

¿El Rey no se equivoca?

La actividad estatal en asuntos tributarios desde un enfoque constitucional

En los sistemas democráticos constitucionales, el tributo ha dejado de ser una exacción económica limitada de carácter obligatorio sobre el ciudadano para pasar a ser un deber constitucional de primer orden social con base en la justicia tributaria (especialmente en la capacidad contributiva), que admite incluso acciones de colaboración por parte de aquél.

La novedad e importancia de esta nueva perspectiva, que todavía no se asimila, no está sólo en la carga colaborativa (deber) que se plantea sobre el deudor tributario sino también en la exigencia para el Estado de que actúe con irrestricto respeto y cumplimiento de la Constitución Política (CP) en toda la dinámica tributaria.

Sin embargo es posible que el Estado no actúe conforme a la CP, caso en el que no tendrá cabida la máxima repetida en la época de las monarquías europeas (especialmente en la Francia de los Luises) de que "El Rey no se equivoca". En el Estado Constitucional, es posible que el legislador, la autoridad tributaria y el juez se puedan equivocar.

Se equivoca el legislador, entre muchos casos, cuando la ley producida no brinda seguridad jurídica, ya sea porque no está adecuada a la CP, o porque no está redactada con técnica suficiente, de modo que genera vacíos y dudas, o incluso porque se abdica de la obligatoria cobertura suficiente, derivándose genéricamente a la disposición reglamentaria. Peor aún, hay equívoco cuando el reglamentador invade las competencias legales.

La autoridad tributaria yerra cuando su actuación no se rige por la búsqueda de la verdad material, sino por querer recaudar a toda costa. También ocurre cuando no se promueve la efectividad de los derechos en sede de fiscalización o cobranza coactiva.

De otro lado, se equivoca el juzgador cuando no tiene imparcialidad o cuando dirige los procedimientos o procesos sin tomar en cuenta las reglas del debido proceso. También ocurre ello cuando no apega sus fallos a la técnica jurídica o cuando sus argumentos no se fundan en el derecho.

Entonces, si el legislador, la autoridad tributaria, el juzgador administrativo y el juez se pueden equivocar, en el modelo de Estado Constitucional tiene que desarrollarse o habilitarse los mecanismos necesarios para: (i) prevenir y eliminar anticipadamente el error, (ii) evitar un mayor daño por la errónea actuación estatal en el ciudadano y en la sociedad en su conjunto, y, (iii) en su caso, efectuar las reparaciones necesarias frente al daño operado sobre el ciudadano o la sociedad.

operado sobre el ciudadano o la sociedad.

Hasta hoy poco se ha avanzado en el desarrollo sistemático, ordenado y racional de un modelo con mecanismos para disminuir el error estatal.

En el Perú, sin duda, los procedimientos administrativos y los procesos judiciales (especialmente los de orden constitucional) han permitido detener el error estatal aunque es claro que aún hay mucho por avanzar, especialmente asegurando la imparcialidad, idoneidad y nivel de los juzgadores (en nuestro caso de los vocales del Tribunal Fiscal y los jueces). También debe racionalizarse el modelo, de modo que se logre disminuir instancias, garantizar cobertura constitucional del juzgador y sobre todo asegurar la sentencia en tiempo justo.

Sobre las reparaciones necesarias frente al daño estatal hay algunas importantes resoluciones judiciales en la Unión Europea. En el Perú nada se ha dicho aún y la judicatura ha sido reacia a decidir cuando excepcionalmente se le ha solicitado un pronunciamiento al respecto; especialmente porque el ciudadano demandante no ha logrado establecer claramente los elementos probatorios que muestren de manera evidente la existencia y cantidad del daño estatal producido.

En ese escenario, el mecanismo de prevención y eliminación anticipada del error resulta relevante, especialmente respecto a la producción normativa, eje de las desgracias posteriores. El problema con este mecanismo es que no basta con que se cuente con reglas explícitas para ordenar la producción legislativa, sino que incluye supuestos de actuación ético-valorativos para el legislador y reglamentador, entre otros, apego a la técnica jurídica y búsqueda del cumplimiento irrestricto del proyecto constitucional en materia tributaria.

Esto último es lo que siempre falla, como recientemente hemos podido apreciar en las normas dictadas en diciembre de 2009 y estos dos primeros meses de 2010. Especialmente con el Régimen del Impuesto a la Renta y el Régimen de Promoción en Zonas Altoandinas.

Como estamos ante una exigencia de orden constitucional y práctico, sin duda quienes actuamos en la sociedad civil tributaria tenemos que agendar una mayor actividad de promoción en este tema. En esta Revista seguiremos profundizando esa tarea. 