

“El Tributo juega un rol mayor que el de ser un recurso fiscal”

ENTREVISTA A ÓSCAR URVIOLA HANI,
NUEVO MAGISTRADO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Congreso de la República ha elegido hace pocas semanas como Magistrado del Tribunal Constitucional (TC) al doctor Óscar Urviola Hani, destacado docente universitario en las cátedras de Derecho tributario y Derecho constitucional económico.

El Equipo de la Revista *Análisis Tributario* dialogó con dicho magistrado, que tuvo la gentileza de responder nuestras preguntas pese a que heredó cientos de expedientes pendientes de expedir pronunciamiento.

1. ¿Cuáles fueron las razones que lo animaron a postular al Tribunal Constitucional?

Mi formación como abogado siempre ha estado inclinada a la vocación democrática y la plena vigencia del Estado de Derecho, y siempre he tenido en cuenta los valores supremos que contempla la Constitución Política del Perú (CP) para una convivencia pacífica.

Muchos aspiramos a que toda persona pueda desarrollarse, personal y profesionalmente, en una sociedad que le ofrezca igualdad de condiciones y oportunidades. Esto solo se logra cuando una sociedad se encuentra organizada democráticamente, y precisamente considero que el TC es una institución que pueda ayudar mucho en la consolidación del sistema democrático en nuestro país, así como a la plena vigencia de los derechos fundamentales de la persona y del Estado de Derecho en general. En ese sentido, el concurso de cualquier peruano que ame a su país puede ser materializado a través de este tipo de instituciones; escogí el TC además porque está vinculado a mi quehacer profesional.

2. A pocos días de iniciada su labor como Magistrado, ¿cómo encuentra la actividad en el TC?, ¿está conforme con los procedimientos internos?

Bueno, yo creo que hay que hacer varios ajustes que felizmente están en curso de implementación, como por ejemplo la reforma en el trámite de expedientes para poder agilizar el despacho.

Hay muchas causas que todavía están atrasadas, esto como consecuencia de una excesiva carga procesal, que viene a ser a su vez el resultado del alto grado de confiabilidad que está generando el TC en determinados sectores de la población, sobre todo en aspectos vinculados a los derechos laborales y previsionales, donde el TC evidente-

mente ha tenido aciertos muy grandes al amparar demandas que reconocen dichos derechos fundamentales.

Esto ha generado un incremento de causas, y lamentablemente el número de magistrados del TC es de siete miembros, por eso se ha congestionado el despacho. Entonces, hay actualmente un retraso en el logro de las metas trazadas para este año, lo que nos va a obligar a adoptar medidas que conduzcan a rebajar esta carga procesal. Creo que en lo sucesivo habrá que pensar en la implementación del *certiorari* para ver la posibilidad de que solamente lleguen al TC las causas en las que sea necesario un pronunciamiento expresado dada su relevancia constitucional en la vida del país.

3. ¿Tiene una opinión formada respecto al asunto de la sede del TC en Arequipa? ¿En qué medida deberá trasladarse la actividad cotidiana del TC a esa ciudad?

En primer lugar creo que hay que empezar por reiterar que la Ley Orgánica del TC reconoce a la ciudad de Arequipa como sede de esta institución. Creo que sobre eso no debe haber discusión ni tampoco variación.

Pero, el reconocimiento de Arequipa como sede del TC no puede implicar de ningún modo que esta institución, al instalar una sala o al sesionar en sala plena en la ciudad de Arequipa, tenga que descuidar la atención de los procesos constitucionales en la capital de la República, que representa un mayor porcentaje de la población, y consecuentemente de los justiciables en materia constitucional, y en el resto del país.

Creo que toda posición que sea radical o extrema no es buena, consecuentemente he propuesto que, partiendo de la premisa de que Arequipa es sede del TC, esa sede no debe ser centralizada porque no vamos a cambiar un cen-

tralismo limeño por un centralismo arequipeño, por tanto considero que en Arequipa puede funcionar una sala y otra en Lima, y hasta podría crearse una segunda sala en Lima o que esta segunda sala sea itinerante para que también pueda atender la demanda de los justiciables constitucionales en el norte del país.

Esto quizás tenga que pasar por una reforma constitucional, para incrementar el número de magistrados del TC a nueve, a fin de formar tres salas, pero si esto no fuera viable, por las dificultades que pueda presentar una reforma constitucional, sobre todo a veces por una falta de voluntad política, podríamos organizarnos para que de las dos salas actuales del TC, una de ellas pueda trabajar por mayor tiempo en Arequipa y la otra en Lima, estableciendo además como norma que todas las acciones de inconstitucionalidad, así como las competenciales se vean necesariamente en la sede que es Arequipa.

¿Y por qué hago esa diferenciación?, porque una de las razones por las que se pretende mantener el TC en la ciudad de Lima, es que el mayor número de causas de procesos constitucionales tienen su origen en la ciudad de Lima; esto es cierto, Arequipa solo representa el 4 por ciento, y creo que dentro de este porcentaje habría que considerar a Tacna, Cusco y Puno.

Ahora bien, en los procesos tenemos como justiciables a personas, ciudadanos comunes y corrientes, muchos de ellos con escasos recursos, que demandan el reconocimiento de derechos sobre todo pensionarios o laborales, y son a quienes no podemos desatender, ya que no pueden trasladarse a la sede de Arequipa por evidentes razones económicas. Para ellos habría que garantizar una sala que atienda en la ciudad de Lima.

En cambio, tenemos los procesos de inconstitucionalidad o competencial que tienen como justiciables a los organismos públicos, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial u otros órganos, que, siendo parte en dichas causas, para ellos no habría ninguna dificultad en trasladarse hasta la ciudad de Arequipa, conjuntamente con sus abogados para hacer los informes respectivos de dichas causas, de tal manera que con esto podríamos nosotros cumplir con la ley, por un lado, y no desatender la demanda de justicia constitucional en Arequipa para todo el sur, en Lima para toda la ciudad capital, y eventualmente si se crea una tercera sala para el norte, que podría ser la ciudad de Trujillo.

4. ¿Cuál es su visión del derecho de Propiedad, en términos constitucionales?

La CP vigente, en especial su artículo 2° y el Título III referido al Régimen Económico, tutela el derecho de Propiedad dentro de una concepción de Economía Social de Mercado. En realidad toda Economía de Mercado considera a este derecho como fundamental para que el ciudadano pueda sentirse propietario y desarrollarse en dicha perspectiva.

La propiedad es una institución que tiene diversas connotaciones, pero es importante reafirmarla en el sentido del principio de Libertad, de manera que el propietario

debe sentirse libre y seguro por su propiedad, y esto se traduce en una sensación de bienestar que es buena individualmente pero también para toda la sociedad.

EL TRIBUTO JUEGA UN ROL IMPORTANTE EN LA ACTIVIDAD DEL ESTADO, NO SOLO COMO RECURSO FISCAL SINO TAMBIÉN COMO UN INSTRUMENTO DE JUSTICIA SOCIAL Y DESARROLLO, ESPECIALMENTE EN UNA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO.

5. Usted es conocido por ser docente de Derecho tributario desde hace muchos años en la ciudad de Arequipa. ¿Cuál es su reflexión en torno al Derecho tributario peruano?

Efectivamente, ejerzo la Cátedra de Derecho tributario en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas y en la Escuela de Postgrado de la Universidad Católica de Santa María de Arequipa (UCSM). En esta última, en las Maestrías de Derecho de la empresa y de Administración de Negocios.

Asimismo, dicto el curso Derecho constitucional económico en la referida Maestría de Administración de Negocios de la UCSM, el mismo que también está vinculado con el tema tributario.

Mis orígenes en la enseñanza en Derecho tributario se remontan al año 1978, y antes como alumno tuve bastante interés por ejercer en esta área jurídica por haber sido discípulo del doctor Humberto Núñez Borja, destacado jurista arequipeño dedicado al Derecho administrativo, tributario y financiero.

En ese sentido, empecé mis investigaciones y estudios más profundos en Derecho tributario para obtener el grado académico de Bachiller en Derecho, y también mi grado de Magister en la Maestría de Derecho de empresa.

Considero que el Derecho tributario es fundamental en la formación del abogado y de otras carreras profesionales o estudios académicos.

En cuanto al sistema tributario peruano debo señalar que ha experimentado importantes cambios, tanto en la parte sustantiva como en la parte adjetiva.

Respecto a la parte administrativa podríamos destacar los progresos que han tenido las Administraciones Tributarias, sobre todo la de tributos internos como es la SUNAT.

6. ¿Cuál es la importancia del tributo?

El tributo juega un rol importante en la actividad del Estado, no solo como recurso fiscal sino también como un instrumento de justicia social y desarrollo, especialmente en una Economía Social de Mercado.

En esta, se exige que los tributos deban tener un perfil y una estructura que permita que no sean considerados como factores que interfieren en las decisiones económi-

cas de los agentes del mercado. En otras palabras, los tributos deben ser lo más neutrales posibles para que a través de la tributación el Estado no se interponga injustificadamente en las inversiones.

Esta es una característica de un modelo de una Economía de Mercado, que quizá pueda que en nuestro país no se esté cumpliendo, sobre todo con la existencia de algunos tributos que podrían no tener la mencionada característica.

7. ¿Corresponde hacer reformas en materia tributaria?

Considero que el régimen actual debe ir ajustándose. Por ejemplo, hay impuestos que fueron creados con el carácter temporal o extraordinarios y todavía se mantienen, adquiriendo de esta forma la calidad de permanentes. Esto puede generar situaciones de inseguridad jurídica, por cuanto es sabido que el sistema tributario tiene una íntima relación con la actividad económica, y en ese sentido los parámetros de esas normas deben ser conocidos, claros y predeterminados para que quienes incursionan con sus inversiones puedan hacer los respectivos cálculos o la planificación empresarial que corresponda, que son legítimos ciertamente en cualquier sociedad que pretende ser más próspera.

8. ¿Qué podría decirnos de la actuación de la SUNAT?

La SUNAT ha tenido un cambio notable en los últimos años, no solo en la implementación de sistemas computarizados para el cumplimiento de obligaciones tributarias, sino también para efectuar el control de las mismas, lo cual ha simplificado mucho la tarea para los contribuyentes y la propia Administración Tributaria. Debido a ello se han reducido los costos asociados a estas actividades, validando el uso de medios o formatos electrónicos o magnéticos antes que impresos en papel.

Asimismo el cruce de información obtenida por distintas formas, en diversas transacciones, inclusive en manos de terceros, es una buena herramienta para la fiscalización.

Finalmente, debe destacarse los convenios de intercambios de información y otros de gestión institucional.

Sin duda, todas estas iniciativas colaboran en el objetivo de cumplir y supervisar el cumplimiento de las variadas obligaciones tributarias.

9. ¿Cómo ve la gestión de las Administraciones Tributarias municipales?

Al respecto, tendría que decir que estoy convencido que la Administración Tributaria no debe atomizarse.

Me explico. Desde hace algún tiempo, quizá bajo la perspectiva de estar implementando el proceso de descentralización, se ha otorgado a las municipalidades distritales la administración de algunos tributos importantes a fin de asegurar su percepción directa. Esto es bueno, desde una óptica administrativa, pero visto desde los objetivos que debe aspirar un sistema tributario idóneo, donde el contribuyente no debe tener la dificultad de identificar a

los distintos sujetos acreedores tributarios, frente a los cuales tiene que cumplir obligaciones tributarias, creo que el camino tomado es un retroceso.

Así, por ejemplo tenemos que hay tantos acreedores tributarios del Impuesto Predial como municipalidades existen. Esto es lo que llamo atomización de la Administración Tributaria. Además que este diseño puede desorientar a los contribuyentes porque pueden generarse distintos criterios interpretativos por los órganos resolutores de cada municipalidad.

Quizá una reforma sobre el particular podría ser la centralización de Administraciones Tributarias municipales, posiblemente tomando como referente de partida la experiencia desarrollada con el Servicio de Administración Tributaria (SAT) en Lima Metropolitana, que podría ser lo más eficiente en términos de recaudación y reducción de costos, así como de seguridad jurídica para los contribuyentes.

Esto sin perjuicio de garantizar que esta Administración Tributaria centralizada entregue oportunamente un porcentaje razonable de lo que recauda a cada municipalidad provincial o distrital.

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO ACTUAL DEBE IR AJUSTÁNDOSE. ..., HAY IMPUESTOS QUE FUERON CREADOS CON EL CARÁCTER TEMPORAL O EXTRAORDINARIOS Y TODAVÍA SE MANTIENEN, ADQUIRIENDO DE ESTA FORMA LA CALIDAD DE PERMANENTES.

10. ¿Estaría preparada la SUNAT para asumir dicho rol?

¿Por qué no?, la SUNAT podría hacerlo, si se implementaran las condiciones legales y materiales del caso, a partir de convenios especiales probablemente.

En ese sentido sería conveniente estudiar la experiencia que ya ha venido desarrollándose entre la SUNAT y ESSALUD.

11. En esa línea de reflexión, ¿qué opina sobre el debate que existe en el Congreso de la República para retornar al régimen anterior a la actual Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) donde las controversias de las municipalidades distritales son vistas por las municipalidades provinciales a las que pertenecen antes de recurrir al Tribunal Fiscal (TF)?

El Código Tributario (CT) señala que tratándose de reclamaciones contra órganos sometidos a jerarquía se debe apelar ante el superior jerárquico, antes de ir al TF, y que en ningún caso podrá haber más de dos instancias antes de recurrir a este colegiado. Sin embargo, en la actual LOM no existe jerarquía entre una municipalidad distrital y su correspondiente provincial en este aspecto, lo que ha determinado que las apelaciones contra una municipalidad distrital vayan directamente al TF.

Es cierto que por esta razón han aumentado significativamente las causas en el TF. Precisamente, como decía al contestar la pregunta anterior, la existencia de muchas Administraciones Tributarias dificulta la gestión, recaudación y administración en general de los tributos, y eso sería mejor que cambiara.

Sin que esto signifique restar autonomía a las municipalidades para velar por asegurar sus recursos financieros, soy de la opinión, como docente universitario, que la solución podría estar en unificar a las Administraciones Tributarias respecto a los principales tributos municipales como el Impuesto Predial, Impuesto de Alcabala e Impuesto al Patrimonio Vehicular, para que existan criterios uniformes sobre la interpretación de la tributación municipal, y de esta manera también se evitaría que hayan excesivas contiendas que puedan hacer colapsar al correspondiente órgano resolutor, como es el caso del TF actualmente.

12. En cuanto a los criterios interpretativos o jurisprudencia expedida por parte del TF, también se está discutiendo la posibilidad de modificar el CT para que los criterios recurrentes de las salas especializadas de este colegiado tengan la fuerza de observancia obligatoria. ¿Qué opinión le merece dicha propuesta?

Eso podría ayudar a dar predictibilidad y seguridad jurídica para todos. Pero tendría que definirse lo que se entiende por criterio recurrente. Una vez, dos veces, dos salas, tres salas, en fin. Así como hay plenos jurisdiccionales que tienden a uniformizar los fallos en el Poder Judicial, bajo una técnica similar, quizá los vocales del TF deberían llegar a consensos para calificar a un criterio como recurrente y, en caso prosperara el Proyecto de Ley en referencia, sea por tanto considerado como de observancia obligatoria.

13. El TC peruano ha desarrollado una línea de reflexión en materia tributaria en el marco del Estado Constitucional, haciendo uso de la técnica de ponderación para lograr un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales del contribuyente y su deber de Contribuir, ¿comparte esta perspectiva?

Definitivamente tiene que haber un equilibrio a partir de una ponderación razonable. Debe tenerse presente que el artículo 74° de la CP establece que uno de los principios constitucionales tributarios es el respeto de los derechos fundamentales de la persona, como es el derecho de Propiedad. Por eso el Estado no puede exigir ilimitadamente prestaciones tributarias, ya que podríamos estar ante la vulneración del principio de No Confiscatoriedad que también está reconocido constitucionalmente.

A su vez, sabemos que también existe el deber de Contribuir. Todos debemos contribuir con justicia tributaria.

En ese sentido el TC tiene que realizar una ponderación de estos dos aspectos, a partir de una interpretación sistemática o integral de la CP.

14. ¿Qué opina respecto a la perspectiva de que los tributos no sólo deben basarse en la Capacidad Contributiva sino que también se justifican en fines extrafiscales, como la lucha contra el fraude de ley, la informalidad o la conservación del ambiente?

En nuestro país y otros, en cierta forma existen prestaciones que el Estado exige no solo sobre la base de Capacidad Contributiva, especialmente por el desarrollo de determinadas actividades que en algún modo podrían generar efectos nocivos en el medio ambiente, la población, o la tranquilidad, etc. Además hay otras que se dan y no son obligatorias, como es el caso de las enmarcadas en la idea de Responsabilidad Social Empresarial.

Podría entenderse que todos estos aportes no están fundados en la Capacidad Contributiva del sujeto que los asume económicamente, pues se parte de haber considerado algunos fines extra-fiscales y hasta extra-económicos. Habría que ver la realidad de cada país para concluir que dichos cobros están justificados en términos constitucionales.

15. El TC ha establecido una línea jurisprudencial según la cual los tribunales administrativos como el Tribunal Fiscal están obligados a realizar un control difuso administrativo, ¿está de acuerdo con esta línea jurisprudencial?

El TC tiene un precedente vinculante al respecto. Junto a sus correspondientes resoluciones aclaratorias se han definido los alcances de efectuar el control difuso administrativo por parte de los tribunales de competencia nacional, como es el TF efectivamente.

Es la posición vigente del TC y a la fecha no hay variación de criterio sobre este tema.

Hay quienes sostienen que dicha facultad debe estar restringida a los órganos jurisdiccionales, como son las instancias competentes del Poder Judicial o el TC. Dicha posición es muy respetable y posiblemente ha sido planteada en causas en trámite ante el TC, por eso no quisiera adelantar opinión en caso se presentara un debate sobre una eventual reconsideración del referido criterio vigente.

16. Algunos Magistrados del TC han querido restringir la tutela constitucional a las personas jurídicas, entendiendo que los derechos constitucionales son esencialmente de las personas naturales. ¿Qué le parece esta posición?

Este tema también ha generado opiniones encontradas con argumentos sólidos. En algún momento el TC debería expedir un pronunciamiento de manera definitiva sobre el particular.

17. ¿Algunas palabras finales para los lectores de *Análisis Tributario*?

Decirles que estoy iniciando el trabajo en el TC con todo el entusiasmo y deseo de aportar mi experiencia y conocimiento. Y sobre todo actuar, en calidad de Magistrado de TC, con estricto apego a la CP y a los principios que contempla. 