

EL INTERÉS PÚBLICO: UNA RELACIÓN ENTRE EL MEDIO AMBIENTE Y LA TRIBUTACIÓN EN COLOMBIA

CPUBLIC INTEREST: A RELATIONSHIP BETWEEN THE ENVIRONMENT AND TAXATION IN COLOMBIA

Sonia Mabel Boada-García

smabelbg@hotmail.com

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Chiquinquirá-Colombia

Universidad de los Andes, Mérida-Venezuela

RESUMEN

Este trabajo es una aproximación académica al tema del interés público y su relación con el medio ambiente y la tributación en los últimos años en Colombia. Más concretamente, se pretende aportar al estudio de este asunto desde el enfoque de la imposición, por vía de la afectación de un recurso público protegido. En este sentido los aportes del economista inglés Pigou (1946), que siguen vigentes hoy en día, fueron importantes en este escrito, sobre todo, desde la teoría de la economía del bienestar: las ganancias privadas deben promover bienestar social, El trabajo se complementa con el análisis de la percepción a partir del enfoque normativo y sugiere la necesidad de ahondar en este tipo de investigación. El objeto es mejorar la percepción del interés general y el conflicto con el desarrollo económico de un estado, y por tanto, su disposición para desarrollar medidas de protección ambiental y adoptar prácticas de salvaguarda en la protección del interés público.

Palabras clave: interés público, medio ambiente, tributos

ABSTRACT

This work is an academic approach to the topic of public interest and its relationship with the environment and taxation in recent years in Colombia. More specifically, it is intended to contribute to the study of this issue from the approach of taxation, through the affectation of a protected public resource. The work is complemented with the analysis of perception from the normative approach and suggests the need to deepen this type of research. The object is to improve the perception of the general interest and the conflict with the economic development of a state, and therefore, its disposition to develop environmental protection measures and adopt safeguarding practices in the protection of the public interest.

Keywords: environment, public interest, taxes.

Recibido: 20 de marzo de 2019 revisión aceptada: 14 de junio de 2019

Correspondiente al autor: smabelbg@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

Este escrito académico tiene por objeto describir y analizar el discurso del interés público desde la naciente tributación ambiental en Colombia. Para tal fin, es fundamental hacer la lectura sistemática de las fuentes y llegar así a la comprensión y síntesis de los argumentos, y al análisis crítico de los cuestionamientos que orientan la argumentación. Para desarrollar este objetivo se presenta la postura definida por la normatividad, por los autores y por los problemas que surgen del conflicto en desarrollo, del principio del interés público. Las reflexiones finales, que resultan de los planteamientos de los autores y las consideraciones, son producto del interés intelectual individual articulado a la docencia y a la investigación.

1. Las variables en la relación del interés público, el medio ambiente y la tributación

Edgar Varela (2006) en *Desafíos del Interés Público: Identidades y diferencias* establece que existe un conflicto entre el interés particular y el general, este último propio del Estado; igualmente afirma que coexiste “una compleja relación interacción sociedad civil-Estado, reflejada en el surgimiento de las dicotomías individuo-Estado, público-privado, gobierno-gobernados” (p.230). En este vínculo tan complejo se efectúa el contacto con el desarrollo del concepto del interés público, cuando se considera la relación del interés económico del particular y el general; esto desde la perspectiva de la tributación y la protección medio ambiental.

Este enfoque del conflicto pretende ubicar la significación del interés público. El concepto de interés se entenderá como “lo que está entre” y el público como una expresión también del latín, que significa literalmente

"cosa pública"; entonces se asume que el interés público es lo que interesa a todos en una sociedad, por ejemplo los asuntos ambientales y tributarios, como un problema de la sociedad civil. En un estudio reciente de Héctor Escola, (citado en De Cores & Cal, 2007) el concepto del interés público es considerado como

[...] el resultado de un conjunto de intereses compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría, y que encuentra su origen en el querer axiológico de esos individuos, apareciendo con un contenido concreto y determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos, que pueden reconocer en él su propio querer y su propia valoración, prevaleciendo sobre los intereses individuales que se le opongan o lo afecten, a los que desplaza o sustituye, sin aniquilarlos (p.133)

Se infiere entonces que la noción del interés público incluye todas las esferas de la vida en comunidad, ya sea como fuente de los derechos o como límite de las obligaciones. Este acuerdo, de hecho, se encuentra establecido en el Contrato social, y se constituye en el fundamento a partir del cual se orientan las decisiones de la sociedad y del Estado moderno. En esta relación del interés general, Colombia se ha instaurado como un Estado Social de Derecho que consagra garantías constitucionales como República unitaria, participativa, democrática y pluralista. En la Carta Magna se establece que el poder legislativo lo ejercerá el Congreso de la República, siempre en los términos de este interés general.

Existen diversas motivaciones para efectos del desarrollo del poder impositivo del Estado. Algunas de ellas se orientan a redistribuir el ingreso y/o riqueza, a proveer bienes y servicios públicos, o, a corregir ciertas externalidades. Adicionalmente, la política de la hacienda pública debe considerar entonces como fundamentos del sistema tributario, los principios de capacidad económica, de imposición sobre conductas indebidas y de la finalidad incentivadora del Estado a ciertos sectores o al desarrollo de ciertas actividades económicas. Para lograr el cumplimiento de estos objetivos tributarios el legislador establece la forma de exacción bajo las modalidades de impuesto, tasa o contribución.

Entre los postulados del régimen económico y de la hacienda pública se establece, en Colombia, que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. No obstante, el alcance de la libertad económica está enmarcado entre el interés social, el ambiente y la protección del patrimonio cultural. Se considera que en desarrollo de la actividad privada se produce un costo interno que puede ser diferente de su costo social, este último soportado por el propio agente y por el resto de la sociedad. Así surge de esta dicotomía el concepto de externalidad para identificar la diferencia entre el costo social y el costo interno del agente. Desde los planteamientos de Pigou (1920) la externalidad puede ser de signo positivo o por el contrario, una diferencia negativa, entre el beneficio social provocado por la actividad privada y su costo social.

En esencia, el economista británico Arthur Pigou estableció que los agentes del mercado afectan a la sociedad de manera negativa o positiva, y que al final es la sociedad la que asume esta afectación. Por lo tanto, se

requiere la intervención del poder público para corregir este tipo de fallos del mercado, en términos de la afectación del ambiente. En otras palabras, las externalidades se corrigen mediante su internalización. El causante de factor externo que afecta el funcionamiento normal de la economía debe entonces indemnizar los daños que cause, y soportar el costo de las medidas que adopte el poder público para evitar o disminuir el daño, y pagar un tributo cuya cuota debería corresponder al daño y al costo efectivo producido al bien y a la hacienda pública. En cambio, el productor de beneficios externos tendrá derecho a percibir una subvención por el importe efectivo de la economía externa que genera.

Aquí es necesario resaltar que la política tributaria cuenta con dos tipos de fines, a saber: el fin recaudatorio o fiscal a través del cual obtiene recursos para financiar el gasto público y el extra fiscal por el cual se impulsan diversas políticas públicas a favor del Estado y su población. La intención no es recaudatoria. El sistema tributario requiere del cumplimiento del principio de progresividad que presenta problemas de extra fiscalidad como el respeto al principio de legalidad, lo mismo que, en la consideración de la capacidad económica, y en la finalidad incentivadora que justifique los tributos y el castigo o imposición a conductas indebidas (Sentencia C 913, 2011).

En este escenario, la externalidad se relaciona con el medio ambiente y la actividad económica; esto en situaciones en las que los derechos de propiedad estén definidos en términos del interés general y la afectación de la prevención, restauración y promoción de los recursos naturales, como también la contaminación del aire y del agua y la destrucción de cualquier elemento del ecosistema. Las soluciones, como se ha

expuesto con anterioridad, se enmarcan en la vía regulativa, con medidas de carácter económico, administrativo y penal; además de las diferentes subvenciones. Desde el punto de vista económico, los tributos terminan constituyéndose en una medida coactiva de protección ambiental, bien para disuadir o castigar una conducta o como estímulo a comportamientos y actividades menos contaminantes. Por su parte la política ambiental se orienta según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro, de junio de 1992, sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.

El debate sobre las externalidades ha dado lugar a una amplia variedad de enfoques, muchos de ellos vinculados con los efectos de las actividades que conllevan elementos de contaminación, que dan lugar a la intervención del Estado y con ello a la introducción de gravámenes compensatorios. Al respecto, Pigou (1920) en su obra *La Economía del Bienestar* señala que una de las maneras, y no la única, de corregir las externalidades, consiste en que cuando no existen relaciones contractuales entre el causante y los afectados por la externalidad, el Estado, si así lo desea, puede “fomentar o desincentivar” la participación en dichas actividades. Para ello puede utilizar la forma tributaria más conocida y de carácter unilateral: el impuesto.

Cuando se relaciona el progreso económico con el desarrollo sostenible, se perfila de inmediato el conflicto con el interés público. La contraposición se da porque el desarrollo económico marca los senderos de los indicadores de productividad, empleo y el mismo “progreso”, a la vez que en cierta

medida afecta un recurso público: el medio ambiente. Por tal razón el Estado interviene con diversas políticas medioambientales, de industria y de hacienda, lo mismo que de incentivo o desincentivo a determinados sectores económicos. En consecuencia, aplica medidas de carácter tributario para corregir estas externalidades. Igualmente, en desarrollo de la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible, el gobierno establece el cambio de los patrones de producción y consumo de la sociedad colombiana. A la par establece medidas sancionatorias a la conducta atípica del agente, lo mismo que medidas de carácter penal; por ejemplo, en la reglamentación para la producción de bolsas plásticas biodegradables.

En mejora del interés público del tributo se cruza también el objetivo medioambiental en la potestad reglamentaria del Estado que establece, como fin, asegurar el interés colectivo de un ambiente sano y adecuadamente protegido, y garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, hecho que se ajusta con la sustentabilidad ambiental que pretende posibilitar un desarrollo socioeconómico en armonía con el medio natural, o un desarrollo sustentable. Es así como en los planes de desarrollo del Gobierno se consideran estrategias, programas, proyectos y criterios que a su vez le permiten a este, estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que le garanticen, a las actuales y futuras generaciones, un medio ambiente sano, principio de un derecho fundamental del hombre moderno.

En este sentido también es necesario establecer que no solo al Estado le corresponde la protección del medio ambiente: en la

¹Ley 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.

²Ley 152 de 1994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, en su artículo 3º principios generales.

misma medida se le exige a la comunidad, responsabilidad en el cumplimiento de este acuerdo social. Justamente la Constitución Política establece, respecto a los deberes de la persona y del ciudadano, proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano. En otras palabras, esta obligación conduce de manera casi que inmediata a la lectura de los derechos humanos de tercera generación, donde se establece el derecho a gozar de un medio ambiente sano, limpio y sostenible. Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada la protección del medio ambiente como fin social estableciendo que “La crisis ambiental es, por igual, crisis de la civilización y replantea la manera de entender las relaciones entre los hombres. Las injusticias sociales se traducen en desajustes ambientales y éstos a su vez reproducen las condiciones de miseria” (Sentencia T-536 de 1992).

Por tanto, el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano se constituye en bien de interés general. Así las diversas perspectivas coinciden en la protección del entorno natural bajo un modelo de desarrollo sostenible. No obstante, la actividad humana en el proceso de satisfacción de sus necesidades básicas y las creadas por el mercado, desde el siglo anterior, adquieren especial relevancia por los procesos de industrialización y tecnificación, sumados al crecimiento de la población mundial, generando un impacto negativo sobre los recursos naturales y el ecosistema global. En esta sociedad postindustrial, también el hombre moderno es sujeto de consumo de bienes y servicios en un modelo económico que no controla (Touraine, 1969). Así y todo, la humanidad participa de algunas ventajas sociales de la modernidad y también se obliga a “proteger los derechos autónomos del ecosistema” (Sentencia C-632

de 2011) y a utilizar los recursos naturales con discernimiento y prudencia, de manera que se logren los beneficios del desarrollo.

Ahora bien, se cruzan tres intereses desde el punto de vista del interés general: el fin fiscal, el económico y el medio ambiental. ¿Cómo se interviene el segundo desde el primero, sin afectar el desarrollo socioeconómico y ambiental? Ahí está la dicotomía. Esto lo resolvió en buena parte el legislador, en el año 1993, con el establecimiento de tasas retributivas por contaminación ambiental, donde el sujeto que interviene en representación de este interés público es el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Económico. Sin embargo, el fundamento de la imposición ambiental está dado por la protección del medio ambiente: aquí la capacidad contributiva está considerada desde la explotación, el consumo, o los diferentes niveles de contaminación de recursos naturales renovales y no renovables, además de escasos y constituidos como bien común. En el desarrollo de este principio se pretende considerar la progresividad tributaria: a mayor afectación del medio ambiente, mayor carga tributaria. No obstante, cumplir el fin fiscal no induce de por sí al cambio de conducta del agente contaminador.

Colombia ha avanzado en la aproximación a un tipo de tributación ambiental: considera que los tributos se constituyen en ingresos públicos, que tienen el carácter de una prestación pecuniaria exigida por una administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos; en el caso de los impuestos y de las tasas retributivas y compensatorias, estas se establecen para compensar el detrimento de un bien público en el ecosistema.

La teoría de Pigou sólo fue considerada en el mundo después de la Segunda Guerra Mundial y más específicamente en 1952, en Londres, por el hecho histórico conocido como la “gran niebla” originada por el uso de combustibles fósiles (UNESCO, 1954, p.17). Así surgió la tributación ambiental como reacción a las externalidades negativas causadas, por ejemplo, por la fabricación de material contaminante, por vertimiento contaminante o por posesión de bienes contaminantes. Sin embargo, es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (1972) como organismo de cooperación internacional, quien acuerda los principios económicos de las políticas ambientales en la perspectiva internacional, que incluye el principio el que contamina paga.

El modelo español es una buena guía de código tributario ambiental (Gago, Lavandeira y Rodríguez, 2002) por la aplicación de diversos mecanismos de protección ambiental por vía administrativa, económica y jurídica. El tributo ambiental está legitimado entonces por el objetivo extra fiscal de protección ambiental; no obstante, los tributos ambientales han sido considerados como anti técnicos y con poco beneficio del recaudo respecto al impacto en el ecosistema por parte de los agentes que lesionan el medio ambiente.

En el ejercicio de la protección del medio ambiente, por parte del Estado colombiano, se avanza con la propuesta de una concepción propia y un tanto limitada por adopción de algunos aspectos del actual modelo OCDE (1972) de tributación ambiental. En la Reforma tributaria del año 2016 se consideró ampliar la base tributaria a emisiones contaminantes de gas carbónico por combustibles y extender los beneficios

tributarios a sectores que inviertan en la protección y recuperación del medio ambiente, además del aumento de los beneficios en la generación de fuentes no convencionales de energía renovable. En este sentido, sólo las actividades realizadas para la protección, conservación, recuperación, protección, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente sostenible, reciben beneficio tributario en Impuesto sobre la renta.

En conjunto, se observa una preferencia en la adopción de impuestos al consumo. Así se crea un modelo de impuestos bajo el paradigma del tributo por afectación del medio ambiente, con iniciativas como el Impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas, al consumo medicinal de cannabis y a las bebidas azucaradas. Esta última finalmente no fue acogida por los congresistas. Justamente, por el permanente conflicto entre el interés general y el beneficio económico del particular.

Así mismo, se establecen medidas de corrección, de una externalidad negativa de producción y consumo, con una tasa “acorde” con el nivel de degradación de los materiales plásticos. Por consiguiente, en estos impuestos indirectos se observa la preferencia del legislador por los impuestos que gravan el consumo, aquí además se pretende el cambio de conducta del consumidor, lo que llevaría a un cambio en los hábitos de consumo. Sin embargo, este tipo de impuesto no es nuevo, considerando que desde épocas coloniales había impuestos sobre el consumo de tabaco y bebidas alcohólicas, con diferentes fines. El último destino es la financiación y aseguramiento de la salud departamental.

Igualmente, el gobierno valiéndose de la parte reglamentaria y en desarrollo de la

⁵Ley 1819 de 2016. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible ha establecido cambios en los patrones de producción con la perspectiva de la sostenibilidad ambiental. Por ejemplo, reglamenta el Impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas, aplicando medidas de corrección, con una tasa acorde con el nivel de degradación de los materiales plásticos, así recoge tendencias normativas a nivel internacional y normalizaciones basadas en sustentos científicos sobre biodegradabilidad y reutilización de las bolsas plásticas.

Los problemas ambientales se acentúan por el uso de combustibles fósiles que, más que impedir, contribuyen al calentamiento global, a la contaminación del aire, y a la contaminación de otros recursos naturales renovables, en cualquiera de las etapas de extracción, transformación y consumo final. Por estas razones y en beneficio del interés general casi todos los países gravan el uso de estos combustibles (OCDE, 2015) con el propósito de compensar a la sociedad por las externalidades generadas sobre el medio ambiente. En desarrollo de la política pública ambiental se pretende desestimular el consumo y sustituirlo por un tipo de combustible más limpio.

Aquí se evidencia, aún más, la dicotomía entre el individuo y el Estado, entre lo público y lo privado debido a que la corrección de las externalidades generadas por este tipo de combustibles fósiles, sólo se logra si existen sustitutos que compitan en cantidad, calidad y precio. Las otras fuentes de energía, como los combustibles verdes, hasta ahora son iniciativas privadas con poca oferta y baja demanda. No obstante hay incentivos extra fiscales para la producción de otras fuentes no convencionales de energía renovable como la eólica, fotovoltaica o biomasa, entre otras.

La etapa de cambio de combustibles fósiles, por los llamados combustibles verdes, es para Colombia una etapa que tiene que superar a largo plazo. Este hecho se confirma en la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME, que centra sus objetivos en la producción de la mayor cantidad de energía con recursos fósiles, al tiempo que intentan bajar las emisiones a través de políticas de producción limpia (Semana, 2016). Asimismo, porque la matriz energética del país depende del carbón, el gas y fuentes renovables convencionales como el agua (UPME, 2018, p. 26). Así el 78% de la energía consumida hoy en día en Colombia proviene de fuentes fósiles, mientras que el 22% restante proviene de fuentes renovables (UPME, 2018). Sin embargo, en la integración de las energías renovables no convencionales en Colombia se proyecta el desarrollo de fuentes alternativas locales de energía que puedan sustituir, por lo menos parcialmente, el uso de estas fuentes fósiles para la demanda energética doméstica futura. Por tanto, la generación a través de fuentes renovables no convencionales continuará con una participación pequeña dentro de la matriz energética del país.

Al respecto, en el Informe de la Comisión de Reforma tributaria (2015, p.106) se indica que para Colombia, ni los precios de los combustibles, ni los impuestos a dichos productos reflejan, con acierto, el impacto ambiental que su uso ocasiona, lo que se evidencia en los diferenciales en los impuestos con que se gravan la gasolina y el ACPM o diésel.

Los tributos sobre los combustibles fósiles constituyen un mecanismo de intervención para la política ambiental y una forma de cumplir los acuerdos sobre cambio climático (COP21). Los impuestos sobre los combustibles de origen fósil que se orientan a

gravar las gasolinas son dos: la sobretasa para departamentos y municipios, y el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM. Estos recursos se destinan a la financiación del mantenimiento vial y al transporte masivo, con excepción del impuesto nacional a la gasolina que no tiene destinación específica. Respecto a las emisiones, la sobretasa ambiental está relacionada con el Impuesto Predial Unificado que se recauda en los municipios con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Un tributo más reciente es el Impuesto al carbono, aprobado en la Reforma tributaria del 2016; aquí, el hecho gravable está dado por el uso de materiales fósiles con “fines energéticos” y que además se usen para combustión. Igualmente, con destinación específica, el recaudo para las zonas de posconflicto y para actividades de protección al medio ambiente. También se otorga, beneficio tributario en el Impuesto al carbono, a los agentes que implementen políticas de carbono neutro.

Esta forma de intervención del Estado en la protección del interés general, para la protección y recuperación del medio ambiente, es consecuencia de la realidad de un conflicto entre desarrollo económico y medio ambiente, considerado este último como un bien común y de interés público. El Estado colombiano legisla sobre un escenario de conflicto en la sociedad, adhiriéndose en buena parte a los lineamientos expuestos por la Organización de las Naciones Unidas, ONU y la Organización para el Desarrollo Económico, OCDE. Desde esta posición de los organismos privados, la tributación ambiental está ligada directamente con la corrección de externalidades. Un buen

ejemplo de este hecho es el cobro de impuestos a la gasolina motor y al ACPM por los problemas que ocasionan a la salud y por los costos de esta, que en su mayoría deben ser cubiertos por el Estado. Sin embargo, se especifica que la inversión de los recursos tributarios y no tributarios recaudados no se destina a la corrección de la externalidad, generada por la contaminación y/o deterioro del recurso público protegido. El conflicto no se genera sólo por la imposición tributaria sobre los agentes contaminantes, sino que además debe observarse el destino de estos recursos que deberían estar orientados a la prevención, restauración y promoción del cuidado de un bien público protegido por la Constitución nacional y reglamentado por medidas de tipo económico, jurídico, penal y administrativo.

Aquí vale la pena no perder de vista el verdadero conflicto en términos del interés público, que se representa en tres preguntas: ¿La tributación verde está relacionada directamente con el principio “el que contamina paga”? ¿El destino del recaudo del tributo, generado por la protección ambiental, tiene algún impacto en el resarcimiento a la sociedad por la externalidad a corregir? O quizá ¿el conflicto real se genera, como consecuencia, del principio “el que contamina paga” leído en la forma “el que paga tiene derecho a contaminar”?

Según lo expuesto, el gobierno se acoge a este tipo de imposición ambiental sobre los principios de Pigou (1920) que intenta, por ejemplo, corregir el resultado negativo de las emisiones de carbono sobre el bienestar de la población y a la vez incentivar el uso de fuentes de energía más limpias. Así surge en el escenario tributario, el Impuesto Nacional al Carbono que grava las emisiones de gas

⁴Ley 99 de 1993. Artículo 44. Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble.

carbónico. Este nuevo impuesto que aspira corregir las emisiones de gas carbónico, es resultado de las observaciones de la OCDE (2015) y del compromiso asumido por Colombia en el Plan de Desarrollo 2014-2018. Por lo tanto, el Impuesto Nacional al Carbono es otra herramienta adicional y costo-efectiva para reducir las emisiones de Gases efecto invernadero (GEI) que provienen de la quema de combustibles fósiles en el país (Decreto 926 de 2017).

El beneficio para el interés público se da por el impacto positivo en la calidad del aire y la salud ambiental aunque es necesario señalar que las medidas adoptadas no son tan contundentes, ya que sólo se acogen para emisión de un factor contaminante, según el acuerdo COP21 realizado en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Con todo, es el consumidor final el que asume a través del precio, el traslado de todos los costos económicos y de protección ambiental. En otras palabras, el Impuesto al carbono es otro ejemplo de impuesto pigouviano que pretende corregir el efecto negativo de las emisiones de gas carbónico y el uso de fuentes de energía más limpias (Exposición de motivos, 2016, p.9).

Aquí debe contemplarse una interpretación importante y es el pago a la comunidad por los perjuicios que sufre como consecuencia de la contaminación ocasionada por un agente contaminador. Así se ha apropiado con el transcurso del tiempo el lema el que contamina paga y parece ser la posición del Estado colombiano, al asumir que (Diario El Tiempo, 1993):

La definición aceptada de la norma o concepto el que contamina paga es que el costo de las medidas requeridas para reducir o eliminar la contaminación,

cuyos niveles permitidos los determina la autoridad competente, debe ser cubierto por el contaminador. La norma fue adoptada desde 1972 por los países ricos que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con el fin de evitar que las diferencias entre países en materia de legislación ambiental pudieran crear ventajas comerciales por menores costos de producción donde no se tenga que pagar por contaminar.

Asimismo *el que contamina paga* no solo ha de verse en un plano individual, en una relación con los entes contaminantes de una sociedad en particular; se responde por supuesto ante la comunidad internacional. Ya no basta la individualización ante la ley: ahora la afectación al medio ambiente se constituye en un problema común del mundo. En el Protocolo de Kioto (ONU, 1999) se estableció que el medio ambiente atañe a todos, no obstante en los sistemas de tributación internacional no se ha avanzado: cada estado conserva el poder de imposición. Por tanto, puede indicarse el surgimiento de un modelo de armonización de tributación ambiental, originado en cambio climático global.

Por su parte la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación señala que el principio de “quien contamina paga, (...)”, significa que quien contamina debe cargar con los gastos de la aplicación de las medidas, (...). En otras palabras, el costo de estas medidas deberá reflejarse en el costo de los bienes y servicios que causan la contaminación en la producción y/o consumo; (...)” (www.fao.org). Este hecho se explica en Colombia por la configuración del supuesto que implica el deterioro del medio ambiente, la contaminación del suelo,

la atmósfera o el agua, es decir, el uso de bienes públicos de manera inadecuada por unos agentes.

En el Ordenamiento ambiental colombiano se establece un sustento que permite la aplicación de figuras respecto a las tendencias globales de imposición ambiental; se marca una disposición hacia la adopción de un modelo de armonización ambiental que refrende una cultura de protección al medio ambiente como recurso protegido y se aumenta el recaudo tributario por la generación de nuevos recursos que permitan la inversión social. Pregunta: ¿las actuales dinámicas de las fuentes normativas, han originado un modelo de fiscalidad ambiental en Colombia? A este respecto fue necesario revisar el antecedente del Instituto de Estudios Fiscales en España. Allí los investigadores del tema señalaron cuatro fases para un sistema fiscal ambiental: la revisión y adaptación del sistema fiscal vigente, la incorporación de nuevos impuestos verdes, la incorporación de otros instrumentos fiscales de política ambiental y medidas precautorias y compensatorias (Gago y Lavandeira, 2012, p. 35-38). Con este referente, vienen otras preguntas: ¿Colombia se encuentra frente a un modelo fiscal ambiental? ¿Qué conflictos nuevos surgen en esta dicotomía entre el interés público y el privado?

En otras palabras, la dicotomía entre el interés público y el privado está determinada por la actividad del particular y la del mismo Estado, y deben ser intervenidas por el propio Estado para proteger el interés general. A propósito, en el estudio de la CEPAL (2015), Reforma Fiscal en América Latina, basado en estudios previos de (Heine et al., 2012), se expone una noción adicional, para la reflexión, sobre la necesidad de aplicación del principio el que contamina paga. Es “necesario conocer el valor de la externalidad

para calcular la alícuota óptima del impuesto y ello implica conocer con exactitud el daño marginal: quién, cuánto y a quién perjudica la emisión.” (p. 14). De manera que este proceso continuo de construcción del Estado moderno posibilite revisar permanentemente los acuerdos y acercarse al fortalecimiento de un código fiscal de carácter ambiental que contemple la revisión y adaptación del sistema fiscal vigente, la incorporación de nuevos impuestos verdes, y de instrumentos fiscales de política ambiental, lo mismo que medidas precautorias y compensatorias. Así mismo el fortalecimiento de la Administración Tributaria en el orden nacional y territorial.

2. Reflexiones finales

En el Ordenamiento ambiental colombiano se establece un sustento que permite la aplicación de figuras tributarias, de naturaleza ambiental, a pesar de que los tributos implementados no contribuyan en forma sustancial a la protección y recuperación del medio ambiente. Así mismo, el conflicto entre el interés particular y el general permanece porque existe un impuesto y/o tasa retributiva que busca la corrección de la externalidad negativa causada en el medio ambiente por un agente. Precisamente el principio, el que contamina paga, solo surge ahora con cierta fuerza, en el escenario tributario colombiano; esto se debe a la escasa valoración de las experiencias causadas por los impactos medio ambientales, en el desarrollo económico. No obstante, la vigencia de la propuesta pigouriana de imponer un impuesto al agente contaminador-productor que genera una externalidad, es una medida económica que no determina de manera directa el cambio de actitud del agente contaminador.

Por su parte, la tributación ambiental es un tema que cobra vida jurídica en el Estado colombiano, por las tasas retributivas, el

impuesto a las emisiones de gas carbónico, el impuesto al consumo y los beneficios tributarios. Se comprueba que este tipo de imposición es ventajosa para internalizar los efectos externos de la producción y el consumo nocivo de productos contaminantes, así sea en el consumo local o en el internacional. También se concluye que existe un gran potencial sobre la imposición ambiental en el orden nacional y territorial. Seguramente los efectos de la industria en el cambio climático contribuirán al endurecimiento de este tipo de tributación ambiental en Colombia.

Es indispensable destacar que para proveer una mayor progresividad en la política fiscal y obtener efectos positivos sobre el crecimiento económico, no solo es importante trabajar en el sector de los impuestos: también se requiere avanzar en materia de eficiencia y equidad en el gasto público y en la adecuada aplicación de políticas de producción limpia y de tecnologías amigables con el ecosistema, lo mismo que en el fortalecimiento de sustitutos de bienes contaminantes. Por ejemplo, las fuentes no convencionales de energía renovable como alternativa a los combustibles fósiles. Esto en buena parte se logra con la participación de la sociedad civil en los procesos de control a la inversión pública del Estado, pues como agente del conflicto del interés público, necesita ser fortalecido como elemento que participa en la construcción de la realidad social del medio ambiente, y el desarrollo económico.

REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

- ACal, J. M., & De Cores, C. A. (2007). El concepto del interés público y su incidencia. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2967992>, 131-140.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. La reforma fiscal ambiental en América Latina. Recuperado

- de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39782/1/S1501147_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. El que contamina, paga. Revista de la CEPAL No 45. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11833/045077088.pdf?sequence=1>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-449 de 2015. Tasas retributivas. Recuperado de www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-449-15.htm
- Gago, Lavandeira y Rodríguez (xxx). Imposición ambiental y reforma fiscal verde: tendencias recientes y análisis de propuestas. Recuperado en <http://www.istas.net/descargas/Gago,%20Labandeira%20y%20Rodr%C3%ADguez%202002%20ecofiscalidad.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Informe de la Comisión de expertos para la equidad y la Competitividad tributaria (2015). Recuperado de http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/content/conn/OCS/uuid/dDocName%3aP_MHCP_WCC-096783
- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Política Nacional sobre Producción y Consumo Sostenible (2017). Recuperado de <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/154->
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OCDE. Evaluación del desempeño ambiental: Colombia 2014. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36663/lcl3768_es.pdf?sequence=1
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE. Los gobiernos podrían utilizar mejor los impuestos a los energéticos para hacer frente al cambio climático, afirma la OCDE. Recuperado de <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/los-gobiernos-podrian-utilizar-mejor-los-impuestos-a-los-energeticos-para-hacer-frente-al-cambio-climatico-afirma-la-ocde.htm>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO.

- Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/003/w6930s/w6930s06.htm>
- Organización de las Naciones Unidas ONU. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Pigou, A. C. (1946). *The economics of welfare*. Madrid, España: Aguilar.
- Protocolo de Kyoto. Recuperado de www.cambioclimatico.org/tema/protocolo-de-kyoto.
- Red por la Justicia Ambiental en Colombia. <https://justiciaambientalcolombia.org/herramientas-juridicas/jurisprudencia-ambiental/>
- Restrepo Arias, J. (1993) El que contamina paga. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-186636>
- Revista de Derecho. (2012) Recuperado de: <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Cal-y-De-Cores-El-concepto-de-interés-público-y-su-incidencia-en-la-contratacion-administrativa.pdf>
- Revista Semana. (2016). Recuperado de: <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/combustibles-fosiles-colombia-le-seguira-apostando-a-estos/35666>
- Touraine, A. (1969). *La sociedad post-industrial*. Barcelona: Ariel.
- Unidad de Planeación Minero Energética UPME. Recuperado de: www.upme.gov.co/Estudios/2015/Integracion_Energias_Renovables/INTEGRACION_ENERGIAS_RENOVANLES_WEB.pdf
- Varela Barrios, E. (2006). *Desafíos del Interés Público: Identidades y Diferencias*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/2250/225020897011.pdf>, 229-232.
- Recuperado <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-536-92.htm>
- Sentencia C-913 de 2011. Corte Constitucional de Colombia. SISTEMA TRIBUTARIO-Principios. Recuperado en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-913-11.htm>
- 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.
- Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html
- Ley 1819 de 2016. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.
- Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2018. Recuperado de http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/PresupuestoPublicoNacional/PresupuestoGralNacion/PGN/ProyectoPptoGralNacion?_afLoop=
- Decreto 1076 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Decreto 2198 de 2017. Por el cual se modifica el epígrafe de la Parte 5 del Libro 1 y se adiciona el Título 6 a la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar el parágrafo 1 del artículo 512-15 y los numerales 3 y 4 del artículo 512-16 del Estatuto Tributario.
- Decreto 926 de 2017. Por el cual se modifica el epígrafe de la Parte 5 y se adiciona el Título 5 a la Parte 5 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria y el Título 11 de la Parte 2 de Libro 2 al Decreto 1076 de 2015 Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, para reglamentar el

Fuentes normativas

- Constitución Política de la República de Colombia. (1991). Editada por la Imprenta Nacional. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- Sentencia T-536 de 1992, Corte Constitucional de Colombia. Derecho al Ambiente Sano.

parágrafo 3 del artículo 221 y el parágrafo 2 del artículo 222 de la Ley 1819 de 2016.

Sonia Mabel Boada-García