

IMPACTO FINANCIERO DE LOS TRIBUTOS VERDES EN EL VALLE DEL CAUCA
COMO ALTERNATIVA FISCAL EN EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS MUNICIPALES, CASO DE ESTUDIO: PALMIRA VALLE

CASO ESTUDIO MUNICIPIO PALMIRA VALLE DEL CAUCA

GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN CONTABILIDAD, FINANZAS Y GESTIÓN
PÚBLICA

PROYECTO DE GRADO REALIZADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE
CONTADOR(A) PÚBLICO(A)

ZAIRA NATALIA CARDONA TAFURT
CRISTIAN DAVID MARIN ADARVE

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA
CARTAGO, VALLE DEL CAUCA
2019

IMPACTO FINANCIERO DE LOS TRIBUTOS VERDES EN EL VALLE DEL CAUCA
COMO ALTERNATIVA FISCAL EN EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS MUNICIPALES, CASO DE ESTUDIO: PALMIRA VALLE

GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN CONTABILIDAD, FINANZAS Y GESTIÓN
PÚBLICA

ZAIRA NATALIA CARDONA TAFURT
CRISTIAN DAVID MARIN ADARVE

PROYECTO DE GRADO PARA ASPIRAR AL TÍTULO DE CONTADOR (A)

PÚBLICO (A)

ASESOR
WHILSON ALBERTO GARCÍA LEÓN
ECONOMISTA

CO DIRECTOR
ORLANDO POSADA ORREGO
MAG. (T) POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA
CARTAGO, VALLE DEL CAUCA
2019

A Dios.

Por acompañarme siempre.

A mis maestro.

Esp. Whilson García por su gran apoyo y motivación para la elaboración de esta tesis; al Mag. Orlando Posada por su tiempo y por impulsar el desarrollo de nuestra formación profesional.

A mis padres y hermana

Por su incondicional apoyo a mi vida, mantenido a través del tiempo.

A mi amigo Cristian

Por su compañía que me da aliento para seguir adelante.

Zaira Cardona

Agradezco a Dios y a la divina providencia por permitirme encontrar la fortaleza y el ingenio para finalizar esta carrera.

A mi madre y familia por el apoyo, al profesor Whilson Garcia por su compromiso en la guía en la elaboración de este trabajo, al Profesor Orlando por retornos intelectualmente. Finalmente a mi amiga Zaira, porque con su actitud positiva hizo mas fácil la culminación de este proceso.

Cristian David Marín

Tabla de Contenido

Listado de tablas	VII
Resumen	1
Abstract	2
Introducción.....	3
Planteamiento del problema	13
Descripción del problema	13
Pregunta problema	16
Sistematización de la pregunta problema	16
Delimitación y alcance del problema.....	17
- Sector público.	18
- Sector educativo.	18
- Sector externo con conocimiento.	18
Alcance de la investigación	18
Delimitación Temporal	19
Objetivos de investigación	20
Objetivo general.....	20
Objetivos específicos.....	20
Justificación de la investigación	21
- Aporte al conocimiento.....	22
- Aporte social.	22
- Aporte al profesional contable.	23
- Aporte a la Universidad.	24
Marco teórico	26
Perspectiva desde la teoría de los bienes.	30
Perspectiva desde el derecho tributario.	30
Marco conceptual.....	34
Marco contextual	40
Marco legal	44
Normativa supranacional.....	44
Normativa nacional.	45
Constitución Política de Colombia 1991.....	46

Decreto Ley 2811 De 1974 código nacional de recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente.	48
Ley 99 de 1993.	48
Decreto 1076 De 2015.....	49
Normativa local.....	50
Acuerdo 071 de 2010	50
Acuerdo 035 de 2017	50
Ley 1819 de 2016.....	50
Marco metodológico.....	52
Enfoque de la investigación.....	52
Tipo de investigación	52
Método de investigación.....	52
Muestra	53
Técnicas e instrumentos de investigación	54
- Encuesta.	54
Técnicas de procesamiento y análisis de datos	54
Fuentes de la investigación.....	55
Fases metodológicas	55
Fase 1 Búsqueda de fuentes y autores.	55
Fase 2 Búsqueda de información estadística y presupuestal.....	55
Fase 3 Aplicación de la encuesta.....	56
Fase 4 Conclusiones y resultados.....	56
Especificación de los marcos institucionales y normativos los cuales regulan la gestión del medio ambiente en el municipio de Palmira Valle del Cauca, objeto de estudio ...	57
Caracterización de las finanzas públicas y los tributos verdes del Municipio de Palmira Valle del Cauca.....	68
Consolidador de Hacienda e información financiera pública CHIP	69
Caracterización de los impuestos, tasas y contribuciones ambientales en Palmira Valle del Cauca.....	70
Caracterización de las finanzas de Palmira.....	74
Caracterización de los ingresos públicos	75
Sobre los gastos presupuestales	76
Matrices de ingresos presupuestados y ejecutados desde año al 2013 al año 2017.....	78
Matrices de gastos presupuestados y ejecutados desde año al 2013 al año 2017	83

Grado de percepción de los distintos actores en el municipio de Palmira Valle del Cauca, sobre el cumplimiento de la política pública ambiental y la política fiscal verde.....	90
Relación entre los diferentes actores de la política ambiental y fiscal- realidad financiera de los tributos verdes	143
Influencia del Objetivo del Milenio 7 en el diseño de los planes de Gobierno de Palmira	144
Gestión del Municipio	153
Control y Vigilancia	157
Conclusiones	158
Anexos	161
Anexo 1. Modelo de encuesta utilizado.....	161
Referencias	168
Bibliografía.....	173
Webgrafía	173

Listado de tablas

Tabla 1 Ingresos programados de los años 2013-2017	78
Tabla 2 Ingresos programados ambientales netos.....	79
Tabla 3 Ingresos medioambientales programados y su representación global en los ingresos totales.....	80
Tabla 4 Ingresos ejecutados en materia ambiental de los años 2013 al 2017.....	81
Tabla 5 Cumplimiento de los ejecutado frente lo programado.....	82
Tabla 6 Representación de los ingresos ejecutados ambientales frente a los ingresos ejecutados globales.....	82
Tabla 7 Gastos Presupuestados.....	84
Tabla 8 Totales de los gastos ambientales presupuestados por la vigencia actual.....	85
Tabla 9 Rezago Presupuestal gastos presupuestados.....	86
Tabla 10 Gastos Ejecutados.....	86
Tabla 11 Totales de gastos ejecutados por vigencias actuales.....	87
Tabla 12 Rezago presupuestal gastos ejecutados.....	87
Tabla 13 ¿Cómo califica usted la acción y ejecución de la política pública ambiental por parte de la administración pública del Municipio de Palmira?.....	90
Tabla 14 ¿Se ha socializado y comunicado por parte de la administración del Municipio el marco normativo legal vigente que reglamenta la política pública ambiental y la política fiscal verde?.....	92
Tabla 15 ¿Cree usted que el sector público y sector privado del Municipio de Palmira en lo que respecta a los tributos verdes, tienen una función objetiva y jerárquica de prioridades	

que garanticen una mejor calidad de vida, tal como lo contempla la Constitución	
Política?.....	94
Tabla 16 ¿Considera usted pertinente que el Estado y los entes territoriales municipales creen impuestos, tasas y contribuciones para poder mitigar la contaminación ambiental?.....	96
Tabla 17 ¿Contribuye usted como ciudadano (a) del municipio de Palmira - Valle del Cauca en participar de los diferentes comités, juntas, y asambleas en torno a las acciones de mejoramiento y distribución de los recursos económicos que tienen que ver directamente con la parte ambiental?.....	99
Tabla 18 Los impuestos, tasas y contribuciones ambientales son considerados mecanismos de financiación del Estado, ¿considera usted que dichos tributos implican una contraprestación directa para el contribuyente?.....	101
Tabla 19 ¿Cree usted que la aplicación de la última Reforma Tributaria (Ley 1819 de 2016), en lo que respecta a los impuestos del medio ambiente, ayudarán al fortalecimiento de las finanzas públicas del Municipio de Palmira, como también, a la inversión para la mitigación de la contaminación?.....	104
Tabla 20 ¿Qué tan eficiente son las entidades competentes con la mitigación o disminución del índice de contaminación? Calificando de 1 a 5 (Siendo 5 el mejor puntaje y 1 el menor).....	107
Tabla 21 ¿Considera usted que en una nueva Reforma Tributaria por parte del Estado, se incluyan nuevos impuestos ambientales en pro de disminuir el índice de contaminación?, Por lo tanto, en este orden de ideas, será para el Municipio.....	109

Tabla 22 ¿Las entidades e instituciones encargadas de la gestión y administración de los recursos económicos ambientales representan para usted transparencia y garantía en la acción misma de la mitigación de la contaminación ambiental?.....	111
Tabla 23 ¿Considera usted que los principios de equidad, eficiencia y distribución de los recursos económicos propios de lo ambiental, se aplican de manera razonable y objetiva por parte de las autoridades ambientales?.....	113
Tabla 24 ¿Considera usted que el actual Plan de Desarrollo Municipal de Palmira está bien articulado con la política pública ambiental?.....	116
Tabla 25 ¿Cómo califica usted la acción y ejecución de la política pública ambiental por parte de la administración pública del Municipio de Palmira?.....	121
Tabla 26 ¿Se ha socializado y comunicado por parte de la administración del Municipio el marco normativo legal vigente que reglamenta la política pública ambiental y la política fiscal verde?.....	122
Tabla 27 ¿Cree usted que el sector público y sector privado del Municipio de Palmira en lo que respecta a los tributos verdes, tienen una función objetiva y jerárquica de prioridades que garanticen una mejor calidad de vida, tal como lo contempla la Constitución Política?.....	124
Tabla 28 ¿Considera usted pertinente que el Estado y los entes territoriales municipales creen impuestos, tasas y contribuciones para poder mitigar la contaminación ambiental?.....	126
Tabla 29 ¿Contribuye usted como ciudadano (a) del municipio de Palmira - Valle del Cauca en participar de los diferentes comités, juntas, y asambleas en torno a las acciones de	

mejoramiento y distribución de los recursos económicos que tienen que ver directamente con la parte ambiental?.....128

Tabla 30 Los impuestos, tasas y contribuciones ambientales son considerados mecanismos de financiación del Estado, ¿considera usted que dichos tributos implican una contraprestación directa para el contribuyente?.....130

Tabla 31 ¿Cree usted que la aplicación de la última Reforma Tributaria (Ley 1819 de 2016), en lo que respecta a los impuestos del medio ambiente, ayudarán al fortalecimiento de las finanzas públicas del Municipio de Palmira, como también, a la inversión para la mitigación de la contaminación?.....131

Tabla 32 ¿Qué tan eficiente son las entidades competentes con la mitigación o disminución del índice de contaminación?133

Tabla 33 ¿Considera usted que en una nueva Reforma Tributaria por parte del Estado, se incluyan nuevos impuestos ambientales en pro de disminuir el índice de contaminación?..136

Tabla 34 ¿Las entidades e instituciones encargadas de la gestión y administración de los recursos económicos ambientales representan para usted transparencia y garantía en la acción misma de la mitigación de la contaminación ambiental?.....138

Tabla 35 ¿Considera usted que los principios de equidad, eficiencia y distribución de los recursos económicos propios de lo ambiental, se aplican de manera razonable y objetiva por parte de las autoridades ambientales?.....140

Tabla 36 ¿Considera usted que el actual Plan de Desarrollo Municipal de Palmira está bien articulado con la política pública ambiental?.....141

Índice de figuras

Figura 1 Esquema presupuestal y fiscal territorial.....	15
Figura 2 Clasificación de los tributos ambientales.....	32
Figura 3 Pirámide de Kelsen de la legislación Colombiana.....	58
Figura 4 Normativa regulatoria de las finanzas de Palmira.....	74
Figura 5 Estructura de ingresos municipales – Palmira Valle.....	75
Figura 6 Estructura de los gastos municipales – Palmira Valle.....	77
Figura 7 Comparativo Programado vs Ejecutado.....	88
Figura 8 Objetivos ambientales del plan de desarrollo de Palmira 2016-2019.....	120
Figura 9 Respuestas a las preguntas abiertas de la encuesta.....	149
Figura 10 Visita a Oficina de Secretaria de planeación.....	166
Figura 11 Visita a Departamento de Gestión Ambiental Y Biodiversidad.....	166
Figura 12 Visita a oficina de presupuesto público.....	167

Resumen

Colombia ha basado gran parte de su legislación ambiental en las disposiciones de los acuerdos internacionales en los que ha participado.

De esta forma, los Gobiernos nacionales impulsaron las iniciativas pertinentes para legislar concordantemente con los acuerdos pactados, para alcanzar los objetivos y metas establecidos. Los cuales obtienen su financiación de los instrumentos fiscales denominados tributos verdes, los cuales tienen una imputación nacional, departamental y municipal.

Por ella la investigación dentro el municipio de Palmira Valle del Cauca, busca evidenciar el impacto financiero derivado de la implementación de la normativa tributaria en materia ambiental durante el periodo comprendido entre el año 2013 y el año 2017, en un municipio clasificado en el marco de la ley 1551 del 2012 como de primera categoría.

Sustentado en el principio de “El que contamina paga” de Arthur Pigou, de la teoría de la Hacienda Pública y de la teoría de los presupuestos públicos. La investigación es de tipo híbrido, que combina el enfoque cuantitativo y cualitativo; guiado por esquemas de pensamiento deductivo y analítico, tomando la investigación bibliográfica, las normas y leyes competentes, realizando el análisis a la información financiera tomada de fuentes oficiales, para cotejar los resultados con la percepción de los funcionarios y ciudadanos informados.

Al finalizar la investigación se evidencia la naturaleza burocratizadora de las normativas medioambientales, la falta de articulación entre los funcionarios de las áreas de hacienda con el personal técnico y ambiental, de cómo el recaudo de más tributos medioambientales no necesariamente significa mayor inversión directa al medio ambiente.

Palabras Clave: tributos ambientales, medio ambiente, presupuestos, normatividad.

Abstract

Colombia has based a large part of its environmental legislation on the provisions of the international agreements in which it has participated.

In this way, the national governments promoted the relevant initiatives to legislate given with the agreed agreements, in order to reach the objectives and goals established. They get their financing from the fiscal instruments denominated green taxes, which have a national, departmental and municipal imputation.

For it, the research in Palmira Valle del Cauca, seeks to demonstrate the financial impact derived from the implementation of tax regulations in environmental matters during the period between 2013 and 2017, in a municipality classified under the Law 1551 of 2012 as first category.

Sustained in Arthur Pigou's principle of the polluter Paid, the theory of Public Finance and the theory of public budgets. The research was guided with a quantitative, qualitative methodology; deductive and analytical methodology, taking the bibliographical research, the norms and competent laws, making the analysis to the financial information taken from official sources, to compare the results with the perception of the officials and informed citizens

At the end of the investigation, the bureaucratizing nature of environmental regulations, the lack of articulation between the officials of the hacienda areas and the technical and environmental staff, of how the collection of more environmental taxes does not necessarily mean greater direct investment to the environment is evident.

Keywords: environmental taxes, environment, budgets, regulations.

Introducción

El presente proyecto de investigación comprende el tema de los tributos verdes, los cuales a pesar de la dificultad técnica que conlleva su definición, para efectos del trabajo expuesto se opta por la definición de (Buckley, 1991) “Se denominan tributos verdes a un conjunto de instrumentos económicos vinculados a la política ambiental y solo algunos de estos instrumentos califican como impuestos en términos legales.” De igual manera y tomando como referencia los indicadores de la OCDE y la Comisión Europea, un tributo es considerado ambiental atendiendo su base imponible, el incentivo o efecto en su aplicación y por último, el propósito del impuesto. (Pitrone, 2014)

La característica principal de este tipo de tributos es que se toman como instrumentos de regulación ambiental, de los cuales precede una obligación que grava las externalidades producidas por los emisores de sustancias tóxicas, contaminantes, residuos peligrosos, entre otros.

Para analizar esta situación, la investigación explora el impacto que han tenido los tributos verdes en las finanzas públicas en el municipio caso estudio de Palmira Valle del Cauca, no solo desde la perspectiva de los entes territoriales, sino también desde la perspectiva social.

La investigación sobre esta temática obedece al interés de comprender el cómo desde una línea de política fiscal y a través de la tributación medio ambiental, los entes municipales se ayudan para financiar los objetivos ambientales fijados a partir de los compromisos derivados de acuerdos internacionales y asumidos por el estado al adherirse a estos; y que desde el gobierno de turno irradian para que se aplican en la localidad de Palmira Valle del Cauca a través del cumplimiento de las disposiciones de orden nacional,

departamental y municipal, cuando se decreta el recaudo a nivel de cada ente territorial los impuestos, tasa y gravámenes, a los cuales se les ha dado el carácter de ambiental.

Al analizar el comportamiento de los recursos obtenidos por los tributos ambientales y confrontarlos con los gastos de inversión en materia ambiental, se verifica la pertinencia del impuesto y la efectividad que tiene en la protección ambiental que lo genera. De esta manera y confrontando los gastos ambientales con los objetivos ambientales de los planes de desarrollo de los gobiernos municipales, se logra inferir una línea muy básica y delgada de coherencia de la aplicación de las normas ambientales con los objetivos ambientales adquiridos en los acuerdos internacionales.

En el marco de una metodología de investigación propuesta se tipifica un enfoque tanto cuantitativo como la cualitativo. La investigación se realizó a través del análisis financiero de los presupuestos municipales del municipio de Palmira, entre los periodos fiscales 2013 al 2017; de igual manera y en concordancia con la teoría de la Hacienda Pública, se consultó la normativa medio ambiental utilizada en el municipio de Palmira (Valle del Cauca), obtenido así la recolección de datos presupuestales, estadísticos, y opiniones de los diferentes actores relacionados con la política fiscal ambiental.

Un aspecto a resaltar dentro la investigación es la evidencia respecto al cumplimiento limitado al mínimo exigido en materia de la amplia normatividad ambiental emitida por el Congreso Nacional frente a los compromisos adoptados por el Estado como imposiciones de la supranacionalidad provenientes de los países industrializados y con una mejor cultura ambiental que la nacional. Lo más palpable en materia impositiva ambiental es la que se genera por efecto de la exploración petrolera y sus derivados y la imposición a nivel nacional del impuesto al consumo de la bolsa plástica. A nivel territorial, los recursos que alimentan a la corporaciones regionales provienen de disposiciones asociadas con la

sobre tasa predial que recaudan los municipios y se traslada posteriormente a las corporaciones autónomas para irrigarlo en programas de conservación ambiental. Se puede precisar que a nivel de los municipios y para este caso Palmira valle del Cauca, no hay un gravamen específico que favorezca su estructura fiscal local y que los avances e inversiones que realiza en material ambiental procede de otras fuentes de ingresos propios o los que le permite el sistema general de participaciones dentro del cupo de libre inversión.

Por último, la investigación se desarrolla a partir de una temática central que se expresa a través de capítulos. La primera parte del documento aborda el planteamiento del problema, la pregunta de investigación, la delimitación de la misma, los objetivos tanto general como específicos, la justificación del por qué era importante abordar el tema, luego viene una amplia presentación del marco teórico, conceptual, contextual y el entorno legal del mismo.

El cuerpo final del trabajo esta dado en cuatro capitulos, siendo el primero el abordaje de los marcos institucionales y normativos que regulan la gestión del medio ambiente en el municipio objeto de estudio. El segundo presenta el grado de percepción de los distintos actores en el municipio sobre el cumplimiento de la política pública ambiental y la política fiscal verde. El tercero, realiza la caracterización de las finanzas públicas y tributos verdes propios del municipio de Palmira Valle del Cauca y en el cuarto, se establece la relación entre los diferentes actores de la política ambiental y fiscal, con la realidad financiera de los tributos verdes del municipio de Palmira Valle del Cauca. Culmina el documento investigativo con las conclusiones y las recomendaciones que se desprenden de los resultados obtenidos y del cumplimiento de los objetivos trazados.

Antecedentes de la investigación

La política fiscal como instrumento para la protección ambiental ha tenido una gran importancia que impacta notablemente todos los sectores de la economía, ya que de una u otra manera las empresas inciden en factores que ocasionan daños al ecosistema y así mismo deben contribuir para aminorar los graves daños producto del uso insostenible de los recursos naturales, que han vulnerado el acceso a los bienes y servicios de las próximas generaciones.

¿Por qué se utilizan los tributos ambientales?, se utilizan porque son instrumentos muy eficaces en la internalización de las externalidades, es decir, porque permiten incorporar directamente los costos de los servicios y los perjuicios y reparación de los daños ambientales a los precios de los bienes, servicios, y actividades que los generan. De esta manera se puede aplicar el principio de pago por el contaminante y se facilita la integración entre la política económica y la política ambiental en un país determinado.

Los primeros indicios de preocupación por el medio ambiente se encuentran en torno a los siguientes acontecimientos:

A nivel mundial:

- En el año 1948 fue fundada la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, con la misión de influir, alentar y ayudar a las sociedades de todo el mundo a conservar la integridad y biodiversidad de la naturaleza y asegurar que todo uso de los recursos naturales sea equitativo y ecológicamente sostenible.

- En el año 1961 fue creado el WWF (Fondo Mundial Para La Naturaleza), siendo su misión detener la degradación del ambiente natural del planeta y construir un futuro en el que los seres humanos vivan en armonía con la naturaleza.
- El 22 de abril de 1972, en Estocolmo, Suecia, se efectuó la primera “Conferencia De Las Naciones Unidas Sobre El Medio Humano”. En dicho Congreso se dio una alerta a la humanidad sobre la ecología, y así mismo tiempo después se instituyó el 22 de abril como día internacional de la tierra.
- Como resultado de la conferencia mencionada, en junio de 1972, fue fundado el Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente, siendo su misión proporcionar liderazgo y alentar el trabajo conjunto en el cuidado del medio ambiente, inspirando, informando y capacitando a las naciones y a los pueblos a mejorar su calidad de vida sin comprometer la de las futuras generaciones.

A nivel nacional:

En Colombia, los primeros pasos del reconocimiento de tasas ambientales, fueron dados con la creación de la institucionalidad ambiental a través de la división de recursos naturales del Ministerio de Agricultura en 1952, a través del Decreto 541 de ese mismo año. Posterior a esta se promulga la Ley 2 de 1959. “Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.” También está el Decreto 2278 de 1953. “Por el cual se dictan medidas sobre cuestiones forestales.” Le sigue una serie de normas complementarias en material ambiental como: Decreto 1715 de 1978. “Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto-Ley 2811 de 1974, la Ley 23 de 1973 y el Decreto-Ley 154 de 1976. En cuanto a protección al paisaje.”

Decreto 1681 de 1978. “Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974 en lo relacionado con los recursos hidrobiológicos.” Decreto 1608 de 1978. “Por el cual se reglamenta el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y la Ley 23 de 1973 en materia de fauna silvestre.” Decreto 1337 de 1978. “Por el cual se reglamentan los artículos 14 y 17 del Decreto – ley 2811 de 1974.”

En el año de 1991, la Constitución Política de Colombia fue reformada de tal manera que en el artículo 79 se eleva a la calidad de derecho fundamental el gozar de un medio ambiente sano, por ello a través del artículo 80 de la misma carta magna, se otorga al Estado la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y le permite imponer sanciones y exigir las reparaciones a los daños causados por cualquier actividad contaminante.

En general la constitución de 1991, define que el derecho al medio ambiente está compuesto por tres facetas siendo la primera de ellas, aquella que proporciona la facultad de cada individuo a gozar de un medio ambiente sano, derecho que es exigible incluso por medio de acciones judiciales; una segunda faceta dispone la obligación de todos los ciudadanos y al Estado mismo, de proteger la diversidad e integridad del medio ambiente, siendo estos los deberes de protección al medio ambiente y por último, determina la protección del derecho al medio ambiente como un principio constitucional del cual se irradia todo el ordenamiento jurídico y debe ser protegido por todos los estamentos del Estado.

En concordancia con lo anterior, a partir de los cumplimientos con los mandatos constitucionales, a través de la Ley 99 de 1993, se configuró el Ministerio del Medio

Ambiente, el cual reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y sus recursos naturales, puesto que antes de dicha fecha estas funciones fueron desempeñadas por la jurisdicción del Ministerio de Agricultura.

El enfoque de protección al medio ambiente se vio igualmente plasmado en la ley 142 del 1994, conocida como la Ley de los servicios públicos, la cual ordena incluir las externalidades implícitas dentro de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y electricidad como parte fundamental de las formulas del costo de prestación de dichos servicios, como se observa dentro del texto:

- Incluir como costo especial en las fórmulas tarifarias de acueducto y alcantarillado, elementos que garanticen el cubrimiento de costos de protección de fuentes de agua, recolección, transporte y tratamiento de residuos líquidos.
- Las empresas pagarán tasas por uso del agua y por vertimiento de efluentes líquidos (Art. 164).

Al utilizar la política fiscal como instrumento de protección al medio ambiente es necesario analizar el antes y el después, de los impactos que dichos impuestos, tasas y gravámenes tendrán en la economía y desarrollo de los países que las apliquen. Esta preocupación por los efectos en la economía son las bases de las teorías del desarrollo sostenible, que buscan poner en equilibrio el desarrollo económico, la justicia social y la protección del medio ambiente.

Para el año de 1995, según la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) la recaudación de impuestos ambientales en los países más desarrollados,

representó un 2,5 del PIB o un 7% de la recaudación tributaria total. (Acquatella & Bárcena, Política Fiscal y Medio Ambiente, 2005)

Hoy en día, a nivel nación se cuenta con la última reforma tributaria que llegó con la ley 1819 de 2016, la cual cuenta con impuestos verdes que gravan las emisiones de carbono de todos los combustibles fósiles, y el impuesto al consumo de las bolsas plásticas.

Ahora, separándose de los antecedentes históricos legales nacionales e internacionales, y virando hacia los aportes académicos, en especial aquellos que hacen énfasis en el análisis financiero y económico de la adopción de los mismos; se toma como hallazgo que el análisis del impacto de los tributos verdes en los indicadores económicos importantes como el PIB de un país latinoamericano de características similares a Colombia, en este caso Ecuador, fue el tema de tesis para optar al título de economista de la Universidad de Guayaquil, por parte de la estudiante Ambar Geovana Arana Barros.

Su trabajo titulado “LOS IMPUESTOS VERDES Y EL MEDIO AMBIENTE EN EL ECUADOR. PERIODOS 2012-2014” presentado en junio del 2015, tenía por objeto o finalidad “analizar el impuesto redimible de botellas plásticas no retornables y el impuesto ambiental de contaminación vehicular en el Ecuador para poder conocer la participación respecto a la recaudación total de los demás impuestos, durante el periodo 2012-2014.”

Continuando con la línea investigativa dentro de la Universidad del Valle se evidencia una investigación que trata sobre la distribución de los recursos presupuestales recaudados por medio del impuesto ambiental predial en el municipio de Buenaventura, y cuya destinación fuera la conservación del medio ambiente, este trabajo de grado se tituló “DESCRIPCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PRESUPUESTALES

RECAUDADOS VÍA IMPUESTO PREDIAL Y SU USO, EN LA CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DEL MUNICIPIO DE BUENAVENTURA EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS”, el cual fue elaborado por los estudiantes Jessica Fernando Mina Quintero y Emy Tatiana Grueso Vivas, pertenecientes al programa de Contaduría Pública adscrito a la sede del Pacífico, dicho trabajo dispone que “Teniendo en cuenta que la contaminación ambiental constituye uno de los problemas más críticos en Buenaventura, tanto el municipio como la CVC mediante los recursos recaudados vía impuesto predial, tienen la responsabilidad de proporcionar herramientas eficientes y eficaces con las cuales se permita asegurar la continuidad de los recursos naturales y el mantenimiento de la calidad ambiental de sus habitantes.” (Grueso vivas & Mina Quintero, 2011).

La aportación de este trabajo se soporta en ser un primer intento por resaltar la necesidad de que la sobre tasa predial efectivamente se revierta dichos recursos en programas y proyectos específicos para mitigar el impacto de la contaminación ambiental en el puerto de Buenaventura. Es una aproximación a las pretensiones que la presente investigación busca en su alcance temático.

Como referencia académica internacional se tiene la tesis doctoral de María Elena Páez Medina, candidata a doctora de la Universidad de Salamanca, facultad de derecho, departamento de derecho administrativo, financiero y procesal, área de derecho financiero y tributario, presentado en el 2012, este trabajo citado aportará gran parte del marco teórico y conceptual, a la vez que brinda la perspectiva jurídica propia del derecho Europeo, el cual fue pionero en la creación e implementación de la tributación ambiental.

En concordancia con la orientación de la presente propuesta que busca analizar el impacto en las finanzas públicas municipales, se tiene que la tesis de la Dra. María Elena Páez afirma que la trascendencia de los tributos verdes como herramientas auxiliares de la política pública es enorme “pues con ellos no solo se prevén efectos positivos para el medio ambiente, sino además y por añadidura, la recaudación de ciertos ingresos para el tesoro público (temporales o no), nada rechazables” (Paéz Medina, 2012, pág. 67) además de sentar la postura crítica de “como los distintos entes territoriales buscan frecuentemente la recaudación amparándose en una supuesta protección ambiental.” (Paéz Medina, 2012, pág. 67)

Planteamiento del problema

Descripción del problema

Debido a la adopción de los tratados internacionales sobre materia medioambiental por parte del gobierno colombiano, los distintos niveles que integran las entidades territoriales nacionales (Estado, Departamentos, Municipios y Distritos) se han visto inmersos en la necesidad de cumplir y aplicar una serie de normas y regulaciones del orden supranacional que van desde lo técnico ambiental hasta lo tributario, todo como esfuerzo para alcanzar los objetivos propuestos por las instancias internacionales como por ejemplo, los Objetivos del Milenio, El Acuerdo de Paris, entre otros.

En el cumplimiento de dichos objetivos tiene como exigencias primarias la necesidad de llevar a cabo un mayor gasto e inversión en investigación y desarrollo de tecnologías limpias, como también en programas de mitigación y prevención de desastres. Por lo tanto, las necesidades de financiación se han aumentado y se hacen cada vez más prioritarias y con mayor urgencia de llevarse a cabo, y para dar respuesta a esa presión los gobiernos deben buscar la manera de llevar al legislativo propuestas de reforma fiscal dentro de las cuales se plantea la imposición de diversos instrumentos fiscales de corte tributarista con los cuales se pretenden aumentar el recaudo de más ingresos y de paso fortalecer las exiguas y desgastadas finanzas nacionales, departamentales y municipales.

Tal como lo plantea Brigitte Baptiste, directora del Instituto Alexander Von Humboldt en su intervención en el seminario de actualidad ambiental en el 2011 “el buen manejo de la biodiversidad es indispensable, por eso es necesario visibilizarla desde el punto de vista funcional, porque sirve para el bienestar de todos, es proveedora de servicios

de seguridad alimentaria, importante para la salud, la prevención del riesgo, en casi todos los sectores económicos juega un papel fundamental” (Brigitte Baptiste, 2011)

Baptiste concluyó que “hay que revisar a fondo los prejuicios y juicios que se hacen sobre la gestión ambiental para contribuir a un debate constructivo y a una crítica sobre cómo se ha construido la normativa existente y hacer que esta sea práctica, eficiente y que se pueda ejecutar, porque tener normas de papel no tiene sentido”

Articulando lo anterior, es claro que las nuevas y múltiples funciones del ámbito municipal le implican a los gobiernos municipales la asunción cotidiana de mayores responsabilidades por parte de los políticos y funcionarios locales, al tiempo que aumentan sus necesidades de información, capacidad de gestión y búsqueda de alternativas viables para que nuevos ingresos frescos y que no impacten la ya pesada carga impositiva contrarreste las pretensiones de búsqueda de recursos para cumplir con esa mayor carga de responsabilidades territoriales. Una debilidad mayor de los entes territoriales locales es la cuestión fiscal, y la preocupación es como llevar adelante cambios estructurales que permitan tanto optimizar el desempeño de su rol tradicional de prestación de servicios urbanos y sociales, como enfrentar las nuevas responsabilidades que han adquirido, y en especial en el campo de la protección del medio ambiente.

Otra línea problemática se identifica cuando al aumentar el gasto y las transferencias de funciones, los municipios redujeron la correspondencia fiscal incurriendo en desequilibrios verticales, generando situaciones de desequilibrios presupuestarios, esta situación genera un impacto negativo sobre los contribuyentes y los municipios. Los contribuyentes se ven desalentados a cumplir con sus obligaciones tributarias porque no

vinculan ingresos municipales con gastos en obras y servicios, mientras que los gobiernos locales cuentan con escasos recursos para financiarlos como consecuencia de los bajos niveles de cobrabilidad de impuestos, tasas municipales y el agotamiento de nuevas fuentes de ingreso, pero a nivel local. Se crea entonces un círculo vicioso sólo posible de sortear con el auxilio financiero del gobierno central, pero con autonomía de programación y gasto desde los gobiernos locales, situación que aún es muy débil en nuestro esquema presupuestal y fiscal territorial.

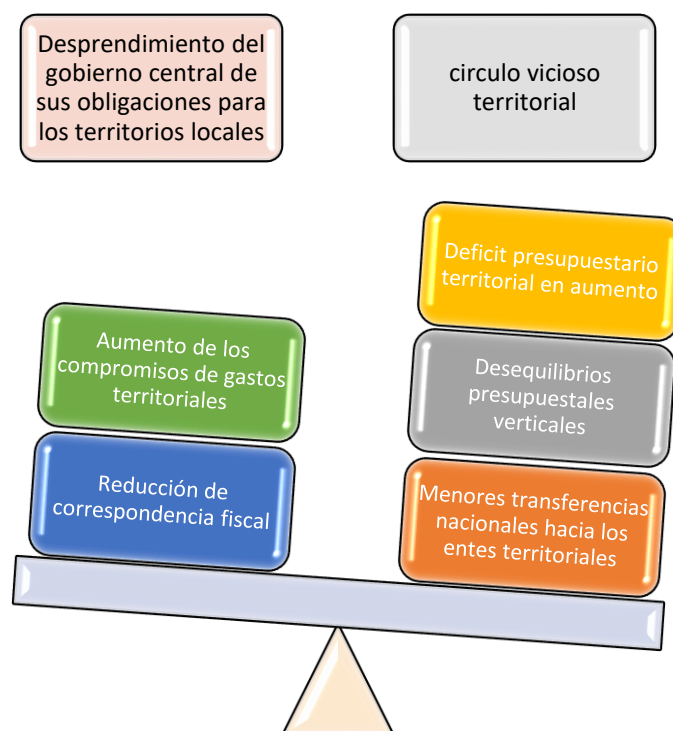


Figura 1 Esquema presupuestal y fiscal territorial

Nota: Fuente: aportación propia. Apreciaciones de análisis de situación fiscal territorial, docente Whilson García, catedra de Contabilidad pública, 2017.

En este orden de ideas, el presente trabajo de investigación aborda el cómo desde el ámbito municipal, la aplicación de los instrumentos tributarios medioambientales han impactado la estructura financiera del municipio de Palmira, Valle del Cauca.

Pregunta problema

En un mundo donde el desarrollo económico debe estar armonizado con la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible, y donde los esfuerzos por mantener y preservar el medio ambiente conllevan a la aplicación de los instrumentos fiscales como los impuestos, tasas y contribuciones, a modo de estrategia de protección ambiental, tal compromiso conduce a plantear la siguiente pregunta como punto de partida de la investigación:

¿Cuál es el impacto financiero de los tributos verdes en el municipio de Palmira Valle del Cauca, como alternativa fiscal en el fortalecimiento de las finanzas públicas municipales, en el periodo comprendido entre los años 2013 al 2017?

Sistematización de la pregunta problema

La aplicación de los tributos verdes como estrategia ambiental plantea unos retos multidimensionales, ya que de acuerdo a la teoría del Triple Bottom Line propuesta por John Elkington en 1994, la búsqueda de un ambiente sano no debe reñir con el desarrollo económico de la sociedad, buscando en si una sinergia de esfuerzos que permitan lograr un desarrollo sostenible, entonces “se puede indicar que los tres pilares de la sustentabilidad son el económico, el ambiental y el social. El desarrollo económico será sustentable si respeta al medio ambiente y la equidad social” (Amato N, 2015).

Al abordar la pregunta problema, para analizar el impacto financiero de los tributos verdes en el municipio de Palmira como alternativa fiscal en el fortalecimiento de las finanzas públicas se hace necesario considerar los siguientes puntos:

1. ¿Cuáles son los marcos institucionales y normativos que regulan la gestión del medio ambiente en el municipio objeto de estudio?
2. ¿Cuál es el grado de percepción de los distintos actores, tales como funcionarios públicos, funcionarios de entidades ambientales, y de la comunidad en general del municipio sobre el cumplimiento de la política ambiental y la política fiscal verde?
3. ¿Cómo se caracterizan las finanzas públicas y tributos verdes propios del municipio de Palmira Valle del Cauca?
4. ¿Cuál es la relación entre los diferentes actores de la política fiscal y ambiental, con la realidad financiera de los tributos verdes del municipio de Palmira Valle del Cauca?

Delimitación y alcance del problema

Los límites de la presente investigación parten desde los artículos 79, 80, 88 y 313 de la Constitución Política de 1991, además de los establecidos por la normatividad fiscal ambiental contenida en la ley 99 de 1993 en lo que respecta a la sobretasa ambiental, en la ley 1819 del 2016 que creó en su artículo 221 el Impuesto Nacional al Carbono, además de adicionar en el artículo 512-15 del Estatuto Tributario la creación de un Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas.

En cuanto a normatividad local, se tomará como marco de referencia el Acuerdo 071 de 2010 Estatuto Tributario Municipal de Palmira, Valle del Cauca y el acuerdo 035 del 12 de diciembre del 2017 donde se establecen las porcentajes y tarifas correspondientes a las tasas, derechos, impuestos, multas y contribuciones del municipio palmireño.

El desarrollo de la investigación se llevó a cabo en:

- **Sector público.**

Municipio (Secretaria de Hacienda Pública, Secretaria de Medio Ambiente, Miembros de la Asamblea, corporación edilicia (concejales), y la Corporación Autónoma Regional)

- **Sector educativo.**

Universidad del Valle.

- **Sector externo con conocimiento.**

Veeduría, comunidad, líderes políticos que no hagan parte de la asamblea municipal.

El municipio de Palmira Valle es categorizado según el Decreto 271 del 14 de julio del 2017, emitido por el señor alcalde de Palmira Jairo Ortega Samboni como municipio de primera categoría. Cuya población total proyectada para julio del 2017 fue de 308.671 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005) cuyos ingresos totales para el corte al 2016 fueron de 415.517,195 millones de pesos.

Alcance de la investigación

La presente investigación describe el impacto de los tributos verdes los cuales son aplicados en el municipio de Palmira Valle del Cauca, tomando los periodos comprendidos

desde el 2013 al 2017, lapso de tiempo en el que dentro del contexto mundial fueron medidos los resultados de los objetivos del milenio, lo que derivó en nuevas iniciativas mundiales que afectan la realidad nacional y que fueron uno de los factores influenciadores en la creación de los tributos ambientales en Colombia. Así mismo en dicho periodo, dentro de la ciudad de Palmira, han concurrido dos administraciones municipales con sus correspondientes planes de gobierno, y se han adoptado directivas de naturaleza medio ambiental.

Teniendo en cuenta lo anterior se realizó un análisis del impacto financiero derivado de la aplicación y recaudo de tributos ambientales, instaurados por el Gobierno Nacional, los cuales han repercutido en inversión en obras, proyectos de carácter ambiental y aumento del gasto público municipal, además, se indagaron las normas que le son aplicables tanto nacionales como internacionales, y se presentan las percepciones de diferentes actores involucrados con el proceso del nacimiento como la destinación final de los recaudos.

Delimitación Temporal

Se tomó la información financiera de los periodos 2013 al 2017, los cuales fueron obtenidos del Consolidador de Hacienda e Información Pública, la información de este medio tuvo principal relevancia puesto que es la información oficial compilada por la Contaduría Pública de la Nación.

Objetivos de investigación

Objetivo general

Determinar el impacto financiero de los tributos verdes que sean aplicados en el municipio de Palmira -Valle del Cauca, como alternativa fiscal en el fortalecimiento de las finanzas públicas municipales durante el periodo 2013-2017.

Objetivos específicos

- A. Especificar los marcos institucionales y normativos que regulan la gestión del medio ambiente en el municipio objeto de estudio.
- B. Caracterizar las finanzas públicas y tributos verdes propios del municipio de Palmira Valle del Cauca.
- C. Presentar el grado de percepción de los distintos actores en el municipio sobre el cumplimiento de la política pública ambiental y la política fiscal verde.
- D. Establecer la relación entre los diferentes actores de la política ambiental y fiscal, con la realidad financiera de los tributos verdes del municipio de Palmira Valle del Cauca.

Justificación de la investigación

La presente investigación busca aplicar los conocimientos en contabilidad, presupuestos y legislación tributaria, en el análisis del impacto financiero que tienen los tributos verdes como alternativa fiscal dentro del fortalecimiento de las finanzas públicas municipales de Palmira Valle del Cauca.

En el desarrollo de la investigación se ahondan en terrenos teóricos de la economía ecológica como también en territorios de la política pública, los cuales son fuentes generadoras de valor agregado en la formación de los contadores públicos, debido a la altísima importancia que han tenido en los últimos 20 años los temas ambientales y de desarrollo sostenible.

El mundo exige que la política económica no este desarticulada con la política ambiental, esto obliga que dentro de cada país, la contabilidad refleje el estado no solo patrimonial y financiero de las organizaciones privadas y entidades públicas, sino que también muestren parte de su responsabilidad social y medio ambiental. Este hecho lleva a redimensionar las competencias que los contadores necesitan desarrollar con miras a responder a estos nuevos requerimientos sociales.

Por esta razón, el ejercicio académico propuesto toma como objeto de estudio el municipio de Palmira, Valle del Cauca, en el cual se analizaron renglones presupuestales de ingresos en los ítems impuestos, tasas y contribuciones ambientales que se programaron y recaudaron en el tramo fiscal 2013 al 2017, así que por el lado del gasto público, sub línea inversión, se analiza el nivel de inversión ambiental ejecutado según los planes de

desarrollo municipal, y por último la interrelación entre la política ambiental local y los objetivos ambientales nacionales.

- **Aporte al conocimiento.**

El desarrollo de la investigación sobre el impacto financiero de los impuestos verdes permite conocer la historia detrás de la utilización de los instrumentos fiscales como herramientas puestas al servicio de la preservación ambiental y además, entender los componentes doctrinales y teóricos detrás de su manejo e implementación por las entidades públicas, las cuales son las encargadas del recaudo y son las beneficiadas en su destinación.

Se conoce también aquellos tributos que específicamente tienen aplicación en el municipio de Palmira Valle del Cauca, municipio caso estudio del presente proyecto, esto con el fin de presentar de manera clara y sencilla el por qué dichos tributos son importantes, y se deben conocer no solo a la hora de pagarlos ya sea directa o indirectamente, sino a la hora de la distribución del dinero recaudado, si este correctamente llega a los lugares debidos y confronta la carga de la contaminación ambiental que se genera con el consumo de los recursos naturales día a día.

- **Aporte social.**

El proyecto desarrollado sirve como aporte para dar a conocer a las empresas, personas, estudiantes, o comunidad en general que requiera consultar de antemano el impacto que las normativas en impuestos ambientales han tenido, en especial, el como la reforma tributaria ha repercutido en la vida nacional, departamental y municipal, así como informar el destino que deben tener los recursos recaudados en el cumplimiento de la protección del medio ambiente.

Así mismo, se debe tener en cuenta que cada persona es responsable de una u otra manera a la hora de pagar tributos, sin embargo, muchas veces no tienen el conocimiento del por qué lo hacen, o a donde se va el dinero que pagan, con el presente proyecto se darán conceptos claros de la carga tributaria ambiental que presenta el municipio, se establecerán criterios que sirvan de guía para el lector y sea consciente de que la finalidad de conservar los recursos naturales es aprovechar los recursos económicos a través de los tributos impuestos a aquellas actividades que por su desarrollo estén gravadas, ya que esto es un papel supremamente importante en la gestión ambiental.

- **Aporte al profesional contable.**

La concepción de desarrollo sostenible busca transformar la manera de hacer negocios en el planeta. Las empresas cada vez son más conscientes de sus responsabilidades para con el medio ambiente, a la par que los inversionistas buscan que las organizaciones se impliquen más en la protección del medio ambiente. Dichas preocupaciones ambientales han sido incluidas dentro de la disciplina contable, naciendo así una nueva rama llamada contabilidad medio ambiental.

Es necesidad del contador público conocer este tipo de tasas retributivas las cuales son de obligatorio aporte por parte de las empresas para con el Estado, “el aporte principal de la reforma fiscal verde es la asociación de regulación ambiental y cambio fiscal, en una propuesta que convierte a la imposición ambiental en factor clave de las transformaciones tributarias” (*DIAN, 2008*)

La presente propuesta de investigación incursiona en temas de la contabilidad ambiental, política fiscal y tributaria y de esta manera brinda nociones básicas del tema al

profesional contable con las cuales podrá empezar a dimensionar la responsabilidad ambiental asumida desde la contabilidad.

- Aporte a la Universidad.

Al finalizar la propuesta, se muestra como resultado un avance investigativo que permite reconocer a la Universidad como promotora y pionera interesada en temas ambientales y tributarios, permitiendo una aproximación técnica desde la disciplina contable hacia las complejidades doctrinales del derecho tributario medioambiental. De esta forma los futuros estudiantes adquirirán la conciencia de las nuevas implicaciones de la contabilidad y de la contaduría pública sobre las cuales el ejercicio profesional viene evolucionando. A modo local, el presente trabajo permite al lector la comprensión sobre el recaudo y manejo de los recursos ambientales y su impacto en las finanzas públicas del municipio de Palmira, Valle del Cauca.

- Aporte al Municipio de Palmira

La propuesta deja un antecedente del cual próximas investigaciones pueden partir, ya que referentes temáticos de estas características son pocos para el municipio, además puede brindarle tanto a la administración municipal como a los ciudadanos informados, un panorama sobre cómo es la dinámica que rige al Municipio de Palmira en materia de impuestos medio ambientales, su recaudo y su destinación. La administración tiene frente a sus ciudadanos un compromiso mayor para responder desde el presupuesto, la orientación de los recursos hacia el desarrollo de proyectos de impacto para mejorar el entorno ambiental del territorio municipal. Tanto la Secretaria de planeación municipal, como hacienda, la oficina de atención de desastres y demás dependencias municipales, en su gestión pública les compete velar por la debida asignación de recursos en el presupuesto en

cada vigencia y que se contemple dentro del plan de desarrollo local los programa y proyectos que procuren un mejor escenario local hacia las variables de protección y mantenimiento ambiental para un ambiente sano y respirable y que las fuentes hídricas y la riqueza del recurso natural no desaparezca en beneficio de las futuras generaciones.

Marco referencial

Marco teórico

El trabajo titulado como Impacto Financiero de los Tributos Verdes en el Valle del Cauca como alternativa fiscal en el fortalecimiento de las Finanzas Públicas Municipales, inicialmente se aborda desde el Principio de Quien Contamina Paga o el Principio Contaminado Pagador, el cual tiene su génesis en la llamada Economía Ambiental, la cual en palabras de (Chang, 2005)

Se llama así a la interpretación de una escuela del pensamiento económico, a saber, la neoclásica, que pasó a incorporar el medio ambiente como objeto de estudio. La economía ambiental se basa, entonces, en los mismos conceptos y presupuestos básicos de la teoría neoclásica, que concentra el análisis sobre la escasez, y donde los bienes son valorados según su abundancia-rareza, de tal manera que cuando se trata de bienes escasos, éstos son considerados bienes económicos, mientras que cuando son bienes abundantes, no son económicos.

Conforme la actividad humana ha consumido más recursos naturales, o bienes comunes, estos que otrora fueran considerados bienes renovables y abundantes, han empezado a escasear, adicionando otro problema a la ecuación, la contaminación derivada de la actividad humana y que atenta contra esos bienes, palabras de (Hardin, 1968)

El hombre razonable encuentra que su parte de los costos de los desperdicios que descarga en los recursos comunes es mucho menor que el costo de purificar sus desperdicios antes de deshacerse de ellos. Ya que esto es cierto para todos, estamos

atrapados en un sistema de "ensuciar nuestro propio nido", y así seguirá mientras actuemos únicamente como libres empresarios, independientes y racionales.

Estos efectos indeseables del crecimiento, productos de “ensuciar nuestro propio nido” teóricamente son denominadas externalidades, cuyos desarrollos teóricos se deben a Arthur Pigou (1877-1959) y Ronald Coase (1910-2013).

Pigou, profesor de Keynes, fue el precursor de la teoría sobre la necesidad de la presencia del Estado en la economía para reglamentar y disciplinar los efectos externos. Reconoce que, salvo bajo competencia perfecta –situación rarísima– hay muchas fallas en el mercado. Son estas fallas las que hacen que la maximización del bienestar privado no coincida con la maximización del bienestar social. (Chang, 2005, pág. 180)

Todos los efectos involuntarios en el bienestar de las personas y que son producidos por la acción del mercado son llamadas externalidades, cuando estas favorecen a la sociedad son positivas y no afectan para nada. Sin embargo cuando son negativas, estas representan un costo privado pasado a la sociedad, y es necesario en búsqueda del equilibrio económico, hacer que dichos costos privados sean internalizados.

Y es precisamente en este punto donde “el principio de contaminador pagador” hace gala de su efectividad. Al ser un mecanismo pertinente a la hora de penalizar el acto de contaminar, trayendo una compensación mínima de equilibrio a la transacción de recursos naturales, permitiendo que el Estado juegue el papel de ente regulador de la acción humana.

Al tomar el Estado el papel de regulador es necesario utilizar las teorías de La Hacienda Pública, una rama de la Ciencia Económica la cual se encarga del estudio de la intervención del Estado en la Economía, la cual en palabras de (Brito Gonzales, s.f) “fundamentalmente, aunque no de forma exclusiva, a través de los ingresos y gastos públicos, lo que se denomina actividad financiera del Estado”.

En la búsqueda de la solución, paliación y eliminación de las externalidades negativas al medio ambiente producto del accionar humano, la Hacienda Pública, busca entender el papel del Estado a través de cómo este soluciona los dos grandes problemas de la Teoría Económica, la cual no excluye los bienes ambientales, estos son el problema asignativo de los recursos escasos dentro del mercado, y la del problema organizativo, la cual estudia el mercado, las instituciones que hacen que el mercado funcione. (Brito Gonzales, s.f, pág. 5)

Debido a lo anterior, durante el desarrollo del presente trabajo fue necesario el estudio de la normativa fiscal nacional, departamental y local, lo cual, dentro de la Hacienda Pública, es altamente analizado desde la Perspectiva Normativa, o conocida como “La Economía Normativa (lo que debe ser), la cual se refiere específicamente a la Política Económica. Desde el contexto municipal se pone de manifiesto a través de los planes de desarrollo propuestos por cada una de las administraciones.

A su vez, desde la Ciencia Económica, el presente trabajo emplea el enfoque positivo y el enfoque normativo, es decir al campo de lo positivo, esto es, las relaciones de los distintos actores de la política ambiental en el municipio, son correspondidas con la actuación de la Economía Descriptiva, que de acuerdo con (Rossetti, 1979) “generalmente

se considera como la parte encargada de la observación –a nivel descriptivo- de la manera como se comportan los diferentes agentes de determinado sistema económico”.

Y es que para (Hernández Rodríguez & Ruíz Ramirez, 2013) donde “Los dos enfoques se complementan. La economía positiva resulta necesaria para la normativa, ya que si hay que recomendar un curso de acción parece necesario conocer los efectos probables de todas las alternativas; la economía normativa, por su lado, es una guía para la investigación positiva al subrayar los temas donde se necesita un conocimiento teórico y empírico mayor”.

Los avances tributarios en los Estados han desarrollado instrumentos de la política fiscal con fines adicionales al recaudo, como lo son los tributos correctivos que buscan encauzar el interés privado en favor de los colectivos, o por lo menos forzarlos a moderar su comportamiento. Al respecto, (*Quadri de la Torre, 1997*) aclara:

Un impuesto correctivo ambiental implica, por un lado, nada menos que crear e insertar en el sistema de precios los costos asociados a la contaminación y al deterioro de los ecosistemas, información que por lo general el mercado falla de manera espontánea o automática. Por el otro lado, equivale a confrontar a los actores económicos con la factura que deben de pagar por el uso de bienes y servicios ambientales sobre los cuales no tienen, en principio, derecho alguno de propiedad.

En este trabajo se estudiaron distintos tipos de impuestos, tasas y gravámenes de carácter ambiental, no obstante, el interés principal de su estudio no está enmarcado dentro del cumplimiento de los objetivos ambientales que les dieron origen, sino que se

hace dentro del contexto del recaudo, y como dicho recaudo fortalece las finanzas del municipio, y como este fortalecimiento impacta positiva o negativamente los objetivos ambientales, lo cuales son impositivos desde instancias superiores y solo le queda a las administraciones locales desarrollar la debida reglamentación para su aplicación local.

Perspectiva desde la teoría de los bienes.

De igual modo la teoría de los bienes públicos aporta el embalaje conceptual y teórico, ya que al considerar el medio ambiente como patrimonio común. En este “la teoría económica define al bien público como aquel que, una vez producido, puede ser consumido por consumidores adicionales sin costo adicional. A veces se menciona otra característica, a saber, que los consumidores no pueden ser excluidos del consumo del bien público después que éste ha sido producido.” (Holcombe, 1997)

Para (Moreno Arellano, Mendoza Sánchez, & Avila Forcad, 2002):

Los bienes públicos ambientales sí generan costos adicionales a modo de externalidades negativas, además, como la economía no dispone de métodos adecuados para evaluar el uso de los procesos productivos hacen de los recursos ambientales y por tanto imposible incorporar este factor en la contabilidad, la incertidumbre a corto y largo plazo imponen altas tasas de descuento ante la falta de previsibilidad del futuro, y por lo tanto degenera la capacidad de calidad de vida de las generaciones venideras”.

Perspectiva desde el derecho tributario.

En líneas anteriores fue expuesto que el principio del que contamina paga no proviene precisamente de la ciencia económica, sino más bien del derecho anglosajón, más

exactamente del principio de la responsabilidad directa, en el cual la culpa recae en el agresor.

Sin embargo la ciencia jurídica también brinda importantes matices con los cuales aborda el tema de la tributación medio ambiental, entre ellos está el carácter extra fiscal de los impuestos ambientales. Este carácter extra fiscal se evidencia en que la razón de ser de la creación de dichos instrumentos fiscales no debe ser exclusivamente el recaudo, sino que su fin principal debe regirse o bien por la necesidad de influir en la decisión de los sujetos pasivos en el hecho de que modifiquen sus comportamientos frente el medio ambiente, evitando o reduciendo al máximo las actitudes consideradas contaminantes o bien puede ser la recaudación de recursos con miras a la compensación al ecosistema, comunidad o grupo afectado.

Teóricamente, los tributos ambientales pueden ser clasificados en tres categorías, la primera de todas es el denominado tributo ecológico, el segundo es el denominado tributo correctivo y el tercero es el denominado tributo compensatorio. Es además muy importante reconocer que los tributos ambientales no cumplen a cabalidad con el principio de neutralidad, ya que evidentemente se crean con la intención de provocar una acción, la cual es moderar la contaminación, y a la vez incitar a una abstención, la cual es la abstención de reincidir en el comportamiento contaminador, además de que se busca influir en la decisión de los actores económicos en cuanto a continuar su explotación económica o no.



Figura 2 Clasificación de los tributos ambientales.

Fuente: Aportación propia a partir de las apreciaciones y análisis de la situación fiscal territorial.

A primera vista, si se piensa que el que contamina paga, se podría pensar que los impuestos ambientales son tasas; esta confusión debe ser aclarada de la siguiente manera:

Las tasas pretenden financiar el coste de un determinado servicio público, mientras que los impuestos carecen de una finalidad financiera directa. Por tanto, cuando una figura tributaria tenga una afectación sin importe preestablecido, incluso destinando todos los recursos recaudados a actuaciones de carácter ambiental, se trata de un impuesto. Labandeira, 1999 citado por (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales., 2008)

Ahora bien, definiendo los términos, los impuestos ambientales tienen como definición el pago obligatorio que deben realizar los agentes que emiten sustancias

contaminantes, siendo calculado por la aplicación de un tipo impositivo que puede ser fijo o variable a una base relacionada con el nivel de descargas al medio natural Gago y Labandeira (1999) citado por (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales., 2008)

Es decir, que para que un impuesto sea considerado como ambiental, es necesario que el componente ambiental esté presente en su estructura, y no solamente que en la destinación de lo recaudado se incluya la protección del medio ambiente, porque de ser así todos los tributos podrían ser considerados como ambientales.

En sí, un tributo ambiental es un tributo extra fiscal y de ordenamiento, toda vez que privilegia la adopción de patrones de conducta deseables, a la vez que la redistribución de la renta producto de las actividades contaminadoras, y también es un tipo de tributo que no cumple con el principio de neutralidad y de capacidad de pago, ya que su entorno natural es la contaminación permitida. Así, el impuesto ambiental “pretende servir de contrapeso para incrementar el costo marginal privado de las empresas contaminantes de tal forma que los agentes económicos se responsabilicen por el costo externo que trasladan a la sociedad (eficiencia estática)” Gago et al., (2004) citado por (Suárez Sanchez, 2010)

Marco conceptual

Debido a la naturaleza y alcance de la temática abordada, la estructura conceptual sobre la cual se basa el presente proyecto es construida a partir de términos propios de la economía ambiental, finanzas públicas, economía ecológica y de los términos del derecho tributario.

En búsqueda de una claridad conceptual que permita una comprensión completa de la temática abordada, se inicia con la definición de contaminación que es utilizada en el desarrollo de la investigación:

Se entenderá como contaminación a todo cambio indeseable en las características del aire, el agua, el suelo o los alimentos, que afecta nocivamente la salud, la sobrevivencia o las actividades de los humanos u otros organismos vivos. (Miller, p. 15, 1994)

La contaminación es la base imponible sobre la cual recae la tributación. En ese orden de ideas, dentro de la tributación se identifican dos grandes tipos de instrumentos tributarios, los impuestos ambientales y los estímulos ambientales, los cuales se definen de la siguiente manera:

Impuestos ambientales o verdes “son aquellos que recaen sobre bienes, servicios u actividades que sean contaminantes”. De forma general, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE señala que un impuesto ambiental es aquel cuya base imponible es una unidad física, o una aproximación, que tiene un impacto negativo específico comprobado en el medio ambiente, los cuales se recaudan con el fin específico de disminuir la contaminación y aportar mejoras a los daños ambientales

causados por las actividades económicas, ya sean industriales, comerciales o de servicios.
(Rivadeneira Alava, Oliva Perez, Serrano Mancillo, & Martín Carrillo, 2011)

Los fines de un impuesto ambiental pueden ser independientes de la inversión ambiental, a su vez que, como instrumentos de política fiscal, sus recaudos hacen parte de las finanzas públicas, las cuales son aquellos recursos financieros manejados por el Gobierno Nacional para cubrir las necesidades del Estado, y lo que respecta a las finanzas públicas se define el modo de distribuir el gasto público.

En el tema de tributación ambiental es necesario tener claridad sobre lo que significa política ambiental y política fiscal, en tanto que ambas trabajan en conjunto para la fijación de los impuestos ambientales.

Cuando se habla de política ambiental, se refiere a las disposiciones, normativas y reglamentaciones que propenden por conservar las bases naturales de la vida humana y para conseguir un desarrollo sostenible. Desarrollo sostenible se define como “el desarrollo duradero que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias.” (Organizacion De las Naciones Unidas, 1987)

La política fiscal se define como “la política que sigue el sector público respecto de sus decisiones sobre gasto, impuestos y sobre el endeudamiento”. (Banco de la República., s.f.). Desde la perspectiva Keynesiana la política fiscal es precisamente la capacidad que tiene la entidad gubernamental para variar tanto sus niveles de gasto como los niveles de impuesto, ya sea con fines de estimular o frenar la economía. De este modo se puede observar como la política fiscal a través de sus impuestos y estímulos pueden influir en el

comportamiento de los agentes económicos, modificando sus acciones en el entorno económico, en función de los estímulos o restricciones impuestos por la entidad gubernamental.

En materia de política fiscal, es necesario entender lo que es Derecho Tributario, el cual es una especialidad dentro del derecho de la hacienda pública que puede ser mirado bien como un conjunto de normas, o bien como la disciplina que se ocupa de su estudio. (Universidad CES, 2017)

Del derecho tributario se desprende la obligación tributaria, la cual es definida como el vínculo que se establece por ley entre el acreedor (el Estado) y el deudor tributario (las personas físicas o jurídicas) y cuyo objetivo es el cumplimiento de la prestación tributaria. Por tratarse de una obligación, puede ser exigida de manera coactiva. (tributaria, s.f.)

Los elementos que hacen parte de la obligación son los siguientes:

Sujeto activo. Es aquel a quien la ley faculta para administrar y percibir los tributos, en su beneficio o en beneficios de otros entes. A nivel nacional el sujeto pasivo es el Estado representado por el Ministro de Hacienda y más concretamente por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en relación con los impuestos administrados por esta entidad conocida como DIAN). A nivel departamental será el Departamento y a nivel municipal el respectivo Municipio. (Orjuela, 2017)

Sujeto pasivo. Se trata de las personas naturales o jurídicas obligadas al pago de los tributos, siempre que se realice el hecho generador de esta obligación tributaria sustancial (pagar el impuesto) y deben cumplir las obligaciones formales o accesorias, entre otras: declarar, informar sus operaciones, conservar información y facturar.

Los sujetos pasivos cumplen sus obligaciones en forma personal o por intermedio de sus representantes legales. (Orjuela, 2017)

Hecho Generador. Se trata de la manifestación externa del hecho imponible. Supone que al realizarse un ingreso se va a producir o se produjo una venta; que, al venderse, importarse o exportarse un bien se va a producir un consumo; que al registrarse un acto notarial se va a dar un cambio de activos.

La obligación tributaria nace de un hecho económico al que la ley le atribuye una consecuencia. (Orjuela, 2017)

Hecho imponible. Es el hecho económico considerado por la ley sustancial como elemento fáctico de la obligación tributaria. Su verificación imputable ha determinado el sujeto causante del nacimiento de la obligación; en otras palabras, el hecho imponible se refiere a la materialización del hecho generador previsto en las normas. (Orjuela, 2017)

Causación. Se refiere el momento específico en que surge o se configura la obligación respecto de cada una de las operaciones materia del impuesto. (Orjuela, 2017)

Base gravable. Es el valor monetario o unidad de medida del hecho imponible sobre el cual se aplica la tarifa del impuesto para establecer el valor de la obligación tributaria. (Orjuela, 2017)

Tarifa. Una vez conocida la base imponible se le aplica la tarifa, la cual se define como “una magnitud establecida en la Ley, que, aplicada a la base gravable, sirve para determinar la cuantía del tributo”. La tarifa en sentido estricto comprende los tipos de

gravámenes, mediante los cuales se expresa la cuantificación de la deuda tributaria.

(Orjuela, 2017)

Finanzas Públicas:

Según (Gaudemet & Molinier, 1966) “las finanzas públicas constituyen la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las reglas y las operaciones relativas a los fondos públicos” Es decir, reconociendo la complejidad inherente a todos los hechos económicos, sobre todos aquellos que pretender impactar de manera macro a la economía y las relaciones políticas de un Estado, el estudioso de las finanzas públicas debe conciliar la gestión financiera pública con los objetivos de la iniciativa privada, de tal manera que la acción del Estado no destruya el motor de la Economía, ni aumente con ello las inequidades y desigualdades sociales, o favorezca la destrucción del medio ambiente.

Adicionalmente, a la luz de las finanzas públicas, la contaminación ambiental es tratada como una consecuencia de “una falla de mercado global que se traduce en una externalidad negativa global. Esto es, el cambio climático es consecuencia de las emisiones de gases de efecto invernadero (gei) ocasionadas fundamentalmente por diversas actividades antropogénicas” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012). Es de entender que dentro de las finanzas públicas, es posible y necesario tomar conceptos propios del mercado, como herramientas para entender las decisiones económicas de los individuos. La premisa es esencialmente sencilla, si contaminar empieza a ser algo costoso o penado monetariamente, el individuo en medio de su racionalidad económica, buscará las formas para contaminar menos, siendo también fortalecidos los ingresos del Estado a través del recaudo de dichas sanciones o impuestos.

Esta relación tan profunda entre lo público y lo económico, es descrito de manera magistral por Musgrave, citado por (Siva Ruiz, José, Paéz Pérez, & Rodríguez Tobo, 2008)

Al conjunto de problemas que se centran en torno al proceso de ingreso-gasto del Estado se le denomina tradicionalmente Finanzas Públicas. Siguiendo este convenio, se emplea el mismo término en el título de este volumen, pero con mucha vacilación. Aun cuando las operaciones del erario público suponen flujos monetarios de ingresos y gastos, los problemas básicos no son cuestiones financieras. Por tanto, debemos considerar nuestra tarea como una investigación sobre los principios de la economía pública. O, más exactamente, sobre aquellos aspectos de la política económica que surgen en las operaciones del presupuesto público.

No obstante, Musgrave deja entrever la preocupación por la manera simplista que puede ser entendido las Finanzas Públicas, al encasillarlas solo en lo financiero, decidiendo no involucrarla con los temas filosóficos y más abstractos sobre los cuales descansa la teoría económica en busca de una practicidad casi que tecnócrata.

Por otra parte, se toma como referente en diferentes pautas de la investigación a la *Teoría Pigouviana*, llamada así gracias al propulsor de los impuestos Pigouvianos, el economista Arthur Pigou el cual en 1920 argumentó que las empresas deberían ser subsidiadas para que así tuviesen en cuenta la verdadera reducción en los costes laborales. De forma paralela, también afirmó que a las industrias con costes marginales sociales superiores a los privados se les debería imponer un impuesto por unidad de contaminación igual al coste marginal externo generado. (Grau, 2004);

Frente a la posición anterior del economista Pigou, se considera un muy buen planteamiento partiendo del análisis de que los recursos no vuelven a ser como antes, sino que a medida que se vayan consumiendo así mismo se debe ir subsanando el daño y realizar la debida compensación, y como es muy difícil que por iniciativa propia las empresas piensen en devolver al medio ambiente lo que se le arrebató, entonces se llega a la finalidad de imponer un tributo a medida que se haga uso de cualquier recurso natural.

Marco contextual

El contexto en el cual se desarrolló la propuesta de investigación cuenta con las particularidades descritas continuación:

Colombia desde el año 2015 está comprometida como nación soberana a alcanzar los objetivos fijados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la cual dio como resultado el Acuerdo de París, el cual fue adoptado por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En palabras del mismo Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible “El Acuerdo de París es un nuevo tratado internacional que se adoptó en 2015 durante la COP21 de la Convención “Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”. Es un acuerdo universal y vinculante que busca mejorar la aplicación de la Convención. Su objetivo es reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.” **(Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República de Colombia, 2016)**

Dentro de dicho acuerdo, según el informe emitido por el Ministerio de Ambiente “Colombia contribuye al 0,46 % de las emisiones globales. Aunque esta cifra es baja, se calcula que, si no se toman medidas, las emisiones podrían aumentar cerca de 50% en 2030. Por esa razón, el país se comprometió a reducir 20% de sus emisiones con base en un escenario proyectado al año 2030 inclusive, a disminuir el 30% si cuenta con cooperación internacional” **(Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República de Colombia, 2016)**

En ese contexto, para alcanzar el objetivo, según lo publicado por el Diario el Colombiano **(Aguirre Fernandez, 2017)** “Para cumplir con lo acordado en el pacto de París, Colombia deberá invertir anualmente 2,3 billones de pesos y así realizar las tareas necesarias para combatir y adaptarse al cambio climático y lograr la meta de reducir emisiones en un 20% a 2030, a la que se comprometió en el Acuerdo”

Previendo este escenario, fue incluido dentro de la Reforma Tributaria del 2016 la creación del Impuesto Nacional al Carbono y el Impuesto al Consumo de Bolsas Plásticas. Lo recaudado sería invertido, en concordancia con lo dispuesto en el Acuerdo de Paris, en el “Fondo para una Colombia Sostenible” y serán usados para el manejo de la erosión costera, la conservación de fuentes hídricas y la protección de ecosistemas conforme a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente.

En cuanto a la estructura impositiva, la fiscalidad ambiental se ha regulado a través de las tasas, valor por la utilización de un servicio público, como uno de los sistemas con los que cuenta el Estado para financiar la política ambiental, es así como se crean las tasas retributivas y compensatorias, la tasa por utilización de aguas y la inversión obligatoria

(Artículos 42, 43 y 46 de la Ley 99 de 1993). En cuanto al entorno nacional continuando con el tema de fiscalidad, se ha reglamentado exclusivamente las tasas por la utilización de aguas (D. 901/97), el establecimiento de la tarifa mínima que señala el Ministerio del Medio Ambiente y sobre la cual las Corporaciones como administradoras de la tasa, efectuarán el recaudo, sin embargo, como opinión valorativa de dicho mecanismo, el recaudo y el control es deficiente (Res. 372/98). Otro punto que se resalta es que, son las Corporaciones Autónomas regionales las que tienen esa potestad de recaudo y administración de las mismas, y no los municipios como tal. Al esquema referenciado se suma que la Ley 788 de 2002 en su artículo 115, complementa la regulación impositiva ambiental que traía la normatividad ambiental, Ley 93 de 1993, al crear otro tributo ambiental, la denominada “sobretasa ambiental de cinco por ciento (5%) para las vías que afecten o se sitúen sobre parques naturales nacionales, parques naturales distritales, sitios Ramsar y/o reservas de biosfera”. Recaudos que tampoco los realiza el municipio ni favorece tampoco su fortalecimiento fiscal. Ese recaudo lo realizan particulares que son los que explotan bajo la figura de concesión las carreteras en Colombia.

A nivel territorial local, se habla de los municipios (Ley 136/94, artículo 3), los cuales tienen la función de planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades y solucionar las necesidades insatisfechas saneamiento ambiental; lo anterior, está ligado al artículo 338 de la C.P. Los concejos municipales pueden en tiempo de paz imponer contribuciones fiscales o parafiscales, con la obligación de fijar directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

El sistema tributario colombiano se ha venido caracterizando por sus altas tarifas, bajo recaudo, alta evasión y elusión y, especialmente, por su inestabilidad jurídica. Esta situación genera distorsiones macroeconómicas, mostrando un panorama real de un déficit fiscal y de inestabilidad de los ingresos, haciendo más compleja legislación tributaria **(Macias Cardona & Cortés Cueto, 2004)**. Los municipios solamente tienen para su sustentabilidad fiscal los tradicionales impuestos propios y se han incorporado algunos nuevos, pero ningún del corte ambiental o los llamados tributos verdes que tiendan a su fortalecimiento fiscal como tal.

De acuerdo con lo anterior, dentro del Municipio de Palmira, el cual es un municipio de primera categoría, ubicado en el sur del departamento del Valle del Cauca. Como insumos para el desarrollo del trabajo se utiliza la información presupuestal contenida en el Compilador de Hacienda o CHIP, el cual contiene los reportes de la ejecución presupuestal correspondiente a las partidas de ingresos y gastos, tanto lo programado como los recaudados y las ejecuciones alcanzadas en el periodo fiscal.

Adicionalmente, y como elemento cualitativo, se dispuso y aplica un instrumento estadístico como la encuesta, la cual busca estudiar la percepción de los actores que hacen parte de la política ambiental del Municipio, como la secretaria de medio ambiente, la oficina de gobierno, la academia, la comunidad en general.

La información recaudada se analizará de acuerdo a los paradigmas de quien contamina paga, los puntos de vistas de la hacienda pública, la teoría de los bienes públicos y finalmente la contabilidad presupuestal.

Marco legal

El tema ambiental es campo de copiosa regulación, a continuación, se describen las normativas supranacionales, nacionales y la normativa local sobre la cual se desprende el andamiaje legal que soporta los impuestos ambientales los cuales serán objeto de la investigación.

Normativa supranacional.

Colombia como parte de su política de cooperación internacional ha suscrito los siguientes instrumentos jurídicos tanto de derecho duro como blando, es decir, instrumentos de carácter vinculante y no vinculante. Entre los más significativos se encuentran:

- 1972 - Estocolmo

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano

- 1987 – Informe de Brundtland “Nuestro Futuro Común” (Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo)

- 1992 – Río de Janeiro

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

- 1997 – Kyoto

Protocolo de Kyoto sobre Cambio Climático

- 2002 - Johannesburgo

Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible

- 2012 – Río de Janeiro

Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible

- 2016 – París

Cumbre de París sobre Cambio Climático.

Estos instrumentos vinculantes y no vinculante representan la política internacional en materia de medio ambiente tomados por Colombia a través de su Ministerio de Relaciones Exteriores, dicho Ministerio debe entregar las directivas para que el Gobierno y la Rama Legislativa de Colombia diseñen las normativas que deben encausarse a los compromisos adquiridos en dichas cumbres.

En ese orden de ideas, de las disposiciones internacionales se derivan las normas nacionales:

Normativa nacional.

Colombia tiene el orgullo de ser el primer país de América latina en definir su política ambiental, siendo a través de la ley 23 de 1973 en la que se concibió el medio ambiente como patrimonio común, así por medio de esta ley se establece el control de la contaminación del medio ambiente y se establecen alternativas y estrategias para la conservación y recuperación de los recursos naturales, para la salud y el bienestar de la población. Posteriormente, el Decreto 2811 de 1974 dicta el Código Nacional De Recursos Naturales Renovables Y De Protección Al Medio Ambiente el cual es el Estatuto compilatorio de las políticas ambientales del Estado Colombiano.

El marco legal en el cual se basa la investigación está constituido de la siguiente manera:

Constitución Política de Colombia 1991.

La Constitución Política Colombiana contempla 33 artículos en materia de medio ambiente, de los cuales los siguientes artículos tienen directa relación con la tributación ambiental:

(Artículo 8). Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

(Artículo 49). Acto Legislativo No. 02 de 2009, artículo 1. El artículo 49 de la Constitución Política quedará así: La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

(Artículo 79). Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

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.

(Artículo. 80) Es obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados; y cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas en las zonas fronterizas.

(Artículo 81). Queda prohibida la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos.

El Estado regulará el ingreso al país y la salida de él de los recursos genéticos, y su utilización, de acuerdo con el interés nacional.

(Artículo 82). Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

Entre los deberes y derechos, **artículo 95, ítem 8** específicamente se plantea que se debe velar y conservar un medio ambiente sano, los recursos culturales y naturales del país.

(Artículo 268). Entre las atribuciones del Contralor General de la República deberá Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.

(Artículo 277). El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá entre sus funciones, la número 4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.

(Art. 317). La destinación mediante ley de un porcentaje de los tributos municipales sobre la propiedad inmueble a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables.

(Artículo 331). Se creó la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la

Magdalena encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

Decreto Ley 2811 De 1974 código nacional de recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente.

En este decreto Ley a través del artículo 1 dispone que “El ambiente es patrimonio común, el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social. La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social.”, y mediante el artículo 2 inciso 3 “Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y del ambiente.” De lo anterior se puede deducir que los impuestos y tasas ambientales son mandatos, en los cuales el Estado como garante del medio ambiente puede regular la conducta humana y a su vez la conducta empresarial.

Ley 99 de 1993.

Dentro del tema impositivo, esta ley es la que define las rentas de las CAR, las cuales son las rentas retributivas. Esta norma crea el Ministerio de Medio ambiente y dispone la normatividad que reordena el Sector Público encargado de la gestión y

conservación del medio ambiente y los recursos naturales ambientales y se crea el Sistema Nacional Ambiental y se reorganizan las Corporaciones Autónomas Regionales C.A.R.

Al respecto la norma dispone: Cualquier actividad que afecte de manera directa o indirecta a la atmósfera, el agua o el suelo, debe sujetarse al pago de **tasas retributivas** por las consecuencias nocivas de dichas actividades.

Decreto 1076 De 2015

Por el cual se reglamenta el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo como objetivo compilar y racionalizar las normas que rigen el sector ambiente como al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Autoridades Nacionales de Licencias Ambientales, institutos como los con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis” (INVEMAR), Corporaciones Autónomas Regionales entre otros.

En materia ambiental se compilaron en un solo decreto aproximadamente 1650 artículos que se encontraban dispersos en 84 decretos reglamentarios. El decreto contiene tres Libros el primero de ellos referente a la Estructura del sector ambiental, el segundo al régimen reglamentario del sector ambiente y el tercero a disposiciones finales.

Normativa local

Acuerdo 071 de 2010

El acuerdo 071 del 2010 expedido por el honorable Concejo del Municipio de Palmira, dispone en su artículo 8 sección tasas, derechos y recargos, literal a. la sobretasa ambiental con Destino a la C.V.C y en su capítulo II reglamenta su cálculo y recaudo.

Acuerdo 035 de 2017

Por el cual el honorable Consejo Municipal de Palmira Valle del Cauca, señala las tarifas de las tasas, derechos, impuestos, multas y contribuciones municipales que se aplicaran en el municipio de Palmira para la vigencia fiscal 2018.

Ley 1819 de 2016.

La reforma tributaria estructural del 2016 creó el impuesto nacional al carbono y el impuesto al consumo de bolsas plásticas. Los artículos relacionados son los siguientes:

Art. 221. Impuesto al carbono, el Impuesto al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados de petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados con fines energéticos, siempre que sean usados para combustión.

Son responsables del impuesto, tratándose de derivados de petróleo, los productores y los importadores; independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador.

Artículo 207. Adiciónese el artículo 512-15 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 512-15. Impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas. A partir del 1° de julio de 2017, estará sujeto al impuesto nacional al consumo la entrega a cualquier título de bolsas plásticas cuya finalidad sea cargar o llevar productos enajenados por los establecimientos comerciales que las entreguen.

Son responsables de este impuesto las personas naturales o jurídicas que pertenezcan al régimen común de IVA.

Parágrafo 1°. La tarifa de las bolsas plásticas que ofrezcan soluciones ambientales será de 0%, 25%, 50% o 75% del valor pleno de la tarifa, según el nivel (de 1 a 4) de impacto al medio ambiente y la salud pública, definido por Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con base en la reglamentación que establezca el Gobierno nacional. Para este fin el Ministerio de Ambiente deberá adelantar un estudio de los estándares de industria sobre el nivel de degradabilidad de los materiales plásticos en rellenos sanitarios. También adelantará estudios sobre la caracterización de los plásticos como residuos y de las soluciones ambientales factibles para estas.

Marco metodológico

Enfoque de la investigación

En la presente investigación se empleó un enfoque cuantitativo y cualitativo. Además, al ser una investigación que parte de los principios generales hasta casos particulares, se requieren métodos deductivos y analíticos en lo que respecta a la gestión de la información bibliográfica, a los normas y decretos legales, como también de la información financiera.

Tipo de investigación

La investigación es bajo la modalidad de monografía aplicada, es muy precisa para así cumplir con su función informativa y explicativa, la situación central que se analiza es la concerniente a los impactos que la tributación ambiental tiene dentro de las finanzas del municipio de Palmira.

Las variables conjugadas son tanto cuantitativas (cifras, porcentajes, magnitudes) como cualitativas (percepción de la comunidad, entes de control, autoridades).

A continuación, se describe de manera amplia los elementos y procesos metodológicos propuestos:

Método de investigación

Esta investigación parte de la lectura crítica y analítica de textos especializados en el tema, de reportes periodísticos y de informes de rendición de cuentas. Al ser un trabajo documental, requiere la aplicación de técnicas bibliográficas y documentales de

investigación. Adicional, se utiliza como instrumento de investigación, la encuesta, la cual se diseñó y se aplicó a funcionarios de la alcaldía, Concejo, veedores y ciudadanía informada. La interpretación de los datos se realiza de acuerdo al marco teórico definido páginas atrás y de los cuales se desprenden las conclusiones que definen el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Muestra

Palmira, fue fundada en el año 1680, ubicada en el sur del departamento del Valle del Cauca, y actualmente cuenta con una población que rodea los 310.608 de habitantes, siendo así un municipio de primera categoría según el decreto 271 del 14 de julio del 2017.

El tipo de muestreo que se desarrolló fue por áreas, ya que se seleccionaron grupos determinados de personas, las cuales están directamente relacionadas con el tema tratado, como a los funcionarios encargados de la **Secretaría de planeación** quienes se encargan de dirigir, orientar y coordinar las políticas y el sistema de planeación del desarrollo integral del Municipio en lo territorial, social, económico, cultural y ambiental, para lograr en el mediano plazo el desarrollo del territorio, en armonía con el desarrollo humano integral y sostenible., **el departamento de gestión ambiental y biodiversidad**, equipo que se encarga de liderar y coordinar con otros organismos del Municipio, del Departamento del Valle del Cauca y de la Nación, los programas de: áreas protegidas, sostenibilidad ambiental, manejo responsable del recurso hídrico, Sistema de Gestión Ambiental Municipal - SIGAM, Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS, calidad del aire, contaminación auditiva y visual, así como la acciones de cuidado y protección de parques, zonas verdes, programas de arborización, ornamentación y de conservación de las

especies nativas, así como el registro e inventario de las mismas y en general, el mejoramiento continuo de todos los procesos inherentes, **la oficina de presupuesto público** quienes son un instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas de cobertura con equidad, eficacia y eficiencia. Establece los límites de gastos durante el año fiscal, y los ingresos que los financian, acorde con la disponibilidad de los Fondos Públicos, a fin de mantener el equilibrio fiscal., a **algunos ciudadanos y estudiantes de la Universidad del Valle sede Palmira**, para un total de 28 personas.

Técnicas e instrumentos de investigación

- Encuesta.

En la presente investigación se utiliza el instrumento de la encuesta, cuyo modelo esta anexado al final de este documento, la cual se diseñó para ser aplicadas a los diferentes actores involucrados en los temas de tributos ambientales, en especial a los estamentos que integran la administración del Municipio de Palmira, Valle del Cauca.

Técnicas de procesamiento y análisis de datos

El tipo de investigación manejado es transversal ya que las encuestas realizadas permitieron la recolección de datos, a través de preguntas de selección múltiple, preguntas abiertas e incluso fue realizada online, por medio de ello se procesó la información para tener una visión más clara de la percepción y postura de la muestra para con el propósito de la investigación, todo lo anterior dio paso para la

presentación de gráficas y tablas con las cuales se evidencian de una manera más sencilla los resultados obtenidos.

Para lo anterior se utilizó tanto para el análisis de los datos de las preguntas cerradas como de las abiertas, el programa informático SPSS (Statistical Product and Service Solutions) el cual permitió el procesamiento de los datos de una manera confiable, precisa y rápida.

Fuentes de la investigación

Fuentes primarias: información financiera del portal CHIP, informes de gestión de las administraciones municipales presentes al corte del periodo de la investigación, legislación nacional y supranacional.

Fuentes secundarias: informes de organismos multilaterales como por ejemplo La CEPAL, tesis de grado relacionadas, artículos especializados, y población informada.

Fases metodológicas

Fase 1 Búsqueda de fuentes y autores.

En esta fase se obtienen referentes teóricos adicionales a los propuestos, se plantean también los estándares para calificar las fuentes, se depuran conceptos y teorías.

Se amplían los marcos legales, ahondando en la literatura legal.

Fase 2 Búsqueda de información estadística y presupuestal.

Se realiza la búsqueda de fuentes oficiales, la información histórica referente a la recaudación ambiental y su impacto en las finanzas Palmireñas.

Fase 3 Aplicación de la encuesta.

Se visita el municipio de Palmira, a realizar la encuesta a los diferentes actores involucrados en el tema y posterior a ellos se compilaron los datos y se le realizaron los análisis estadísticos correspondientes.

Fase 4 Conclusiones y resultados.

Finalmente se toman los datos y se analizan a la luz de los autores, se relacionan los datos estadísticos recogidos, la información de las encuestas y se concluye.

Especificación de los marcos institucionales y normativos los cuales regulan la gestión del medio ambiente en el municipio de Palmira Valle del Cauca, objeto de estudio

Las normas legales ambientales permiten promover y casi que obligar a la conservación del medio ambiente a partir de reglas de juego que se establecen para toda la sociedad, es claro que las responsabilidades que poseen las industrias y los entes territoriales son diferentes a las del ciudadano del común, pero aun así deben cumplirlas y estar sujetos a conservar en buenas condiciones los recursos naturales.

En el desarrollo de la presente investigación, fue de vital importancia traer a colación los artículos de la Constitución Política Nacional, ya que son los fundamentos legales sobre los cuales se sustentan las normas medio ambientales que rigen a todos los Entes territoriales del país, tanto los departamentos, como los distritos y los municipios.

A continuación se presenta la Pirámide de Kelsen la cual representa la idea del sistema jurídico nacional escalonado:



Figura 3 Pirámide de Kelsen de la legislación Colombiana

Fuente: Jiménez, E (2017) Pirámide de Kelsen. Recuperado de <https://www.fodsep.gov.co/images/pdf/ActualizacinJuridica.pdf>

Con base en lo anterior, y mirándolo desde el municipio objeto de estudio, Palmira Valle del Cauca, el cual se rige por los marcos normativos nacionales establecidos para el control, cuidado y desarrollo adecuado del medio ambiente y los recursos naturales, los cuales se relacionan, apoyan y ofrecen un marco legal bajo el cual ha evolucionado el reciente proceso de internacionalización del cuidado del medio ambiente, así:

- **Constitución Política De Colombia 1991, artículo 80:** 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.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.
- **Ley 373 de 1997, por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua, artículo 16:** ordena que en la elaboración y presentación del programa se debe precisar que las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos acuíferos y de estrellas fluviales, deberán ser adquiridos o protegidos con carácter prioritario por las autoridades ambientales, entidades territoriales y entidades administrativas de la jurisdicción correspondiente, las cuales realizarán los estudios necesarios para establecer su verdadera capacidad de oferta de bienes y servicios ambientales, para iniciar un proceso de recuperación, protección y conservación.
- **El título VII de las rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales, artículo 43. Tasas por utilización de aguas:** La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos, para los fines establecidos por el artículo 159 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974. El Gobierno Nacional calculará y establecerá las

tasas a que haya lugar por el uso de las aguas. El sistema y método establecidos por el artículo precedente para la definición de los costos sobre cuya base se calcularán y fijarán las tasas retributivas y compensatorias, se aplicarán al procedimiento de fijación de la tasa de que trata el presente artículo.

PARÁGRAFO.- Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de un 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El propietario del proyecto deberá invertir este 1% en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determinen en la licencia ambiental del proyecto.

- **Ley 99 de 1993, la cual establece el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble, en su artículo 44:** Establece en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2o. del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%. El porcentaje de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado anualmente por el respectivo concejo, a iniciativa del alcalde municipal.

Los municipios y distritos podrán optar en lugar de lo establecido en el inciso anterior por establecer, con destino al medio ambiente, una sobretasa que no podrá ser

inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial. Los municipios y distritos podrán conservar las sobretasas actualmente vigentes, siempre y cuando éstas no excedan el 25.9% de los recaudos por concepto de impuesto predial. Dichos recursos se ejecutarán conforme a los planes ambientales regionales y municipales, de conformidad con las reglas establecidas por la presente ley.

Los recursos que transferirán los municipios y distritos a las Corporaciones Autónomas Regionales por concepto de dichos porcentajes ambientales y en los términos de que trata el numeral 1o. del artículo 46, deberán ser pagados a éstas por trimestres, a medida que la entidad territorial efectúe el recaudo y, excepcionalmente, por anualidades antes del 30 de marzo de cada año subsiguiente al período de recaudación. Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Para la ejecución de las inversiones que afecten estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece. PARÁGRAFO 1.- Los municipios y distritos que adeudasen a las Corporaciones Autónomas Regionales de su jurisdicción participaciones destinadas a protección ambiental con cargo al impuesto predial, que se hayan causado entre el 4 de julio de 1991 y la vigencia de la presente ley, deberán liquidarlas y pagarlas en un término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, según el monto de la sobretasa existente en el respectivo municipio o distrito al 4 de julio de 1991.

PARÁGRAFO 2.- El 50% del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población municipal, distrital o metropolitana, dentro del área urbana, fuere superior de 1'000.000 habitantes.

Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión.

- **Ley 99 de 1993. Transferencia del sector eléctrico, artículo 45:** Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el 6% de las ventas brutas de energía por generación propia, de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la manera siguiente:
 1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y el embalse, que será destinado a la protección del medio ambiente y a la defensa de la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto.
 2. El 3% para los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera:
 - a. El 1.5% para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a los que trata el literal siguiente.
 - b. El 1.5% para los municipios y distritos donde se encuentra el embalse.

Cuando los municipios sean a la vez cuenca y embalse, participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a. y b. del numeral 2o.

del presente artículo. Estos recursos sólo podrán ser utilizados por los municipios en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

3. En el caso de centrales térmicas la transferencia de que trata el presente artículo será del 4%, que se distribuirá así:

a. 2.5% para la Corporación Autónoma Regional para la protección del medio ambiente del área donde está ubicada la planta.

b. 1.5% para el municipio donde está situada la planta generadora.

Estos recursos sólo podrán ser utilizados por el municipio en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

PARÁGRAFO 1.- De los recursos de que habla este artículo sólo se podrá destinar hasta el 10% para gastos de funcionamiento.

PARÁGRAFO 2.- Se entiende por saneamiento básico y mejoramiento ambiental la ejecución de obras de acueductos urbanos y rurales, alcantarillados, tratamientos de aguas y manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos.

PARÁGRAFO 3.- En la transferencia a que hace relación este artículo está comprendido el pago, por parte del sector hidroeléctrico, de la tasa por utilización de aguas de que habla el artículo 43.

- **Ley 99 de 1993, funciones de los municipios, de los distritos y del distrito capital de Santafé de Bogotá, artículo 65:** corresponde en materia ambiental a los

municipios y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que se deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

1. Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes, programas y proyectos ambientales municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.
2. Dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.
3. Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente ley.
4. Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental;
5. Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
6. Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental -SINA-, con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con

el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

7. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo.
8. Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.
9. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.
10. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y micro cuencas hidrográficas. **PARÁGRAFO.-** Las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria a Pequeños Productores -UMATAS- prestarán el servicio de asistencia técnica y harán transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos naturales renovables.

- **Ley 141 de 1994 (junio 28) por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.**

Capítulo III Régimen de regalías y compensaciones generadas por la explotación de recursos naturales no renovables.

Artículo 26, Parágrafo.- El impuesto de transporte por todos los oleoductos y gasoductos estipulados en los contratos y normas vigentes, incluyendo los de Ecopetrol, será cedido a las entidades territoriales. Este se cobrará por trimestres vencidos y estará a cargo del propietario del crudo o del gas, según sea el caso, e ingresará en calidad de depósito al Fondo Nacional de Regalías. El recaudo se distribuirá entre los municipios no productores cuyas jurisdicciones atraviesen los oleoductos o gasoductos en proporción al volumen y al kilometraje.

La Comisión Nacional de Regalías hará la distribución.

- **Decreto 1056 de abril 20 de 1953 artículo 52 del (código de petroleros):** El impuesto de transporte sobre todos los oleoductos que se construyan a partir del día 7 de octubre de 1952 y con sujeción a las disposiciones del presente Código, será del seis por ciento (6%) del valor resultante de multiplicar el número de barriles transportados por la tarifa vigente para cada oleoducto. De este impuesto quedan exceptuados los oleoductos de uso privado para el servicio exclusivo de explotaciones de petróleo de propiedad particular; pero en caso de que éstos

transporten petróleo de terceros en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 47 del presente Código, se causará el impuesto establecido en este artículo, pero sólo sobre el volumen de petróleo transportado a dichos terceros.

Para los oleoductos que se construyan con destino al transporte del petróleo que puedan hallarse al Este o Sureste de la cima de la Cordillera Oriental este impuesto será sólo del cuarto por ciento (4%). El impuesto de transporte por oleoducto se cobrará por trimestres vencidos.

Las anteriores normas descritas permiten reconocer que el interés por el medio ambiente no se encuentra en el abandono, sin embargo, la relevancia que se le brinda a estas normas y a su correcta aplicación, son el cuello de botella que no permiten identificar a simple vista los beneficios prometedores de la política, ejemplo claro de ello es la relación que se observa entre los diferentes departamentos encargados del proceso mediante el cual estas autoridades ya sean ambientales, administrativas o judiciales, hacen que los regulados cumplan con las normas, pero al adentrarse a ellos se puede evaluar comportamientos disyuntivos la aplicación directa, en cuanto unos no reconocen que depende de ellos y otros “tiran la pelota” a la hora de hablar de recursos y de su manejo.

“La propiedad es definida desde su interior al servicio de las necesidades colectivas”

(Fraga, 1995)

Caracterización de las finanzas públicas y los tributos verdes del Municipio de Palmira Valle del Cauca

Reconocer el panorama financiero del Municipio de Palmira es necesario con el fin de poder emitir juicios acertados sobre el estado de la política fiscal ambiental, por ello en el presente capítulo se presentan las cifras más representativas dentro de los rubros que pertenecen o se relacionan de alguna manera con el tema del medio ambiente, estas cifras son correspondientes a los presupuestos tanto de ingresos como de gastos en el horizonte de tiempo 2013 al 2017.

El análisis realizado a dichas cifras busca principalmente conocer las variaciones entre los ingresos y gasto presupuestados y los efectivamente ejecutados; al igual se pretende visualizar los orígenes de los ingresos y los destinos de los gastos asumidos. No se pretende en algún modo ejercer el papel de jueces, solo se pretende describir las cifras encontradas partiendo de la información obtenida de fuentes oficiales.

Acompañado de las cifras presupuestales obtenidas de los reportes de ejecución presupuestal, se hace un referente a la gestión ambiental ejecutada por la administración municipal en los diferentes frentes de actuación. Hasta lo visto, la administración ha mantenido una dinámica propia respecto al cumplimiento de los lineamientos de la política fiscal ambiental.

Antes de presentar las matrices con las informaciones fiscales y presupuestal, se presenta el CHIP, el mecanismo virtual con el cual se compila la información presupuestal y financiera que las entidades territoriales y demás instituciones gubernamentales le entrega al gobierno central.

Consolidador de Hacienda e información financiera pública CHIP

El Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública - CHIP- es una herramienta a través de la cual se genera, transmite y difunde la información financiera producida por las entidades públicas con destino al gobierno central, las entidades de control y la ciudadanía en general.

La operación del CHIP integra a los usuarios de las entidades nacionales y territoriales, y a la comunidad en general, a través de normas, tecnologías, procesos y procedimientos que aseguran el beneficio común de obtener información financiera territorial confiable, oportuna y completa, necesaria para la correcta toma de decisiones por parte del gobierno central. **(Contaduría General de la Nación, s.f.)**

Características:

El CHIP contiene información sobre registros de transacciones y resultados financieros, reflejados y registrados en el presupuesto, la contabilidad y la tesorería en los fiscos que cubren movimientos patrimoniales, de ingresos, de gastos, de endeudamiento y de variación de activos y pasivos en general.

La información refleja variables de flujo (ejecución presupuestal y operaciones efectivas de caja, entre otros) y *stocks* (niveles de endeudamiento y situación patrimonial, por ejemplo), los cuales, en su conjunto, generan información de análisis y seguimiento fiscal, estados contables generalmente aceptados y sus vínculos con las cuentas nacionales.

El CHIP es una herramienta informática que tiene las siguientes características:

- Es único, pues canaliza toda la información financiera de las entidades públicas en la Contaduría General de la Nación.

- Es integral, pues contempla todas las áreas y los componentes de la gestión financiera de las entidades.
- Es modular, ya que se implanta en la medida específica de las necesidades y la capacidad de asimilación tecnológica y de procesos de la Contaduría General de la Nación, de las entidades del orden nacional y de las entidades territoriales.
- Es paramétrizado, pues puede considerar las distintas formas de efectuar operaciones de la administración financiera.
- Es flexible, ya que se ajusta a los distintos niveles de consulta de información requeridos.
- Es gerencial, puesto que apoya la toma de decisiones de políticas macroeconómicas, fiscal y financiera.
- Es reglamentado, a partir de la formulación y aprobación de normas que regulan la demanda de información.
- Es transparente, pues contempla procesos de información de dominio público.
- Es confiable, ya que mantiene la información que ha cumplido estrictamente con condiciones previas de depuración y validación. (Contaduría General de la Nación, s.f.)

Caracterización de los impuestos, tasas y contribuciones ambientales en Palmira

Valle del Cauca

Para caracterizar los impuestos, tasas y contribuciones ambientales es necesario recordar su definición, que fue abordada en el marco conceptual, en donde se resalta la

característica distintiva de los mismos, la cual es que recaen sobre actividades cuyo resultado son potencialmente riesgosos y dañinos al medio ambiente.

Sin embargo, muchos de los impuestos y tributos municipales que se consideran relacionados con el medio ambiente tienen su origen en la costumbre mercantil, como lo es el impuesto complementario de avisos y tableros, el cual se recauda en complemento con el de industria y comercio y su destinación rara vez tiene que ver con fines ambientales, siendo este un impuestos indirecto de libre destinación.

Entrando en materia aquí están los tributos relacionados de alguna manera con el medio ambiente:

Sobretasa ambiental

La sobretasa ambiental es un impuesto ligado al impuesto predial municipal, esto es mencionado en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 que le da la libertad de decisión a la autoridad local de que un porcentaje del pago del impuesto predial sea destinado a la protección del medio ambiente o que esta establezca una sobretasa ambiental. (Ver las tablas 25 a las 27 para observar las cifras de cada año)

Transferencia del sector eléctrico

Las Transferencias del Sector Eléctrico son recursos que trasladan las empresas generadoras de energía, tanto hidroeléctrica como termoeléctrica, a las Corporaciones Autónomas Regionales, y a los municipios vecinos a proyectos eléctricos, en cumplimiento del artículo 45 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 222 de la Ley 1450 de 2011, el artículo 54 de la Ley 143 de 1994 y la sentencia C-594 de 2010.

En Palmira las transferencias al sector eléctrico son recibidas por la hidroelectricidad Celsia, central de Amaime la cual es una central hídrica a filo de agua.

Para observar lo recaudado respecto a esta transferencia, observar las tablas 25 a la 27 para evidenciar las variaciones.

Comparendo ambiental

El comparendo ambiental es un instrumento de control que permite la imposición de sanciones a las personas naturales y jurídicas que por su acción u omisión causen daños que impacten el medio ambiente, por mal manejo de los residuos sólidos o disposición indebida de escombros.

Por disposición de la ley, los responsables de la aplicación del comparendo ambiental es el alcalde municipal, quien podrá delegar la responsabilidad a su secretario de gobierno. En cuanto a la imposición del comparendo, esta queda en providencia de la policía nacional, los agentes de tránsito, los inspectores y los corregidores.

Los dineros recaudados por concepto de multas correspondientes al Comparendo Ambiental deberán ser destinados a financiar programas y campañas cívicas de Cultura Ciudadana dirigidos a sensibilizar, educar, concienciar y capacitar a la comunidad y a las personas dedicadas a la actividad del reciclaje, sobre el adecuado manejo de los residuos sólidos (basuras y escombros), como también a programas de limpieza de vías, caminos, parques, quebradas y ríos.

Es necesario precisar que el comparendo ambiental no es un impuesto, ni una tasa ni una contribución, sino que es asimilable a una multa o sanción, por lo tanto no es considerada una renta por el municipio.

Impuesto al vehículo automotor

Este impuesto es de carácter departamental en cuanto a la aplicación y recaudo, según lo dispuesto en el artículo 130 de la ley 488 de 1998, sustituyendo los antiguos impuestos de circulación y tránsito, el unificado de vehículos del Distrito Capital y el de Timbre Nacional.

Sin embargo, para aquellos municipios que ya habían adoptado este impuesto con anterioridad a la promulgación de dicha ley, lo podían mantener. En el Caso particular de Palmira, este municipio lo hizo destinado a los vehículos de servicio público, excluyendo al vehículo particular, quedando así contemplado en su Estatuto tributario municipal. En este orden de ideas, la parte recaudada por concepto de impuesto automotor a vehículos públicos, es reconocida dentro de los ingresos tributarios corrientes, lo cuales de acuerdo al artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, fue dispuesto que los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales en dichas áreas.

En cuanto a la transferencia departamental por impuesto a vehículos automotores privados, esta se puede observar en las tablas 25 a la 27.

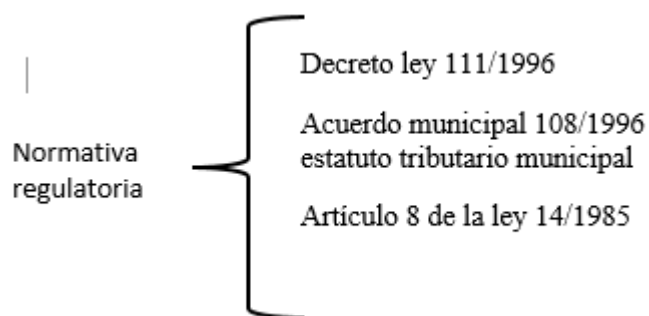
De acuerdo con el artículo 147 de la ley 488 el recaudo, fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y devolución del impuesto sobre vehículos automotores, es de competencia del departamento o distrito en cuya jurisdicción se deba pagar el impuesto.

En el artículo 150 se definió que del total recaudado por concepto de impuesto, sanciones e intereses, en su jurisdicción, al departamento le corresponde el ochenta por ciento (80%). El veinte por ciento (20%) corresponde a los municipios a que corresponda la dirección informada en la declaración.

Caracterización de las finanzas de Palmira

Las finanzas públicas de Palmira Valle del Cauca son regidas por el decreto ley 111/1996, el Acuerdo municipal 108/1996 conocido como el estatuto tributario municipal y el Artículo 8 de la Ley 14/1985.

Figura 4. Normativa regulatoria de las finanzas de Palmira



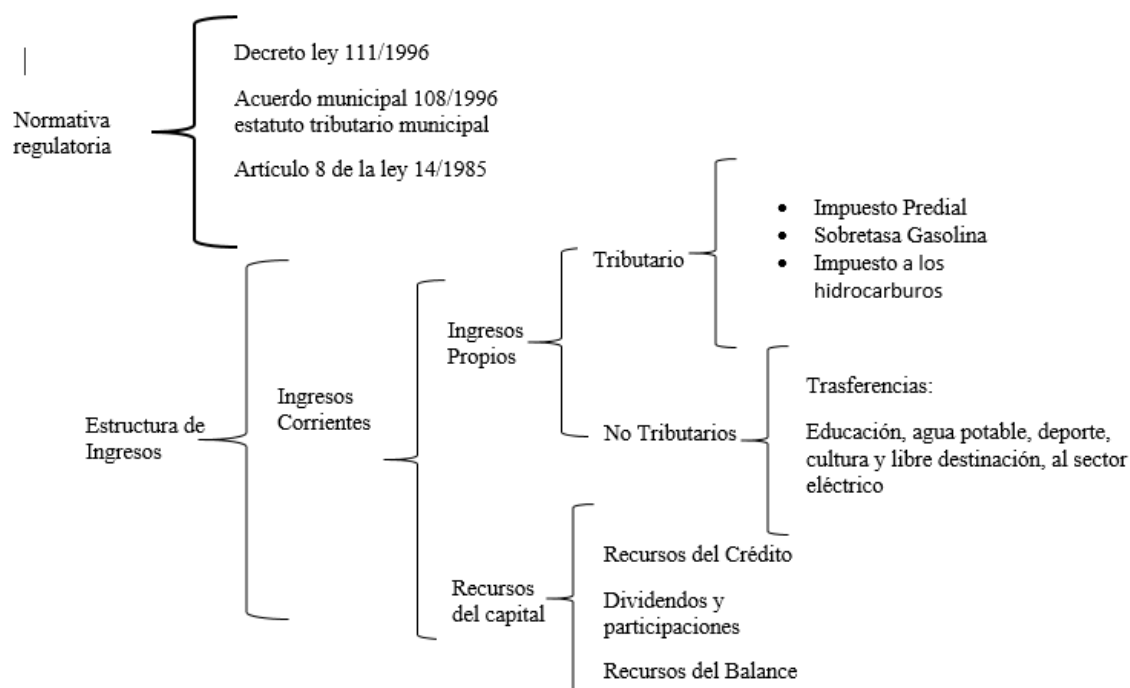
Fuente: elaboración propia

Caracterización de los ingresos públicos

Al igual que todas las demás entidades territoriales, los ingresos del Municipio de Palmira son regulados por el sistema presupuestal de la República, los ingresos corrientes del municipio son conformados por los ingresos corrientes, los cuales son los que se recaudan en el periodo de un año, y están conformados por los ingresos propios y los recursos del capital.

Los ingresos propios tienen el origen en tributarios no tributarios, mientras que los recursos del capital son conformados por los recursos del crédito, los dividendos y participaciones y los recursos del Balance.

Figura 5. Estructura de ingresos municipales – Palmira Valle



Fuente: elaboración propia

Sobre los gastos presupuestales

El rubro de los gastos es el rubro con el cual se predica más control. El tema de los gastos está sujetos a las disponibilidades presupuestales y a la ejecución de los gastos

En el presupuesto de gastos sólo se pueden incluir apropiaciones que correspondan a:

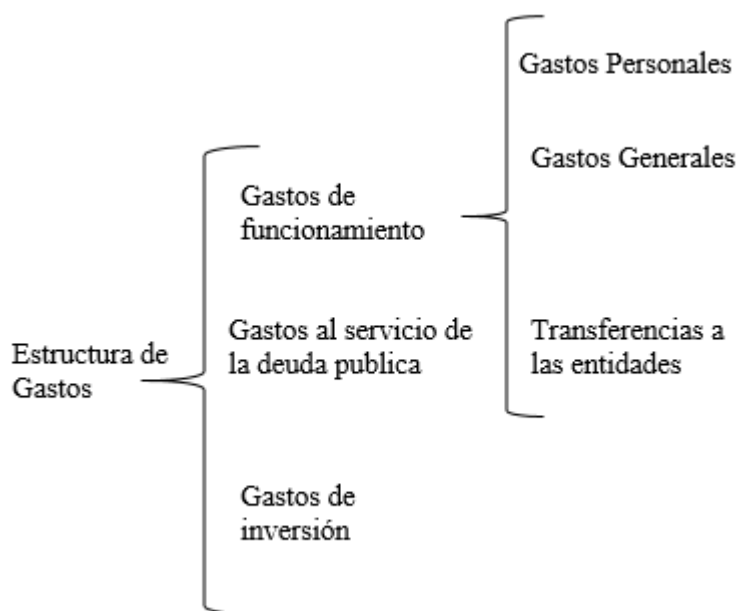
- Créditos judicialmente reconocidos.
- Gastos decretados conforme a las normas preexistentes.
- Las destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social y a las de las obras públicas de que trata el plan de desarrollo, que fueren aprobadas por el Concejo Municipal o Asamblea Departamental.
- Las leyes y acuerdos que organizan al municipio o departamento, es decir, el Concejo, la Asamblea, la Personería, la Contraloría, el despacho del Alcalde o Gobernador y sus dependencias, y los establecimientos públicos del orden territorial, según corresponda, que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de deuda pública.

En el contexto de los gastos de inversión, existe un rubro llamado gasto público social, dentro del cual según los conceptos expuestos en el libro titulado Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial 2012, se encuentra que:

El gasto público social en la entidad territorial es el destinado a la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

Sin embargo, dicho gasto no se podrá reducir con relación al del año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial, en estos gastos no se contabilizan con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación, hoy Sistema General de Participaciones. **(Departamento Nacional de Planeación, 2012)**

Figura 6: Estructura de los gastos municipales – Palmira Valle



Fuente: elaboración propia

Matrices de ingresos presupuestados y ejecutados desde año al 2013 al año 2017

Tabla 1

Ingresos programados de los años 2013-2017

Nombre de la cuenta	2013	2014	2015	2016	2017
Impuesto al transporte de hidrocarburos	0,00	353,04	0,00	403,23	190,06
Otras contribuciones	0,00	0,15	0,00	0,79	243,73
Empresas del sector eléctrico-de ley.	466,94	767,20	379,02	1.937,67	0,00
Cofinanciación	0,00	597,00	1.012,72	0,00	0,00
Cofinanciación	0,00	0,00	0,00	99,50	0,00
Otras regalías	0,00	35,75	0,00	0,00	0,00
S. G. R. - Asignaciones directas y/o compensaciones	0,00	2,15	1.971,13	0,00	0,00
Otros recursos del balance	170,65	3.523,57	0,04	64,40	1.904,93
Otros ingresos no tributarios no especificados	25,71	0,00	0,00	0,64	0,00
Otros intereses de destinación específica	25,96	20,72	56,61	43,72	45,51
Contribuciones parafiscales	0,00	0,00	0,00	0,00	203,83
Sobretasa ambiental	9.028,25	10.221,53	12.307,07	12.296,81	16.069,76
Totales por año	9.717,51	15.521,10	15.726,58	14.846,78	18.657,82

Fuente: Elaboración propia basada en los datos del CHIP

Nota: Las cifras aquí presentadas se encuentran en millones, la moneda funcional es el peso colombiano. La tabla presenta la información condensada de los rubros ambientales, obtenida de chip.gov.co

Se observa que los ingresos proyectados han tenido una tendencia incremental, salvo por el año 2016 el cual tuvo una contracción en lo presupuestado por el orden de 879 millones aproximadamente, sin embargo, lo que llama la atención es el aumento por más de 3.800 millones de pesos que se registran en el año 2017 respecto al 2016.

Cabe notar que, dentro de los ingresos presupuestados, la sobretasa ambiental descontada en el impuesto predial unificado, es solo recaudada por el municipio y posteriormente entregada a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca en su totalidad, aun los intereses moratorios de dicho impuesto, en donde el municipio solo adquiere un compromiso que a su vez le genera gastos, más no poseen el recurso ni pueden

disponer de él. El artículo 44 de la Ley 99 de 1993 precisó que, tratándose del porcentaje ambiental, el municipio puede fijar la tarifa y que ésta no puede ser inferior al 15% ni superior al 25.9% del total del recaudo del impuesto predial, y tratándose de la sobretasa ambiental, facultó a los municipios para que fijaran una tarifa que no puede ser inferior al 1.5% ni superior al 2.5% sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Como está previsto que la sobretasa se recaude de manera conjunta con el impuesto predial, el artículo 2 del Decreto 1339 de 1994, dispone que si el contribuyente incumple el pago de la sobretasa incurre en mora en las mismas condiciones en que se incurre por la mora en el pago del impuesto predial. Es por esto que la norma exige que los intereses por mora causados por el pago inoportuno de la sobretasa se giren a la correspondiente corporación autónoma.

Los tesoros distritales y municipales no podrán otorgar paz y salvos a quienes no hayan cancelado la totalidad del impuesto predial y la sobretasa. Los intereses que se causen por mora en el pago del impuesto predial, se causarán en el mismo porcentaje por la mora en el pago de la sobretasa y serán transferidos a las Corporaciones, en los mismos términos y períodos señalados anteriormente.

Tabla 2:

Ingresos programados ambientales netos

Años	Ingresos netos (sin sobretasa ambiental)
2013	689,26
2014	5.299,57
2015	3.419,51
2016	2.549,96
2017	2.588,06

Fuente: Elaboración propia basada en los datos del CHIP

Nota: Las cifras son presentadas en millones de pesos, las cifras aquí encontradas son un resumen de las tablas encontradas en el chip.gov.co

Reinterpretando la información obtenida, se observa que el presupuesto de ingresos proyectados para el medio ambiente en realidad no es tanto, si se compara estas cifras con el total global de los ingresos proyectados.

Se propone denominar a los ingresos ambientales a los que se les descontó la tasa ambiental con destino a la CVC como ingresos netos, mientras que al total que, si los contienen como ingresos brutos, al realizar este respectivo análisis se descubre que los ingresos destinados a programas ambientales difícilmente alcanzan el 1% requerido por ley.

Tabla 3

Ingresos medioambientales programados y su representación global en los ingresos totales

Años	Ingresos Totales	Ingresos Brutos ambientales	Ingresos netos ambientales	Representación ingresos sin tasa ambiental	Representación con tasa ambiental
2013	399.161	16.782,82	5.645	1,41%	4,20%
2014	337.631	9.796,47	768	0,23%	2,90%
2015	425.628	17.237,06	4.948	1,16%	4,05%
2016	403.174	14.846,78	2.550	0,63%	3,68%
2017	461.373	16.456,59	2.658	0,58%	3,57%

Fuente: Elaboración propia basada en los datos del CHIP

Nota: Cifras presentadas en millones de pesos, las cifras presentadas son resúmenes basados en la información encontrada en chip.gov.co

Ingresos ejecutados

A continuación, las matrices de los ingresos ejecutados brinda la información sobre lo efectivamente recaudado:

Tabla 4

Ingresos ejecutados en materia ambiental de los años 2013 al 2017

Nombre	2013	2014	2015	2016	2017
Impuesto al transporte de hidrocarburos	296,81	0,00	379,02	403,23	259,53
Otras contribuciones	0,15	0,00	0,64	0,79	243,73
Empresas del sector eléctrico-De ley-	767,20	541,47	1.012,72	1.937,67	0,00
Cofinanciación	597,00	0,00	1.833,60	0,00	0,00
Cofinanciación	0,00	0,00	0,00	99,50	0,00
Otras regalías	35,75	0,00	0,00	0,00	0,00
S. G. R. - Asignaciones directas y/o compensaciones	1,86	0,00	38,07	0,00	0,00
Otros ingresos no tributarios no especificados	56,23	25,71	0,00	0,64	0,00
Préstamos concedidos-capital	3.412,32	0,00	0,00	0,00	0,00
Otros recursos del Balance	457,25	170,65	1.666,08	64,40	1.904,93
Otros intereses de destinación específica	20,72	30,39	18,06	43,72	45,51
Contribuciones parafiscales	0,00	0,00	0,00	0,00	203,83
Sobretasa ambiental	11.137,54	9.028,25	12.288,87	12.296,81	13.799,06
Totales por año	16.782,82	9.796,47	17.237,06	14.846,78	16.456,59

Fuente: Elaboración propia basada en los datos del CHIP

Nota: Cifras presentadas en millones de pesos, el cuadro fue realizado a partir del CGR presupuestal encontrado en la página chip.gov.co

En lo referente a los ingresos ejecutados, cuando se comparan con los ingresos programados se encuentra la siguiente variación porcentual que se observa claramente en la tabla 29.

Tabla 5*Cumplimiento de los ejecutado frente lo programado*

Años	Ingresos ejecutados	Ingresos programados	Porcentaje de cumplimiento
2.013	16.782,82	9.717,51	173%
2.014	9.796,47	15.521,10	63%
2.015	17.237,06	15.726,58	110%
2.016	14.846,78	14.846,78	100%
2.017	16.456,59	18.657,82	88%

Fuente: Elaboración propia basada en los datos del CHIP

Nota: Cifras expresadas en millones de pesos, la tabla está basada en la información ofrecida por el CGR presupuestal encontrado en chip.gov.co

Como se puede observar, lo recaudado ha superado lo programado en tres de los años estudiados, siendo solo el año 2014 y 2017 los años en los cuales la meta no se ha cumplido, sin embargo, pese a estos resultados, al observar la información contenida en la tabla 6, al considerar los ingresos ejecutados descontados de la sobretasa ambiental, se nota que aun difícilmente se alcanza un 1% en la recaudación y destinación de los ingresos globales del año para proyectos ambientales.

Tabla 6*Representación de los ingresos ejecutados ambientales frente a los ingresos ejecutados globales.*

Años	Ingresos Totales	Ingresos Brutos ambientales	Ingresos netos ambientales	Representación ingresos sin tasa ambiental	Representación con tasa ambiental
2013	399.161	16.782,82	5.645	1,41%	4,20%
2014	337.631	9.796,47	768	0,23%	2,90%
2015	425.628	17.237,06	4.948	1,16%	4,05%
2016	403.174	14.846,78	2.550	0,63%	3,68%
2017	461.373	16.456,59	2.658	0,58%	3,57%

Fuente: Elaboración propia basada en los datos del CHIP

Nota: Cifras presentadas en millones de pesos.

El término bruto se refiere a los ingresos en los que se tienen en cuenta lo recaudado por sobretasa ambiental.

Se nota que, siguiendo el criterio descrito, de ignorar la sobretasa ambiental, en solo dos de los cinco años estudiados, año 2013 y 2015 los ingresos recaudados y que impactan directamente a las finanzas municipales solo superan el 1% de los ingresos corrientes de Ley.

Matrices de gastos presupuestados y ejecutados desde año al 2013 al año 2017

En cuanto la información presentada en las matrices presupuestales, es necesario aclarar que la información se presenta según el criterio de la vigencia de los gastos. Cuando observan las cifras dentro del Chip posiblemente se confundirían por que los códigos de las cuentas suelen repetirse.

En ese orden de ideas, es necesario explicar que las vigencias actuales corresponden a los gastos presupuestados y proyectados para el periodo en curso, en contra posición las reservas corresponden a gastos cuyo perfeccionamiento ocurre en la vigencia actual, pero su compromiso fue adquirido en el periodo inmediatamente anterior. En otras palabras, son recursos destinados a gastos autorizados en el periodo anterior pero que son pagados en el periodo actual en el momento del cumplimiento del compromiso, tal como lo expone el artículo 89 del Estatuto presupuestario:

Artículo 89. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son Autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contrahacerse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen” (...)

En contraposición, las cuentas por pagar son esas obligaciones de pago que nacen por un servicio ya recibido, que por motivos formales o de cualquier otra índole no fueron canceladas durante ese periodo, más precisamente cuando existe una obligación de pago exigible al ente territorial.

Las vigencias futuras por su parte son obligaciones de gasto que afectan vigencias Subsiguientes, siempre que la ejecución de las mismas se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se cumpla en cada una de las siguientes, previo el cumplimiento de algunos requisitos.

Tabla 7

Gastos Presupuestados

Vigencia gasto	Nombre	2013	2014	2015	2016	2017
Vigencia Actual	Programas de saneamiento ambiental	3.206,97	3.216,80	3.196,07	2.296,93	2.998,01
Vigencia Actual	Sobretasa ambiental	9.028,25	10.221,53	12.289,01	12.296,81	16.069,76
Vigencia Actual	Programas de saneamiento ambiental	29,84	0,00	0,00	0,00	0,00
Cuentas por pagar	Programas de saneamiento ambiental	10,43	7,06	216,44	356,75	10,00
Vigencias futuras -	Programas de saneamiento ambiental	0,00	3.626,54	4.065,49	0,00	176,50

Vigencia Actual						
Reservas Vigencias futuras - Cuentas por pagar	Programas de saneamiento ambiental	0,00	39,89	0,00	121,06	0,00
	Programas de saneamiento ambiental	0,00	0,00	734,54	68,77	0,00

Fuente: Elaboración propia basada en los datos del CHIP

Al analizar los gastos programados es necesario separar las cifras en orden de su vigencias, a continuación se presenta los gastos presupuestados ambiéntelas por las vigencias actuales.

Tabla 8

Totales de los gastos ambientales presupuestados por la vigencia actual

Vigencia gasto	Nombre	2013	2014	2015	2016	2017
Vigencia Actual	Programas de saneamiento ambiental	3.206,97	3.216,80	3.196,07	2.296,93	2.998,01
Vigencia Actual	Sobretasa ambiental	9.028,25	10.221,53	12.289,01	12.296,81	16.069,76
Vigencia Actual	Programas de saneamiento ambiental	29,84	0,00	0,00	0,00	0,00
Vigencias futuras - Vigencia Actual	Programas de saneamiento ambiental	0,00	3.626,54	4.065,49	0,00	176,50
Totales por año		12.275,50	17.071,92	19.767,01	14.950,50	19.254,27

Fuente: Elaboración propia

Se puede observar como los gastos presupuestados han tenido una tendencia ascendente, salvo el año 2016 en el cual el presupuesto de gastos tuvo una ligera disminución.

Tabla 9*Rezago Presupuestal gastos presupuestados*

Vigencia gasto	Nombre	2013	2014	2015	2016	2017
Cuentas por pagar	Programas de saneamiento ambiental	10,43	7,06	216,44	356,75	10,00
Reservas	Programas de saneamiento ambiental	0,00	39,89	0,00	121,06	0,00
Totales por año		10,43	46,95	216,44	477,81	10,00

En el rezago presupuestal se puede observar como durante los años 2015 y 2016 el monto es considerable.

Tabla 10*Gastos Ejecutados*

Vigencia Gasto	Nombre	2013	2014	2015	2016	2017
Vigencia Actual	Programas de saneamiento ambiental	3.125	1.700	1.781	476	2.991
Vigencia Actual	Sobretasa ambiental	7.776	9.392	10.579	10.163	11.731
Vigencias futuras - Vigencia Actual	Programas de saneamiento ambiental	30	3.627	4.048	0	177
Reservas	Programas de saneamiento ambiental	40	0	0	121	0
Cuentas por pagar	Programas de saneamiento ambiental	0	7	216	357	10

Fuente: Elaboración propia basada en los datos del CHIP

Tabla 11*Totales de gastos ejecutados por vigencias actuales*

Vigencia Gasto	Nombre	2013	2014	2015	2016	2017
Vigencia Actual	Programas de saneamiento ambiental	3.124,68	1.700,19	1.781,43	476,21	2.991,37
Vigencia Actual	Sobretasa ambiental	7.775,67	9.391,70	10.578,56	10.162,52	11.730,88
Vigencias futuras - Vigencia Actual	Programas de saneamiento ambiental	29,84	3.626,54	4.048,30	0,00	176,50
Totales por año		10.930,20	14.718,43	16.408,28	10.638,74	14.898,75

Tabla 12*Rezago presupuestal gastos ejecutados*

Vigencia Gasto	Nombre	2013	2014	2015	2016	2017
Reservas	Programas de saneamiento ambiental	39,89	0,00	0,00	121,06	0,00
Cuentas por pagar	Programas de saneamiento ambiental	0,00	7,06		356,75	10,00
Totales por año		39,89	7,06	0,00	477,81	10,00

Figura 7: Comparativo Programado vs Ejecutado

Vigencia gasto	Nombre	2013		2014		2015		2016		2017	
		P.	Ej.	P.	Ej.	P.	Ej.	P.	Ej.	P.	Ej.
Vigencia Actual	Programas de saneamiento ambiental	3.206,97	3.124,68	3.216,80	1.700,19	3.196,07	1.781,43	2.296,93	476,21	2.998,01	2.991,37
Vigencia Actual	Sobretasa ambiental	9.028,25	7.775,67	10.221,53	9.391,70	12.289,01	10.578,56	12.296,81	10.162,52	16.069,76	11.730,88
Vigencia Actual	Programas de saneamiento ambiental	29,84	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cuentas por pagar	Programas de saneamiento ambiental	10,43		7,06		216,44	216,44	356,75	356,75	10,00	10,00
Vigencias futuras - Vigencia Actual	Programas de saneamiento ambiental	0,00	29,84	3.626,54	3.626,54	4.065,49	4.048,30	0,00		176,50	176,50
Reservas	Programas de saneamiento ambiental	0,00	39,89	39,89		0,00		121,06	121,06	0,00	
Vigencias futuras - Cuentas por pagar	Programas de saneamiento ambiental	0,00		0,00	7,06	734,54		68,77		0,00	

Fuente: Elaboración propia basada en los datos del CHIP

En síntesis, se puede argumentar basado en las cifras aquí presentadas que los ingresos recaudados por concepto de recursos ambientales difícilmente alcanzan el uno por ciento de los recursos corrientes, tal como lo expone la ley. En concordancia los recursos de los impuestos arriba citados, tales como la publicidad visual, y el impuesto al transporte públicos son considerados como recursos corrientes y tributarios de libre destinación, y su aporte a proyectos ambientales queda restringido a ser parte del uno por ciento de los recursos corrientes de libre destinación. En cuanto a los recursos girados por transferencias correspondientes al impuesto a los automotores, estas mismas forma parte de las llamadas otras transferencias ambientales, y no se deben confundir con lo recaudado municipal, ya que esta transferencia departamental se hace sobre los vehículos particulares y los demás citados en la ley 488 del 1998.

En contra posición, los gastos ejecutados en inversión ambiental han tenido una tendencia irregular, siendo el año 2015 el más alto en cuanto al presupuesto de gastos programados, situación que se contrasta en la comparación de los gastos programados frente a los reales, ya que estos rara vez son alcanzados en su totalidad.

Es de destacar que la anterior situación está fielmente expresada en los informes de gestión y en la vigilancia realizada tanto por la Contraloría Municipal, la Personería Municipal y la Procuraduría Provincial.

Grado de percepción de los distintos actores en el municipio de Palmira Valle del Cauca, sobre el cumplimiento de la política pública ambiental y la política fiscal verde

A continuación, se presenta la perspectiva personal e institucional de los (doce) profesionales universitarios encuestados y que están vinculados con el Municipio de Palmira Valle, laboralmente al departamento de Gestión Ambiental y Biodiversidad, así como los que ejercen labores en la Secretaria de Hacienda, y la secretaria de Planeación. A ellos se les aplicó la encuesta relacionada con los temas asociados al manejo de los tributos verdes en el municipio.

Tabla 13

¿Cómo califica usted la acción y ejecución de la política pública ambiental por parte de la administración pública del Municipio de Palmira?

Opciones de respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Excelente	2	17%
Buena	7	58%
Regular	3	25%
Mala	0	0%
Ns/Nr	0	0%
Total	12	100%

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

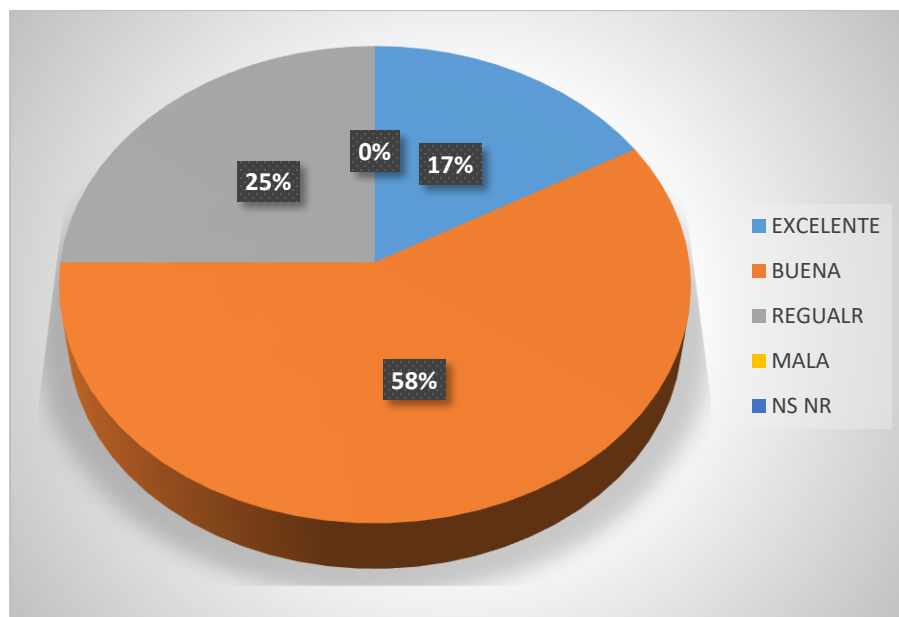


Gráfico de la tabla 13

1. El 58% de los funcionarios consultados dan como buena la acción y ejecución de la política pública ambiental por parte de la administración del municipio de Palmira, esto si se considera que todos los funcionarios de ante mano conocen los lineamientos de dicha política.
2. Para el 17% de los funcionarios la acción y ejecución la califican como excelente.
3. El 25% de los funcionarios consultados expresan que las acciones y las ejecuciones en materia de política pública ambiental para el municipio de Palmira en los actuales momentos es regular.
4. Para cualificaciones como malas o NS NR, no se dieron respuestas en el desarrollo de la encuesta.

Se evidencia entre los encuestados una apreciación de buena gestión por parte de la presente administración respecto a la política pública ambiental, la cual se ve reflejada en

las opiniones que tienen los funcionarios cercanamente relacionados con ella, ellos afirman que el contexto en el que se desarrollan los objetivos es claramente apoyado.

Las apreciaciones se miran desde la óptica de funcionarios, los cuales destacan los buenos resultados que se han tenido en la presente administración, y también se destaca la existencia de una dependencia la cual tiene directamente una relación propia con el medio ambiente, llamado departamento de gestión ambiental y biodiversidad, quienes realizan funciones de control y vigilancia del ambiente y los recursos naturales renovables en coordinación con las entidades del sistema nacional ambiental.

Tabla 14

¿Se ha socializado y comunicado por parte de la administración del Municipio el marco normativo legal vigente que reglamenta la política pública ambiental y la política fiscal verde?

Opciones de respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Siempre	0	0%
A veces	7	58%
Nunca	5	42%
Ns/Nr	0	0
Total	12	100%

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

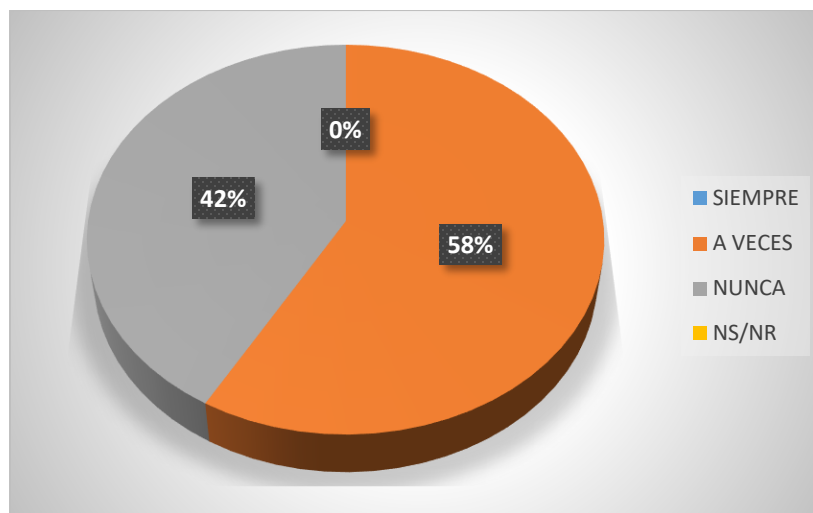


Gráfico de la tabla 14

En cuanto al proceso de socialización y comunicación por parte de la administración en el marco normativo legal vigente que reglamenta la política pública ambiental y la política fiscal verde, los encuestados se pronunciaron en los siguientes términos:

1. El 58% de los funcionarios responden que algunas veces u ocasiones fueron vinculados de forma directa a los eventos de socialización y comunicación de los diversos aspectos normativos y legales relacionados con la política pública ambiental y la política fiscal verde del municipio.
2. En tanto que para el 42% de los encuestados manifiestan plenamente que nunca fueron vinculados al proceso de socialización y comunicación de los diversos elementos integrantes de la política pública ambiental y menos a los preceptos legales que cubren la política fiscal verde en el municipio de Palmira.

Se puede observar que no existe un interés mayor a dar a conocer el marco normativo legal vigente de dichas políticas, ni por parte de la administración ni por parte de los funcionarios, en otras palabras, se cumplen con las normas necesarias, pero esto puede

dar pie a la incompetencia al no conocer y tal vez no ejercer en su totalidad la normatividad. En la administración Municipal lo más común es que los funcionarios responsables de un proceso institucional le competen a mutuo propio, adelantar la consulta e interpretación de la norma. Cuando se tiene un grupo de personas vinculadas bajo contrato de prestación de servicios la rotación de estos en determinadas funciones, hace que no se aprecie un ejercicio regular de socialización y comunicación de los diversos aspectos normativos y operativos.

Tabla 15

¿Cree usted que el sector público y sector privado del Municipio de Palmira en lo que respecta a los tributos verdes, tienen una función objetiva y jerárquica de prioridades que garanticen una mejor calidad de vida, tal como lo contempla la Constitución Política?

Opciones de respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Totalmente de acuerdo	3	25%
De acuerdo	2	17%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	3	25%
En desacuerdo	1	8%
Totalmente en desacuerdo	1	8%
No la conoce	2	17%
Total	12	100%

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

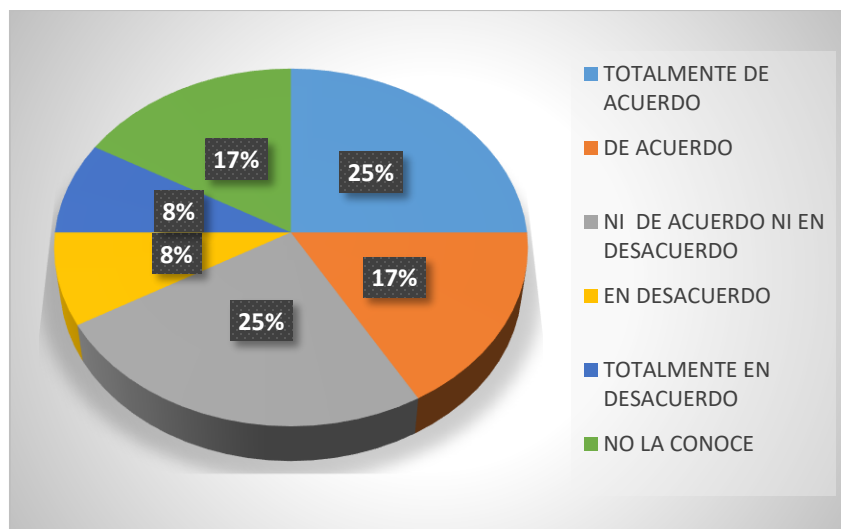


Gráfico de la tabla 15

En relación con la forma de ver el compromiso del sector privado y público en ser objetivos en sus funciones y en las prioridades, los funcionarios se pronunciaron así:

1. El 25% y el 17%, siendo un total del 42% de los encuestados, los primeros responden estar totalmente de acuerdo y los segundos de acuerdo, es decir, en una posición favorable de que dichos sectores son tanto objetivos como jerárquicos en el desarrollo de sus funciones y por tanto, garantía de una mejora en la calidad de vida de la población.
2. El 25% se encuentra en una posición que ni apoya ni critica, probablemente por el desconocimiento que tienen de cuáles son las funciones de dichos sectores frente al medio ambiente.
3. El 8% responde en desacuerdo y el 8% totalmente en desacuerdo para un total del 16% de las personas encuestadas que no ven como productivo el desarrollo de las funciones de los sectores públicos y privados frente al cumplimiento de la constitución política y el medio ambiente.

4. Finalmente, el 17% de los funcionarios abordados frente al tema, que tiene bajo su cargo responsabilidades respecto al tema y que están vinculados al Municipio de Palmira, no conocen a plenitud las funciones de estos y que directa o indirectamente tienen algún acercamiento con el sector privado, no están convencidos de tal situación.

Como se puede observar, existe una discrepancia muy marcada entre las opiniones de los funcionarios, esto se debe mayormente a que la forma en que se relacionan con los sectores privados es diferente dependiendo del área en la que desarrollan sus funciones diarias. Es claro que al municipio le compete una responsabilidad constitucional en materia ambiental, pero también es cierto que la voluntad política frente al tema tiene un bajo perfil, no es prioritario para el gobierno de turno. De igual forma, los privados están vinculados a partir de una obligatoriedad en el cumplimiento de un requisito o en el pago de una tasa o contribución fiscal en virtud de una actuación administrativa ante la administración. No puede esperarse en el medio que el sector privado asuma una acción directa hacia el medio ambiente y que por voluntad propia decida llevar a cabo inversiones en esta materia.

Tabla 16

¿Considera usted pertinente que el Estado y los entes territoriales municipales creen impuestos, tasas y contribuciones para poder mitigar la contaminación ambiental?

Opciones de respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Si	9	75%
No	1	8%
Ns/Nr	2	17%
Total	12	100%

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

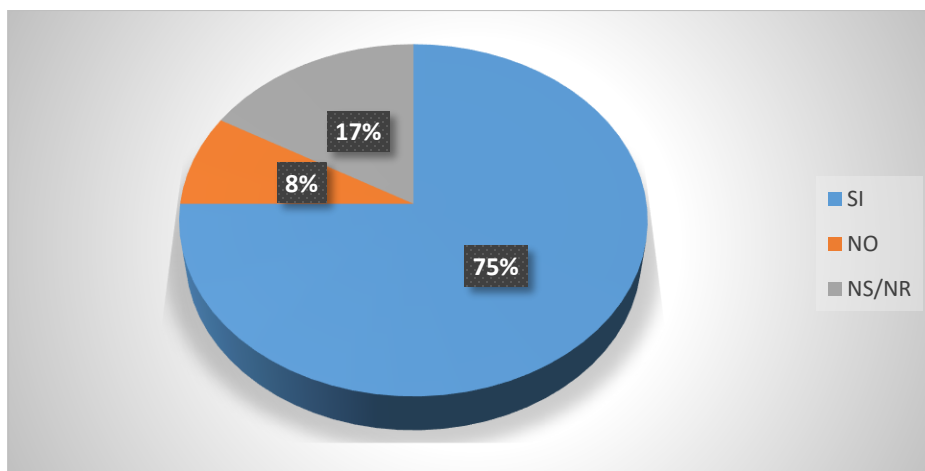


Gráfico de la tabla 16

La creación de tributos para contrarrestar la contaminación ambiental siempre ha causado discrepancia desde todos los sectores económicos, ahora bien, frente a esto los funcionarios públicos respondieron lo siguiente:

1. El 75% de los encuestados consideran que si, que efectivamente la creación de tributos verdes obligaría a la disminución del consumo y por lo tanto, a la disminución de la destrucción de los recursos naturales.
2. Por otra parte, el 17%, no sabe ni responde, probablemente por la falta de conocimiento de los actuales tributos verdes, de cuales son y de cómo es su recaudación y distribución.
3. Mientras que el 8% considera que este no debe ser un mecanismo para dicho objetivo ya que no solo existen los tributos verdes, sino también muchos otros con los que deben cumplir legalmente, y esto representaría una carga fiscal más para la población.

En vista de lo anterior, se puede evidenciar un apoyo claro a la creación de tributos para la mitigación de la contaminación ambiental, esto debido a que la mayoría de las

personas solo piensan en consumir pero muy poco les importa contribuir o procurar la sobre explotación y el mal uso de los recursos naturales, por tanto a los funcionarios encuestados les parece adecuado que sea por un medio fiscal que se vea ese aporte ciudadano, ya sea este obligatorio o por la utilización de los recursos.

Antes de decir que vía recursos públicos o generando una corriente fiscalista que castigue a todos los actores del proceso contaminante hay que determinar qué tipo de contaminación debe atacarse, cuánto cuesta y cuál es la capacidad de convicción que tienen el gobierno nacional o territoriales para convencer al sector privado que no contamine. Frente al tema, asegura Solheim, que: "Los Gobiernos tienen que actuar lo antes posible y hacer todo lo que está en sus manos para fomentar la economía verde, eliminando los subsidios para algunos combustibles, regulando los mercados e incrementando la transparencia". Las políticas y los programas gubernamentales, insiste Solheim, tienen que ir de la mano de la innovación tecnológica y la movilización de más fondos. La responsabilidad de un planeta sin contaminación, con todo, no recae exclusivamente en la clase política. Los consumidores también pueden contribuir a la causa, adoptando un estilo de vida más respetuoso con el medio ambiente, así como las empresas, con un uso eficiente de los recursos o la reducción y una mejor gestión de los desechos. (Erik Solheim, director ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma)).

Lo cierto es que no basta la creación de cargas impositivas, claro se requiere para proveer recursos para que los programa y proyectos para mitigar la contaminación se han de necesitar, pero también, hay otros caminos que alivian los requerimientos de recursos.

Tabla 17

¿Contribuye usted como ciudadano (a) del municipio de Palmira - Valle del Cauca en participar de los diferentes comités, juntas, y asambleas en torno a las acciones de mejoramiento y distribución de los recursos económicos que tienen que ver directamente con la parte ambiental?

Opciones de respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Siempre	3	25%
A veces	2	17%
Nunca	7	58%
Ns/Nr	0	0%
Total	12	100%

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

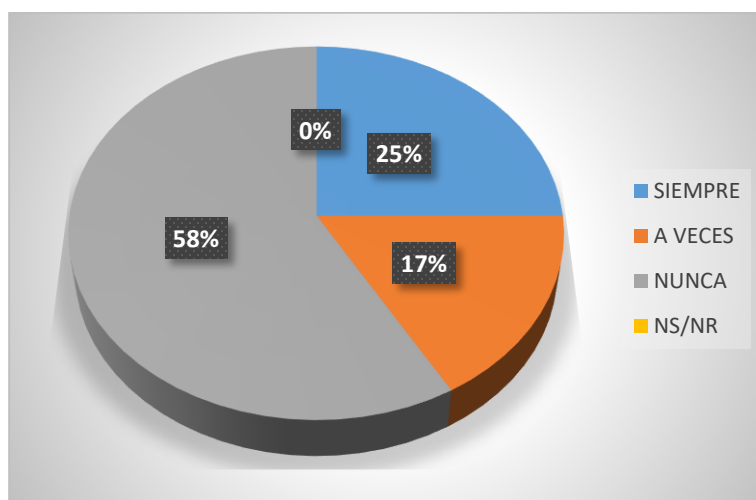


Gráfico de la tabla 17

La realización de actividades y reuniones frente a las acciones de mejoramiento y distribución de los recursos económicos ambientales permiten que los diferentes sectores interactúen y conozcan de donde salen dichos recursos y para que objetivos fueron creados.

1. El 58% afirma que nunca ha sido participe de este tipo de actividades, por tanto, no conocen cuales son los destinos de los recursos económicos ambientales. De hecho, la discusión de las grandes partidas presupuestales que realizan en el Concejo municipal, donde llega el documento elaborado desde la Secretaría de Hacienda municipal y donde en la construcción del mismo, los ciudadanos no tienen injerencia, es más, ni la norma, lo establece.
2. El 25% afirma que siempre se hace partícipe, ya sea de una junta, un comité o una asamblea. A partir de estas instancias expresa sus puntos de vista y expone razones y argumentos en favor de los recursos económicos ambientales, que estos se programen acorde a las necesidades y que se plasmen en los presupuestos anuales. Lo anterior, es resultado de las peticiones elevadas ante la administración donde se pide por parte del colectivo ciudadano la incorporación de partidas específicas para intervenciones puntuales en materia ambiental, esto como resultado de una problemática que vienen impactando negativamente el entorno de los ciudadanos.
3. El 17% dice que a veces asiste a dichas reuniones. Refleja lo típico del ciudadano del común que por falta de tiempo o por desinterés en temas de ciudad no asuma un mayor compromiso por la mejora del municipio o del área donde vive.

Con base en las respuestas presentadas a la anterior pregunta, se evidencia una marcada ausencia de interés por contribuir a los grupos relacionados con la protección del medio ambiente, esto se puede presentar por diferentes situaciones, ya sea porque en la misma administración no se desarrollen estos grupos, o por el hecho de que a las personas les da pereza pertenecer a un grupo de estos, en vista de ello, lo adecuado sería que cada funcionario por medio de su contrato de trabajo deba pertenecer a cualquiera de los grupos

mencionados. La pregunta toca una llaga propia de los ciudadanos donde quiera que estén asentados, la falta de una cultura por la participación en la discusión y en la solución de problemas de ciudad. Los ciudadanos son apáticos a la participación, pese a que la constitución del 91 crea los espacios de participación popular en los diversos destinos del gobierno. Hay que recuperar la cultura por lo colectivo, por la verdadera discusión de los problemas que atañen a todos y que impactan en la convivencia social. En los últimos quince años las administraciones municipales han venido implementando el concepto de presupuesto participativo, donde los ciudadanos tienen el libre albedrío para escoger mediante voto ciudadano por aquellos proyectos de interés para la comunidad y la verdad es que, las propuestas de proyectos ambientales no son los que más votos obtienen y las comunidades poco los proponen al menos que se sientan afectados a nivel crítico que imposibilite la permanencia en el territorio urbano o rural.

Tabla 18

Los impuestos, tasas y contribuciones ambientales son considerados mecanismos de financiación del Estado, ¿considera usted que dichos tributos implican una contraprestación directa para el contribuyente?

Opciones de respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Totalmente de acuerdo	3	25%
De acuerdo	5	42%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2	17%
En desacuerdo	1	8%
Totalmente en desacuerdo	1	8%
Total	12	100%

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

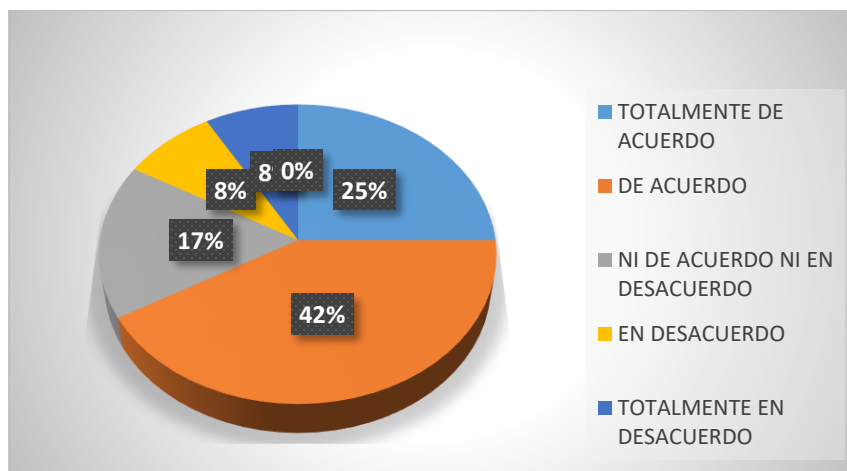


Gráfico de la tabla 18

De una u otra manera la recaudación de tributos ambientales permite que se compense un poco el daño que se realiza día a día a los ecosistemas, a continuación las posiciones de los funcionarios:

1. El 42% dice que está de acuerdo y el 25% totalmente de acuerdo, por tanto, la suma conjunta arroja que un 67% de los funcionarios considera favorable las contraprestaciones obtenidas a partir del recaudo de tributos verdes. El aumento de dichos recaudos y la imposición de nuevos impuestos tienen como finalidad el mejoramiento del entorno, cuando se realizan intervenciones que tienen como fin la conservación de diferentes cuencas hídricas en el municipio.
2. El 17% de los encuestados no está de acuerdo ni en desacuerdo, esto se debe al desconocimiento de los planes de desarrollo y de gestión que presenta la administración pública como resultado de las actividades realizadas frente al medio ambiente. Por lo tanto, cuando los ciudadanos son indiferentes frente al tema de los tributos y que estos por su condición implican una contraprestación directa para el contribuyente, es porque las acciones de la administración municipal no han sido

divulgadas ampliamente, los informes de rendición de cuenta no están llegando a los ciudadanos incrédulos o porque definitivamente la apatía ciudadana es latente en dicho municipio por un grupo representativo de ciudadanos.

3. El 8% en desacuerdo y el 8% en total desacuerdo, para un total del 16% que no consideran que los recursos recaudados de tributos verdes hayan tenido algún tipo de impacto en el municipio. Que el impacto de la inversión realizada no alcanza a ser visualizada o medida por el ciudadano, o porque muchas de esas acciones no son promocionadas entre los ciudadanos o son inversiones que no están tan a la vista como la pavimentación de una vía o la construcción de un puente.

Las anteriores respuestas dan pie para concluir que hay un grupo de funcionarios y ciudadanos con una apreciación positiva frente a los resultados o impactos que puedan provocar la aplicación de los tributos verdes en el municipio, independientemente de la clase, ya sea por la construcción de carreteras, la conservación de especies, la rehabilitación de espacios públicos, entre otros.

Solo unas pocas personas consideran que no se han visto retribuidos de manera significativa frente a los tributos de los que son responsables. Siendo la apatía o el desconocimiento de lo que se realiza lo que lleve a una expresión de una opinión negativa o de indiferencia al tema. El colectivo ciudadano tiene la sensación de la ineficiencia de las administraciones locales frente a la transparencia de los recursos que se ejecutan.

Tabla 19

¿Cree usted que la aplicación de la última Reforma Tributaria (Ley 1819 de 2016), en lo que respecta a los impuestos del medio ambiente, ayudarán al fortalecimiento de las finanzas públicas del Municipio de Palmira, como también, a la inversión para la mitigación de la contaminación?

Opciones de respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Totalmente de acuerdo	3	25%
De acuerdo	5	42%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2	17%
En desacuerdo	1	8%
Totalmente en desacuerdo	1	8%
Total	12	100%

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

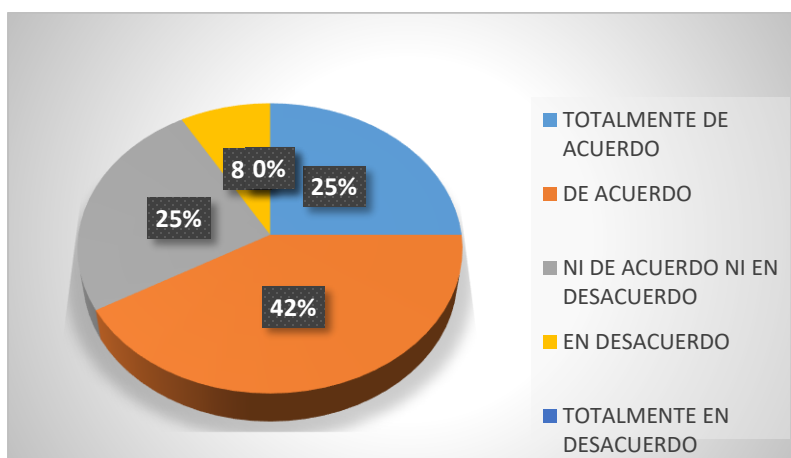


Gráfico de la tabla 19

No es de negar que las reformas tributarias traen muchos cambios, y las expectativas de la sociedad frente a ellas con preocupantes, sin embargo a la hora de introducir un mandato que obligue a disminuir el daño ambiental, las esperanzas son

alentadoras, frente a la última reforma tributaria, y sus tributos verdes, los funcionarios respondieron así:

1. El 25% está totalmente de acuerdo y el 42% de acuerdo, siendo así un 67% de los funcionarios que consideran que la reforma tributaria traerá consigo impactos positivos para el cuidado en materia de acciones a favor del medio ambiente. El imaginario ciudadano tiene una respuesta positiva cuando las intenciones son de carácter general y en especial si se habla de atacar las nefastas consecuencias que trae la contaminación y el futuro poco probable de tener un ambiente apropiado para vivir, respirar, disponer de agua dulce limpia y alimentos necesarios para la subsistencia.
2. El 25% no está ni de acuerdo ni en desacuerdo, probablemente por el desconocimiento de las nuevas normas que trae consigo la última reforma tributaria en materia ambiental. Situaciones como estas dan cuenta de la poca participación y el desconocimiento de las implicaciones que origina una decisión de la naturaleza que implica crear un nuevo impuesto. Es evidente que en materia tributaria se requiere más socialización y más explicación a los ciudadanos, porque se crea el impuesto y hacia donde se orientan dichos recursos y que beneficios se obtendrá de los mismos.
3. El 8% está en desacuerdo, por cuanto opinan que muchas veces aquellos llamados tributos verdes, no tienen la destinación inicialmente planteada, sino que por el contrario su objetivo se desvía en el camino debido al mal manejo de los recursos.

Se evidencia, así como en las respuestas del punto anterior, que los funcionarios ven con buenos ojos la aplicación de la reforma tributaria con respecto a la conservación del medio ambiente, ya que de una u otra manera se recaudaran recursos para destinarlos a

aquellos lugares que realmente lo necesiten, pero aun así existen algunos escépticos que consideran que no es suficiente ya que por medio de la evasión muchos de esos recursos se pueden perder o tal vez no llegar a su objetivo real debido a la llamada desviación de recursos que muchas veces ha evitado buenos resultados.

El espíritu de la última Reforma Tributaria Estructural (Ley 1819 de 2016), en lo que respecta a los impuestos del medio ambiente, es un avance desde los principios rectores que procura atacar el avance del deterioro del medio ambiente nacional en especial en aquellas regiones donde se ha evidenciado el avance de los indicadores de deterioro. Frente a esto, los ciudadanos casi que hacen un frente común en esta materia. Respecto a la segunda parte de la pregunta, donde se plantea que los impuestos a favor del medio ambiente ayudarán al fortalecimiento de las finanzas públicas del Municipio de Palmira, no es tan claro el propósito ni el alcance de la misma reforma. La creación del impuesto no tuvo la intención de orientarse al fortalecimiento de las finanzas públicas en el orden territorial, puesto que no se dieron los instrumentos ni las herramientas para que fueran directamente los municipios los directos recaudadores, por lo tanto, esa intención no aplica ni favorece a las finanzas municipales. El tercer elemento, que, al imponer el impuesto, la inversión para la mitigación de la contaminación mejoraría. Hasta el momento, no se tienen indicadores ni evaluaciones propias que demuestren tal acción, no se conoce desde el gobierno nacional donde, cuando y que montos fueron las intervenciones en materia ambiental.

Tabla 20

¿Qué tan eficiente son las entidades competentes con la mitigación o disminución del índice de contaminación? Calificando de 1 a 5 (Siendo 5 el mejor puntaje y 1 el menor)

Actores/Opciones de respuesta	1	2	3	4	5	Total
Estado	1	3	8	0	0	12
Municipio	0	3	5	4	0	12
CVC	1	2	6	3	0	12
Privados	2	2	7	0	0	11

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

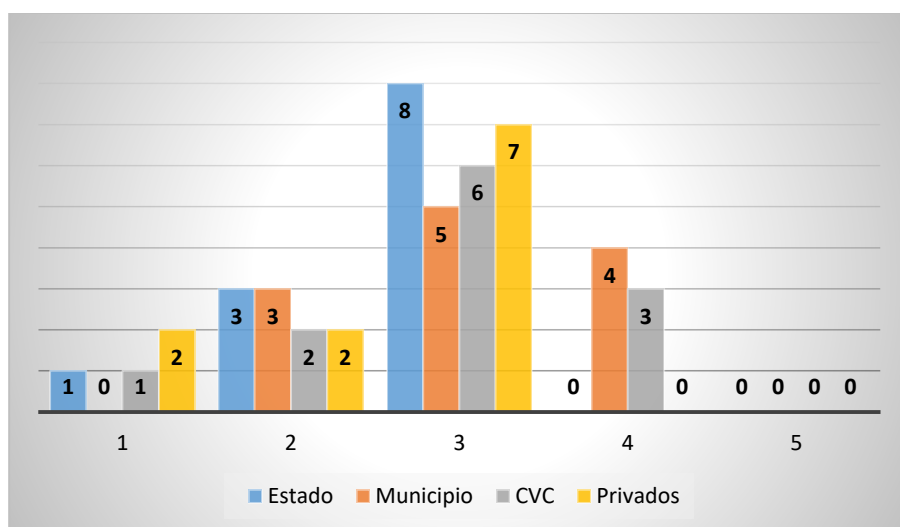


Gráfico de la tabla 20

El conocimiento de las actividades que realizan las entidades competentes se ve gracias al impacto que tengan en la sociedad, así las cosas los funcionarios consideran que:

El funcionamiento de las entidades territoriales directamente relacionadas con la conservación y la promoción del cuidado del medio ambiente son regulares en cuanto a su eficiencia y a su correcta distribución de los recursos.

El medio ambiente representa una fuente de crecimiento económico, de la cual unos pocos entes territoriales invierten en las infraestructuras necesarias para el tratamiento de las aguas residuales y la gestión de residuos como el reciclado por ejemplo, sin embargo en el municipio objeto de estudio (municipio de Palmira, Valle del Cauca) se evidencia a través de sus funcionarios, que aún falta mayor compromiso, que a pesar de la compra de humedales que realiza la administración municipal para la conservación y aprovechamiento de los recursos, aún falta más conciencia entre los ciudadanos de a pie, y de las empresas industriales, ya sean extranjeras o propias.

Establecer que tan eficiente son las entidades competentes con la mitigación o disminución del índice de contaminación, habría que indagar previamente, cuáles han sido las intervenciones, cuál era la situación inicial y cual la situación final. Dar apreciaciones valorativas sobre la eficiencia frente a la mitigación del índice de contaminación cuando no se especifica a cuál de las contaminaciones se refiere es muy atrevido calificar y opinar. Es necesario leer los informes anuales sobre la situación de los recursos naturales y los informes de evaluación del medio ambiente realizados por la contraloría departamental y municipal para luego expresar con tranquilidad y seguridad, que la administración fue eficiente o fue ineficiente en dicha materia. Igual son respetables las cualificaciones dadas por los encuestados, pero solo queda a nivel subjetivo y apreciativo por parte de los mismos. Hay municipios que a nivel de inversión monetaria vienen mostrando cifras interesantes, pero, la medición de impacto en cuanto a la mitigación se desconoce, por lo tanto, queda en el aire la sensación que no se tiene certeza sobre la valoración de la gestión municipal.

Tabla 21

¿Considera usted que en una nueva Reforma Tributaria por parte del Estado, se incluyan nuevos impuestos ambientales en pro de disminuir el índice de contaminación?, Por lo tanto, en este orden de ideas, será para el Municipio:

Opciones de respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Importante	7	58%
Necesario	3	25%
Le es indiferente	0	0%
No representa ninguna incidencia	2	17%
Ns/Nr	0	0%
Total	12	100%

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

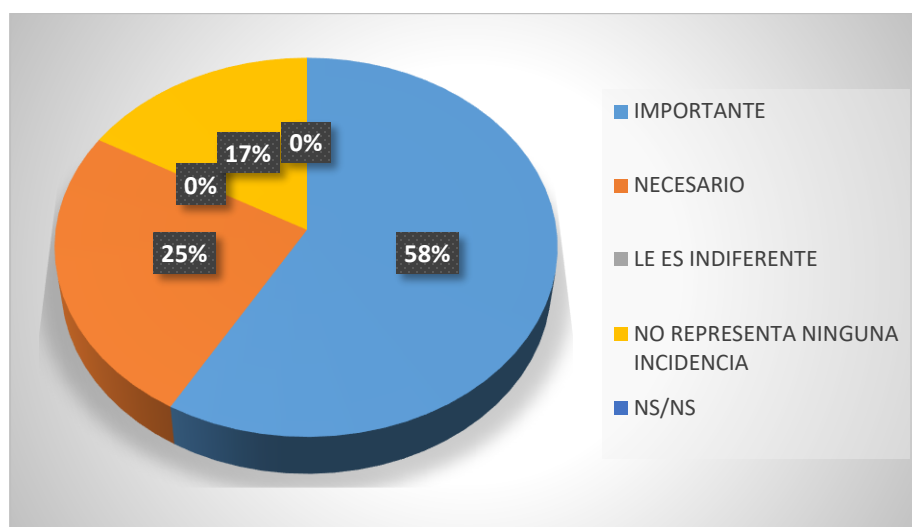


Gráfico de la tabla 21

Frente a la hipotética propuesta de que llegue una nueva reforma tributaria, los funcionarios opinaron:

1. El 58% considera que es importante y el 25% lo considera necesario, para un total de un 83% de los encuestados que consideran que toda aquella actividad, ya sea

fiscal o no, que promueva el correcto manejo de los recursos y que obligue al cuidado hacia la mejora de las condiciones respecto a la preservación y mitigación de vectores que afecten al medio ambiente es bienvenida en cualquier aspecto, así sea a través de una nueva reforma tributaria, donde se impongan nuevas obligaciones tributarias.

2. El 17% considera que las reformas tributarias no implican ninguna incidencia ya que a muchos sectores de la población no les conciernen, no les importa o no se les obliga a cumplir con las normas vigentes y por tanto, existan o no reformas tributarias, esto no los mueve a disminuir su contaminación.

En vista de las respuestas se pudo analizar que las personas apoyan las reformas tributarias cuando vienen con impuestos para contribuir al medio ambiente, esto es tienen un propósito nacional, un propósito colectivo y desde esa pretensión es válida más que cuando son tributos que no saben cuál sería su destinación, o dudan de esta, por ejemplo, saben que en la presente reforma tributaria si las empresas invierten en tecnologías limpias tendrán beneficios tributarios, por lo tanto, son un incentivo para reducir los consumos, y por el otro lado para los ciudadanos de a pie, más que beneficios son condicionamientos al limitarle a consumir ciertos tipos de materiales. Si contaminar implica pagar, es una postura que en su comienzo puede ser razonable, pero frente a un estado que se ha visto inmerso en graves denuncias e investigaciones por corrupción y malversación de fondo públicos, el colectivo ciudadano arremete contra esas iniciativas y más que aceptarlas expresan el rechazo a las mismas porque se desprende que los recursos no llegan donde deben llegar y en el camino las manos criminales se apoderan de los recursos y nada pasa.

Un aspecto clave para llevar a cabo una reforma fiscal ambiental exitosa, sobre todo para los países en desarrollo, es la existencia de la adecuada capacidad administrativa para

la implementación, el seguimiento y control del cumplimiento de la normativa ambiental, así como la disposición de las autoridades ambientales a trabajar en equipo con las fiscales, lo anterior lo manifiesta Acquatella, con el que hay entonces puntos de encuentro interesantes como la capacidad administrativa, el seguimiento y el control, factor este del cual falla mucho la nación y los entes territoriales. (Acquatella, El papel conjunto de las autoridades fiscales y ambientales en la gestión ambiental de los países de América Latina y el Caribe, 2005)

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, esto requeriría en principio la recolección de información pertinente que permita el diseño, el monitoreo y la elaboración de indicadores que permitan conocer las interacciones entre el medio ambiente y la economía (PNUMA, 2010).

Tabla 22

¿Las entidades e instituciones encargadas de la gestión y administración de los recursos económicos ambientales representan para usted transparencia y garantía en la acción misma de la mitigación de la contaminación ambiental?

Opciones de respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Totalmente de acuerdo	4	33%
De acuerdo	5	42%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	3	25%
En desacuerdo	0	0%
Totalmente en desacuerdo	0	0%
No la conoce	0	0%
Total	12	100%

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

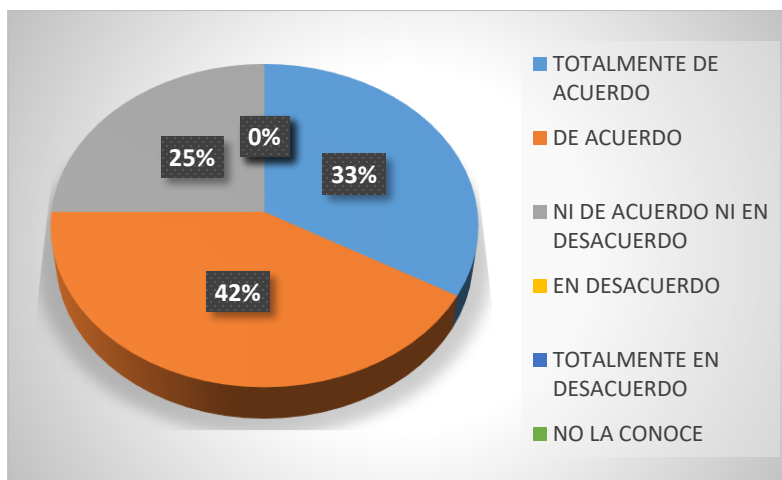


Gráfico de la tabla 22

Frente al desarrollo de las funciones de las entidades e instituciones encargadas de la gestión y administración de los recursos económicos ambientales, los funcionarios consideran:

- El 33% está totalmente de acuerdo y el 42% está de acuerdo, obteniendo así un 75% de favorabilidad en que dichas entidades son eficientes y transparentes a la hora de realizar sus funciones y claro está a la hora de distribuir sus recursos. Es claro que las acciones que el ente municipal realiza se enfocan hacia la eficiencia y eficacia tanto en la asignación como en la ejecución de los recursos previstos. El tema ambiental y su intervención no tiene una cara fácil de apreciar o palpar como si se puede ver con una pavimentación o con la construcción de un puente. Recuperar un factor que presenta cualquier nivel de contaminación no es de corto plazo, es más bien un resultado que se evidencia en el muy largo plazo.
- El 25% no está ni de acuerdo ni en desacuerdo, probablemente por el desconocimiento de cuáles son las entidades encargadas y cuáles son sus funciones.

Respecto a la pregunta planteada y las respuestas obtenidas se observa que los funcionarios están del lado de las instituciones tales como la CVC, la oficina de gestión ambiental y biodiversidad, claro está que algunos trabajan estas áreas o tienen relación con aquellas instituciones entre otras, sin embargo, los que no trabajan en dichas áreas, dieron ejemplos de que han observado resultados, y acciones palpables de la gestión de dichas instituciones. En síntesis, las instituciones tienen una buena percepción por parte de los funcionarios que las ven en desarrollo de sus funciones. Desde la institucionalidad son loables las acciones que se realizan, también es claro que para alcanzar niveles superiores de eficiencia se requiere de tecnología, recursos, personal y pasión hacia lo ambiental, y donde muchos de estos factores son débiles desde la institucionalidad.

Tabla 23

¿Considera usted que los principios de equidad, eficiencia y distribución de los recursos económicos propios de lo ambiental, se aplican de manera razonable y objetiva por parte de las autoridades ambientales? calificando de 1 a 5 (Siendo 5 el mejor puntaje y 1 el menor)

Principios/Opciones de respuesta	1	2	3	4	5	Total
Equidad	0	2	8	1	0	11
Distribución	0	2	8	1	0	11
Eficiencia	0	3	7	1	0	11

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

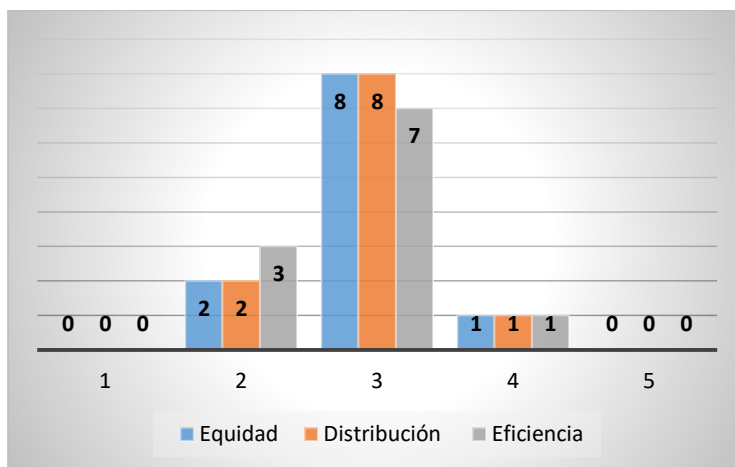


Gráfico de la tabla 23

Frente a la consideración de que los principios de equidad, eficiencia y distribución de los recursos económicos, los funcionarios consideran: a) la eficiencia como la situación problema, la equidad con reserva y en tercer lugar, consideran que la distribución si se cumple en términos de los recursos.

Los resultados obtenidos para esta pregunta deja un sinsabor cuando se realiza un cruce con las opiniones expresadas por los mismos encuestados frente a la pregunta y respuesta a dicha pregunta. Pareciera encontrarse entre ambas respuestas contradicciones en las posturas de los funcionarios. Los principios contemplados, vienen de alguna manera asociados a los principales objetivos de los gobernantes en su plan de gobierno, de no ser así, la democracia misma no tendría ningún sentido en nuestra nación, así que si se considera que de una u otra manera las autoridades ambientales no cumplen dichos principios, o lo están cumpliendo de manera muy parcial, se estaría perdiendo la objetividad del recaudo de aquellos tributos creados para la conservación del medio ambiente. Si se define la eficiencia como la minimización de los costos totales, incluyendo los de reducción de la contaminación y de los daños ambientales, la administración

municipal, es tanto más eficiente cuanto más se aproximen sus resultados al punto en que el costo marginal de reducción de emisiones o de la calidad ambiental se iguala con el daño marginal y adentrarse a este tipo de análisis, es dar por contado que la administración municipal de Palmira, cuenta con una muy bien elaborada matriz de cuentas municipales, de la cual se pueda desprender los indicadores que arrojen la realidad de impacto sobre el medio ambiente local. Por lo que las apreciaciones sobre el tema, solo queda en eso, simples especulaciones, por cuanto ninguno de los actores del proceso tiene las herramientas macro para medir el cumplimiento del principio de eficiencia, eficacia y de distribución.

Ahora bien, el principio de distribución de los recursos del orden municipal debe guardar la proporcionalidad que los diversos sectores que debe atender merecen. Para el caso del medio ambiente se distribuiría el recurso programado en el presupuesto atendiendo el nivel de importancia que tendría cada factor contaminante, sea agua, aire, contaminación auditiva o contaminación generada por residuos sólidos, entre otros vectores. El factor más contaminado recibiría más recursos y el menos contaminante recibiría su equivalente. Pero en realidad, la administración municipal no aplica tal principio en toda su extensión y tan solo programa y ejecuta acorde a las orientaciones o necesidades sin determinar un factor propio de distribución.

Hay que considerar dentro del tratamiento generalizado del impuesto verde en nuestro medio, que la introducción de este tipo de impuestos hace que todos los contaminadores se enfrenten a una misma tasa, con independencia de sus características tecnológicas y económicas individuales y, sin embargo, pueden ajustar el nivel de reducción según dichas particularidades; lo importante es que desaparece la necesidad de

que la entidad reguladora tenga que negociar de forma individual con cada agente y reduce, en consecuencia, el riesgo de manipulación que pueden ejercer los contaminadores para su beneficio, como suele suceder en el caso de las regulaciones (este es un factor que reduce la efectividad ambiental de este tipo de herramientas).

En cuanto al tema distributivo, dado que los impuestos ambientales o verdes gravan bienes como la energía, los combustibles y otros, pueden tener un impacto adverso en la equidad si los hogares de menos recursos gastan proporcionalmente más en este tipo de bienes. Adicionalmente, los impactos distributivos también se extienden a los beneficios de la política: en este aspecto, el tema se vuelve más complejo pues dentro del conjunto de beneficiarios están las generaciones futuras (equidad intergeneracional) y, en el caso de problemas ambientales de gran escala, quienes se benefician están dispersos en todo el mundo (sin que tengan que soportar el costo de la medida) (Roca, 1998) Resumiendo, lo cierto de todo esto, es que el verdadero impacto distributivo de un impuesto ambiental depende del bien o actividad gravada, del diseño específico del impuesto, entre otros factores particulares del país que lo establezca.

Tabla 24

¿Considera usted que el actual Plan de Desarrollo Municipal de Palmira está bien articulado con la política pública ambiental?

Opciones de respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Muy de acuerdo	1	8%
De acuerdo	8	67%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2	17%
En desacuerdo	1	8%
Totalmente en desacuerdo	0	0%

Total	12	100%
--------------	-----------	-------------

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

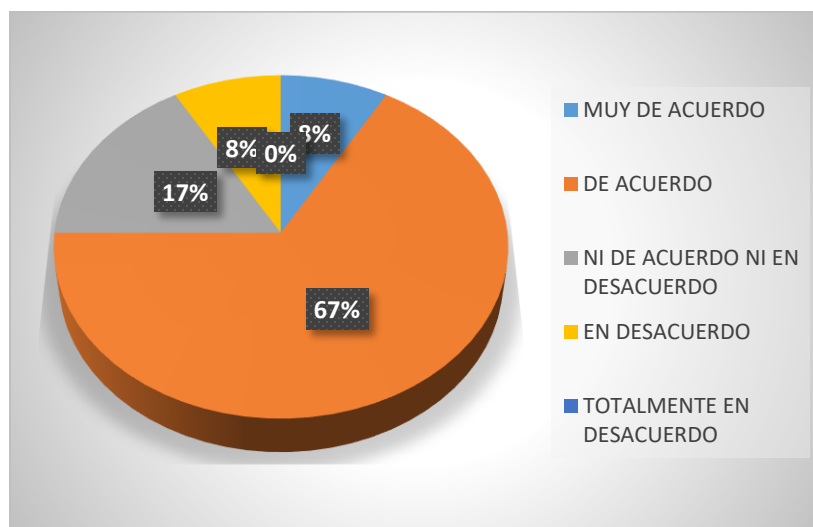


Gráfico de la tabla 24

La mayoría de los funcionarios conocen el actual plan de gobierno y cuanto se ha desarrollado, por tanto consideran lo siguiente:

1. El 67% está de acuerdo y el 8% muy de acuerdo, para un acumulado del 75% como factor positivo, como la apreciación más favorable de los funcionarios encuestados y los cuales asocian el plan de desarrollo municipal con la política pública ambiental.
2. El 17% no está de acuerdo ni en desacuerdo, probablemente no conocen a cabalidad el plan de desarrollo actual y menos la política pública ambiental a nivel municipal. Es lógico que una parte del colectivo ciudadano no preste mucha atención a estos procesos de planeación local y mucho menos se interesen por temas de esta naturaleza. La apatía ciudadana frente a temas de interés es manifiesta en muchos municipios.

3. El 8% se encuentra en desacuerdo, frente al plan de desarrollo ya que consideran que no se han cumplido todas las propuestas, o algunas no de la manera correcta. Si se toma como cierta esta postura, daría pie a explorar las razones de fondo de este pequeño grupo de ciudadanos. Solo es posible pronunciarse a este nivel cuando se ha tenido oportunidad de haber accedido a los informes de evaluación y de gestión de la administración frente al tema del plan de desarrollo y de la política pública ambiental municipal. Llegar a precisiones en la materia es atrevido y solo queda a manera de comentario de la posible situación que condujo a expresar dicha opinión por el colectivo ciudadano que muestra su desacuerdo.

Era de esperarse que los funcionarios conocieran el actual plan de desarrollo municipal, el cual dentro de los eje transversales busca mejorar la gestión ambiental y con ella, generar las acciones que buscan preservar y conservar el medio ambiente, dentro de una política pública ambiental concertada con los colectivos ambientalista como demanda la norma, además que en dicha política y por directriz del ministerio se debe precisar estrategias encaminadas a la conservación de los recursos naturales para el disfrute de mejores condiciones de vida humana. También la política ambiental busca desde su formulación el impulsar y fomentar un desarrollo sostenible, de este modo están de acuerdo en que ambos planteamientos se encuentran articulados por parte de la administración actual.

Al consultarse si el actual Plan de Desarrollo Municipal de Palmira está bien articulado con la política pública ambiental, era de esperarse que los funcionarios

conocedores del tema dieran una alta respuesta positiva al tema. Dentro de requerimientos en la formulación del plan de desarrollo esta que este debe estar articulado con el nacional, el departamental y los demás planes y políticas en los temas que pretenda intervenir desde el plan de desarrollo. Cualquier intervención planteada por el municipio de Palmira desde lo ambiental en su plan de desarrollo debe considerar los lineamientos propios de la política ambiental, por lo que ambos escenarios no pueden estar divorciados.

Ahora bien, a las preguntas abiertas, los funcionarios respondieron de la siguiente manera:

Pregunta 1: ¿Cómo considera usted se podría mejorar las finanzas públicas municipales de tal forma que se pueda incidir e impactar más a lo ambiental?

Pregunta 2: ¿Considera usted que el Municipio de Palmira optimiza los recursos económicos recibidos en pro de lo ambiental?

Pregunta 3: ¿Qué percepción tiene usted sobre los gastos propios de la administración pública municipal para los temas ambientales de nuestro municipio?

Figura 8

ENCUESTA	RESPUESTA A PREGUNTA 1	RESPUESTA A PREGUNTA 2	RESPUESTA A PREGUNTA 3
FUNCIONARIO 1	Creando una estampilla pro medio ambiente.	Sí, ya que se invierte en lo respectivo.	Se le da prioridad en el momento que se requiere.
FUNCIONARIO 2	Desarrollando actividades ambientales de todo tipo, involucrando a la comunidad de los diferentes sectores socioeconómicos.	Sí, pero de manera muy limitada para el cumplimiento de las actividades planteadas.	Son pocos los recursos económicos que se tienen para el desarrollo de las actividades tendientes a mejorar nuestro municipio.
FUNCIONARIO 3	Aumentar los recursos para el manejo y conservación de recursos naturales en los municipios.	Sí	Los dineros destinados para conservación son muy pocos comparados con otras dependencias.
FUNCIONARIO 4	Destinar un presupuesto adecuado y dar mayor relevancia al tema de gestión ambiental.	No tengo conocimiento.	Le dan cumplimiento a la normatividad vigente.
FUNCIONARIO 5	Ejecutando los recursos de manera eficiente al sector ambiental y en la medida de incumplimiento de las normas ambientales, hacer efectivas las sanciones y dichos recursos invertirlos de una forma transparente y dar a conocer a través de los medios publicitarios.	Sí, considero que se hace buen uso de los recursos.	Hay una dirección administrativa para ejecutar proyectos en pro del mejoramiento y cuidado del medio ambiente. Creería que hay un gran personal que puede aportar mucho a una ejecución eficiente de los recursos que se perciben para tal fin.
FUNCIONARIO 6	Cobrar impuesto ambiental en el recibo de servicios, que sea alto para que la comunidad sienta el impacto de que no se puede contaminar el medio ambiente.	Sí, el municipio de Palmira se preocupa por lo ambiental, pero la falta educación a la ciudadanía, de no desperdiciar el agua, controlar la movilidad con pico y placa (monóxido de carbono).	Han limpiado las paredes que tenían muchos avisos por contaminación visual, pero se ven muchos escombros y basura en las calles, porque falta educación en los ciudadanos.
FUNCIONARIO 7	El tema es concientizar al ciudadano y tener más cultura ambiental, al ver que los impuestos que pagamos se utilizan de manera que se refleje en el mejoramiento y calidad de vida del ciudadano.	Considero que es positivo el balance a pesar de las múltiples necesidades que tiene el municipio.	Se dedica un porcentaje importante pero nos quedamos cortos ante las múltiples necesidades.
FUNCIONARIO 8	Recaudación de fondos provenientes de cooperación internacional y de entidades de orden nacional.	Sí, el municipio a través de la dirección de gestión del medio ambiente identifica las diferentes situaciones y problemas ambientales con el desarrollo de brigadas comunitarias, para priorizarlos y darles solución. A su vez quedando establecidos en el plan de desarrollo municipal.	Los gastos propios para el abordaje de temas ambientales son pocos.
FUNCIONARIO 9	Se debe socializar más para poder participar de forma más activa en las finanzas públicas.	Sí, el municipio tiene un presupuesto por secretarías y optimiza los recursos económicos, propios son bajos porque solo son 5 sin embargo es bajo respecto a todo lo que podríamos hacer.	Son importantes para el desarrollo de los proyectos ambientales descritos en el plan de acción y plan de desarrollo, los gastos son bajos porque solo son 5 funcionarios para atender todo lo ambiental del municipio, de resto se hacen por contrato.

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados tabulados de la encuesta aplicada a funcionarios del Municipio de Palmira Valle, en septiembre de 2018

Por otro lado se le realizaron dieciséis encuestas a la comunidad, para percibir su grado de conocimiento frente a los tributos ambientales, su implementación y desarrollo, y estos fueron los resultados:

Tabla 25

¿Cómo califica usted la acción y ejecución de la política pública ambiental por parte de la administración pública del Municipio de Palmira?

Opciones de respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Excelente	0	0%
Buena	3	27%
Regular	5	40%
Mala	2	20%
Ns/Nr	2	13%
Total	12	100%

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

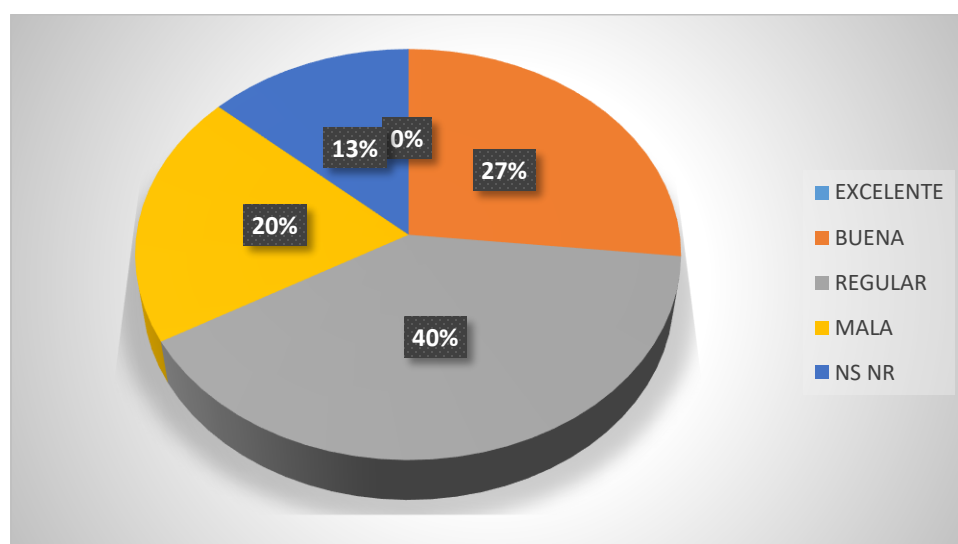


Gráfico de la tabla 25

En general la población palmireña califico la acción y la ejecución de la política ambiental por parte de la administración pública de su municipio como regular. No obstante, dicha apreciaciones se hacían desde un marco de desconocimiento parcial o total de la misma política ambiental. En general, el colectivo ciudadano muestra una línea coherente en cuanto a estar bien informado a pesar de conocer las acciones realizadas en materia de arborización y compras de predios para la protección de acuíferos, los cuales son imposiciones de ley. Dentro del colectivo ciudadano, hay grupos de opinión contraria a la línea política de la administración que se quejan principalmente, por la falta de protección del río tutelar de su municipio y por la ausencia en unos casos y falta de control más visible hacia las ladrilleras y canteras donde se explota la piedra caliza.

Tabla 26

¿Se ha socializado y comunicado por parte de la administración del Municipio el marco normativo legal vigente que reglamenta la política pública ambiental y la política fiscal verde?

Opciones de respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Siempre	0	0%
A veces	3	27%
Nunca	6	53%
Ns/Nr	2	20%
Total	12	100%

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

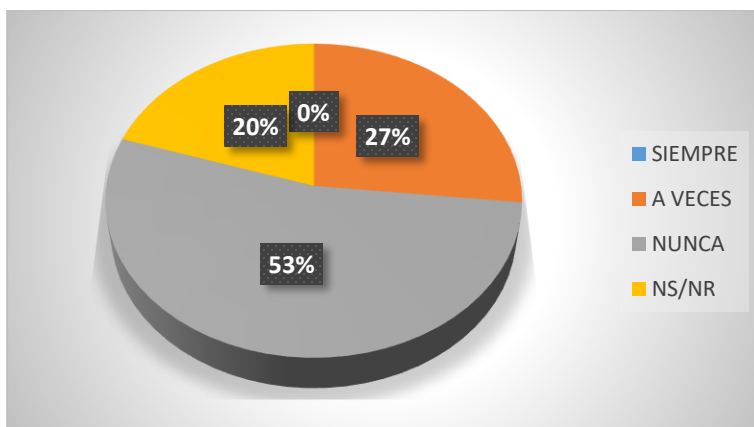


Gráfico de la tabla 26

En el contexto de esta pregunta, el 53% de la población de ciudadanos consideraban que la información legal pertinente a la política pública ambiental y la política fiscal verde no es del todo socializada, dentro del 53% de las personas que respondieron: “nunca nos expresaban tales propósitos” y que a pesar de que tratan de hacer acercamientos a la comunidad, lo suelen hacerse en términos demasiado técnicos, que el grupo de los ciudadanos no terminan de comprender. Usualmente, las administraciones municipales suelen enfocarse más en el tema del desempleo y la inseguridad.

Tabla 27

¿Cree usted que el sector público y sector privado del Municipio de Palmira en lo que respecta a los tributos verdes, tienen una función objetiva y jerárquica de prioridades que garanticen una mejor calidad de vida, tal como lo contempla la Constitución Política?

Opciones de respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Totalmente de acuerdo	0	0%
De acuerdo	2	20%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	6	47%
En desacuerdo	2	13%
Totalmente en desacuerdo	1	7%
No la conoce	2	13%
Total	12	100%

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

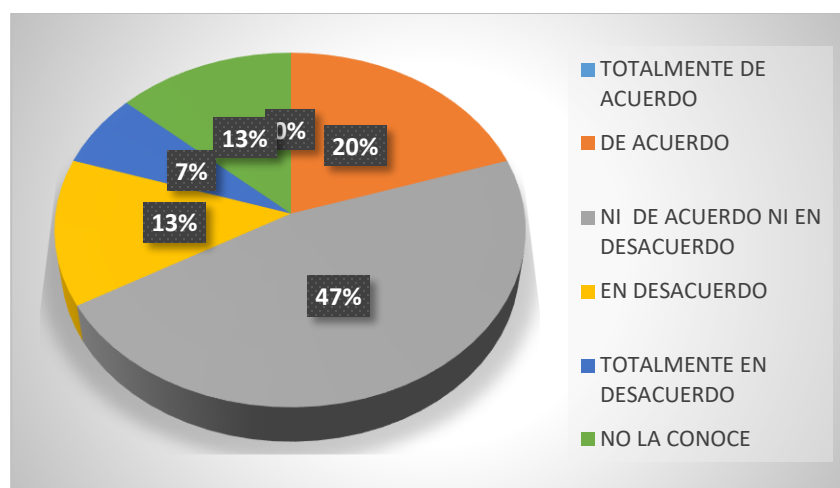


Gráfico de la tabla 27

En cuanto a la percepción de la función del sector público y privado y su objetividad en cuanto a la jerarquización de prioridades a atender en términos de aquellos vectores asociados al medio ambiente en el marco contemplado en la Constitución Política de Colombia, la población en general demuestra una percepción de desconocimiento que traducen en escepticismo y una actitud de indiferencia., siendo el 47% una cifra preocupante, el 13% admitía no conocer las bases legales para emitir algún juicio.

Si se mira desde ambos sectores (el público y el privado) la función objetiva del impuesto es muy clara, para la nación su establecimiento determina los sujetos obligados a pagarlo y lo establece a través de una tasa determinada, mientras que para el privado, sujeto pasivo, al decretarse el impuesto o tasa sabe que al cumplirse el hecho generador estará obligado a pagarlo en la cuantía que arroje la aplicación de la respectiva tasa, independiente de cualquier otra situación personal del sujeto pasivo. Así por ejemplo con el impuesto al carbono, lo pagan quienes la reforma lo estableció y para el caso de las bolsas plásticas lo paga toda persona sin importar su condición y que al momento de adquirir un bien decide si le factura o no la bolsa.

En cuanto a la función jerárquica de prioridades, primero se establece que los impuestos como prestaciones en dinero o en especie, exigidas por el Estado en virtud del poder de imperio, a quienes se hallen en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles, son de obligatorio cumplimiento por los sujetos. La Constitución Política establece en su mayor mandato la jerarquía misma del impuesto y lo somete a los principios esenciales del colectivo ciudadano. En cuanto al medio ambiente la constitución determina los principios que la rige en materia ambiental en favor del ciudadano y se desarrollan luego en su operatividad a partir de la promulgación de la Ley respectiva.

Ahora, los entes territoriales y para el caso del Municipio de Palmira, a la administración le compete hacer cumplir lo dispuesto y velar porque esos principios se cumplan. Entender esa asociación de las funciones tanto objetiva y la función jerárquica de prioridades, es una tarea que el colectivo ciudadano debe entender y conocer y al sector público hacer público. Al sector privado solo le compete de alguna manera someterse a los principios constitucionales y dar cumplimiento a las obligaciones que le compete.

Tabla 28

¿Considera usted pertinente que el Estado y los entes territoriales municipales creen impuestos, tasas y contribuciones para poder mitigar la contaminación ambiental?

Opciones de respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Si	6	53%
No	6	47%
Ns/Nr	0	0%
Total	12	100%

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

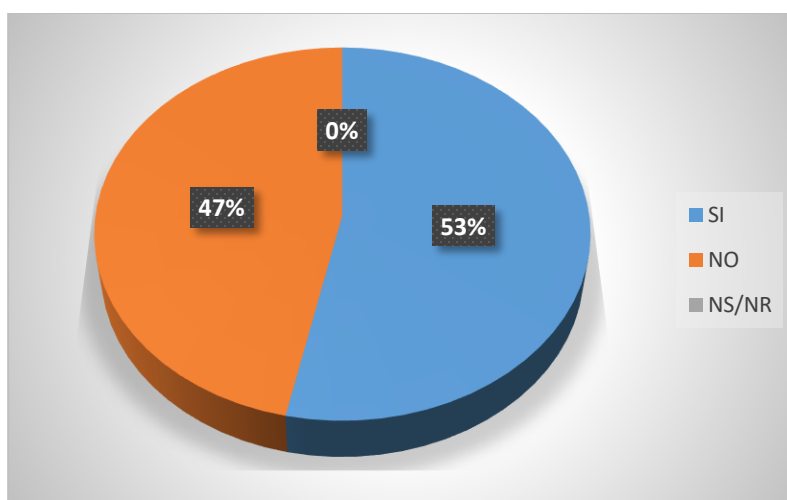


Gráfico de la tabla 28

El colectivo ciudadano frente a temas de gran interés como la contaminación, por ejemplo, siempre ha de manifestar un apoyo casi total y estará dispuestos a realizar un sacrificio más allá, si con sus actuaciones contribuyen a una mejora del entorno. En el estudio realizado, las personas fueron consultadas si consideraba pertinente a través de la institucionalidad crea un impuesto, tasa o contribución, como se planteó al comienzo, el 53% responden afirmativamente, en tanto que un 47% reitera en su respuesta que no. Más

de la mitad de las personas consideraron importante que desde la vía impuestos, tasas o cualquier otro medio económico contributivo ser partícipes de una acción de mejora de la calidad del medio ambiente. Esa disposición a sacrificar parte del ingreso privado para contribuir tiene un condicionante natural en las personas, esto es, siempre y cuando esos recursos sean bien destinados para mitigar los vectores que afectan y contaminan el medio ambiente. El otro grupo de ciudadanos frente a las diversas situaciones de corrupción, se muestran escépticos y no creen que dichos recursos sean realmente invertidos en los programas y proyectos que apunten a la mitigación del impacto negativo en la contaminación del medio ambiente y consideran más bien y debido los escándalos tan recientes, que esos dineros terminan siendo desviados en otras cosas que nada tienen que ver.

Lo cierto es que la contaminación ambiental hoy no conoce fronteras y afecta a todo el planeta, a todos los territorios cercanos o lejanos y que las acciones para mitigar dicho fenómeno antes de que sea irreversible tiene que ir desde las acciones fiscales, hasta los incentivos para no seguir contaminando, medidas restrictivas voluntarias, reglamentaciones más fuertes entre otras acciones

Hoy, afortunadamente, existe ya un “Convenio de Estocolmo” que, además de tener entre sus metas reducir y llegar a eliminar totalmente doce de los COP más tóxicos, prepara el camino para un futuro libre de COP, al tiempo que asistimos a un creciente desarrollo alternativo de biopesticidas y biofertilizantes, dentro de una orientación denominada “Biomímesis”, que busca inspirarse en la naturaleza para avanzar hacia la Sostenibilidad (Riechmann, 2000) algunas empresas y grupos colectivo ciudadanos globales se plantean contribuir activa y voluntariamente, más allá del cumplimiento de leyes y normas, a la

mejora de las condiciones socioambientales, para beneficio de las personas y, sin duda, para mejorar su valoración social. Hechos como estos han llevado a exigir la aplicación sistemática del *principio de precaución*, que prohíbe la aplicación apresurada de una tecnología cuando aún no se han investigado suficientemente sus posibles repercusiones.

Tabla 29

¿Contribuye usted como ciudadano (a) del municipio de Palmira - Valle del Cauca en participar de los diferentes comités, juntas, y asambleas en torno a las acciones de mejoramiento y distribución de los recursos económicos que tienen que ver directamente con la parte ambiental?

Opciones de respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Siempre	1	7%
A veces	5	40%
Nunca	6	46%
Ns/Nr	1	7%
Total	12	100%

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

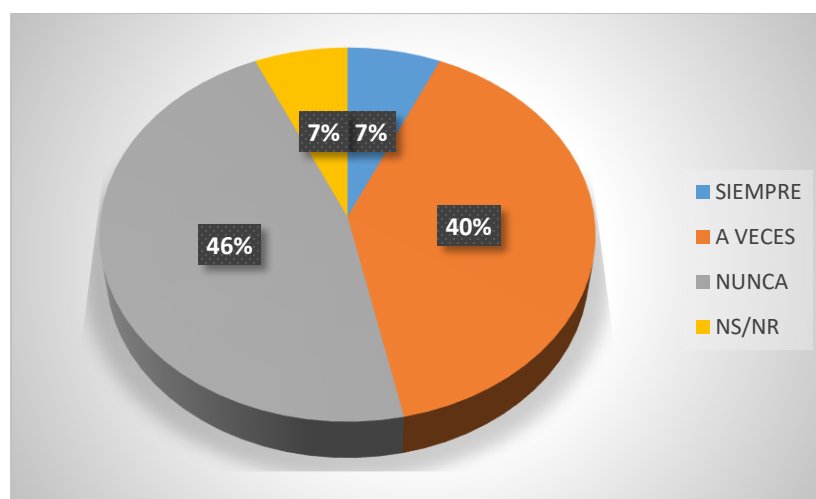


Gráfico de la tabla 29

Las respuestas a esta pregunta no representan una novedad ya que es muy normal que la ciudadanía no participe de dichas actividades, sin embargo a pesar de ser tan común, es algo preocupante, por cuanto supone que todos los sectores de la sociedad deben estar involucrados en la conservación del medio ambiente y es necesario que la comunidad sea capacitada en participación ciudadana, en las causas profundas de los problemas ambientales, que piensen en participar en jornadas de limpieza en áreas comunes, y de esta manera darle a conocer al ciudadano de a pie la importancia del medio ambiente. Queda la inquietud entonces que un 86% de las personas encuestadas muestre una gran apatía hacia los procesos de participación y sobre todo, que no se den la oportunidad de ser parte actuante de la solución. Queda entonces un largo camino para generar los espacios de una mayor conciencia entre las personas frente al futuro que trae el avance de los vectores de contaminación. Cali, Medellín, Bogotá y Barranquilla son ejemplos directos del impacto de la contaminación en estas cuatro ciudades de mayor desarrollo industrial en el país y como las medidas que se han tomado tendiente a reducir el impacto contaminante en el aire afecta a todos por igual y como los vectores de enfermedades respiratorias se han disparado y esto impacta los escasos presupuestos para la salud pública.

Tabla 30

Los impuestos, tasas y contribuciones ambientales son considerados mecanismos de financiación del Estado, ¿considera usted que dichos tributos implican una contraprestación directa para el contribuyente?

Opciones de respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Totalmente de acuerdo	2	13%
De acuerdo	4	33%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	6	47%
En desacuerdo	1	7%
Totalmente en desacuerdo	0	0%
No la conoce	0	0%
Total	12	100%

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

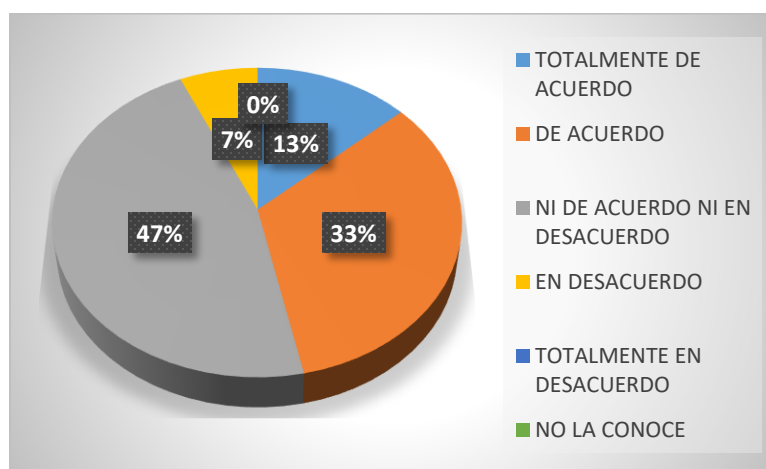


Gráfico de la tabla 30

Un 46% de las personas encuestadas consideran que se recibe una contraprestación directa desde el tema impositivo, en tanto que, el 47% tiene una actitud de apatía y no asumen postura alguna. Pero también hay un 7% de los encuestados que están en desacuerdo, esto es, no considerar que reciban una contraprestación directa si contribuyera a partir de los impuestos al tema ambiental.

La anterior postura, no tiene otra lectura más que la manifestación del colectivo ciudadano que en parte siente que sí hay una relación de reciprocidad y contraprestación directa, y que el tema de los tributos es considerado como el mecanismo a través el estado

en los niveles en que genere el tributo, hay desde la institucionalidad una contraprestación directa. Para un grupo del colectivo ciudadano, su mirada es más indiferencia y no le da importancia, tal vez, debido a que existen diferentes tipos de tributos de los cuales algunos de ellos no representan una contraprestación inmediata palpable para el ciudadano, y por el contrario la actuación de la institucionalidad no es tan palpable y los efectos y contribuciones quedan en la línea de contraprestación indirectos. En fin, las opiniones son divididas ya que depende del contexto en el que se mueve e interactúa el ciudadano, así mismo, dependerá la percepción de si los tributos se vean reflejados para el beneficio colectivo o no.

Tabla 31

¿Cree usted que la aplicación de la última Reforma Tributaria (Ley 1819 de 2016), en lo que respecta a los impuestos del medio ambiente, ayudarán al fortalecimiento de las finanzas públicas del Municipio de Palmira, como también, a la inversión para la mitigación de la contaminación?

Opciones de respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Totalmente de acuerdo	2	13%
De acuerdo	6	46%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	3	27%
En desacuerdo	1	7%
Totalmente en desacuerdo	0	0%
No la conoce	1	7%
Total	12	100%

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

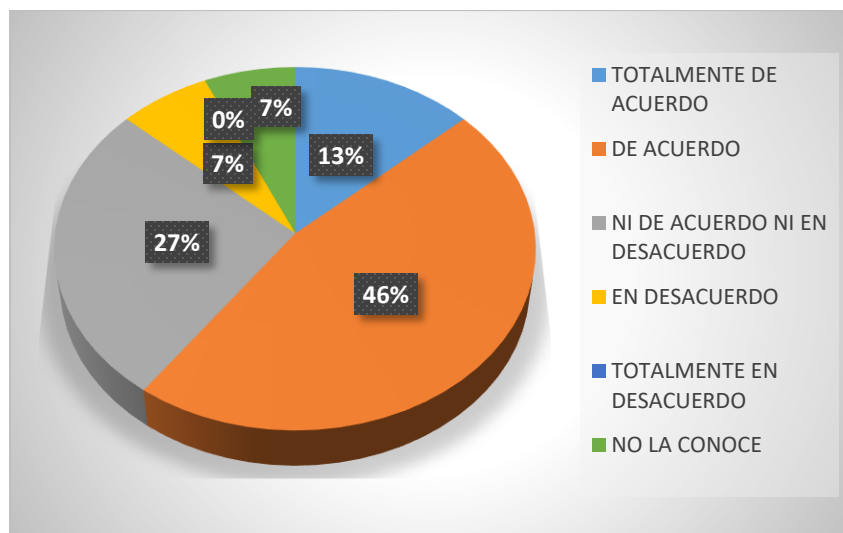


Gráfico de la tabla 31

Contextualizando el resultado se observa que el 59% la población evidentemente si considera que aumentara el recaudo y por ende la financiación podría verse favorecida, sin embargo, ello no garantiza que perciban que dichos impuestos mejoren o detengan el desgaste o la contaminación del ambiente por cuenta del cambio climático o la contaminación generada por el hombre.

Mientras que el 27% de la población no asume postura alguna y tan solo un 7% es abiertamente escéptico a los efectos de dicha reforma tributaria. El colectivo ciudadano tiene la sensación que ya existen suficientes impuestos, que para todo ya existe un tributo, que no se precisa de más tasas y que más bien deberían la actual estructura impositiva hacer más eficiente y reorientar algunos de esos tributos a las necesidades reales de la colectividad.

Mirando el tema de los tributos creados y establecidos en la nueva reforma tributaria del 2016 con aplicabilidad a partir del 2017 y vigente hasta el momento, los cargos tributarios generados su recaudo es del nivel nacional, llega directamente al tesoro público

del sector central y en nada se estableció que dichos tributos entraran a fortalecer las exiguas finanzas de los entes territoriales. Los tributos creados tienen una destinación específica, y en su distribución tendrá un impacto enfocado a un pequeño porcentaje de municipios para el caso del tributo al carbono, mientras que el cobro adicional a la bolsa plástica, dichos recursos no se revierten a un municipio en especial, sino que hace masa presupuestal para que desde el ministerio se ejecuten programas y proyectos de mitigación ambiental.

Siendo conscientes la reforma tributaria estructural ley 1819 del 2016, no tuvo el espíritu de fortalecer las finanzas públicas municipales, para que esto sucediera se tuvo que haber especificado que por lo menos el recaudo del impuesto a las bolsas plásticas quedara en cabeza de cada una de las administraciones municipales y le hubiera dado los instrumentos legales a las administraciones municipales para que hicieran frente al recaudo y por ende, responsabilidades frente a la orientación del gasto, pero no sucedió. En definitiva, la reforma tributaria en nada beneficio ni favorece las finanzas municipales y menos, el municipio de Palmira puede reflejar en sus presupuestos el recaudo y la ejecución de los recursos en los diversos programas ambientales del orden municipal.

Tabla 32

¿Qué tan eficiente son las entidades competentes con la mitigación o disminución del índice de contaminación? Calificando de 1 a 5 (Siendo 5 el mejor puntaje y 1 el menor)

Actores/Opciones de respuesta	1	2	3	4	5	Total
Estado	2	2	8	0	0	12
Municipio	1	3	7	0	1	12
CVC	2	2	8	0	0	12
Privados	2	2	7	0	0	11

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

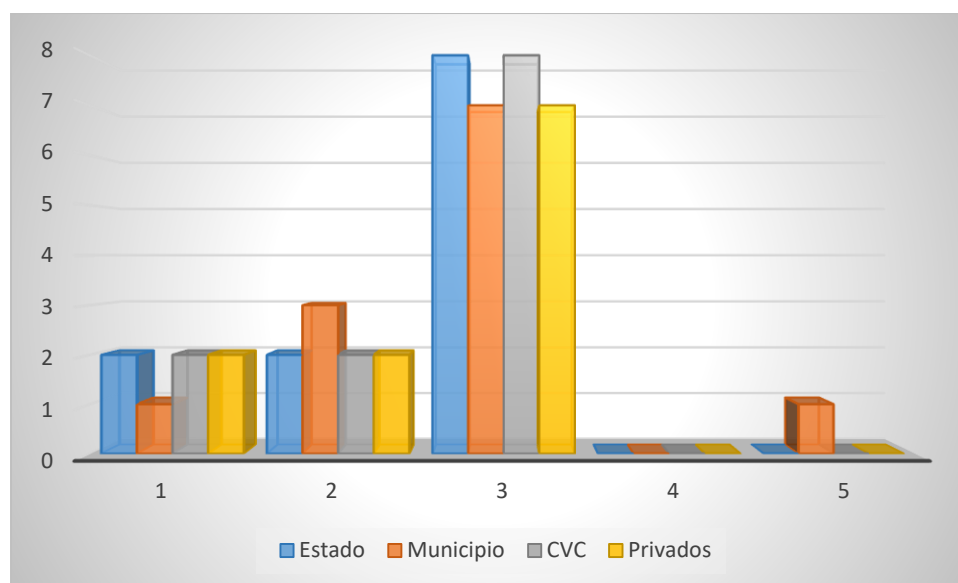


Gráfico de la tabla 33

Llegar a determinar qué tan eficiente son las entidades competentes con la mitigación o disminución del índice de contaminación, es una tarea en comienzo difícil de establecer, si delante de la persona no se tiene un informe de gestión en esa línea y no se pueda valorar en campo si efectivamente la actuación fue eficiente y comparado contra que.

La pregunta dejaba al encuestado una escala valorativa sobre la eficiencia de la labor a favor de la contaminación, y esa valoración la dejaba en cabeza del Estado, el Municipio, la corporación regional del Valle CVC y los privados. La valoración ubica a la CVC, al estado, al municipio y a los privados en un rango intermedio de eficiencia con una calificación de 3, esto es, apenas cumpliendo la tarea. Un tres puede interpretarse que aún hay espacio para mejorar, que las acciones están en ejecución y que lo que falta para la meta de un cinco es de tan solo dos puntos más, lo que implica un esfuerzo mayor. Para

otros, ese tres representa fracaso, representa derrota, representa que no se pueden lograr más y que no tienen con qué lograr la meta del cinco.

En materia de eficiencia, esta debe medirse a diversos niveles y tipos de contaminación, manejo y gestión en pro de un mejor ambiente. El parámetro eficiencia se compara contra los estándares que en su momento el gobierno determine como el mejor nivel de contaminación, los niveles que socialmente son tolerables tanto para el que contamina como para las personas que se contaminan o están afectadas. Por lo tanto, la noción de eficiencia debe contemplar los daños y los daños marginales de la contaminación, los costos marginales incurridos para bajar reducir el daño y cuando se logra el equilibrio entre el daño marginal y el costo marginal, puede decirse, que se cumple el principio de eficiencia económica en materia de contaminación. Esos vectores sino no están medidos y las personas no tienen esa información, difícilmente puede emitirse una calificación de eficiencia en las acciones de mitigación o disminución del índice contaminante. Frente a este tema, aún el gobierno central y las entidades responsables como las administraciones locales están en cero, para decirse que tan eficiente o no es su gestión en materia de reducción de vectores contaminantes, por cuanto no hay cuentas nacionales o locales que midan las variables del medio ambiente.

En resumen, una gestión ambiental costo-efectiva, sostenible, preventiva y eficaz, es indispensable en todos los niveles territoriales, si se pretende intervenir el fenómeno ambiental e intervenir con carácter de prioridad y de jerarquía institucional sobre las decisiones ambientalmente más estratégicas que beneficie a todos los actores involucrados.

Tabla 34

¿Considera usted que en una nueva Reforma Tributaria por parte del Estado, se incluyan nuevos impuestos ambientales en pro de disminuir el índice de contaminación?,
Por lo tanto, en este orden de ideas, será para el Municipio:

Opciones de respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Importante	3	27%
Necesario	5	40%
Le es indiferente	1	6%
No representa ninguna incidencia	2	20%
Ns/Nr	1	7%
Total	12	100%

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

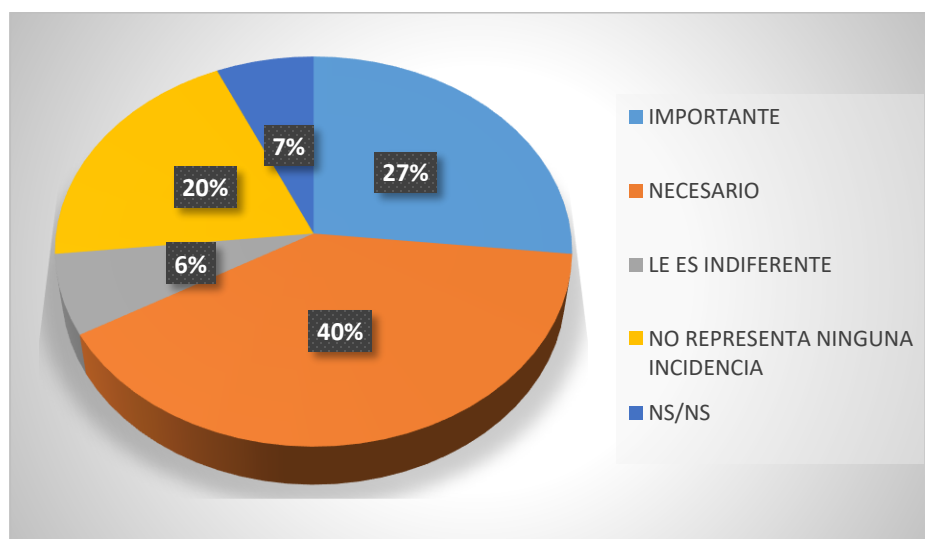


Gráfico de la tabla 34

Sobre la importancia que tengan en una futura reforma tributaria la inclusión de tributos medioambientales y sobre la pertinencia que tendrían estos sobre el Municipio de

Palmira, Valle del cauca, el 27% lo considera importante y parte esencial de una política pública ambiental, en tanto que el 40% lo considera necesario, más no esencial. Sumados ambas posiciones arroja un 67% con una posición positiva frente al tema que en una posible nueva reforma tributaria salga a discusión y fijación de tributos ambientales y que estos tengan una orientación específica hacia la disminución del índice contaminante. La verdad es que la generalidad de esta postura no genera una expectativa de interés frente a que vía tributos solamente se logre afrontar el avance agresivo de los índices de contaminación. Es de recordar que la contaminación proviene de diversos vectores, aquí lo interesante es, que vector es más crítico y que tan rápido puede impactar el recaudo de los recursos para llevarlos al campo de la ejecución mediante programas de descontaminación.

Hay un grupo de ciudadanos, esto es, un 20% considera que, en términos municipales, dicha decisiones no les representan ninguna incidencia, y el resto de encuestados consideran que les es indiferente o abiertamente no conocen del tema. Al contrario de la pregunta de la tabla 20 aquí los ciudadanos consideran apropiado que de llegarse a presentar una nueva reforma tributaria se planteen impuestos ambientales que tengan como fin la reparación del daño causado al medio ambiente y así reducir las emisiones de químicos y gases contaminantes.

Nuevamente el tema cae en el principio Pigouviano de que el que contamina paga y que con el solo evento de pagar se pueda liberar de la responsabilidad y que el problema entonces queda en manos de las autoridades y de aquellas organizaciones que se enfocan en procurar una mejor calidad de vida y rescatar al mundo del flagelo de la contaminación que como se dijo renglones atrás, es un problema global y no solo local.

Tabla 35

¿Las entidades e instituciones encargadas de la gestión y administración de los recursos económicos ambientales representan para usted transparencia y garantía en la acción misma de la mitigación de la contaminación ambiental?

Opciones de respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Totalmente de acuerdo	0	0%
De acuerdo	5	40%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	3	27%
En desacuerdo	2	20%
Totalmente en desacuerdo	1	6%
No la conoce	1	7%
Total	12	100%

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

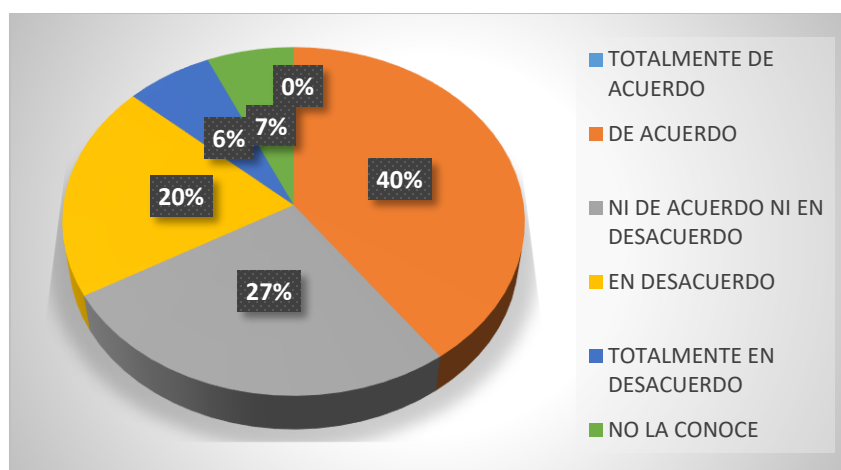


Gráfico de la tabla 35

De las población encuestada, el 40% responden que están de acuerdo con la afirmación, y si consideran que sus instituciones son transparente y garantes en cuanto a la mitigación en la contaminación ambiental. Esta postura es contradictoria con las respuestas

generadas anteriormente, ya que tenían una postura más escéptica y desconfiada de los resultados obtenidos por los entes encargados, dándoles un puntaje muy regular.

Otro grupo de encuestados tienen una opinión menos positiva, sumados los que no están ni de acuerdo ni en desacuerdo con los que están abiertamente en desacuerdo, con los de totalmente en desacuerdo suman el 53%, es una mayoría superior a los más positivos.

Frente a las posturas del colectivo ciudadano relacionados con la gestión y administración de los recursos económicos ambientales, y que estos representen transparencia y garantía en la acción misma de la mitigación de la contaminación ambiental, está siendo afectada por los escándalos recientes debido a la corrupción galopante en el país. La contratación pública pese a las exigentes normas y a la riqueza de leyes no ha podido dar el nivel de garantía y transparencia en la ejecución de los recursos y que las personas, empresas o entes jurídicos a los cuales se les adjudique un contrato determinado sea garantía total. En materia de control y mitigación del impacto de la contaminación debe estar libre de cualquier agente corrupto y que debe primar el bien común más que el individual y enfocar las energía y recursos públicos totales a mejorar las condiciones del medio ambiente.

Mientras no existen las suficientes articulaciones institucionales, instrumentos y herramientas para visibilizar y aplicar todos los determinantes ambientales en el ordenamiento territorial municipal y la planificación sectorial, las pretensiones de transparencia y garantías no serán plenas y cabe la posibilidad de que agentes dañinos se filtren y alteren el equilibrio esperado entre disponibilidad de los recursos, la gestión, la administración y los resultados.

Tabla 36

¿Considera usted que los principios de equidad, eficiencia y distribución de los recursos económicos propios de lo ambiental, se aplican de manera razonable y objetiva por parte de las autoridades ambientales?

Principios/Opciones de respuesta	1	2	3	4	5	Total
Equidad	1	6	4	1	0	12
Distribución	3	5	3	1	0	12
Eficiencia	1	6	4	0	1	12

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

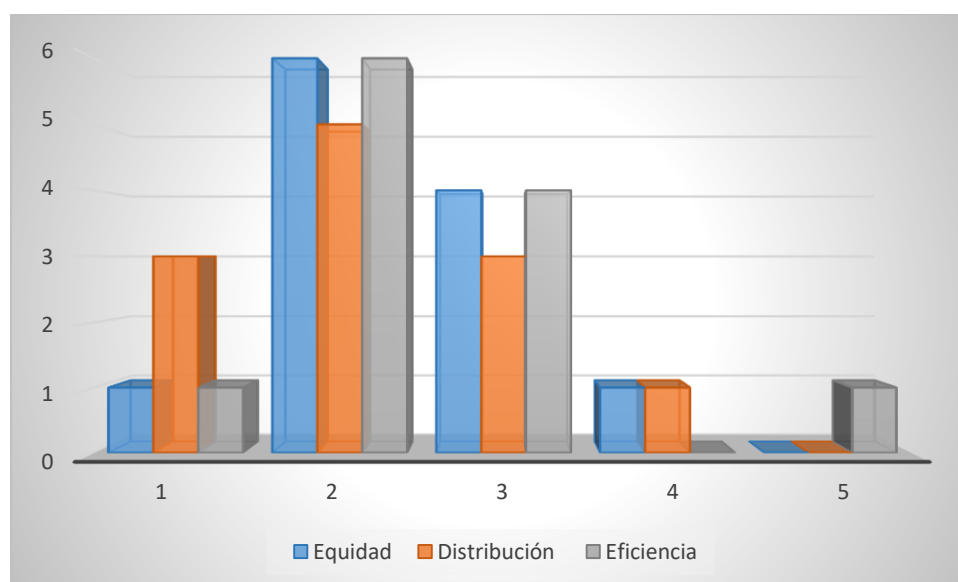


Gráfico de la tabla 36

En cuanto a la percepción de la aplicación de los principios de equidad, eficiencia y distribución, los cuales son principios rectores de la Hacienda Pública, las opiniones se encuentran divididas entre las opiniones de mala a regular. Consideran que los impuestos ambientales tienden a ser inequitativos, a no ser eficientes en el recaudo y a no cumplir los principios de distribución. Mal librado salen los tres principios rectores por cuanto en

materia de calificación el resultado es de tan solo dos, es decir, se raja, y en el argot popular, ni en la línea de habilitación queda.

Tabla 37

¿Considera usted que el actual Plan de Desarrollo Municipal de Palmira está bien articulado con la política pública ambiental?

Opciones de respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Muy de acuerdo	0	0%
De acuerdo	1	7%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	9	73%
En desacuerdo	2	20%
Totalmente en desacuerdo	0	0%
Total	12	100%

Nota. Fuente: elaboración de los presentes autores a partir del instrumento metodológico.

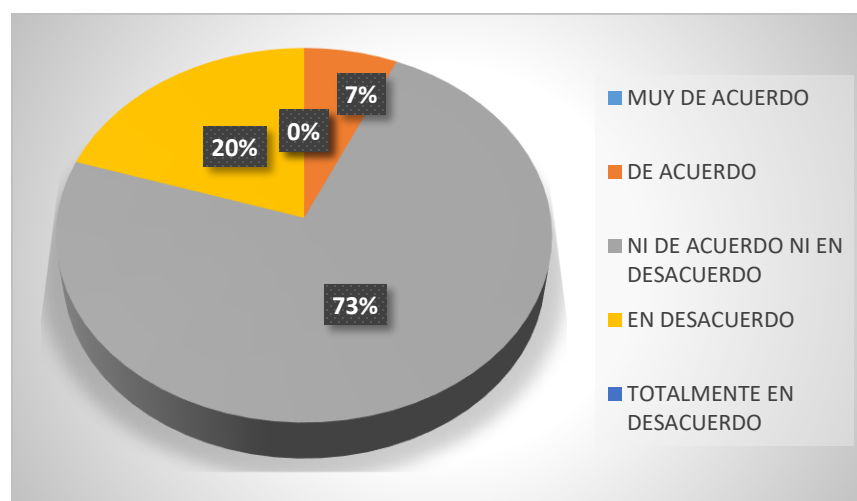


Gráfico de la tabla 37

En esta respuesta, los resultados muestran una tendencia hacia el total desconocimiento sobre el plan de desarrollo, ya que el 73% de los encuestados no están

dispuestos a tomar postura alguna sobre el plan de desarrollo Municipal. El 20% restante asumen una postura de desacuerdo. Para el 7% de los encuestados responden que frente a la articulación entre el plan de desarrollo local y la política pública ambiental si hay dicha correlación, lo que refleja un conocimiento sobre el asunto indagado.

Lo anterior, es una clara invitación para la administración municipal para acercarse mucho más a la comunidad y darles a conocer de una forma sencilla todos los objetivos que se tiene plasmados en el Plan de Desarrollo y los que se persiguen en la política pública ambiental del municipio, que conozcan de primera mano que se tiene pensado hacer con los recursos que ingresan al municipio y, por consiguiente, con los tributos que ellos pagan constantemente. Hacia donde apunta el Plan de Desarrollo municipal y cuáles son los encuentros de política del plan con la política pública ambiental para los próximos años para el colectivo ciudadano del municipio de Palmira. El plan de desarrollo como guía del desarrollo local apunta a ejes claros en materia ambiental, por lo que el desarrollo sostenible requiere desde la administración y su institucionalidad de la integración y armonización de las políticas y objetivos ambientales y sectoriales trazados, ese es el deber ser. El ser, sin embargo, es que, a nivel nacional, departamental y municipal, esa integración y armonización es escasa y débil, constituyéndose en uno de las principales limitantes de la gestión ambiental y en la mayoría de los casos y Palmira como entidad territorial no escapa y no se logra los aportes a la política y al plan bajo los argumentos de tipo económico, financiero y social y que estos tengan una línea clara a favor de las propuestas de política ambiental planteadas en la política pública. Lo anterior se evidencia en las actuaciones de las diversas instancias locales al mirar las actuaciones en materia sancionatorias y las de carácter del control policivos restrictivos.

Relación entre los diferentes actores de la política ambiental y fiscal- realidad financiera de los tributos verdes

Partiendo del análisis de las cifras presupuestales y la percepción de los funcionarios, académicos y personas informadas, además de conocer el marco normativo y las exigencias de la Nación se definieron las siguientes relaciones y dinámicas que fueron observadas entre la administración municipal, la oficina de Hacienda Pública, la oficina de Gestión Ambiental y la percepción de la comunidad en general.

Con base en la información recolectada, los funcionarios de la administración de Palmira Valle del Cauca califican como buena la gestión y la ejecución de la política pública ambiental por parte de la administración municipal actual, lo anterior se puede afirmar de acuerdo a las encuestas realizadas y las opiniones verbales de los funcionarios, quienes estuvieron muy prestos para responder a los diferentes interrogantes planteados.

Los funcionarios de las áreas de finanzas y hacienda, demuestran un conocimiento sólidos sobre el aspecto normativo de los recaudos, mas admiten no conocer a fondo el sustento técnico ambiental que los originan. En esencia, lo anterior no afecta su eficacia para el cumplimiento de sus funciones.

En el otro espectro, los funcionarios del área de gestión del medio ambiente y gestión del riesgo suelen conocer perfectamente las normas técnicas, ambientales de su competencia, mas admiten el desconocimiento en cuanto a los temas de impuestos y tributos verdes, otra vez ese desconocimiento no es esencial en el cumplimiento de sus funciones.

No obstante, la suma de ambos desconocimientos, el técnico ambiental por parte de los funcionarios de hacienda, como el de tributación verde por parte de los funcionarios de Gestión del Medio Ambiente y Gestión del Riesgo, son el vivo ejemplo de la desarticulación entre los Científicos y los Legisladores, lo que redundará en una pila de bien intencionadas normas, cuyo impacto ambiental no justifica el costo incurrido en su aplicación.

Lo cual no es para nada extraño al entender el Derecho desde la óptica del enfoque normativo y el positivista descrito en el marco teórico.

En este orden de ideas, en cuanto a la opinión por parte de la ciudadanía en general sobre la efectividad de las funciones realizadas por los entes territoriales y las empresas frente al medio ambiente, denotan un desconocimiento de los logros de los mismos, de los programas ejecutados, manifestando una opinión mayoritariamente de forma negativa.

Pero, surge una inquietud, que tan acertada es esta percepción. Por ello al investigar más a fondo se descubre que es necesario comprender la influencia de los objetivos del milenio en el diseño de los planes de gobierno aplicados a la ciudad objeto del estudio.

Influencia del Objetivo del Milenio 7 en el diseño de los planes de Gobierno de Palmira

Los objetivos del Milenio son una compilación de ocho propósitos de desarrollo humano, los cuales fueron concertados en la Cumbre del Milenio, realizada en New York del 6 y 8 en septiembre del 2000, en la cual se adoptó unánimemente la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas.

Dentro de estos ocho objetivos, el Objetivo de Desarrollo del Milenio 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, está dividido en cuatro metas:

- Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente
- Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.
- Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento
- Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.

En los últimos dos planes de desarrollo de Palmira, los enfoques han sido concordantes con el objetivo siete.

Durante los años objeto de estudio, han transcurrido dos administraciones en Palmira, la primera corresponde al Gobierno de José Ritter López Peña cuyo plan de desarrollo “Palmira Avanza con su Gente” correspondiente al año 2012 al 2015 corresponde a un Plan de Desarrollo cuyo enfoque estaba principalmente orientado ante lo ambiental en lo que se refiere a la mitigación y resiliencia del Municipio frente a los efectos del cambio climático, no obstante el Plan de Desarrollo no contempla más innovaciones que las ya establecidas tales como la adquisición de predios para protección de zonas húmedas y acuíferos.

Tomando del mismo plan de desarrollo correspondiente al año 2013 al 2015 se encuentra lo siguiente:

SECTOR. Ambiental 21. PROGRAMA. Gestión integral ambiental municipal

OBJETIVO ESPECIFICO. Mejorar la gestión ambiental municipal a través del desarrollo de programas orientados a la conservación de los recursos naturales y la mitigación de impactos ambientales. Estrategia. Implementar acciones para la conservación de áreas de importancia estratégica promoviendo la protección de la diversidad biológica y fortaleciendo la gobernabilidad con los actores del territorio a través de alianzas público-privadas. Meta / resultado. Formular e implementar un Plan Integral de Gestión Ambiental Municipal. Indicador. Un Plan Integral de Gestión Ambiental Municipal formulado e implementado.

21.1. Subprograma. Áreas de protección y conservación

Meta/Producto. Incrementar en doscientas hectáreas las áreas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico, de acuerdo al Artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y formular e implementar planes de manejo a 500 Ha. Indicadores

- Número de hectáreas de áreas de interés ambiental de carácter público incrementadas.
- Número de hectáreas declaradas como reservas públicas.

- Número de hectáreas de áreas de interés ambiental de carácter público con planes de manejo formulados e implementados.

Meta/Producto. Implementar una acción de los planes de manejo de las veinte y cinco reservas naturales de la sociedad civil registradas. Indicador.

Una acción de los Planes de Manejo de las Reservas Naturales de la sociedad civil registradas implementada

21.2. Subprograma. Adaptación al cambio climático. Meta / producto.

Ejecutar una estrategia integral de adaptación al cambio climático.

47 Palmira avanza con su gente Indicadores

- Dos iniciativas de conservación implementadas en humedales en el municipio.
- Una acción implementada para promover la política nacional de producción más limpia.
- Cincuenta hectáreas reforestadas con especies nativas para proteger los nacimientos de agua.
- Una iniciativa implementada con el fin de aportar a la conectividad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINAP.
- Cuatro acciones ejecutadas de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas POMCH de los ríos Amaime y Bolo.

21.3. Subprograma. Sistema de Gestión Ambiental Municipal -SIGAM-.

Meta / producto. Actualizar y fortalecer el Sistema de gestión ambiental municipal SIGAM.

Indicadores

- Tres acciones de avance del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS.
- Un programa para el control de las afectaciones a la comunidad generados por los sectores comercial y empresarial formulado e implementado.
- Un sistema para el mantenimiento integral de zonas verdes y sistema arbóreo implementado.
- Un programa de promoción de la cultura y educación ambiental creado y ejecutado.
- Un programa de formalización de la actividad minera informal realizado.

(Alcaldía de Palmira 2012-2015, 2011)

En esa tónica, dentro del plan de desarrollo citado, se identifica el siguiente objetivo ambiental

Mejorar la gestión ambiental en el territorio para preservar y conservar el potencial biofísico.

Estrategia

Alineados con las tendencias globales de responsabilidad ante el cambio climáticos. Orientar la gestión hacia la unión de esfuerzos institucionales y comunitarios que propendan por la protección de los ecosistemas y el buen uso de los recursos naturales y el medio ambiente. (Alcaldía de Palmira, 2015)

En concordancia con lo anterior, en la siguiente figura se observan los subprogramas que guiarán las acciones de gobierno las cuales a su vez justifican el presupuesto.

Figura 9. Objetivos ambientales del plan de desarrollo de Palmira 2016-2019

Subprograma 43	
Palmira con Preservación y Restauración de sus Servicios Ecosistémicos	
Objetivo	
Aumentar las áreas de importancia estratégica ambiental a través de la adquisición de predios e implementación de planes de manejo	
Meta de Producto	Indicador
10 Reservas naturales de la sociedad civil con implementación de planes de manejo.	Número de Reservas naturales de la sociedad civil con implementación de planes de manejo.
10 Proyectos ejecutados para mantener los servicios ecosistémicos.	Número de Proyectos ejecutados para mantener los servicios ecosistémicos.
35 Km con implementación de aislamientos en zonas de conservación de agua, fauna y flora.	Número de Km de aislamientos implementados en zonas de conservación de agua, fauna y flora
20 Ha con reforestación de especies nativas.	Número de Ha con reforestación de especies nativas.
4 Acciones ejecutadas en el marco de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas POMCA.	Número de acciones ejecutadas en el marco de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas POMCA.
2 Acciones de conservación implementadas en humedales	Número de acciones de conservación implementadas en humedales
500 Ha adquiridas para la conservación del recurso hídrico	Número de Ha adquiridas para la conservación del recurso hídrico
500 Ha de interés ambiental de carácter público con implementación de planes de manejo	Número de Ha de interés ambiental de carácter público con implementación de planes de manejo

Fuente: Plan de desarrollo Palmira Valle del Cauca 2016-2019

Cabe anotar que ambos planes de gobierno están regidos principalmente por el concepto de la Organización de las Naciones Unidas denominado Ciudades Resilientes, este concepto a pesar de tener componente ambientales, es mucho más afín a la prevención

de desastres naturales producto del cambio climático, las fallas geográficas y la contaminación ambiental.

Pero es de anotar que durante la administración de Ortega Samboni fue creada una oficina autónoma, con presupuesto propio y enfocada exclusivamente en el manejo ambiental a través de los planes de arborización, de conservación de humedales y promoción de la cultura ambiental, dicha oficina se llama Oficina de Gestión Ambiental y Biodiversidad, la cual fuera en principio un apéndice de la Dirección de gestión del riesgo de desastres y actualmente está direccionada por la ingeniera Patricia Muñoz.

Por otra parte, en cuanto a la percepción de los funcionarios pertenecientes a los departamentos directamente relacionados con el medio ambiente y profesionales encuestados, aportan que claramente están de acuerdo a que se impongan tributos para mitigar la contaminación ambiental, recordando la frase Pigouvina “el que contamina paga”, y así ha sido casi siempre, sin embargo, la mentalidad de la sociedad sigue ignorando la capacidad que tiene para evitar el daño excesivo al medio ambiente, a la naturaleza y a sus propios recursos, y prefieren seguir pagando sin darse cuenta que no cubren ni la mínima parte del gigantesco daño que ya existe.

Es claro que a la hora de hablar de tributos no se genera un ambiente de cordialidad, sin embargo, sí dichos tributos edifican la cultura de cuidar al medio ambiente, la mayoría de la población estará de acuerdo, aun así se debe tener claro que para que todo llegue a su fin, los entes territoriales deben de cumplir a cabalidad la política fiscal ambiental. Al pensar en un mundo diferente, no sería necesario establecer tributos para que la sociedad,

tanto pública como privada se vieran casi que obligadas a resarcir el daño ocasionado por la realización de sus acciones, actividades y/o producción.

Por esta misma línea, normalmente, más de la mitad de las personas encuestadas no participa de ningún tipo acción de mejoramiento y distribución respecto a los recursos, pero esto es solo una pequeña parte de la realidad, tanto así que muchas veces las personas no tienen ni siquiera el conocimiento adecuado de cuáles son las relaciones que se deben establecer con los recursos ambientales, ni cuáles deberían ser sus fines adecuados. Un ejemplo claro de ello es la destinación que tiene el impuesto al carbono la cual es de que “el 5 % de los recursos del impuesto al carbono se destinará como capital semilla a financiar, a perpetuidad, el programa "Herencia Colombia", que busca garantizar la protección y conservación de 20 millones de hectáreas en el país. Colombia tenía destinado el 25 % del impuesto al carbono para temas medioambientales. Con la medida, este porcentaje pasará a 30 %”. (Redacción internacional y EFE, 2018). Pero las personas no saben que dicho lo anterior el 70% de los recursos recaudados con el impuesto al carbono podrían terminar en otros contratos que tengan más que ver con el posconflicto u obras de infraestructura que con la mitigación del efecto invernadero, según cambio realizado al decreto.

La mayor parte de los encuestados están de acuerdo en que los tributos son una contraprestación directa para el contribuyente. Sin embargo, esto sería de obviar ya que ellos pertenecen y forman parte del sector público, pero se debe tener en cuenta que los tributos son pagos que se realizan debido a que demuestran la capacidad de hacer frente a la financiación de la administración pública. Ahora bien, los impuestos ambientales que son el eje principal del proyecto de investigación permiten tener un respiro de que al menos una pequeña parte subsanara los daños ocasionados. Así como:

El primer beneficio que se puede observar es el artículo 125 del Estatuto Tributario subrogado por el artículo 31 de la ley 488 de 1998, el cual excluye del impuesto a la renta por el total de las donaciones realizadas por las asociaciones, corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro cuyo “objeto social y actividad correspondan al desarrollo de la salud, la educación, la cultura, la religión, el deporte, la investigación científica y tecnológica, la ecología y protección ambiental, la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y el acceso a la justicia o de programas de desarrollo social, siempre y cuando las mismas sean de interés general.

El artículo 157 ibídem, faculta la deducción del impuesto a la renta por el valor total de inversiones de personas naturales o jurídicas sobre plantaciones nuevas de diferentes especies, de obras de riego y avenamiento, posos y silos para tratamiento y beneficios de los productos agrícolas, así mismo para personas jurídicas o naturales que inviertan en empresas cuyo objeto sean estas actividades, cabe aclarar que estas últimas empresas deben ser reconocidas por el Ministerio del Ambiente y desarrollo sostenible. Por otro lado el artículo 253 derogado parcialmente de manera tacita, anuncia en su parágrafo vigente que el Certificado de Incentivo Forestal “ creado por la ley 139 de 1994, también podrá ser utilizado para compensar los costos económicos directos e indirectos en que incurra un propietario por mantener dentro de su predio ecosistemas naturales boscosos poco o nada intervenidos como reconocimiento a los beneficios ambientales y sociales derivados de estos.”, el gobierno deberá reglamentar dicho incentivo y serán las CAR quienes lo manejen. (AZC Abogados, s.f.)

A parte de las anteriormente mencionadas, existen otros beneficios e incentivos que se manejan a la hora de motivar a todos los sectores económicos para la preservación y cuidado del medio ambiente.

Gestión del Municipio

En los informes de gestión de ambos gobiernos, se han observado resultados de la gestión muy representativos de las administraciones del municipio de Palmira Valle del Cauca durante el periodo 2013 a 2017, a continuación se presenta un compilado, extraído a partir de la información oficial y publica.

Año 2013:

- Premio a las Mejores Estrategias Urbanas para la Mitigación del Cambio Climático otorgado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Adquisición de cuatro (4) Predios rurales ubicados en la zona alta de la cuenca Amaime-Nima para un total de 603,5 ha incrementadas para la conservación del recurso hídrico.
- Se presentó el proyecto de Acuerdo para la conformación del Sistema Municipal de Áreas Protegidas.
- Formulación e implementación de Planes de Manejo y la constitución del Sistema Municipal de Áreas Protegidas - SIMAP.
- Conservación de áreas con drenaje de sus aguas hacia una corriente abastecedora de acueducto rural o urbano y la estabilización de suelos deforestados con riesgos de deslizamientos.

- En diciembre se entregaron 180 alternativas de sustitución de vehículos de tracción animal, consistente en: Motocarros y unidades de negocio a cambio de la entrega en adopción de equinos resultante del programa de VTA (Vehículos de Tracción Animal)
- Disminución de los puntos críticos no autorizados de Escombros
- Mantenimiento integral de zonas verdes y sistema arbóreo

Año 2014

- Incremento en 814 hectáreas dedicadas para la conservación y preservación del recurso hídrico en el municipio de Palmira.
- Adquisición de 250 hectáreas en el año 2014 dentro del área identificada como mosaico de conservación ventana Palmira Cerrito aporta a la estrategia de conectividad Nacional y Regional de Áreas Protegidas en el marco de las políticas SINAP Y SIDAP.
- La administración realizó acompañamiento en el “Proyecto Plan socio-ambiental para la prevención de incendios en cultivos de caña” en área de influencia de la zona rural del Municipio de Palmira.
- Promover el embellecimiento de zonas verdes con participación comunitaria
- Capacitaciones constantes con la Comunidad del Municipio: con el objetivo de concientizar a los habitantes sobre la ley 1259 de 2008, por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones

Año 2015

Empalme, cambio de alcalde, no presentan informe de gestión.

Año 2016

- Se avanzó en la implementación del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS, en cumplimiento del Decreto 2981 de 2013, la Resolución 754 de 2014 y el Decreto 004 de 2016, beneficiando con un censo y capacitación a los recicladores, como población directamente involucrada social y laboralmente, además, de favorecer a la comunidad en general de Palmira.
- Coordinaron acciones de seguimiento y trabajo conjunto con la Empresa Prestadora del Servicio de Aseo Palmaseo.
- Capacitaron 2.056 personas en desarrollo del Programa de Gestión del Conocimiento Ambiental.
- Censo de la población dedicada a la minería y su alto impacto en nuestro territorio, capacitándoles en buenas prácticas ambientales.

Año 2017

- Se definió separar la Oficina de Riesgo y Ambiente, ya que la ley 1523 de 2012 mediante la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres, en su artículo 29 párrafo 1, especifica que los municipios con población superior a 250.000 habitantes debe existir una dependencia o entidad de Gestión del Riesgo, cuyo objetivo será el de facilitar la labor del alcalde como responsable y principal ejecutor de los procesos de la Gestión del Riesgo en el municipio

- 10 Reservas naturales de la sociedad civil con implementación de planes de manejo
- Se contrató un profesional MP-446-2017, para realizar apoyo en temas relacionados con la conservación de ecosistemas estratégicos en el municipio de Palmira.
- Se realizó la actualización de los Planes de Manejo Ambiental (PMA).
- 10 Proyectos ejecutados para mantener los servicios eco sistémicos.
- Mejoramiento de las condiciones ambientales de las cuencas Amaime y Nima, por medio de la implementación de sistemas de tratamiento de aguas residuales.
- Mejoramiento de las condiciones ambientales de la quebrada Los Chorros como fuente abastecedora del acueducto del corregimiento La Quisquina.
- 35 Km con implementación de aislamientos en zonas de conservación de agua, fauna y flora.
- Se realizó mediante convenio interadministrativo N° 629 de 2017 el cerramiento de bosques y cañadas en la cuenca del río Nima, como prevención en la zona afectada por inundación del día 20 de marzo de 2016.
- Se realizó mediante convenio N° 629 de 2017 la reforestación de 7,3 hectáreas para garantizar la conservación y la biodiversidad de las áreas protegidas del municipio de Palmira.
- 500 Ha adquiridas para la conservación del recurso hídrico.

Control y Vigilancia

En el tema medioambiental, Palmira es objeto de vigilancia de tres entes de regulación, como la Contraloría Municipal, Personería Municipal y la Procuraduría Provincial

Cada uno de estos entes emite informes públicos, los cuales refrendan las cifras oficiales en las cuentas del Consolidador de Hacienda e Información Pública.

Conclusiones

Las normativas medioambientales en Colombia y a nivel municipal, datan desde el año de 1973, y desde la fecha han evolucionado al compás de cada contingencia ambiental vivida. Tal pareciera que es verdad lo que dijera alguna vez el economista austriaco F.A Hayek al afirmar que “los políticos son seguidores de las ideas de moda de cada generación”. Ello se evidencia en que nuestro país Colombia ha firmado compromisos ambientales aun a expensas de no ser un contaminador de gran magnitud.

No obstante, a pesar de lo anterior, la estructura legal ambiental es formalmente sofisticada que peca solo en la aplicación y seguimiento del cumplimiento de las normas. Ya que como se pudo observar, su cumplimiento es limitado al mínimo exigido y es además tomado por muchos de los actores solo como una arandela más, sin más peso ni importancia.

Esta actitud burocrática genera percepciones contrastantes entre los diferentes individuos, por una parte los miembros del gobierno municipal argumentan sus esfuerzos desde la institucionalidad, sin embargo, no existe una articulación palpable entre las áreas de presupuesto, gobierno y gestión ambiental, ya que por un lado los profesionales de medio ambiente no conocen de temas financieros y sus decisiones carecen de una visión de costo beneficio, los profesionales de las áreas de presupuestos y hacienda no conocen de temas ambientales y toman sus decisiones desde una perspectiva financiera que puede en muchas ocasiones restar la importancia que merece los temas de medio ambiente.

Lo anterior expuesto es evidente en el presupuesto público, en el cual se observa cómo se cumplen con el mínimo aceptable los temas de recaudación de ingresos y de

ejecución de gastos. Cabe destacar que ninguno de los dos planes de desarrollos analizados tenía al medio ambiente como su prioridad más inmediata, más allá a la protección de los acuíferos y de la limpieza del río Palmira, tratando eso sí, de cumplir al menos formalmente con las obligaciones de una ciudad resiliente.

A nivel de los marcos institucionales y normativos que regulan la gestión del medio ambiente en el municipio de Palmira, Valle del Cauca, su existencia nace desde la carta magna, constitución política del 91 la cual dio un salto importante en la transformación de la vida municipal, pero también en derechos y principios asociados al medio ambiente, seguido de una serie de normas de jerarquía que le dan el cuerpo rector de la constitución. La distancia entre el marco normativo y el alcance efectivo de beneficio por un medio ambiente más propicio para el colectivo ciudadano dista aún de alcanzar la pretensión jerárquica fijada, faltando como es ya usual, una correcta articulación entre las dependencias de Hacienda y Gestión Medio Ambiental.

En cuanto al grado de percepción de los distintos actores en el municipio sobre el cumplimiento de la política pública ambiental y la política fiscal verde, se puede decir que la institucionalidad queda en deuda a pesar de sus esfuerzos en invertir más y mejor en la conservación de su patrimonio hídrico ambiental. No obstante, las buenas obras y los aciertos de las pasadas administraciones no son de conocimiento de los ciudadanos y de incluso de muchos de sus funcionarios, lo que lleva a sospechar que las calificaciones obtenidas en las encuestas dependan más de la percepción y afiliación política del funcionario que de un verdadero juicio informado.

Cambiar la percepción de la población implicaría redoblar los esfuerzos, visionar a un municipio más limpio ambientalmente y una finanzas municipales con propósito

exigiendo un mayor esfuerzo en la destinación de más recursos, pero para ello deberá reinventar las fuentes actuales de ingresos sin alterar el equilibrio con el ciudadano y el Estado impositor.

Las finanzas públicas y tributos verdes propios del municipio de Palmira Valle del Cauca, dentro del análisis realizado dan cuenta de un manejo acorde a la legalidad establecida, y en cuanto a la gestión se evidencia el alcance de las metas de cumplimiento trazadas desde la conformación del presupuesto. La dinámica económica municipal le ha permitido al municipio en el horizonte de tiempo analizado aumentar los recaudos por un lado y por el otro, realizar una mayor asignación de recursos a los diversos frentes de gasto e inversión y también incrementar la transferencia de los recursos a la corporación regional CVC.

En conclusión, el fortalecimiento de las finanzas públicas del municipio ha sido impactado de manera positiva en lo que concierne al recaudo, no obstante en el tema del gasto público en temas ambientales impacta de manera discreta en lo que respecta al cumplimiento del objetivo del milenio número 7, viéndose observado en que a pesar de que una de las acciones más representativas de las administraciones es la compra de humedales para la conservación, esto no es suficiente ya que lo recaudado se podría gestionar para muchas más inversiones ambientales.

Anexos



Anexo 1. Modelo de encuesta utilizado.

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

ENCUESTA APLICADA PARA EVALUAR EL IMPACTO FINANCIERO DE LOS TRIBUTOS VERDES EN COLOMBIA COMO ALTERNATIVA FISCAL EN EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES.

Estimado(a) señor(a), su opinión personal sobre el tema de los tributos verdes en el municipio de Palmira, es de vital importancia para el desarrollo del presente trabajo de grado, dado que a través de este instrumento de investigación se pretende obtener una visión más amplia y clara de nuestro objeto de estudio.

Agradezco su aporte y objetividad al contestar cada una de las siguientes preguntas, favor marcar con una “X” en los ítems correspondientes según su percepción.

Fecha					
Empresa/Entidad		Independiente		Privada	Pública
Cargo Actual					

1. ¿Cómo califica usted la acción y ejecución de la política pública ambiental por parte de la administración pública del Municipio de Palmira?
 - a. Excelente
 - b. Buena
 - c. Regular
 - d. Mala
 - e. Ns/Nr

2. ¿Se ha socializado y comunicado por parte de la administración del Municipio el marco normativo legal vigente que reglamenta la política pública ambiental y la política fiscal verde?

- a. Siempre
 - b. A veces
 - c. Nunca
 - d. Ns/ Nr
3. ¿Cree usted que el sector público y sector privado del Municipio de Palmira en lo que respecta a los tributos verdes tienen una función objetiva y jerárquica de prioridades que garanticen una mejor calidad de vida, tal como lo contempla la Constitución Política?
- a. Totalmente de acuerdo
 - b. De acuerdo
 - c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - d. En desacuerdo
 - e. Totalmente en desacuerdo
4. ¿Considera usted pertinente que el Estado y los entes territoriales municipales creen impuestos, tasas y contribuciones para poder mitigar la contaminación ambiental?
- a. Si
 - b. No
 - c. Ns/Nr
5. ¿Contribuye usted como ciudadano(a) del municipio de Palmira Valle del Cauca en participar de los diferentes comités, juntas y asambleas en torno a las acciones de mejoramiento y distribución de los recursos económicos que tienen que ver directamente con la parte ambiental?
- a. Siempre
 - b. A veces
 - c. Nunca
 - d. Ns/ Nr
6. Los impuestos, tasas y contribuciones ambientales son considerados mecanismos de financiación del Estado, ¿Considera usted que dichos tributos implican una contraprestación directa para el contribuyente?
- a. Totalmente de acuerdo
 - b. De acuerdo
 - c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - d. En desacuerdo
 - e. Totalmente en desacuerdo
7. ¿Cree usted que la aplicación de la última Reforma Tributaria (Ley 1819 de 2016), en lo que respecta a los impuestos del medio ambiente, ayudarán al fortalecimiento de las

finanzas públicas del Municipio de Palmira, como también, a la inversión para la mitigación de la contaminación?

- a. Totalmente de acuerdo
 - b. De acuerdo
 - c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - d. En desacuerdo
 - e. Totalmente en desacuerdo
8. ¿Qué tan eficiente son las entidades competentes con la mitigación o disminución del índice de contaminación?

Marque con una X el valor que estime adecuado, calificando de 1 a 5 (Siendo 5 el mejor puntaje y 1 el menor valor otorgado).

Estado/Nación	Municipio	Corporación Autónoma CVC	Entidades Privadas
1	1	1	1
2	2	2	2
3	3	3	3
4	4	4	4
5	5	5	5

9. ¿Considera usted que en una nueva Reforma Tributaria por parte del Estado, se incluyan nuevos impuestos ambientales en pro de disminuir el índice de contaminación? Por lo tanto, en este orden de ideas, será para el Municipio:
- a. Importante
 - b. Necesario
 - c. Le es indiferente
 - d. No representa ninguna incidencia
 - e. Ns/ Nr
10. ¿Las Entidades e Instituciones encargadas de la gestión y administración de los recursos económicos ambientales representa para usted transparencia y garantía en la acción misma de la mitigación de la contaminación ambiental?

- a. Totalmente de acuerdo
- b. De acuerdo
- c. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- d. En desacuerdo
- e. Totalmente en desacuerdo

11. ¿Considera usted que los principios de equidad, eficiencia y distribución de los recursos económicos propios de lo ambiental, se aplican de manera razonable y objetiva por parte de las autoridades ambientales (Nación, Municipio, Corporación Autónoma Regional – CVC, entre otros)

Calificando de 1 a 5 (Siendo 5 el mejor puntaje y 1 el menor valor otorgado).

Equidad (Igualdad)	Distribución	Eficiencia (Economía de Recaudación)
1	1	1
2	2	2
3	3	3
4	4	4
5	5	5

12. ¿Considera usted que el actual Plan de Desarrollo Municipal de Palmira está bien articulado con la política pública ambiental??

- a. Muy de acuerdo
- b. De acuerdo
- c. Ni de acuerdo, ni en desacuerdo
- d. En desacuerdo
- e. Muy en desacuerdo

PREGUNTAS ABIERTAS

1. ¿Cómo considera usted se podría mejorar las finanzas públicas municipales de tal forma que se pueda incidir e impactar más a lo ambiental?

2. ¿Considera usted que el Municipio de Palmira optimiza los recursos económicos recibidos en pro de lo ambiental?

3. ¿Qué percepción tiene usted sobre los gastos propios de la administración pública municipal para los temas ambientales de nuestro municipio?

¡¡¡MUCHAS GRACIAS POR SU TIEMPO Y ANTE TODO POR SU APOORTE A ESTE IMPORTANTE EJERCICIO ACADÉMICO!!!

Anexo 2 Registro fotográfico visitas a la alcaldía de Palmira Valle

Figura 10: Visita a Oficina de Secretaria de planeación

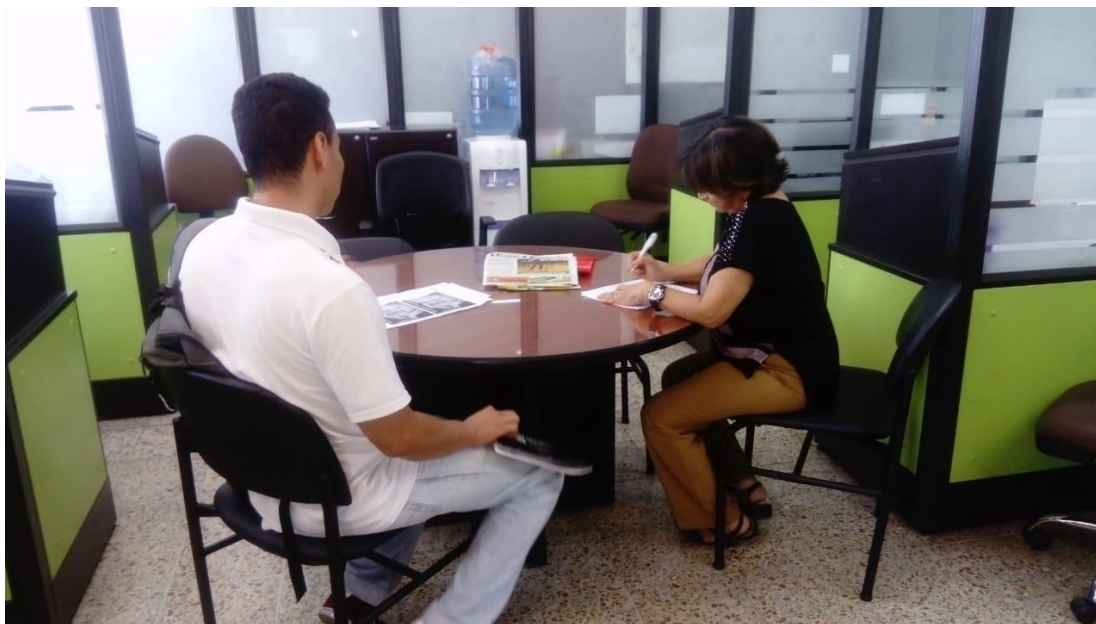


Figura 11. Visita a Departamento de Gestión Ambiental Y Biodiversidad

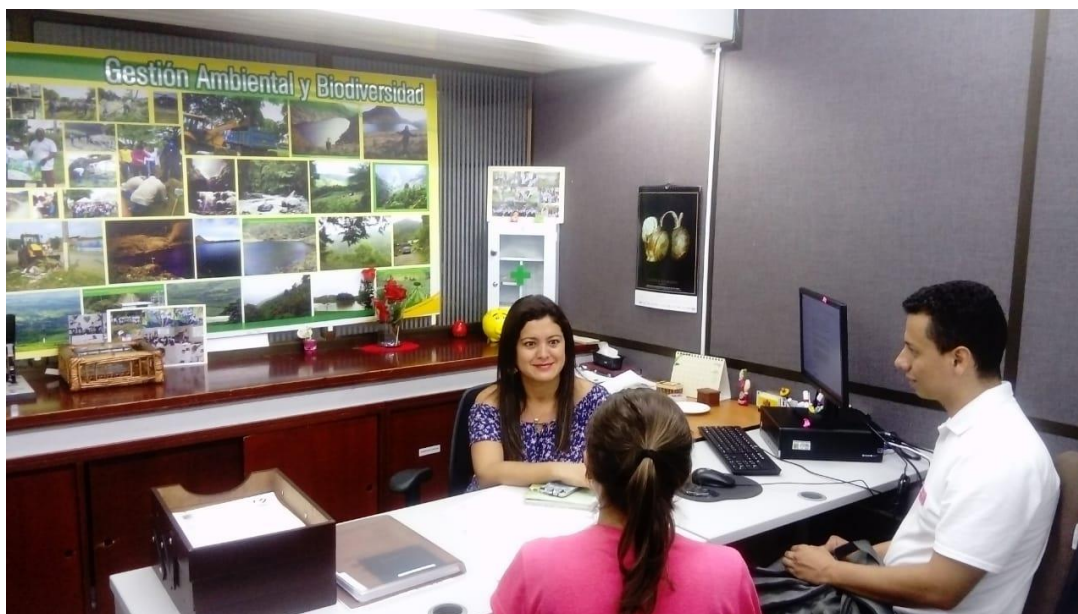


Figura 12. Visita a oficina de presupuesto público



Referencias

- Acquatella, J. (2005). *El papel conjunto de las autoridades fiscales y ambientales en la gestión ambiental de los países de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/23634/Libro85Cepal.pdf>
- Acquatella, J., & Bárcena, A. (2005). *Política Fiscal y Medio Ambiente*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Aguirre Fernandez, R. (27 de Noviembre de 2017). *Colombia requiere \$2,3 billones anuales para cumplir acuerdo de París*. Obtenido de El Colombiano: <http://www.elcolombiano.com/colombia/colombia-necesita-invertir-2-3-billones-de-pesos-para-cumplir-con-reduccion-de-emisiones-AB7773075>
- Alcaldia de Palmira 2012-2015. (2011). *Palmira Avanza con su gente*. Palmira. Obtenido de <https://www.palmira.gov.co/attachments/article/301/plandesarrollo2012-2015%20FINAL%20BAJA.pdf>
- Alcaldia de Palmira. (2015). *Alcalida de Palmira*. Obtenido de Alcaldia de Palmira: <https://www.palmira.gov.co/gobierno/plan-de-desarrollo-2016-2019>
- Amato N, C. (15 de Enero de 2015). *sustainable development*. Obtenido de sustainable development: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/639491-Amato-Relacion%20entre%20Sustentabilidad%20Responsabilidad%20Social%20y%20Responsabilidad%20Extendida%20al%20Productor.pdf>
- Arana Barros, A. G. (2015). *LOS IMPUESTOS VERDES Y EL MEDIO AMBIENTE EN EL ECUADOR PERIODO 2012-2014*. Guayaquil. Obtenido de <http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/8775/1/AMBAR%20ARANA%20BARROS%20%20MONOGRAFIA.pdf>
- AZC Abogados. (s.f.). AZC. Obtenido de <https://www.azc.com.co/beneficios-e-incentivos-tributarios-en-materia-ambiental/>
- Banco de la República. (s.f.). *Enciclopedia Banco de la República*. Obtenido de Enciclopedia Banco de la República.: http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Pol%C3%ADtica_fiscal
- Brigitte Baptiste. (2011). Seminario de Actualidad Ambiental.
- Brito Gonzales, J. (s.f.). *Universidad de las Palmas de Gran Canaria*. Obtenido de <http://www.personales.ulpgc.es/jbrito.daea/2.%20ConceptoHP.PDF>

- Buckley, R. (1991). *Green Taxes: Legal and Policy Issues in Using Economic Instruments for Environmental Managament*. Revenue Law Journal.
- Carralero, A. (2013). *Fiscalidad ambiental: alternativa para la protección del ambiente*. Madrid: Editorial Academica Española.
- Chang, M. (2005). La economía ambiental. Parana, Brazil. Obtenido de Pdfhumanidades: <http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/003%20-%20Chang%20Ma%20Yu%20-%20La%20econom%C3%ADa%20ambiental.pdf>
- Contaduría General de la Nación. (s.f.). *Sistema CHIP*. Recuperado el Octubre de 2018, de Sistema CHIP: https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf
- De Vega Raúl Ernesto; Rajovitzky Ariel Gustavo. (s.f.).
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial 2012*. Bogota: DNP. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Libro%20Presupuesto%202012.pdf>
- DIAN. (2008). *Fundamentos para el uso de instrumentos fiscales en la política ambiental: Una aproximación al caso colombiano*. DIAN.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (Octubre de 2008). *Fundamentos para el uso de intrumentos fiscales en la política ambiental: Una aproximación al caso colombiano*. Colombia.
- Fraga, J. J. (1995). Medio ambiente versus Propiedad Expropiaciones Legislativas" en el Derecho Ambiental Americano. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 67-92.
- Garcia Teruel, M. (2003). Apuntes de Economía Ecologica. *BOLETIN ECONOMICO DE ICE* N° 2767, 71.
- Gaudemet, P. M., & Molinier, J. (1966). *Finances Publique*. París. Obtenido de <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k33325452/f14.image.texteImage>
- Gómez, L. F. (2006). *Apliación y Cumplimiento Legislación Ambiental*. Obtenido de Evaluación de Impacto Ambiental y Capacidad: <http://www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/DOCUMENTS/Colombia%20042706/APLICACI%C3%93N%20Y%20CUMPLIMIENTO%20LEGISLACION%20AMBIENTAL.pdf>

- Grau, M. V. (2004). El concepto de externalidades: una idea con grandes. En M. V. Grau, *Las principales aportaciones a la teoría de la regulación medioambiental. Los últimos cuarenta años* (pág. 22).
- Hardin, G. (1968). La tragedia de los comunes. Santa Barbara, California, Estados Unidos.
- Hernández Rodríguez, G. E., & Ruíz Ramirez, J. (2013). Las finanzas públicas: La nueva Economía Pública. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 189. Obtenido de www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/13/economia-publica.html
- Holcombe, R. (1997). *Teoria Economica de los bienes Públicas*. Obtenido de www.esade.edu.ar/wp.../Una-Teoria-sobre-la-Teoria-de-los-bienes-publicos-copia.doc
- Home Barahona, A. (09 de 2011). *La principal Teoria del Impuesto Ambiental y los principios a los que esta sujeto*. Obtenido de www.udla.edu.co/revistas/index.php/faccea/article/download/273/267
- Macias Cardona, H., & Cortés Cueto, J. (2004). *Disminuir la tarifa general del IVA en Colombia aumentaria el recaudo tributario*. Medellín: Universidad de Medellín.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República de Colombia. (2016). *EL PLAN DE PARÍS. ASÍ ACTÚA COLOMBIA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO*. Santiago de Cali: World Wildlife Fund.
- Moreno Arellano, G., Mendoza Sánchez, P., & Avila Forcad, S. (2002). *Impuestos Ambientales Lecciones en países de la OCDE y experiencias en Mexico*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/136/13603108.pdf>
- Organizacion De las Naciones Unidas. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. "Nuestro futuro común."*. Ginebra: Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Orjuela, G. (5 de Noviembre de 2017). *Gerencie.com*. Obtenido de Gerencie.com: <https://www.gerencie.com/elementos-de-la-obligacion-tributaria.html>
- Ortega Cárdenas, A. (2014). *Hacienda Pública Las finanzas del Estado*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Paéz Medina, M. E. (2012). *La capacidad contributiva en los tributos medioambientales*. Salamanca: Universidad de Salamanca. Obtenido de https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/115606/1/DDAFP_Paez_Medina_M_Elena_LaCapacidadContributivaTributosMedioambientales.pdf

- Pitrone, F. (2014). Definiendo los Impuestos Ambientales: Aportes desde el Tribunal de Justicia de La Unión Europea. *IUS ET VERITAS*, 78-90.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012). *Finanzas Públicas y Cambio Climático en México*. Ciudad de México. Obtenido de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/environment-energy/Finanzas-publicas-cambio-climatico-mexico.html>
- Provencio, E. (1997). Oportunidades de integración de instrumentos y políticas en la planeación ambiental. En CEPAL, *Economía Ambiental: Lecciones de Latino América* (pág. 300). Mexico D.F: Instituto Nacional de Ecología. Recuperado el 07 de Octubre de 2018, de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/31914/ECONOMIA_AMBIENTAL_LECCIONES_DE_AL.pdf
- Quadri de la Torre, G. (1997). Teoría y práctica en política ambiental y uso de instrumentos económicos. En CEPAL, *Economía Ambiental: Lecciones de América Latina* (pág. 300). México D.F: Instituto Nacional de Ecología. Recuperado el Octubre de 2018, de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/31914/ECONOMIA_AMBIENTAL_LECCIONES_DE_AL.pdf
- Redacción internacional y EFE. (08 de Mayo de 2018). Colombia destinará un 5 % más del impuesto del carbono para atenuar impacto ambiental. *El Espectador*.
- Riechmann, J. (2000). Tres principios basicos de justicia ambiental. En J. Riechmann, *Un mundo vulnerable*. Madrid: Los libros de la Catarata. Obtenido de KMarx Files.
- Rivadeneira Alava, A., Oliva Perez, N., Serrano Mancillo, A., & Martín Carrillo, S. (Octubre de 2011). *Impuestos Verdes: ¿Una herramienta para la política ambiental en Latinoamérica?* Obtenido de Library Fes: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/08160-20110603.pdf>
- Roca, J. (Junio de 1998). Fiscalidad ambiental y reforma fiscal ecologica. *Cuadernos Bakeaz*.
- Rossetti, P. (1979). *Introducción a la Economía. Enfoque latinoamericano* (7 ed.). México: Harla.
- Rothbard, M. N. (1982). Ley, Derechos de Propiedad y Contaminacion del Aire. *Cato Journal* 2, 55-99. Obtenido de Ludwig Von Mises Institute: www.mises.org

- Siva Ruiz, José, Paéz Pérez, P., & Rodríguez Tobo, P. (2008). *Finanzas Públicas Territoriales*. Bogotá.
- Sora, M. J., & Ventosa, P. (2014). *Fiscalidad Ambiental e Instrumentos de Financiación de la Economía Verde*. Fundación Forum Ambienta.
- Suárez Sanchez, N. (2010). *TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE DOCTORA: TRIBUTOS MEDIO AMBIENTALES COMO ALTERNATIVA PARA DISMINUIR*. Trujillo: UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRUJILLO.
- Trejo Cruz, Y. d., & Ome Barahona, A. (2015). La extrafiscalidad con fines ambientales en el impuesto al consumo en Colombia: IVA. *Revista Academia & Derecho*, Año 7. N° 12, 185-213.
- tributaria, D. d. (s.f.). *Definicion.de*. Obtenido de Definicion.de: (<https://definicion.de/obligacion-tributaria/>)
- Universidad CES. (2017). Nociones Básicas de Derecho Tributario. En A. M. Torres Acevedo, *Nociones Básicas de Derecho Tributario* (pág. 4). Medellín.

Bibliografía

Hernández Sampieri, R. (2010). Metodología de la investigación. 5ta ed. *Mc Graw Hill* (2010). Ciudad de México.

Constitución Política de Colombia. Congreso de la Republica (1991).

Estatuto Tributario Nacional, Dirección General de Impuesto Nacionales.

Webgrafía

<file:///C:/Users/Admin/Desktop/PROYECTO/Material%20de%20Referencia%20Impuestos%20Verdes.%20TDME/119-574-1-PB.pdf>

<http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8080/tesis/xmlui/handle/11185/836>

<http://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/16746>

<http://revistas.usbbog.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/2273>

<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40833>

<http://saber-ciencia-y-libertad.com/ojs/index.php/scyl/article/view/168/133>

<https://www.bbva.com/es/los-distintos-tipos-de-tributos-impuestos-contribuciones-y-tasas/>

http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1010-29142008000100011

<https://www.redalyc.org/pdf/531/53101204.pdf>

<https://www.iucn.org/es/>

<http://wwf.panda.org/es/>

<https://www.unenvironment.org/es>

<http://www2.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/COU/Full/Sp/COU-159522.pdf>

<https://www.eea.europa.eu/es/publications/92-9167-000-6-sum/page001.html>

https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf

<https://www.palmira.gov.co/secretarias/despacho-del-alcalde/direccion-de-gestion-del-medio-ambiente>

<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-publico-sp-18162>

<https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uac>

[t=8&ved=2ahUKEwjUkdCT3KzhAhWGjVkKHW9NDpIQFjACegQIBRAC&url=http%3](t=8&ved=2ahUKEwjUkdCT3KzhAhWGjVkKHW9NDpIQFjACegQIBRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.crq.gov.co%2Fimages%2FSIGAM%2FComparendo-Ambiental.pdf&usg=AOvVaw2SrRM8PiedpUm5MpBT1SvB)

[A%2F%2Fwww.crq.gov.co%2Fimages%2FSIGAM%2FComparendo-](A%2F%2Fwww.crq.gov.co%2Fimages%2FSIGAM%2FComparendo-Ambiental.pdf&usg=AOvVaw2SrRM8PiedpUm5MpBT1SvB)

<Ambiental.pdf&usg=AOvVaw2SrRM8PiedpUm5MpBT1SvB>

<https://www.celsia.com/es/centrales-hidroelectricas>