

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR

MAESTRIA EN DERECHO TRIBUTARIO



Proyecto de Innovación Profesional

“Establecimiento de un precedente en la Autoridad de Impugnación Tributaria para no considerar la solicitud de prescripción de impuestos municipales, como un reconocimiento de la obligación tributaria”

PRESENTADA PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE MAESTRIA EN DERECHO TRIBUTARIO

Postulante: María Esperanza Oporto Torrez

Docente tutor: Msc. Jorge Bedregal Marzluf

LA PAZ – BOLIVIA

2011

DEDICATORIA

A mis amados padres, hijos y hermanos. A mis padres porque hoy son los ángeles que desde el cielo siguen guiando mi camino. A mis hijos Tadea y Luciano por ser la mayor alegría de mi vida. A mis hermanos, por su apoyo incondicional, y por esa unión que día a día me hace más fuerte.

AGRADECIMIENTO

A Dios por la vida, por su gran amor, sabiduría que nos dio a todos los seres humanos y por presentarme oportunidades como esta y rodearme de personas muy valiosas.

A mi gran Institución cual es la Autoridad de Impugnación Tributaria (AIT) por permitirme ser parte de ella y ser una Universidad más en mi vida y darme las oportunidades de seguir aprendiendo muchas cosas en mi profesión.

A la Universidad Andina Simón Bolívar, por los conocimientos recibidos y por brindarme la oportunidad de alcanzar un grado académico mayor.

A todos los docentes de la Universidad, y en especial al Dr. Jorge Bedregal, quién me colaboró hasta el final de la presente Innovación Profesional.

RESÚMEN

La prescripción tributaria es considerada como una forma de extinción de la obligación tributaria, puesto que priva al Estado de la posibilidad de exigir el pago de los tributos adeudados; esta figura debe ser reconocida a petición de parte y no de oficio; además puede ser opuesta en cualquier estado del procedimiento administrativo o judicial por cualquier contribuyente.

El problema principal de la temática señalada es que los funcionarios de la Administración Tributaria Municipal, toman la sola solicitud de prescripción efectuada por los contribuyentes, como una causal de interrupción del cómputo de la misma, efectuando una interpretación extensiva de la norma, aspecto que atenta los derechos constitucionales de petición, debido proceso, además de atentar la seguridad jurídica de los contribuyentes solicitantes.

Por tanto, es necesario la creación de una línea doctrinal aplicable a estos casos, que oriente a la Administración Tributaria Municipal para que a momento de recibir una solicitud de prescripción no la tome como causal de interrupción, a menos que también dicha solicitud contenga expresamente un reconocimiento del adeudo tributario; y más bien sea que, partir de ese momento, la Administración Tributaria, conforme sus facultades conferidas en la norma, efectúe acciones de cobro y pueda cumplir con el fin de recaudación que tiene, además de efectuar acciones para que existan causales reales y existentes para la interrupción de la prescripción.

Por tanto la línea doctrinal adoptada en la Autoridad de Impugnación Tributaria, de resolución de casos, señalando que la presentación de notas o memorial solicitando la prescripción de adeudos por parte del Sujeto Pasivo a la Administración Tributaria, no debe ser considerada como una causal de interrupción, se encuentra ya en el Sistema de Doctrina Tributaria (SIDOT), de la Institución; que es la herramienta que busca construir una nueva cultura del precedente tributario a partir de casos análogos que permitan preveer el resultado de casos nuevos cuando se hayan emitido fallos para procesos análogos o idénticos.

INDICE

Contenidos	Página
CARÁTULA.....	i
DEDICATORIA.....	ii
AGRADECIMIENTO.....	iii
RESÚMEN.....	iv
ÍNDICE GENERAL.....	v
INTRODUCCIÓN.....	vii

INDICE DE CONTENIDOS

PARTE I ASPECTOS METODOLÓGICOS.

1.1. PRESENTACIÓN DE LA INSTITUCIÓN.....	1
1.1.1. Misión.....	2
1.1.2. Visión.....	2
1.1.3. Valores.....	2
1.1.4. Estructura Básica.....	3
1.2. PROBLEMA DETECTADO	6
1.3. JUSTIFICACIÓN DEL PLAN DE INNOVACIÓN.....	8
1.3.1. Justificación Teórica	8
1.3.2. Justificación Practica	10

1.3.3. Justificación Económica	10
1.3.4. Justificación Social	11
1.3.5. Justificación Laboral	12
1.4. OBJETIVOS DEL PLAN DE INNOVACIÓN.....	12
1.4.1. Objetivo general.....	12
1.4.2. Objetivos específicos.....	13
1.5.	
MÉTODO.....	13
1.5.1.Método Inductivo.....	13
1.5.2.Método Narrativo	13
PARTE II IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE INNOVACIÓN	
2.1. MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL.....	15
2.1.1. Derecho Tributario.....	15
2.1.2. Obligación Tributaria	16
2.1.3. Sujetos de la Obligación Tributaria.....	16
2.1.4. Formas de extinción de la Obligación Tributaria.....	17
2.1.4.1. La Prescripción.....	17
2.1.5. Doctrina que sustenta la propuesta.....	20
2.1.6. Autoridad de Impugnación Tributaria.....	23
2.1.6.1. El Recurso de Alzada	23
2.1.6.2. El Recurso Jerárquico	24
2.1.7. Derechos Constitucionales	24
2.1.7.1. Debido Proceso	24
2.1.7.2. Derecho a la Petición.....	25
2.1.7.3. Derecho a la Seguridad Jurídica.....	25

2.1.8. Marco Legal	25
2.2. MEDIDAS DE GESTIÓN PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DETECTADO	26
2.2.1. Identificación de casos de fallos de Alzada y Jerárquicos concernientes a las solicitudes de prescripción antes de la innovación propuesta.....	26
2.2.2. Resoluciones que contenían fallos de Alzada y fallos Jerárquicos concernientes a solicitudes de prescripción como fundamento para el establecimiento del precedente.....	28
2.2.2.1. Resolución de Alzada	28
2.2.2.2. Resolución Jerárquica	30
2.2.3. Causas de derecho y de hecho de la no aceptación de cartas o memoriales de los contribuyentes como causales de interrupción de la prescripción.....	31
2.3. RESULTADOS.....	37
2.4. CONCLUSIONES.....	38
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	41
ANEXOS.....	43

INTRODUCCIÓN

Nuestro Código Tributario Boliviano, en el Capítulo III Sección VII, establece las formas de extinción de la deuda tributaria, por intermedio del Pago; por la Compensación; por la Confusión; por la Condonación y por la Prescripción.

La prescripción tributaria es una categoría general del Derecho, cuya finalidad es modular el efecto del paso del tiempo sobre la inactividad de quien pudiendo ejercer un derecho no lo hace; en este caso concreto nos referimos a la inactividad que podría incurrir la Administración Tributaria Municipal. La prescripción tiene su fundamento en el principio de seguridad jurídica, puesto que no es aceptable que cualquier contribuyente quede indefinidamente a merced de la actuación de la Administración Tributaria Municipal; como tampoco es aceptable que la sola solicitud de prescripción sea considerada una causal de interrupción del cómputo de la misma, ya que la Administración Tributaria Municipal no puede pretender subsanar la inactividad en la que incurre para efectuar el cobro de sus impuestos con dicha solicitud; más aún, si la prescripción no puede ser declarada de oficio, pues necesariamente tiene que ser a petición del contribuyente, pudiendo ser opuesta en cualquier estado del procedimiento administrativo o judicial.

Ahora bien, la Administración Tributaria Municipal, cuando toma como una causal de interrupción la sola solicitud de prescripción efectuada por un contribuyente, basa su fundamento en los arts. 54 de la Ley 1340 (Código Tributario Abrogado) y en el art. 61 de la Ley 2492 (Código Tributario vigente), que señalan que el curso de la prescripción

se interrumpe por el reconocimiento expreso de la obligación por parte del deudor o el reconocimiento expreso o tácito de la obligación por parte del sujeto pasivo o tercero responsable, y por la solicitud de facilidades de pago, respectivamente, en aplicación de la Disposición Transitoria Primera del DS 27310 (Reglamento al Código Tributario Boliviano), que dispone que las obligaciones tributarias cuyos hechos generadores hubieran acaecido antes de la vigencia de la Ley 2492 (CTB), 4 de noviembre de 2003, **en materia de prescripción**, se sujetarán a la Ley vigente cuando ha ocurrido el hecho generador de la obligación.

De lo anterior, se puede establecer claramente que la Administración Tributaria Municipal, al tomar como causal de interrupción del curso de la prescripción la sola solicitud de ésta figura, efectúa una interpretación extensiva de la norma, aspecto que contraviene la seguridad jurídica, debido a que las causales de interrupción de la prescripción, según la nueva doctrina tributaria, deben estar tasadas necesariamente, pues las causas de interrupción de la prescripción impiden que la misma se produzca, con la consecuencia de que el cómputo tenga que comenzar nuevamente de cero, siendo sumamente importante que la interpretación de la norma sea atinente. Además, la norma tributaria da la facultad a la Administración Tributaria Municipal de efectuar actuaciones con el fin de interrumpir la prescripción o suspenderla.

Dentro de las facultades específicas de la Administración Tributaria Municipal en la relación Jurídica Tributaria, es decir, entre el Sujeto Activo, como el Sujeto Pasivo, se encuentran la de controlar, comprobar, verificar, fiscalizar e investigar, las obligaciones tributarias, conforme señala el art. 66 del Código Tributario; pues la función en este

caso de los Gobiernos Municipales es administrar el sistema de impuestos municipales, entre ellos el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI), el Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA), el Impuesto Municipal a las Transferencias (IMT), así como las Patentes Municipales, y tiene como misión optimizar las recaudaciones, mediante: la administración, aplicación, recaudación y fiscalización eficiente y eficaz de éstos impuestos, la orientación y facilitación del cumplimiento voluntario, veraz y oportuno de las obligaciones tributarias y la cobranza y sanción de los que incumplen dichas obligaciones, de acuerdo a lo que establece el Código Tributario.

Consecuentemente, el plan de innovación profesional motivo del presente trabajo se orientó a desarrollar un precedente a partir del estudio de las causales reales de la prescripción, como parte de la actividad desarrollada por el equipo técnico jurídico del cual la postulante es parte en la Autoridad de Impugnación Tributaria General, concretamente en la Subdirección de Recursos Jerárquicos, cuya función es la de emitir proyectos de Resolución Jerárquicas.

Tal innovación profesional traducida en un nueva precedente busca orientar el accionar de los funcionarios de la Administración Tributaria Municipal, y se resguarda en el derecho a la petición, debido proceso y seguridad jurídica. En este marco, el presente trabajo contiene los aspectos de orden metodológico y conceptual que hacen a la propuesta, al igual que una explicación de las medidas de gestión que se desarrollaron para generar el precedente indicado; y en la parte final los respectivos resultados y conclusiones.

ESTABLECIMIENTO DE UN PRECEDENTE EN LA AUTORIDAD DE IMPUGNACIÓN TRIBUTARIA PARA NO CONSIDERAR LA SOLICITUD DE PRESCRIPCIÓN DE IMPUESTOS MUNICIPALES, COMO UN RECONOCIMIENTO EXPRESO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.

PARTE I ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1. PRESENTACIÓN DE LA INSTITUCIÓN.

La Autoridad de Impugnación Tributaria (AIT) es una institución creada mediante Ley 2492 (CTB) de 2 de agosto de 2003, inicialmente bajo la denominación de Superintendencia Tributaria; la Constitución promulgada y publicada el 7 de febrero de 2009, regula al Órgano Ejecutivo estableciendo una nueva estructura organizativa del Estado Plurinacional mediante DS 29894, que en el Título X determina la extinción de las Superintendencias; sin embargo, el art. 141 del referido DS 29894, dispone que: *“La Superintendencia General Tributaria y las Superintendencias Tributarias Regionales pasan a denominarse **Autoridad General de Impugnación Tributaria y Autoridades Regionales de Impugnación Tributaria**, entes que continuarán cumpliendo sus objetivos y desarrollando sus funciones y atribuciones hasta que se emita una normativa específica que adecue su funcionamiento a la Nueva Constitución Política del Estado”*; en ese sentido, la competencia, funciones y atribuciones de la Autoridad General de Impugnación Tributaria se enmarcan en lo dispuesto por la Constitución, las Leyes 2492 (CTB), 3092 (Título V del CTB), DS 29894, y demás normas reglamentarias conexas, teniendo como objeto conocer y

resolver los recursos de alzada y jerárquico que los contribuyentes interpongan contra los actos definitivos de la Administración Tributaria

1.1.1. Misión.

La AIT tiene como misión resolver Recursos de Alzada y Jerárquicos administrando justicia tributaria especializada para solucionar controversias entre el sujeto pasivo y la administración tributaria, garantizando el debido proceso en forma transparente, independiente, imparcial, así como oportuna.

1.1.2. Visión.

Su visión es consolidarse y ser reconocida como una institución que administra justicia tributaria especializada, independiente e imparcial, caracterizada por su ética funcionaria y desempeño de calidad.

1.1.3. Valores.

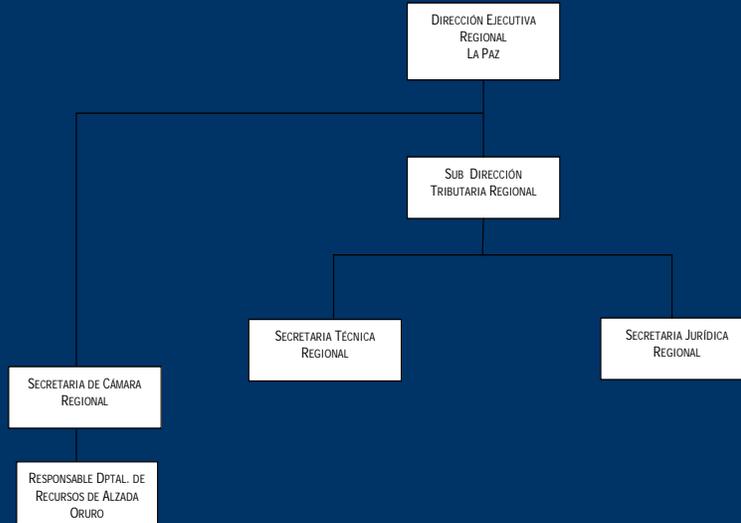
Tiene como valores fundamentales a la:

Transparencia: Todos los actos en materia sustantiva y de gestión son de conocimiento público.

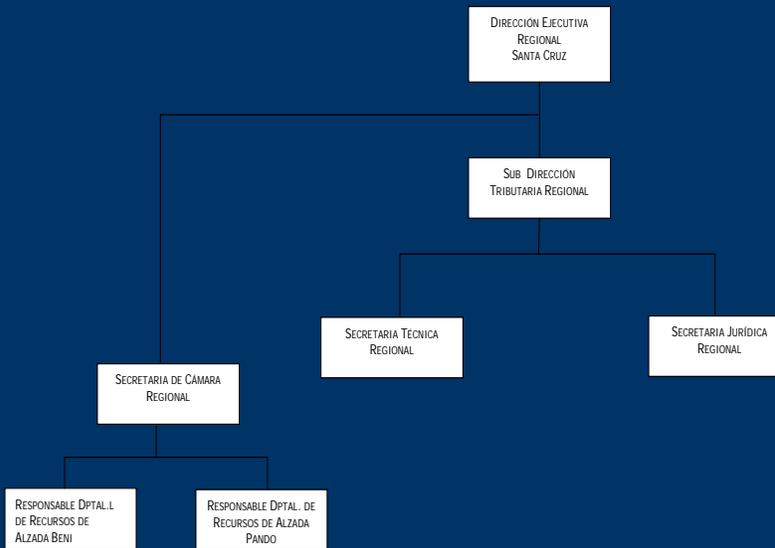
Imparcialidad: Las resoluciones de recursos jerárquicos y de alzada se emiten con estricta sujeción a la ley, sin sesgo o parcialidad alguna y con total independencia.

Ética: Actuación correcta en la resolución de causas, en base a la idoneidad y conducta de todos los Servidores Públicos de la Institución.

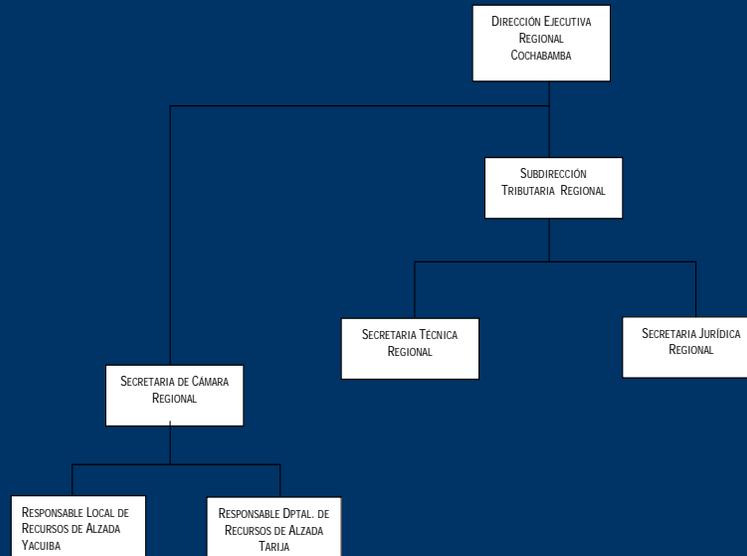
**AUTORIDAD REGIONAL DE IMPUGNACIÓN TRIBUTARIA
LA PAZ**



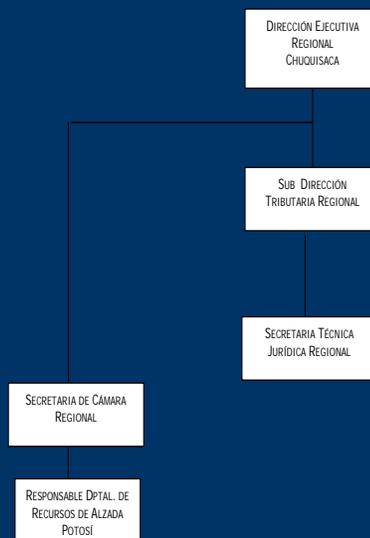
**AUTORIDAD REGIONAL DE IMPUGNACIÓN TRIBUTARIA
SANTA CRUZ**



AUTORIDAD REGIONAL DE IMPUGNACIÓN TRIBUTARIA
COCHABAMBA



AUTORIDAD REGIONAL DE IMPUGNACIÓN TRIBUTARIA
CHUQUISACA



1.2. PROBLEMA DETECTADO.

Nuestro sistema tributario, a través de la Ley 2492 (CTB), capítulo III Sección VII, establece como Formas de Extinción de la Obligación Tributaria y de la Obligación de Pago en Aduanas, al Pago, la Compensación, la Confusión, la Condonación, y la Prescripción, de la cual además establece el término, el cómputo, causales de interrupción y de suspensión, señalando lo siguiente:

“Art. 59. (Prescripción).

I. Prescribirán a los cuatro (4) años las acciones de la Administración Tributaria para:

1. Controlar, investigar, verificar, comprobar y fiscalizar tributos.
2. Determinar la deuda tributaria.
3. Imponer sanciones administrativas.
4. Ejercer su facultad de ejecución tributaria.

Art. 60. (Cómputo).

I. Excepto en el numeral 4 del párrafo I del Artículo anterior, el término de la prescripción se computará desde el 1 de enero del año calendario siguiente a aquel en que se produjo el vencimiento del período de pago respectivo.

Art. 61 (Interrupción). La prescripción se interrumpe por:

- a) La notificación al sujeto pasivo con la Resolución Determinativa.
- b) El reconocimiento expreso o tácito de la obligación por parte del sujeto pasivo o tercero responsable, o por la solicitud de facilidades de pago.

Interrumpida la prescripción, comenzará a computarse nuevamente el término a partir del primer día hábil del mes siguiente a aquél en que se

produjo la interrupción.

Art. 62 (Suspensión). El curso de la prescripción se suspende con:

I. La notificación de inicio de fiscalización individualizada en el contribuyente. Esta suspensión se inicia en la fecha de la notificación respectiva y se extiende por seis (6) meses.

II. La interposición de recursos administrativos o procesos judiciales por parte del contribuyente. La suspensión se inicia con la presentación de la petición o recurso y se extiende hasta la recepción formal del expediente por la Administración Tributaria para la ejecución del respectivo fallo”.

Sin embargo, a pesar de lo expresamente establecido en la citada normativa, la Administración Tributaria Municipal en sus actos administrativos definitivos, considera discrecionalmente a la solicitud de prescripción como un reconocimiento de la obligación tributaria con efectos interruptivos, cuando dicha solicitud no se encuentra como causal expresa de interrupción o suspensión del cómputo de la prescripción en la norma tributaria; por lo tanto, se estaría atentando contra el derecho constitucional a la petición y al debido proceso, puesto que cualquier contribuyente se sentiría intimidado a efectuar dicha solicitud, más aún cuando la prescripción no se la declara de oficio sino que debe ser solicitada expresamente por el interesado. Además que la interrupción de la prescripción produce el efecto de inutilizar todo el tiempo transcurrido, es decir, que el tiempo transcurrido quedaría en cero, volviendo a empezar el cómputo, desde el momento en que éste hubiera sido interrumpido; por tanto, las causas de su interrupción deben estar expresamente establecidas en la norma.

Del mismo modo, antes de la implementación de este precedente tributario, esta instancia jerárquica, Autoridad de Impugnación Tributaria General, ante estos casos que se presentaron mediante Recursos Jerárquicos referentes a las solicitudes de prescripción, efectuados por el sujeto pasivo ante la Administración Tributaria, señaló que era un documento que constituye un reconocimiento expreso de deuda, produciendo efectos interruptivos de la prescripción de acuerdo al art. 54-2 de la Ley 1340 (CTb).

De lo señalado, podemos advertir que de tomarse la sola solicitud de prescripción como una causal de interrupción de la prescripción, sin que ésta se encuentre como tal dentro de las causales de interrupción expresamente establecida en la Ley 2492 (CTB), es evidente que se pone en indefensión al contribuyente puesto que se limita el derecho a la petición, debido proceso y seguridad jurídica, tema que sirve para el presente caso de estudio.

1.3. JUSTIFICACIÓN DEL PLAN DE INNOVACIÓN.

1.3.1. Justificación Teórica.

La Administración Tributaria Municipal, al establecer que la solicitud de prescripción por parte del contribuyente, mediante memorial o carta, es una causal de interrupción del cómputo de la prescripción, contraviene el derecho al debido proceso, así como el derecho a la petición, puesto que la prescripción no opera de oficio y necesariamente debe ser solicitada para que opere la misma y, al no encontrarse expresamente como causal de prescripción en la norma tributaria vigente, no puede ser considerada como causal de interrupción.

Es decir, que al no estar expresamente regulada la solicitud de prescripción efectuada por el deudor como causal de interrupción o suspensión de la prescripción, no es posible realizar una interpretación extensiva de los citados arts. 61 y 62 de la Ley 2492 (CTB).

Además, la prescripción, como lo establece el art. 5 del DS 27310, puede ser opuesta en cualquier momento, hasta en fase de ejecución tributaria; así también lo ha establecido la Sentencia Constitucional 992/2005 -entre otras-.

Asimismo, es evidente que la prescripción es considerada como un castigo a la inactividad del acreedor; en este caso la Administración Tributaria Municipal, es quien tiene las facultades y mecanismos para procurar el cobro del adeudo tributario. Así lo establece el Código Civil en el art. 1492 al señalar que *“los derechos se extinguen por la prescripción cuando su titular no los ejerce durante el tiempo que la ley establece”*. Por su parte la Ley 2492 (CTB), ley específica para la materia que nos ocupa, como ya se citó precedentemente, establece a la prescripción como una de las causales de extinción de la deuda tributaria.

También se debe señalar, que tanto la Administración Tributaria Municipal, como el personal técnico y jurídico de la Subdirección de Recursos Jerárquicos de la Autoridad de Impugnación Tributaria, entendía antes de efectuar el curso de la Maestría en Derecho Tributario, que la solicitud de prescripción sí era un reconocimiento expreso de la obligación tributaria, en consecuencia interrumpía el curso de la misma; sin embargo, del análisis, jurisprudencia y doctrina actual, se estableció que se interpretaba sesgadamente la norma en cuanto al curso de la interrupción, siendo que al presente no es así.

1.3.2. Justificación práctica.

Ahora bien, como se señaló precedentemente, si bien el art. 61 de la Ley 2492 (CTB) indica que la prescripción se interrumpe por *“El reconocimiento expreso o tácito de la obligación por parte del sujeto pasivo o tercero responsable, o por la solicitud de facilidades de pago”*, cualquier persona o ciudadano que tiene un bien inmueble o vehículo automotor, o tiene una actividad económica, esto por el pago correspondiente a la Patente Municipal, tiene todo el derecho de solicitar la prescripción de los impuestos respectivos, porque así lo estipula la norma, y es una obligación de parte de quienes son llamados por Ley a ejercer el cobro de los mismos y de parte de los que hacen justicia tributaria, respetar esos derechos del Sujeto Pasivo, y es así que existiendo una institución como la AIT, de acuerdo a sus principios, debe hacer una interpretación justa en cuanto a este artículo, resolviendo el problema que se presenta, llevando a la practica todo lo aprendido en el curso de la Maestría en Derecho Tributario, ya que una simple solicitud de Prescripción, de ninguna manera debe considerarse como una causal de interrupción de la prescripción y que la inacción u omisión de parte de la Administración Tributaria Municipal pueda ser subsanada con dicha solicitud. Quedando claro que las causales de interrupción deben estar expresamente establecidas en la norma tributaria.

1.3.3. Justificación económica

Conforme a datos estadísticos que se tiene en la Autoridad de Impugnación Tributaria, referencias obtenidas de las Memorias anuales, en materia tributaria municipal, la mayoría de los contribuyentes han recurrido ante la AIT, impugnando actos administrativos definitivos donde

la Administración Tributaria Municipal les niega la prescripción solicitada por los diferentes impuestos municipales (IMT, IPBI, IPVA, o Patentes Municipales), de los cuales en su mayoría se ha evidenciado que dichas solicitudes de prescripción eran procedentes, no obstante que no en todos los casos de negación de dichas solicitudes por parte de la Administración Tributaria Municipal tenían como fundamento la negación, por la solicitud de prescripción. Sin embargo, es evidente que si no se tomara en cuenta la solicitud de prescripción como acto de interrupción de la prescripción, existiera un beneficio económico para los contribuyentes debido a que para efectuar impugnaciones ante la AIT, si bien por el principio de informalismo establecido en la norma y por la justicia tributaria gratuita aplicada en la AIT, no se requiere de abogado para interponer las impugnaciones respectivas, es obvio que un ciudadano de a pie necesariamente requiere el asesoramiento de un profesional especializado.

1.3.4. Justificación social.

En toda sociedad interesa que los derechos y obligaciones de los individuos que la componen estén perfectamente determinados y que no se produzcan situaciones de incertidumbre que permanezcan indefinidamente en el tiempo.

En la legislación comparada se puede evidenciar que los países contienen normas que confieren al transcurso del tiempo efectos jurídicos que tienen por objeto poner término a los estados inciertos, fijando un plazo para impetrar algún derecho o ejercer una acción, transcurrido el cual ya no puede ponerse en marcha mecanismos jurisdiccionales o administrativos tendientes a exigir su reconocimiento o cumplimiento basados también en la presunción del abandono o negligencia de su titular

para ejercer un derecho.

Asimismo, siendo el fundamento de la prescripción el orden público, es favorable para el interés social liquidar situaciones pendientes y favorecer su solución, pues lo contrario generaría un conflicto social y además un conflicto para la administración de justicia, pues las obligaciones serían eternas, persiguiendo al obligado y a sus herederos eternamente, entendiéndose que la prescripción se sustenta en la seguridad jurídica, más aún que con el transcurso del tiempo se modifica sustancialmente una relación jurídica.

1.3.5. Justificación laboral.

Esta innovación, al establecerse como un precedente en la AIT, tendría un beneficio laboral positivo para la proponente, ya que se estaría contribuyendo a seguir emitiendo criterios en busca de la justicia tributaria que caracteriza a ésta Institución, además de que se está coadyuvando a apreciar con mayor claridad aspectos que se encontraban inciertos; asimismo, al establecerse un precedente dentro del marco de la seguridad jurídica, servirá de base para otros casos similares que se presenten ante la AIT.

1.4. OBJETIVOS.

1.4.1. Objetivo General.

Exponer el proceso por medio del cual se estableció un precedente en la AIT que dispone que no se considere una carta o memorial de solicitud de prescripción como reconocimiento de la obligación tributaria.

1.4.2. Objetivos específicos.

- Identificar casos de fallos Jerárquicos concernientes a las solicitudes de prescripción antes de la innovación propuesta.
- Mostrar las Resoluciones Jerárquicas que contenían este tipo de fallos como fundamento para el establecimiento del precedente.
- Exponer las causas de la no aceptación de cartas o memoriales de los contribuyentes como causales de interrupción de la prescripción.

1.5. MÉTODOS.

1.5.1. Inductivo.

Éste método procede del conocimiento que se inicia por la observación de fenómenos particulares con el propósito de llegar a conclusiones y premisas de carácter general que pueden ser aplicados a situaciones similares a la observada. Es decir que obtiene conclusiones generales a partir de premisas particulares, y se caracteriza por cuatro etapas básicas: la observación y el registro de todos los hechos: el análisis y la clasificación de los hechos, la derivación inductiva de una generalización a partir de los hechos, y la contrastación.

1.5.2. Narrativo.

Este método consiste en la descripción detallada de los procedimientos más importantes y la del sistema de control interno para las distintas áreas, mencionando los registros y formularios que intervienen en el sistema. Tiene como función testimoniar una experiencia,

poner en escena una sucesión de acciones que se influyen mutuamente y se transforman en un encadenamiento progresivo. La articulación de las acciones en el tiempo responde a una lógica interna cuya coherencia está marcada por la necesidad de cierre.

También se entiende por narrativa a la cualidad estructurada de la experiencia vista y entendida como un relato, teniendo como resultado una reconstrucción de la experiencia a partir de un proceso reflexivo que da significado a lo vivido o acontecido.

Elena Hornillo Araujo y José Luis Sarasola Sánchez – Serrano mencionan a Tim Booth, (2001, p. 102) quien se refiere a la narrativa como un retrato de la experiencia subjetiva de los sujetos en el sentido fiel, que éstos otorgan a sus propias vidas, variando los métodos tanto en su forma como en su propósito, constituyéndose la autobiografía como la forma más pura de narrativa, siendo el sujeto el autor único. Aunque en el contexto actual historia de vida y autobiografía se emplean sin distinción, Pujadas (1992) marca la distinción entre relato de vida e historia de vida, constituyéndose el primero en la historia de una vida como tal, siendo el segundo el estudio de caso enfocado no sólo en el relato de la vida como tal sino a otro tipo de información y documentación complementario, permitiendo de esta manera una reconstrucción objetiva.

Es por ello que este método será empleado, puesto que a través de los relatos se permitirá tener un conocimiento cabal de aquellas realidades acontecidas a lo largo de la implementación del plan de innovación objeto del presente estudio. Se podrá lograr una perspectiva real del problema detectado y la solución establecida.

PARTE II IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE INNOVACIÓN.

2.1. MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL.

2.1.1. Derecho Tributario.

El Derecho Tributario, ésta integrado por el conjunto de disposiciones legales que norma las relaciones jurídicas que surgen entre el Estado, en su condición de acreedor de obligaciones tributarias, con las personas obligadas a su pago por mandato de la ley. Según Dino Jarach (1992. P.185), el Derecho Tributario es *la disciplina del derecho público que regula el conjunto de normas y principios jurídicos referidos a los tributos*; éstas normas y principios caracterizan a su vez, dos manifestaciones normativas íntimamente vinculadas entre sí, el derecho tributario sustantivo o material y el derecho tributario formal o administrativo cuya naturaleza jurídica es distinta, el primero en cuanto a sus funciones instrumentales y el segundo que es teleológicamente complementario del primero.

Es decir que el derecho tributario material o sustantivo, se caracteriza por la materialización de los actos *iure imperio*, mientras que el derecho tributario formal o administrativo es la materialización de los actos *iure gestionis*, distinción ésta que permite diferenciar la naturaleza, funciones y alcance de distintas clases de relaciones jurídicas entre el Estado y los contribuyentes, aunque todas estas están encaminadas a un mismo objetivo; la satisfacción o pago de los tributos. (Benítez Rivas, 2009, p. 57 y 73.)

En conclusión se podría señalar que el Derecho Tributario es una rama del Derecho Público, que estudia las normas jurídicas a través de las cuales el Estado ejerce su poder de imperio, con el propósito de obtener

de los particulares ingresos que contribuyan al gasto público para el cumplimiento de sus fines para el bien común.

2.1.2. Obligación tributaria.

Nuestra legislación en el art. 13 de la Ley 2492 (CTB), señala que la obligación tributaria constituye un vínculo de carácter personal, aunque su cumplimiento se asegure mediante garantía real o con privilegios especiales. Asimismo, en su art. 17 define al hecho generador o imponible como el presupuesto de naturaleza jurídica o económica expresamente establecido por Ley para configurar cada tributo, cuyo acaecimiento origina el nacimiento de la obligación tributaria.

2.1.3. Sujetos de la obligación tributaria.

La Sección III de nuestro Código Tributario Boliviano, establece como sujetos de la relación jurídica tributaria al sujeto activo y al sujeto pasivo señalando lo siguiente:

Art. 21.- El sujeto activo de la relación jurídica tributaria es el Estado, cuya facultades de recaudación, control verificación, valoración, inspección previa, fiscalización, liquidación, determinación, ejecución y otras establecidas en ese Código son ejercidas por la Administración Tributaria nacional, departamental y municipal dispuestos por Ley. Estas facultades constituyen actividades inherentes al Estado.

Art. 22.- Es sujeto pasivo respecto del cual se verifica el hecho generador de la obligación tributaria.

Es decir que el Sujeto Activo de la Obligación Tributaria, es quien asume la posición acreedora de la obligación tributaria y a quien le corresponde el derecho de exigir el pago del tributo debido, ésta figura recae normalmente sobre el Estado. La condición de Sujeto Pasivo de la obligación tributaria, recae en forma general en todas las personas naturales y jurídicas o entes a los cuales el derecho tributario le atribuya la calidad de sujeto de derechos y obligaciones.

Aunque según Dino Jarach (S A), señala que los sujetos de las relaciones jurídicas regidas por el derecho tributario, no son la administración y los administrados, sino los acreedores y los deudores de los tributos y obligaciones accesorias, respectivamente.

2.1.4. Formas de extinción de la obligación tributaria.

La Ley 2492 (CTB), en su Sección VIII: establece que las Formas de Extinción de la obligación Tributaria son las siguientes:

El Pago, la Compensación, la Confusión, la Condonación y la **Prescripción.**

2.1.4.1. La Prescripción.

La prescripción es un instituto jurídico por el cual el transcurso del tiempo produce el efecto de consolidar las situaciones de hecho, permitiendo la extinción de los derechos o la adquisición de las cosas ajenas; sin embargo dentro del Derecho Tributario sólo debemos referirnos a la prescripción extintiva de la obligación tributaria.

La finalidad de la prescripción es modular el efecto del paso del tiempo sobre la inactividad de quien pudiendo ejercer un derecho no lo hace. Su fundamento radica en la seguridad jurídica, pues las pretensiones deben ejercitarse en un lapso temporal razonable no siendo aceptable que cualquier sujeto de derecho quede indefinidamente a merced de la actuación de otro. Por su propia funcionalidad, la prescripción operará en aquellas situaciones en las que existe un vínculo entre dos sujetos que se resuelve en la existencia de una acción o pretensión de uno respecto a otro.

Cabe señalar que la prescripción no extingue la obligación en sí, si no que solo hace perecer la acción que tiene el acreedor para extinguir el cumplimiento de la obligación. Por lo tanto, en materia tributaria lo que prescribirá será la acción del Fisco para extinguir el pago de los tributos o para fiscalizar.

Nuestro Código Tributario Boliviano en el art. 59 establece que:

I. Prescribirán a los cuatro (4) años las acciones de la Administración Tributaria para:

1. Controlar, investigar, verificar, comprobar y fiscalizar tributos.
2. Determinar la deuda tributaria.
3. Imponer sanciones administrativas.
4. Ejercer su facultad de ejecución tributaria.

II. El término precedente se ampliará a siete (7) años cuando el sujeto pasivo o tercero responsable no cumpliera con la obligación de inscribirse en los registros pertinentes o se inscribiera en un régimen tributario que no le corresponda

III. El término para ejecutar las sanciones por contravenciones tributarias prescribe a los dos (2) años.

Asimismo el art. 60 determina el Cómputo de la prescripción señalando que:

I. Excepto en el numeral 4 del párrafo I del Artículo anterior, el término de la prescripción se computará desde el 1 de enero del año calendario siguiente a aquel en que se produjo el vencimiento del período de pago respectivo.

II. En el supuesto 4 del párrafo I del Artículo anterior, el término se computará desde la notificación con los títulos de ejecución tributaria.

III. En el supuesto del párrafo III del Artículo anterior, el término se computará desde el momento que adquiera la calidad de título de ejecución tributaria.

En el art. 61, establece expresamente que:

La prescripción se interrumpe por:

- a) La notificación al sujeto pasivo con la Resolución Determinativa.
- b) El reconocimiento expreso o tácito de la obligación por parte del sujeto pasivo o tercero responsable, o por la solicitud de facilidades de pago.

Interrumpida la prescripción, comenzará a computarse nuevamente el término a partir del primer día hábil del mes siguiente a aquél en que se produjo la interrupción.

Asimismo, en su art. 62 establece expresamente las causales de Suspensión, señalando que :

El curso de la prescripción se suspende con:

I. La notificación de inicio de fiscalización individualizada en el contribuyente. Esta suspensión se inicia en la fecha de la notificación respectiva y se extiende por seis (6) meses.

II. La interposición de recursos administrativos o procesos judiciales por parte del contribuyente. La suspensión se inicia con la presentación de la petición o recurso y se extiende hasta la recepción formal del expediente por la Administración Tributaria para la ejecución del respectivo fallo.

2.1.5. Doctrina que sustenta la propuesta.

“La interrupción del término de la prescripción -o sea el motivo para tenerlo por no transcurrido-, se opera por tres distintas causas:

1. Por reconocimiento de la obligación por parte del contribuyente o responsable;
2. Por cualquier acto judicial tendiente a obtener el cobro de lo adeudado;
y
3. Por renuncia al término corrido de la prescripción en curso.

A su vez la legislación argentina dispone que la prescripción de la acción de repetición del contribuyente o responsable podrá interrumpirse por la presentación de un recurso administrativo de repetición ante la Dirección General Impositiva, así como también por la interposición de una demanda de repetición ante la justicia federal. Para el primer caso *“el nuevo término de la prescripción comenzará a correr a partir del 1 de enero siguiente al año en que se cumplan los tres meses de presentado el reclamo”*. Por su

parte, en el segundo de los supuestos, *“el nuevo término comenzará a correr desde el 1 de enero siguiente al año en que venza el término dentro del cual debe dictarse sentencia”* (Martín J. M. & Rodríguez G.F., 1986, p. 202-203).

Para Ossorio M. (1995, p. 532) la interrupción de la prescripción es la *“Detención del curso de la prescripción, cuando esa detención se produce, no corre el tiempo anterior a la fecha del hecho interruptor. Terminado el plazo interruptor, la prescripción se tiene que empezar a contar de nuevo. Son hechos interruptores: la privación del goce de la cosa durante un año por el poseedor; la demanda contra el poseedor o deudor, aún interpuesta ante juez incompetente o con defectos formales, salvo que el demandante desista de la demanda o se declare la deserción de la instancia; el compromiso de sujetar la cuestión de la posesión o propiedad al juicio de árbitros, el reconocimiento que el deudor o el poseedor hace del derecho de aquel contra quien prescribía”*.

Héctor Villegas, acerca de la prescripción, expresa que *“este medio se configura cuando el deudor queda liberado de su obligación por la inacción del Estado durante cierto período de tiempo”* en cuanto a la interrupción de la prescripción sostiene que *“la interrupción se tiene como no transcurrido el plazo de la prescripción que corrió con anterioridad al acontecimiento interruptor en la que admite la causal de interrupción, el reconocimiento expreso o tácito de la obligación impositiva por el sujeto pasivo”* (Villegas H., 2007, p. 381-382).

La exposición del Dr. César García Novoa en las Terceras Jornadas Tributarias señala:

“Por elementales exigencias de seguridad jurídica, las causas de interrupción de la prescripción deben estar tasadas. Y su regulación debe ser pormenorizada, debiendo implementarse lo que se denomina régimen jurídico de las causas de interrupción desde una perspectiva que impida la interpretación extensiva de la mismas”

“... Las causas de interrupción de la prescripción determinan la ruptura del silencio e impiden que la prescripción se produzca, imponiendo que el tiempo tenga que volver a contarse de nuevo por entero, pues el tiempo transcurrido con anterioridad a la interrupción resultaría borrado por efecto de la misma. Por tanto a efectos de garantizar la consolidación e inamovilidad de las situaciones jurídicas (en este caso, de consolidar la posición del deudor), las causas de interrupción del plazo de prescripción deben regularse escrupulosamente e interpretarse de modo estricto” (2010. P. 221).

También la doctrina señala que la prescripción de acciones se entiende como: *“la caducidad de los derechos en su eficacia procesal, por haber transcurrido los plazos legales para su posible ejercicio”*; asimismo, debe tomarse en cuenta que la prescripción responde a los principios de *certeza y seguridad jurídica*, que son pilares básicos del ordenamiento jurídico (García C., 1996, p. 380).

García N. C., (2011, p.183), nos dice acerca de la interrupción de la prescripción *“que es el rasgo que la diferencia respecto a la caducidad. Como También se ve, la interrupción constituye la expresión jurídica del efecto que hemos denominado de puesta a cero del contador, lo que se*

pone de manifiesto en el ordenamiento español cuando el art. 68.5 de la LGT de 2003, dispone que producida la interrupción se iniciará de nuevo el cómputo del plazo de prescripción. Ello supone, por un lado, la implícita exclusión de la suspensión del efecto de interrupción de la prescripción. Y, por otro, pone de manifiesto que el juego de la interrupción es crucial para el cómputo de la prescripción, pues la virtualidad interruptiva de las actuaciones de la Administración y, en ciertos casos, del obligado tributario, es lo que determina la verdadera duración de la prescripción”.

Asimismo, la Sentencia Constitucional 992/2005 de 19 de agosto de 2005, determinó la aplicación supletoria de la norma prevista en el art. 1497 del Código Civil, con la finalidad de establecer que la prescripción se puede oponer en cualquier estado de la causa. Por ello es que pese a lo dispuesto en el art. 307 de la Ley 1340 (CTb), cuando el contribuyente que está siendo ejecutado por una deuda tributaria con calidad de cosa juzgada y considere que el adeudo tributario prescribió, **puede oponer la prescripción en cualquier estado del procedimiento administrativo.**

2.1.6. Autoridad de Impugnación Tributaria.

La Autoridad de Impugnación Tributaria tiene como objeto conocer y resolver los recursos de alzada y jerárquico que los contribuyentes interpongan contra los actos definitivos de la Administración Tributaria, el procedimiento de la interposición de éstos recursos se encuentra regulado en la Ley 3092 (Título V del CTB)

2.1.6.1. El Recurso de Alzada.

El Recurso de Alzada puede ser interpuesto por el contribuyente o sujeto pasivo.

Con la interposición de éste recurso, se puede impugnar un acto definitivo de la Administración Tributaria, en el presente caso actos definitivos de los Gobiernos Municipales, recurso que debe ser presentado ante la Autoridad de Impugnación Tributaria de la jurisdicción respectiva (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba o Chuquisaca), o ante el Responsable Departamental de Impugnación Tributaria que corresponda (Oruro, Trinidad, Tarija o Potosí).

2.1.6.2. El Recurso Jerárquico.

El Recurso Jerárquico es la impugnación que se presenta contra de la resolución que resuelve el Recurso de Alzada, dictada por la Autoridad Regional de Impugnación Tributaria (ARIT). Puede ser interpuesto por el sujeto pasivo o la Administración Tributaria, que considere que la resolución que resuelve el recurso de Alzada lesiona sus derechos o intereses. Debe ser presentado ante la ARIT que dictó la resolución recurrida.

2.1.7. Derechos Constitucionales.

2.1.7.1. Debido proceso.

El art. 115-II de la CPE, señala que: El estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural y pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones.

2.1.7.2. Derecho a la Petición.

La CPE establece en su art. 24 como uno de los derechos constitucionales el Derecho a la Petición, señalando que: Toda persona tiene derecho a la petición de manera individual o colectiva, sea oral o escrita y a la obtención de respuesta formal y pronta. Para el ejercicio de este derecho no se exigirá más requisitos que la identificación del peticionario.

2.1.7.3. Seguridad Jurídica.

La **seguridad jurídica** es un principio del Derecho universalmente reconocido, que se entiende y se basa en la *certeza del derecho*, tanto en el ámbito de su publicidad como en su aplicación, y representa la seguridad de que se conoce, o puede conocerse, lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público, respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno; es decir que la seguridad jurídica es la «*certeza del derecho*» que tiene el individuo de modo que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados.

2.1.8. Marco legal.

- Ley 2492 Código Tributario Boliviano (CTB), Arts. 59, 60, 61 y 62
- DS 27310 Reglamento al Código Tributario Boliviano, Art. 5
- Sentencia Constitucional N° SC 992/05

-Código Civil Art. 1492 del Código Civil

- Constitución Política del Estado (CPE), Arts. 115-121.

2.2. MEDIDAS DE GESTIÓN PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DETECTADO.

2.2.1. Identificación de fallos Jerárquicos concernientes a solicitudes de prescripción antes de la innovación propuesta.

Entre los casos identificados de fallos Jerárquicos, antes de la innovación propuesta se identificó los siguientes casos –entre otros- que a continuación se da a conocer:

La Resolución de Recurso Jerárquico AGIT-RJ-0213-2009, establece en el párrafo x. de su Fundamentación técnico-jurídica con relación a la solicitud de prescripción de 2 de octubre de 2008, presentada por el sujeto pasivo, que es un documento que a la vez es considerado un reconocimiento expreso de deuda; sin embargo, fue presentado después del 31 de diciembre de 2007, por lo que no surte efectos interruptivos de acuerdo al art. 54-2 de la Ley 1340 (CTb).

La Resolución de Recurso Jerárquico AGIT-RJ-0309-2009, establece en su punto xi. de su Fundamentación técnico-jurídica, que si bien la solicitud de prescripción se considera una causal de interrupción de la prescripción; en el presente caso, por haber sido presentada después del 31 de diciembre de 2007, cuando ya se había operado la prescripción, ya no surte ningún efecto de suspensión ni de interrupción del curso de la prescripción, estableciéndose que se ha operado la prescripción para

dichas gestiones, ya que no cursan pruebas en los antecedentes administrativos ni en el expediente respecto a otros actos que suspendan o interrumpan la prescripción durante los términos señalados.

La Resolución Jerárquica AGIT-RJ 0023/2010 señala con respecto a la solicitud de prescripción de 2 de julio de 2009, que si bien se considera como un reconocimiento expreso de la obligación tributaria; sin embargo, al ser de fecha posterior al 31 de diciembre de 2008, ya no produce efectos jurídicos interruptivos, por haberse operado la prescripción tributaria del IPBI de la gestión 2002 con anterioridad a la referida solicitud.

Asimismo, la Resolución Jerárquica AGIT-RJ 00284/2010, expresa en sus fundamentos que la solicitud de prescripción tributaria del IPBI, de 16 de octubre y 14 de diciembre de 2009, -conforme señala el acto impugnado- (fs. 2 del expediente), puesto que ni en antecedentes administrativos, ni en el expediente, cursa la solicitud de prescripción efectuada por el sujeto pasivo, se aclara que si bien se consideran como reconocimientos de deuda; sin embargo, al haberse realizado después del 31 de diciembre de 2008, es decir, después de que se operó la prescripción tributaria para las gestiones 2002 y 2003, dichas solicitudes ya no pueden ser consideradas como causales de interrupción de la prescripción.

2.2.2. Resolución de Alzada concerniente a la solicitud de prescripción como fundamento para el establecimiento del precedente

2.2.2.1. Resolución de Alzada.

El recurso de Alzada es el recurso que tiene el contribuyente para impugnar un acto definitivo de la administración tributaria (Servicios de Impuestos Nacionales, Aduana Nacional de Bolivia y Gobiernos Municipales).

La Resolución de Alzada, se dicta en forma escrita y contiene una fundamentación técnico legal, lugar y fecha de emisión, firma del Director de la Autoridad de Impugnación Tributaria y la decisión expresa, positiva y precisa de las cuestiones planteadas.

Las resoluciones deberán sustentarse en los hechos, antecedentes y en el derecho aplicable. que justifiquen su dictado; siempre constará en el expediente el correspondiente informe técnico jurídico elaborado por el personal técnico designado conforme la estructura interna de la Superintendencia, pudiendo el Director de la Autoridad de Impugnación Tributaria, basar su resolución en este informe o apartarse fundamentadamente del mismo.

En el presente caso, la Resolución del Recurso de Alzada ARIT-LPZ/RA 0097/2011, de 9 de marzo de 2011, del Recurso de Alzada, pronunciada por la Autoridad Regional de Impugnación Tributaria La Paz, resolvió revocar totalmente, el punto segundo del Auto Administrativo C.C.

278/2010 de 29 de julio de 2010, emitido por la Unidad Especial de Recaudaciones del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP); declarando extinguida por prescripción la facultad de determinación de la Administración Tributaria Municipal del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI) por la gestiones 1997 y 1998, del inmueble en cuestión.

Sosteniendo que de la revisión del expediente y antecedentes administrativos, el cómputo de la prescripción del IPBI de las gestiones 1997 y 1998, se inició, para ambos casos, el 1 de enero de 2000 y debió concluir a los cinco años, es decir, el 31 de diciembre de 2004. Aclara que para la prescripción del IPBI de la gestión 1997, se consideró la Ordenanza Municipal N° 164/98 HAM-HCM 162/98, de 7 de diciembre de 1998, la cual indica que el período de pago de la referida gestión, concluyó el 31 de enero de 1999, por lo que el cómputo de la prescripción se inició el 1 de enero de 2000, conforme el art. 53 de la Ley 1340 (CTb) y concluyó el 31 de diciembre de 2004.

Aduce que el único documento que refiere las gestiones 1997 y 1998 es el Informe DEF/UER/APP/A10/2010 de 10 de mayo de 2010, actuación de la cual se desprende que el inmueble en cuestión tiene suscrito un Plan de Pagos de 14 de mayo de 2004 por las gestiones 1997 a 2001, el que interrumpe el curso de la prescripción de las gestiones 1997 y 1998, conforme dispone el art. 54-3) de la Ley 1340 (CTb); reiniciándose el cómputo de la prescripción el 1 de enero de 2005 y concluyó el 31 de diciembre de 2009, período en el cual la Administración Tributaria Municipal no ejerció ninguna de las facultades otorgadas por Ley respecto de las gestiones 1997 y 1998, lo que ocasionó que opere la

prescripción invocada por el sujeto pasivo, como consecuencia de la inacción del GAMLP.

2.2.2.2. Resolución Jerárquica.

Con referencia al establecimiento del precedente, la Resolución Jerárquica AGIT-RJ-0266/2011, resuelve confirmar la Resolución ARIT-LPZ/RA 0097/2011, de 9 de marzo de 2001, dictada por la Autoridad Regional de Impugnación Tributaria La Paz, dentro del Recurso de Alzada interpuesto por el sujeto pasivo contra la Unidad Especial Gestora de la Administración Tributaria Municipal del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP), con distinto fundamento; consecuentemente, deja sin efecto el segundo punto del Auto Administrativo C.C. 278/2010 de 29 de julio de 2010, lo que implica dejar sin efecto por prescripción las obligaciones tributarias del IPBI de las gestiones 1997 y 1998 respecto al inmueble en cuestión, por considerar que la presentación de una solicitud de prescripción no produce efecto interruptivo de la prescripción.

Ya que la solicitud mediante nota o memorial de la prescripción, no puede entenderse como un reconocimiento expreso de la obligación, pues si bien el contribuyente conoce las supuestas obligaciones exigidas por el GAMLP, dicha solicitud no demuestra su intención de pago, ni su voluntad para aceptar la obligación, por lo que la sola solicitud de prescripción no puede constituirse en una causal de interrupción de la prescripción, ya que lo contrario pone en indefensión al contribuyente puesto que limita su derecho a la petición, al debido proceso y a la seguridad jurídica.

2.2.3. Causas de derecho y de hecho de la no aceptación de cartas o memoriales de los contribuyentes como causales de interrupción de la prescripción.

En el presente punto de la compulsa de antecedentes administrativos del caso en estudio donde se estableció el precedente, se evidencia que el contribuyente el 21 de marzo de 2007, solicitó la prescripción del IPBI de las gestiones 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002 correspondiente al inmueble en cuestión por haber transcurrido más de 5 años, indicando que ya no pueden ser exigidos por la Administración Tributaria Municipal, solicitud que según la Unidad Especial de Recaudaciones del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP), interrumpe el cómputo de la prescripción conforme el art. 54 de la Ley 1340 (norma vigente al momento del hecho generador), ya que implicaba un reconocimiento expreso por parte del deudor.

El cómputo de la prescripción en este caso según la Administración Tributaria Municipal, una vez que la fecha de solicitud de prescripción de adeudos tributarios fue el 21 de marzo de 2007, se inició el 1 de enero de 2008 y concluye el 2011, y entonces a la emisión del Auto Administrativo el IPBI de las gestiones 1997 y 1998 se encontraba vigentes de pago.

Sostiene que conforme el art. 54 de la Ley 1340 (CTb), el curso de la prescripción se interrumpe. Por la determinación del tributo, sea esta efectuada por la Administración Tributaria o por el contribuyente, tomándose como fecha la de la notificación o de la presentación de la liquidación respectiva. Por el reconocimiento expreso de la obligación por parte del deudor. Por el pedido de prórroga u otras facilidades de pago y que en el presente caso el curso de la prescripción se interrumpió por el pedido de prórroga u otras facilidades de pago, por lo que el contribuyente

con la programación del plan de pagos de 14 de mayo de 2004, interrumpió la prescripción de las gestiones 1997 y 1998, y con la solicitud de prescripción de las gestiones 1997 y 1998 de 21 de marzo de 2007, por lo que la Administración Tributaria Municipal cuenta con todas las facultades para exigir al contribuyente el pago de sus adeudos tributarios de las gestiones 1997 y 1998.

Respecto a este punto en la doctrina tributaria señala que: *“La prescripción es generalmente enumerada entre los modos o medios extintivos de la obligación tributaria. Sin embargo, desde un punto de vista de estricta técnica jurídica, esa institución no extingue la obligación, sino la exigibilidad de ella, es decir la correspondiente acción del acreedor tributario para hacer valer su derecho al cobro de la prestación patrimonial que atañe al objeto de aquélla”* (Martín J. M. & Rodríguez G., 1986, pág. 197); asimismo, el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual establece que *la prescripción de las obligaciones no reclamadas durante cierto tiempo por el acreedor o incumplidas por el deudor frente a la ignorancia o pasividad prolongadas del titular del crédito, tornándose las obligaciones inexigibles, por la prescripción de acciones que se produce* (Cabanellas G., S A, p. 376).

En cuanto a la interrupción de la prescripción, el profesor español César García Novoa en las III^{as} Jornadas Bolivianas de Derecho Tributario, expuso: *“Las causas de interrupción son aquellas circunstancias que determinan el efecto de interrupción de la prescripción. Estas causas de interrupción de la prescripción conllevan la ruptura del silencio e impiden que la prescripción se produzca, imponiendo que el tiempo tenga que volver a contarse de nuevo por entero. Por tanto, a efectos de garantizar la consolidación e inamovilidad de las situaciones*

jurídicas (en este caso, de consolidar la posición del deudor), las causas de interrupción del plazo de prescripción deben regularse escrupulosamente e interpretarse de modo estricto. En la medida en que la interrupción de la prescripción impide la consumación de la misma, se trata de una medida que afecta negativamente a la seguridad jurídica. Y por razones de seguridad, tales causas de interrupción deben estar tasadas”

Entonces bajo esta línea doctrinal y jurídica no es correcto que una solicitud de prescripción mediante nota o memorial, como en el presente caso sea considerada como un reconocimiento expreso de la obligación por parte del deudor, entonces la Administración Tributaria Municipal a través de sus funcionarios actúa de una manera discrecional al respecto, lesionando derechos del contribuyente.

Al **debido proceso**, que es el cumplimiento preciso y estricto de los requisitos consagrados constitucionalmente en materia de procedimiento para **garantizar la justicia al recurrente**, es decir, es el *derecho que toda persona tiene a un justo y equitativo proceso*, en el que sus derechos se acomoden a lo establecido por disposiciones jurídicas generales aplicables a todos aquellos que se hallen en una situación similar.

En este sentido, la doctrina tributaria nos indica que: *“como garantía defensiva de los sujetos pasivos tributarios, se estima que ellos pueden invocar el principio de legalidad en protección de sus derechos, cuando se configure alguna de las siguientes circunstancias: ...f) Cuando se perjudique al contribuyente actuando discrecionalmente en el procedimiento de determinación tributaria, que debe ser íntegramente reglado; ...”* (Villegas H., 1995, p. 195).

En cuanto a la lesión al **derecho de petición** se entiende que éste se produce cuando se ha evidenciado por parte de la Administración Tributaria una actuación discrecional de la Administración Pública y no responde a lo que dice la normativa vigente, una violación flagrante a ese derecho consagrado por el art. 120 de la CPE, ya que se vulneró su derecho a ser oído y escuchado bajo ciertas garantías constitucionales, hecho que hace indudable la vulneración al derecho de petición, al haberle ocasionado inseguridad jurídica al Sujeto Pasivo.

Siguiendo este lineamiento, la **violación de la seguridad jurídica**, se produce cuando el *sujeto pasivo se encuentra sometido a la arbitrariedad de quien detenta el poder*, ya que las decisiones de éste no se hallan amparadas en la Ley, sino en su voluntad omnímoda. Al respecto en nuestro país, la CPE es taxativa al considerar que toda vulneración a las garantías y derechos protegidos por ella, son ilegales.

Dentro del aspecto jurídico, lo que llamó la atención fueron las lesiones que el accionar de hecho habría activado sobre los derechos del contribuyente; en este sentido podemos apreciar que este accionar vulneró los derechos al debido proceso, a la petición y a la seguridad jurídica.

En los aspectos de hecho llamó la atención cómo la Administración Tributaria Municipal sostiene que existe un plan de pagos, sin embargo dicho plan de pagos no se demuestra documentalmente, y otro argumento que señala es el que la solicitud de prescripción efectuada por el contribuyente, interrumpe nuevamente el cómputo de la prescripción

conforme el art. 54 de la Ley 1340, ya que implica un reconocimiento expreso por parte del deudor.

En los aspectos jurídicos, dicha improcedencia de prescripción de las gestiones 1997 y 1998, tuvo que basarse en instructivos internos emitidos por la Administración Tributaria y normas generales establecidas, tales como la Ley 1340 (CTb) y la actual Ley 2492 (CTB) y el DS 27310.

Para tener una mejor comprensión de los aspectos de hecho, el equipo de profesionales de la AGIT, estudió de manera general el modo de emitir informes internos por los funcionarios de la Administración Tributaria Municipal respecto a las solicitudes de prescripción y cada paso fue estudiado conjuntamente la normativa que respaldaba el mismo, en este sentido se obtiene que estos señores al declarar improcedente la prescripción, si bien inmerso en la normativa legal referente a estos actos, sin embargo, tales acciones carecen de respaldo técnico legal.

Como otra medida de gestión el equipo estudió la Resolución de Alzada en los mismos términos que se lo hizo con su Recurso Jerárquico vale decir, definiendo los aspectos de hecho y de derecho.

En este entendido, si bien los actos administrativos emitidos por el sujeto activo, son considerados legítimos por estar sometidos a la Ley, no sólo deben limitarse a señalar preceptos legales, sino que deben estar amparados en datos, antecedentes y valoraciones que legitimen las acciones administrativas dentro del marco legal establecido, aspecto que en el presente caso no ocurrió, toda vez que los funcionarios del GAML, sólo hicieron una interpretación discrecional de la norma, sin respaldar esta actuación, circunscribiéndose a simples presunciones que en ningún

momento fueron amparadas jurídicamente, lo que evidencia la falta de legitimidad, legalidad y seguridad jurídica por parte de la Administración Tributaria Municipal.

Efectuado el análisis técnico legal, el equipo tenía idea cabal de que se violaron los derechos de la persona, y que para tener un mayor conocimiento del caso, se estudió el fallo de alzada en primera instancia de la Autoridad Regional de Impugnación Tributaria (ARIT La Paz), que revocó totalmente, el punto segundo del Auto Administrativo C.C. 278/2010 de 29 de julio de 2010, emitido por la Unidad Especial de Recaudaciones del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP); declarando extinguida por prescripción la facultad de determinación de la Administración Tributaria Municipal del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles por la gestiones 1997 y 1998, pero por el Plan de Pagos.

Finalmente, una vez estudiadas las acciones de los funcionarios de la Administración Tributaria Municipal, el equipo de trabajo, del cual soy parte, desarrolló la ratio decidendi de la resolución del Recurso Jerárquico planteado en esta instancia jerárquica, es decir se buscó reintegrar el todo, para obtener el nuevo precedente respecto a este caso, que si bien confirmó el fallo de la Resolución de Alzada, que dispuso la revocación total del punto segundo del Auto Administrativo en cuestión, declarando extinguida por prescripción las gestiones 1997 y 1998, esta instancia jerárquica en función de este nuevo precedente generado en esta instancia, como se señaló precedentemente, confirmó con diferente fundamento, ya que se señaló además que la solicitud de prescripción, no puede entenderse como un reconocimiento expreso de la obligación, pues si bien el contribuyente conoce las supuestas obligaciones exigidas por el GAMLP, dicha solicitud no demuestra su intención de pago, ni su voluntad

para aceptar la obligación por lo que la sola solicitud de prescripción no puede constituirse en una causal de interrupción de la prescripción, ya que lo contrario pone en indefensión al contribuyente puesto que se limita su derecho a la petición, al debido proceso y a la seguridad jurídica.

2.3. RESULTADOS.

A partir de la Resolución Jerárquica AGIT-RJ-0266/2011, de 16 de mayo de 2011, notificada tanto a la Administración Tributaria Municipal, en este caso al Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, como al Sujeto Pasivo, de la verificación y compulsas de expedientes que llegan a la Autoridad Regional La Paz de la Autoridad de Impugnación Tributaria AIT, a través de la presentación de Recursos tanto de Alzada como Jerárquico, se evidencia que a la fecha no llegaron casos similares al presente caso; es decir, que luego de sentar el precedente respectivo con el presente fallo, si bien existen solicitudes de prescripción por adeudos tributarios por parte del Sujeto Pasivo ante las Administraciones Tributarias, se habría entendido que ello no implica un reconocimiento de esa obligación tributaria, sino que simplemente es un pedido que con todo su derecho solicita el contribuyente, a la cual debe ser asistido por el Sujeto Activo.

Finalmente se concluye que este tipo de trámites, cual es la solicitud mediante nota o carta que hace el contribuyente, solicitando la Prescripción de Adeudos, con todos los derechos que le asisten a éste, principalmente su derecho a la petición y a la seguridad jurídica, este acto, no es un reconocimiento expreso que interrumpa la prescripción.

2.4. CONCLUSIONES.

El objetivo general planteado en el presente trabajo de innovación se cumplió a cabalidad, puesto que actualmente en la AIT, ya existe un precedente a través de la Resolución Jerárquica AGIT-RJ-0266/2011, de 16 de mayo de 2011, que sostiene que la presentación por parte del Sujeto Pasivo de un memorial ante la Administración Tributaria Municipal solicitando la prescripción tributaria, no implica un reconocimiento de una obligación tributaria, aspecto que coadyuva a continuar con la justicia tributaria que caracteriza a la AIT, pues éste nuevo criterio servirá de base a los procesos similares que posteriormente se presenten, cautelando el resultado de los mismo.

Con referencia a los fallos Jerárquicos concernientes a las solicitudes de prescripción antes de la innovación propuesta, se identificó, por lo menos 10 casos por parte de los Gobiernos Autónomos Municipales, que sostuvieron a través de actos administrativos definitivos, que la solicitud de prescripción estaba considerada como un reconocimiento expreso o tácito de la obligación por parte del sujeto pasivo o tercero responsable, negándoles a través de actos administrativos su derecho a pedir la extinción de la Deuda Tributaria a través de la figura de la prescripción; es así que el Sujeto Pasivo, interpuso ante la Autoridad de Impugnación Tributaria tanto el Recurso de Alzada como el Recurso Jerárquico, pidiendo se respeten su derechos; sin embargo, de la revisión de los fallos emitidos por esta institución, los mismos fueron confirmados, manifestando que verdaderamente tal solicitud debería considerarse como un reconocimiento de la obligación.

El fallo que sirve como fundamento para el establecimiento del precedente esta plasmado en la Resolución Jerárquica N° AGIT-RJ-0266/2011, que resolvió confirmar la Resolución ARIT-LPZ/RA 0097/2011, de 9 de marzo de 2011, dictada por la Autoridad Regional de Impugnación Tributaria La Paz, dentro del Recurso de Alzada interpuesto por el contribuyente contra la Unidad Especial Gestora de la Administración Tributaria Municipal del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLTP), con distinto fundamento; que dejó sin efecto el segundo punto del Auto Administrativo C.C. 278/2010 de 29 de julio de 2010, lo que implica dejar sin efecto por prescripción las obligaciones tributarias del IPBI de las gestiones 1997 y 1998 respecto al inmueble en cuestión, por considerar que la presentación de una solicitud de prescripción no produce efecto interruptivo de ésta.

Ya que la solicitud mediante nota o memorial de prescripción, no puede entenderse como un reconocimiento expreso de la obligación, pues si bien el contribuyente conoce las supuestas obligaciones exigidas por el GAMLTP, dicha solicitud no demuestra intención de pago, ni voluntad para aceptar la obligación, por lo que la sola solicitud de prescripción no puede constituirse en una causal de interrupción de la prescripción, ya que lo contrario pone en indefensión al contribuyente puesto que se limita su derecho a la petición, al debido proceso y a la seguridad jurídica.

Referente a las causas de la no aceptación de cartas o memoriales de los contribuyentes, esta instancia jerárquica, estudió concretamente la carta presentada por el Sujeto Pasivo, donde solamente solicitó la prescripción del IPBI de las gestiones 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002 correspondiente a su inmueble por haber transcurrido más de 5

años, indicando que ya no pueden ser exigidos por la Administración Tributaria; es decir, que el contribuyente con el derecho que le asiste pidió que no se le cobre más esos adeudos tributarios al haber periclitado la acción que tiene el acreedor para exigir el cumplimiento de la obligación; solicitud que según la Unidad Especial de Recaudaciones del Gobierno Municipal de La Paz, interrumpió el cómputo de la prescripción conforme el art. 54 de la Ley 1340, análisis que no fue correcto, tal como se estableció del estudio efectuado a lo largo de este trabajo.

REFERENCIAS (BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA).

Alba, M. (2006) *Derecho Tributario, procedimiento actual y su proyección al futuro* (1ra. ed.) La Paz, Bolivia: Atenea SRL.

Altamirano, A., García Novoa, C., Gonzáles, E., Pérez, F., López, J., Yacolca, D. (2008) *Derecho Tributario. Aspectos constitucionales, generales, informático, procesal, arbitral, internacional, ambiental, minero, construcción, penal y aduanero*. Lima, Perú: Grijley.

Benítez, A. (2009) *Derecho Tributario-El Código Tributario Boliviano desde la perspectiva de diversas doctrinas jurídicas*. La Paz, Bolivia: Azul Editores.

García Novoa César (2011) *Iniciación, Interrupción y cómputo del plazo de prescripción de los tributos*. Madrid, España: Marcial Pons Ed. Jurídicas y Sociales SA.

García Vizcáino Catalina (1996) *Derecho Tributario, Consideraciones económicas y jurídicas. Análisis de la legislación, doctrina y jurisprudencia*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma.

Hernández Sapiere, Fernández & Baptista (1998) *Metodología de la Investigación* (2da. ed.) México: Ed. McGraw-Hill.

Martín, J. & Rodríguez, G. (1986) *Derecho Tributario General*. Buenos Aires, Argentina: Depalma.

Mejía, R., (2002) *Metodología de la investigación* (2da. Ed.) La Paz, Bolivia: Sagitario SRL.

Osorio, M., (1995) *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales* (22. ed.) Santa Cruz, Bolivia: Multi-Ediciones.

Perrot, A., (1996) *Finanzas Publicas y Derecho Tributario en General*. Buenos Aires, Argentina: Lavallo.

Rodríguez, Barrios y Fuentes (1984) *Introducción a la Metodología de las Investigaciones Sociales* (2da. ed.) La Habana – Cuba: Editora Política.

Valdés, R. (1996) *Instituciones de Derecho Tributario* (2da. ed.) Buenos Aires, Argentina: Depalma.

Villegas, H. (1992) *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario* (5ta. ed.) Buenos Aires, Argentina: Depalma.

Nueva Constitución Política del Estado. (2008). La Paz, Bolivia.

Código Tributario Boliviano. (2004). La Paz, Bolivia.

Autoridad de Impugnación Tributaria (2010) *III Jornadas Bolivianas de Derecho Tributario*. Sucre, Bolivia: Ed. Presencia.

Memorias de la AIT. (2010). La Paz, Bolivia.