

ppi 201502ZU4645

Esta publicación científica en formato digital es continuidad de la revista impresa

ISSN 0798-1171 / Depósito legal pp 197402ZU34



# CUESTIONES POLÍTICAS

Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche"  
de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia  
Maracaibo, Venezuela



Vol.34

No 61

Julio  
Diciembre  
2018



## Factores casuales que inciden en la no transferencia de la sobretasa ambiental: Caso corporación Ambiental de Sucre<sup>1\*</sup>

*Freddy Rafael Arroyo Álvarez<sup>2\*\*</sup>*  
*Jair Díaz Pulgarín<sup>3\*\*\*</sup>*

### Resumen

El objetivo del artículo es Indagar los factores causales que inciden en la no transferencia de la sobretasa ambiental, con ocasión de lo acontecido en la Corporación Ambiental de Sucre en el periodo (2010-2018). La Constitución Política de Colombia de 1991 contempla la preservación y conservación sostenible del medio ambiente, y para cumplir con este cometido, se crea la Ley 099 del 22 de diciembre 1993. La cual a su vez en su artículo segundo crea el Ministerio del Medio Ambiente y Sistema Nacional Ambiental como un organismo rector del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. Dentro de este marco legal fueron constituidas las Corporaciones Autónomas Regionales, siguiendo los lineamientos ambientales trazados por el Ministerio del medio ambiente; dentro de estas se encuentran CARSUCRE encargada de la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, a fin de asegurar el desarrollo sostenible en su región. Se concluye que, la autonomía administrativa y política que se les concede a las CAR en el artículo 150-7 de la Constitución se ve bastante deteriorada debido a las limitaciones gubernamentales del Estado que coloca al presupuesto, por un lado, al tiempo que se erosionan sus ingresos tributarios.

**Palabras Claves:** Corporación Ambiental de Sucre; Sobretasa Ambiental; Impuesto Predial; Autonomía corporativa; Factores causales; Ley 099 de 1993.

- <sup>1</sup> \* Este artículo corresponde a uno de los productos desarrollado en el periodo 2014-2018, en el marco de un proyecto de investigación en Colombia de forma conjunta con la Universidad de Sucre. La investigación original se titula: "Factores causales de la no transferencia de la sobretasa ambiental, vigencia 2010-2018, a CARSUCRE".
- <sup>2</sup> \*\* Freddy Rafael Arroyo Álvarez. Contador Público Titulado, Especialista en Finanzas Publicas, Universidad de Cartagena en convenio con la Corporación autónoma del caribe "CECAR". Magister en Tributación y políticas Fiscales, Universidad de Medellín. Docente a tiempo completo en la Universidad de Sucre. Correo Electrónico: freddyarroyoa@hotmail.com.
- <sup>3</sup> \*\*\* Jair Díaz Pulgarín. Contador Público Titulado, de la Corporación Universitaria del caribe "CECAR", Magister en Tributación y políticas Fiscales, Universidad de Medellín. Asesor Independiente. Correo Electrónico: jairdiazasesorias@gmail.com.

## Causal factors that affect the non-transfer of environmental surplus: Case of the sucre Environmental Corporation

### Abstract

The objective of the article is to investigate the causal factors that affect the non-transfer of the environmental surcharge, on the occasion of what happened in the Corporación Ambiental de Sucre in the period (2010-2018). The Political Constitution of Colombia of 1991 contemplates the preservation and sustainable conservation of the environment, and to fulfill this assignment, Law 099 of December 22, 1993 is created. Which in turn in its second article creates the Ministry of the Environment and the National Environmental System as a governing body for the environment and renewable natural resources. Within this legal framework, the Regional Autonomous Corporations were constituted, following the environmental guidelines drawn up by the Ministry of the Environment; within these are CARSUCRE responsible for the recovery, conservation, protection, management, use and utilization of renewable natural resources, in order to ensure sustainable development in their region. It is concluded that, the administrative and political autonomy granted to the CARs in article 150-7 of the Constitution is quite deteriorated due to the governmental limitations of the State that places the budget, on the one hand, while eroding your tax revenues.

**Keywords:** Corporación Ambiental de Sucre; Property tax; Corporate autonomy; Causal factors; Law 099 of 1993.

### Introducción

La administración pública del medio ambiente en Colombia se identifica, al menos formalmente, por ser descentralizada. Con base en esta forma de organización, los recursos naturales renovables se encuentran organizados bajo criterios de unidad ecosistémica que están sujetos a la jurisdicción territorial de las Corporaciones Autónomas Regionales, en adelante: CAR. Las CAR forman parte de lo que en Colombia se denomina Sistema nacional ambiental, SINA, y aunque no están sometidas a jerarquías administrativas por parte del Ministerio de ambiente, se discute en este artículo acerca de los verdaderos alcances de su autonomía administrativa.

Por lo demás, la “Autonomía” administrativa que le compete como entidad encargada de procurar el desarrollo sostenible en la región. Sin embargo, es pertinente objetar hacia el tipo de autonomía concedida según el *artículo 150-7<sup>a</sup> de la constitución*, y resaltar si existe –en la realidad específica de estas instituciones– una autonomía política o sólo una autonomía administrativa, con el ánimo de demostrar que ambas formas de autonomía se ven distorsionadas en el plano de lo real a causa del incumplimiento de las transferencias por concepto de sobretasas al impuesto predial que los municipios del departamento de Sucre deben aportar a CARSUCRE, en tanto, requiere de recursos de financiación para poder definir la ejecución de políticas y planes que tienen como misión administrar, proteger y recuperar con tecnología apropiada a la naturaleza y especificidad de los recursos naturales renovables de su jurisdicción. Estas corporaciones para cumplir con su misión proyectan a través de un plan operativo de inversión ambiental por periodo de 4 años, y periodos de ejecución anual, cosa que también se podría ver afectada.

Dentro de la categoría (recursos de financiación) se encuentran la sobretasa al impuesto predial unificado, con destino a la inversión en programas, políticas y proyectos de protección del medio ambiente y los consecuentes recursos naturales renovables. Los recursos financieros que transfieran los municipios y distritos a las corporaciones autónomas regionales por concepto de dichos porcentajes ambientales y en los términos de que trata el número 1 del Artículo 46 de la Ley 099 de 1993, deberán ser transferidos a estas corporaciones por trimestres, a medida que la entidad territorial efectuó el recaudo y, excepcionalmente, por anualidades antes del 30 de marzo de cada año subsiguiente al periodo de recaudación. El incumplimiento de las transferencias de lo recaudado por parte de los municipios del departamento de Sucre por concepto de la sobretasa ambiental a las Corporaciones Autónomas Regionales, podría traer como consecuencia la no ejecución del Plan Operativo de Inversión. ¿Qué pasa con estos recursos de transferencia? existe una serie de factores causales que determinan la no transferencia o el incumplimiento de ello, casi de forma inmediata podemos decir que no es tan oportuno hablar de autonomía política y administrativa según parámetros constitucionales a falta de controles para esta problemática.

Por las razones aludidas, el objetivo de este artículo de investigación/reflexión crítica, consiste en Indagar los factores causales que inciden en la no transferencia de la sobretasa ambiental, con ocasión de lo acontecido

---

4 La Constitución Política reconoce en su artículo 150-7 que las Corporaciones autónomas son entes corporativos que gozan de autonomía financiera, presupuestal y administrativa. Aunque no se hable aquí de una especie de autonomía política, o se toque el término de manera directa, de igual forma se toma en consideración para poder plantear el problema acerca del incumplimiento o atrasos en las transferencias de sobretasa al impuesto predial de los municipios del departamento de Sucre a CARSUCRE.

en la Corporación Ambiental de Sucre en el periodo (2010-2018). En lo metodológico el trabajo se sirvió de una inventiva documental y puede ser definido tanto como un artículo de investigación científica y un ensayo crítico.

### **1. Inexistencia de una autonomía política y administrativa producto de la crisis financiera de las CAR y el manejo de recursos por transferencias**

Una de las primeras pruebas que corroboran la aseveración de este artículo sobre la frágil autonomía política y administrativa de las CAR<sup>5</sup> en Colombia, corresponde a la distorsión continuada de los ingresos basada en el ajuste presupuestario del gobierno nacional. En este aparte acerca de la crisis, conviene mencionar un informe de la misma Contraloría General de la Nación (CGR), citado por Vilorio de la Hoz (2010), según el cual:

(...) el período 1995-1997, el recorte del presupuesto del SINA fue de 14% y, dentro de éste, las 13 corporaciones de menores recursos tuvieron una caída del 15% (CGR, 1998). En esta línea, es preocupante observar cómo el gasto nacional ambiental con respecto al PIB ha caído en los últimos años, al pasar del 0,46% en 1999 a 0,37% al año siguiente. En estos años, el gobierno nacional disminuyó su participación en el presupuesto ambiental, mientras las corporaciones concentraron el 67% del mismo. Por su parte, en las CDS se redujo el presupuesto de inversión, que depende en gran medida de las transferencias de la Nación. Estas inversiones cayeron en un 70% entre los períodos 1995-1998 y 1998-2001 (CGR, 2001). En la década siguiente, los escasos recursos destinados al sector ambiental siguieron declinando (2012: 10).

A la entredicha “autonomía” de las CAR se sigue una suerte de *política caprichosa* de ajuste presupuestario por parte del gobierno nacional, teniendo que, para la vigencia del 2007, el gasto total de las CAR y las Corporaciones desarrollo sostenible –en adelante CDS– de todo el país ascendió a 3,7 billones de pesos colombianos, lo que representó el 0,24% del PIB nacional, en un país donde los costos ambientales se han calculado en 3,7% del PIB. Igualmente, el componente ambiental del Ministerio del Ambiente sólo representa el 0,51% del Presupuesto General de la Nación (CGR, 2007). De acuerdo a lo anterior, el presupuesto ambiental de Colombia resulta *claramente insuficiente* si se compara con los costos

---

5 Hace más de medio siglo se establecieron en Colombia las primeras Corporaciones Autónomas Regionales, que con el pasar de los años se fueron ampliando hasta llegar a 34, esto según lo establecido por la Ley 99 de 1993.

ambientales que produce las actividades humanas y económicas sobre todo el territorio nacional.

Prácticamente se puede afirmar que a las CAR las han dejado solas en materia financiera, pues del presupuesto ambiental nacional, cerca del 91% correspondió a recursos propios de las corporaciones y, apenas el 9%, al Presupuesto General de la Nación. A partir de las desigualdades de las corporaciones originadas por los recursos propios, la Contraloría General de República (1998) las clasificó en cinco grupos, clasificación que desde nuestra perspectiva aún posee vigencia para el momento que se escribió este trabajo:

1. Las de mayores ingresos absolutos: CAR de Cundinamarca y CVC – Valle del Cauca, quienes concentraban el 34% de las rentas propias.
2. Las de mayores ingresos relativos, dada la relación territorio-ingresos: CDMB -Bucaramanga, Cornare - Antioquia, Corpochivor y Corpoguavio. Estas cuatro corporaciones abarcan el 1,7% del territorio nacional y recibían el 25% de los ingresos. Las seis corporaciones de los dos primeros grupos están ubicadas en los departamentos más prósperos del país: Bogotá- Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca y Santander.
3. Las de ingresos medios la conforman 14 corporaciones. Es el grupo más numeroso cuya jurisdicción ocupa cerca del 32% del territorio nacional y concentra el 38% de la población del país. Estas 14 corporaciones generan el 33% de los ingresos propios.
4. Las corporaciones de bajos ingresos, entre las que se encuentran CSB (Sur de Bolívar), **CARSUCRE**, Corpocesar, entre otras. Ocupan el 31% del territorio nacional y participan con el 5% de las rentas propias.
5. Las Corporaciones de Desarrollo Sostenible (CDS) son: Corpoamazonia (sur de la amazonia), CDA (norte y oriente amazónico), Cormacarena, Codechocó, Corpurabá, Corpomojana y Coralina. En jurisdicción de estas CDS se asienta cerca del 1% de la población nacional, se concentra una tercera parte del territorio nacional y sólo disponen del 3% de las rentas propias de todas las Corporaciones.

Desde los primeros años de creadas las corporaciones han presentado estos desequilibrios en sus finanzas. Los mayores aportes del gobierno nacional no están dirigidos a las corporaciones de menores recursos, sino a las de ingresos medios en donde se concentró el 47% de los mismos. En

la jurisdicción de estas últimas corporaciones vive el 38% de la población del país. En la misma línea, la CAR y la Corporación del valle del Cauca (CVC) concentraron el 45% de los ingresos totales, el 76% de los recursos de capital y el 53% de las rentas propias de todas las corporaciones. Por lo anterior, la Contraloría propone que: “La equidad entre las CAR debe ser objeto de análisis por parte del SINA y del Congreso, pues, aunque se idearon mecanismos como el Fondo de Compensación Ambiental (FCA)<sup>6</sup>, es mínimo el efecto sobre la redistribución de ingresos de las mismas” (CGR, 1998: s/p).

La Constitución Política de 1991 y la Ley 99 de 1993, respectivamente establecieron en su momento que, la mayor responsabilidad financiera y ambiental del país estuviera en manos de las corporaciones autónomas regionales, bajo la coordinación del Sistema Nacional Ambiental (SINA). En concordancia con lo anterior, el presupuesto de las corporaciones participa por lo menos con el 80% de los recursos del sector ambiental nacional. Sin embargo, éste ha caído como porcentaje del presupuesto general de la nación y del PIB.

La Ley 99 de 1993 estableció diversas rentas para las corporaciones, como un porcentaje de los impuestos a la propiedad inmueble (impuesto predial), las tasas retributivas y las tasas por la utilización de aguas y las transferencias del sector eléctrico, entre otras. Con estos recursos, se buscó blindar a las corporaciones de las fluctuaciones del mercado mundial y los desbarajustes que pudiera tener la economía nacional.

De los recursos propios, una de las rentas más importantes por el monto son los gravámenes a la propiedad inmueble. Esta tasa es un porcentaje del recaudo total por concepto de impuesto predial, que podrá oscilar entre el 15% y el 25,9%. Los municipios y distritos podrán optar también por una sobretasa que estará entre el 1,5 por mil y 2,5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Ante este panorama, se viene ahora el problema de que esa misma autofinanciación está declinando por una serie de factores causales que impiden el cumplimiento de las transferencias por concepto de sobretasa al impuesto predial por parte de las entidades territoriales de los municipios, de las ya mencionadas CAR clasificadas en las más pobres del grupo 4 según

---

6 El FCA fue creado como una instancia adscrita al Ministerio del Ambiente y cuenta con un comité, que es la instancia de toma de decisiones, conformado por: dos representantes del Ministerio del Ambiente (MAVDT), un representante del DNP, uno de las CAR y otro de las CDS. Los ingresos del Fondo son recursos transferidos por las corporaciones correspondientes al 20% de los recursos provenientes de las transferencias del sector eléctrico y el 10% de las otras rentas propias, exceptuando el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble. Estos aportes deben hacerlos todas las corporaciones, con excepción de las CDS y las beneficiarias de los recursos del Fondo serán las quince corporaciones (**entre ellas CARSUCRE**) de menor presupuesto, en las que están incluidas las siete CDS. Estos recursos al mismo tiempo se deben destinar a gastos de funcionamiento, inversión y servicio de deuda de las respectivas corporaciones. (La información del Fondo de Compensación Ambiental está disponible en: [www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co)). (Agregar este sitio en las referencias).

Contraloría. Hablamos ahora en específico de CARSUCRE.

## 2. CARSUCRE desdibujado de su autonomía política y administrativa

Nos referimos al desdibujamiento de su autonomía cuando por factores externos o permisivos (a falta de gestión interna), simplemente CARSUCRE tendría que aceptar la fuerza que ejercen esos factores causales de la no transferencia de la sobretasa ambiental y trabajar con el presupuesto dado, más allá de su condición de presupuesto exiguo.

La cifra presentada en el siguiente cuadro de la Contraloría, indica que el recaudo de CARSUCRE por concepto de ingresos propios –entre la sobretasa al impuesto predial, las tasas retributivas y compensatoria por el uso de aguas y la transferencia del sector eléctrico–, es un reflejo que permite descifrar algunos factores causales de la baja recaudación; en este caso, del incumplimiento de los recursos por transferencia de la sobretasa del impuesto predial que los municipios aparentemente vulneran.

**Tabla No.1. Ingresos totales e ingresos propios de las CAR del Caribe, 2008 (en millones de pesos)**

<b>Corporación</b>	<b>Departamento</b>	<b>Ingresos totales</b>	<b>Ingresos propios</b>
CVS	Córdoba	94.795.8	92.763.5
Corpoesar	Cesar	11.304.3	
Cardique	Norte de Bolívar	21.768.9	20.271.7
Corpoguajira	La Guajira	67.683.8	65.052.8
CRA	Atlántico	36.014.3	34.712.5
Corpomag	Magdalena	15.969.8	13.962.9
<b>Corpomojana</b>	<b>Sucre</b>	<b>4.685.9</b>	
<b>CARSUCRE</b>	<b>Sucre</b>	<b>7.493.8</b>	<b>3.355.7</b>
Coralina	San Andrés	4.139.0	2.246.7
CSB	Sur de Bolívar	6.234.1	
Total, Región Caribe		270.090.1	

Informes de Gestión de las diferentes CAR y CDS del Caribe colombiano (Elaboración propia, 2019).

Así se encuentra que los recursos fiscales propios de las corporaciones representan entre el 1% y el 4% de los ingresos totales departamentales en Corpocezar, Cardique, Coralina, CARSUCRE, Corpomojana y CSB. De esta manera, se afirma que CARSUCRE no cuenta con el carácter autónomo a nivel administrativo –a contravía de lo que señalan las leyes que rigen esta materia–, teniendo en cuenta que una autonomía sustantiva en el direccionamiento de sus políticas sobre los planes de desarrollo sostenible, requieren para su ejecución, de un presupuesto alimentado por tributos estables recaudados. En base a los informes revisados detalladamente por el equipo de investigación, se demuestra que, para 2018, los recursos propios por recaudo fueron disminuyendo significativamente.

Por otro lado, los recursos que transfieran los municipios y distritos a las corporaciones autónomas regionales por concepto de dichos porcentajes ambientales y en los términos de que trata el número 1 del Artículo 46 de la Ley 099 de 1993, deberán ser transferidos a estas corporaciones por trimestres, a medida que la entidad territorial efectúe el recaudo y excepcionalmente, por anualidades antes del 30 de marzo de cada año subsiguiente al periodo de recaudación.

El incumplimiento de las transferencias de lo recaudado por parte de los municipios del departamento de Sucre, por concepto de la sobretasa ambiental a las corporaciones autónomas regionales, podría traer como consecuencia la no ejecución del Plan Operativo de Inversión Anual. En definitiva, el incumplimiento de los recursos de transferencia por concepto de impuesto predial deja a CARSUCRE con un efecto de desdibujamiento de su autonomía administrativa, toda da vez que, al estar maniatado el presupuesto al bajo recaudo de la sobretasa del impuesto predial, se obstaculiza la ejecución de los planes de inversión anual, ya que el recaudo de esta sobretasa representa aproximadamente el 40% del total de sus ingresos propios fiscales de financiación. Por ende, se puede inferir también la no autonomía política de CARSUCRE, pues en esta situación no puede direccionar procesos que busquen solventar la crisis fiscal de los tributos asignados hacia los programas de desarrollo sostenible en la región.

Otra pista clave de la pérdida de esa autonomía administrativa y, por ende, política, que le fue otorgada desde la Constitución, se debe a la pasividad o conformismo que tiene CARSUCRE frente a los municipios sucreños que no pagan tasa ambiental. En consecuencia, su deuda para el año 2018 llegaba a 2.327 millones de pesos. Para esta época titula la prensa: “A 2.327 millones de pesos asciende la deuda de los municipios sucreños con la Corporación Regional Autónoma de Sucre (Carsucre), por el no pago de la sobretasa ambiental desde 1996 a esta parte”

ITEMS	MUNICIPIO	TOTAL, CARTERA
1	BEUNAVISTA	40.250.372
2	SAN ONOFRE	594.863.144
3	OVEJAS	28.885.330
4	CHALAN	8.928.769
5	COROZAL	99.344.866
6	TOLU	78.048.863
7	EL ROBLE	10.910.413
8	SINCE	68.142.927
9	GALERAS	4.826.457
10	MORROA	4.277.812
11	COLOSO	454.593
12	LOS PALMITOS	2.247.058
13	TOLUVIEJO	15.323.033
14	SINCELEJO	1.274.374.040
15	SAMPUES	8.071.067
16	SAN PEDRO	16.657.030
17	COVEÑAS	71.523.886
<b>TOTAL, CARTERA</b>		<b>2.327.129.660</b>

Informe suministrado por jefe de contabilidad de Carsucre (Elaboración propia, 2018).

El referido artículo periodístico refleja cifras que solo obedecen a una falta de control de las autoridades encargadas. Este informe dice que CARSUCRE, entidad encargada de velar por la conservación ambiental en el Departamento, inició por intermedio de sus abogados, el cobro de los dineros que deben los municipios. El que mayor adeuda es el municipio de Sincelejo que a 31 de diciembre de 2018 presenta una obligación de \$1.274 millones de pesos. Seguido por el municipio de San Onofre, que debe desde 1996, hasta 2018 \$595 millones. La investigación sobre el balance de la deuda, la hizo el equipo investigativo

Volviendo al punto del problema, se había señalado que estas cosas solo corroboran una actitud pasiva por parte de CARSUCRE frente a las entidades territoriales municipales. Una actitud, tal vez concienzuda, si

se tiene en cuenta el otro detalle en que CARSUCRE, han entrado con los diferentes municipios que le adeudan en conciliaciones de pago, ya sea para evitar desgastes jurídicos por la erosión que caracteriza a la aplicación de justicia en Colombia, o por entablar una relación clientelista entre ellas, o para recaudar algo antes de perder todo ya que son muchos los recursos jurídicos permisivos para pujar y dilatar procesos. De hecho, este último juicio, acerca del maniqueo que presta la justicia, no suena tan descabellado sí se observa que, apenas en el año 2001, aparece un recurso jurídico legislativo conocido como el principio de sostenibilidad fiscal; el Acto legislativo 3 del 2001 establece un incidente de impacto fiscal, dictándose la ley 1473 de 2011<sup>7</sup> para limitar las asignaciones de gastos de las entidades públicas sobre los recursos.

Todas estas circunstancias contradicen el concepto de “autonomía” administrativa, presupuestal, financiera, y acuñada aquí, la autonomía política. Las circunstancias descritas entre lo nacional en donde el gobierno impone figuras jurídicas, y lo local, espacio donde al parecer existe un acuerdo mutuo de permitir el deterioro del recaudo por concepto de sobretasa al impuesto predial a los municipios del Departamento de Sucre, contribuyen a la suma de factores causales de la no transferencia de recursos, que en efecto harían posible la sobretasa ambiental a CARSUCRE.

Ante este contexto surge ahora el problema de que, esa misma autofinanciación está declinando por una serie de factores causales que impiden el cumplimiento de las transferencias por concepto de sobretasa al impuesto predial por parte de las entidades territoriales de los municipios de las ya mencionadas CAR, clasificadas en las más pobres del grupo 4 según Contraloría. A continuación, indagamos en específico de CARSUCRE.

### **3. Factores causales e incidencia de la no transferencia de la sobretasa ambiental a CARSUCRE**

En este apartado se describen sintéticamente la lista de los factores causales que, de una u otra forman, dan cuenta del fenómeno de la no transferencia de la sobretasa ambiental a la corporación que nos ocupa. Lógicamente, pueden ser muchos más, sin embargo, se refieren los más significativos que emergen hasta el momento en el decurso del proceso indagativo. Estos factores cuales son:

---

7 La ley 1473 de 2011 establece una regla fiscal según la cual el gobierno nacional reducirá el déficit estructural a 2,3% del PIB en 2014, a 1,9% en 2018 y a 1% o menos a partir del 2022. (Agregar esta ley en las referencias).

- **Poca eficiencia institucional.** CARSUCRE, entre otras CAR, no cuenta con un sistema de tecnología de información para el manejo de los predios que conforman cada municipio, para la realización del cálculo y cobro de la sobretasa ambiental que deben transferirle los municipios del departamento de Sucre. Ello colabora a que se puedan dar “revisiones pasajeras” de las auditorías a los municipios por parte de otros entes nacionales de control.
- **La cultura del no pago.** El común de las personas, no presentan una concientización de que hacen parte del conjunto social y que deben contribuir al desarrollo de ese conjunto. La falta de cultura tributaria se ve animada por la desconfianza de los contribuyentes hacia sus funcionarios; bajo la creencia que no le son retribuidos sus impuestos. Esto afecta el recaudo del impuesto predial en los municipios del departamento de Sucre y por ende la sobretasa ambiental también.
- **La corrupción.** En la última década se ha presentado un debilitamiento de las corporaciones como autoridad ambiental, impulsado por dos fenómenos: la baja calidad del gobierno corporativo y el incremento de sus acciones en proyectos de saneamiento básico. En cuanto al primer fenómeno, varias corporaciones han resultado vulnerables a la captura reguladora por parte de políticos y empresarios, quienes han extendido sus prácticas clientelistas y comisionistas al manejo ambiental de la región. Lo anterior, ha llevado a que varias de las corporaciones de la Región Caribe resulten con un bajo Índice de Transparencia, lo que se traduce en alto riesgo de corrupción, entre otras problemáticas de interés público.
- **La falta de dinero y oportunidades.** Resulta muy difícil cancelar impuestos cuando apenas el contribuyente en potencia tiene solo para subsistir. El departamento de Sucre es uno de los más pobres del país.
- **El Rezago de Actualización Catastral y la titularidad del bien:** En algunos entes territoriales, se presenta el fenómeno del rezago en las actualizaciones de los respectivos avalúos catastrales, lo que hace que las bases de datos no aparezcan actualizadas y que sirvan de soporte para la correcta liquidación del impuesto. También se presenta en la mayoría de los municipios de Sucre, que sus predios no aparecen debidamente legalizados, lo que induce al poseedor a no cumplir con la obligación de cancelar el impuesto, por el hecho de no aparecer como deudor principal.
- **La diversidad de recursos jurídicos que facilitan el maniqueo y la dilatación de los procesos.** Este factor puede ir

de la mano con la corrupción. Las auditorías a los entes municipales, por ejemplo, no parecen dar muchos frutos al respecto.

### Consideraciones Finales

Se tiene como premisa principal que la autonomía administrativa y política que se les concede a las CAR –en el artículo 150-7 de la Constitución– se ve bastante deteriorada debido a las limitaciones gubernamentales del Estado que coloca al presupuesto, por un lado, y por el otro, la erosión de sus ingresos tributarios; a los cuáles la investigación toma como punto de referencia a los factores causales de la no transferencia de la sobretasa al impuesto predial que los municipios del departamento de Sucre deben pagar a CARSUCRE.

En este sentido, no se puede permitir la idea que la autonomía administrativa, presupuestaria y financiera de las CAR en Colombia sean asentadas de un todo, cuando más bien en realidad se encuentran maniatadas o reducidas a su mínima expresión por fuerzas externas que no le permiten avanzar o, quizás, ya se dejaron absorber por esas fuerzas centralizantes del sistema Estatal.

Se encontró una sentencia en respuesta y defensa del parágrafo 4 de la ley 99 de 1993 que autoriza la intervención del Ministerio del Medio Ambiente en la planificación de programas de desarrollo sostenible en la región. En la Sentencia C-462 de 2008, la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de los numerales 16 y 36 del artículo 5 de la ley 99 de 1.995 de la ley 99 de 1.993, los cuales se refieren a las funciones del Ministerio de ambiente para ejercer control, inspección y vigilancia sobre las Corporaciones autónomas regionales y aprobar sus Estatutos y/o su modificación. En definitiva, dicha sentencia afirma:

En Colombia si existe autonomía de las CAR respecto del Ministerio de Ambiente. Pero dicha autonomía debe ser aplicada según se esté en el campo de la esfera política o en el espacio de la esfera administrativa. Esto indica en consecuencia que, la autonomía de las CAR es relativa y no absoluta, y que, según se esté en una esfera o en la otra, el Ministerio de Ambiente podrá ejercer atribuciones jerárquicas sobre las CAR (Citada por: Mantilla, 2015: 357).

La anterior sentencia sólo parece dar más herramientas al Gobierno Nacional para que el Ministerio del Medio Ambiente pueda apelar frente a las CAR, por ejemplo, al principio de sostenibilidad fiscal de la ley 1473 de 2011. La sentencia corrobora lo dicho en este artículo acerca de la falta

de autonomía administrativa y política en las CAR como CARSUCRE. La afirmación de la sentencia de que la autonomía es relativa desde una intervención de control y vigilancia de rutina, se queda corta porque descuida sus implicaciones fácticas al suponer que esto no puede ser aprovechado por el gobierno nacional para seguir maniatando los recursos de inversión para la conservación del medio ambiente. Conociendo de antemano la realidad de que el gasto público destinado al medio ambiente es insuficiente. Los problemas ambientales crecientes y la restricción presupuestal han llevado a una crisis financiera del sector.

Como resultado, las CAR se hacen más débiles cuando aún, por voluntad, algunas de estas deseen coaccionar con auditorías a las alcaldías municipales, al final del camino se dan cuenta que sus esfuerzos fueron en vano por dilatación de los procesos de aplicación de justicia. Y, se debilita aún más, porque sus ingresos fiscales no prosperan el recaudo; cuando la transferencia de la sobretasa del impuesto predial persista en su incumplimiento, entonces a las CAR no le quedaría otro camino que el de conciliar por vía legal o clandestina (tal cual como lo hacen prejujgar las cifras que adeudan los municipios para el año 2018 citadas anteriormente). Para nadie es un secreto que la corrupción, junto a la falta de una cultura tributaria de los sucreños, es uno de los principales factores causales permisivos del incumplimiento del pago de la sobretasa ambiental por parte de los municipios del departamento de Sucre a CARSUCRE.

El artículo parte de una idea básica –conceptual– acerca de un pequeño ejercicio deductivo (partiendo de algo general) que pueda poner entredicho el concepto de “autonomía” que constitucionalmente dice caracterizar a las CAR. Esta premisa intenta llevar finalmente a las partes concernientes a esa pérdida de “autonomía” administrativa, presupuestal y financiera debido al deterioro de sus ingresos propios dependientes del recaudo. Dando inferencia a que el deterioro del recaudo de CARSUCRE por concepto de sobretasa al impuesto predial obedece a una ausencia de control, además de una falta de gestión de las transferencias por parte de los municipios, entre otros factores causales del problema.

Aquí se dejó entrever la necesidad de la eficiencia del cobro de las tasas para la generación de recursos destinados a financiar proyectos ambientales de desarrollo sustentable. Sin esos recursos, el sistema indiscriminado de explotación de los recursos lograría maniar la gestión de las CAR en su tarea por la conservación del medio ambiente. CARSUCRE parece perder poder, en este sentido, en lo que tiene que ver con un aspecto político en tanto factores externos como la intervención del ajuste presupuestario por parte del Gobierno Nacional por el corte de paulatinas disminuciones de su financiamiento. A lo que se suma ahora la disminución del recaudo por concepto de sobretasa al impuesto predial.

Muchos son los factores causales de la baja recaudación a la sobretasa del impuesto predial. No obstante, se pueden vincular también con la falta de capacidad técnica y administrativa de las entidades ambientales, que han contado con escasos recursos humanos, muchas veces sin la calificación técnica requerida, mal dotadas de laboratorios y, en general, de la infraestructura física exigida. Y se vincula también con la corrupción que llegó a penetrar el sistema, propiciada por el hecho de que para su aplicación depende de medidas de comando y control. Todas estas circunstancias contradicen abiertamente el concepto de “autonomía” administrativa, presupuestal, financiera, y acuñada aquí, la autonomía política.

### Referencias Bibliográficas

- JARAMILLO, Carolina; VILLA, Marcela. 2003. La sobretasa ambiental al Impuesto Predial: Una propuesta de análisis desde la política ambiental y la hacienda pública. En: Ecos de Economía No. 17. Medellín, Colombia.
- MANTILLA, Luz. 2015. La autonomía de las CAR en la jurisprudencia constitucional de Colombia: Análisis de línea jurisprudencial. En: Jurídicas CUC, 11(1), 345-362.
- NULLVALUE. 2000. Archivo. El Tiempo. Versión electrónica. Disponible en línea. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-884849>. Fecha de consulta: 20 de mayo de 2016.
- VILORIA DE LA HOZ, Joaquín. 2010. Finanzas y gobierno de las corporaciones autónomas regionales del Caribe colombiano. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Banco de la República. Cartagena de Indias, Colombia.



UNIVERSIDAD  
DEL ZULIA

---

# CUESTIONES POLÍTICAS

Vol.34 N°61

*Esta revista fue editada en formato digital y publicada en diciembre de 2018, por el **Fondo Editorial Serbiluz**, Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela*

[www.luz.edu.ve](http://www.luz.edu.ve)  
[www.serbi.luz.edu.ve](http://www.serbi.luz.edu.ve)  
[produccioncientifica.luz.edu.ve](http://produccioncientifica.luz.edu.ve)