficacia y efectividad la gestión de estas, en cuanto a la aplicación del instrumento económico.

La elaboración de tablas que permiten depurar y registrar la información relevante para el estudio, en la búsqueda del cumplimiento de los objetivos propuesto, para de esta forma lograr una mejor interpretación de los datos encontrados en la revisión documental, pues de esta forma retomando a Galeano (2012: 129), en cuanto a la interpretación de los datos y la elaboración de las conclusiones debido a que este proceso requiere de resumir y representar los datos y de descubrir sus conexiones, y de la relación de aquellos que son resultado del análisis de contenido, con el fin de registrar la información sobre los costos relacionados con administración, control, vigilancia y monitoreo de los recursos naturales en el proceso de aplicación de los tributos ambientales en la gestión del medio ambiente.

ANTECEDENTES.

Cuando se habla de política fiscal ambiental y tributación ambiental, se hace necesario entender que el medio ambiente es un sistema complejo de mecanismos físicos, biológicos y sociales los cuales influyen en las decisiones

legales, políticas, técnicas y culturales de la sociedad, teniendo en cuenta que el mundo ha generado unas dinámicas en cuanto a la internacionalización de los mercados en un sistema, que busca la estandarización de los procesos; es por ello que plantear la experiencia en el campo de la fiscalidad ambiental, y de las ventajas que ofrece el marco institucional en países desarrollados en donde las condiciones económicas han permitido el funcionamiento armónico de la sociedad, y de cómo países como Colombia han venido adoptando este tipo de instrumentos que se crearon para la gestión y protección del medio ambiente.

De esta forma, el medio ambiente siempre ha sido un elemento clave en el desarrollo de la sociedad, López, Lara & Gómez (2005), expresan que dentro del desarrollo de diversas políticas económicas, entre ellas la fiscal, estas permiten hacer una introducción a lo que puede considerarse como tributos ambientales, puesto que en países desarrollados, estos impuestos ambientales se encuentra con todo el sustento jurídico, en beneficio del medio ambiente.

En este orden de ideas, los estudios sobre tributación ambiental que hacen referencia al papel preponderante que desempeñan estos tributos medio ambientales Salas (2007), son instrumentos económicos esbozados dentro de una política ambiental, puesto que se busca combatir la contaminación; para que un impuesto sea ambiental depende del destino que se le dé a la recaudación obtenida de este, pero este a su vez obtendrá reconocimiento si logra reducir de los agentes contaminantes el nivel de deterioro ambiental requerido.

Si se concibe el medio ambiente como uno de los grandes objetivos del sistema fiscal, se ha establecido que los instrumentos impositivos destinados a mejorar el ambiente, deben estar enmarcados dentro de los términos de eficiencia y eficacia, como se ha venido aplicando en países desarrollados de la Unión Europea y Estados Unidos, en donde se ha creado políticas fiscales que van dirigidas al estímulo de las inversiones, pero también en la inclusión de medidas que permitan controlar el daño que se pueda causar al medio ambiente.

Las políticas ambientales para Glave (2006), intentan reducir la degradación ambiental a un costo social lo más bajo posible, ya que muchos estados al culminar la segunda guerra mundial priorizaron dentro de sus planes, resolver los problemas derivados de la degradación y deterioro del medio

ambiente, que día a día es más evidente, y el daño que se ha generado en el transcurrir del tiempo en algunos casos ya es irreparable, Oliva; Rivandeneira; Serrano & Martín (2011) expresan lo siguiente:

Poner en evidencia el inmenso hueco de la economía tradicional que, al estudiar un sistema cerrado y circular, aislado de las reglas del mundo físico, consideró a los recursos naturales como meros insumos de producción y dejó fuera de su red analítica lo que se convertiría en un importante objeto de estudio (Oliva et al. 2011:P 9).

Desde mucho antes las naciones Europeas, venían concientizándose sobre las responsabilidades legales, gubernamentales, de los deberes sociales y personales en cuanto a la preservación del medio ambiente, de esta forma para Bonell (2007) que como derecho humano se debe vivir en un ambiente sano, adecuado, digno y además de ello protegerlo y mejorarlo.

En cuanto a las preocupaciones que desde el ámbito internacional se ha generado por el medio ambiente, han venido creando una serie de discusiones dentro del marco de crear políticas ambientales, mediante diferentes acuerdos y conferencia internacionales, entre ellas se puede mencionar, la conferencia de Río en 1992, la conferencia de Kioto en 1997, seguidamente de la conferencia de Buenos Aires en 1998 y la de la Haya en el año 2000, entre otras más, la cuales centraron sus discusiones en la preservación y protección del medio ambiente, teniendo en cuenta la globalización y el libre comercio que se veía venir para todas las naciones del planeta.

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente es evidente que, para que pueda existir una política fiscal encaminada a la tributación ambiental, se deben primero establecer políticas ambientales que como lo menciona González(2003), el desarrollo sostenible es el que satisface las necesidad de las generaciones futuras, como se puede apreciar, si bien es cierto se hace necesario el desarrollo económico, también se debe pensar en las generaciones futuras pues estas son las que se verán afectadas, en la evolución de las demandas sociales y las necesidades económicas de progreso y desarrollo de los países del mundo.

Fernández, Manso & Narciso (2011), describen dentro de los antecedentes de los tributos ambientales, aportes importantes de Arthur Cecil Pigou,

economista neoclásico quien a comienzos del siglo XX fue el primero en diferenciar entre los costos privados y los costos sociales que debe asumir la empresa, haciendo referencia específicamente al problema de la contaminación o de las externalidades del ambiente. Establecer un sistema tributario que esté acorde a las necesidades del medio ambiente, se hace necesario tener claro la visión de la política ambiental, la cual debe estar dentro de un marco fiscal que permita la regulación del tributo, en beneficio de la gestión ambiental.

En cuanto a poder establecer ese sistema tributario Salas (2007), expresa que se hace necesario el trabajo interinstitucional entre los diferentes organismos del estado que estén implicados en la protección del medio ambiente, debido que para que se cumplan los objetivos de estos instrumentos fiscales, estas instituciones juegan un papel importante en la dentro de la gestión del medio ambiente.

Es por ello que el éxito que han tenido los países que conforman la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), en cuanto a los impuestos ambientales, ha sido el establecimiento de un grupo de trabajo de expertos, conformado por representantes de los ministerios de hacienda, de finanzas y de medio ambiente, lo cual les ha permitido desarrollar la capacidad de trabajo conjunto y contar con una definición clara del objetivo principal de la reforma fiscal.

Debe existir un vínculo entre política ambiental, política fiscal y tributación ambiental, debe estar encaminada a reducir la degradación ambiental a un costo muy bajo para la sociedad (Toldini, 2002), se debe entonces entender que es necesario alinear los costos privados con los costos sociales, para que estos permitan evidenciar la utilidad de los instrumentos económicos que logren mejorar la calidad ambiental, evaluándolos de manera eficiente económicamente y efectivos en la gestión del medio ambiente.

La Unión Europea para la creación de los impuestos ambientales, se tomó como primera medida el fortalecimiento de las políticas ambientales de cada país perteneciente a esta organización; estas políticas fueron acordes a las necesidades de la sociedad y de la preservación del medio ambiente, la cual fue establecida mediante una política fiscal que tomo acciones que estaban encaminadas en la gestión del medio ambiente, buscando un desarrollo sostenible, partiendo entonces de una política ambiental que debe llevar a

que sus políticas fiscales estén encaminadas a la creación de impuestos verdes o de impuestos ambientales lo cual se dio dentro del tratado de Ámsterdam (1997).

Dentro de estos tratados elaborados por la Comunidad Económica Europea se establecieron unas políticas ambientales, encaminadas a cubrir aspectos específicos como lo son la contaminación del aire, la contaminación del agua, la erosión y la contaminación del suelo, la disminución de gases que afecten la capa de ozono y por último la pérdida de la diversidad biológica (Bonell, 2007).

Para López et, al. (2005), la introducción de instrumentos fiscales para la protección del medio ambiente se inició, con carácter general en la década de los noventa en los países Nórdicos, de esta forma el establecimiento paulatino de la tributación ambiental, y la creación de comisiones oficiales las cuales estaban encargadas del seguimiento de esta reforma tributaria, condujo a lo que se ha dado en llamar Reforma Fiscal Verde, la cual puede definirse como la incorporación al sistema fiscal de elementos medioambientales, eliminando o suprimiendo las estructuras tributarias incentivadoras de comportamientos negativos para el entorno natural.

Europa después del tratado de Kioto, replanteo su política ambiental y fiscal en busca de una tributación ambiental que permitiera la preservación de los recursos naturales, es por ello que dentro del tratado de la comunidad europea, en su artículo 174 establece que:

La conservación, la protección y la mejora del medio ambiente, así como la protección de la salud de las personas, además de la utilización razonable de los recursos naturales, y del fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

Para Bonell (2007), estos son los principios en los que debe fundamentarse para no atentar contra el medio ambiente, que se debe ir con cautela y acción preventiva, que permita la preservación que es el objetivo final de la formulación de una tributación ambiental, preservar de manera sustentable y sostenible el medio ambiente que nos brinda los recursos para el progreso de las naciones.

En la introducción fiscal para la protección del medio ambiente, después de establecer políticas ambientales, la comunidad europea, introdujo metodologías en la implementación de estos tributos ecológicos, como lo menciona López et. Al (2005: P:3), en donde la incorporación al sistema fiscal de disposiciones medioambientales a la modificación, de la no supresión de las estructuras tributarias que sean incentivadoras de comportamientos negativos para el entorno natural, figuras que deben estar formuladas como figuras impositivas, y que sean respetuosas con el medio ambiente, además que dentro de los aspectos a tener en cuenta fue la relación de los grandes impuestos en el caso de renta, IVA, y del impuesto sobre sociedades, en donde la implementación de una filosofía de protección del medio ambiente genero conciencia en la sociedad sobre el cuidado y manejo adecuado de los recursos naturales.

Dentro del XI encuentro en economía pública, celebrado en la ciudad de Barcelona en el año 2004, Duran & Gispert (2004), expresaron que la fiscalidad ambiental que se ha venido desempeñando en Europa, lo que concierne a España esta se ha desempeñado tomando un papel bastante cívico, dentro de políticas ambientales que permiten una inclusión de figuras tributarias, que tienen como prioridad la preservación y conservación del medio ambiente, Duran et, al (2004), establece que estos tributos se han clasificado en tres grupos diferentes los cuales están conformados en un orden de prioridad, en primer lugar se encuentra el agua, este tiene el mayor cargo imponible dentro de los impuestos ambientales, en segundo lugar se encuentra el impuesto a el uso de la energía, en donde se gravan las emisiones más contaminantes que se generen dentro de las actividades energéticas, y existe un tercer grupo de tributos que gravan el uso de algunos recursos naturales como materia prima en las industrias.

De esta forma la Unión Europea ha incorporado el medio ambiente como una de sus prioridades a partir de los años noventa, esto dado a que los efectos contaminantes de la producción, el uso y el consumo de energía así como la dependencia energética, se plantearon las regulaciones y los instrumentos de mercado como instrumentos que permitieron modificar las estructuras de consumo y producción, haciéndolas menos intensivas en energía, de esta forma la Unión Europea se ha visto mostrando muy partidaria, en la creación de otros instrumentos de protección medioambiental, del uso de impuestos como un mecanismo para la preservación de esta.

La tributación ambiental internacional, los impuestos y tasas ecológicas son instrumentos de política ambiental mediante los cuales se puede influir sobre los impactos ambientales, disminuyendo o mitigando determinados problemas, modificando situaciones y comportamientos perjudiciales para el medio ambiente. Aunque no siempre es posible cuantificar en dinero los daños, estos impuestos responden claramente a la idea de que “quien contamina, paga” (Salas, 2007).

Los principales instrumentos económicos que se usan para la protección y gestión ambiental son establecidos por los cargos, los impuestos ambientales, las tarifas por incumplimiento de la normatividad (Velázquez, 2002), la obligación del pago se ha determinado por la responsabilidad jurídica que se hace sobre el medio ambiente o sobre los daños ambientales causados a los sistemas de aguas de los cuales se benefician.

Para Buñuel (2005), un estudio referente a la fiscalidad como instrumento económico, el cual permite hacer una mejor gestión de medio ambiente, además de minimizar los costos en cuanto al alcance de los objetivos ambientales, aparte de ello la definición de tasa o tributo ambiental está dentro del marco del servicio o la utilización de esta, es por ello que cuando se oye hablar de tributos con fines ambientales a su vez se oye hablar de impuestos verdes, impuestos ecológicos, ecotasas y demás términos que se puedan utilizar para este tipo de impuestos.

De esta forma se pueden encontrar tanto con impuestos como con tasas, pero en este caso parece más apropiado referirse a tributos, ya que el tributo para el mismo Buñuel (2005), se puede clasificar de medio ambiental, o con una finalidad de satisfacer los ingresos medioambientales para su gestión en cuanto a la protección y preservación de este, pero dentro de los ingresos medioambientales, estos tributos deben generar un incentivo que redunde en la consecución del fin medioambiental perseguido.

Los tributos que se consideran realmente ambientales deben perseguir el comportamiento de los agentes económicos, para que de esta forma se puedan satisfacer los objetivos que traza la política ambiental reiterando que los tributos ambientales se pueden definir como impuestos o tasas. Es por ello que Buñuel (2005) expresa que los impuestos de pueden aplicar de manera tácita en la gestión del medio ambiente como lo menciona a continuación

haciendo cita en el congreso nacional del medio ambiente cumbre del desarrollo sostenible realizado en la ciudad de Madrid en el año 2005:

En el caso de los impuestos, y dada dicha caracterización, se suele considerar que son *impuestos incentivo o reguladores*, es decir, impuestos que, en lugar de tener una finalidad recaudatoria, persiguen modificar el comportamiento de los agentes económicos. No obstante, los *impuestos recaudatorios o fiscales* pueden generar también incentivos, por lo que la distinción entre ambos tipos de impuesto puede considerarse como algo caduco y sin gran interés en sí misma. Precisamente, el que los impuestos medioambientales puedan a la vez generar incentivos y elevadas recaudaciones se encuentra en la base de las propuestas en favor de la llamada *reforma fiscal ecológica*, que algunos tienden a rechazar simple y absurdamente porque no responde a la caduca distinción entre impuestos incentivo y recaudatorios.(Buñuel, 2005).

Estos instrumentos permiten que además de la gestión ambiental, el recaudo de los recursos económicos deben garantizar el desarrollo de la salud pública, la educación, las vías, la infraestructura la contaminación hídrica etc. (Castro, 2001), estas políticas de gobierno deben ir encaminadas a resolver todos estos factores, que buscan en la implementación de este tipo de tasas, buscando soluciones adecuadas y efectivas a un menor costo posible, que está determinada por la aplicación de estos instrumentos económicos, que el mismo estado ha creado.

De esta forma la política ambiental europea después de la creación y aplicación de varios tratados dio un giro significativo, el cual permitió formular una política fiscal ambiental con la creación de impuestos ambientales, en donde para Cortes (2006), estos impuestos se refieren a los instrumentos impositivos destinados a mejorar el medio ambiente a través de la influencia de las decisiones económicas de los seres humanos.

En Europa las políticas ambientales, estaban enmarcadas en estrategias que deben guiar una el cuidado ecológico de los recursos naturales, además de cómo enfrentar los problemas ambientales por medio de instrumentos que permitan una exigencia de responsabilidad ambiental, y de las medidas fiscales que logren los objetivos ambientales de preservación y sostenibilidad, además de ello en la creación de mecanismos que permitieron la evolución de

la política ambiental, fiscal y la tributación ambiental, enmarcados dentro del control y el cumplimiento de logros alcanzados.

De igual modo la creación de políticas ambientales en Europa fue desembocando en la formulación de políticas fiscales que condujeron a la creación de impuestos ambientales, los cuales permitieron crear conciencia a la sociedad del daño que causado al medio ambiente, de igual forma para Musgrave (1991), la política fiscal tiene roles que permiten una distribución de los recursos, además de la asignación de los mismos y la estabilización de estos, pero dentro de la política fiscal europea se agregan dos aspectos que son importantes para la gestión del medio ambiente, como lo es la penalización por los agentes contaminadores, los cuales establecen una motivación para que el sector privado no contamine y que de alguna forma ayudan a la política ambiental, el objetivo de esta política no genero ingresos para el fisco, puesto que este no se centra en el financiamiento, si no en la medida de cómo estos impuestos que la comunidad Europea creo para la preservación del medio ambiente, permiten ciertas medidas de como la fiscalidad ambiental genero conciencia en la sociedad europea de preservar, proteger y conservar los recursos naturales.

Europa planteo su política fiscal ambiental, desde la formulación de políticas ambientales que deben estar acordes a las necesidades de un mundo globalizado que se encuentra en constante cambio, de esta forma Muñoz (2010), expresa lo siguiente:

Los instrumentos jurídicos económicos más comunes, con la finalidad de proteger el medio ambiente son:

1. Principio “El que contamina paga”: Propuesta de Pigou, implementado en 1974 por la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico), aspecto económico que se juridifica integrándose a diferentes Constituciones y leyes de varios países, lo cual, será tratado en el capítulo jurídico de texto (vinculado con el derecho civil ambiental, penal ambiental y Constitucional Ambiental).

Basados en lo anterior la unión europea priorizo en integrar la problemática ambiental con las políticas comunitarias, alrededor de un sistema de protección ambiental, basado en una legislación vigente, en donde las

empresas que incumplan la normativa ambiental sean conocidos por el consumidor del comportamiento que han tenido con el medio ambiente.

Dentro de los países que conforman la Unión Europea Holanda ha sido pionera en la formulación de estos impuestos ambientales, como por ejemplo el sometimiento a la tributación del consumo de energía, en la generación de residuos sólidos, como también en la captación de aguas subterráneas y la utilización del Uranio, de igual forma creo incentivos al uso del transporte público, para regular el transporte personal y favoreciendo los vehículos particulares que sean eficientes en el consumo de energía.

De manera general los impuestos ambientales que en materia de tributación ha desarrollado Europa, han venido siendo aplicados en diferentes áreas como la contaminación de la atmosfera, en la compra de automóviles teniendo en cuenta la eficiencia del consumo de energía y de la emisión de gases que puedan contaminar el aire, sobre los insumos agrícolas centrado en aquellos que haga uso de pesticidas que crean gases de efecto invernadero y sobre el agua, tomando como referente las aguas residuales y las aguas de extracción subterránea, de esta forma Europa ha formulado sus políticas ambientales, para que den piso a la política fiscal en la creación de tributos o de impuestos ambientales que permitan de alguna forma la preservación y conservación del medio ambiente, en la consecución de recursos que faciliten la gestión de control, a estos recursos naturales para que no se extingan pensando en generaciones futuras.

Como antecedentes se encuentra también que los instrumentos económicos, establecidos dentro del término de tasas o incentivos económicos, que son utilizados en Europa y Estados Unidos para el control de la contaminación hídrica, y que de forma muy incremental han empezado a ser utilizadas en países de desarrollo y en transición apoyados por organismos multilaterales como el Banco Mundial (Kathuria, 2006) la efectividad de normatividad ambiental en estos países en términos generales es pobre debido a las restricciones de tipo institucional, político, presupuestal, entre otros. Sin embargo, hay evidencia empírica creciente del éxito de la aplicación de instrumentos económicos en países en desarrollo y en transición (Kathuria 2006, Blackman 2005, Dsgupta Et Al 1996).

Podemos decir que los instrumentos económicos se han utilizado para el control de la contaminación, y además de ello también podrían ser efectivos

en cuanto al manejo y el uso racional de los recursos naturales y el control de la contaminación, los estudios realizados en algunos países de Latinoamérica han permitido examinar el uso y aplicación de instrumentos económicos para la gestión del medio ambiente como se reseña en el siguiente cuadro:

Cuadro N. 1. Estudios de casos nacionales en la aplicación de los instrumentos económicos para la gestión del medio ambiente.

PAIS	ESTUDIO EN CASOS NACIONALES E INSTRUMENTOS EXAMINADOS
BRASIL	<ul style="list-style-type: none"> • Compensación financiera por explotación de petróleo. • Pagos por derecho de uso de agua. • Tarifa de efluentes industriales. • Impuesto de Circulación de Mercaderías y Servicios y sus criterios ambientales de transferencia a municipios. • Reconocimiento y premios por mejoras en el desempeño ambiental de la industria.
BARBADOS Y JAMAICA	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de depósito-reembolso para botellas de consumo masivo. • Tarifa ambiental sobre bienes durables importados. • Exoneración fiscal para calentadores de aguas solares. • Cargos a usuarios por volumen de agua extraída. • Incentivos fiscales para construcción de tanques almacenadores de agua lluvia y equipo importado para ahorrar agua en hoteles.
PAIS	ESTUDIO EN CASOS NACIONALES E INSTRUMENTOS EXAMINADOS.
CHILE	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de compensaciones por emisiones de partículas en la región Metropolitana. • Tarifación diferenciada de residuos sólidos domiciliarios. • Cuotas individuales transferibles de pesca. • Ecoetiquetado para el ozono y agricultura orgánica.
COLOMBIA	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa retributiva por contaminación hídrica aplicada a nivel de cuencas por las Corporaciones Autónomas.
GUATEMALA	<ul style="list-style-type: none"> • Guatemala permiso de uso de agua. • Esquemas de certificación agricultura organiza y de consumo. • Incentivos a la reforestación. • Financiamiento de proyectos de producción limpia a tasas preferenciales. • Tarifas de cobro únicas por servicios municipales de agua, energía. • Omató y recolección de desecho sólidos.
MEXICO	<ul style="list-style-type: none"> • México arancel cero depreciación acelerada para equipos de control y prevención de contaminación. • Sobre precio a gasolina. • Derecho por uso o aprovechamiento de bienes públicos:

	flora, fauna, caza deportiva. <ul style="list-style-type: none"> • Derechos de descarga de aguas residuales industriales. • Sistemas de depósito reembolso para baterías, neumáticos y lubricantes usados.
VENEZUELA	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de depósito-desembolso para botellas de consumo masivo. • Exoneración de impuestos corporativos por inversiones de control y prevención de contaminación. • Impuesto a la deforestación.

Fuente: Citado de PNUMA 2003, instrumentos Económicos y Política Fiscal. Resumen de XIV reunión del foro de Ministros del Medio Ambiente de America Latina y el Caribe.

Dentro de nuestro país, los instrumentos económicos más empleados en cuanto a la gestión ambiental, es el cobro mediante tasas retributivas que se denominan cobros por contaminación ambiental, además de ello existen los cobros compensatorios los cuales garantizan la renovación de los recursos naturales renovables.

En este sentido es claro como en Latino América la tributación ambiental se ha enmarcado dentro de las políticas ambientales propuestas por los gobiernos de turno, estableciendo políticas fiscales encaminadas a la protección del medio ambiente, de esta forma se observa que en países como Argentina, Perú, Costa Rica, México, Venezuela, la aplicación de impuestos ambientales, para Oliva et, al. (2011), estos impuestos son aceptados por la economía ecológica, si bien con más reservas acerca de sus bondades, pero para que un impuesto tenga el carácter de ecológico, éste debe guardar una relación estrecha entre lo que se busca corregir y la base imponible; su objetivo no debe ser recaudar sino incentivar cambios de comportamiento, es por ello que el impuesto ecológico cae dentro de la clase de impuestos reguladores, puesto que dentro de estos no se puede hacer una valoración monetaria exacta sobre el impacto ambiental que pueda tener una actividad, que atente contra el medio ambiente.

Para Rodríguez et, al (2002) abordar la temática ambiental en Latinoamérica y el Caribe primero se debe reconocer la diversidad de condiciones y problemas posee la región, además de los países que la componen tienen territorios, poblaciones, economías y ecosistemas de una gran diversidad, lo cual hace que los retos ambientales adquieran tonalidades y dimensiones diferentes entre los distintos países, además del deterioro ambiental de la región, teniendo en cuenta que para un grupo de países en particular, la

biodiversidad, la deforestación, pérdida de suelos y desertificación; el deterioro de las costas y el medio marino; los recursos hidrológicos y la contaminación de agua por fuentes industriales, agrícolas y domiciliarias; la creciente generación e inadecuada disposición de residuos sólidos; el deterioro en la calidad del aire en las grandes ciudades; y los desastres naturales y la vulnerabilidad ambiental de la población.

La problemática ambiental de los países está influida por condiciones de desarrollo económico y social, (Rodríguez et, al 2002) de esta forma este es el conjunto de aspectos a ser considerados dentro de las actividades de gestión ambiental y que deben ser objeto de estudio, en cuanto a la estructura de los instrumentos económicos creados para la gestión ambiental.

La gestión ambiental ha avanzado notablemente en América Latina y el Caribe en la última década, particularmente después de haberse celebrado la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rodríguez; Espinoza 2002), de esta forma se puede observar como se ha tomado conciencia pública sobre los problemas ambientales y se cuenta con una mejor comprensión de las complejas relaciones existentes entre medio ambiente y desarrollo, hecho que se refleja en la ampliación de la agenda ambiental que paulatinamente ha ido permeando hacia los diversos sectores de la actividad económica, social y política de los países de América Latina.

Es por ello que a la fecha casi todas las naciones disponen de una amplia legislación sobre el medio ambiente, en donde se han establecido derechos y obligaciones y se ha definido la función del Estado y de los organismos públicos responsables en materia ambiental. De igual manera, se han realizado progresos en la formulación y aplicación de las políticas ambientales, tanto a nivel nacional, como local, en el desarrollo de diversos planes e instrumentos para la protección ambiental.

En América Latina el creciente reto de diseñar instrumentos económicos que deben permitir hacer una gestión ambiental efectiva desde todo punto de vista, para lograr de esta forma el cumplimiento de las metas trazadas por los países latinoamericanos, en donde se ha impuesto la necesidad de mejorar la calidad ambiental en un menor costo posible, respondiendo adecuadamente a los procesos de deterioro de la calidad del ambiente de la región, y es por ello que las autoridades ambientales se ven limitadas en fortalecer su capacidad

presupuestal y deben explorar funciones de autofinanciamiento para así avanzar en la gestión ambiental (Acuatella, 2005).

En los países en vía de desarrollo el costo de oportunidad del capital es más alto y estos instrumentos económicos dentro de la gestión ambiental han permitido, que esta sea un poco más eficiente, buscando el logro de las metas que se han trazado, en donde se impone la necesidad de lograr objetivos de mejora en la calidad del ambiente buscando un menos costo posible. (Aqcualtella 2005).

El uso de instrumentos económicos con fines ambientales que para Buñuel (2002) hacen referencia dentro de lo propuesto por los economistas como la solución más eficiente para abordar los problemas de gestión ambiental, dentro de estos se destacan los tributos ambientales, que en particular, como instrumentos fiscales han sido ampliamente utilizados por algunos países, que incluso han emprendido las que se han denominado como reformas fiscales ecológicas o verdes.

Retomando a Buñuel (2002) la principal ventaja de los tributos ambientales es su efectividad en términos de costos; ya que permiten alcanzar cualquier objetivo de emisión al mínimo costo posible, al reducir la contaminación entre todas las fuentes de emisión, estos tributos ambientales deben llevar a la practica un principio que ya anteriormente hemos mencionado, “quien contamina paga”, y proporcionar mayores incentivos a la innovación tecnológica que los enfoques meramente normativos.

A mediados de la década de los 80 la imposición ambiental ha sido uno de los instrumentos utilizados en la definición de la política ambiental de los países modernos, pues ha buscado identificar de qué forma se puede mejorar la gestión ambiental, para Rodríguez(2008:98), los instrumentos económicos creados, para financiar una buena gestión ambiental en el caso de los tributos ambientales, buscan de alguna forma de superar fundamentalmente dos problemas: la mitigación del daño ocasionado al medio ambiente y la reducción costos para la empresas, las cuales no hacen lo pertinente en la gestión del medio ambiente, se vería la incorporación de estas nuevas figuras impositivas se ha implementado a través de los modelos denominados Reforma Fiscal Verde (Rodríguez,2008:98).

De esta forma para Barde (1991), la utilización de un sistema de cargos por contaminación representa al menos tres ventajas: un menor costo global de lucha contra la contaminación, que se establece como ventaja económica, la incitación efectiva y permanente a la reducción de vertimientos la que podríamos llamar ventaja ambiental, y en último una fuente de recursos más económicamente eficiente que el presupuesto nacional lo que determina una ventaja financiera, pues de esta forma los instrumentos económicos creados para el control de la contaminación debe ser evaluados, teniendo en cuenta criterios tales como la eficiencia económica y la efectividad en protección del medio ambiente relacionado directamente con la gestión que este puede hacer.

Dentro de la política fiscal la utilización del impuesto con fines de ordenamiento (Palos, 2011), se puede decir que el objetivo general no debe ser distintamente a lo que estrictamente recaudatorio, puesto que estos son tan antiguos como el impuesto mismo, pero en el caso de la concepción de impuestos ambientales los cuales se crearon con fines extra fiscales, en donde el pago de los mismos se determina como incentivo o desincentivo de tributos no fiscales o extra fiscales como lo son los impuestos ambientales. De alguna forma podría decirse que los impuestos ambientales como tal no existen, teniendo en cuenta que lo que se determina como tributos ambientales, están enmarcados dentro de una política ambiental creada en el marco legislativo del país, puesto que se designan un conjunto de obligaciones coactivas que pretenden agruparse con la finalidad recaudatoria o fiscal.

TRIBUTACION AMBIENTAL EN COLOMBIA.

En el análisis del marco legal de la tributación ambiental en Colombia y el efecto en la gestión del medio ambiente, el control de la contaminación en Colombia se encuentra enmarcado desde la constitución nacional, la cual le concede al estado la posibilidad de financiarse con rentas de carácter tributario y con otras que no lo son. De esta forma lo que concierne a las rentas de carácter tributario las cuales el estado puede como lo son las regalías, los impuestos, las tasas y las contribuciones, en este caso las tasas las cuales son aquellas que se pagan por el uso de un servicio, en lo que concierne a las tasas ambientales se originan en la utilización de un bien público cuya protección, conservación, preservación están a cargo del estado.

De esta forma la constitución le da las herramientas jurídicas para que este pueda administrar la utilización de ese servicio, pues como lo determina el artículo 2 de la Constitución “son fines esenciales del estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución”, es por ello que se hace necesario la creación de políticas ambientales y políticas fiscales que tengan impacto dentro de la gestión ambiental, tal y como lo señala el artículo 8 de la carta política en donde establece que “ es obligación del estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación”, partiendo de este precepto un sistema tributario ambiental debe partir de las políticas ambientales que debe formular el estado, encaminado en realizar una buena gestión del medio ambiente.

En cuanto a las empresas que pertenecen al sector privado el estado está en la obligación de garantizar sus derechos adquiridos, pero de igual forma el estado debe garantizar la protección de los bienes y recursos naturales del estado puesto que “la propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica” (artículo 58 de la constitución política), de esta forma la empresa privada debe también cuidar y preservar el medio ambiente, teniendo en cuenta que el interés público primara siempre sobre el particular.

El estado Colombiano por mandato constitucional, está en la obligación de garantizar un ambiente sano a sus habitantes consagrado en el artículo 79 de la carta política, de esta forma el mismo artículo reza “Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”, de esta forma su conservación constituye un costo que debe ser pagado por quienes utilizan los recursos naturales en forma nociva para la sociedad o se ven beneficiados de su uso. De igual forma el artículo 80 de la constitución le asigna otra herramienta para que según lo determine este artículo “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”, todo esto argumenta por qué se hace necesario que las políticas fiscales y las políticas ambientales estén en función de la gestión del medio ambiente, una gestión que necesita de la asignación de recursos económicos los cuales deberían o son dados por quienes utilizan o se

benefician de la utilización de los recursos naturales, en donde en algunos casos, este tipo de pagos no se hace pues el control que debe ejercer el estado no es tan eficiente.

El control de la contaminación en Colombia se remonta al año 1973 cuando el Congreso de la República, se da cuenta de los alarmantes efectos de la contaminación en todos los niveles, y aprovechamiento indiscriminado de los recursos naturales no renovables, un año después, surge el primer Código de los Recursos Naturales de Colombia (Ley 2811 de 1974) convirtiéndose en la base jurídica para la administración ambiental en el país (CEPAL (Comisión Económica para América Latina), 2001), a partir de éste momento se desarrolló un completo marco normativo con una serie de decretos especiales para agua, suelo, flora, minería, aire y otros.

En Colombia el uso de instrumentos en la gestión ambiental utilizados actualmente para el control de la contaminación del aire, del agua, del suelo por residuos sólidos y ruido, permite que se incluyan tarifas e impuestos por uso de los recursos naturales, y cargos sobre contaminación vertida al agua o al aire, estos instrumentos han permitido una disminución de la cantidad de contaminantes que son vertidos a las fuentes hídricas de las cuales se abastecen ciudades industrias etc., disminuyendo así la cantidad de contaminación e informando sobre el desempeño ambiental de la empresas reguladoras sus productos (Beltrán, 2011).

Las tasas ambientales son recaudadas por las Corporaciones Autónomas Regionales y por las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos, (según disponen los artículos 31 y 67 de la Ley 99 de 1993). Se clasifican en retributivas, compensatorias y por uso (artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993); siendo las primeras aquellas que se pagan por arrojar agentes contaminantes a los bienes susceptibles de ser contaminados (según dispone el art 4 de la ley 23 de 1973); las segundas aquellas que están destinadas a la preservación de los recursos naturales y las terceras que se pagan por usar y aprovechar económicamente el uso de los recursos naturales.

Los mecanismos establecidos por el ordenamiento legal Colombiano para financiar la gestión del medio ambiente se encuentran las tasas ambientales, la cuales pueden definirse a groso modo, como una especie de tributos del nivel nacional, que de manera excepcional cuentan con una destinación

específica, apartándose del mandato Constitucional que prohíbe la creación de impuestos del orden nacional con destinación específica.

Dentro del sistema de tasas retributivas en Colombia el cual fue desarrollado por el Ministerio del medio Ambiente, con el fin de controlar la contaminación de las aguas, de una forma más eficiente y efectiva, instrumento que fue diseñado para cumplir dos funciones, la primera que consiste en la generación de recursos económicos y en segundo lugar generar un incentivo en el comportamiento de los contaminadores, para de esta forma reducir el costo de la contaminación (CEPAL, 2002).

La legislación colombiana, la cual determino que el objetivo de la tasa es permitir que el contaminador seleccione alguna de las opciones, con el fin de minimizar los costos en la búsqueda del cumplimiento de una meta que conlleve a una calidad ambiental, para Cruz(2001), esta sería una fuente efectiva de financiamiento por parte de la autoridades ambientales, para que los programas de gestión ambiental sean más efectivos en cuanto a las medidas de comando y control, y que permitan reducir los costos en la implementación de este tipo de planes, y a su vez concienticen a la sociedad del daño ambiental que se está causando.

En Colombia el modelo de Globalización junto a los acuerdos comerciales desarrollados el siglo pasado, y las demás reforma institucionales que fueron introducidas por la constitución del 1991 y por la ley 99 de 1993, la cual regula y crea las Corporaciones Autónomas Regionales Sánchez(2002), plantea la discusión sobre si con base a las normas que se han venido generando en procura de la protección de medio ambiente, están obligando a reducir los niveles de contaminación, lo que de alguna forma favorece al medio ambiente y a los recursos naturales.

Es posible que bajo el nuevo modelo que se ha venido implementando los sectores exportadores deban reducir sus niveles de contaminación si quieren competir con el mercado internacional, todo esto dentro del marco de la globalización en la que se encuentra inmersa el país, puesto que el reordenamiento institucional y el ajuste legal, que estableció la constitución de 1991 y la ley 99 de 1993 existen más control e instrumentos que deben llevar a la disminución de la contaminación y realizar una mejor gestión del medio ambiente con el recaudo generado por los tributos ambientales.

De esta forma Colombia a diferencia de otros países del mundo e inclusive Latino América, se puede de alguna forma decir que no tiene impuestos ambientales definidos, solo se ha permitido crear bajo la figura de instrumentos económicos, los tributos ambientales, que dicho de otra forma son tasas que se pagan por la utilización de los recursos naturales, sin medir de alguna forma el impacto ambiental dentro del marco del deterioro, y el costo de este en cuanto a la gestión ambiental establecida por la ley, como derecho constitucional, a vivir en un medio ambiente sano.

Para Sánchez (2002) el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente en Colombia, se han caracterizado por la evolución de la legislación ambiental, la cual se ha visto influenciada por la política internacional, que en materia de protección de medio ambiente la experiencia es abundante, en el momento de la expedición del código de recurso naturales en el año de 1974, los recursos naturales se manejaron de una forma muy puntual, con el criterio patrimonial y más aun de explotación sin medir las consecuencias a futuro de esa explotación.

La conservación se ha dejado a un lado, y el manejo se ha hecho a través de las creación de organismos que hacen control y gestión del medio ambiente, estos organismos creados por la ley 99 de 1993, son en su mayoría financiados por el cobro de los tributos ambientales, además la ley 99 estableció la creación del Sistema Nacional Ambiental SINA, estos organismos son los encargados de modificar la expedición de licencias ambientales, la reglamentación en tasas retributivas, tasas por el uso del agua, y la destinación de los recursos para la gestión ambiental y las sanciones por infracción de las normas ambientales.

La ley 99 de 1993, organiza funciones e instituciones para la gestión ambiental, la cual indica la estructura política, institucional, normativa, administrativa y financiera que reglamenta esta ley, y que desde el ámbito nacional, constituye al Ministerio del Medio Ambiente, como el órgano rector de las políticas y regulaciones, desde el orden regional, define o estructura competencia a algunas corporaciones regionales y crea otras nuevas de carácter de autoridades ambientales, y que están representadas como Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo Sostenible.

Diez años después de la creación de la ley 99 de 1993, en lo que refiere a los tributos ambientales, se encuentra en cobro de tasas por uso del agua, del

suelo y del aire, además de las tasas retributivas por uso del recurso hídrico, durante todo este tiempo se han proferido algunos decretos y leyes que han modificado aspectos muy puntuales de la ley 99 referente al cobro de estos tributos ambientales, los cuales son recaudados por las corporaciones autónomas, en cuanto a estas modificaciones solo lo que concierne al uso o pago de la tasa retributiva es de mayor reglamentación, entre ellos se puede mencionar el decreto 3100 de 2003, decreto 155 de 2004, el decreto 3440 de ese mismo año, y ahora ultimo el decreto 2667 del 21 de diciembre de 2012, "Por el cual se reglamenta la tasa retributiva por la utilización directa e indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales, y se toman otras determinaciones".

De esta forma vemos como la mayor parte de normatividad esta concentrada en el uso del recurso hídrico, dejando a un lado lo que concierne a los demás recursos naturales, solo mediante leyes que de alguna forma fueron creadas para controlar la explotación de estos recursos mas no como instrumentos económicos de recaudo para la gestión del medio ambiente, como los son las ya mencionadas tasas o tributos ambientales.

Es por ello que los impuestos por lo general se aplican en la capacidad que tiene el contribuyente, así como lo expresa Seroa (2007: 36), en la aplicación de una política ambiental, en donde se debe relacionar el nivel de degradación o el impacto, como las emisiones de todos los agentes contaminantes en el uso de los recursos naturales, con el fin de determinar el monto de recaudo por uso del recurso ambiental o en este caso del recurso hídrico.

Vemos como un instrumento económico puede ser aplicado con fines ambientales, puesto que tiene un propósito, y es el de incentivar cambios en la degradación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, teniendo en cuenta que el pago por la utilización de este recurso pueda llegar a constituirse en una contraprestación, en donde el costo beneficio incluya elementos positivos, que determinen el alcance de los objetivos de una cultura social, que en ultimas beneficia a la población, ya que ayuda a controlar la contaminación del aire, del agua, del suelo, de residuos y del ruido.

Según la CEPAL (1997), estos instrumentos también pueden brindar a los agentes económicos, la posibilidad de minimizar todos los costos que estén

relacionados con el cumplimiento de las normas, y además la reducción de los gastos que asume el estado, en cuanto a los beneficios relacionados con las acciones y las decisiones tomando alternativas que deben tomar los entes territoriales o las misma autoridades ambientales, podemos decir que los instrumento económicos son todos aquellos que inciden en los costos y beneficios imputables a cursos de acción alternativos por los que se puede optar los agentes; pueden variar por ejemplo, la rentabilidad en los procesos o tecnologías alternativas o el precio relativo de un producto y, consecuentemente, las decisiones de productores y consumidores

Para Correa, Vallejo, Restrepo & Chancy (2007: 25), la tasa retributiva determina que los individuos o las empresas que contaminan deben asumir los costos de eliminar o reducir el impacto por estos vertimientos, y de esta forma, quien contamina debe transformar en un claro incentivo, hasta el punto en cual el costo de reducción de la contaminación es igual o debe ser igual al de la tasa retributiva fijada, dentro de los programas de monitoreo

En este sentido las autoridades ambientales de acuerdo a la ley fijan una base imponible de una tasa impositiva, en el control de las emisiones o de las descargas contaminantes, las cuales determinan la responsabilidad de cada uno de los contribuyentes, dicha implementación como instrumento económico debe tener el firme propósito de lo meramente ambiental, decir que surge la necesidad de implementar dichos instrumentos económicos, donde la gestión ambiental, responda de manera eficiente, y que no solo se oriente al recaudo de los recursos, sino que además permita aliviar las situaciones de contaminación o el impacto ambiental y logre generar conciencia entre la sociedad.

Dentro de la legislación que se ha establecido para el cobro de estas tasas, existe el criterio del que contamina paga, teniendo en cuenta que esta recaudación es a partir de lo que la sociedad considera o puede considerar como males ambientales, y en contra posición se debe recaudar para reponer esos daños que se le ha hecho al medio ambiente, este impuesto está definido en cuanto al efecto negativo en el medio ambiente, con la finalidad de reducir la degradación ambiental.

Lo que se ha pretendido con la imposición de estas tasas ambientales o tasas retributivas, es encontrar un equilibrio entre el desarrollo y naturaleza que permite progresar a la sociedad, y al mismo tiempo, dar un mejor manejo al

entorno, para que de esta forma se presente un desarrollo sostenible y sustentable tal como lo establece la constitución y la ley.

De igual forma se debe retomar el hecho de que el destino de los ingresos que son provenientes de los cargos y las tarifas de los impuestos ambientales, en este caso en el cobro de las tasas retributivas por descargas contaminantes en los afluentes hídricos, deben de alguna forma solucionar el problema ambiental que está ocasionando el recibir esta contaminación, es que se presenten planes y se creen políticas, que estén íntimamente ligadas a una gestión ambiental dirigida, a superar los desafíos que plantea el financiamiento de las autoridades ambientales, para superar este tipo de inconvenientes dentro del marco legal Colombiano.

Las estrategias que se han de implementar o que se han venido implementando por parte de los gobiernos de turno, en cuanto al tema de la gestión ambiental, ha requerido de consolidar estrategias que permiten comprometer a las instancias en unos procesos de planificación ambiental, donde se determinan los conflictos y las competencias en lo que se refiere a las relaciones entre las instituciones, y que permite generar alternativas acerca de las diferentes fuentes de recursos y el modo de acceder a ellos, y de esta forma se pueda realizar un acompañamiento, seguimiento y una evaluación acerca de la eficiencia económica y la efectividad ambiental en el uso o cobro de estas tasas por parte de las diferentes autoridades ambientales, creadas por la ley 99 de 1993, las cuales la misma ley las define así en el título VI sobre las corporaciones autónomas regionales:

Artículo 23. Naturaleza jurídica: Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

De igual forma el artículo 30 de la misma ley establece el objeto de estos entes del estado:

Artículo 30. Objeto: Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

Y en cuanto a sus funciones el artículo 31 reza:

Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

1) Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción.

13) Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasa, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

De acuerdo a lo anterior la administración de los instrumentos económicos que fueron creados para financiar la gestión del medio ambiente en Colombia, en cuanto a los tributos ambientales y de las tasas retributivas, la misma ley autoriza a las corporaciones autónomas y regionales para que regulen dichos instrumentos, con el único fin de impulsar la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, enmarcados en una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza, y en términos de ley definir las políticas y regulaciones, que se deben tomar para la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, y así de esta forma asegurar que sea sostenible y sustentable.

En nuestro país, los instrumentos económicos más empleados en lo que tiene que ver con gestión ambiental, está basado en el cobro mediante tasas retributivas que se denominan cobros por contaminación ambiental, además de ello existen los cobros compensatorios los cuales garantizan la renovación de los recursos naturales renovables.

Los mecanismos, por el cual la ley partiendo desde la constitución política de Colombia, le dio las herramientas a las entidades territoriales que están fundamentadas, mediante autonomía política, fiscal, administrativa, y que dentro de los límites que señala la ley, establece el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y que debe velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente. Por esta razón los instrumentos económicos utilizados para el control de la contaminación, y además de ello también podrían ser efectivos en cuanto al manejo y el uso racional de los recursos naturales y el control de la contaminación.

De esta forma la ley le asigna de manera clara y contundente el fin para el cual fueron creados estos entes públicos, encargados de velar por los recursos naturales y el medio ambiente, además de recaudar por medio de los instrumentos económicos creados por el estado en el caso de los tributos ambientales y de las tasas retributivas, con el único fin de realizar una gestión ambiental efectiva mediante un recaudo eficaz.

TRIBUTACION AMBIENTAL EN LA GESTION DEL MEDIO AMBIENTE.

En cuanto a la evaluación del impacto de la política ambiental y fiscal en la gestión del medio ambiente en Colombia; esta gestión que conlleva dentro de sus actividades de administración, el recaudo y la destinación de recursos económicos que financian el manejo de los recursos naturales a nivel de protección, preservación, conservación, recuperación y promoción.

El tema ambiental ha llegado a ocupar un lugar importante en el contexto internacional, dado los graves daños producto del uso insostenible de los recursos naturales, que han vulnerado el acceso a los bienes y servicios del ecosistema para las próximas generaciones. Dentro de los instrumentos creados para la gestión ambiental según lo menciona Rodríguez et, al (2002) se definen estos de la siguiente manera:

Los instrumentos de gestión utilizados en los países de la región tienen diversos orígenes y naturaleza. Algunos de ellos se utilizan desde tiempo atrás y han sido actualizados en los últimos años (ej. regulación directa, educación). Otros, en cambio, son de más reciente promoción, como es el caso de los instrumentos económicos. Los instrumentos se clasifican en cuatro grandes categorías:

1. Los instrumentos de regulación directa, denominados de comando y control, basados en la promulgación de normas y en la ecuación coerción sanción; es decir, se trata de la forma tradicional de hacer cumplir la ley llevada al campo de la conducta ambiental.
2. Los instrumentos administrativos consistentes en el otorgamiento de licencias permisos y demás modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales previstos en las diferentes legislaciones. La licencia ambiental ha sido el instrumento predominante dentro de esta categoría.
3. Los instrumentos económicos que están dirigidos a hacer que las fuerzas del mercado sean las principales propiciadoras del cumplimiento de las metas ambientales de la sociedad.
4. La educación, la investigación, la asistencia técnica y la información ambiental conforman la cuarta categoría.

Estos instrumentos en su mayoría dejan abierta las opciones de cómo hacer la regulación, puesto que son utilizados de forma directa en cuanto al uso de sanciones como una de las formas para hacerlas cumplir, pero la presencia de la sanción no implica de ninguna manera la exclusión de otros instrumentos para cumplir con la norma específica, es por ejemplo que la violación de las normas sobre protección de un bosque natural privado puede conllevar una sanción penal o económica a su propietario; pero a su vez, ese mismo

propietario puede estar protegiendo ese bosque en virtud de incentivos económicos que le son otorgados en el contexto de un programa basado en el pago de los servicios ambientales, programa que se aplica en el país.

En Colombia un impuesto ambiental es un instrumento capaz de internalizar los costos sociales en las actividades productivas, el cual conduce a que por el uso del medio ambiente se pague un precio, en donde el estado debe determinar la tasa del impuesto de emisiones, y permitir al ente contaminador la libertad de tomar decisiones para reducir estos costos (Rodríguez, 2008).

Para Angulo (2007), los impuestos por lo general, son aplicados en función de la capacidad contributiva del agente económico, por lo que la aplicación de estos dentro de un marco de política ambiental, se convierte en algo complejo; ya que se relaciona con el nivel de degradación o impacto, como emisiones de agentes contaminantes o el uso final de recursos naturales.

Es por ello que en el país, dentro de los instrumentos económicos en materia de gestión ambiental se ha implementado el uso de las tasas, las que corresponden a tributos instituidos como contrapartida por la utilización, efectiva o potencial, de servicios públicos específicos y divisibles, prestados o puestos a disposición del contribuyente por el Estado, con el propósito de incentivar cambios en el comportamiento de los usuarios de los recursos ambientales(Angulo; 2007;P:78), es por ello que el uso de este tipo de instrumento podría resultar inadecuado, ya que estos no identifican la fuente generadora de la eventual degradación o impacto ambiental.

La tributación ambiental está basada en el sistema de precios es por ello que al respecto Jim Prust (200;P:85), considera:

El fundamento para el uso de instrumentos fiscales con fines ambientales es que resulta mejor trabajar con el sistema de precios que contra él. Este principio es aplicable en todos los países, con independencia de su grado de desarrollo. En ausencia de mecanismos de compensación, es probable que las externalidades ambientales al igual que otras lleven a un mal funcionamiento de mercados, es decir, a situaciones en las que los precios generados por la acción de las fuerzas del mercado no indiquen a los agentes económicos los verdaderos costos y beneficios de sus actividades.

Vemos como la creciente aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental, y dentro de ellas las propuestas de las reformas fiscales que llevan consigo componentes ambientales, determinan que estos han tenido una creciente importancia en el ámbito internacional y que han formado parte de los planes de reforma fiscal de manera significativa en los demás países de América Latina.

Para Angulo (2007), los instrumentos económicos ambientales basados en precios no son un mecanismo de amplia aplicación en los países; por lo que se puede analizar, que las principales características de estos de acuerdo con su naturaleza, deben ser un tanto más eficientes desde el punto de vista de la reducción de la contaminación que del recaudo mismo, debido a que cuanto mayores sean las posibilidades tecnológicas existentes para hacer frente a los problemas de reducir la contaminación es mejor para las instituciones pues sus costos se reducen en los programas de comando y control de las corporaciones autónomas de este tipo.

Es por ello que los impuestos ambientales son fuente de ingresos fiscales y tienen como finalidad gravar actividades no beneficiosas, pero sin crear distorsiones en el sistema de precios, junto con el diseño de políticas de protección del medio ambiente, no se puede considerar la existencia de un instrumento que sea superior y que brinde las soluciones a la problemática que debe resolverse.

Pero de nuevo para Angulo (2007), las propuestas relacionadas con el incremento de los niveles de tributación generan oposición y resistencia, por lo que para el caso de los impuestos ambientales, las reacciones no serán distintas y se podría esperar una mayor oposición; por lo que expertos en el tema señalan que es mejor la prevención que la represión (Angulo; 2007:16). Debido a esto se debe precisar que un impuesto sobre la contaminación o sobre cualquier otro impacto ambiental, puede ser planteado desde distintos puntos de vista, sin que ello implique la imposibilidad de su aplicación.

Pero para Morín (2001), el que existan posibilidades de apoyo y aceptación por el público a la fijación de medidas impositivas ambientales, depende de la forma en cómo se eduque a la sociedad en materia de preservación del ambiente, y dependen en gran medida de las acciones a realizar y que estén encaminadas de manera eficiente y económica a la disminución o reducción

de una clase específica de contaminación reconocida por el colectivo como nociva; por lo tanto, el mejoramiento y conservación del medio ambiente son actividades de utilidad pública, en las que deberán participar conjuntamente el Estado y los particulares.

En cambio para Gómez (2005) los instrumentos basados en los aportes nacionales no tienen prácticamente posibilidades de tener un buen desempeño en épocas de crisis fiscal ya que ninguno de los instrumentos que se basaron en los esfuerzos fiscales del gobierno central tienen un comportamiento constante, sufren de altibajos y algunos prácticamente desaparecen, o su papel está bastante disminuido como es el caso del Fondo Nacional Ambiental.

Dentro de este aspecto los institutos de investigación del SINA vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, con régimen legal privado han hecho una gran labor de consecución de recursos para la investigación y es una actividad que pueden explotar de forma mucho más intensa.

En Colombia existe desde hace bastante tiempo la inquietud por saber la efectividad de todo el gasto ambiental, se sabe contabilizar el gasto, pero no relacionarlo con los avances en la mejoría del estado del medio ambiente, desde este punto que es muy importante, para que exista disponibilidad de aportar los recursos necesarios por parte del gobierno central, las regiones y sectores que transfieren.

A medida que los objetivos de las políticas ambientales se hacen más ambiciosos, resulta cada vez más necesario que los costos de alcanzar dichos objetivos sean más reducidos, es por ello, que el uso de instrumentos fiscales es objeto de gran interés y atención, como mecanismo para obtener objetivos ambientales de manera efectiva y eficiente y más aún como objeto de estudio.

De igual forma dentro del estudio a realizar, establecer que un tributo pueda calificarse de ambiental, debe generar un incentivo que redunde en la consecución del fin perseguido; puesto que no solo basta que sus ingresos se destinen a fines ambientales, puesto que la solución que estos tributos pueden dar a los problemas debe consistir en hacer que los incentivos económicos sean los correctos, de esta forma Buñuel (2002) complementa que dentro del costo se debe tener en cuenta el costo social producido por la contaminación al ambiente.

Es por ello que el precio de mercado mediante un impuesto unitario cuyo tipo impositivo coincide, idealmente, con el costo marginal de la contaminación Márquez (2002), explica que de esta forma podría conseguirse que la contaminación se situara en su nivel óptimo, en donde no tendría que usarse el tributo, pero debería prohibirse la actividad y establecerse una sanción por su incumplimiento.

Los recursos recaudados, principalmente por pagos de permisos de explotación del medio ambiente, son insuficientes para remediar la problemática ambiental del país, derivada de “la mala utilización” y el “aprovechamiento inadecuado” de los recursos naturales, a esto podemos sumarle la poca normatividad que en materia de tributación ambiental existe, la cual se deriva en el cobro de tributos ambientales representado por tasas.

De esta forma la evaluación del desempeño, implementación y operación de un sistema de cargos por aprovechamiento de los recursos naturales, y de los efectos en la aplicación de estos, como instrumentos económicos creados para la protección del ambiente y de la gestión del medio ambiente, en la preservación de los recursos naturales, deben estructuran un referente en términos de inversión, cumplimiento y logros específicos asociados al programa de Tributación ambiental en Colombia.

Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) son entes corporativos de carácter público, responsables de la gestión, protección, recaudo y administración de los recursos medioambientales, son de alguna forma las directas responsables, tanto del recaudo como de llevar a cabo la gestión ambiental.

En cuanto a las instituciones ambientales, estas deberían ser lo suficientemente consolidadas y eficientes para manejar un cobro por contaminación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, que logre resultados que son económicamente eficientes y ambientalmente efectivos. Teniendo en cuenta que los instrumentos económicos, creados por la ley deben estar dentro de unos lineamientos que permitan determinar si las instituciones que fueron creadas para este fin son lo suficientemente efectivas y eficientes en este sentido:

- Se deben establecer metas de reducción de carga contaminante por cuenca (o tramo de ésta), que recogen las condiciones económicas, sociales y ambientales de la zona.
- La aplicación de una tarifa por unidad de carga contaminante vertida por las distintas fuentes de contaminación reguladas.
- Un sistema de ajuste gradual de la tarifa, que sirve como incentivo permanente para reducir la contaminación, y que determina la tarifa necesaria para disminuir los Vertimientos hasta la meta concertada de la cuenca,(Castro; Caicedo; Jaramillo; & Morera, 2002), debido a que se hace necesario realizar un estudio, en cuanto a determinar si los instrumentos económicos son sólo para perfeccionar la regulación ambiental basados en el control antes de poder utilizar estos recursos y más importante aún, si las instituciones ambientales están cumpliendo con la labor a la cual se le ha sido asignada.

De esta forma la legislación en materia de tributos ambientales se ve representada por el cobro de tasas, en donde estos recursos que son recaudados son de destinación específica, para la gestión del medio ambiente. Es por ello que la tributación ambiental, debe incidir en la gestión del medio ambiente, teniendo en cuenta el recaudo realizado por concepto de prestar el servicio en la utilización de los recursos naturales, y del control fiscal que se debe realizar, en donde debe existir como en el caso Colombiano un marco legal consolidado en cuanto a tributos ambientales, y de los resultados de la gestión ambiental desde el punto de vista fiscal.

El desempeño de la tributación ambiental en Colombia, desde el punto de vista fiscal, en donde la finalidad de los tributos ambientales debe estar encaminada en despertar conciencia de los agentes económicos, en busca del cambio de actitudes respecto al medio ambiente, los cuales deben satisfacer las necesidades de la sociedad, y de un mundo que crece a pasos agigantados, con la inclusión de las economías libre cambistas, en el desarrollo de nuevas potencias económicas en donde se ven siempre afectados los recursos naturales.

Fernández(2009), expresa que los impuestos ambientales deben disminuir la contaminación e incidir en el cambio de conducta de los agentes económicos, pues estos instrumentos que son aplicados como impuestos en otros lugares

del mundo, han demostrado su eficacia, más aun en la involucración directa de los costos por los servicios que nos brinda los recursos naturales.

Pero para Prust (2005), dentro del estudio realizado sobre impuestos ambientales en países de desarrollo, muchos de los problemas ambientales son muy agudos, y más aún en las zonas urbanas, como es el caso en donde las zonas urbanas de las grandes urbes se encuentran sobre pobladas por los diferentes problemas de desplazamiento originados del conflicto armado, es por ello que se requiere de una legislación ambiental de mejor control, en donde los responsables de formular las políticas ambientales en materia de sanciones y de reparación al medio ambiente como objetivo principal de los tributos ambientales, se encuentra enmarcado dentro de la gestión, comando y control de los recursos naturales por parte de las diferentes autoridades ambientales, que fueron creadas por la ley para este fin.

Los tributos ambientales creados como instrumento económico, para la financiación de la gestión del medio ambiente, como lo es la creación de la tasa retributiva la cual establece el pago por la utilización de los recursos naturales, ya que la inversión que realizan los actores económicos, constituyen una variable económica importante de análisis y evaluación, puesto que los incentivos generados en la implementación de tasas, no son suficientes y se ve día a día el deterioro del ambiente, en la explotación indiscriminada de los recursos naturales por parte de agentes económicos que solo se preocupan por la extracción de los mismos, dejando a un lado el daño ecológico irreparable en el cual están incurriendo.

Todo esto se ve abocado por la falta de control de parte de la autoridades ambientales que fueron creadas por la ley 99 de 1993, con el firme propósito de evaluar la gestión ambiental que hacen los agentes económicos en la explotación de los recursos naturales.

La tendencia que existe en nuestro país sobre los tributos ambientales, desde la creación de la ley 99 de 1993, para Gómez (2005), la ley busco un sistema institucional descentralizado con una cabeza visible que coordinara y que tuviera la suficiente jerarquía para poder hacer la gestión con los demás sectores, los cuales son los directamente responsables de las finanzas y la panificación del país.

De esta forma el estado, mediante la ley crea actores que involucran la gestión del medio ambiente los cuales como autoridades ambientales deben llevar a cabo la ejecución de las políticas ambientales, fiscales y demás instrumentos creados para la preservación y promoción del desarrollo sostenible y gestión de inversión en el medio ambiente.

Es preciso entender, que un impuesto sobre la carga contaminante que es vertida sobre las afluentes hídricas, debe ser planteada desde distintos puntos de vista el concientizar a las personas que hacen uso racional de estos recursos, crear una cultura ambiental dentro de la sociedad, para Morin (2001: 53), realizar acciones en gran medida, pero que deben estar encaminadas de manera eficiente y eficaz en la disminución o reducción de la contaminación, se puede considerar como nociva para el ser humano, por lo tanto, el mejoramiento y conservación de medio ambiente, estas son actividades de utilidad pública, en donde debe participar conjuntamente el estado y la sociedad en general.

Los instrumentos económicos para la gestión ambiental han ingresado a formar parte de las prioridades de la política ambiental en Colombia, haciendo énfasis en la aplicación de tasas retributivas, de esta forma se han establecido los incentivos económicos, para aquellos que contribuyan a la disminución de las cargas contaminantes y una inadecuada valoración de los recursos naturales del país.

Dentro de la evaluación de la efectividad y la eficiencia de las tasas retributivas, es necesario evaluar la gestión ambiental, de las cuales en gran medida está a cargo de las autoridades ambientales designadas por la ley, como se mencionó en el capítulo anterior, teniendo en cuenta que estas autoridades han concentrado como prioridades, lo que tendría que ver en los asuntos de inversión y de otros asuntos coyunturales para el proceso de cobro de estas tasas ambientales.

La finalidad de conservar el potencial biológico de los recursos naturales, es aprovechar los recursos económicos a partir de los beneficios que obtienen los particulares, además de aquellas actividades que podrían ser gravadas con este tipo de tributos, lo que constituye un importante aporte económico a la gestión ambiental.

El sistema tributario Colombiano posee una serie de figuras fiscales enfocadas al cuidado del medio ambiente, para Cortes (2006), la normatividad es dispersa y presenta dificultades en la conformación a la aproximación de un sistema tributario para el país. Pero de acuerdo a la experiencia internacional, la cual presenta diferentes mecanismos en cuanto a incentivos o impuestos tributarios, que son utilizados como políticas públicas empleadas en la conservación y protección del medio ambiente, continua describiendo Cortes (2006), que en general los sistemas tributarios latinoamericanos contiene algunas figuras tributarias ambientales pero se evidencia la complejidad y la deficiente efectividad de estas medidas, las cuales han sido complementadas por normas sancionatorias a las actividades contaminantes; de esta forma para mejorar el diseño de los impuestos ambientales, de acercarse a un sistema tributario ambiental, en el sistema tributario Colombiano es necesario realizar una evaluación exhaustiva del modelo económico y el impacto en las actividades generadoras de renta y su efecto en el cuidado y preservación del medio ambiente.

En cuanto a la utilización directa o indirecta de los recursos naturales, se debe aplicar a la contaminación causada dentro de los límites permisibles, para que en el futuro la aplicación de estos impuestos sean para la recuperación de los recursos naturales que se van desgastando de alguna forma por el tiempo de uso y la contaminación que se genere en ellos.

En lo que concierne a las corporaciones autónomas y regionales estas, establecen las metas de reducción de la carga contaminante, mediante la aplicación del programa de tasas retributivas, de acuerdo a que las empresas que se benefician directamente de estos recursos naturales, deben proponer los planes y correctivos a seguir, todo esto en el marco del cumplimiento de las metas de reducción, los cuales deben ser propuestos ante las autoridades ambientales, teniendo en cuenta que estos recursos son de destinación específica, y solo pueden ser usados para la gestión ambiental, que este acorde al manejo de planes de mejoramiento y de reducción de contaminación en los cuerpos de agua en el caso de pago de la tasa retributiva.

Dentro de los objetivos del recaudo que realizan las corporaciones autónomas y regionales por medio de las tasas retributivas, es financiar la gestión de la inversión ambiental, en la gestión del medio ambiente. Pero para Galarza (2009), es una realidad que los impuestos y tasas de alguna forma

desincentivan las actividades sujetas a un cargo, en una economía eficiente es necesario tributar más a las actividades sociales indeseables y menos las actividades deseables, para financiar la operación e inversiones del estado (Galarza, 2009). En la medida que el estado puede financiar la gestión e inversión ambiental tasando una actividad social indeseable como la descarga de contaminantes, permite reducir la tributación sobre actividades que promueven el bienestar como los salarios, el ahorro y el consumo, estimulando así su crecimiento (Ministerio del Medio Ambiente, 2002). De acuerdo a lo anterior de esta forma es posible medir en términos de eficiencia económica y efectividad ambiental, la gestión del medio ambiente teniendo en cuenta que la aplicación de un sistema tributario ambiental, se deben primero plantear una armonización entre las políticas fiscales con las políticas ambientales, para que estas no vayan en contravía de lo estipulado en la ley.

Los tributos ambientales fueron creados con el fin de incidir, como una señal económica para inducir una disminución de sustancias contaminantes, en el lugar de origen, en donde los agentes contaminantes deben establecer programas que promuevan una mayor eficiencia en la destinación de los recursos que son captados por este concepto, en la disminución y descontaminación de los recursos naturales, ya que de allí es de donde se está beneficiando las empresas por la utilización de estos recursos, teniendo en cuenta que la productividad y competitividad aumentaría cuando se reducen los flujos de desechos y los costos por contaminación en los cuales se verían abocados a pagar estas empresas que contaminan el agua, el aire y el suelo.

En cuanto a los impuestos ambientales, y la política fiscal en Colombia ha buscado mediante la aplicación del cobro de tasas, establecer el modo de financiamiento para la gestión del medio ambiente, en el caso del cobro realizado por concepto de Tasa Retributiva, Colombia está aplicando una política de control de la contaminación más flexible, menos costosa, y más compatible con sus necesidades de crecimiento económico y competitividad internacional que el sistema anterior de control. Retomando a Castro, Caicedo, Jaramillo & Morera,(2002), en otro de los estudios realizados sobre la aplicación de estos tributos ambientales, establecen que el programa de control es consistente dentro de un contexto en el cual a las empresas se les deben asignar recursos para la producción: cobrando costos por servicios, en este caso servicios ambientales. De esta forma se puede introducir en el presupuesto operativo de la empresa el costo del pago por servicios

ambientales, los cuales consisten en la asimilación, transporte u degradación de la carga contaminante que es vertida tanto en el suelo, agua y aire.

Teniendo en cuenta la estructura y funcionamiento del estado Colombiano, las autoridades ambientales han tenido gran dependencia presupuestal del gobierno central. En este sentido Castro, Caicedo, Jaramillo & Morera, (2002) describen lo siguiente:

Esto ha resultado en crisis financieras agudas dentro de las autoridades ambientales en épocas de recesión económica y recorte fiscal. El modelo Colombiano establece metas quinquenales de descontaminación por región, cuenca o tramo, basadas en un proceso de negociación y concertación donde participaron la comunidad regulada, la comunidad que sufre las consecuencias de la contaminación, y las autoridades ambientales competentes (Ministerio del Medio Ambiente y Autoridades Ambientales Autónomas). El espacio de negociación está dado dentro del Consejo Directivo de las Autoridades Ambientales Regionales, donde se encuentran representados todos los grupos de interés: sector privado, departamentos, municipios, ONG, comunidades indígenas, etnias, Ministerio del Medio Ambiente y Presidencia de la República.

De acuerdo a lo anterior, los tributos ambientales y en especial el uso de la tasa retributiva ha fortalecido la gestión del medio ambiente, en cuanto a generar los recursos necesarios para la inversión en mejoras ambientales y parcialmente, en la financiación del programa de administración, control, vigilancia de los recursos en este caso el recurso hídrico, que le corresponde las ya designadas por ley, las corporaciones autónomas y regionales del país en cuanto al manejo de los recursos naturales.

Para Galarza (2009), algunos estudios indican que la tasa retributiva: Es una fuente efectiva de financiamiento de las autoridades ambientales, tanto para la realización de sus programas hacia la comunidad, como para el mantenimiento de su planta de personal; esto de alguna forma permite lograr una estabilidad económica en cuanto a los recursos que son destinados para la gestión del medio ambiente, a pesar de los recortes presupuestales del gobierno central estos de alguna forma garantizan una mayor continuidad a los programas de administración, control y vigilancia del recurso natural, y se convierte en motor de nuevos proyectos.

El código de recursos naturales de 1974 define la tasa retributiva como aquella que cobrara la autoridad competente en este caso serían las autoridades ambientales definidas como las corporaciones autónomas como sujeto activo del tributo, en donde las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, las cuales podrían definirse para ese momento como el sujeto pasivo por la utilización directa o indirecta del recurso; en este caso el recurso es los afluentes hídricos, quienes son los receptores de los vertimientos puntuales y sus consecuencias nocivas, sean o no lucrativas, esto determina que las autoridades ambientales son las encargadas de este cobro y a su vez de implementar sistemas que ayuden a mejoramiento de las vertientes hídricas.

Para Castro *et. Al* (2002: 20), determinar el uso de las tasas retributivas como instrumento económico para el cobro de la utilización de los recursos naturales, este como instrumento financiero en cuanto a la responsabilidad de la asignación de recursos en la reducción de vertimientos pasa de manos de los contaminadores a manos de las instituciones. Pero de esta forma se puede incurrir en la pérdida de una característica y objetivo de la tasa, la cual consiste en que como instrumento económico se creó para la reducción de la contaminación al mínimo costo, puesto que las autoridades ambientales no cuentan con información completa acerca de condiciones internas, tecnologías disponibles y los costos que enfrenta cada una de las fuentes mediante la búsqueda de una producción más limpia. Por esa falta de información, las soluciones que asigna el Estado han resultado más costosas que aquéllas en las cuales hubiera invertido un contaminador individual que actúa racionalmente frente a un incentivo económico, pues este hubiese minimizado sus costos por información completa.

Podemos entonces decir que surge la necesidad, de aplicar instrumentos económicos, con el firme propósito ambiental, donde la gestión ambiental debe responder de manera eficiente, ente las necesidades que se presenten, y que no solo se oriente al recaudo de los recursos, sino que además permita aliviar las situaciones de contaminación que día a día, se presentan y que ocasionan un impacto negativo al medio ambiente, creando una conciencia de preservación ambiental.

Dentro de los impuestos ambientales que se cobran, como en el caso de la tasa retributiva sobre la carga contaminante vertida en los diferentes

afluentes hídricos del país debe representar un reto importante, puesto que la regulación de este tipo de instrumentos económicos, se debe representar en la firme determinación en cuanto a la capacidad que tienen las corporaciones autónomas y regionales, en la formulación de planes estratégicos encaminados a la gestión del medio ambiente.

En Colombia los cuerpos hídricos en definitiva prestan un servicio importante a la población, a las industrias, a las empresas de servicios públicos y de todos aquellos que se ven de una u otra forma beneficiados del recurso, en donde el valor ambiental se debe ver representado en planes que protejan los bienes que son públicos, entendiendo que los ríos son de todos, pero de nadie en particular, pero la degradación de estos conlleva a la degradación de la misma sociedad, es allí donde el estado en su rol de protector de los bienes públicos, debe establecer unos niveles óptimos del uso de los recursos naturales.

Es por ello que en la determinación de la tasa que se viene cobrando por la carga contaminante vertida sobre las afluentes hídricas, como se hace por medio de las tasas retributivas para Morín (2001:53), esta debe ser planteada desde distintos puntos de vista, como primera medida se debe concientizar a las personas para que hagan un uso racional de estos recursos, en segundo lugar crear una cultura ambiental dentro de la sociedad, la cual debe permitir realizar acciones que deben estar encaminadas en planes eficientes y eficaces, en la disminución o reducción de la contaminación que se puede considerar como nociva para el ser humano, por lo tanto retomando a Morín (20012:53), en el mejoramiento y conservación de medio ambiente, se deben considerar actividades de utilidad pública, en donde se debe participar conjuntamente el estado y la sociedad en general.

En este sentido se puede observar como la economía y el medio natural deben coexistir bajo una estructura estrecha, teniendo en cuenta que los sistemas de producción, distribución y consumo han sido creados por hombre, y estos en su mayoría dependen de ese medio natural que los surte y además de ello le sirve como receptor de todos sus desechos, resultado de ello se tiene, que la regulación económica sobre el inapropiado uso de los recursos naturales y en el caso del uso de las afluentes hídricas, se debe pensar en utilizar diferentes estrategias, que estimulen el disminuir las cargas contaminantes que a diario son vertidas, con el fin de mitigar en gran parte el daño que se ha venido causando, es por ello que se hace necesario que el cobro por concepto de tasas

retributivas sea más eficiente y efectivo como se explicara más adelante en forma más detallada.

Para Restrepo (2008), es claro que las tasas como instrumentos económicos, son primordiales y necesarias para la financiación de la gestión ambiental, ya que representan el ingreso ordinario que deben pagar por los servicios que presta el estado, en este sentido la ley establece que los ingresos públicos se dividen en dos grupos, en ordinarios y extraordinarios, los primeros que con aquella regularidad ingresan a los presupuestos públicos, y los segundos son aquellos que ingresan de manera esporádica, de igual forma para Restrepo (2008), esta diferencia entre las tasa y los impuestos radica fundamentalmente en que la tasa se cobra cuando se hace el pago es por una contraprestación por un determinado servicio, y en cambio con el impuesto no se está cancelando un servicio específico o que retribuye una prestación determinado así de esta forma, lo que establece la diferencia entre estos dos tipos de cobros, puesto que el pago que se hacer por la tasas es de carácter voluntario, y que el estado lo asume de forma exclusiva, en cuanto a poder velar por el cumplimiento de que estos recursos económicos sean destinados a formulación de planes ambientales.

Una vez establecidos los instrumentos económicos con los que el estado cuenta para hacer el recaudo, en este sentido la creación de las tasas retributivas y su cobro por el aprovechamiento del recurso hídrico, evaluar en términos de eficiencia y efectividad la aplicación de esta debe generar el impacto entre los usuarios de este recurso natural, desde la creación de esta por medio de las ley 99 de 1993, identificando como primera medida a los usuarios directos e indirectos en cuanto a sus debilidades y fortalezas en las implementación del cobro de tributos ambientales en el caso del cobro que se hace por medio de la tasa retributiva.

Los diferentes mecanismos de políticas fiscales y ambientales que se han conformado dentro del país, permiten que la tributación ambiental este encaminada a reducir la contaminación que generan las empresas privadas, públicas y usuarios directos e indirectos de los recursos naturales, de esta forma se debe entonces primero aplicar un cobro eficiente, en donde la eficiencia económica está relacionada con la eficiencia institucional, para que esta al final se vea representado efectivamente en la aplicación de planes de gestión ambiental que deben realizar las diferentes corporaciones autónomas

y regionales del país, al igual que las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos definidos por la ley.

Es por ello que mientras no se establezca un mecanismo de control, que contenga unas normas claras y que a su vez exija el cumplimiento estricto, pero que además este bien fundamentado, de esta forma no se lograra el objetivo en cuanto a la efectividad en la reducción de contaminación y mucho menos que se genere una garantía de compromiso por parte de aquellos que generan la contaminación, en el momento de hacer la medición de la disminución de la contaminación de los recursos naturales en Colombia.

En este sentido Correa *et. Al* (2007:34), comentan sobre la forma en cómo se puede ver que la tasa retributiva determina que los individuos o las empresas que contaminan, deben asumir los costos de eliminar o reducir el impacto por estos vertimientos, para que de esta forma quien está contaminado debe pagar, con el único fin de que al final esto se debe transformar en un claro incentivo económico, hasta el punto en cual el costo de reducción de la contaminación debe ser igual al de la tasa retributiva fijada, de igual forma expresan Correa *et. Al* (2007:38), dentro de los programas de monitoreo, la tasa retributiva no puede incidir, como una señal económica para inducir una disminución de sustancias contaminantes, en el lugar de origen, esta debe encaminarse a la creación de planes de mejoramiento de la gestión ambiental; todo esto con el fin de que este instrumento actúe de forma eficiente y efectiva.

Es por ello que la ley en este sentido le ha dado las facultades a las autoridades ambientales representadas en las corporaciones autónomas y regionales, para que de una forma u otra administren y ejerzan un control sobre la tasa o tributos ambientales los cuales son recaudados por estas entidades del estado; pero no obstante estos entes públicos presentan dificultades en el sentido meramente estructural debido a que se presentan en la asignación de las jurisdicciones los límites geográficos en muchos de los casos están representados más por su carácter político que ambiental, en donde para algunos casos no corresponden, debido a que puede corresponder para una misma autoridad ambiental existe la misma jurisdicción geográfica, creando de esta forma problemas en cuanto a las políticas ambientales establecidas para cada corporación.

En cuanto a determinar el uso que deben hacer las autoridades ambientales sobre las tasas ambientales el consejo de estado en el año de 1996 en sentencia C 495/96 establece que:

Las tasas implican la generación de costos para quienes causan efectos nocivos sobre los sistemas ambientales, es por ello que se ha utilizado el mecanismo económico de la tasa, con el fin de transmitir un costo a quienes se beneficien de una u otra manera con la utilización de los recursos naturales, con lo cual se están financiando las medidas correctivas necesarias para sanear los efectos nocivos de los ecosistemas.

Las tasas compensatorias, su finalidad es la de conservar el potencial biológico de los recursos naturales. En materia de tasas por uso, existen aplicaciones como las de los aprovechamientos forestales; sin embargo, como su finalidad es la de obtener recursos económicos a partir de los beneficios que obtienen los particulares, producto de dicho uso, la legislación existente es corta en señalar aquellas actividades que podrían ser gravadas con este tipo de tributo. Uno de los ejemplos más visibles de actividades que se podrían gravar con estas tasas, son las relacionadas con la investigación, desarrollo y comercialización de productos provenientes de la diversidad genética.

En este sentido se puede decir que se cumple con lo establecido en el artículo 1 de la 23 de 1973, en sentido que la figura financiera de las tasas ambientales en cualquiera de sus clases, constituye un importante aporte económico a la gestión ambiental, pero que se requiere un mayor compromiso del legislador y de los sectores productivos en la concepción que se tiene del ambiente como fuente de satisfacción del bienestar y de las necesidades humanas, siendo de esta forma que la tributación en Colombia posee los elementos esenciales para que sean aplicados de forma efectiva y eficaz por parte de las corporaciones autónomas y regionales creadas por la ley, con el fin de preservar un ambiente sano para la sociedad tal y como lo establece la constitución nacional.

RESULTADOS DE LA TRIBUTACION AMBIENTAL EN LA GESTION DEL MEDIO AMBIENTE.

Determinar cuáles han sido los resultados de la tributación ambiental en la gestión del medio ambiente en Colombia, teniendo en cuenta que dentro de

los tributos ambientales existentes en el país, estos se han visto representados mediante la aplicación de tasas ambientales, las cuales se pagan por la utilización de los servicios que ofrezcan en cuanto a la utilización de los recursos naturales, en este caso la utilización de la tasa retributiva por el aprovechamiento del recurso hídrico.

En este sentido y como se ha venido discutiendo a lo largo del documento, la asignación de los territorios administrativos de las Corporaciones Autónomas del país no tiene ningún proceso previo de ordenamiento territorial, es por esta razón que las áreas que tiene que ser evaluadas, son zonas de vida o áreas estratégicas de manejo especial, en este caso se tienen como referente las corporaciones autónomas y regionales, las cuales están ubicadas en zonas de gran influencia en cuanto a industria, población y desarrollo rural y urbano, de igual forma la inclusión de dos corporaciones regionales del norte y el sur de país.

Dentro de estas corporaciones autónomas, la Corporación Autónoma regional del Valle del Cauca (CVC), la cual esta como encargada de administrar los recursos naturales renovables y el medio ambiente del Valle del Cauca, esta es la máxima autoridad ambiental, la cual ejecuta las políticas, planes y programas nacionales que en materia ambiental están definidos por la ley dentro del ámbito de su jurisdicción, de igual forma como se mencionó anteriormente ejerce dentro de su jurisdicción como la máxima autoridad ambiental, conforme con los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente, además es la encargada de evaluar, controlar y efectuar el seguimiento ambiental de los usos de agua del suelo del aire y de los demás recursos naturales renovables.

De igual forma esta es la encargada de recaudar conforme la ley, las contribuciones, tasas, derechos y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas que son establecidas por el ministerio del medio ambiente.

La Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los Ríos Negro y Nare, cuyo campo de acción está situado en el oriente Antioqueño haciendo un control ambiental de las cuencas de los ríos Nare y Negro, de igual forma esta pretende a través de la gestión de la información actuar de manera eficiente y efectiva en cuanto al cuidado de los recursos naturales y de la educación

ambiental dirigida a la comunidad de la región del oriente Antioqueño, de igual forma la ley 99 faculta a este ente y le da las funciones para imponer, distribuir y recaudar las contribuciones por el pago o uso del recurso hídrico conocido como el de tasas retributivas conforme la ley.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca es otra de las muchas creadas por la ley 99, encargadas de velar por la gestión del medio ambiente en el país, su jurisdicción se encuentra ubicada en el departamento de Cundinamarca, esta al igual que las anteriores está ubicada en una de las regiones del país que más actividad industrial tiene como lo es considerado el los departamentos del Valle del Cauca y Antioquia, esta al igual que las demás dentro de las funciones asignadas por la ley 99 de 1993, le corresponde el recaudo por concepto de tasas retributivas a aquellas empresas de carácter público y privada que hagan uso del recurso hídrico, además de llevar a cabo los planes y políticas ambientales designados por el Ministerio del Medio Ambiente.

La Corporación Autónoma regional de Sucre y CARSUCRE y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia CORPOAMAZONIA, son las dos entidades del orden regional ubicadas, una en el norte del país en el departamento de Sucre en la costa Atlántica, la segunda esta ubicada en el sur del país con una área de influencia que abarca tres departamentos ubicados en la región Amazónica, como lo son los departamentos del Amazonas, Caquetá y Putumayo. Estas corporaciones son las encargadas también del recaudo y distribución de los recursos económicos que financian la gestión ambiental, en cuanto al cobro que se hace por concepto de tasas retributivas.

Estas entidades del orden nacional aplican las políticas de gestión del medio ambiente, financiadas por el pago realizado de las empresas públicas o privadas por concepto de tasas retributivas y compensatorias por el uso de los recursos naturales, en este caso por el aprovechamiento del recurso hídrico. Teniendo en cuenta que la tasa está definida ya por ley, dentro de la revisión en la aplicación de este tributo ambiental, este como instrumento económico ha permitido el desarrollo de programas de gestión ambiental procurando mejorar los niveles de contaminación que son vertidos a las fuentes hídricas de cada una de las regiones que hacen comando y control las mencionadas corporaciones autónomas regionales.

La política que se ha formulado entorno al uso del agua ha hecho énfasis en la distribución del recurso hídrico y a su vez en la calidad del mismo, este último es uno de los más grandes problemas que tiene nuestro país el de la calidad del agua (Poncela, Movellan, 2007), de esta forma el problema de contaminación hídrica que se presenta en nuestro país, llevo a que dentro del sector ambiental, se priorizaran acciones que condujeran a disminuir los índices de contaminación, estos instrumentos económicos han permitido reducir y controlar la contaminación hídrica, desde la creación del decreto 901 de 1997 que establece el uso de tasas retributivas por vertimiento puntuales, el cual fue el inicio de la política que cimento la normatividad basado en el comando y control, en donde se determina la contaminación por fuente y las tecnologías que se han de utilizar para su descontaminación, y que inducen estos instrumentos económicos a la descontaminación con base en la racionalidad económica.

En cuanto a las diferentes modificaciones que el estado ha realizado al en cuanto a la aplicación del programa de tasas retributivas, la última reglamentación se encuentra establecida en el decreto 2667 de 2012 "Por el cual se reglamenta la tasa retributiva por la utilización directa e indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales, y se toman otras determinaciones", de esta forma el estado, junto con el Ministerio del Medio Ambiente con esta nueva reglamentación pretende hacer más eficiente y efectivo el cobro de esta tasa y su aplicación en la gestión del medio ambiente, además definió los sujetos activos y pasivos de la tasa, en donde abarco en cuanto al sujeto pasivo abarca a todos aquellos que hagan uso directo o indirecto del recurso natural, siendo así esta una de las medidas de control que permite abarcar a un mayor número de usuarios de este recurso natural, teniendo en cuenta que este recaudo es de destinación específica y se usa para el comando y control del medio ambiente, de los planes y programas que deben ejecutar las diferentes corporaciones para realizar una gestión ambiental más efectiva económicamente hablando, al igual que la eficiencia económica se verá representada en el desarrollo de los planes de comando y control que deben llevar a cabo estas autoridades ambientales a lo largo y ancho de su jurisdicción definida por la ley.

Lo que ha pretendido el Ministerio del Medio Ambiente con este nuevo decreto, es darle mayores facultades y mejores condiciones a las autoridades ambientales para que puedan hacer el recaudo de una manera más eficiente, eficiencia que se ve representada en cuanto a las definiciones y

establecimiento de metas de reducción de la carga contaminante y de la tarifa que deben aplicar, y de la efectividad ambiental teniendo en cuenta los incentivos que deben tener las empresas para que reduzcan sus costos en los planes de mejoramiento ambiental aplicados por las entidades del estado encargadas para este fin.

Cada una de estas corporaciones teniendo en cuenta su jurisdicción, aplica el cobro de la tasa retributiva a las entidades o personas que estén haciendo uso directo o indirecto del recurso hídrico, la efectividad ambiental y eficiencia económica se encuentra enmarcada en la forma como estas entidades implementan cada una de las normas que regulan el cobro de este tipo de tributos ambientales. En el caso de la CVC, está considerada como una de las instituciones más antiguas y con una mejor infraestructura, de acuerdo a la revisión documental realizada, desde el inicio de la aplicación del programa de tasas retributivas esta corporación estuvo a la vanguardia en la aplicación de este tributo, teniendo en cuenta ha venido desarrollando, un sistema de planificación, administración, control y vigilancia, en donde la eficiencia institucional se ha visto representada en el manejo oportuno de la información, esta información la cual se ha recopilado en el transcurso de los años de aplicación del programa, incluyendo estudios en cuanto a los vertimientos que hacen las empresas ubicadas en esa región del país.

De esta forma la CVC ha venido implementando este programa de manera efectiva ambientalmente dentro de su gestión; como primera medida en la determinación de las áreas que corresponden a las cuencas identificando y delimitando geográficamente todas aquellas cuencas que están bajo su jurisdicción, con problemas severos de contaminación, en donde ha hecho efectivo el programa de tasas retributivas, para así de esta forma poder determinar quiénes son los sujetos pasivos de esta tasa. La CVC implemento programas de acuerdo a las actividades contaminantes que se presentaron en la división de las cuencas hidrográficas a cargo de su jurisdicción, determinado en tipo de contaminantes y los focos puntuales de vertimientos presentes, como proceso base en la recopilación de la información que tenía como objetivo determinar la línea base con la información que se venía recopilando, esta primera medida le permitió a la corporación estimar de manera efectiva los planes a seguir para lograr concientizar a las empresas de la región, en disminuir la contaminación pues el cobro que se hace por la tasa es acorde a las mediciones y resultados que arrojen los estudios sobre contaminación en los puntos de muestreo determinados por la CVC.

En un estudio realizado por la CEPAL (2001: 34), la CVC documenta reducciones de gran importancia después de la implementación del sistema de tasas en el primer semestre de 1998, de esta forma la CVC es considerada uno de los más importantes referentes en cuanto a la aplicación del programa de tasas retributivas, porque después de diez años está aún se encuentra a la vanguardia en la ejecución del programa, pues los planes de comando y control formulados por esta le permiten tener una gestión ambiental efectiva, en el sentido de disminución de la carga contaminante vertida a los afluentes hídricos, además de la eficiencia económica, pues por estar ubicada en una zona que tiene mucha influencia industrial, estas a pesar de hacer los respectivos pagos se han preocupado más por disminuir sus costos, en la reducción de la carga contaminante que pueden emitir, de esta forma la eficiencia institucional le permite a la tasa cumplir con el objetivo para el cual fue creado.

De la misma forma han venido actuando CORNARE y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca siendo la más eficiente la CVC, aunque CORNARE, también ha desarrollado avances importantes en la aplicación del programa de tasas retributivas, reduciendo en gran medida con la aplicación del cobro de la tasa, la reducción de la contaminación en los vertimientos que pueden generar las industrias ubicadas en su jurisdicción, además de los usuarios directos e indirectos de este recurso, puesto que lo que ha pretendido CORNARE al igual que la CVC, es que exista una producción más limpia, en este sentido las empresas que desarrollan este tipo de gestión logran a muy bajos costos disminuir esas cargas contaminantes, beneficiándose las empresas y el medio ambiente, de esta forma CORNARE, la CVC y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, por estar ubicadas en epicentros de población alta es representativo la gestión que desarrollan a través de la introducción del pago de la tasa retributiva, teniendo en cuenta que dentro de los objetivos de la tasa también se encuentra la concertación de metas de descontaminación, este objetivo se logra de acuerdo a los recursos económicos que son recaudados por la tasa, puestos recursos como ya se ha venido comentando son de destinación específica.

Dentro de esta etapa de concertación de metas de descontaminación, las empresas ubicadas en estas regiones en conjunto con las autoridades ambientales, han logrado negociar y concertar las metas de reducción de

estos contaminantes, reiterando lo ya mencionado en la búsqueda de una producción más limpia, para que no afecten a la comunidad en general, este tipo de concertaciones se han desarrollado mediante talleres y asambleas generales con el objetivo de considerar los costos de bienes por contaminar y los costos de las fuentes en por descontaminar, para la ejecución de este tipo de talleres y asambleas que dentro de la gestión del medio ambiente deben realizar estas entidades, son financiados por recursos propios, estos recursos provienen del recaudo por concepto de las tasas retributivas que permiten financiar de manera eficiente la gestión que deben realizar estas entidades, en cuanto a suministrar información de las fuentes de contaminación sobre preservación, conservación, protección, recuperación y promoción del medio ambiente.

De acuerdo a lo anterior es importante determinar cantidad del total de la carga contaminante sobre un cuerpo de agua determinado, teniendo en cuenta las condiciones especificar sin imponer reducciones mayores al objetivo de descontaminación que cada una de las Corporaciones han pactado para cada una de sus regiones, permitiéndole así de esta forma maniobrar dentro de la gestión ambiental de forma más eficiente y efectiva en la reducción de las cargas contaminantes vertidas a las afluentes hídricas.

En el caso de las otras dos autoridades ambientales, se presenta una mayor dificultad en la aplicación del programa de tasas retributivas, teniendo en cuenta el área geográfica que tienen como jurisdicción, en el caso de CARSUCRE, dentro de su jurisdicción le corresponden 19 municipios, en donde su mayor actividad está representada en la ganadería, agricultura y turismo, quienes hacen uso diario del recurso hídrico, además de los vertimientos que generan en su gran mayoría las ganaderías extensivas y los cultivos de algodón, de esta forma determinada el área y la metas de concertación para la disminución de la carga contaminante, la autoridad ambiental se ve en la dificultad teniendo en cuenta que el recaudo de la tasa no tiene un control respectivo debido al poco recaudo de esta.

En el caso CORPOAMAZONIA contempla dentro de su misión y visión determina que es primordial el conservar y administrar el ambiente y los recursos naturales, que el sur de la Amazonia Colombiana es una región cohesionada social, cultural, económica y políticamente por el sistema de convivencia, la tolerancia y la responsabilidad, que es consciente del valor de su diversidad étnica, biológica, cultural y paisajística, y del conocimiento

sobre el uso de los recursos naturales (www.corpoamazonia.gov.co), para lograr una mejor calidad de vida de sus habitantes, siendo esta la única autoridad ambiental en la región, y en cumplimiento de las anteriores premisas, se establece que ella es la primera responsable en la correcta aplicación de los instrumentos económicos que el estado le ha otorgado para la conservación de las fuentes hídricas de la región.

De esta forma la Corporación para el Desarrollo sostenible del Sur de la Amazonia, en cuanto a la forma como establece la tributación ambiental para la gestión del medio ambiente, cimienta su normatividad basada en el control y comando, teniendo en cuenta que es un ente regulador, determina como hacer el uso de los instrumentos económicos que le fueron otorgados por la ley, en este sentido para Galán & Canal (2002), se pueden inducir a la descontaminación de las fuentes hídricas, aquellos agentes contaminantes que determinen como reducir estos vertimientos. Para CORPOAMAZONIA es importante la aplicación de la tasa teniendo en cuenta el potencial hídrico y la jurisdicción de la cual es responsable, es por ello que dentro de los aspectos importantes la evaluación de las sustancias contaminantes las cuales son medidas en DBO³, y SST⁴.

La CORPORACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONIA (PGAR-2002), es la encargada de hacer cumplir el programa de tasas retributivas en la región Amazónica, y ha venido implementado el cobro de la tasa conforme lo estipula la ley, teniendo en cuenta los informes de gestión de los años 2008 al 2010, es evidente el proceso en cuanto a la gestión integral del recurso hídrico que hace la corporación, en donde se destaca la implementación de los planes de ordenación de manejo de cuencas hidrográficas (CORPOAMAZONIA, 2008), en donde a través de grandes proyectos los cuales apuntan a mitigar los problemas relacionados con disponibilidad del agua, en la recuperación de aquellas áreas que están degradadas, y en donde las diferentes cuencas hidrográficas que conforman la Amazonia sur Colombiana, se encuentran dentro de los programas de gestión ambiental que ha planteado esta autoridad ambiental.

La CORPORACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONIA (CORPOAMAZONIA, 2009) es una de las autoridades ambientales creadas por ley, para ayudar en el manejo de la gestión

³ Demanda bioquímica de oxígeno.

⁴ Sólidos suspendidos totales.

ambiental, CORPOAMAZONIA, está dividida en tres direcciones territoriales, que son: Amazonas, Caquetá, y Putumayo. El área de jurisdicción de CORPOAMAZONIA abarca la región sur de la Amazonia Colombiana, y está comprendida por los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo, involucrando 31 municipios y nueve corregimientos departamentales, distribuidos territorialmente y por cuencas hidrográficas, especialmente de los ríos Amazonas, Caquetá y Putumayo.

Esta autoridad ambiental ubicada en el sur del país, aplica el concepto de la tasa retributiva a las empresas y particulares que hacen uso del recurso hídrico como receptor de la carga contaminante que generan, se había hablado de la forma en como la autoridad ambiental, establece unas tarifas mínimas para el cobro, en cuanto a la efectividad ambiental y eficiencia económica, pero para CAEMA(2001), esta se mide en cuanto al cumplimiento de lo estipulado en la ley, específicamente en este momento lo que está estipulado en el decreto 3440 de 2004, y sus respectivas modificaciones como lo es el decreto expedido en el 2012 el 2667, recaudo que se hace con el fin de invertir en recuperar de alguna forma aquellos cuerpos de agua que se encuentran ya contaminados o en proceso de contaminación.

A diferencia de las autoridades ambientales que se encuentran ubicadas en regiones más pobladas del país, si bien es cierto la aplicación del cobro por estas tasas genera mejores ingresos que permiten financiar la gestión del medio ambiente de una manera más efectiva, caso contrario con las autoridades ambientales que se encuentran ubicadas lejos de estos centros, pues el control es mínimo y desde este punto de vista el tributo deja de cumplir su objetivo, pues los planes que se desarrollen aplican no para reducir la carga contaminante, si no para financiar lo que corresponde a planes de mejoramiento ambiental donde existen ya cuerpos de agua totalmente contaminados, por la falta de control y educación ambiental, es allí donde la gestión del medio ambiente deja de ser eficiente y a su vez la eficiencia institucional es determinada por la aplicación y desarrollo de programas ambientales financiados por los recaudos hechos del cobro de la tasa retributiva.

En este sentido explicar cómo el diseño de la tasa retributiva en el país, con el fin de afrontar la carencia de información, en cuanto a los daños causados y sobre los costos de descontaminación, que se deben tener en cuenta para cada

una de las cuencas de donde se surten las municipalidades, industria y personas particulares que hacen uso del agua.

Para estas autoridades ambientales en 1997, la tasa retributiva como instrumento económico empezó a convertirse en el país en un factor determinante en la reducción de la contaminación y el direccionamiento de la gestión ambiental (Hoof, 2005), de esta forma cada una de las autoridades ambientales que por ley están constituidas, deben tener un esquema de autocontrol y autorregulación, buscando la estabilidad de la gestión del medio ambiente y todo lo que ello conlleva.

En la implementación del uso eficiente y adecuado de la tasa retributiva por uso del recurso hídrico, las autoridades ambientales deben formular como se comentó anteriormente los planes y programas que determinen la fase del desarrollo como lo realizaron la CVC, CORNARE Y LA CAR, en este sentido CORPOAMAZONIA y CARSUCRE han venido implementado estas etapas desde hace poco, en donde se podría encontrar un inventario de usuarios que producen los vertimientos, pues no se está teniendo en cuenta aquellas personas particulares que están haciendo uso del cuerpo de agua, una actualización del sistema de registro y control de usuarios, actualización de permisos de vertimientos, hacer una revisión y actualización del sistema de archivo y control de información para usuarios productores de vertimientos, en este sentido Velásquez (2002), define que en cuanto a las personas particulares que hacen uso de estos cuerpos de agua, la implementación de estudios que caractericen los vertimientos líquidos, la Corporación ya tiene implementado desde su página web el sistema de auto declaración de vertimientos, el cual permite evaluar el cumplimiento de los cobros y lo que se ha facturado en cada una de las vigencias.

Se debe notificar inicialmente a los usuarios identificados, para que asistan a talleres en cada uno de los sectores específicos como: empresarios, manufactureros grandes, medianos y pequeños; porcicultores, ganaderos, acuicultores, empresas de servicios públicos y municipalidades.

En donde se podría aprovechar al personal que es experto en cuanto al manejo de las tasas retributivas, en la realización y socialización de este tipo de talleres que permiten hacer una gestión ambiental acorde a las metas que CORPOAMAZONIA y CARSUCRE han establecido en cada uno de los informes de gestión.

Realizar el cálculo y oficialización de las cargas contaminantes que se hace por tramos, estas corporación al igual que las del centro del país, ya tiene puntos de monitoreo establecidos para determinar la carga contaminante que es vertida al cuerpo de agua, para que la implementación del programa de tasas sea más efectivo se debe establecer unas metas de descontaminación y de cargas contaminantes que son vertidas a estos cuerpos de agua, ya que el objetivo principal de la tasas es la reducción de estas cargas contaminantes, como, pero se observó dentro del estudio que no ha existido en la jurisdicción de estas dos autoridades ambientales que no hay ninguna disminución de la carga contaminante, lo que haría pensar que no hay efectividad ambiental en la aplicación de la tasa, y que por el contrario en cuanto a la eficiencia económico los costos cada vez son mayores para las empresa que están haciendo el pago, al igual para las autoridades ambientales en la implementación de monitoreo y control, el plantear procesos de concertación con los usuarios de estos cuerpos de agua, con el fin de determinar las metas de descontaminación en cuanto a los puntos de vertimientos que tenga cada uno de los usuarios.

Los propósitos de la implementación del programa de tasas retributivas, evalúa el desempeño de las autoridades ambientales dentro de los procesos de gestión ambiental, determinando si estas han sido eficientes en la ejecución de los programas de comando y control, en este sentido para algunas de estas autoridades ambientales la tasa retributiva es efectivamente dentro de la gestión ambiental, y eficiente económicamente, pues existe una reducción de los costos tanto para las empresas como para las autoridades ambientales; en cuanto al cobro y la efectividad ambiental esta busca mejorar la calidad y disponibilidad del recurso natural, tanto para las poblaciones urbanas y rurales, como para el desarrollo de actividades productivas en el país. Estos procesos deben ser fortalecidos con actuaciones orientadas a la adquisición y/o recuperación de áreas estratégicas y degradadas; la ordenación y ejecución de planes de ordenación y manejo de cuencas abastecedoras, el apoyo a la ejecución de proyectos de potabilización y/o descontaminación en comunidades rurales indígenas y afrodescendientes, entre otras, en articulación con otras entidades y actores del orden municipal, departamental y nacional.

Cuando se establece un sistema de cargos por la contaminación, lo que se pretende es buscar una generación eficiente de los recursos que se están

recaudando, para que estos puedan ser aplicados por las autoridades ambientales en la gestión del medio ambiente, estos de alguna forma constituyen una fuente adicional de recursos para estas autoridades ambientales, pues lo que se busca es mejorar el bienestar de la sociedad, en cuanto a la reducción de la contaminación y mejorar la calidad de vida de la población de una forma eficiente y efectiva.

La efectividad ambiental estaría entonces medida por la implementación de programas de gestión ambiental por parte de las corporaciones autónomas regionales, estos planes que se han venido implementado desde el año de creación de la tasa como instrumento económico para reducir los vertimientos y financiar la gestión del medio ambiente, cada una de estas autoridades ambientales elaboran los planes de desarrollo, primero de acuerdo al plan nacional de desarrollo el cual define políticas ambientales y fiscales que se deben seguir en un determinado periodo de gobierno, cada una de estas autoridades ha definido los planes en lo que a gestión ambiental se refiere deben seguir teniendo en cuenta la jurisdicción asignada por ley, de esta forma los recursos que son recaudados por concepto de la tasa deben ser ejecutados de acuerdo a esas políticas ya establecidas, en la búsqueda de reducir el daño a la naturaleza por el mala aprovechamiento de sus recursos.

Estas metas y lineamientos deben seguir en cuanto a la gestión ambiental que va ser incorporada durante ese periodo, y teniendo como base todos los elementos normativos, que permitirían la implementación de planes de gestión teniendo en cuenta los recursos que se podrían captar por concepto de los programas de tasas retributivas, otro aspecto han tenido en cuenta para la evaluación de la efectividad ambiental, es si la reducción de la carga contaminante estaría acorde al cobro de la tasa y del costo en el que incurren las empresas y usuarios directos e indirecto del recurso, para el pago de la misma, en cuanto a la reducción como es el caso de las corporaciones autónomas del Valle del Cauca, Antioquia y Cundinamarca, en la reducción que obtuvieron al momento de aplicar la carga tributaria en actividades benéficas para las empresas y el incrementar la carga en las actividades negativas, es decir cuando se aplica la premisa del que contamina paga.

De igual forma estos instrumentos económicos permitieron financiar la gestión de las autoridades ambientales, en cuanto a la realización de inversiones ambientales, en donde los ingresos fueron destinados estrechamente a mejorar los niveles de contaminación presentes en cada una

de las regiones a las que pertenecen. Sobre el nivel del cobro o cargo sobre la contaminación generada por cada una de las empresas y de los usuarios de este recurso, estos recaudos fueron acordes a la emisión de vertimientos que deterioraron y contaminaron estos cuerpos de agua, es allí en donde la aplicación del programa de tasas retributivas reduce las cargas contaminantes puesto que las empresas se vieron abocadas en incurrir en más costos, y el beneficio que traería a la comunidad sería mayor al momento de disminuir el pago, llevando a cabo una disminución de la carga contaminante vertida.

Para ello el Ministerio del Medio Ambiente, ha determinado que si la carga contaminante es alta, los recaudos también deberían ser altos, de esta forma entonces la efectividad ambiental y la eficiencia económica del instrumento estaría cuantificada por el efecto de reducir la cantidad de la contaminación, en donde los flujos financieros se reducirían de forma similar en el tiempo para quienes estén haciendo uso del recurso y deban pagar por su utilización.

Otro de los aspectos que se deben tener en cuenta, en cuanto a la efectividad ambiental, se refiere al desarrollo de los programas de comando, control y monitoreo, que por ley están inmersos en el programa de tasas retributivas y que están siendo ejecutados por cada una de las autoridades ambientales que fueron tomadas como referente, en el caso de la CVC, CORNARE Y LA CAR de Cundinamarca, estos planes han tenido éxito y se han visto reflejados en la disminución de la carga contaminante que es vertida a los cuerpos de agua, debido a la gran población ubicada en estas regiones la tarea no ha sido fácil, pero las campañas de promoción, preservación y conservación han logrado cumplir el objetivo, todo esto financiado por los recaudos que se han hecho a través de la tasa.

En cuanto a las otras dos autoridades ambientales la tarea ha sido un poco más difícil, pues en algunos casos la falta de recursos hace que sea complicado y en algunos casos difícil la ejecución de estos planes, lo cual conlleva a una gestión ambiental no tan eficiente y de esta forma se pierde en un gran porcentaje la efectividad y eficiencia del instrumento económico, estableciendo que el costo en que incurrir tanto autoridades ambientales como usuarios en la ejecución de estos planes sobrepasan el recaudo por concepto de la tasa retributiva.

En cuanto a estos programas de monitoreo, comando y control los cuales deben estar contemplados dentro de las actividades de gestión ambiental que

desarrollan cada una de las autoridades ambientales en el país, en este sentido Correa et. Al (2007), manifiestan que para la evaluación, desarrollo y corrección de estos programas se debe hacer de manera periódica y sistémica, con el objeto de corregir y obtener un mejor conocimiento del comportamiento de la calidad y cantidad del recurso que está siendo utilizado por los usuarios. Esto con el fin de establecer una relación de causa y efecto y la posibilidad de evaluar la capacidad asimilativa de las fuentes ante las descargas de vertimientos, y de la forma en como se ha venido implementando el programa de tasas retributivas en cuanto al cobro por cada una de las autoridades ambientales en el país.

Dentro de estos programas la CVC, CORNARE y la CAR de Cundinamarca, dentro de la gestión que realizan estas autoridades ambientales, en la revisión documental se puede evidenciar en términos generales, la buena calidad de las fuentes hídricas puesto que los esfuerzos se han centrado en cumplir con el objetivo de la tasa, el cual busca reducir la carga contaminante a los afluentes hídricos que son utilizados por las empresa e industrias ubicados en estas regiones.

De acuerdo a los planes de gestión implementados, en el caso de CORPOAMAZONIA, se puede establecer que los índices de calidad del agua permitieron observar que la aplicación de la tasa en la búsqueda de la calidad del recurso hídrico, del total de los vertimientos totales no son tan relevantes, pero esto se debe únicamente al caudal de los afluentes hídricos que existen en la región, pero como se mencionó anteriormente el objetivo de la tasa está enfocado en la reducción de la carga contaminante, en este sentido favorece en cuanto a la implementación de los planes de gestión ambiental, teniendo en cuenta que el costos de recuperación del cuerpo de agua serían más bajos.

Para CARSUCRE Y CORPOAMAZONIA, el monitoreo realizado durante años anteriores, han sido importantes para que estas corporaciones autónomas generen una base de datos de las diferentes fuentes priorizadas como apoyo a su gestión ambiental y Corporativa, puesto que es importante que la estas dentro de su proceso de gestión, realicen actividades de divulgación a todos los sectores y usuarios del recurso natural.

Teniendo en cuenta la poca variación de los resultados de campo dentro de la jornada de monitoreo, es importante que se contemple para futuros monitoreos la posibilidad de recolectar muestras puntuales y aumentar los

puntos de monitoreo para lograr una mayor cobertura, y que la aplicación de la tasa sea más eficiente para así de esta forma generar los recursos financieros necesarios.

Otro de los aspectos a tener en cuenta para valorar la efectividad ambiental dentro de las Corporaciones autónomas y regionales, está basado en la eficiencia de los costos de cumplimiento los cuales se promueven bajo la aplicación del programa de tasas retributivas y las metas que se propusieron dentro de los planes de mejoramiento de la gestión ambiental, relacionados en los informes de gestión que se encuentran bajo el sistema de tasas retributivas, al introducir flexibilidad en las alternativas de descontaminación, los contaminadores deben ser libres para buscar la opción que minimiza sus costos por tonelada de contaminación reducida. La tasa está diseñada para que el sistema promueva procesos de producción más limpia.

Lo que pretenden las autoridades ambientales es implementar estos programas, para impulsar la eficiencia de insumos a través del proceso de producción, y lograr una menor generación de desechos a través del tiempo. Para las empresas esto es beneficioso, puesto que la productividad aumenta mientras que caen tanto los flujos de desechos como los costos marginales, dentro de la empresa reduciendo así las cargas de contaminación que se vierten, y para la empresa la reducción de los costos en los que incurriría su tuviese que pagar más por el concepto de la tasa retributiva.

El programa de tasas retributivas permite capturar eficiencias adicionales en el proceso de descontaminación al inducir a las fuentes contaminantes con costos bajos para reducir más allá de los niveles normales, este es el objetivo principal de la tasa como se había ya mencionado anteriormente, no se basa solo en el cobro y en generar más recursos financieros, lo que esta pretende es la reducción de la carga contaminante que se vierte a los diferente cuerpos de agua ubicados en cada una de las regiones que le fueron designadas por ley a las corporaciones autónomas para la vigilancia del medio ambiente, esta flexibilidad permite a las fuentes contaminantes con costos altos para que éstas reduzcan sus vertimientos en una menor proporción, y en este proceso se utilizan los estándares de comando y control como guías en vez de una imposición rígida de la tasa.

La redistribución de las actividades de descontaminación que aplican todas las autoridades ambientales, está basada en costos de descontaminación individuales, los cuales se llevan de manera individual y buscan minimizar costos al momento de igualarse los costos marginales de descontaminación entre las fuentes reguladas, siempre y cuando las descargas totales de DBO y SST se manejen por debajo del límite permisible, la ubicación específica de las reducciones está sujeta a flexibilidad, que aplica el programa de tasa retributiva implementado por cada una de las autoridades ambientales.

Dentro de la evaluación del proceso que se hace al programa de tasas retributivas implementado por CORNARE, CVC, CAR de Cundinamarca, CARSUCRE y CORPOAMAZONIA, estas han destinado los recursos para hacer los acercamientos a las empresas que son focos de contaminación, con el fin de interactuar con ellos, para poder determinar que este instrumento económico fue diseñado para obligar a los usuarios a ver dentro de sus esquema productivo, para poder identificar los procesos o productos que contribuían a la contaminación, con el fin de disminuir de igual forma los costos que se generan en cuanto a residuos contaminantes, en el busca del cumplimiento de las normas ambientales, en este caso de la aplicación de la tasa retributiva por uso de cuerpos de agua. Esto permitió la reducción del pago por concepto de tasa retributiva, y de manera simultánea se avanzaría en la reducción del caudal de vertimientos, en donde la autoridad ambiental ha venido implementado proyectos que consideraron en cuanto a la optimización de los sistemas de tratamiento de las aguas residuales para las industrias y empresas ubicadas en estas regiones.

En cuanto al desarrollo del instrumento económico por parte de las autoridades ambientales, entraron a jugar elementos que se destacan y es la información que permite el soporte de la discusión en cuanto a la efectividad ambiental y la eficiencia económica(CAEMA, 2001), debido a que la aplicación de la tasa retributiva por parte de estas entidades del estado, evaluaron propuestas que se evidencian en los planes de gestión ambiental de cada una de ellas, las cuales dentro de la evaluación se identificaron acciones que estaban encaminadas en la descontaminación de los cuerpos de agua. En el análisis de estos cuerpos de agua para CORPOAMAZONIA Y CARSUCRE, estas en un comienzo tuvieron que realizar este tipo de análisis en laboratorios fuera de su jurisdicción incrementando así su costo, en cuanto a reactivos, equipos de logística y transporte suficientes con los que cuenta para realizar este tipo de actividades.

De esta forma las corporaciones autónomas y regionales hacen directamente la facturación y el recaudo por concepto de tasa retributiva, lo que permite unos mayores rendimientos financieros en la ejecución de priorizar la destinación de los recursos en los planes de recurso hídrico que manejan cada una de ellas.

Para la destinación de los recursos estos van en primera instancia al fondo de descontaminación ambiental, el cual tiene un esquema definido de inversión, como una cuenta o fondo especial de tesorería, el cual está constituido principalmente por los recursos provenientes de las tasas retributivas, esto quiere decir que los sujetos pasivos del cobro son aquellos usuarios que hacen sus vertimientos directamente sobre el cuerpo de agua o a través de un canal estos vertimientos al recurso hídrico, dentro de los planes de gestión ambiental se han tenido en cuenta el cumplimiento de las metas de reducción de la carga contaminante, que se vierte en los cuerpos de agua de los cuales se benefician todos los usuarios directo e indirectos del recurso natural.

De esta forma la aplicación de la tasa considerada como tributo ambiental debe estar encaminada al cumplimiento de su objetivo, para este caso la CEPAL, establece que:

Dependiendo del comportamiento de los vertimientos totales y de su relación con las metas, la autoridad aplica o no el factor para ajustar la tarifa. Este factor regional actúa como un incentivo constante para el cambio en el comportamiento del contaminador 13, permitiendo ajustar el valor de la tarifa de forma gradual hasta aquel valor que logra la meta de descontaminación previamente definida. La meta de vertimientos representa una medida cuantitativa y objetiva que, al ser alcanzada, limita el crecimiento del factor regional en forma definitiva. La combinación de la meta, la tarifa mínima y el factor regional, permiten reflejar las diferencias económicas, sociales y ambientales propias de cada región. (CEPAL, 2002).

Es por ello que al realizar la evaluación del programa de tasas retributivas aplicado por las autoridades ambientales, es importante determinar los límites permisibles para que sean sustituidos por el factor regional, como un elemento de control periódico que se estableció a partir del Decreto 901 de 1997, bajo un esquema en donde todos los usuarios iniciaban con un factor

regional de uno, y que a pesar de que las metas de reducción de carga contaminante no han disminuido en algunas de las regiones del país, solo en aquellas en donde las autoridades ambientales tienen una mejor infraestructura que les permite hacer una mejor gestión ambiental de los recursos naturales, en la aplicación de los programas liderados por estas autoridades ambientales.

Hablando del factor regional establecido por la ley y la reglamentación la tasa, establece que si se incumple la meta que se ha propuesto en la disminución de vertimientos contaminantes en los cuerpos de agua, esta se incrementa en un 0,5 cada semestre hasta que se cumpliera con la meta establecida en cada una de las sustancias que son objeto de cobro, en donde en muchos casos este factor no ha sido incrementado de acuerdo al cumplimiento o no de las metas de reducción de carga contaminante, como es el caso de CORPOAMAZONIA Y CARSUCRE, de acuerdo a la información suministrada en los informes de gestión comprendidos entre los años 2008-2010.

De acuerdo a lo anterior, las empresas al momento de hacer la evaluación de sus recursos financieros deben establecer los costos en los que podrían incurrir al momento del pago de la tasa, si estas no reducen las cargas contaminantes que son vertidas al río, deben presentar los planes o proyectos de inversión en cuanto a la descontaminación hídrica, en donde cuya finalidad es la de mejorar las calidades físico-químicas de los cuerpos de agua en los vertimientos del recurso hídrico.

Estos proyectos de gestión se implementan en el cumplimiento de cada una de las vigencias comprendidas desde el inicio del programa de tasas retributivas, para que estos procesos sean fortalecidos con actuaciones orientadas a la recuperación del recurso hídrico, y que se encuentran detallados en la ordenación y manejo de cuencas abastecedoras de los diferentes centros urbanos y rurales del país, con el apoyo de proyectos que se han venido ejecutando con los recursos que son captados por el concepto de las tasas, proyectos que están encaminados a la descontaminación de los cuerpos de agua de cada una de estas regiones.

La implementación de la tasa retributiva por parte de las autoridades ambientales del país, ha generado espacios de acercamiento con los diferentes entes, en donde se discute y se elabora el seguimiento de la implementación

del programa de tasas, lo cual genera una ventaja para quienes realmente lo van a usar, lo que permite generar sentido de pertenencia adecuándose a las necesidades identificadas para cada una de las regiones, con el fin de establecer las metas de reducción de las cargas contaminantes, para que de esta forma las autoridades ambientales evalúen la información, para poder aplicar los valores en cuanto a la tasa, y el procesamiento de la información que debe asegurar el seguimiento con los recursos necesarios para hacer el acompañamiento, a las empresas que pagan por concepto de la aplicación del programa de tasas retributivas.

De acuerdo al programa de tasas que aplican las corporaciones autónomas, se esperaría que se fortalezca la gestión ambiental facilitando que se garantice la implantación de la política ambiental que tiene el gobierno nacional, en donde se propicie la rendición de cuentas ante la sociedad, ya que esto permitiría una mejora en la gestión ambiental en cada una de las regiones, de acuerdo a los planes, programas y procesos que ha venido implementado en cuanto al aspecto financiero se establecerían criterios asociados al desempeño, para una reasignación de los recursos, en procura de mejorar las condiciones de contaminación y deterioro de los recursos naturales.

En cuanto a los recursos económicos que la ley 99 establece, los ingresos generados por concepto de cobro de tasas ambientales son rentas propias de las autoridades ambientales regionales, lo que corresponde en su función de garantizar un medio ambiente sano, este instrumento económico permite que cada una de las corporaciones autónomas y regionales, se comprometan públicamente a destinar los recursos de las tasas a la descontaminación y preservación de los recursos naturales, en este caso del recurso hídrico, puesto que estos ingresos se destinan específicamente para mejorar la capacidad técnica en el control de la contaminación hídrica por las autoridades ambientales, teniendo en cuenta que son instituciones de carácter oficial; tratándose de un instrumento como lo es la tasa retributiva estas, no podrían verse para muchos como un impuesto más, es por ello el éxito de este instrumento el cual establece que la disminución de la carga contaminante disminuye los costos en los que incurriría las empresas que se ven beneficiadas por el uso del recurso hídrico, en la aplicación del programa de tasas retributivas, teniendo en cuenta que desde un principio se dijo a la sociedad por medio de la ley que los dineros que son recaudados por estos conceptos, se aplicarían de manera porcentual para cofinanciar los proyectos

orientados a resolver los problemas de contaminación y deterioro del recurso hídrico.

Las corporaciones autónomas y regionales en este sentido cuentan con una jurisdicción específica establecida por la ley, como se ha venido mencionando, son las encargadas del recaudo y distribución de los recursos económicos, que van a permitir por medio del cobro de los tributos ambientales en el caso de las tasas retributivas, de realizar una gestión ambiental efectiva, y estas a su vez establecer si son lo suficientemente eficientes en cuanto al recaudo del tributo.

Actualmente, los impactos ambientales producidos por procesos de ocupación y deforestación masiva de vastas áreas localizadas en paisajes de montaña vienen ocasionando la desestabilización de los suelos y de los sistemas ecológicos que han perdido en gran parte su capacidad de autorregulación, lo que está generando efectos y consecuencias graves que ponen en peligro a la población. El decidir sobre la viabilidad de la aplicación del instrumento económico ya conocido como la Tasa Retributiva, Galarza (2009), expresa que detectó que este impuesto o tasa, poseía un importante nivel de información frente al estado y la calidad de los recursos hídricos más importantes, y de los usuarios de éstos con mayor peso en los aportes de contaminación detectados.

Dentro de la revisión documental realizada a los diferentes informes de gestión, se tomó como muestra para este documento, el proceso de registro de datos y auto declaración, como lo indicaba el decreto de Tasas Retributivas, fue posible establecer una línea base o estado inicial de referencia. Esto permitió clasificar los aportes localizando a cada uno de los usuarios comprometidos, estos fuesen del sector estatal o privado; retomando a Galarza (2009), la tasa retributiva permitió a estas corporaciones cuantificar la cantidad de carga contaminante puntual que estaba llegando a las corrientes superficiales, en donde antes de salir la ley no se tenía un conocimiento general sobre este problema porque no se había cuantificado.

Existen algunos conceptos presentes en cuanto a estudios de eficiencia económica en la aplicación de las tasas retributivas, retomando a Galarza (2009), establece que las soluciones colectivas al final del tubo administradas por las instituciones bajo un instrumento financiero, el cual consiste en la construcción de plantas de tratamientos municipales y para que las empresas

que arrojan sus vertimientos, en algunas regiones del país estas han construido este tipo de plantas de tratamiento, buscando así primero reducir sus costos en cuanto a pago de la tasa, de igual forma se ve premiado este esfuerzo en el cumplimiento del objetivo en cuanto a la reducción de la carga contaminante vertida a estos cuerpos de agua, pero estos pueden costar demasiado por tres razones: i) la solución enfoca la inversión al final del tubo y no en inversiones industriales de mayor productividad; ii) los altos costos de transacción; y iii) los intereses de agentes económicos buscando rentas en la construcción de megaproyectos municipales.

De acuerdo a estudios realizados en el año 2005 por CORNARE, evaluando el sistema de aplicación del programa de tasas retributivas, la efectividad ambiental se evidencio al mostrar, como en 12 años de implementación de la tasa, había logrado la disminución de la carga contaminante a la cuenca del rio Negro en el departamento de Antioquia (Quintero, 2005), en este caso su efectividad ambiental se vio abocada en la reducción de la contaminación, caso contrario sucede con CORPOAMAZONIA Y CARSUCRE, en donde no se presenta disminución, si no que por el contrario hay aumento de los vertimientos a los cuerpos de agua de estas regiones. La efectividad ambiental en este caso es medida por la implementación de planes y programas de gestión ambiental que estén encaminados al mejoramiento y descontaminación de cuerpos de agua, con los recursos que están siendo recaudados por la autoridad ambiental.

El país mediante la creación de los impuestos ambientales representados por tasas ambientales, como es el caso de la tasa retributiva, ha querido mediante estos no una finalidad fiscal o recaudatoria, lo que se ha venido buscando con la implementación de este, es corregir una conducta la cual afecta a las generaciones futuras, concientizándolas sobre la importancia de proteger los recursos naturales no renovables, en este sentido Vieira (2012: 18), establece que:

La tributación ambiental pretende generar un cambio de conductas en quienes conducen las empresas, en donde al respecto se proponen una serie de medidas integrales que combinan la parte sancionadora económica (creación de impuestos, tasas y contribuciones), la preventiva (ejecución de programas de protección ambiental) y la incentivadora (las exoneraciones).

En este sentido el estado les asigna funciones a las autoridades ambientales para que por medio de la aplicación del instrumento económico, el cual está representado por las tasas ambientales para la protección y promoción del medio ambiente tal y como lo dice la constitución nacional, con el fin de disuadir y persuadir aquellas conductas que pueden atentar contra el orden social, económico y ambiental del país, bajo esta premisa es preciso resaltar la importancia que tiene la tributación ambiental, pues en este sentido Seroa (2001: 31), comenta que al aplicar la carga impositiva se establece en el contribuyente, el cual está inmerso dentro de las políticas fiscales y ambientales, sobre la relación que hay del impacto, por la descarga contaminante y el nivel de degradación de todos los agentes contaminantes en el uso de los recursos naturales; de esta forma la tasa ambiental puede ser medida en términos de efectividad ambiental y eficiencia económica.

En cuanto a la eficiencia económica, esta se encuentra relacionada con la obtención de una meta de reducción de vertimientos, al mínimo costo posible para el sector económico y para la sociedad, en ese sentido las corporaciones autónomas y regionales que se encuentran ubicadas en el país, son las encargadas en el recaudo y distribución de los recursos económicos destinados para la gestión del medio ambiente, en lo que tiene que ver con la aplicación de planes y programas, que buscan reducir la carga contaminante aplicando el cobro de la tasa; de esta forma la tasa retributiva es eficiente en el sentido que ha logrado en muchas regiones del país reducir en gran medida la carga contaminante que es vertida a los diferentes cuerpos de agua, que son utilizados por los usuarios directos e indirectos de recurso hídrico, lo que conlleva a que las autoridades ambientales están ejecutando de manera general, los planes de comando y control de gestión del medio ambiente.

Para las autoridades ambientales, esto ha implicado establecer metas ambientales con el fin de evaluar el desempeño del instrumento en términos de costos totales incurridos para alcanzar dicha meta. La aplicación de un cargo sobre la contaminación generada por cada fuente hará que ésta compare el valor de la tasa con su costo marginal de reducción de contaminación. Asumiendo que todos los contaminadores tienen un comportamiento racional y que minimizan sus costos de producción, la reducción total de la contaminación así obtenida será alcanzada al menor un menor costo posible, para las empresas o usuarios directos e indirectos del recurso natural como para las autoridades ambientales dentro de los

programas de gestión ambiental desarrollados por ellos. En lo que concierne a la eficiencia económica, los ingresos por tasas ambientales que forma parte del sistema tributario colombiano, fortalecen la gestión ambiental, minimizando los impactos de las crisis fiscales en las que el país se ha visto inmerso, para de alguna forma reducir la dependencia nacional en cuanto al presupuesto.

En cuanto a la efectividad ambiental, esta se encuentra relacionada con la capacidad de un instrumento para alcanzar los objetivos ambientales de la sociedad por medio del efecto incitativo que ejerce sobre los agentes regulados (CEPAL, 2002), para las autoridades ambientales en Colombia la creación de este instrumento ha permitido en gran medida alcanzar los objetivos ambientales, en aquellas regiones del país donde el deterioro podría ser vería más evidente teniendo en cuenta la cantidad de la población y su desarrollo económico, pero en regiones apartadas de la geografía nacional esta efectividad no es tan evidente, debido al poco control que pueden ejercer las autoridades ambientales ubicadas en estos territorios, pues el daño que se hace en estos ecosistemas en algunos casos no tiene reparación, como es el caso de la Amazonia Colombiana, el gran deterioro que se ha venido causando debido en gran parte a la ilegalidad en la que muchos actores ejercen la explotación de los recursos, en este sentido el instrumento deja de ser efectivo ambientalmente, pero en otras regiones del país, donde la presencia de las autoridades y del estado es más fuerte, las autoridades ambientales pueden ejecutar de manera efectiva el instrumento, en pro de una gestión ambiental encaminada a desarrollar los planes y programas de comando y control de los recursos naturales.

De esta manera, las autoridades ambientales por medio de la tasa retributiva, dependen no solo del establecimiento de una meta ambiental, sino a su vez del incentivo económico que genera esta en cuanto al cargo para que los usuarios del recurso hídrico reduzcan su contaminación, y logren de esta forma alcanzar la meta ambiental propuesta por las autoridades ambientales, en cuanto al manejo de este recurso natural.

CONCLUSIONES.

Desde el punto de vista fiscal la tributación ambiental en Colombia y sus efectos en la gestión de medio ambiente, está representada por el cobro de tasas ambientales; en el caso de la tasa retributiva se ha considerado para la

autoridades ambientales del país en una fuente efectiva de financiamiento, tanto para la realización de sus programas hacia la comunidad como el mantenimiento de su planta de personal, la tasa permite lograr estabilidad económica para las autoridades ambientales, aun a pesar de los recortes presupuestales del gobierno central. Debido a la crisis actual, el gobierno nacional tiende a reducir sus costos administrativos, restringiendo al mismo tiempo las transferencias hacia los diferentes sectores. Desde este panorama, las tasas retributivas en el país son efectivas ambientalmente y eficientes económicamente como institucionalmente, auqui en algunas regiones del país las autoridades ambientales se ven cortas en el desarrollo de programas de comando y control que de alguna forma afectan la efectividad y la eficiencia para la cual fue construido este instrumento económico.

En cuanto al marco legal Colombiano con el cual se ha sustentado la creación de tasas ambientales, los recaudos que se hacen por concepto de tasas retributivas garantiza mayor continuidad a los programas de administración, control y vigilancia del recurso hídrico, los cuales representan un costo importante para las autoridades ambientales, pero en algunos casos esto contrasta con la realidad, debido al recaudo tan bajo que existe de este programa en algunas de las regiones del país, lo cual afecta de manera general a los demás rubros que componen el presupuesto de las autoridades ambientales.

En este sentido la asignación de recaudos de la tasa se convierte en el motor de nuevos proyectos por medio de la inversión ambiental estipulado por la ley, pues lo que pretende la normatividad es evaluar la importancia relativa de los ingresos por tasas retributivas para las autoridades ambientales, tanto en el funcionamiento del programa como en las inversiones ambientales de recuperación de los recurso naturales en el caso de la tasa retributiva del recurso hídrico.

En cuanto al impacto de la política fiscal los resultados de la gestión ambiental en Colombia, la tributación ambiental representada por las tasas retributivas han generado ingresos suficientes, en aquellas autoridades ambientales cuya ubicación se encuentra en regiones privilegiadas, lo que permiten se desarrolle una gestión ambiental efectiva, llevando como resultado a la eficiencia institucional en el manejo de la tasa ambiental.

Dentro de las particularidades de la tasa, al realizar una separación de aquellas corporaciones que se encontraban en el sur y norte del país, es importante mencionar que la tasa retributiva no tiene un gran impacto sobre los presupuestos, al realizar el análisis comparativo sobre los ingresos obtenidos, el cobro de tasas retributivas requiere de un mandato y mecanismos ágiles que le permitan a las autoridades ambientales, coordinar desde las distintas instancias gubernamentales y niveles del gobierno la ejecución de estos recursos, y de la coherencia en cómo estos mecanismos pueden generar una estructura dentro de las políticas ambientales que permitan una mejor gestión ambiental en cuanto al manejo de los recursos financieros.

En cuanto a los costos en lo que incurren las autoridades ambientales en la ejecución de los programas de comando y control, en aquellas corporaciones que se encuentran ubicadas en regiones como es el caso de CORPOAMAZONIA y CARSUCRE, asumen en cuanto a la cantidad de programas de reducción de los vertimientos, ya que los gastos deben estar relacionados en la construcción y operación de las plantas de tratamiento de aguas que deben manejar cada uno de los departamentos en las cuales ejerce su jurisdicción, estos programas se han basado en su mayoría en los estudios que por parte de funcionarios hacen sobre cada una de las fuentes hídricas sobre los vertimientos y monitoreo de las cuencas, el costo administrativo se ha visto incrementado ya que la reducción de carga contaminante no ha sido efectiva por parte de la población; en este sentido los costos aumentan en la ejecución de los programas de comando y control.

De esta forma la eficiencia el cobro de la tasa por parte de estas corporaciones, no es la mejor en comparación con otras instituciones del país, teniendo en cuenta que dentro de estas regiones, quienes hacen uso de este tipo de instrumento económico son las alcaldías y empresas de servicios públicos, otro de los factores que inciden en el poco recaudo de esta tasa es la falta de control a la pocas empresas privadas de la región para el cobro de esta y del incremento de la deuda que estas tienen con la autoridad ambiental.

Desde la década de los 80 la imposición ambiental ha sido uno de los instrumentos utilizados en la definición de la política ambiental de los países modernos (Rodríguez, 2008), es por ello que se busca superar fundamentalmente dos problemas: la mitigación del daño ocasionado al

medio ambiente y la reducción de costos para las empresas, las cuales no hacen lo pertinente en la gestión del medio ambiente. La asignación de recaudos de la tasa se convierte en el motor de nuevos proyectos por medio de la inversión ambiental. El ingreso generado por las tasas retributivas unido a la creación de los fondos regionales crea las condiciones para dar impulso a otros recursos necesarios para la inversión en grandes obras de infraestructura, plantas de tratamiento municipales y programas orientados hacia la producción más limpia y la educación ambiental.

La economía y el medio natural, deben coexistir bajo una estructura estrecha, puesto que los sistemas de producción, distribución y consumo son creados por el hombre, y estos en su mayoría dependen de ese medio natural que los surte y además de ello le sirve como receptor de todos sus desechos, resultado de ello tenemos que la regulación económica sobre el inapropiado uso de los recursos naturales, en este caso de las afluentes hídricas en algunos casos no ha sido el mejor, pero en términos generales las tasas ambientales han permitido, a las autoridades ambientales desarrollar una gestión del medio ambiente con el fin de disminuir la contaminación y el deterioro ocasionado por la sociedad, demostrando así que este instrumento económico opera de manera efectiva y eficiente.

BIBLIOGRAFIA.

Acquatella, J., 2005 Reflexiones sobre la aplicación de instrumentos económicos y financiamiento de la gestión ambiental a nivel nacional y subnacional en América Latina. En: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Oct. 18 – 21; Santiago, Chile. pp.130. Disponible en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0052946.pdf>. visitada por última vez Marzo 29 de 2011.

Barde, J.F. (1991): *Economie et Politique de l'Environnement*. Presses Universitaires de France.

Angulo H. Antonio R, Medio Ambiente y Tributación, *Management*, año XVI, n.º 28, julio-diciembre 2007, p. 73-82

Blackman, Allen. Colombia's discharge fee program: Incentives for polluters or regulators. *Resource for the future*. 2005.

Bonell C. Ramón, El Protocolo de Kioto y la tributación ambiental, Anuario jurídico y económico escurialense, No XL, 2007, ISSN 1133-3677, págs. 71-100.

Buñuel Miguel, Fiscalidad medioambiental y municipios, Conferencia Nacional de medio ambiente cumbre del desarrollo sostenible, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid España, Ponencia, 2005.

Buñuel Miguel, El uso de instrumentos fiscales en la política del medio ambiente: teoría, práctica y propuesta preliminar para España, Papeles de Trabajo sobre Medio Ambiente y Economía 1/2002, Madrid: Fundación Biodiversidad. (Incluye las ponencias 1 y 10).

Centro de Estudios del Medio Ambiente, Evaluación de la Efectividad Ambiental y Eficiencia Económica de las Tasas por Contaminación Hídrica en el Sector Industrial Colombiano, CAEMA 2001.

Castro, Luis C, Caicedo Juan C, Jaramillo Andrea y Morera Liliana, Aplicación al principio contaminador pagado en América Latina, 2002.

Castro Luis, Caicedo Juan C, Jaramillo Andrea, Morera Liana, Evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de la tasa por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano, Naciones Unidas, 2002 Pág. 26.

Centro Andino para la Economía y el Medio Ambiente, Evaluación de la Efectividad Ambiental y la Eficiencia Económica de las tasas por contaminación Hídrica en el Sector Industrial colombiano, Proyecto CEPAL/PNUD, 2001, pág. 29.

Centro Andino para la Economía y el Medio Ambiente, CEPAL, Evaluación de la Efectividad Ambiental y la Eficiencia Económica de las tasas por contaminación Hídrica en el Sector Industrial colombiano, Proyecto CEPAL/PNUD, 2001, pág. 17.

Código de recursos naturales de 1974.

Comisión Económica para América Latina CEPAL, 2002. Aplicación del principio contaminador pagador en América Latina. Santiago de Chile; Serie 47. 77 P.

Correa, Restrepo Francisco. Ossa, Arteaga Angélica. Vallejo, Chanci Zuly. Regulación ambiental en Colombia: el caso de la tasa retributiva para el control de la contaminación hídrica. Medellín 2007. P. 25-44.

Cortés Cueto, J.R. (2006) "Aproximación a un sistema tributario ambiental en Colombia"* en Observatorio de la Economía Latinoamericana, número 63. Texto completo en www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/

Cruz, Marta. Evaluación del impacto económico y ambiental de la aplicación de la tasa retributiva por contaminación hídrica en Colombia. 2001

Duran C. Jose M, De Gispert B. Cristina, La política fiscal ambiental de las CC.AA: ingresos y gastos, XI Encuentro en economía pública, Barcelona, 2004, págs. 3-4.

Dasgupta, S., M. Huq, D. Wheeler and C. Zhang. „Water pollution abatement by Chinese industry: cost estimates and policy implications“, World Bank, Environment, Infrastructure and Agriculture Division of Policy Research Department, Policy Research Working Paper #1630. 1996.

Fernández S. Jodigi, Manso Yanisley, Narciso Davidson, Bases Teóricas para el Esbozo De Un Tributo Ambiental en Cuba. “estudio de caso el impuesto de playas”, DELOS Desarrollo Local Sostenible, Revista Desarrollo Local Sostenible, Grupo Eumed.net y Red Académica Iberoamericana Local Global Vol 3, Nº 9, www.eumed.net/rev/delos/09/

Fuente página web, <http://cdigital.udem.edu.co/TESIS/CD-ROM52112009/08.Capitulo2.pdf>

Galarza, García Miguel A, Análisis de la efectividad de las tasas Retributivas en Colombia, caso de estudio, Pontificia Universidad Javeriana, tesis, 2009.

GALAN, Francisco A, CANAL, Francisco J, Serie 54 Medio Ambiente y Desarrollo, Política e Instrumentos para Mejorar la Gestión Ambiental de las Pymes en Colombia y promover su oferta. 2002.

Glave T. Manuel, Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú, Revista Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Número 102, Santiago de Chile, junio del 2005.

Gómez T. Mary, Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Serie medio ambiente y desarrollo 107, Santiago de Chile, octubre del 2005, Págs.

González Campos, Curso de Derecho Internacional Público, Tercera edición, Thomson Civitas, Madrid 2003, págs. 883.

Guiza S. Leonardo, Eficiencia de los instrumentos administrativos de sanción y exigencia de la reparación del daño ambiental en Colombia, Revista de Estudios Socio-Jurídicos, Universidad del Rosario, Año 10 vol. 1, 2008, págs. 307-335.

Kathuria, Vinish. Controlling water pollution in developing and transition countries – lessons from three successful cases. En: Journal of Environmental Management (78). 2006...pagina visitada

Ley 99 de 1993, Artículos 31, 67, 42 y 43.

Ley 23 de 1973 Artículo 4.

López G. Tomás J, Lara de Vicente F, Gómez P. Ángel B. Medio Ambiente y Reforma Fiscal: una propuesta autonómica, revista interdisciplinar de gestión ambiental, número 73, editorial la ley, 2005, págs. 1.

Luis Fernando Castro, Juan Carlos Caycedo. Andrea Jaramillo, Liana Morera, Evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de la tasa por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano, Naciones Unidas, 2002 Pág 8.

Márquez Rafael, La fiscalidad de la energía en la Unión Europea: el estado de la cuestión", Papeles de Trabajo sobre Medio Ambiente y Economía 2/2002, Madrid: Fundación Biodiversidad. (Incluye la ponencia 7).

Ministerio del Medio Ambiente, Evaluación Nacional al Programa de Tasas Retributivas por Vertimientos Puntuales, Resumen Ejecutivo, Bogotá Julio de 2002.

Morin, Edgar. Los siete saberes para la educación del futuro, Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio, Edición para Colombia, 2001, p. 53.

Muñoz Guzmán, M. A. (2010) "Modelo Económico Mundial y la Conservación del Medio Ambiente" Edición electrónica. Texto completo en <http://eumed.net/cursecon/libreria/index.htm>

Musgrave, R. A. y P. B. Musgrave (1991). Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Quinta edición, McGraw-Hill/Interamericana de España S.A., Madrid

Oliva P. Nicolás; Rivadeneira A, Ana; Serrano M. Alfredo; Carrillo Sergio; Impuestos Verdes: ¿una herramienta para la política ambiental en Latinoamérica?, ISBN: 978-9978-94-132-4 Derecho de autor: 035179, España, Junio 2011.

Palos S, Martha S, El tributo Ambiental Local modelos principios jurídicos y participación social estudio de caso, Universidad Nacional Autónoma de México, Tesis, 2011.

Prust Jim, Capítulo III Impuestos ambientales en los países en Desarrollo, libro Política fiscal y medio ambiente: bases para una agenda común, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, Santiago de Chile, diciembre del 2005, Jean Acquatella; Alicia Bárcena Editores Libros de la CEPAL No 85. Págs. 89-104.

Prust, Jim. Impuestos ambientales en países en desarrollo. Política Ambiental y Medio Ambiente: Bases para una agenda común. CEPAL. Santiago de Chile: Jean Acquatella y Alicia Bárcena Editores, 2005, p. 92. Disponible en [http:// www. Eclac.cl](http://www.Eclac.cl). consultado 20 de julio de 2007.

Quintero, Jhon Fredy, Resultados Económicos y Ambientales alcanzados por CORNARE, en la aplicación de la tasa retributiva en el oriente Antioqueño, 1997-2005, Gestión y Medio Ambiente, volumen 10, pág. 145-168, 2007

Restrepo, Juan Camilo, Hacienda Pública, 3era Edición, Bogotá; Universidad Externado de Colombia, 2008.

Rodríguez Manuel, Espinoza Guillermo, Gestión ambiental en América Latina y el Caribe Evolución, tendencias y principales prácticas David Wilk, Editor, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible División de Medio Ambiente Diciembre de 2002.

Rodríguez C. Aída J, Fundamentos para el uso de instrumentos fiscales en la política ambiental: Una aproximación al caso Colombiano, Oficina de estudios económico DIAN, Documento Web 033, Octubre 2008.

Salas A. Wendy, Consideraciones sobre la tributación medioambiental y su concepción en el ámbito internacional, Revista Voces: Tecnología y pensamiento, Volumen 2, N° 1 - 2. Enero - Diciembre 2007, IUTEjido, Mérida, ISSN: 1856-867X

Págs. 61-73 Recibido: 11-06-08 / Aceptado: 21-09-08

Sánchez P. Germán, Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia, Fundación Universidad Autónoma de Colombia, Revista Economía y Desarrollo - Marzo 2002, vol. 1, N° 1, Págs. 79-98.

Seroa Ronaldo. Tributación Ambiental, Macroeconómica y medio ambiente en América latina, Aspectos Conceptuales y caso de Brasil. Serie Microeconomía del desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, División de Desarrollo Económico, 2001. P. 36.

Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las comunidades Europeas y determinados actos conexos.

Tondini Bruno M. La Tributación Internacional y su relación con el Medio Ambiente (una posible solución al tema de las papeleras), Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Derecho Internacional, www.caei.com.ar, 2002.

Velasquez, Muñoz, Carlos J, Financiación de la Gestión Ambiental en Colombia, el caso de las Tasas Retributivas, Revista de Derecho Universidad del Norte No 18, 151-171, 2002.

Vieira Cesar, La Tributación Ambiental y la Ética como medios de control social, Revista mensual Análisis Tributario, Vol 25, No 280 Marzo de 2012.