

# RETRATOS

## Entrevista a Juan Esteban Gallego

Abogado, profesor e investigador del Centro de Estudios Fiscales (CEF) del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia

— Revista Divergencia (RD): Frente a los cambios que se acercan para Colombia, ¿responde la normatividad constitucional actual a las necesidades, o es necesaria una reforma constitucional que responda al proceso de paz, al cambio climático y a las dinámicas económicas?

— Juan Esteban Gallego (JG): Yo soy poco amigo de las reformas constitucionales puntuales, porque andar pensando que cada problema del país se soluciona con una reforma constitucional es no entender la naturaleza del problema ni tampoco la naturaleza del instrumento constitucional. Obviamente, si me pregunta por el proceso de paz, evidentemente habrá que retocar algunos puntos de la Constitución, en la medida en que se trata de un proceso muy profundo en la praxis política del país. Pero, hablando de temas medioambientales o de temas que tengan que ver con el desarrollo de las regiones, la Consti-



Dr. Juan Esteban Gallego  
Fotografía: Francisco Giraldo

tución actual tiene los elementos suficientes, el problema pasa por la lectura de esa realidad que hace la Corte Constitucional y que hace el legislador cuando legisla abiertamente en contra del medio ambiente. Yo creo que la Constitución tiene los instrumentos necesarios para hacer una interpretación y generar una sinergia entre medio ambiente y desarrollo.

— RD: Constitucionalmente, ¿ac-túa Colombia de manera óptima en

relación con las necesidades sociales actuales económicas y ambientales?

— JG: El texto constitucional es claro y abiertamente ambientalista. Con una lectura simple que se haga, se encuentra que muchas de las obligaciones de las personas y muchos de los derechos que se establecen en la Constitución tienen que ver con todo ese complejo y delicado sistema que es la realidad ambiental en Colombia. Me ratifico en lo que dije anteriormente: el problema pasa más por calidad de la ley. Aquí se legisla *ad hoc*, se legisla expreso para proteger determinadas inversiones o salvaguardar ciertas actividades, pasando muchas veces por encima de los preceptos constitucionales, y a veces la Corte evade el punto o toma posiciones muy tibias para evitar mojar los pies en lo que respecta a temas ambientales.

— RD: ¿Qué tan buena considera usted “la locomotora minera” como medio de crecimiento económico?

— JG: Básicamente, yo creo que los resultados empiezan a darnos la razón a quienes criticamos la locomotora minera. Lo único que hizo fue desincentivar por completo las otras cadenas productivas, atacar a fondo la rentabilidad de la industria, desplazar mano de obra, en conclusión, la típica maldición de los recursos naturales.

Así el gobierno lo niegue, estamos viviendo las consecuencias de una enfermedad holandesa, porque todo se desplazó al sector minero, los *commodities* mineros absorbieron por completo la actividad y la atención del Estado; y a nivel regional, generaron una circunstancia muy peligrosa. La gente no alcanzaba a ver con claridad que el dinero de las regalías no era un dinero gratuito. La gente tiene la creencia de que los recursos que provienen de los *commodities* mineros son plata que no le duele a nadie, he ahí por qué la corrupción se tomó el Sistema General de Regalías, hoy en día en muchas regiones cuando ya pasó la bonanza, cuando estamos en el desajuste de precios de *commodities* y los recursos a las regiones disminuyeron. De esto no ha quedado una transformación de fondo, como bien dicen todos los tratadistas.

En términos del Banco Mundial, no cambiamos la riqueza natural por una riqueza de desarrollo. Aquí, en Colombia, malgastamos por completo toda una década de ingresos mineros altos, y como consecuencia de esto, el país no tiene que darle gracias a la locomotora minera, porque el daño ambiental es altísimo en muchas regiones. Los daños ya pasan por problemas de salud pública, por respirar partículas en el aire. No tendríamos que agradecerle mucho, salvo quienes se lucraron de ella.

— RD: ¿De qué manera cree que ha actuado la ley frente a las áreas protegidas en Colombia? ¿Se ha cumplido la ley? De no ser así, ¿por qué cree que no se ha cumplido?

— JG: La ley en Colombia es perfecta, es perfectamente perversa, o sea, las leyes en Colombia las presenta el Ejecutivo, algunas veces en su iniciativa legislativa, pero en el sector minero, la perversión es total. Cuando uno mira la evolución de los códigos mineros, con todas sus caídas y suspensiones, uno mira que se está legislando para la gran empresa. Aquí no se están teniendo en cuenta ni las necesidades regionales ni las contingencias ambientales. Aquí se legisla pro empresa, luego la ley ha cumplido con su papel perverso; en eso el control constitucional ha sido pobre, tenue y tímido.

Por ejemplo, aquí nadie ha cuestionado la sostenibilidad fiscal del modelo minero, si le está dejando al país valor agregado, crecimiento, educación, o si genera fortalecimiento de otras cadenas productivas. En eso del control constitucional, le ha dado la espalda a ese problema.

— RD: En ese sentido, cuando se habla de una reforma tributaria estructural, ¿qué debería venir para proteger los recursos naturales?

— JG: El sector minero ha sido un sector terriblemente protegido desde el punto de vista tributario. El Gobierno de Álvaro Uribe le generó la posibilidad de deducir las regalías pagadas para disminuir el impuesto a la renta, lo cual es un crimen fiscal a todas luces porque se trata de bajarle la tasa efectiva de tributación a las grandes multinacionales mineras, en un tratamiento completamente injusto y además inapropiado, porque otros inversionistas que llegan a otras actividades tienen que asumir el pago pleno de esos impuestos, mientras que el sector minero ha sido protegido en exceso.

Estamos en mora de que el país haga un inventario de lo que verdaderamente ganó y de lo que verdaderamente perdió. Entonces, una reforma tributaria estructural tendría que quitar y desmontar todos los beneficios que el sector minero tiene y debería ponerlo a tributar de forma justa. Pero también la carga fiscal debería ayudar a controlar todos los efectos colaterales que el sector minero trae; no obstante, como somos esclavos del concepto de que, si les cobramos impuestos, los inversionistas se irán, ese terror a la soledad nos hace bajar las tasas tributarias y los controles. Como dice Oxfam: estamos casi que pagando por que vengan a explotar nuestros recursos, lo cual, con una visión histórica, es un error garrafal, porque una

vez los recursos naturales no renovables se explotan, no vuelven.

Yo propondría tasas de tributación altas para el sector minero dado el daño contingente que ese sector arroja.

— RD: ¿Cree que las leyes están ligadas en función de las compañías que explotan los recursos naturales?

— JG: Completamente. Durante hace casi veinte años, desde que trabajé con el Gobierno nacional, ya fuera como funcionario o como consultor, pude comprobar y observar cómo las leyes se producen a la medida del cliente, o sea, aquí excepcionalmente se regula de manera general y abstracta una actividad. Aquí está visto que el *lobby* de las empresas privadas altera por completo la diná-

mica legislativa, y el Congreso lo que hace es aprobar las leyes que el gobierno quiere o que los inversionistas particulares quieren, por eso es tan importante el control constitucional basado en ese acuerdo axiológico, en esa profesión de valores que hay en la Constitución.

Nuestra Constitución protege el medio ambiente, las riquezas naturales. En esa medida, la Corte debería ser mucho más audaz al momento de analizar las leyes que, de manera directa o indirecta, van a afectar la sostenibilidad futura de ese modelo ambiental. Pero aquí pasa todo lo contrario: aquí sacrificamos nuestra diversidad, nuestra riqueza ambiental a favor de lo fiscal, y eso, a todas luces, es un error porque eso hace que el modelo no sea sostenible.