



# La sobretasa ambiental: análisis de su efectividad como instrumento de política ambiental en el departamento de la Guajira.

2018

José Daniel Martínez Cantillo<sup>1/</sup>  
[jmartinez821@unab.edu.co](mailto:jmartinez821@unab.edu.co)

---

**Resumen:** la sobretasa ambiental es un instrumento de política ambiental con que cuentan las corporaciones autónomas regionales (CARS) y es uno de sus recursos de inversión. Éste trabajo evalúa la sobretasa ambiental como instrumento de política ambiental desde una óptica ambiental y una tributaria, las cuales contienen tres criterios de evaluación que son eficacia, eficiencia y equidad. Las conclusiones que arroja ésta investigación es que la sobretasa es un canon financiero y de inversión que es utilizada para solucionar los problemas ambientales más apremiantes para el departamento de La Guajira, sin embargo no altera el comportamiento de los contribuyentes del deterioro ambiental.

---

**Palabras claves:** sobretasa ambiental, instrumento de política ambiental, deterioro ambiental, recaudo.

**Clasificación JEL:** H21, H23, H30.

---

<sup>1/</sup> Estudiante de economía de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Comentarios al correo [jmartinez821@unab.edu.co](mailto:jmartinez821@unab.edu.co). Agradecimientos a la profesora Yudy Gamboa Vesga por su aporte como tutora académica y las indicaciones pertinentes para la elaboración de este artículo.



# La sobretasa ambiental: análisis de su efectividad como instrumento de política ambiental en el departamento de la Guajira.

2018

José Daniel Martínez Cantillo<sup>2/</sup>  
[jmartinez821@unab.edu.co](mailto:jmartinez821@unab.edu.co)

---

**Abstract:** the environmental surcharge is an instrument of environmental policy that the Regional Autonomous Corporations (CARs) have and is one of their investment resources. This paper evaluates the environmental surcharge as an environmental policy instrument from an environmental and tax perspective, which contains three evaluation criteria that are effectiveness, efficiency and equity. The conclusions of this investigation are that the surtax is a financial and investment canon that is used to solve the most pressing environmental problems for the department of La Guajira, but it does not alter the behavior of taxpayers to environmental deterioration.

---

**Key words:** Environmental surcharge, instrument of environmental policy, environmental deterioration, collect taxes

**JEL classifications:** H21, H23, H30.

---

<sup>2/</sup> Economics student from the Autonomous University of Bucaramanga. Comments to the email [jmartinez821@unab.edu.co](mailto:jmartinez821@unab.edu.co). Acknowledgments to Professor Yudy Gamboa Vesga for her contribution as academic tutor and the pertinent indications for the preparation of this article.

## Introducción

En la búsqueda de la maximización de la utilidad por parte de los agentes económicos y mejora intensiva de la industrialización, el medio ambiente estuvo rezagado debido a que recibió una escasa importancia en el contexto mundial. Durante mucho tiempo, el enfoque predominante de los países fue el de obtener altos márgenes de crecimiento, sin considerar sus impactos sobre el medio ambiente, por lo que hoy en día es muy evidente presenciar ecosistemas en deterioro, aumento de las especies en vía de extinción y extinción de muchas de ellas, además del incremento de la temperatura a nivel mundial. No obstante, desde la primera cumbre de la tierra celebrada en Estocolmo (Suecia) en 1972, el medio ambiente ha ganado relevancia, ya que ha sido integrado por los países en sus tópicos de análisis, investigación e inversión. Tanto así, que se han celebrado varias cumbres con la finalidad de dar a conocer el peso que tiene el medio ambiente y su relación con el desarrollo sostenible, al igual que las consecuencias perjudiciales derivadas de los modelos de producción instaurados en los países.

En Colombia, a partir de la cumbre celebrada en Río de Janeiro en 1992 sobre el medio ambiente y desarrollo sostenible, nace la necesidad de crear el Ministerio de Medio Ambiente (hoy en día llamado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, MADS) y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), como medida para contrarrestar el impacto negativo provocado por las actividades económicas desarrolladas en el país, que afectan al medio ambiente.

En ese sentido, las entidades públicas que basan su accionar en la preservación, conservación y uso eficiente de los recursos naturales, son las encargadas de implementar herramientas o instrumentos para mitigar el deterioro ambiental y brindar condiciones medioambientales óptimas a la sociedad. Una de esas herramientas es la sobretasa ambiental, la cual es uno de los canales de inversión de las CARS y es considerada la principal herramienta de inversión, además que cumple con la particularidad de ser un instrumento que permite, de manera indirecta, modificar el comportamiento de los agentes contaminadores. Por lo tanto, es de suma importancia el desarrollar un trabajo enfocado al análisis de este instrumento para comprender su ejercicio y evaluar su efectividad en el departamento de la Guajira.

La finalidad de este trabajo es evaluar la implementación de la sobretasa ambiental como instrumento de política ambiental, a partir de su caracterización como herramienta, el análisis de la inversión financiada con esta fuente de recursos y la identificación de los problemas que limitan su alcance. Se expondrá las teorías económicas, la cual dará información pertinente para el estudio de la sobretasa, al igual que se manifiesta información correspondiente a las funciones de las CARS y se determinará a qué clase de instrumento está asociada ésta herramienta. El método que se va a utilizar para evaluar la sobretasa ambiental fue desarrollada por Jaramillo & Villa (2003), proponen examinar éste recurso desde una visión ambiental y una visión tributaria; ésta metodología será un conducto para valorar su efectividad como instrumento de política ambiental y como gravamen.

El trabajo consta de 5 apartados, comenzando con el marco normativo, donde se encuentra plasmado todo lo relacionado y estipulado por ley sobre las CARS y la sobretasa ambiental. Se continúa con los aportes teóricos sobre el tema desde la economía y la política ambiental en Colombia. En el tercer apartado, se determina a qué instrumento de política ambiental pertenece la sobretasa ambiental. En el cuarto capítulo, se desarrolla la explicación



de la metodología y los resultados obtenidos, finalizando con el quinto capítulo, donde se manifiestan las conclusiones y recomendaciones.

## Descripción de las CARS y la sobretasa ambiental.

De acuerdo con el artículo 23 de la ley 99 de 1993, las CARS son unos entes corporativos de carácter público, integrados por entidades territoriales, encargados por ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, así como propender por el desarrollo sostenible del país.

Para cumplir con esa misión, debe adelantarse un proceso dinámico de planificación ambiental que permita a la institución y a la región orientar de manera coordinada y concertada el manejo, administración y aprovechamiento de sus recursos naturales renovables, buscando alternativas de desarrollo sostenible acorde con las características de su jurisdicción.

En la ley 99 de 1993, en el artículo 46 se determinó las rentas y patrimonio de las CARS, las cuales serán asignadas a programas y proyectos que se ejecutarán en el área de su jurisdicción. Entre esos ingresos se encuentra la sobretasa ambiental<sup>3</sup>, la cual es un impuesto que está integrado en el Impuesto Predial Unificado (IPU). Este recaudo fue reglamentado a través del decreto 1339 de 1994, en desarrollo de lo previsto en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, para lo cual los concejos municipales y distritales deberán destinar anualmente a las Corporaciones Autónomas Regionales del territorio de su jurisdicción, para la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, un porcentaje ambiental del impuesto predial.

El gravamen en mención se podrá fijar de dos formas, las cuales se detallan a continuación:

- Como sobretasa que no podrá 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 porcentaje del total del recaudo por concepto del impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9% de tal recaudo.

Los funcionarios del área financiera de Corpoguajira aducen que los concejos municipales de la Guajira optan por la sobretasa y escogen el porcentaje mínimo que es el 1.5 por mil.<sup>4</sup>

En ese sentido, la sobretasa ambiental se define como un tributo municipal cobrado a los propietarios de inmuebles urbanos o rurales como un porcentaje del Impuesto Predial Unificado y su recaudo será destinado a las CARS para la protección del medio ambiente. Lo anterior concuerda con la definición de tributo expuesto por Prada Lemus et al. (2005) Como... " *Un tributo califica como ecológico o ambiental cuando, en virtud de su estructura, denota la finalidad de incentivar la protección del medio ambiente*" (p, 202).

---

<sup>3</sup> Los recursos recaudados por este concepto, por ley deben destinarse a proyectos ambientales que tengan congruencia con los planes de desarrollo de los municipios.

<sup>4</sup> Los concejos municipales son los encargados de fijar el porcentaje de la sobretasa sobre el avalúo del catastral, por lo tanto se le dificulta al autor conocer el porcentaje que establece cada alcaldía municipal. De modo que se manifiesta lo dicho bajo el criterio del coordinador del área financiera de la entidad.



Asimismo, de acuerdo con el artículo 11 de la ley 44 de 1990, los tesoreros municipales son los encargados de cobrar y recaudar el impuesto, y destinar el porcentaje perteneciente a las corporaciones regionales, simultáneamente con el Impuesto Predial Unificado, en forma conjunta e inseparable, dentro de los plazos señalados por los municipios para el pago de dicho impuesto. Además, según el artículo 65 de la ley 99 de 1993, dentro de las funciones de los municipios, los distritos y de la Capital del país, está colaborar, coordinar, dirigir y ejecutar planes, programas y proyectos con la corporación regional ambiental, cuyo enfoque gire en torno a la conservación, preservación, al control, vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

De modo que en el tópico relacionado con lo ambiental debe existir una armonía en esta relación bilateral (Alcaldías municipales, Distritos-CAR) para anticipar y mitigar todas las acciones que puedan causar un deterioro ambiental, al igual que hacer uso óptimo de los ingresos que han sido recaudados.

### **Política ambiental en Colombia y aportes desde la economía.**

Jaramillo & Posada (2003) exponen que: *... "el diseño de la política ambiental es definido como un conjunto de objetivos que se valen del uso de instrumentos específicos en pro de alcanzar un nivel apropiado de calidad ambiental y hacerlo sostenible"* (p. 113). Por lo tanto, la política ambiental de Colombia, cuyos lineamientos se definen en la ley 99 de 1993, parte del proceso de desarrollo económico y social del país, el cual está orientado según los principios contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992<sup>5</sup> sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Igualmente la Ley 99 de 1993, ratifica la importancia de la biodiversidad del país como patrimonio nacional e interés de la humanidad, la cual debe ser aprovechada y protegida de forma sostenible, de manera que el Estado fomente la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, conservación y restauración del medio ambiente<sup>6</sup>.

Lo anterior, da cabida a entender el medio ambiente como un bien público donde todas las personas tenemos acceso a él sin restricción alguna. Nicholson (2005) define un bien público como aquel bien que una vez producido, no es posible excluir a nadie de su disfrute y el consumo del bien no es rival; es decir, el costo marginal de un consumidor adicional es nulo. Por lo tanto, existe un mercado donde hay una interacción entre agentes económicos que desarrollan sus actividades<sup>7</sup> u acciones con el fin de maximizar su utilidad. Sin embargo, el aumento de la producción y el uso excesivo de los recursos naturales genera fallas económicas, conocidas como externalidades. En este caso las externalidades serán negativas porque el exacerbar la producción provoca deterioro ambiental, mala calidad del aire o detrimento de espacios públicos, los cuales generan costos económicos a las comunidades que se encuentren alrededor de la actividad de producción.

El Estado, como ente regulador, busca mitigar los efectos negativos sobre el medio ambiente mediante la imposición de gravámenes<sup>8</sup> a las personas o empresas generadores de contaminantes para atenuar los efectos negativos, e igualmente, formular proyectos de alto

---

<sup>5</sup> La cumbre de medio ambiente celebrada en Río de Janeiro tuvo la finalidad de establecer una asociación mundial para la concertación de acuerdos mundiales multilaterales, haciendo énfasis en el respeto de los intereses de todos y la protección integral del sistema ambiental y desarrollo sostenible mundial.

<sup>6</sup> Artículo 1 de la ley 99 de 1993

<sup>7</sup> Entenderse actividades, como la oferta y demanda de bienes y servicios.

<sup>8</sup> Entenderse impuesto como los instrumentos económicos que implementa el Estado para la disminución del deterioro ambiental.

impacto para propiciar espacios públicos aptos, instruir a la comunidad por medio de educación ambiental y conservar y preservar los ecosistemas.

Adam Smith en su obra *“Investigaciones de la naturaleza y las causas de las riquezas de las naciones”*, propone la existencia de un regulador de los mercados denominado la “mano invisible”. De acuerdo con este argumento, las actividades económicas desarrolladas en los mercados que funcionan correctamente tienen una “mano invisible”, que ayuda a que haya una eficiente asignación de los recursos<sup>9</sup>. En ese sentido, los mercados llegan a un punto donde la distribución de los recursos se realiza de manera eficiente. No obstante, este enfoque no tiene en cuenta la existencia de externalidades negativas y la necesidad de adoptar medidas pertinentes para contrarrestar dichas externalidades o efectos negativos, debido a que esta teoría supone mercados eficientes.

En ese hilo histórico, Wilfredo Pareto (1848-1923)<sup>10</sup> a partir de lo propuesto por Adam Smith, propone la teoría de la asignación óptima o eficiente de Pareto, la cual expone que una asignación de recursos es eficiente, siempre y cuando mejorar la situación de un individuo no empeore las condiciones de los demás. Por lo tanto, ante problemas derivados de las actividades realizadas por los agentes económicos y que afecten indirectamente la situación de la comunidad, se requiere de una fuerte intervención pública que tenga como objetivo implementar estrategias que corrijan esos fallos del mercado.

Sin embargo, Ibáñez (2006) expone que las externalidades que afectan al medio ambiente, como la degradación ambiental surgen de las fallas de mercado y de la contaminación del medio ambiente, porque los agentes contaminadores no tienen incentivos de internalizar los costos ambientales. Por eso la teoría económica propone que estos efectos nocivos sobre el ambiente se deben internalizar. Dicho en otras palabras, las empresas o personas contaminantes deben ser sensibilizadas con los efectos agravantes que causan al medio ambiente para que así puedan moderar y mejorar sus modelos de producción, con el fin de alcanzar el óptimo de contaminación. En ese sentido, Pigou (1920) propone el principio de “quien contamina paga”, éste se basa en la aplicación de un impuesto a la persona, población o empresa que genera la externalidad, a partir de la medición de los efectos nocivos producidos o realizados y, que, en consecuencia, se espera que cada agente económico internalice dicha contaminación y sus costos.

Por otro lado, Coase (1960) plantea establecer derechos de contaminación a los contaminadores, con el fin de establecer un óptimo de contaminación, manado de la negociación entre contaminador y contaminado, sin necesidad de intervención o regulación por parte de una entidad del Estado o encargada de tal labor.

Es importante aclarar en este punto que la meta de estos impuestos no es reducir las externalidades a cero, porque eso implica dejar de producir todos los bienes y servicios y no existiría por tanto, un mercado. Rudas (1995) aduce que no puede existir actividad económica sin efectos indeseables sobre el medio ambiente, por lo que el deterioro ambiental está ligado a las actividades económicas, no obstante se puede reducir estos efectos.

Dado que para un estudio desde el punto de vista de la microeconomía se carece de información que permita medir los efectos nocivos producidos por cada individuo o empresa. Se determina analizar la sobretasa desde la evaluación de su efectividad como instrumento de

---

<sup>9</sup><sup>10</sup> Definiciones obtenidas del libro *“Teoría microeconómica: principios básicos y ampliaciones”*. (Nicholson, 2005, p. 357)



política ambiental, bajo el modelo llamado “eficiencia sin optimalidad”. Sánchez (1996) expone éste método a partir de la premisa que hay una dificultad de encontrar un óptimo de contaminación, porque existe incertidumbre o una gran dificultad de identificar los costos marginales de la sociedad y los beneficios marginales de las empresas. De modo que se va a emplear una óptica ambiental y tributaria que permita medir la sobretasa ambiental desde su eficacia, eficiencia y equidad.

### **La sobretasa ambiental como instrumento de política ambiental.**

Rudas (1995) menciona que:

”Cuando los mercados no reflejan los daños de la actividad económica sobre el ambiente, expresándolos como costos, estos daños no inciden en las decisiones de los productores y de los consumidores. Se genera así una tendencia a la sobreutilización de bienes y servicios ambientales, conduciendo a procesos acelerados de deterioros”. (p.210)

De lo anterior se desprende que, cuando el mercado no da garantías de medidas para la reducción del deterioro ambiental, es indispensable la intervención de un ente de control que actúe como regulador ambiental por medio de instrumentos que permitan la mitigación de daños irreversibles al medio ambiente.

Dicho lo anterior, se pueden definir los instrumentos de política ambiental como medidas para contrarrestar los resultados adversos producidos por las actividades desarrolladas en los mercados, ya que su actuar parte de una captación de ingresos vía recaudación de cierta actividad. De manera que las entidades territoriales deben priorizar las áreas que requieren de intervención inmediata por su alto nivel de deterioro o degradación, para posteriormente formular y ejecutar proyectos con la finalidad de reducir el deterioro ambiental y, al mismo tiempo, sensibilizar a la población para incentivar la protección y conservación del medio ambiente.

En este contexto, en el cuadro 1, se exponen los instrumentos de política ambiental que existen, en Colombia. Así, la sobretasa ambiental no puede ser considerada un instrumento de comando y control, ya que ésta no está dirigida a limitar las emisiones y es cobrado indiscriminadamente a la sociedad dependiendo de la ubicación de su predio. De la misma manera, no puede considerarse un instrumento económico, ya que a pesar que incide en los precios de los bienes y servicios por medio de una actuación vía precios y afecta el patrimonio de las familias y empresas, ésta no brinda exenciones a las personas ni empresas, ya que es un impuesto normativo que grava un objeto y es cobrado en la misma cuantía, debido a que no establece diferencias entre los contribuyentes.

Así mismo, los instrumentos voluntarios e institucionales se caracterizan por modificar patrones de comportamiento ya sea de una empresa o de las personas. Sin embargo, de acuerdo con la cuadro 1, los instrumentos nombrados no cumplen con las características del instrumento que se pretende utilizar para este estudio, porque a pesar de actuar por medio de convenios, certificaciones, campañas de educación ambiental e información disponible no garantiza que los agentes económicos internalicen el detrimento al medio ambiente y adopten nuevos métodos de producción. Del mismo modo el no intervenir por medio de un gravamen, no da garantías de que los agentes económicos regulen o reduzcan su participación en el deterioro del medio ambiente.

Por otro lado, Lemos & Villa (2003) sitúan a la sobretasa ambiental como un instrumento financiero y de inversión, puesto que lo definen como un instrumento enfocado a captar recursos monetarios de todos los sectores de la sociedad, con la finalidad de asignar los recursos a proyectos de inversión en busca de la recuperación ambiental. Su actuar va dirigido a la disminución de niveles de contaminación, recuperación de zonas contaminadas y a la preservación de ecosistemas. Se puede deducir entonces que la sobretasa ambiental tiene cohesión con este tipo de instrumento y será abordado de esta manera.

No obstante, puede ocurrir que la sobretasa ambiental al ser un instrumento de financiación y de inversión por una entidad ambiental, esté sujeta a inconvenientes como un deficiente manejo de los recursos, costos de transacción que dificultan la focalización de recursos a los proyectos de impacto significativo, poca recaudación por desactualización del avalúo catastral y dependencia de ingresos por parte del gobierno central, considerado como “Pereza fiscal” (Tobón et al, 2013) (Iregui et al, 2004) (Sánchez et al 2013) (Bonet et al, 2013).

**Cuadro 1. Clasificación de los instrumentos de política ambiental**

Tipo de Instrumento	Descripción	Ejemplos
Regulación directa: Sistemas de Comando y Control	Basados en la promulgación de normas, estándares o límites de emisión de estricto cumplimiento, se fundamentan en coerción-sanción	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Normas de vertimiento, estándares o niveles máximos de contaminación permitida.</li> <li>- Restricciones sobre el uso de la tierra.</li> <li>- Licencias para actividades económicas contaminantes</li> <li>- Permisos concesiones</li> <li>- Restricciones sobre manejo de residuos sólidos peligrosos</li> <li>- Regulación sobre obras de infraestructura.</li> </ul>
Voluntarios	Acciones autónomas para mejorar el desempeño interno de la empresa y hacia actores externos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convenios voluntarios de producción limpia</li> <li>- Certificaciones ecológicas</li> <li>- Publicación de listas de desempeño</li> <li>- Normas ISO 14.000</li> <li>- Responsabilidad social empresarial.</li> </ul>
Planificación	Hacen parte del proceso continuo de toma de decisiones, definición de estrategias de ordenamiento y planificación territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planes de Desarrollo</li> <li>- POMCAS</li> <li>- POT</li> <li>- Planes de Vida</li> <li>- Estrategia Conservación Regionales</li> </ul>
Institucionales	Buscan fortalecer la institucionalidad, mediante procesos de mejoramiento de capacidades y toma de conciencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación ambiental</li> <li>- Investigación y transferencia de tecnología</li> <li>- Sistemas de Información</li> <li>- Mecanismo de participación</li> </ul>
Instrumentos económicos	Dirigidos a incidir en los precios / mercados de los bienes y servicios, para influir en las tomas de decisiones de los agentes económicos, al modificar los costos y beneficios imputables a cursos de acción alternativos que enfrentan los agentes,	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actuación vía precios</li> <li>- Creación de mercados</li> <li>- Tributarios</li> </ul>

**Fuente:** tomado de León & Castiblanco, 2012. Instrumentos económicos y pagos por servicios ambientales. (p.19)

## Metodología

De acuerdo con lo planteado anteriormente, este trabajo utiliza la metodología propuesta por Lemos & Villa (2003), quienes plantean el estudio de la sobretasa ambiental de acuerdo a

tres criterios de evaluación que son eficacia, eficiencia y equidad. Entonces, estos tres elementos serán las pautas para abordar la sobretasa desde dos perspectivas, ambiental y tributaria, y así evaluar su impacto e influencia como instrumento de política ambiental en el departamento de La Guajira.

El análisis se desarrolla en el periodo de 2011 al 2015, por lo que la información utilizada es la contenida en el Plan de Acción de Corpoguajira, Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR)<sup>11</sup> y la ejecución de los recursos de la sobretasa ambiental de Corpoguajira. Además, los documentos de las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República a las prácticas de la Corporación permiten conocer las posibles deficiencias en los proyectos ejecutados por Corpoguajira y si procedieron a efectuar acciones correctivas. Asimismo, se obtiene información sobre las transferencias de los fondos de las alcaldías municipales por concepto de sobretasa ambiental hacia Corpoguajira y los datos por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) sobre la cantidad de predios por cada baillía de la Guajira y el avalúo por municipio<sup>12</sup>.

Por lo tanto, a continuación se aborda la relación de la óptica ambiental y tributaria con los tres criterios de evaluación.

### **Óptica Ambiental.**

El análisis de la sobretasa ambiental desde la óptica ambiental tiene en cuenta los programas y proyectos financiados con recursos de la sobretasa los resultados obtenidos en cada uno de ellos. Por lo tanto, lo esperado es que exista un impacto de estos proyectos en el medio ambiente. Adicionalmente, se evalúa si la inversión ha sido dirigida hacia los proyectos que se consideran prioritarios.

De modo que se continúa con exponer la índole de cada criterio de evaluación y que aborda cada uno:

**La eficacia ambiental** hace referencia a la congruencia de todas las acciones desarrolladas para alcanzar el logro del objetivo propuesto, que para este caso, es la consecución de la reducción de la contaminación o el mejoramiento de las condiciones medioambientales. Con relación al trabajo, se examina los proyectos<sup>13</sup> realizados con fondos procedentes de la sobretasa ambiental, con el fin de establecer si producen impactos significativamente favorables en el medio ambiente del departamento de La Guajira. Igualmente, se examina si se atiende o se interviene de manera apremiante a las necesidades o problemas de las comunidades del departamento.

**La eficiencia ambiental** tiene como objetivo lograr la meta ambiental al menor costo posible. No obstante, resulta muy difícil determinar un punto óptimo ambiental, ya que se desconoce el costo marginal y el beneficio marginal privado como lo propone la teoría económica. En este caso, Lemos & Villa (2003) analizan los beneficios que se obtienen desde la ejecución de los recursos procedentes de la sobretasa, a partir de la reducción de la

---

<sup>11</sup> En este documento se encuentra un inciso que expone un diagnóstico ambiental donde se dan a conocer los problemas ambientales más apremiantes y de intervención pronta. Ese diagnóstico se realizó a partir de los Planes de Ordenamiento y de Desarrollo de los municipios y del Departamento de la guajira.

<sup>12</sup> Esto con el fin de realizar estimaciones sobre el recaudo potencial de las alcaldías municipales y el monto por concepto de sobretasa ambiental que deben transferir hacia Corpoguajira.

<sup>13</sup> La información de los proyectos se encuentra en el Plan de Acción, Plan de Gestión Ambiental Regional e informes de gestión a corte de fin de año.

contaminación y de los resultados de los proyectos, comparando con los costos involucrados en el proceso y el manejo de administración y recaudo<sup>14</sup>.

**La equidad ambiental**, según Lemos & Villa (2003), tiene que ver con la manera cómo se asignan los beneficios y costos. Se parte de la teoría de “quien contamina paga”, para analizar la relación entre los agentes involucrados y el beneficio que recibe la población de los proyectos financiados con dineros de la sobretasa ambiental.

### **Óptica Tributaria.**

En este inciso, se pretende examinar la sobretasa ambiental como instrumento de política ambiental, pero desde el punto de vista tributario, con el fin de determinar si cumple o no con los requisitos de un gravamen acorde al sistema tributario<sup>15</sup>. Estos requisitos se traducen en principios impositivos, por lo que se espera que la sobretasa ambiental cumpla con, como lo indica Musgrave (Citado por Lemos & Villa, 2003), una adecuada recaudación, equitativa distribución de la carga impositiva en las personas naturales o empresas, mínima interferencia en las decisiones económicas, logros de los objetivos de la política fiscal; claridad del aparato fiscal para el contribuyente y bajos costos de administración.

Lemos & Villa (2003) evalúan la visión tributaria, a partir de la idea expuesta por Adam Smith en su obra “*Investigaciones de la naturaleza y las causas de las riquezas de las naciones*”, definiendo la eficacia, eficiencia y equidad tributaria de la siguiente manera:

**La eficacia tributaria** se sustenta en el principio de costo mínimo de recaudación y pago. El enfoque se basa en evaluar la estructura de recaudación de la sobretasa, analizando el cobro y la administración por parte de las entidades públicas involucradas, en este caso Corpogujaira y las alcaldías municipales. Asimismo, se expondrán las posibles fallas que se puedan presentar y que reducen la percepción de ingresos por concepto de sobretasa. Este análisis se basa en los datos de recaudación y transferencia.

**La eficiencia tributaria**, es medida por, Lemos & Villa (2003) a partir del principio de neutralidad. Este principio fue postulado por Adam Smith y hace referencia a la sobretasa ambiental como impuesto que no debe distorsionar el comportamiento de los agentes económicos, ni desincentivar el flujo natural del mercado. Por lo que se espera determinar si la sobretasa cumple con la clasificación de un impuesto neutral o no.

En cuanto a **la equidad tributaria**, Lemos & Villa (2003) proponen analizar esta variable mediante el enfoque del principio de capacidad de pago y de equidad, ya que éste permitirá valorar el recaudo del tributo en relación con los ingresos de los contribuyentes, por lo que se debe establecer una relación entre equidad horizontal<sup>16</sup> y equidad vertical<sup>17</sup>. El avalúo catastral es la clave para exponer las ideas que se obtengan como resultado del análisis de la sobretasa.

---

<sup>14</sup> Lemos & Villa (2003) abordan los costos, administración y recaudo de igual manera en la eficiencia ambiental y tributaria. Empero, en la eficiencia tributaria se hace mayor énfasis en el análisis en cuanto a la recaudación y el cobro que recae sobre los agentes económicos.

<sup>15</sup> En el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia, se encuentra establecido que el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

<sup>16</sup> La equidad horizontal se refiere a que entre los contribuyentes existe una equidad de ingresos, lo cual se traduce en que cada contribuyente debe sufragar tributos iguales.

<sup>17</sup> La equidad vertical significa que existen individuos que perciben mayores ingresos que otros, por lo tanto se instaure un gravamen de acuerdo al nivel de ingreso.

## Resultados:

De acuerdo a los datos suministrados y el método que se implementó para el análisis de la sobretasa ambiental en el caso del departamento de La Guajira, se infiere, conforme a los criterios de evaluación para el instrumento ambiental, que:

Con relación al diagnóstico ambiental realizado para el departamento de la Guajira por medio de los Planes de Ordenamiento, Planes de Desarrollo de los Municipios y el Departamental, las entidades territoriales y organizaciones<sup>18</sup> involucradas en el ámbito ambiental, y se encuentra plasmado en el PGAR, Corpoguajira se basa en lo anterior para formular los programas y proyectos que serán incluidos en su Plan de acción para atender los problemas priorizados. Consiguiente, gran parte de los recursos recaudados por concepto de sobretasa ambiental son destinados a mitigar los problemas medioambientales priorizados en el departamento, los cuales se relacionan con calidad del aire, calidad del recurso hídrico, saneamiento y alcantarillado, gestión ambiental urbana y sectorial, deforestación y diversidad biológica. Por lo tanto, de acuerdo al cuadro 2, se deduce que los problemas priorizados han estado incluidos en los planes de acción institucional y son abordados de forma **eficaz**, pese a que Coporguajira transfiere una parte importante de estos recursos a fortalecimiento institucional<sup>19</sup>.

**Cuadro 2. Estructura del plan ambiental e inversión de Corpoguajira<sup>20</sup>.**

Programas	Número de proyectos	Número de actividades que contiene cada proyecto
Ordenamiento territorial	3	25
Manejo integral del recurso hídrico	2	16
Protección y conservación de ecosistemas estratégicos	3	30
Gestión ambiental	2	17
Educación ambiental	2	14
Calidad ambiental	2	20

**Fuente:** Plan de Acción, Plan de Gestión Ambiental Regional. Realizado por autor.

Es importante resaltar, de acuerdo con el anexo 1, que para los años comprendidos en este estudio se presenta mayor transferencia de recursos para proyectos de inversión que para funcionamiento, exceptuando el año 2014, en el cual un 63,59 % de los ingresos provenientes de la sobretasa ambiental fue destinado a gastos de funcionamiento. Sin embargo, el

<sup>18</sup> Corpoguajira, la Gobernación departamental, los municipios pertenecientes a La Guajira, INVIAS, DIAN, DIMAR, ICA, SENA, Unidad administrativa especializada de Parques Nacionales, defensoría del Pueblo, Empresas de la minería, Empresas operadoras de sistemas de acueducto, alcantarillado y disposición de residuos sólidos, Las Universidades, ONG'S y líderes comunitarios.

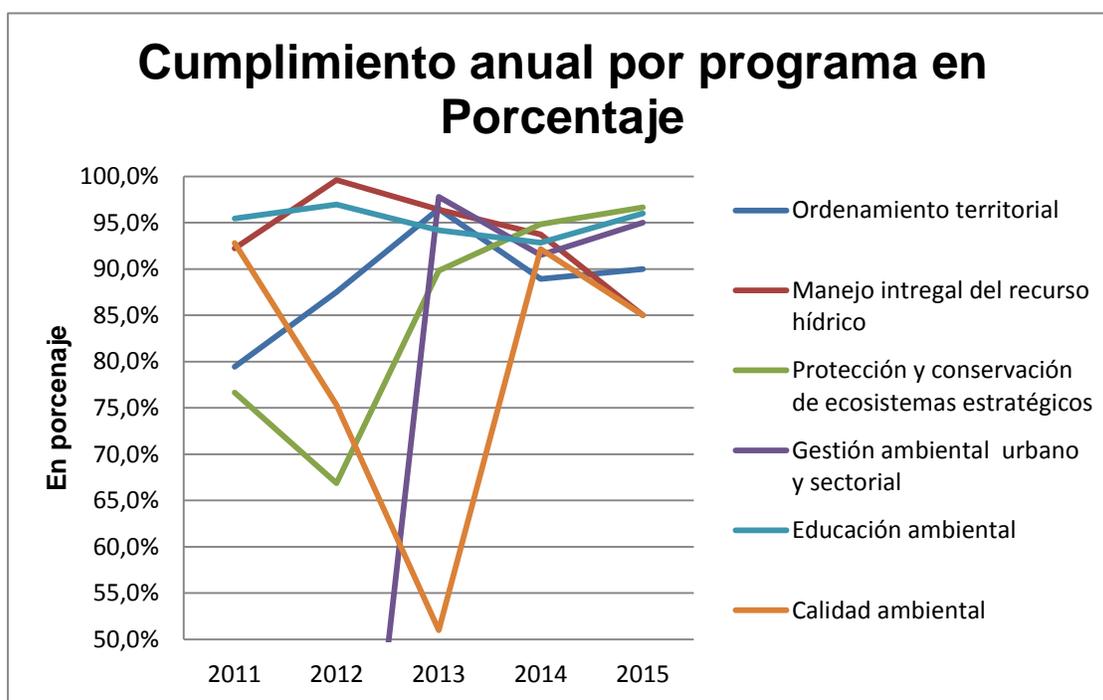
<sup>19</sup> Esta afirmación se constata al analizar el anexo1, donde se encuentra lo invertido por concepto de sobretasa ambiental a cada programa y proyecto incluido en el plan de acción.

<sup>20</sup> El Plan de Ambiental de Corpoguajira plantea 7 programas que se desglosan en 18 proyectos. Estos enfocan sus directrices para actuar hacia un tema o problema ambiental que fue diagnosticado en el PGAR. Se debe hacer la notación que a partir del 2013 el plan ambiental no cuenta con el séptimo programa y sus proyectos, por lo que no se incluye en el cuadro.

porcentaje destinado a inversión sigue siendo relativamente bajo, de modo que puede restar eficacia a este instrumento de política ambiental.

Asimismo, de acuerdo con las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República, tanto a Corpoguajira como al estado de los recursos naturales en el departamento ( véase informes de auditoría a Corpoguajira, años 2011, 2013, 2015 e informes sobre el estado de los recursos naturales y ambiental, años 2012 y 2014), se identificaron falencias en la ejecución de proyectos diseñados para enfrentar los problemas priorizados relacionados con la calidad del recurso hídrico y, disposición inicial y final de los residuos sólidos, al igual que incumplimiento de actividades iniciales, postergación de las metas, deficiencias en la asignación de contratos, dilación de otorgamientos y permisos y bajo control y seguimiento a los proyectos en ejecución<sup>21</sup>, que en consecuencia dificulta obtener los resultados esperados que coadyuven en la disminución de los problemas ambientales que afectan al departamento.

**Gráfico 1. Cumplimiento de metas en los programas de inversión de la sobretasa<sup>22</sup>**



**Fuente:** Planes de acción 2011, 2012-2015. Elaborado por el autor.

Con respecto a la **eficiencia ambiental**, se dificulta establecer la eficiencia de la sobretasa ambiental debido a que no se cuenta con los datos para determinar hasta qué punto su inversión incide en la consecución de las metas de dichos programas y proyectos. Lo anterior, dado que los programas y proyectos también recibe recursos de otros instrumentos económicos y de control<sup>23</sup>. Al realizar un análisis más detallado y evaluar el nivel de

<sup>21</sup> De acuerdo con los hallazgos realizados por la contraloría, Corpoguajira como autoridad ambiental del departamento de La Guajira no ejerce la vigilancia, control y seguimiento a los proyectos impulsados por los entes territoriales, por lo que en consecuencia se presenta deficiencias en las metas de los proyectos.

<sup>22</sup> Esta gráfica es un resumen del anexo N°2, pues solo se exponen las metas anuales de los programas del Plan de Acción.

<sup>23</sup> Corpoguajira cuenta con otras fuentes para financiar los programas y proyectos del Plan de acción, las cuales se encuentran estipuladas en el título VII de la ley 99 de 1993, que hace referencia a las rentas de las CARS.

cumplimiento de los programas y proyectos, como lo muestra el anexo N°2, se evidencia que hay algunos cuyo nivel de cumplimiento está por debajo del 80 % y según el criterio de calificación de la Contraloría<sup>24</sup>, su nivel cumplimiento sería desfavorable. El caso más destacado se observa en el programa de calidad ambiental para el año 2013, el cual arroja un grado de cumplimiento del 51 %, explicado porque los proyectos que están contenidos en ese programa tuvieron cumplimientos por debajo del 60 %.

No obstante, en el análisis del gráfico 1 se puede evidenciar que la mayoría de los programas se encuentran por encima del 80 % en su nivel de cumplimiento, de lo cual se deduce que su desempeño ha sido favorable, de acuerdo al método de calificación de la Contraloría. Sin embargo, es preocupante el descenso que tuvo el programa de calidad ambiental, debido a que presenta en el año 2012 y 2013 caídas en su cumplimiento, al igual que el programa protección y conservación de ecosistemas estratégicos, la cual tuvo presenta porcentajes por debajo del 80 % en los años 2011 y 2012.

En cuanto a la **equidad ambiental**, la sobretasa se cobra de manera equitativa a las personas y empresas que aportan en el deterioro ambiental, por lo tanto se considera que es equitativo. Sin embargo, su equidad se ve empañada al no determinar categorías de pago que sean directamente proporcionales a la contribución por contaminación de las actividades desarrolladas por cada agente económico. También, cabe resaltar que los programas y proyectos son ejecutados en todo el departamento, por lo que los municipios y su población se benefician de sus resultados.

No obstante, las familias y las empresas pueden verse afectadas debido a que los proyectos que se realizan en su jurisdicción son financiados con los recursos de la sobretasa ambiental, la cual es un impuesto que recae sobre el nivel de ingreso de los agentes económicos y está atado al cobro por Impuesto Predial. Por lo tanto, cuando las alcaldías no realizan la transferencia por concepto de sobretasa ambiental hacia la Corporación, las obras con impacto ambiental pueden quedar paralizadas provocando desigualdad o inequidad ambiental entre los municipios.

Se puede inferir que existe una incongruencia con la sobretasa ambiental, debido a que presenta deficiencias como instrumento de política ambiental desde la óptica ambiental, producto de la aplicación que le da Corpoguajira para subsanar las obligaciones que surgen por funcionamiento o fortalecimiento institucional, en buena medida la sobretasa permite la consecución, por medio del pago de salarios de funcionarios, la mayoría de las metas anuales de los programas y proyectos ambientales contempladas en el plan de acción de Corpoguajira. Además, dado el caso que no obtuviera ese recurso, se dependería de las transferencias del Estado y, en consecuencia, las inversiones de la corporación estarían atadas a los ingresos de la nación, que pueden ser variables y afectarían la continuidad de los proyectos.

Por otro lado, desde la óptica tributaria se puede manifestar que:

Según lo planteado, la eficacia de la sobretasa ambiental como impuesto se ve empañada, debido a que la gestión de Corpoguajira no es la adecuada con los convenios

---

<sup>24</sup> La Contraloría tiene establecido un criterio de evaluación para los resultados de los proyectos, el cual consiste en una respuesta discreta, favorable o desfavorable. Por lo tanto, cuando el resultado es mayor a 80 puntos se puede decir que la ejecución del proyecto y el impacto que tuvo fue favorable, y cuando es menor o igual 80 puntos obtiene una calificación desfavorable.

interadministrativos con las alcaldías municipales<sup>25</sup>, ya que no siempre se celebran los convenios, lo que puede afectar la transferencia de los recursos de los municipios a la corporación. Como se puede evidenciar en el cuadro 3, en la columna de las transferencias, los montos totales transferidos por todas las alcaldías municipales a la corporación no son los esperados, debido a la gran diferencia entre el recaudo potencial estimado por el IGAC y lo efectivamente transferido a Corpoguajira. Lo anterior, se respalda con las auditorías realizadas por la Contraloría al precisar que Corpoguajira ejerce un perezoso cobro coactivo, ya que al no ser consistente con los convenios con las alcaldías, no ejecuta un seguimiento y control al recaudo que realizan las mismas. De modo que se puede presentar que algunas alcaldías no realicen las debidas transferencias<sup>26</sup> (ver anexo 3). Todo lo anterior afecta a la inversión ambiental, porque en términos porcentuales lo destinado a inversión ambiental no es lo deseado.

**Cuadro 3. Recaudo vs inversión ambiental en La Guajira<sup>2728</sup>**

Años	Recaudo potencial	Transferencia total a Corpoguajira	Inversión ambiental de la sobretasa	Inversión en porcentaje	Diferencia entre recaudo/ transferencia
2011	4.752.252.159	1.544.769.258	904.262.544	58,54%	3.207.482.901
2012	4.882.324.500	1.990.104.886	1.327.196.762	66,69%	2.892.219.614
2013	6.276.478.495	1.924.374.555	1.552.802.537	80,69%	4.352.103.940
2014	7.972.920.443	2.939.092.591	1.069.977.265	36,41%	5.033.827.852
2015	7.905.555.348	2.507.089.065	1.555.006.787	62,06%	5.398.466.283
Total	31.789.530.945	10.905.430.355	6.409.245.895	60,87%	20.884.100.590
Crec. Prom.	12%	16%	13%		66%

**Fuente:** IGAC, Área financiera de Corpoguajira. Elaborado por el autor.

En el caso de la eficiencia tributaria, la sobretasa ambiental, con relación al criterio de evaluación planteado, cumple como un impuesto neutral, porque su recaudo proviene de una tasa sobre el avalúo de los bienes de las familias y las empresas, y este recaudo es usado para solucionar los problemas ambientales que manan de las actividades de los agentes económicos, por lo que no distorsiona el comportamiento de los agentes contaminadores ni afecta el flujo natural del mercado. No obstante, lo que se esperaría de la sobretasa ambiental es que sí afecte el comportamiento de los individuos para así disminuir los problemas ambientales.

Por último, en relación con la equidad tributaria, la sobretasa ambiental parte de que todas las personas, poblaciones, comunidades y empresas contaminan el medio ambiente, por

<sup>25</sup> Una de las actividades que se encuentra en el Plan de Acción de Corpoguajira consiste en la realización de convenios entre las alcaldías municipales y esta entidad para ejercer el cobro por concepto de sobretasa.

<sup>26</sup> Es importante aclarar que en el artículo 44 de la ley 99 de 1993, las alcaldías municipales pueden conservar lo recaudado por sobretasa ambiental, siempre y cuando esta no exceda el 25,9 % de lo recaudado por Impuesto predial.

<sup>27</sup> Los documentos suministrados por el IGAC sobre el avalúo total de los predios a nivel departamental, fueron las bases para calcular el recaudo potencial por sobretasa ambiental. Se realizó una proyección del recaudo potencial con el 100 %, debido a la dificultad de obtener la información pertinente al recaudo que cada tesorería municipal captó por concepto de sobretasa ambiental.

<sup>28</sup> En la columna de las transferencias, es importante aclarar que los datos hacen referencia a las transferencias que realizaron las 15 alcaldías municipales a Corpoguajira.

lo que su cobro es indiscriminado y está incluido en el impuesto predial. Por lo tanto, el método de evaluación planteado permite deducir que se presenta una inequidad vertical, debido a que no se encuentran establecidos los costos de contaminación que estén ligados a la participación que cada individuo hace al deterioro ambiental; dicho en otras palabras, los agentes económicos contribuyen a la contaminación del medio ambiente, pero el desembolso que realizan no varía con respecto a su aporte al detrimento del medio ambiente. Por otro lado, podría decirse que sí existe una equidad horizontal porque cada persona paga con respecto a la ubicación de la propiedad, pero se presentan algunas incoherencias, tal como lo expone Lemos & Villa (2003) al afirmar que el poder adquisitivo no se puede reflejar en el inmueble de las personas.

## Conclusiones

De lo abordado en este trabajo, se puede concluir que el tema de la sobretasa ambiental ha sido poco abordado en la literatura económica, lo cual dificulta encontrar información relevante que esté relacionada y soporte lo expuesto. Adicionalmente, por tratarse de un trabajo a nivel departamental, se presenta dificultad de encontrar e integrar datos de cada una de las alcaldías municipales, como lo referente al recaudo de la sobretasa ambiental, cuyos datos no están disponibles en las páginas de las alcaldías municipales. Sin embargo, existe diversidad de trabajos relacionados con el tema como aquellos que abordan los instrumentos de política ambiental, lo cuales respaldan hasta cierto punto lo planteado en este trabajo.

Desde la teoría microeconómica se encuentran aportes para la creación de instrumentos de política ambiental e igualmente hay diferentes enfoques para la imposición de tributos tales como el principio de quien contamina paga, expuesto por Pigou, y el planteamiento propuesto por Coase que consiste en concertar derechos de contaminación. El problema es que el diseño de la sobretasa ambiental difiere con los planteamientos de la microeconomía, en la medida que esta no altera el comportamiento de los agentes económicos ni lleva a internalizar las externalidades negativas, que en efecto aumentan los niveles de contaminación que éstos aportan.

Por lo tanto, los estudios de instrumentos de política ambiental como el de Lemos & Villa (2003), permiten determinar y analizar la sobretasa ambiental como un instrumento financiero y de inversión de las CARS, las cuales se caracterizan por no cambiar los hábitos o comportamientos de las familias, comunidades y empresas y utilizar los recursos recaudados para ser destinados a contrarrestar los problemas ambientales más apremiantes. Sin embargo, los resultados muestran que la función de la sobretasa ambiental es subestimada al usar sus recursos para el funcionamiento institucional, lo cual disminuye su desempeño como instrumento de política ambiental. Asimismo, la recaudación de este recurso de las CARS se ve afectada por varias razones tanto ajenas como internas que imposibilitan contar con mayores ingresos.

Con relación a los resultados, el análisis desde la óptica ambiental nos permite concluir que en el departamento de La Guajira se abordan los problemas medioambientales priorizados y Corpoguajira, como máxima autoridad ambiental del departamento, ejecuta programas y proyectos para mitigar los inconvenientes ambientales más apremiantes con recursos de la sobretasa ambiental. Sin embargo se presentan irregularidades en el ejercicio de Corpoguajira como autoridad ambiental, debido a que no realiza seguimiento, control y verificación a ciertos proyectos. En cuanto al nivel de cumplimiento de los programas y proyectos, se evidencia una

calificación en general favorable aun cuando hay proyectos que en algunos años no cumplen con un nivel de cumplimiento de metas mayor o igual al 80 %.

En cuanto a la equidad ambiental, la sobretasa ambiental puede considerarse un instrumento parcialmente equitativo porque se cobra de manera indiscriminada a la población, pero no establece tarifas diferenciadas para diferentes grados de contaminación que estén relacionada con la contribución que cada agente económico hace al deterioro ambiental, reflejando un tipo de inequidad.

Desde el punto de vista de la óptica tributaria, el cobro de los recursos por concepto de sobretasa ambiental que ejerce Coporguajira es ineficaz, ya que el cobro coactivo que realiza hacia las alcaldías municipales negligente, al igual que no gestiona adecuadamente continuos convenios con las mismas para mejorar la recaudación de la sobretasa ambiental. Además, el porcentaje de la sobretasa destinado a inversión ambiental es muy bajo, que en promedio, para los años de estudio, es del 60,87 %. Por otro lado, la sobretasa ambiental como impuesto neutral es eficiente ya que no cambia el comportamiento de los agentes económicos ni distorsiona el flujo del mercado, pero lo que se esperaría es que cambie la conducta de las personas y empresas frente a la participación en la contaminación del medio ambiente.

Por último, la sobretasa es inequitativa verticalmente porque no están establecidos los costos de contaminación que directamente estén relacionados con la participación individual de cada agente económico en el deterioro del medio ambiente. Sin embargo es equitativo horizontalmente, porque las personas y las empresas pagan de acuerdo a la ubicación de su inmueble.

Ahora, el objetivo de los instrumentos de política ambiental es incidir en el comportamiento de los agentes contaminadores con la intención que estos internalicen los costos ambientales y cambien sus modelos de consumo y producción. Entonces, ¿Es la sobretasa ambiental el instrumento adecuado de las CARS para lograr tales objetivos? Una propuesta para mejorar la efectividad de este instrumento es implementar un impuesto ajustable, cuya función sea similar a la expuesta por Ibañez (2006), quien sugiere desde la literatura económica el "impuesto iterativo". Éste consiste en la estipulación de un gravamen que aumente o disminuya dependiendo del nivel de contaminación generado por las firmas (o personas y comunidades) y la sociedad es la encargada de determinar la cantidad de contaminación estable. Dicho de otra manera, el punto óptimo de contaminación social. Otra propuesta es estudiar y modificar el diseño de la sobretasa ambiental a un impuesto progresivo, de modo que permita a las CARS imponer las sanciones ambientales pertinentes a los agentes a partir de una medición de la contribución que cada uno de éstos haga al deterioro ambiental y que directamente incida en el cambio de los patrones de consumo y producción, para que así influya en la gestión ambiental. No obstante, éstas dos propuestas requieren de una investigación afondo para determinar si son las adecuadas para mitigar el perjuicio al medio ambiente.

## **Bibliografía**

Congreso de la República de Colombia, ley 99 de 1993 *"Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones."*

Congreso de la República de Colombia, ley 44 de 1990 “*por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias*”

Contraloría General de la República. Informe de auditorías a la Corporación Autónoma Regional de la Guajira. 2011.

Contraloría General de la República. Informe de auditorías a la Corporación Autónoma Regional de la Guajira. 2013.

Contraloría General de la República. Informe de auditorías a la Corporación Autónoma Regional de la Guajira. 2015.

Contraloría General de La Guajira. Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente. La Guajira. 2012.

Contraloría General de La Guajira. Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente. La Guajira. 2014.

Corpoguajira, Área Financiera. Resumen de las transferencias por porcentaje ambiental. La Guajira. 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. Documento interno.

Corpoguajira, Área Financiera. Consolidado de ejecución de gastos presupuestales, Porcentaje ambiental (Propiedad inmueble). La Guajira. 2011. Documento interno.

Corpoguajira, Área Financiera. Consolidado de ejecución de gastos presupuestales, Porcentaje ambiental (Propiedad inmueble). La Guajira. 2012. Documento interno.

Corpoguajira, Área Financiera. Consolidado de ejecución de gastos presupuestales, Porcentaje ambiental (Propiedad inmueble). La Guajira. 2013. Documento interno.

Corpoguajira, Área Financiera. Consolidado de ejecución de gastos presupuestales, Porcentaje ambiental (Propiedad inmueble). La Guajira. 2014. Documento interno.

Corpoguajira, Área Financiera. Consolidado de ejecución de gastos presupuestales, Porcentaje ambiental (Propiedad inmueble). La Guajira. 2015. Documento interno.

Corpoguajira. Informe de gestión. La Guajira. 2011. Información disponible en <http://corpoguajira.gov.co/wp/informes/>

Corpoguajira. Informe de gestión. La Guajira. 2012. Información disponible en <http://corpoguajira.gov.co/wp/informes/>

Corpoguajira. Informe de gestión. La Guajira. 2013. Información disponible en <http://corpoguajira.gov.co/wp/informes/>

Corpoguajira. Informe de gestión. La Guajira. 2014. Información disponible en <http://corpoguajira.gov.co/wp/informes/>

Corpoguajira. Informe de gestión. La Guajira. 2015. Información disponible en



<http://corpoguajira.gov.co/wp/informes/>

Bonet, J. A., & Fretes Cibils, V. (2013). Más ingresos propios para más desarrollo local en Latinoamérica. In II Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local (La Plata, 2013).

Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. *Journal of law and economics*, 1-44.

Ibañez, A. M. (2006). Notas de clase: Economía Ambiental Avanzada. Universidad de los Andes.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Resumen del total de predios y avalúos por municipio para el departamento de La Guajira. 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. Documento interno.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). Gestión Catastral: Proyectos especiales de catastro; el Catastro, herramienta para el Ordenamiento Territorial; estadísticas catastrales 2000-2012. - Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, No. 50, 2012 328p., ils. Mapas a colores, cuadros. Recuperado de la página web:

<http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/3c7947004c993eeca7ffaf64a8e89bec/revista+completa+50.pdf?MOD=AJPERES>

Iregui, A. M., Melo, L., & Ramos, J. (2004). El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo. *Ensayos sobre política económica*.

Leibovich, J., & Nunez, J. (2002). El impuesto a la tierra en Colombia. *Misión Del Ingreso Público*, Fedesarrollo.

Lemos, C. J., & Posada, M. I. V. (2003). La sobretasa ambiental al Impuesto Predial: Una propuesta de análisis desde la política ambiental y la hacienda pública. *Ecos de Economía: A Latin American Journal of Applied Economics*, 7(17), 109-129.

León, N., & Castiblanco, C. (2012). Instrumentos económicos y pagos por servicios ambientales. Universidad Nacional de Colombia. Obtenido de la página web:

[http://oab2.ambientebogota.gov.co/apc-aa-files/57c59a889ca266ee6533c26f970cb14a/memoria\\_instrumentos\\_economicos.pdf](http://oab2.ambientebogota.gov.co/apc-aa-files/57c59a889ca266ee6533c26f970cb14a/memoria_instrumentos_economicos.pdf).

Nicholson, W. (2005). *Teoría microeconómica: principios básicos y ampliaciones*. Editorial Paraninfo.

Pigou, A. C. (2013). *The economics of welfare (1920)*. Palgrave Macmillan.

Prada Lemus, A., Ruiz Benavides, D., Barbosa Mariño, J. D., & Viña Vizcaíno, G. (2005). Evaluación de la aplicación de los beneficios tributarios para la gestión e inversión ambientales en Colombia. En: *Política fiscal y medio ambiente: bases para una agenda común-LC/G. 2274-P-2005-p. 197-265*.

Rudas Lleras, G. (1995). Instrumentos económicos para protección ambiental: una alternativa a errores de política ya fallas de mercado. *Ensayos de Economía*; Vol. 6, núm. 9-10 (1995); 209-229 0121-117x.

Sánchez, F., & España, I. (2013). Estructura, potencial y desafíos del impuesto predial en Colombia (No. 011893). UNIVERSIDAD DE LOS ANDES-CEDE.



Sánchez, J. M., & Miguel, J. (1996). Instrumentos económicos de protección ambiental. Revista Planeación y Desarrollo, 27(2).

Tobón Zapata, S., & Muñoz-Mora, J. C. (2013). Impuesto predial y desarrollo económico. Aproximación a la relación entre el impuesto predial y la inversión de los municipios de Antioquia. Ecos de Economía, 17(36).



### N° 1. Inversión destinada a los programas y proyectos con recursos procedentes de la sobretasa ambiental. (Porcentaje).

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Valor	%								
<b>Sobretasa Ambiental</b>										
<b>TOTAL RECUADO SOBRETASA</b>	1.544.769.258,00	100,00%	1.990.104.886,00	100,00%	1.924.374.555,00	100,00%	2.939.092.591,00	100,00%	2.507.089.065,00	100,00%
<b>TOTAL USADO EN FUNCIONAMIENTO</b>	640.506.714,00	41,46%	662.908.124,50	33,31%	371.572.018,00	19,31%	1.869.115.326,00	63,59%	951.142.606,37	37,94%
<b>TOTAL DE INVERSIÓN</b>	904.262.544,00	58,54%	1.327.196.761,50	66,69%	1.552.802.537,00	80,69%	1.069.977.265,00	36,41%	1.555.946.458,63	62,06%
<b>Programa 1. Ordenamiento Ambiental Territorial</b>	8.577.984,00	0,95%	155.529.744,00	11,72%	460.031.232,00	29,63%	159.238.438,00	14,88%	222.592.726,00	14,31%
Proyecto 1.1. Planificación, Ordenamiento e Información Ambiental Territorial	-	0,00%	132.031.798,00	9,95%	90.313.492,00	5,82%	31.271.475,00	2,92%	57.260.102,00	3,68%
Proyecto 1.2. Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático	-	0,00%	-	0,00%	259.941.680,00	16,74%	103.398.953,00	9,66%	102.469.234,00	6,59%
Proyecto 1.3. Gestión del Conocimiento y Cooperación Internacional	8.577.984,00	0,95%	23.497.946,00	1,77%	109.776.060,00	7,07%	24.568.010,00	2,30%	62.863.390,00	4,04%
<b>Programa 2. Gestión Integral del Recurso Hídrico</b>	272.473.474,00	30,13%	-	0,00%	158.905.339,00	10,23%	99.388.120,00	9,29%	-	0,00%
Proyecto 2.1. Administración de la Oferta y Demanda del Recurso Hídrico.	57.162.056,00	6,32%	-	0,00%	104.667.821,00	6,74%	99.388.120,00	9,29%	-	0,00%
Proyecto 2.2. Monitoreo de la Calidad del Recurso Hídrico	215.311.418,00	23,81%	-	0,00%	54.237.518,00	3,49%	-	-	-	0,00%
<b>Programa 3. Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos</b>	42.184.438,00	4,67%	182.879.048,00	13,78%	187.998.812,00	12,11%	238.917.341,00	22,33%	234.175.680,63	15,06%
Proyecto 3.1. Ecosistemas Estratégicos Continentales y Marinos	27.714.686,00	3,06%	86.565.074,00	6,52%	114.228.197,00	7,36%	77.404.529,00	7,23%	60.902.688,63	3,92%
Proyecto 3.2. Protección y Conservación de la Biodiversidad	11.427.574,00	1,26%	72.192.976,00	5,44%	54.847.939,00	3,53%	63.130.904,00	5,90%	47.263.762,00	3,04%
Proyecto 3.3. Negocios verdes y Sostenibles	3.042.178,00	0,34%	24.120.998,00	1,82%	18.922.676,00	1,22%	98.381.908,00	9,19%	126.009.230,00	8,10%
<b>Programa 4. Gestión Ambiental Sectorial y Urbana</b>	-	0,00%	-	0,00%	247.003.816,00	15,91%	80.000.000,00	7,48%	181.721.830,00	11,69%
Proyecto 4.1. Gestión Ambiental Urbana	-	0,00%	-	0,00%	123.501.908,00	7,95%	50.000.000,00	4,67%	119.401.830,00	7,68%
Proyecto 4.2. Gestión Ambiental Sectorial	-	0,00%	-	0,00%	103.423.130,00	6,66%	30.000.000,00	2,80%	62.320.000,00	4,01%
<b>Programa 5. Educación Ambiental</b>	31.699.309,00	3,51%	133.383.804,00	10,05%	300.052.768,00	19,32%	237.078.033,00	22,16%	191.347.481,00	12,31%
Proyecto 5.1. Cultura Ambiental	31.699.309,00	3,51%	43.000.561,00	3,24%	196.550.518,00	12,66%	118.540.000,00	11,08%	102.275.356,00	6,58%
Proyecto 5.2. Participación Comunitaria	-	0,00%	90.383.243,00	6,81%	103.502.250,00	6,67%	118.538.033,00	11,08%	89.072.125,00	5,73%
<b>Programa 6. Calidad Ambiental</b>	-	0,00%	232.885.202,00	17,55%	198.810.570,00	12,80%	255.355.333,00	23,87%	725.169.069,00	46,63%
Calidad de los Recursos Naturales y la Biodiversidad	-	0,00%	206.761.626,00	15,58%	99.405.285,00	6,40%	212.592.000,00	19,87%	498.884.412,00	32,08%
Proyecto 6.2. Calidad del Aire	-	0,00%	26.123.576,00	1,97%	63.339.993,00	4,08%	42.763.333,00	4,00%	226.284.657,00	14,55%
<b>Programa 7. Buen gobierno para la Gestión Ambiental</b>	549.327.339,00	60,75%	622.518.963,50	46,90%	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%
Proyecto 7.1. Comunicaciones	115.000.000,00	12,72%	150.000.000,00	11,30%	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%
Proyecto 7.2. Gestión de Control Interno	-	0,00%	42.216.000,00	3,18%	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%
Proyecto 7.3. Gestión Jurídica	150.404.000,00	16,63%	120.908.008,00	9,11%	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%
Financiera	283.923.339,00	31,40%	309.394.955,50	23,31%	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%

Fuente: Área financiera de Corpogujaira.



## Nº2 Cumplimiento de metas para los programas y proyectos.

Años	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Programas y Proyectos</b>	<b>Grado de cumplimiento</b>				
<b>Programa No. 1: Ordenamiento Ambiental Territorial</b>	<b>79%</b>	<b>88%</b>	<b>96%</b>	<b>89%</b>	<b>90%</b>
Proyecto No. 1.1. Planificación, Ordenamiento e Información Ambiental Territorial	79%	75%	95%	83%	83%
Proyecto No. 1.2. Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático.	N/A	N/A	94%	84%	87%
Proyecto No. 1.3. Gestión del Conocimiento y Cooperación Internacional.	80%	100%	100%	100%	100%
<b>Programa No. 2: Gestión Integral del Recurso Hídrico</b>	<b>92%</b>	<b>100%</b>	<b>97%</b>	<b>94%</b>	<b>85%</b>
Proyecto No. 2.1. Administración de la oferta y demanda del recurso hídrico. (Superficiales y subterráneas).	89%	99%	96%	91%	76%
Proyecto No. 2.2. Monitoreo de la calidad del recurso hídrico.	96%	100%	97%	96%	94%
<b>Programa No. 3: Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.</b>	<b>77%</b>	<b>67%</b>	<b>90%</b>	<b>95%</b>	<b>97%</b>
Proyecto No. 3.1. Ecosistemas estratégicos continentales y marinos	73%	62%	74%	96%	90%
Proyecto No. 3.2. Protección y conservación de la biodiversidad.	88%	53%	100%	89%	100%
Proyecto No. 3.3. Negocios verdes y sostenibles.	69%	86%	96%	100%	100%
<b>Programa No. 4: Gestión Ambiental Sectorial y Urbana</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>	<b>98%</b>	<b>92%</b>	<b>95%</b>
Proyecto No. 4.1 Gestión Ambiental Urbana	N/A	N/A	96%	100%	98%
Proyecto No. 4.2 Gestión Ambiental Sectorial	N/A	N/A	100%	83%	92%
<b>Programa No. 5 Educación Ambiental</b>	<b>95%</b>	<b>97%</b>	<b>94%</b>	<b>93%</b>	<b>96%</b>
Proyecto No 5.1. Cultura Ambiental	91%	94%	96%	92%	96%
Proyecto No. 5.2. Participación Comunitaria	100%	100%	93%	93%	96%
<b>Programa No 6. Calidad Ambiental</b>	<b>93%</b>	<b>76%</b>	<b>51%</b>	<b>92%</b>	<b>85%</b>
Proyecto No. 6.1. Monitoreo y evaluación de la calidad de los recursos naturales y la biodiversidad.	91%	66%	56%	97%	79%
Proyecto No. 4.3 Calidad del aire	95%	85%	46%	87%	91%

Fuente: Área de planeación estratégica de Corpoguajira.



### N°3. Transferencias de las alcaldías hacia Corpoguajira por concepto de sobretasa.

Municipio	2011	2012	2013	2014	2015
SAN JUAN DEL CESAR-GUAJIRA	COP 64.945.236,00	COP 73.110.255,00	COP 61.685.106,00	COP 95.005.604,00	COP 85.570.378,00
MAICAO	COP 300.450.752,00	COP 145.730.724,00	COP 166.627.976,00	COP 509.555.311,00	COP 305.801.491,00
URIBIA	COP 120.120.004,00	COP 143.104.712,00	COP 369.073.499,00	COP 583.548.393,00	COP 410.644.663,00
RIOHACHA	COP 701.100.823,00	COP 1.097.657.400,00	COP 808.595.178,00	COP 781.730.220,00	COP 881.606.931,00
LA JAGUA DEL PILAR	COP 13.033.962,00	COP 8.078.794,00	COP 8.502.300,00	COP 0,00	COP 18.152.900,00
FONSECA	COP 40.903.121,00	COP 66.611.485,00	COP 53.669.508,00	COP 148.722.168,00	COP 78.254.019,00
DIBULLA	COP 14.622.181,00	COP 64.482.764,00	COP 69.873.691,00	COP 75.480.334,00	COP 90.034.911,00
VILLANUEVA	COP 17.844.849,00	COP 20.472.731,00	COP 22.852.602,00	COP 13.588.440,00	COP 24.572.065,00
ALBANIA	COP 210.358.723,00	COP 209.127.904,00	COP 210.753.981,00	COP 395.061.814,00	COP 365.389.058,00
DISTRACCION	COP 4.581.885,00	COP 5.695.597,00	COP 7.008.142,00	COP 16.194.640,00	COP 18.211.189,00
HATONUEVO	COP 45.434.651,00	COP 30.519.622,00	COP 27.376.072,00	COP 55.343.585,00	COP 64.493.587,00
BARRANCAS	COP 0,00	COP 79.288.429,00	COP 53.696.016,00	COP 42.481.232,00	COP 42.788.657,00
URUMITA	COP 0,00	COP 7.539.325,00	COP 17.881.209,00	COP 21.904.200,00	COP 7.053.200,00
MOLINO	COP 0,00	COP 0,00	COP 6.305.240,00	COP 0,00	COP 3.643.200,00
MANAURE	COP 11.373.071,00	COP 38.685.144,00	COP 40.474.035,00	COP 92.223.328,00	COP 110.872.816,00
total	COP 1.544.769.258,00	COP 1.990.104.886,00	COP 1.924.374.555,00	COP 2.830.839.269,00	COP 2.507.089.065,00

Fuente: Área financiera de Copoguajira.