



# INOPERANCIA DE LA TASA RETRIBUTIVA EN COLOMBIA

JUAN CARLOS RAMÍREZ ERAZO\*

## RESUMEN

La tasa retributiva en Colombia es el resultado de la combinación de política fiscal y el control de la contaminación ambiental. En este artículo, se analizará la posible inoperancia de la tasa retributiva. Para esto se revisará la doctrina de diferentes áreas como derecho tributario, historia de los impuestos ambientales, ecotasas. Por último, se expondrá un estudio de caso donde se describirá la aplicación de la tasa retributiva en el municipio de Ipiales, Nariño.

**Palabras clave:** tasa retributiva, ecotasas, derecho tributario ambiental.

\* Estudiante de la Maestría de investigación en Derecho; abogado por la Universidad de Nariño. <juan.cre93@hotmail.com>

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, los derechos de la naturaleza son uno de los principales bastiones del neoconstitucionalismo andino; sin embargo, surge una pregunta: ¿cómo llevar a la práctica esos principios de respeto y cuidado a los ecosistemas? La teoría general de la imposición nos da una respuesta: el uso de tasas ambientales en su función de regular una conducta humana o empresarial.

El derecho tributario puede materializar la reparación y restauración de la naturaleza, principalmente del agua y de los ríos. Por este motivo, se analizará la tasa retributiva del agua en Colombia, para determinar si efectivamente está cumpliendo o no su papel de regular la conducta de los agentes contaminantes, para lo cual se ha dividido la presente investigación en dos pasos: el primero, realizando una amplia revisión bibliográfica que abarca temas de derecho tributario; posteriormente se investiga un estudio de caso, mediante el cual se establecerá la inoperancia de la tasa retributiva en la ciudad de Ipiales.

## DEFINICIÓN DE TASAS

En primer lugar, es importante tener una definición clara del concepto tasa. Al respecto, el autor Juan Camilo Restrepo Salazar (1996, 125) manifiesta que, por tasas “entendemos las remuneraciones que deben los particulares por ciertos servicios que presta el Estado” y aclara que en estas, “por el contrario, se está cobrando una remuneración que no necesariamente tiene que cubrir el costo total del servicio”.

El Estado puede cumplir diferentes roles en la sociedad (agente económico cuando produce bienes y servicios, recaudador de impuestos, administrador de justicia, etc.); sin embargo, solo existe una tasa cuando cumple sus fines esenciales (salud, educación, etc.). Para ello solicita una contraprestación monetaria a sus ciudadanos. Como ejemplo, se tienen las cuotas de valorización de obras nacionales y los peajes.

## HISTORIA Y ORIGEN DE LA TRIBUTACIÓN AMBIENTAL

Alfred Marshall, a inicios del siglo XX, reflexionó acerca de los efectos negativos o positivos que la producción de un bien puede generar a terceros; dentro de la teoría económica, esto fue denominado como externalidad (Naciones Unidas, CEPAL 2017, 63). El ejemplo típico es la contaminación ambiental, toda vez que una empresa produce un bien y genera directa o indirectamente la afectación del medio ambiente, ya sea por el dióxido de carbono generado por sus chimeneas o calderas industriales, o la afectación de los ríos por los residuos vertidos directamente en cuerpos de agua, etc.

Para el año de 1920, se precisa aún más sobre la relación entre las externalidades ambientales y la

“En Ecuador, se utilizó el término *ecotasas* para referirse a los impuestos verdes a la contaminación vehicular y al impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables.”

política fiscal. Esta labor fue realizada por Arthur Pigou y consistió en aplicar un impuesto correctivo directamente sobre la fuente de contaminación, de tal manera que las empresas no puedan generar muchos ingresos si sus procesos productivos contaminan,

quedándoles un solo camino: reestructurar sus líneas de producción implementando tecnología moderna amigable con la naturaleza (63).

En Latinoamérica, también ha existido una aplicación evolutiva del derecho tributario ambiental. En Colombia, desde el año de 1984, se tiene la tasa retributiva (Correa Restrepo, de la Ossa Arteaga y Vallejo Chanci 2007) y el impuesto a las bolsas plásticas en el año 2016. Por otra parte, en Ecuador, se utilizó el término *ecotasas* para referirse a los impuestos verdes, a la contaminación vehicular y al impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables.

## LA TASA RETRIBUTIVA

De entrada, se tiene que la tasa retributiva en Colombia es aquella que es cobrada por las autoridades ambientales regionales a todos los usuarios que utilicen directa o indirectamente un recurso hídrico, como destinatario de vertimientos de aguas residuales originadas por cualquier actividad doméstica o industrial (Colombia 2012, art. 7). Guillermo Rudas Lleras expresa que el Decreto 1594 de 1984 fue el primero en contemplar las tasas

retributivas, las cuales se originaron con un solo fin: financiar las autoridades ambientales (Rudas Lleras 1996, 98), ya que se las entendía como captadoras de recursos para el funcionamiento de las CAR<sup>1</sup> y no como instrumentos económicos para moldear la conducta de los agentes que producen la contaminación.

Después de algún tiempo, se profiere el Decreto reglamentario 901 de 1997, en el cual conceptualmente las tasas dejan de ser simplemente captadoras de recursos y se transforman en un instrumento para impulsar a los agentes contaminadores a disminuir sus vertimientos. Posteriormente, con el Decreto 3100 de 2003, se obliga por primera vez a las empresas de acueducto y alcantarillado al pago de la tasa retributiva (Correa Restrepo, de la Ossa Arteaga y Vallejo Chanci 2007, 28). De tal manera, fue cobrada a todos los usuarios por medio de las facturas mensuales; además se estableció la obligación de implementar sistemas de tratamiento de las aguas residuales para disminuir las cargas de contaminación.

En la actualidad, la normativa vigente es el Decreto 2667 de 2012, el cual dispone: “Los recaudos de la tasa retributiva por vertimientos al agua se destinarán a proyectos de inversión en descontaminación hídrica y monitoreo de la calidad del agua. Para cubrir los gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental competente podrá utilizar hasta el 10 % de los recursos recaudados de la tasa retributiva” (Colombia 2012, art. 20).

Esta norma genera confusión porque, en la parte inicial, se manifiesta que los recaudos serán destinados a proyectos de inversión en descontaminación hídrica y en la segunda parte de la norma se genera una antinomia, porque se establece que la autoridad ambiental solo podrá utilizar hasta el 10 % de los recursos recaudados para cubrir los gastos de implementación y seguimiento de la tasa. Es decir, ¿el 90 % de los recursos recaudados son para construir plantas de tratamiento de aguas residuales y el 10 % para implementar y hacer seguimiento a la tasa? La respuesta lógica sería sí, toda vez que esta tiene dos fines: el primero, modelar la conducta de los agentes contaminantes para que construyan sus propios sistemas de tratamiento de aguas residuales

y, el segundo, recaudar un fondo de dinero para que el Estado directamente financie la construcción de las plantas de tratamiento de aguas residuales. Sin embargo, en la realidad no es así.

Para efectos prácticos, todas las autoridades ambientales en Colombia solo disponen del 10 % de la recaudación de la tasa retributiva para financiar la construcción de las plantas de tratamiento de aguas residuales. Interpretación que es amañada, porque lo correcto sería invertir todo lo recaudado en la construcción de los sistemas de aguas residuales.

Según el *Estudio sectorial de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado 2014-2017*, realizado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2018, 58), se tiene que, para la anualidad 2017, se identificaron 682 sistemas de tratamiento de aguas residuales en 541 municipios del país. Es decir, aproximadamente la mitad de los municipios cuentan con sistemas de tratamiento de aguas residuales, pero cabe aclarar que, por lo general, no tratan todas las aguas servidas producidas.

#### LA TASA RETRIBUTIVA EN IPIALES, NARIÑO

Para el caso concreto del municipio de Ipiales, ubicado en el Departamento de Nariño, se tiene que la empresa de obras sanitarias de la provincia de Obando (Empoobando E.S.P.) presta el servicio de acueducto y alcantarillado; sin embargo no cuenta con un sistema de tratamiento de aguas residuales. Revisada una factura promedio de Empoobando E.S.P, se tiene que un usuario que gasta mensualmente 20 m<sup>3</sup> de agua, correspondiente al Estrato 4, paga mensualmente una factura de 40 953 pesos (aproximadamente USD 13,29), de los cuales 81,94 pesos son por concepto de tasa retributiva y esto equivale aproximadamente a 3 centavos de dólar.<sup>2</sup>

La tasa retributiva, en primer lugar, es recaudada por las empresas públicas de agua a todos los usuarios en sus respectivas facturas mensuales y posteriormente ese dinero es recibido por Corponariño. Del total que ingresa, solo se dispone del 10 % para financiar la construcción de las diferentes plantas

1 Corporaciones Autónomas Regionales, que son las autoridades ambientales en cada una de las regiones de Colombia.

2 En Colombia, los estratos 6 y 5 pagan el impuesto de contribución en sus facturas de servicios públicos, mediante el cual se cubre un porcentaje de servicios públicos de los estratos 3, 2 y 1. El estrato 4 no paga ningún impuesto y tampoco recibe ningún descuento.

de tratamiento de aguas residuales. Entonces existen dos falencias. La primera, la tasa retributiva es sumamente baja, ya que si todos los usuarios pagan un promedio de 100 pesos, esto equivale a tan solo 3,2 centavos de dólar. La segunda es que las autoridades ambientales regionales únicamente destinan el 10 % de lo recaudado, un porcentaje que es absurdamente bajo teniendo en cuenta que una de las finalidades de esta tasa es invertir en la infraestructura necesaria para descontaminar las aguas servidas.

#### TASA RETRIBUTIVA IDEAL

Para desarrollar este ítem, es necesario plantear los siguientes interrogantes: ¿la tasa retributiva regula la conducta de contaminación de las personas e industrias?, ¿ha dado verdaderos resultados? o simplemente ¿se está recaudando dinero para el funcionamiento de las CAR?, ¿cómo se han utilizado los recursos que ha generado?

La tasa retributiva debe verdaderamente representar el daño que el ser humano hace a los ríos vertiendo las aguas residuales. Por lo tanto, debe estar diseñada para regular materialmente la conducta de las personas y de las industrias, toda vez que, en Colombia, no han dado resultados significativos, y más aún en Nariño, donde tan solo nueve de los 64 municipios cuentan con sistemas de tratamiento de aguas residuales.

Las características de una tasa retributiva ideal serían, primero, que sea económicamente significativa. Es decir, que represente materialmente el

daño que se le está causando a los ríos, de tal manera que sí afecte la conducta de las personas y de las industrias, para que sea más conveniente construir las plantas de tratamiento de aguas residuales a pagar una tasa tan elevada. Por lo menos debería ser un 3000 % más alta. Aplicando dicho porcentaje al ejemplo anterior, el usuario en promedio pagaría 3000 pesos o USD 1.

La segunda característica es que todos los recursos recaudados por concepto de la tasa retributiva deben ser destinados para cuidar, proteger y reparar el agua, de tal manera que se construyan todos los sistemas de tratamiento de aguas residuales necesarios.

#### CONCLUSIONES

En Colombia, actualmente es inoperante la tasa retributiva. Es decir, el impuesto pigouviano no está funcionando adecuadamente, toda vez que el valor cobrado es ínfimo. De tal manera, solo se ha convertido en una fuente de recaudación para financiar paradójicamente a las autoridades ambientales regionales y en un bajísimo porcentaje ha sido utilizada para financiar la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales.

La tasa retributiva cumpliría su función de regular la conducta de las empresas y de las personas que vierten residuos a los ríos siempre y cuando sea medianamente alta, para que afecte realmente el bolsillo de dichas personas y empresas, para que efectivamente construyan las plantas de tratamiento de aguas residuales.

#### REFERENCIAS

- Colombia. 2012. *Decreto 2667*, Diario Oficial 48651, 21 de diciembre.
- Correa Restrepo, Francisco, Angélica de la Ossa Arteaga y Zuly Vallejo Chanci. 2007. "Regulación ambiental en Colombia: el caso de la tasa retributiva para el control de la contaminación hídrica". *Semestre Económico* 10 (19): 27-46.
- Naciones Unidas, CEPAL. 2017. *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Restrepo Salazar, Juan Camilo. 1996. *Hacienda pública*. 3.ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rudas Lleras, Guillermo. 1996. "¿Estrategia financiera o instrumento económico?: Tasas retributivas por vertimientos contaminantes". *Revista de Planeación y Desarrollo* 27 (2): 97-114.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de Colombia. 2018. *Estudio sectorial de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado 2014-2017*. Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.