

# Revista Análisis Tributario

www.ait.gob.bo

Octubre 2017

N° 2

## Derecho Administrativo Tributario y Derecho a la Petición

*Bruno Alfredo Belmonte Fagalde*

Bolivia

### 1. Introducción

El Derecho Administrativo boliviano ha tenido muchos cambios en la última década, gran parte de ellos por la vigencia desde el año 2009 de la “Nueva” Constitución Política del Estado, ahora a quince años de haberse promulgado la Ley de Procedimiento Administrativo<sup>1</sup> y a catorce años de promulgado el Código Tributario Boliviano<sup>2</sup>, es importante analizar los efectos del cambio del Derecho Administrativo en materia tributaria.

El Código Tributario Boliviano, siendo la norma que regula la relación jurídico tributaria, dispone los procedimientos a seguir ante, y por las Administraciones Tributarias, reconociéndoles a estas la facultad para dictar normas administrativas de carácter reglamentario a efectos de aplicar las disposiciones del mismo; aspecto que hace evidente el amplio abanico normativo que se ha desplegado principalmente en el último decenio, mismo que como lógica consecuencia merece el considerar la legitimidad jurídica<sup>3</sup> de las reglamentaciones emitidas, más no de forma particular, pues como se dijo, su cantidad haría de esta una labor muy extensa, sino de manera genérica, analizar su naturaleza remitiéndonos a la discusión jurídico filosófica entre el iusnaturalismo y el positivismo.

El análisis comparativo propuesto no tiene el fin de establecer qué norma es “Derecho” y si su cumplimiento es obligatorio o no, sino más bien, establecer si las reglamentaciones efectuadas por las Administraciones a las normas tributarias, permiten garantizar el pleno ejercicio y defensa de los derechos de las personas en su relación con la Administración Pública, es decir, si se materializa la esencia del Derecho Administrativo a través del Derecho a la Petición; evaluando su aplicación y reconocimiento, a la vez de analizar también las practicas efectuadas por las Administraciones Tributarias en su relacionamiento con los contribuyentes, dentro

1 Ley N° 2341, de 23 de abril de 2002.

2 Ley N° 2492, de 2 de agosto de 2003.

3 La legitimidad jurídica formal corresponde al correcto proceder de los órganos estatales, respecto al procedimiento establecido para dictar normas. La legitimidad jurídica material es el reconocimiento del pueblo que aprueba la norma creada, en base a principios y valores como la justicia.

de los procedimientos administrativos tributarios, para establecer el reconocimiento y respeto a los derechos de los mismos.

Para abordar la valoración del régimen administrativo tributario nacional, es necesario hacer una reseña histórica del Derecho Administrativo, con el fin de revisar su evolución a través de las distintas etapas históricas y en las diferentes sociedades que originaron el pensamiento de que las personas necesariamente tienen que ser reconocidas como entidades con derechos inherentes a su propia existencia y que ninguna persona, incluidas las personas jurídicas de derecho público como el Estado, pueden estar por encima de ellas, es decir el sometimiento pleno a la ley de todas las personas; así de esta manera comprender mejor la esencia del Derecho a la Petición y su necesario reconocimiento como garantía para los ciudadanos ante el poder del Estado, para poder contraponer los resultados del análisis a realizar con la realidad actual y ejercicio de este Derecho.

Corresponde también, que se describa y evalúe el sistema jurídico nacional referente al Derecho a la Petición, lo cual permitirá llegar al diagnóstico del mismo, en el marco de la efectiva protección de los derechos de las personas y su acceso a las Administraciones Tributarias, con la posibilidad de efectuar solicitudes que le permitan tener seguridad en cuanto a las actividades que desarrollan y las obligaciones que tienen, lo cual implica también su comportamiento económico, pues este aspecto es importante en el presente estudio, al circunscribirse al derecho administrativo tributario.

De igual modo se pretende analizar las tendencias actuales y retos del Derecho Administrativo en el presente, desde un enfoque sistemático del mismo, como factores críticos de la normativa nacional sobre el Derecho a la Petición, con el fin de comprender, no solo el origen y evolución que ha tenido, sino también el contexto social cultural que lo motiva a moverse y alcanzar la regulación de relaciones emergentes del avance social con el Estado en sus actuales y diversas manifestaciones.

## **2. Evolución y Naturaleza del Derecho Administrativo**

### **2.1. Evolución del Derecho Administrativo**

Establecer el origen del Derecho Administrativo no se simplifica a señalar una fecha o acontecimiento en particular, puesto que como una rama más del Derecho, esta ciencia al estar ligada inseparablemente a la sociedad, ha presentado manifestaciones en diversas etapas históricas, regiones geográficas y culturas, no siempre de la misma forma, sino que en diferentes ocasiones por medio de su naturaleza, exponiendo sus características de acuerdo a la realidad social en la que apareció. Motivo por el que se hace necesario establecer que el Derecho Administrativo como rama del Derecho, debe constituir en determinado Estado un sistema normativo especial, separado de las normas que regulan a los particulares, así como de las otras ramas del Derecho Público.

En la historia encontraremos diferentes manifestaciones de figuras y reglamentaciones que regularon la estructura y organización del Estado, así como las relaciones de los ciudadanos con éste, lo cual nos da a entender la existencia de normas de carácter administrativo que permitieron el ejercicio y defensa de los derechos de las personas frente al poder público; así vemos por ejemplo que en la historia de Inglaterra el proceso social que obligó en el año 1215 a Juan I para aceptar la Carta Magna, documento en el que se reconocen derechos al pueblo y se organizan los Consejos con los que conjuntamente se ejerció el gobierno, para luego seguir la regulación de la estructura del Estado, hasta llegar a los documentos por los que se reconocieron mayores derechos a los ciudadanos. Otro referente histórico es el Derecho Indiano<sup>4</sup>, en el cual se encuentran las Leyes dictadas para ser aplicadas en el Reino de las Indias, las cuales establecieron la forma de gobernar esas tierras y administrar el poder de la corona española en ellas; a las que precedieron las Capitulaciones suscritas entre los Reyes Católicos y Cristóbal Colón, constituyéndose estas en contratos administrativos, como se conocen en la actualidad.

Los referentes citados son sólo algunos de los muchos que se encuentran en la historia de la humanidad, y que revelan, aunque de manera primitiva, la existencia antes del siglo XVIII del reconocimiento de derechos en favor del ciudadano y las normas que regulan su relación con el Estado, e incluso la administración del mismo, los cuales sin duda contienen características del Derecho Administrativo, pero aun no consolidado como rama independiente en la ciencia del Derecho.

Entonces nos encontramos con la existencia del Derecho Administrativo antes de su nacimiento con tal denominación, hecho que los administrativistas clásicos y maestros de la materia como Eduardo García de Enterría, entre otros, lo vinculan con la revolución francesa cuando se proclama la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 y surgimiento del “Estado de Derecho” en el que se manifestó la separación de los regímenes jurídicos a través de la existencia de normas que regulaban la actividad de las autoridades, y normas que se aplicaban a los ciudadanos, es decir se estableció al Derecho Administrativo como rama del Derecho, de carácter especial con objeto definido e independiente de otras ramas del derecho, pero sujeto a las normas supra legales.

## **2.2. Naturaleza del Derecho Administrativo**

Como circunstancias comunes en las diferentes manifestaciones del origen del Derecho Administrativo, está la necesidad del legítimo ejercicio del poder y reconocimiento de la soberanía de la comunidad<sup>5</sup>; así como los derechos de las personas y la garantía de su ejercicio, al respecto cabe citar como ejemplo el origen de las asambleas representativas inglesas, que refiere a la necesidad que tuvieron

---

4 “Recopilación de leyes de los reinos de las Indias: mandadas a imprimir y publicar por la Majestad Católica del rey Don Carlos II, nuestro señor” en <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-8940.html>.

5 Referente al término conocido como “Contrato social” referido a los principios del derecho político, desarrollado por Jean Jacques Rousseau en su obra “Du contrat social” en el año 1762.

los monarcas a partir del siglo XI de consultar con la primera asamblea conformada por los nobles y el clero, sobre las decisiones que asumirían, necesidad demostrada con las dificultades para gobernar que tuvo Juan I al tratar de suprimir la consulta de sus decisiones y que devino en la forzada aceptación de la Carta Magna en 1215; posteriormente estas asambleas o consejos evolucionaron hasta llegar al Parlamento de Inglaterra, el cual a su vez obligó al Rey Enrique III a aceptar las Provisiones de Oxford<sup>6</sup>, mediante las cuales abolieron de forma efectiva la monarquía absoluta y se constituyeron en la base para la institucionalización de dicho órgano consultivo, que además tuvo potestades legislativas y judiciales. Así otro punto importante en la legitimación del poder en Inglaterra, fueron las llamadas Guerras Civiles Inglesas, entre 1639 y 1651, que culminaron con la ejecución del Rey Carlos I y el Protectorado de Oliver Cromwell (miembro del Parlamento Ingles), quien murió en 1658 y posteriormente al restablecimiento de la monarquía, en el año 1661 sus restos fueron exhumados para una ejecución póstuma en la que fue decapitado, siendo su cuerpo colgado por un tiempo antes de ser enterrado, y su cabeza fue exhibida en un poste a la entrada de la abadía de Westminster por más de veinticuatro años. Como se advierte la voluntad del gobernante en esa época, se sobreponía a los derechos de las personas en un ejercicio autoritario y arbitrario del poder; por lo que como producto de la necesidad social de reconocimiento a los derechos de las personas, en 1689 se otorgó la Carta de derechos o Declaración de derechos.<sup>7</sup>

La anterior referencia histórica ejemplifica la necesidad de legitimar el poder, para que consecuentemente, se genere un orden jurídico administrativo sobre el mismo, no sólo para regular su manifestación a la sociedad o su organización, sino principalmente para someter el poder del Estado al derecho, al igual que todas las personas que lo conforman, y así garantizar un régimen legal que reconozca y garantice los derechos de los ciudadanos. De esta manera vemos el desarrollo social que dio origen al Derecho Administrativo, aunque en sus inicios fue discrecional en su aplicación y no se encontraba escrito ni sistematizado en una rama especial del orden jurídico, caracterizándose por ser meramente orgánico concerniente a la estructura y funcionamiento del Estado, pues no es lo mismo identificar la existencia de normas para la burocracia, que normas que materialicen el ejercicio y defensa de los derechos de las personas en su relación con la Administración Pública, siendo que ambos tipos de normas tienen el carácter de Derecho Público, por lo que en el presente análisis corresponde identificar cuáles normas realmente contienen la esencia del Derecho Administrativo, es decir cuáles son las que manifiestan la razón de ser de esta rama del Derecho.

Para acercarnos más al contexto que nos permita conocer las normas que reflejan la naturaleza del Derecho Administrativo, citaremos los Pleitos Colombinos en el siglo XVI, los cuales protagonizaron Cristóbal Colón y sus herederos contra la administración

---

6 Documento considerado la primera constitución escrita de Inglaterra que estableció una nueva forma de gobierno en el que el poder residía en un consejo de 15 miembros que supervisarían las decisiones del monarca, respecto a la organización del Estado.

7 Bill of Rights, documento que impuso el Parlamento inglés al príncipe Guillermo para acceder al poder.

imperial española, por efecto de las Capitulaciones de Santa Fe, las cuales se constituyen en un contrato administrativo con todas sus características, puesto que fue celebrado entre el Estado y un particular, “contrato” que se modificó por decisión unilateral de los reyes Católicos, por lo que Cristóbal Colón y sus herederos ejercieron su derecho de defender el cumplimiento de lo pactado, llevándolos a litigar ante los tribunales; así vemos la configuración de formas del actual Derecho Administrativo como el contrato administrativo, las cláusulas exorbitantes y el control judicial de los actos de la administración. De la referencia histórica citada, es evidente que aún ante un poder hegemónico, a finales de la Edad Media, ya los tribunales atendían los litigios de particulares contra el estado; así se tiene el popular cuento alemán que nos sitúa en el siglo XVIII y relata que el Rey Federico II *“El Grande”* desde su palacio de Sanssouci, gustaba de apreciar el paisaje, pero un molino de viento le interrumpía parte de la vista por lo que ofreció al molinero comprarle el molino y ante la negativa de este, enfurecido ordenó demolerlo, a lo que el molinero afirmó *“el Rey puede hacer esto, pero aún hay jueces en Berlín”*, así posteriormente los jueces dieron la razón al molinero, ante lo cual Federico II declaró su satisfacción de saber que habían en su reino leyes justas y jueces correctos. Este relato hace ver que en aquellos tiempos las personas ya tenían conciencia de sus derechos y de las acciones para la protección de los mismos, incluso para accionar contra el poder del Estado, advirtiéndose de esta manera que la razón de ser del Derecho Administrativo es el reconocimiento de derechos a las personas y garantizarles el ejercicio de los mismos ante la Administración pública.

### **2.2.1. Lusnaturalismo, Positivismos y Derecho Administrativo.**

Una discusión clásica en la filosofía del derecho es la problemática entre el lusnaturalismo y el Positivismos sobre el concepto de derecho, lo que involucra la relación que existe entre la moral y el derecho; siendo que el lusnaturalismo en términos concisos consiste en la teoría que postula la existencia de derechos inherentes a la condición humana, por encima del reconocimiento o la necesidad de ser declarados formalmente a través de una norma específica, puesto que se basa en principios morales universales y la justicia como valor máximo del derecho; según esta corriente filosófica no existe derecho si no es conforme a la moral de justicia, no siendo obligatoria en su cumplimiento si contradice estos principios, puesto que los derechos de las personas trascienden más allá de la voluntad de la autoridad, sea cual fuese su naturaleza.

Por otra parte, el Positivismos es otra corriente filosófica que contrariamente al lusnaturalismo, postula que no existe más derecho que el emanado de un órgano soberano y manifestado de manera escrita, vigente en un ordenamiento jurídico y cuyo cumplimiento es obligatorio independientemente de la objeción moral que pudiera tener; así en un análisis de la norma que haga, podrá establecer que una disposición al estar vigente en un ordenamiento jurídico, es considerada norma jurídica y debe ser obedecida, con la alternativa de generar una sanción en caso contrario, es decir que puede calificar una norma jurídica como injusta, y aún reconocerle su eficacia para regular la conducta de los sujetos a que se aplica.

En este punto debemos destacar que los principios morales en los que se basa el iusnaturalismo, necesariamente deben ser universales, es decir reconocidos y aceptados por el conjunto de sujetos a los que se aplica, por ejemplo el derecho a la vida es un derecho reconocido de manera inobjetable, y así se ven las generaciones de derechos, según el avance de la sociedad misma; dicha condición nos aleja de anárquicas afirmaciones sobre normas jurídicas, por las cuales se pretenda justificar el incumplimiento de una norma por una interpretación basada en principios morales que no sean generales.

Con la aclaración efectuada, corresponde remitirnos al análisis de la evolución del Derecho Administrativo para encontrar su raíz, así diremos que como se refirió anteriormente, la necesidad social impulsora de esta nueva rama del Derecho, contrapuso los derechos inherentes a las personas contra el poder establecido; sobre lo cual, con el fin de ilustrar nos situaremos en la interpelación a un gobernante absolutista, quien al ser expuesto a un tribunal para establecer su legitimidad, cuestiona la legalidad con la que actúan los revolucionarios, así como el tribunal mismo, es decir cuestiona en base a qué ley se realiza tal acto; en este momento nos encontramos con un positivismo que pretende legitimar el poder, por encima de los derechos de las personas, sin considerar que como se dijo, el poder necesita ser legítimo, es decir con el mutuo reconocimiento de la sociedad a una autoridad y de la autoridad a los derechos del grupo social e individuales.

Analizando las referencias históricas precedentemente citadas, nos encontramos con el Requerimiento<sup>8</sup> utilizado para la conquista española, el cual pone en manifiesto la “trampa”<sup>9</sup> del positivismo de generar normas sin inspirarse en universales de libertad, justicia y dignidad de las personas, sometidas a la voluntad del poder, es decir que introduce al sistema legal una norma que no contempla ni respeta los derechos inherentes al ser humano, norma que al ser vigente debió ser cumplida por los órganos ejecutores; así también nos podemos situar en la Alemania nazi, en la que se dispuso un ordenamiento jurídico al servicio del poder, para materializar sus objetivos pasando por encima de los derechos de las personas y comunidades, pero, bajo un análisis positivista, aunque injusto no dejó de ser “Derecho”, como lo alegaron luego oficiales y autoridades nazis, cuando fueron juzgados en diferentes tribunales por sus actos durante su régimen, pero unánimemente, los tribunales los condenaron culpables por la vulneración a los derechos humanos, sin que puedan eximirse de responsabilidad con el argumento de haber cumplido la ley. Esto manifiesta la preeminencia de los derechos de las personas sobre la ley, no siendo admisible un orden legal que no contemple los derechos de las personas, en procura de permitirles su desarrollo como individuos y como parte de la sociedad.

---

8 Documento correspondiente a la conquista de América el cual se leía en voz alta a los pobladores y se les requería que se sometían al poder de la Corona, redactado por el jurista Juan López de Palacios Rubios por encargo de Fernando II de Aragón, para legitimar la usurpación de sus tierras, posiciones, libertad e incluso la vida.

9 Referida, al riesgo ir contra los principios de justicia, dignidad y libertad de las personas, en la promulgación de normas que cumplan con los requisitos de validez en un ordenamiento jurídico.

Así también como otra manifestación pervertida del Positivismo jurídico, nos referiremos a la primera agresión a esta Rama del Derecho, cuando a pocos años de ser establecida producto de la Revolución Francesa, de forma contradictoria a los postulados de dicha Revolución, en Francia en el año 1790, se dictó la Ley 16-24, en la que se dispuso que las funciones judiciales serán separadas de las funciones administrativas, proscribiendo a los jueces de inmiscuirse en las actividades y decisiones de los gobernantes, bajo pena de prevaricato; de esta manera vemos el abuso institucionalizado de manera legal, para que en el ejercicio del poder, los gobernantes gocen de amplias facultades y potestades, sobre las cuales no se reconocía el derecho de las personas a litigar contra sus disposiciones y actos, en caso de verse afectados por su alcance.

Entonces tenemos que el Derecho Administrativo es una elevada expresión del positivismo, no pudiendo entender su concepto ni materializarse el mismo, sino a través de una norma escrita y vigente, producto del proceso legislativo correspondiente; pero la razón última del Derecho Administrativo es el reconocimiento de la libertad dignidad de las personas, el cual les permita el ejercicio y defensa de sus derechos ante la Administración Pública, es decir que el Derecho Administrativo debe estar inspirado en universales que garanticen los derechos de las personas ante la administración, lo cual se manifiesta en gran medida a través del “Derecho a la Petición”.

### **3. Derecho a la Petición**

Este es un derecho fundamental reconocido a toda persona, independientemente de su nacionalidad, siendo una facultad establecida para dirigirse a la Administración Pública para solicitar el ejercicio o reconocimiento de un derecho. Es uno de los derechos fundamentales de las personas con mayor reconocimiento constitucional en la historia del Derecho, nace en la Edad Media constituyéndose en un medio para la participación de las personas ante el poder o gobierno, expresado en documentos que reconocen derechos de los ciudadanos como la Petition of Rights<sup>10</sup> (del año 1625) y el Bill of Rights (del año de 1689) que en el Artículo 5 reconoce el derecho a la petición, no sólo para los ciudadanos ante la Administración Pública, sino que también para el Parlamento ante el Rey, alcanzando con esto un estrato legislativo del Estado.

El Derecho a la Petición alcanzó su consolidación en las constituciones de gran parte del mundo, si no en todas, así por ejemplo citamos en la Constitución española, Artículo 29; en la Constitución italiana, Artículo 50; en la Constitución alemana, Artículo 17; en la Constitución portuguesa, Artículo 52; en la Constitución colombiana, Artículo 23; en la Constitución mexicana, Artículo 8; en la Constitución argentina, Artículo 14; en la Constitución boliviana en el Artículo 24. Como se ve, estamos ante un derecho inherente a la condición humana que conecta a las personas con el Estado,

---

10 Petición de Derechos, es un documento de jerarquía constitucional de Inglaterra que establece garantías invulnerables por

para solicitar a la Administración Pública: información, copias de documentos, certificaciones, efectuar reclamos, quejas, denuncias, consultas y todo tipo de solicitudes por las cuales ejerza sus derechos.

En materia tributaria la mayoría de las legislaciones establecen que las disposiciones del Derecho Administrativo, así como las referentes al procedimiento administrativo se aplican al Derecho Tributario y al procedimiento tributario, toda vez que corresponden ambos Derechos, al Derecho Público; por eso su estrecha relación y la importancia de reflexionar sobre la naturaleza del Derecho Administrativo en el tema que abordamos, puesto que al tratar de emitir un criterio sobre el ejercicio del Derecho a la Petición en el ámbito tributario en Bolivia, es ineludible evaluar si la normativa vigente es coherente con este derecho de corte garantista, así como valorar los riesgos existentes de caer en la “trampa” del positivismo de crear normas que regulan la relación jurídico – tributaria sin respetar el derecho a la petición del sujeto pasivo.

A tal efecto se debe destacar la importancia del Derecho a la Petición, sobre el cual no se ha tratado mucho, restándole la importancia que se merece pues al ser un derecho reconocido constitucionalmente dentro del apartado de los Derechos Civiles, se pone en manifiesto su relevancia para el desarrollo de la persona dentro del Estado, siendo un derecho que garantiza el poder acceder ante la Administración Pública en ejercicio pleno de los derechos, puesto que a través de este, se pueden realizar consultas a la Administración Tributaria, con la implicancia que esto tiene, toda vez que en la legislación nacional se dispuso el efecto vinculante de la respuesta emitida para la Administración Tributaria que la absolvió sobre el caso concreto; así también mediante este derecho se pueden presentar quejas, poniendo en conocimiento de las autoridades conductas irregulares de funcionarios públicos, lo cual implica también en algunos caso la posibilidad de poner en conocimiento de la autoridad que representa a la Administración, la infracción al debido proceso por parte de algún operador, solicitando se reconduzcan los actuados a derecho.

Otra manifestación del Derecho a la Petición es la denuncia, mediante la cual una persona pone en conocimiento del órgano competente la existencia de un determinado hecho que, a su juicio, debiera dar lugar a la iniciación del procedimiento, el típico ejemplo es en materia tributaria la denuncia de una persona a un contribuyente que no cumplió con su obligación de emitirle factura, lo cual luego de ser verificado por la Administración Tributaria, deviene en el inicio del respectivo proceso sancionador; corresponde indicar también las peticiones de información, lo cual da acceso a los interesados a información que tenga la Administración, teniendo como única limitante la reserva, por la cual y según la naturaleza de la información, su acceso puede estar restringido a la demostración del interés legítimo en contar con ella y que no esté prohibida su divulgación; de igual manera se cuenta con las certificaciones, que es el derecho de pedir una constancia por parte de la Administración sobre algún hecho sucedido o situación legal de las personas.

---

ninguna persona, ni autoridad para los súbditos del Rey, estableciendo restricciones sobre impuestos que no fuesen creados por el parlamento, respeto a la inviolabilidad del domicilio, debido proceso y restricciones a la aplicación de la ley marcial.

#### 4. Derecho a la Petición en Bolivia

En Bolivia, como ya se vio, el Derecho a la Petición alcanza niveles constitucionales al estar reconocido en la ley suprema del ordenamiento jurídico en el Artículo 24, pero conviene señalar otra disposición constitucional que abre el espectro de las solicitudes que se puedan efectuar ante la Administración Pública, así en Parágrafo IV del Artículo 14, se dispone que “*en el ejercicio de los derechos, nadie será obligado a hacer lo que la Constitución y las leyes no manden, ni a privarse de lo que éstas no prohíban*”; disposición constitucional que nos está diciendo que en el ejercicio de sus derechos ninguna persona, nacional o extranjera, está obligada a hacer o dejar de hacer lo que el ordenamiento jurídico no mande (sobre este punto desarrollaremos más adelante la importancia de analizar la razón de dichas obligaciones y restricciones establecidas en la norma reglamentaria, para valorar su legitimidad material), en cuanto al Derecho a la Petición, está dispuesto que para instar ante las Administraciones Tributarias nadie está obligado a cumplir con exigencias que no sean establecidas mediante la respectiva norma, así en una interpretación más clara, tenemos que la citada disposición constitucional proscribiera la discrecionalidad o arbitrariedad de los funcionarios públicos en exigir requisitos para el ejercicio de los derechos de los contribuyentes, imponiéndoles requisitos o cargas sin respaldo legal, es decir sin una norma positiva que establezca obligaciones de hacer o no hacer; por lo que nos encontramos con las temidas y desalentadoras “prácticas administrativas”<sup>11</sup>, las que en muchos casos se generan por las limitaciones que se encuentran en la Administración respecto a sus sistemas y organización de funciones, como ser que las actuaciones y gestión de los funcionarios públicos se limita a lo que operativamente los medios materiales le permiten hacer, por ejemplo, los sistemas informáticos con los que trabajan, pero debe tenerse en claro que dichas limitaciones deben afectar e incumben a la Administración en cuanto a su gestión, pero en ningún caso, pueden ser opuestas al ejercicio de los derechos del contribuyente.

Otra “práctica Administrativa” es la de solicitar requisitos que no tienen relación con la interposición misma de la solicitud, cuales son el nombre del solicitante, el objeto de su solicitud, la identificación de la autoridad a que se dirige y demás requisitos indispensables para poder ser atendida; sino más bien con otros requisitos ajenos a la solicitud, como por ejemplo que para aceptar la solicitud de un contribuyente, la Administración Tributaria requiere que previamente el solicitante debe tener pagada las liquidaciones de tributos efectuadas por la Administración, siendo que dichas solicitudes pueden versar sobre una consulta, queja, denuncia, solicitud de información, inicio de un trámite, o paradójicamente incluso la solicitud para que se declare la prescripción de la acción de la misma Administración Tributaria. Sobre lo cual es oportuno aclarar que las Administraciones Tributarias cuentan con amplias facultades para cumplir sus fines y optimizar su gestión, no siendo legítimo, ni legal

---

11 Término referido a las acciones de la burocracia que por repetitivas o ejecutadas cotidianamente pretenden convertirse en requisito para la tramitación de procedimientos, asumidas como norma pero sin estar establecidas en ningún reglamento.

el optar por la vía más sencilla que es asumir medidas de hecho que desnaturalizan a la propia Administración Tributaria, impidiendo el ejercicio de derechos a través de la iniciación de trámites o solicitudes particulares.

Con la descripción efectuada a los peligros de limitar el Derecho a la Petición por efecto de conductas discrecionales al margen de cualquier normativa, corresponde analizar sus consecuencias sobre los derechos fundamentales de los contribuyentes; así, situándonos en el caso de una persona que con el fin de realizar una solicitud escrita se aproxima ante la ventanilla habilitada por la Administración Tributaria para recibir los trámites o notas, pero de manera previa su solicitud es revisada por el funcionario encargado de tal tarea, quien observa aspectos formales o sustanciales de la solicitud, negando su recepción sin al menos dejar constancia de tal hecho, y peor aún si volviera la persona para presentar una queja o reclamo ante tal hecho, y de igual modo no se recibiera esta otra solicitud; ante este escenario emerge la interrogante de qué le corresponde hacer al contribuyente, siendo que de haberse cumplido con el objeto mismo del Derecho Administrativo que es hacer efectivo el Derecho a la Petición, se debió recibir la nota de solicitud y posteriormente, comunicarle las observaciones para que sean subsanadas, o en su caso exponer las causas por las cuales no se aceptó considerar dicha solicitud (es decir sin ingresar al fondo de la misma indicarle la causa de su rechazo *in limine*<sup>12</sup>), de esta manera, al no quedar ninguna forma legal prevista para efectuar la solicitud, podría considerarse la protección del derecho mediante una Acción de Amparo Constitucional o Acción de Tutela, como se denomina en otras legislaciones; pero ahora la interrogante se traslada a cuál sería la forma de demostrar tal vulneración al derecho, pues ni siquiera se dejó constancia escrita de no aceptar la solicitud. Esto nos pone ante una primera consideración, lo cual es lo complicado que se haría para las personas poder ejercer su derecho de efectuar una solicitud, teniendo que realizar trámites y acciones que sobre pasan la razonabilidad para tal fin; y como segunda consideración está la discreción con la que los funcionarios públicos limitan el ejercicio de los derechos de los contribuyentes, siendo que tales derechos se encuentran plasmados en la Constitución Política del Estado, producto de debates filosóficos, doctrinales y sociales por los que se los reconoce como derechos fundamentales, y que en el ejemplo propuesto terminan siendo irrelevantes ante la voluntad de un operador administrativo, siendo que sobre tales postulados constitucionales el sistema jurídico debe ajustarse y las Administraciones Tributarias someter sus actuaciones a la Ley; debiendo en tal sentido las mismas Administraciones Tributarias ejercer el control en su gestión para hacer efectivo el Derecho a Petición de los contribuyentes.

Habiendo analizado bajo la luz de la Constitución Política del Estado los riesgos en el ejercicio del Derecho a la Petición por efecto de las “prácticas administrativas”; corresponde ahora analizar los riesgos por el ejercicio de la facultad normativa de las Administraciones Tributarias, así nos referiremos a la facultad normativa de los tres niveles de Estado para crear modificar o suprimir tributos, dispuesta por los Artículos

---

12 En latín, cuyo significado es “desde el umbral”. Se emplea para expresar el rechazo de una solicitud, demanda, o recurso, cuando ni siquiera se admite discusión, por no ajustarse a Derecho.

272 y 223, Parágrafo II de la Constitución Política del Estado; sobre lo cual, de manera reglamentaria la Ley N° 031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bañez”, en la Disposición Transitoria Segunda establece: **“La creación de impuestos de las entidades territoriales autónomas, se sujetará a las disposiciones contenidas en la ley de clasificación de impuestos y la legislación básica de regulación para la creación y/o modificación de impuestos, en lo demás se aplicará la Ley N° 2492, de 2 de agosto de 2003, Código Tributario Boliviano o la norma que lo sustituya”**.

En ese sentido se advierte que la referida facultad legislativa refiere a la creación de tributos, disponiéndose la vigencia y aplicación de los preceptos del Código Tributario Boliviano a la relación jurídico – tributaria, con cualquiera de los niveles de Estado; entonces encontramos que en el Artículo 64 del Código Tributario Boliviano faculta a las Administraciones Tributarias a dictar normas administrativas a efectos de la aplicación de las normas tributarias, lo que merece que sea resaltado el carácter reglamentario de estas normas, lo que implica que las mismas no pueden efectuar disposiciones contrarias al Código Tributario, el que reconoce, entre otros, el derecho del sujeto pasivo a que la Administración Tributaria resuelva expresamente las cuestiones planteadas<sup>13</sup>, es decir que ninguna Administración Tributaria puede limitar el Derecho a la Petición de las personas.

Entonces nos encontramos con otro riesgo, uno más peligroso aún para el ejercicio del Derecho a la Petición, como son las normas positivas emitidas con la única consideración de optimizar la gestión administrativa, haciendo más sencillas sus tareas a costa de restringir derechos a los contribuyentes; ahora bien, no nos olvidemos que estas normas tienen carácter reglamentario, pero exceden su alcance puesto que vulneran principios constitucionales y derechos establecidos en normas de mayor jerarquía que establecen los derechos y obligaciones de los sujetos pasivos; constituyéndose esto en una limitación a la facultad normativa de las Administraciones Tributarias, pero aquí vemos manifestada la “trampa” del Positivismo (corriente filosófica que define al derecho como toda norma vigente, emitida cumpliendo los procedimientos establecidos para su validez la cual es independiente de la moral de justicia), es decir cumpliendo las formalidades para su dictado, pero dejando de lado la exposición de motivos en base a la consideración de los derechos de los contribuyentes, particularmente el Derecho a la Petición; así nos situamos en el ejemplo que ante una normativa reglamentaria emitida por una Administración Tributaria, se dispone que la solicitud de realizar una rectificación de una declaración jurada (derecho establecido en favor del contribuyente en una norma de mayor jerarquía) se la debe hacer únicamente mediante soporte informático pre establecido disponible con conexión a internet.

Ante esto surgen las preguntas, dónde queda el principio de informalismo que dispuesto para el procedimiento administrativo, o más aún el principio constitucional

---

13 Artículo 68 de La Ley N° 2492 Código Tributario Boliviano.

de sencillez administrativa<sup>14</sup> que rige en la política fiscal, debiendo recordar también que sobre el Derecho a la Petición, la Constitución Política del Estado, reconoce su importancia y garantiza su ejercicio, disponiendo que puede ser presentada de manera oral o escrita; esto se traduce en postulados constitucionales tendientes a hacer efectivo el derecho a la petición, de manera sencilla y posible para todos los ciudadanos, independientemente de su nivel de educación, condición económica y acceso a medios tecnológicos. En ese contexto no puede exigirse a todos los contribuyentes condiciones que limitan el Derecho a la Petición, sino que más bien en un afán destacable por modernizar y hacer más eficiente su gestión, la Administración Tributaria puede disponer alternativamente el inicio de un procedimiento o recepción de una solicitud con el auxilio de medios tecnológicos, abriendo aún más los medios de acceso al ejercicio del derecho, pero no exigir que se realicen exclusivamente por estos medios.

Habiendo analizado los riesgos del efectivo ejercicio del Derecho a la Petición en materia tributaria, corresponde analizar el riesgo sobre su eficacia, en cuanto a la oportunidad de la respuesta, es decir los plazos para ser atendida; así se tiene que en la actualidad, las relaciones comerciales y económicas se caracterizan por ser dinámicas, en las que el factor tiempo juega un papel determinante, entonces ante una solicitud efectuada no puede ser admisible la demora injustificada o un periodo exagerado para la respuesta. En la legislación tributaria nacional se han dispuesto plazos para algunas solicitudes, como por ejemplo para la consulta, repetición, o certificaciones, pero como hemos advertido el Derecho a la Petición no se circunscribe a estas figuras, toda vez que a través de este se ejercen los derechos de los contribuyentes, en tal sentido ante la ausencia de plazo en la normativa tributaria para las solicitudes en general, se aplica el plazo de seis meses, establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo<sup>15</sup>, plazo que evidentemente es muy extenso y no está acorde a la realidad actual de los procedimientos administrativos tributarios. Para explicar mejor la importancia de la respuesta oportuna y en el menor tiempo posible, nos pondremos en el ejemplo en el que una persona con la intención de vender un inmueble de su propiedad acude ante el Municipio para realizar trámites previos a la venta, pero es intimada por la Administración Tributaria Municipal al pago de una deuda producto de un cálculo efectuado sobre el impuesto que grava su inmueble, razón por la cual se asumen medidas de hecho como restringirle la realización de trámites administrativos referidos a su propiedad hasta que pague lo calculado como deuda; aspecto que genera en el contribuyente la observación de la falta del proceso de determinación para declarar la existencia de deuda en su contra, lo que implica el derecho fundamental al debido proceso y consecuentemente lo motiva a realizar el reclamo respectivo sobre la actuación desarrollada, para que se ajusten las acciones al procedimiento legalmente establecido y no se

---

14 Parágrafo II del Artículo 323 de la Constitución Política del Estado.

15 Ley N° 2341, Artículo 17. (Obligación de Resolver y Silencio Administrativo), Parágrafo II "El plazo máximo para dictar la resolución expresa será de seis (6) meses desde la iniciación del procedimiento, salvo plazo distinto establecido conforme a reglamentación especial para cada sistema de organización administrativa aplicable a los órganos de la Administración Pública comprendidos en el artículo 2° de la presente Ley."

le restrinja el ejercicio de otros derechos sobre su propiedad; en este punto vemos la necesidad de que la respuesta (independientemente de la decisión final de la Administración Tributaria sobre la solicitud vía reclamo) sea oportuna, para evitar dejar al contribuyente en situación de incertidumbre por un tiempo prolongado que no se justifica y afecta su derecho de disposición de su propiedad.

Al respecto debemos considerar que en el mundo se discuten las opciones de modificar o incluso eliminar el silencio administrativo, para hacer eficaz el derecho a la petición en cuanto a la oportunidad de su respuesta, proponiéndose en sustitución la reglamentación genérica el plazo de las solicitudes sobre criterios razonables, es decir abrir otras opciones de ejercicio de este derecho, y según el derecho que se pretende ejercer, estableciéndose procedimientos sumarios o requerimientos por intervención de una autoridad superior a la que se realiza la solicitud en procura de su pronta respuesta.

## **5. Conclusiones**

El derecho Administrativo es una rama del derecho que como toda ciencia se encuentra sujeta a actualización constante, puesto que el tiempo deja su marca en todo conocimiento y este no es la excepción; así desde sus orígenes se advierte que fue inspirado por los universales de libertad, dignidad y justicia, los cuales corresponden a la corriente filosófica del iusnaturalismo y se consolidaron en las constituciones y leyes que rigen la relación entre las personas y el Estado, es decir que el Derecho Administrativo es una elevada expresión del positivismo, corriente filosófica que rige en el Derecho actual, puesto que una norma para ser obligatoria debe estar vigente por efecto del procedimiento legislativo dispuesto; en ese sentido podemos concluir que todo Derecho Administrativo está inspirado en el iusnaturalismo, pero se manifiesta a través del Positivismo. Todo el desarrollo doctrinal, filosófico, social y jurisprudencial, ha generado el reconocimiento del Derecho de las personas ante el poder del Estado por lo que no puede concebirse un Estado de Derecho, sin la existencia de normas que garanticen el ejercicio del Derecho a la Petición; así, en la formulación de toda nueva norma reglamentaria del Derecho Administrativo Tributario, como en el procedimiento administrativo en general, se debe considerar previamente el reconocimiento del Derecho a la Petición, por encima de los fines que motivan a su creación, los cuales pueden ser la modernización y optimización de la gestión tributaria, lo que implica que una Administración Tributaria para ser eficaz no necesariamente debe restringir los derechos del contribuyente, sino por el contrario, el grado de legitimidad de dicha Administración se medirá por el respeto de los derechos del contribuyente y toda norma reglamentaria emitida, que propugne el avance del Derecho Administrativo Tributario será eficaz, puesto que su cumplimiento será legítimo a los contribuyentes.

La legislación nacional reconoce y garantiza el ejercicio del Derecho a la Petición, desde la Constitución Política del Estado que faculta a las personas a realizar solicitudes ante la Administración Pública y establece los principios para su

ejercicio sin restricciones, y de igual manera el Código Tributario Boliviano reconoce este derecho a los contribuyentes en concordancia con la Ley de Procedimiento Administrativo.

Ante el reconocimiento pleno del Derecho a la Petición, aun se generan restricciones y limitantes a su ejercicio, manifestadas a través de acciones efectuadas por las Administraciones Tributarias, sin que las mismas se apliquen en cumplimiento de una norma administrativa, sino que por el contrario se ejercen por la discrecionalidad administrativa, la cual debe ser reglada y controlada por la misma Administración para hacer efectivo el Derecho de realizar todo tipo de solicitudes que el contribuyente considere para ejercer sus derechos en la relación jurídico – tributaria.

Otra restricción que se identifica en el Derecho a la Petición, pese a su constitucional y legal reconocimiento, es la emisión de normas reglamentarias por parte de las Administraciones Tributarias, que en algunos casos exceden los alcances establecidos, e imponen para el ejercicio de este Derecho el cumplimiento de requisitos independientes a los necesarios para tramitar la solicitud, en contradicción con los postulados constitucionales tendientes a hacer efectivo el Derecho a la Petición, de manera sencilla y posible para todos los ciudadanos. Siendo este un problema del sistema legal basado en el Positivismo que reconoce a toda norma eficacia y obligatoriedad, mientras esté vigente en el ordenamiento jurídico.

Un aspecto a considerar en cuanto a la oportunidad de la respuesta a la solicitud, es que para las solicitudes que no están específicamente reglamentadas en las normas tributarias, se aplica supletoriamente el plazo de seis meses, establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo, lo que parece cómodo a la Administración tributaria que no regula los plazos de las solicitudes en general, en procura de hacer eficaz el Derecho a la Petición, según el factor de la oportunidad de la respuesta o su tramitación.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo / Fernández Rodríguez, Tomas Ramón. (2013) “Curso de Derecho Administrativo I” Décimo Sexta edición. Civitas. Madrid – España.
- GORDILLO, Agustín. (1998). “*Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I – 5º Edición.* Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires - Argentina.
- RIVERO, Ortega Ricardo. (2016) “Derecho Administrativo”. Ratio Legis. Salamanca España.
- AQUERREVERE, Valero, Dolores. (2003) “El derecho público a comienzos del siglo XXI : estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías” Tomo II. Civitas. Madrid – España.
- BARNES, Javier. (2011) “Transformaciones (Científicas) del Derecho Administrativo”. Editorial de Derecho Global – Global Lay Press. Sevilla – España.
- <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-8940.html>



## **Derecho Administrativo Tributario y Derecho a la Petición**

*Bruno Alfredo Belmonte Fagalde*

Bolivia

Licenciado en Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés. Cuenta con estudios de especialización en Tributación en el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias CIAT – Ciudad de Panamá. Realizó Diplomados en Derecho Administrativo, Derecho Tributario y Educación Superior. Anteriormente trabajó en el Servicios de Impuestos Nacionales como Abogado Responsable de las Unidades de Cobranza Coactiva, Contencioso Tributario y Técnico Jurídica. Fue Jefe del Departamento Jurídico de la Gerencia Distrital La Paz. En la misma Entidad se desempeñó también como Asesor Legal de la Gerencia Nacional Financiera y Administrativa, entre otras funciones.

Actualmente ejerce la función de Profesional Jurídico de la Sub Dirección de Recursos Jerárquicos en la Autoridad General de Impugnación Tributaria.

En el ámbito académico fue docente de pregrado en la Universidad de Los Andes y de posgrado en los Diplomados en Materia Tributaria de las Universidades Los Andes, Salesiana, Andina Simón Bolívar, Central (UNICEN); y en el programa de Maestría en Derecho Tributario de la Universidad Andina Simón Bolívar.

Participó como expositor invitado en programas de capacitación del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) y también fue expositor en las IX Jornadas Bolivianas de Derecho Tributario.

