REVISTA PERUANA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Nº 13

CONSTITUCIÓN Y NATURALEZA

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

Contenido

Ernesto Blume Fortini	
Presentación	17
SECCION ESPECIAL (Constitución y Naturaleza)	
Damián Armijos Álvarez	
Derechos de la naturaleza y su exigibilidad jurisdiccional	29
Alan E. Vargas Lima	
El diálogo jurisprudencial acerca de la importancia de la Constitución Ecológica.	
Apuntes sobre su desarrollo en la jurisprudencia constitucional comparada y boliviana*	53
Nadia Paola Iriarte Pamo	
El derecho al medio ambiente sano y su desarrollo por la Corte In- teramericana de Derechos Humanos	81
Carlos Trinidad Alvarado	
Bases constitucionales de la tributación ambiental	105
Daniel Yacolca Estares	
Posibilidad de la tributación ambiental en el perú desde una perspec- riva constitucional y legal	149
Beatriz Franciskovic Ingunza	
La ausencia de regulación normativa de la protección jurídica de los animales en la Constitución Política del Perú	157
Luis R. Sáenz Dávalos	
El dilema del Tribunal Constitucional en relacion a las peleas de foros, peleas de gallos, corridas de toros y otros espectaculos particularmente violentos. Reflexiones sobre un debate inacabado y una	- 0 -
SOLUCION AÚN PENDIENTE	181

11

12

SECCIÓN MISCELÁNEA

Néstor Pedro Sagüés	
JUSTICIA DIGITAL Y DERECHOS FUNDAMENTALES	221
Domingo García Belaunde	
Los orígenes del precedente constitucional en el Perú	231
Manuel Jesús Miranda Canales	
Reflexiones constitucionales sobre el bicentenario de nuestra independencia.	
A propósito de la labor del Tribunal Constitucional en la defensa de los derechos fundamentales	255
Aníbal Quiroga León	
La vacancia presidencial por incapacidad moral permanente.	
Una mirada constitucional	261
Pedro A. Hernández Chávez	
El control jurisdiccional del juicio político.	
Apuntes sobre las infracciones constitucionales	285
Óscar Díaz Muñoz	
La asistencia religiosa en el ordenamiento constitucional peruano	331
Marco A. Huaco Palomino	
Por una doctrina constitucional –y laica– sobre la laicidad.	
Una réplica a Ferrer Ortiz	345
Areli Valencia Vargas	
Contextualismo y desigualdades sistémicas.	
Apuntes desde una mirada socio-jurídica	379
María Candelaria Quispe Ponce	
Estereotipos de género en las resoluciones judiciales sobre derechos de las mujeres.	
Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Corte IDH	399

-	_
- 1	-

Melissa Fiorella Díaz Cabrera	
El enfoque basado en derechos humanos y su incidencia en políticas públicas de los derechos sociales a partir del Tribunal Consti-	
TUCIONAL	429
José Reynaldo López Viera	
El rol de los jueces constitucionales en el desarrollo del Estado	
Constitucional	447
Roberto Cabrera Suárez	
Estado de derecho y desigualdades sociales.	
Aproximación desde una teoría decadimensional del estado	467
Roslem Cáceres López	
Constitucionalidad del proceso penal militar policial	479
Miguel Alejandro Estela La Puente	
Fundamentos constitucionales del decreto de urgencia	505
Christian Donayre Montesinos	
Una mirada crítica al Nuevo Código Procesal Constitucional.	
Cambios innecesarios y retos de una reforma	531
Luis Andrés Roel Alva	
El derecho a la nacionalidad.	
Un derecho fundamental que nunca se debe volver a perder	
POR EL ARBITRIO DEL ESTADO	549
Raffo Velásquez Meléndez	
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO.	
Aclaración de enigmas y lagunas en la extinción de derechos reales	
ILÍCITOS	563
Alfredo Orlando Curaca Kong	
Emmanuel Joseph Sieyès y dos contribuciones al Derecho Constitucional.	
Una breve mirada	615
Manuel Bermúdez Tapia	
La alianza del pacífico, el acuerdo de paz en Colombia	
Y LA GEOPOLÍTICA SOBRE EL NARCOTRÁFICO	623

14

SECCIÓN JURISPRUDENCIA COMENTADA

Mario Gonzalo Chavez Rabanal	
Competencia del Tribunal Constitucional en la configuración de las políticas de gobierno: La sentencia estructural.	
Apropósito del Caso Luigi Calzolaio, Exp. 02566-2014-PA/TC-Arequipa	641
Luciano López Flores	
El fallo sobre la vacancia por permanente incapacidad moral del presidente de la República.	
¿El poder que pende de un hilo?	661
Guillermo Martín Sevilla Gálvez	
Condena del Absuelto.	
Comentarios a la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente 4374-2015-PHC/TC	711
Berly Javier Fernando López Flores	
Organizaciones de usuarios de agua ¿asociaciones civiles o asociaciones privadas de configuración legal?	
Reflexiones sobre la sentencia recaída en el Exp. 00018-2014-PI/TC (acumulado)	725
Susana Távara Espinoza	
El caso del cómputo del plazo de prescripción de obligaciones tributarias.	
Comentarios jurisprudenciales a la Sentencia del Exp. 00004-2019-PI/TC (Pleno. Sentencia 556/2020)	735
Rafael Rodríguez Campos	
Cuando la ley está por encima de la constitución.	
Reflexiones constitucionales sobre el caso Óscar Ugarteche. Matri-	749

15

SECCIÓN CLÁSICOS

Rosa Dominga Perez Liendo	
Un aspecto de la Historia del Derecho Peruano.	
Las Constituciones	777
SECCIÓN DOCUMENTOS	
Asamblea Constituyente 1978-79	
Debate sobre la creación del TGC durante la Asamblea Constituyente 1978-79	797
SECCIÓN RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS	
Luis R. Sáenz Dávalos	
Libertad religiosa y aconfensionalidad del Estado peruano	867
Dante Martin Paiva Goyburu	
Lecciones de Derecho Público Constitucional	873
Luis R. Sáenz Dávalos	
El Amparo Virtual	879
Alfredo Orlando Curaca Kong	
El Habeas Data en la actualidad. Posibilidades y límites	883

Posibilidad de la tributación ambiental en el perú desde una perspectiva constitucional y legal

➤ Daniel Yacolca Estares*

1. Introducción

a importancia que hoy en día se percibe en temas como el reconocimiento a nivel constitucional al derecho a vivir en un medio ambiente adecuado y su perspectiva constitucional, se encuentran, también, de manera especial en sus esfuerzos para garantizarlos. Es decir, hacer posible el establecimiento de instrumentos económicos y jurídicos que dan origen a la tributación ambiental, por medio de los cuales se logra la efectividad en la protección ambiental. Sus ventajas se muestran en países europeos y en algunos países latinos que legislaron dicha tributación. Sin embargo, los esfuerzos de protección ambiental en nuestro país no siempre han obtenido resultados satisfactorios, ni han alcanzado en la actualidad la plenitud que quisiéramos, debido a que se han aplicado solo sanciones administrativas y en escasas oportunidades sanciones penales, que resultan insuficientes.

En este panorama, resulta evidente la necesidad de incorporar la tributación ambiental en nuestro país, para alcanzar resultados óptimos en beneficios de las generaciones presentes y futuras, insertándonos a los objetivos de organismos internacionales como son la OCDE y el CIAT. Dicha imposición debe estar plasmado dentro de una economía verde, que va más allá de la sostenibilidad del planeta con tratados y convenios internacionales o normas dispersas, sino que busca teñir de verde la economía.

Doctor en derecho y política fiscal. Docente de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

2. La reciente e incipiente normativa sobre tributación ambiental en el Perú

Es importante recordar que, desde una perspectiva histórica, recién en el año 2005, se comenzó a legislar sobre tributación ambiental, antes no existían normas, ni jurisprudencia, ni mucho menos doctrina en nuestro país, pese a que esta forma de tributación ya se había extendido por toda Europa hace varias décadas. Recientemente florecieron algunos intentos en países latinos como Argentina, Brasil, Colombia, México, Ecuador y Chile.

Las únicas normas que regulaban la protección ambiental antes del 2005 se enfocaban solo desde la perspectiva de tres ramas del derecho, y pese que ya pasaron muchos años seguimos igual: en primer lugar, el derecho ambiental que se reguló en el denominado Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, aprobado mediante Decreto Legislativo Nº 613, publicado el 08 de setiembre de 1990, con una nula aplicación por parte de las autoridades. En segundo lugar, el derecho administrativo sancionador, regulado por normas sectoriales dispersas que se unificó recién mediante la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444. Por último, en tercer lugar, el derecho penal que reguló los delitos ecológicos, recientemente incorporados en el Título XIII del Código Penal, modificado por Ley 29263, publicada el 2 octubre de 2008. Todas ellas no han resultado eficaces frente al problema de la contaminación.

Desde una perspectiva institucional, durante el año 2005, existía una autoridad ambiental denominada Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAN), que se limitó a realizar un control muy diminuto de la protección del medioambiente.

La regulación incipiente de la tributación ambiental en nuestro país se dio recién a fines del año 2005, mediante la Ley General del Ambiente, donde se reguló la posibilidad de utilizar instrumentos económicos como los tributos para proteger el medio ambiente. Pero a la fecha no se ha reglamentado y menos aún se ha diseñado proyectos por parte del ejecutivo u otra entidad estatal o privada. El único avance ocurrió recién durante el año 2010, con el proyecto de Ley N° 3798-2009-CR de fecha 25 de enero de 2010, que proponía una Ley Marco de la Tributación Ambiental, siendo archivado por el Congreso de la República a pesar de contar con una base científica y que pudo ser la norma pionera en esta materia en Latinoamérica.

150

Luego, durante el mismo año 2010, mediante Decreto Legislativo N° 1011 – Decreto Legislativo se aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, de este modo, se creó el Ministerio del Ambiente como ente rector de la protección ambiental en el país. Así, se eliminó una serie de instituciones obsoletas e inoperantes, que no protegían el medio ambiente, dado que se encontraban sumidas en trámites engorrosos y competencias superpuestas.

En dicha norma se creó el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), como un ente público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente, encargado de la fiscalización ambiental y de asegurar el adecuado equilibrio entre la inversión privada en actividades extractivas y la protección ambiental, que a la fecha es solo una retórica porque sus sanciones son burladas judicialmente y flexibilizadas por presión mediática de los sectores mineros, petroleros e industriales. Si bien el OEFA es, además, el ente Rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA).

No obstante, es necesario que dicho organismo como los gobiernos locales y regionales, se encuentren alineados con regulaciones administrativas, penales y, sobre todo, instrumentos económicos como es el caso de la tributación ambiental, al momento en que se legisle y aplique en el país. A pesar de estas normas e instituciones, seguimos teniendo una alta contaminación ambiental.

De otro lado, a nivel jurisprudencial, durante el año 2002, el Tribunal Constitucional fundamentó por primera vez la función extrafiscal del tributo, precisando que se justifica su uso al proteger derechos constitucionales como la salud, cuando se encuentra en riesgo constante por una actividad empresarial, puesto que "las restricciones a la libertad de empresa en un sector incentivado por el Estado no son, ni pueden ser, los mismos de aquellas que el Estado legítimamente ha decidido desalentar, como sucede con la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas" (STC N° 009-2001-AI/TC).

3. El tributo y sus fines o funciones constitucionales

Los tributos son recursos necesarios para que los países puedan cumplir con los fines para lo que fueron creados. En nuestro país el concepto de tributo no se encuentra legislado en el Código Tributario, pues solo se encuentra una clasificación del tributo como impuesto, contribución y tasa. Por ello, sin un significado claro de lo que implica estar frente a un tributo, hace que se agudice

la confusión conceptual cuando se trata de tributos extrafiscales. El problema es mayor cuando se discute si estos tributos que no tienen un fin recaudatorio son constitucionales o no. Por lo que este artículo busca ser parte de una reflexión que conduce a la constitucionalidad del tributo ambiental cuya característica se basa no tener un fin recaudador, sino incidir en el cambio de comportamiento hacia el consumo ecoeficiente que proteja el medio ambiente.

La doctrina nos precisa que, "estamos ante un tributo extrafiscal por excelencia como es el caso la tributación ambiental, al asumir en sus elementos estructurales tales objetivos extrafiscales. El hecho imponible, el sujeto pasivo, la base imponible, el tipo de gravamen, las exenciones totales o parciales, deben presentar una estructura lógica que atienda al propósito extrafiscal de que se trate. El hecho imponible debe ser un hecho de la realidad social demostrativo de una conducta o situación merecedora de corrección o desincentivo, al amparo de los valores constitucionales protegidos, amén de demostrativa, siquiera sea indirectamente, de riqueza gravable" (Lago Montero: 2000: 118-119).

Por ende, como nos señala Fernando Antón, "según la Agencia Europea, los tributos ambientales son útiles en tres sentidos: Innovación y competitividad empresarial, creación de empleo y renovación del sistema fiscal" (2008: 829). De lo dicho, fluye con claridad que la tributación ambiental resulta ser necesaria para reducir a un nivel óptimo la contaminación ambiental, respetando los derechos fundamentales de los ciudadanos.

El concepto de tributo en nuestro país fue delineado por el Tribunal Constitucional como a continuación se señala:

4. Lo anteriormente expuesto se sustentan en la propia definición de lo que técnicamente se entiende por tributo, que aun cuando de modo expreso no haya sido recogida en nuestra legislación, no obsta para tener un acercamiento a ella, en base a lo desarrollado por la doctrina.

Así, el tributo es definido como: la obligación jurídicamente pecuniaria, ex lege, que no constituye sanción de acto ilícito, cuyo sujeto activo es, en principio, una persona pública y cuyo sujeto pasivo es alguien puesto en esa situación por voluntad de la ley" (Geraldo Ataliba. Hipótesis de Incidencia Tributaria. Instituto Peruano de Derecho Tributario. 1987, p. 37).

A partir de esta noción, podemos establecer los elementos esenciales de un tributo, los cuales son: a) su creación por ley; b) la obligación pecuniaria basada en el ius imperium del Estado; y c) su carácter coactivo, pero distinto a la sanción por acto ilícito.

(STC N° 3303-2003-AA/TC)

Como vemos el Tribunal Constitucional cita un concepto muy antiguo de Ataliba, que a la fecha ha perdido vigencia, puesto que hoy en día la tributación no solo refleja la función fiscal preponderante, sino la función extrafiscal que desplaza a la fiscal en fines distintos a la simple recaudación. Como señalamos en reiteradas reflexiones anteriores, como ocurre en el caso de la tributación ambiental que desplaza la función fiscal (recaudación) y la capacidad contributiva a segundo grado, por el principio contaminador pagador, quien ocupa el primer grado. La idea central tampoco implica desaparecer la capacidad contributiva, sino concebirla desde la perspectiva del consumo, dado que se trata de grabar bienes que inciden en la contaminación ambiental.

Analizando la realidad de nuestro país, el Tribunal Constitucional ha precisado que el concepto de tributo en realidad es un concepto jurídico indeterminado, que no ha sido constitucionalizado ningún impuesto, por lo que el legislador es libre de someter a imposición que considere, siempre respetando, los principios constitucionales:

6. La Constitución no ha constitucionalizado ningún impuesto, ni tampoco ha determinado qué tipo de actividades económicas puedan ser, o no, objeto de regulaciones fiscales. En consecuencia, el Estado, a través de sus órganos constitucionales competentes, es libre de crear la clase de impuestos que considere atendible, sin más límites que los que emanen del propio texto constitucional y, fundamentalmente, del conjunto de principios constitucionales tributarios establecidos en su artículo 74°" (STC N° 2727-2002-AA/TC).

Si bien anteriormente mencionamos que el Tribunal Constitucional hace referencia a un concepto de tributo con contenido netamente fiscal, no obstante, evoluciona hacia un concepto más completo, al sentar como criterio de su doctrina jurisprudencial que el tributo tiene dos funciones. Es decir, la función fiscal y extrafiscal, tal como se puede evidenciar en la Sentencia Nº 06089-2006-PA/TC, del 11 de junio de 2007, precisando que:

(...) siendo la función principal del tributo la recaudadora –entendida no como fin en sí mismo sino antes bien como medio para financiar necesidades sociales—, pueda admitirse que en circunstancias excepcionales y justificadas para el logro de otras finalidades constitucionales, esta figura sea utilizada con un fin extrafiscal o ajeno a la mera recaudación, cuestión que, indiscutiblemente, no debe ser óbice para quedar exenta de la observancia de los principios constitucionales que rigen la potestad tributaria.

En esa línea, como sostiene Cesar Landa "la creación de los tributos extrafiscales representa una nueva forma de entender los tributos desde una perspectiva constitucional, en la medida que aporta un principio de solidaridad al deber de contribuir de los ciudadanos; configurándose, así, en una legítima limitación a los derechos fundamentales. Pero, a su vez, debido a los principios que ordenan el Estado Social y Democrático de Derecho, se debería llevar a cabo un test de proporcionalidad cuando se observe que el tributo extrafiscal limita excesiva o irrazonablemente el contenido esencial de los tributos" (2013: 180).

La tributación extrafiscal en nuestro país fue puesta en práctica con la creación del impuesto a las transacciones financieras ITF¹ y que fue declarado constitucional por el Tribunal Constitucional mediante Resolución Nº 0004-2004-AI/TC de 27 de setiembre de 2004. En esa línea, el primer tributo ambiental es el impuesto al consumo de las bolsas de plástico² y que a la fecha viene cumpliendo su fin no fiscal. El camino hacia una reforma fiscal verde se ha iniciado en nuestro país y América, porque que se debe crear la seguridad jurídica constitucional para que siga en esa senda.

De lo anterior, podemos afirmar que la tributación ambiental es posible en el Perú tiene fundamento constitucional y legal para crearlo y su aplicación permitiría reducir sustancialmente los efectos de la contaminación ambiental que se provoca en nuestro país, mediante su función extrafiscal en tributos y beneficios.

Aprobado por Decreto Legislativo Nº 939 –Ley de medidas para la lucha contra la evasión y la informalidad–, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de diciembre de 2003, y contra el Decreto Legislativo Nº 947, que modifica el Decreto Legislativo Nº 939, publicado en el diario oficial El Peruano el 27 de enero de 2004.

² Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables aprobado por Ley Nº 30884 publicado en el diario oficial El Peruano el 19 de diciembre de 2018. Reglamento del impuesto al consumo de las bolsas de plástico aprobado por Decreto Supremo Nº 244-2019-EF publicado en el diario oficial El Peruano 3 de agosto de 2019.

4. Conclusiones

La tributación ambiental, debe respetar los principios constitucionales para su entendimiento y aplicación en la realidad, con algunas modulaciones necesarias frente a la capacidad contributiva y al principio de igualdad tributaria. No obstante, el colegiado constitucional debiera extender la función extrafiscal del tributo, no solo de modo excepcional, sino como regla cuando se trate de tributos ambientales que previene la protección ambiental, por el carácter global del problema de la contaminación ambiental. En efecto, lo que se contamina en nuestro país influye a nivel mundial, del mismo modo, sucede cuando cualquier otro país contamina. Por ello, las soluciones no solo deben presentarse desde el ámbito nacional, sino regional y, por supuesto a nivel mundial, cuya fundamentación lo encontramos en los contenidos de los hitos ambientales y en los principios del derecho ambiental. Caso contrario esta clase de fiscalidad ambiental puede afectar a la libre competencia internacional y, a su vez, perdería su enfoque constitucional.

Por lo tanto, en nuestro país se tiene como base constitucional el criterio del Tribunal Constitucional que el concepto de tributo tiene dos funciones, fiscal y extrafiscal. Delineando el camino para el diseño de la función extrafiscal de los tributos ambientales. Si bien aún no existen los tributos ambientales como parte de una verdadera reforma fiscal verde, si existen algunos tributos extrafiscales como el ITF (bancarización) y el ISC (alícuotas diferenciadas por externalidades negativas), que persiguen objetivos extrafiscales. Últimamente el impuesto que afecta el consumo de bolsas de plástico con resultados positivos.

Bibliografía

- ATALIBA, Geraldo

1987 Hipótesis de Incidencia Tributaria. Instituto Peruano de Derecho Tributario.

MÉNDEZ MORENO, Alejandro

2003 "Derecho financiero y tributario". Parte general. Lecciones de cátedra. 4ª ed. Lex Nova. Valladolid.

- LANDA ARROYO, Cesar

2013 "Control constitucional de los tributos con fines extrafiscales en el Perú". Revista Themis Nº 64. Lima.

2000 "Fl Poder Trib

2000 "El Poder Tributario de las Comunidades Autónomas". Aranzadi. Pamplona.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

LAGO MONTERO, J.M.

2019 Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables aprobado por Ley Nº 30884 publicado en el diario oficial El Peruano el 19 de diciembre de 2018.

Reglamento del impuesto al consumo de las bolsas de plástico aprobado por Decreto Supremo Nº 244-2019-EF publicado en el diario oficial El Peruano 3 de agosto de 2019.

2010 Ley Marco de la Tributación Ambiental, Proyecto de Ley N° 03798/2009-CR. Lima, 25 de enero.

Consulta: 1 de setiembre de 2021.

http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2006.nsf/5 C26E09BB2A7CFDA052574AC005DA5B7/03798?opendocument.

- 2005 Ley N° 28611. Ley General del Ambiente. Lima, 13 de octubre.
- 2004 Decreto Legislativo N° 939. Ley de medidas para la lucha contra la evasión y la informalidad, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de diciembre de 2003, y contra el Decreto Legislativo N° 947, que modifica el Decreto Legislativo N° 939, publicado en el diario oficial El Peruano el 27 de enero de 2004.

- SERRANO ANTÓN, Fernando

2008 La protección fiscal del medio ambiente en la Unión Europea. El impuesto comunitario sobre productos energéticos. IFA – Perú.

Consulta: 2 de enero de 2013.

http://www.ifaperu.org/uploads/articles/55 01 CT23 FSA.pdf

2008 "La tributación medioambiental en la Unión Europea, Tratado de Tributación Medioambiental". BECKER, Fernando, CAZORLA, Luis María, MARTÍNEZ-SIMANCA, Julián. Directores. IBERDROLA. Thomson Aranzadi. Pamplona.

156