



SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0499/2012  
Sucre, 6 de julio de 2012

SALA PRIMERA ESPECIALIZADA

Magistrada Relatora: Soraida Rosario Cháñez Chire

Acción de cumplimiento

Expediente: 00666-2012-02-ACU

Departamento: La Paz

En revisión la Resolución 6/2012 de 11 de abril, cursante de fs. 148 a 151, pronunciada dentro de la acción de cumplimiento interpuesta por Fortino Jaime Agramont Botello contra Jhon Villalba Camacho, Director de Recaudaciones del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto; Lusía Escobar Dávalos, Jefa de Asuntos Técnico Jurídicos y Cobranza Coactiva a.i. de la Dirección de Recaudaciones; Gladys Sonia Tarqui Triguero, Asesora Jurídica de la Unidad de Asuntos Técnico Jurídicos y Cobranza Coactiva del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto.

## I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

### I.1. Contenido de la demanda

El accionante, mediante memorial presentado el 2 de abril de 2012, cursante de fs. 42 a 47, señaló:

#### I.1.1. Hechos que motivan la acción

La Dirección de Recaudaciones del Gobierno Municipal, a través de la Unidad de Fiscalización el 4 de noviembre de 2008, le notificaron con el inicio de fiscalización integral de las obligaciones tributarias de dominio municipal, desde donde comenzó un sin fin de arbitrariedades en el cumplimiento del procedimiento administrativo.

Refiere que conforme el art. 104.V de la Ley 2492 de 2 de agosto de 2003, desde el inicio de la fiscalización hasta la emisión de la vista de cargo, no debía transcurrir más de doce meses, y de existir una prórroga a solicitud fundada, la misma podía ser hasta seis meses, por lo que ante la solicitud de ampliación de plazo del proceso de fiscalización por la Jefa de Asuntos Técnico Jurídicos y Cobranza Coactiva a.i. de la Dirección de Recaudaciones, se emitió Auto ampliatorio DR/UATJ/2009 de 4 de noviembre, ampliando el plazo un mes, por lo que debió ser notificado con la vista de cargo máximo hasta el 26 de diciembre del 2009.

Señala que interpuso el recurso de alzada, que fue resuelto por la Autoridad Regional de Impugnación Tributaria de La Paz a través de la Resolución ARIT-LPZ/RA 0320/2010 de 23 de

agosto, anulando obrados hasta la “VISTA DE CARGO” DR/UF/N° 330/2009 de 24 de diciembre, por lo que considera que habiéndose evidenciado que la Autoridad Tributaria fue notificada el 1 de octubre de 2010, con el Auto ARIT/LPZ-196/2010 de 23 de agosto, dicha autoridad debió haber emitido nueva vista de cargo en el plazo de dos días a efectos de cumplir con los plazos establecidos por ley.

Señala que el 20 de enero de 2011, por vencimiento de plazo para emitir vista de cargo, solicitó a la Autoridad de Impugnación Tributaria dictar Resolución Determinativa de inexistencia de deuda tributaria en aplicación del art. 104.VI del Código Tributario Boliviano (CTB); mediante memoriales de 9 de mayo, 5 de julio y 25 de julio todos ellos de 2011, reiteró a mencionada autoridad dictar la respectiva Resolución; con relación a dichas solicitudes el 16 de agosto de 2011, se le notificó con la Resolución Administrativa (RA) DR/UATJ-CC/0269/2011 de 9 de agosto, en la que no se resolvieron las cuestiones planteadas y previstas en el art. 68.2 del CTB y tampoco la aplicación del art. 104.VI del citado código, por el contrario, se instruyó la emisión de la nueva vista de cargo que se contrapone al referido artículo.

Asimismo, señala que mediante memorial de 19 de agosto de 2011, solicitó rectificación y aclaración de los puntos observados en el petitorio, reservándose el derecho a interponer el recurso de alzada y o acción de defensa.

Indica que interpuso el recurso de alzada contra la RA DR/UATJ-CC/0269/2011, resuelta por la Resolución ARIT-LPZ/RA 0600/2011 de 12 de diciembre, que dispuso anular obrados hasta el Auto de admisión.

El 3 de enero de 2012, interpuso recurso jerárquico contra la Resolución ARIT-LPZ/RA 0600/2011, solicitando su revocatoria, refiriéndose sobre la pertinencia y validez de la aplicación del art. 104.VI del CTB, la declaración de prescripción de la facultad de la autoridad tributaria de determinar el tributo omitido de las gestiones 2004 al 2006, y que se proceda al desbloqueo informático de las actividades e inmuebles de su propiedad, el 27 de febrero de 2012, se dictó la Resolución del recurso jerárquico AGIT-RJ 0114/2012, que confirmó la Resolución ARIT-LPZ/RA 0600/2011.

#### I.1.2. Normas supuestamente incumplidas

El accionante alega que las autoridades demandadas no cumplieron con las normas contenidas en los arts. 68.2 y 104.VI del CTB, con relación al art. 108.1 de la Constitución Política del Estado (CPE).

#### I.1.3. Petitorio

El accionante solicita se conceda la tutela y se ordene la nulidad del “punto resolutivo 2º” de la RA DR/UATJ-CC/0269/2011, que dispuso la emisión de una nueva Vista de Cargo, y se determine la existencia de responsabilidad civil y penal, estimando monto indemnizable por daños y perjuicios.

#### I.2. Audiencia y Resolución de la Jueza de garantías

Efectuada la audiencia pública el 11 de abril de 2012, según consta en el acta cursante de fs. 138 a 147 de obrados, en presencia de la parte accionante, el tercero interesado y una autoridad demandada, se produjeron los siguientes actuados:

### I.2.1. Ratificación y ampliación de la demanda

El accionante mediante su abogado, ratificó los argumentos expuestos en la demanda, haciendo uso de la palabra amplió manifestando que: a) El 2010, presentó una acción de amparo constitucional, en dicho fallo se ordenó a la autoridad tributaria responder, el porqué se había procedido al bloqueo arbitrario de todo su patrimonio, inclusive de inmuebles que se habían adquirido con posterioridad al periodo fiscalizado; es decir, del 2002 al 2006; y, b) Ante ese incumplimiento el juez de la causa, remitió el expediente al Ministerio Público para que se procese por desobediencia a una Resolución de amparo constitucional, y al presente no se le permite disponer del resto de su patrimonio.

### I.2.2. Informe de los funcionarios públicos demandados

Mediante informe escrito cursante de fs. 119 a 125, Julio Vera De la Barra, Director Regional de la Autoridad Regional de Impugnación Tributaria La Paz, en representación legal de Julia Susana Ríos Laguna, Directora Ejecutiva General a.i. de la Autoridad General de Impugnación Tributaria, señaló que: 1) Mediante RA ARIT-LPZ/RA 0320/2010, se dispuso la nulidad de obrados, hasta la Vista de Cargo DR/UF/N° 330/2009, debiendo la Dirección de Recaudaciones del Gobierno Municipal de El Alto establecer los factores existentes en los inmuebles de propiedad del accionante, así como de la patente de publicidad y propaganda urbana, con el fin de que el sujeto pasivo presente descargos en sujeción del art. 98 de la Ley 2492, todo en relación a las gestiones fiscales 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006; 2) La Administración Tributaria debió emitir la Vista de Cargo estableciendo las obligaciones tributarias contra el Hospital Agramont y en aplicación del art. 98 del CTB, el sujeto pasivo presentar sus descargos, con la finalidad de que se establezca la existencia o inexistencia de adeudos tributarios con la emisión de la Resolución Determinativa; 3) Asimismo, la Resolución del recurso de alzada ARIT-LPZ/RS 0320/2010, no mereció interposición del recurso jerárquico, quedando ejecutoriada mediante Auto de 29 de septiembre de 2010; 4) Respecto a la Resolución del recurso de alzada ARIT-LPZ/RA 0162/2011 de 4 de abril, que dispuso la revocatoria de la Resolución Administrativa DR/UATJ/N° 456/2010 de 21 de diciembre, lo que implicaba la inexistencia de adeudos tributarios por prescripción de las gestiones 2002 y 2003 respecto al Impuesto sobre Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI) y patentes municipales, quedando vigente para determinar y cobrar tributos por la gestión 2004; 5) Respecto a la Resolución del recurso de alzada ARIT-LPZ/RA 0600/2011, que dispuso anular hasta el Auto de admisión del recurso de alzada que fue rechazado por no existir agravios ni acto definitivo de carácter particular emitido por la Administración Tributaria susceptible de impugnación; 6) La RA DR/UATJ-CC/0269/2011, emitida por el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto no constituye acto definitivo que produzca efectos jurídicos en el contribuyente; y, 7) Finalmente, indicó que las actuaciones de esa autoridad estaban sujetas al cumplimiento del Código Tributario Boliviano, solicitando declarar improcedente la acción de cumplimiento, ya que el accionante no hizo uso de los recursos que la ley le facultaba.

La funcionaria demandada, Gladys Sonia Tarqui Triguero, Asesora Jurídica de la Unidad de Asuntos Técnico Jurídicos y Cobranza Coactiva del Gobierno Municipal de El Alto, presentó informe oral, señalando que: i) El recurso de alzada interpuesto contra la RA DR/UATJ-CC/0269/2011, se encontraba ante la Autoridad de Impugnación Tributaria, motivo por el cual no respondieron a los memoriales presentados por el accionante; ii) Ante la emisión de la Resolución de cumplimiento, refirió que corresponde dar cumplimiento al Fallo pronunciado por la Autoridad de Impugnación Tributaria, que revocó parcialmente la Resolución administrativa, declarando prescrita la facultad de la Administración Tributaria para determinar el tributo omitido, intereses y

las sanciones administrativas del IPBI, patente de funcionamiento, propaganda y publicidad de las gestiones 2002 y 2003, vigente para el cobro de la gestión 2004; iii) Asimismo, ordenaron que la Unidad de Fiscalización proceda a emitir una nueva Vista de cargo, para llevar el proceso conforme a procedimiento; iv) El accionante presentó varios memoriales que no fueron respondidos porque la carpeta se encontraba ante la Autoridad de Impugnación Tributaria, y no podían emitir criterio legal al haber perdido competencia, una vez devuelta la misma se informó que se emitió Resolución; y, v) Respecto a la deuda, indicó que ya no existe la prescripción de las deudas al Estado.

### 1.2.3. Intervención de los terceros interesados

Por su parte, el Asesor Legal de la Dirección de Recaudaciones del Gobierno Municipal de El Alto, manifestó que: a) No se adjuntó poder notariado o testimonio de constitución del Hospital, respecto a los codemandados Jhon Villalba Camacho, Lucía Escobar Dávalos y Gladys Sonia Tarqui Triguero indicó que ya no eran funcionarios de la Alcaldía; b) Refirió, que la SC 1386/11-R de 30 de septiembre en su ratio decidendi señala que la legitimación pasiva implica que se demande contra las autoridades que intervinieron en el acto lesivo denunciado por el agraviado, debiendo ser observado por el juez o tribunal de garantías; también hizo referencia a las SSCC 1910/2011-R y 0979/2010-R, respecto a la legitimación pasiva y a los requisitos para su procedencia, motivo por el cual no se debería ingresar al análisis de fondo; y, c) Igualmente indicó, que conforme el art. 12 de la Ley 2028 de 28 de octubre de 1999 debió citarse al Control Social, al Comité de Vigilancia, y no como se hizo figurar en forma errónea como tercero interesado a Edgar Patana, Alcalde Municipal, siendo directo interesado, tampoco se agotó el principio de subsidiariedad, solicitando el rechazo in limine de la acción de cumplimiento.

La Autoridad de Impugnación Tributaria, en audiencia informó lo siguiente: 1) La interposición del recurso de alzada contra la Resolución Determinativa 0067/2010 de 3 de mayo, fue notificada al recurrente, quien presentó el recurso de alzada, solicitando la nulidad del acto impugnado, emitiéndose la Resolución del recurso de alzada ARIT-LP/RA 0320/2010, acto administrativo que dispuso la nulidad de obrados; es decir, hasta la Vista de Cargo y que la Dirección de Recaudaciones del Gobierno Municipal de El Alto establezca los factores existentes en los inmuebles de propiedad del accionante, así como la patente de funcionamiento por actividad económica, y respecto a la patente de nulidad de propaganda, anular obrados hasta que la Administración Tributaria emita nueva Vista de Cargo; 2) Respecto al Código Tributario Boliviano indicó que se interpretó mal, ya que las nulidades deben ser expresas y en el código citado, no se establece que la falta de emisión de una vista de cargo deba quedar nula por falta de competencia; y, 3) Respecto a la Resolución Determinativa 0067/2010, advirtió que estaba errada, bajo ese parámetro se emitió una Resolución para que la Alcaldía verifique las bases imponibles.

### 1.2.4. Resolución

Mediante Resolución 6/2012 de 11 de abril, cursante de fs. 148 a 151, la Jueza Cuarta de Partido, Liquidadora y de Sentencia de El Alto, constituida en Juez de garantías, “denegó” la acción en base a los siguientes argumentos de orden legal: a) La acción de cumplimiento se encuentra incorporada en nuestra legislación en el art. 134 de la CPE, y procede en caso de incumplimiento de la norma por parte de servidores públicos, teniendo relación con los principios de legalidad y seguridad jurídica; refirió que el cumplimiento del “deber omitido” debe estar establecido de manera expresa en la Constitución Política del Estado y la ley, y debe ser concreto para constituir un mandato vigente, cierto y claro; b) El art. 104.VI del CTB, cuyo cumplimiento se exige, establece que si al

concluir la fiscalización no se hubiere efectuado reparo alguno o labrado acta de infracción contra el fiscalizado, no habrá lugar a la emisión de Vista de Cargo, debiéndose emitir Resolución Determinativa que declare la inexistencia de deuda tributaria; de acuerdo a los antecedentes, los elementos expuestos no se adecúan a las circunstancias establecidas por el referido artículo, en el presente caso, se efectuó el reparo y la emisión de la Vista de Cargo, no concurriendo los presupuestos para exigir el cumplimiento de la norma aludida; c) Al haberse anulado esos actos administrativos, no significa que no se hubiere efectuado el reparo de las diligencias que establecen como presupuesto para dar lugar a la emisión de una Resolución Determinativa de inexistencia de deuda tributaria como se pretende, cuando la exigencia para el cumplimiento de la norma en que se establece un deber, corresponde tomar en cuenta su sentido integral; d) Respecto a la legitimidad pasiva y la notificación de los terceros interesados como requisitos de forma, se ha procedido conforme señala el art. 91 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (LTCP), siendo responsabilidad del accionante el señalamiento de las autoridades demandadas; e) Respecto a la subsidiariedad, el art. 88 de la señalada Ley establece que, procederá la acción de cumplimiento en caso de incumplimiento de disposiciones constitucionales o legales siempre que no existan vías administrativas o judiciales para su eficaz protección, en los procesos administrativos basta el agotamiento de la vía administrativa según las Sentencias Constitucionales referidas; y, f) Con relación a que el accionante estuviere siendo lesionado en la libre disponibilidad de su patrimonio, puede hacer uso de las instancias correspondientes para lograr el resguardo de sus derechos en caso de demostrar que existe vulneración de los mismos.

## II. CONCLUSIONES

De la revisión de los antecedentes que informan el expediente, se evidencia lo siguiente:

II.1. Cursan memoriales de petición de Resolución Determinativa de inexistencia de deuda tributaria, presentadas el 20 de enero, 9 de mayo y 25 de julio todos ellos de 2011, y de “anuncio de plazo de pronunciamiento para accionar silencio administrativo”, de 5 de julio de 2011 (fs. 5 a 9).

II.2. Por RA DR/UATJ-CC/0269/2011, se resuelve dar cumplimiento a la Resolución del recurso de alzada ARIT-LPZ/RA 0162/2011, revocando parcialmente la RA/UATJ/N° 0456/2010 de 21 de diciembre, disponiendo que la Unidad de Fiscalización proceda a emitir nueva Vista de Cargo en cumplimiento a la Resolución del recurso de alzada (fs. 10 a 11).

II.3. Recurso de alzada interpuesto por el accionante contra la RA DR/UATJ-CC/0269/2011 de 21 de septiembre, y Resolución del recurso de alzada ARI-LPZ/RA 0600/2011, pronunciada por la Autoridad Regional de Impugnación Tributaria, que dispuso anular obrados hasta el Auto de admisión del recurso de alzada de 22 de septiembre de 2011, y el rechazo del recurso de alzada interpuesto por el Hospital Agramont, por no existir agravios y un acto definitivo de carácter particular emitido por la Administración Tributaria, susceptible de impugnación (fs. 14 a 18 vta. y 21 a 25 vta.).

II.4. El 3 de enero del 2012, el accionante interpuso el recurso jerárquico contra la Resolución ARIT-LPZ/RA 0600/2011, la Autoridad General de Impugnación Tributaria pronunció la Resolución AGIT-RJ 0114/2012 de 27 de febrero, resolviendo confirmar la Resolución recurrida, que dispuso la nulidad de obrados con reposición hasta el vicio más antiguo; es decir, hasta el Auto de admisión de 22 de septiembre de 2011 (fs. 26 a 29 y 33 a 40).

### III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO

El accionante manifestó que fueron incumplidos los arts. 68.2 y 104.VI del CTB con relación al art. 108.1 de la CPE, toda vez que habiendo vencido el plazo para emitir la Vista de Cargo, correspondía al Director de la Dirección de Recaudaciones del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, emitir la Resolución Determinativa de inexistencia de deuda tributaria, por lo que al no haberse emitido esta Resolución, se lesiona el bien jurídico de la propiedad al no permitirle disponer libremente de su patrimonio por el bloqueo informático de la mencionada administración.

En consecuencia, corresponde analizar, si en el presente caso, se debe conceder o denegar la tutela solicitada.

#### III.1. La acción de cumplimiento

Antes de ingresar al análisis del problema jurídico planteado en la presente acción, es pertinente señalar la jurisprudencia constitucional que hace referencia a la configuración constitucional de esta acción de defensa; es decir, establecer su naturaleza jurídica, características, para así delimitar su ámbito de protección respecto a las otras acciones de defensa previstas en la Ley Fundamental.

La jurisprudencia constitucional, mediante la SC 1017/2011-R de 22 de junio, ha referido que: “El modelo de Estado asumido en Bolivia, se constituye en un verdadero Estado Constitucional de Derecho, establecido sobre valores universales y el principio fundamental de legalidad, sin desechar los principios generales de soberanía popular en el ejercicio del poder público y reforzando el principio de respeto y vigencia de los Derechos Humanos, pues, se establece un amplio catálogo de derechos fundamentales, garantías constitucionales, principios y valores; además, se señalan como fines y funciones del Estado, entre otras, el garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución, se señalan como deberes de los bolivianos y bolivianas el conocer, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, conocer, respetar y promover los derechos reconocidos en la carta Magna, y la práctica de los valores y principios, así como también consagra de manera expresa el principio de legalidad y supremacía constitucional en el art. 410.I de la CPE, señalando que: 'Todas las personas, naturales y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones públicas e instituciones, se encuentran sometidos a la presente Constitución', añadiendo el segundo párrafo que: 'La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa...’”.

De lo señalado por la jurisprudencia constitucional, se tiene que en virtud al principio de legalidad consagrado por el art. 410.I de la CPE, tanto las personas naturales y jurídicas, como los órganos públicos, se encuentran sometidos a la Constitución Política del Estado, por tanto es un deber de todo boliviano y boliviana conocer, cumplir y hacer cumplir la Norma Suprema y las leyes, por lo que frente a este incumplimiento, la misma Norma Fundamental ha previsto medios jurisdiccionales, que ejercen el control de la constitucionalidad, el control competencial y el control del respeto a los derechos y garantías constitucionales.

##### III.1.1. Naturaleza jurídica

Respecto a la naturaleza jurídica de la acción de cumplimiento, la SC 1421/2011-R de 10 de octubre, ha señalado que: “...esta acción está configurada como una acción de legalidad pues sólo

procede ante el incumplimiento de la ley o el acto administrativo. En Colombia, la acción de cumplimiento no se tramita ante la jurisdicción constitucional, en tanto que sí lo hace en Perú, en ambos países se ha debatido sobre la naturaleza de esta acción.

Así, el Tribunal Constitucional peruano, en una primera posición, asumió que la acción de cumplimiento era un proceso constitucionalizado, `...que prima facie no tiene por objeto la protección de un derecho o principio constitucional, sino la de derechos legales y de orden administrativo, mediante el control de la inacción administrativa`, bajo ese criterio, al no resolverse controversias que versen sobre materia constitucional no se constituiría propiamente en un proceso constitucional (expediente 191-2003-AC/TC).

Posteriormente, esa posición fue cambiada, asumiéndose que la acción de cumplimiento se constituye en un proceso constitucional que protege el “derecho de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos”, con los siguientes argumentos: ‘...el Tribunal Constitucional reconoce la configuración del derecho constitucional a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos. Por tanto, cuando una autoridad o funcionario es renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo que inciden en los derechos de las personas o, incluso, cuando se trate de los casos a que se refiere en el artículo 65° del código procesal constitucional (relativos a la defensa de los derechos con intereses difusos o colectivos en el proceso de cumplimiento), surgen el derecho de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos a través del proceso constitucional de cumplimiento’ (expediente 0168-2005-PC/TC).

Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-157/98, señaló que: ‘La acción de cumplimiento está orientada a darle eficacia al ordenamiento jurídico, a través de la exigencia a las autoridades y a los particulares que desempeñen funciones públicas, de ejecutar materialmente las normas contenidas en las leyes y lo ordenado en los actos administrativos, sin que por ello deba asumirse que está de por medio o comprometido un derecho constitucional fundamental’.

En Bolivia, la acción de cumplimiento está configurada como un verdadero proceso constitucional por las siguientes razones: 1) Configurada Procesalmente por la Constitución Política del Estado; 2) Su conocimiento y resolución es de competencia de la justicia constitucional; 3) Tiene como objeto garantizar el cumplimiento de la Constitución y la ley, y, 4) Tutela de manera indirecta los derechos fundamentales y garantías constitucionales...”.

Conforme lo referido por la jurisprudencia constitucional, la acción de cumplimiento constituye una garantía constitucional jurisdiccional prevista en la Ley Fundamental como acción de defensa, cuyo objeto es garantizar el cumplimiento de la Constitución Política del Estado y la ley, por los servidores públicos, ante el incumplimiento de deberes imperativos impuestos por el ordenamiento jurídico.

De igual forma se señaló que: “...en Bolivia este proceso constitucional se activa ante el incumplimiento, por parte de un servidor público, de un deber imperativo impuesto por la Constitución; entre ellas las normas dogmáticas que consagran derechos sociales de naturaleza prestacional que para su ejercicio efectivo y goce pleno requieren de un desarrollo legislativo o de la adopción de políticas administrativas, cuyo incumplimiento podría derivar en una sistemática violación de esos derechos sociales.

En segundo lugar, aún en el caso de que la renuencia del funcionario público no sea respecto al cumplimiento de un deber impuesto por la Constitución sino por la Ley, de todas maneras, la consecuencia de la conducta omisiva será la vulneración de un derecho constitucional; de un lado, del derecho a la aplicación de la Ley consagrado por el art. 14.V de la Constitución; y de otro, de aquellos derechos constitucionales que indirectamente podrían ser vulnerados por la falta de cumplimiento de un deber imperativo impuesto por la ley”.

### III.1.2. Objeto y ámbito de protección de la acción de cumplimiento con relación a otras garantías constitucionales

La jurisprudencia constitucional ha dejado establecido que: “cada garantía -acción- constitucional, tiene un objeto y un ámbito de protección determinado, frente a actos u omisiones que contravengan o lesionen la Constitución Política del Estado (...). La acción de cumplimiento, de acuerdo al texto constitucional contenido en el art. 134 de la CPE, procede en caso de incumplimiento de disposiciones constitucionales o de la ley por parte de servidores públicos con el objeto de garantizar la ejecución de la norma omitida. Conforme a dicho texto, la acción de cumplimiento, tiene como objeto garantizar la materialización de la Constitución y la ley, protegiendo de esa manera el principio de legalidad y supremacía constitucional, la seguridad jurídica, y a su vez, de manera indirecta, derechos fundamentales y garantías constitucionales” (SC 1412/2011-R de 10 de octubre) (las negrillas son nuestras).

De igual forma, la SC 1312/2011-R de 26 de septiembre, sobre el objeto de la acción de cumplimiento ha establecido: “A partir de esta regla constitucional, se infieren dos presupuestos específicos de activación de esta garantía jurisdiccional: a) El caso de incumplimiento de disposiciones constitucionales; y, b) El caso de incumplimiento de la ley.

En el marco de estos dos supuestos, debe establecerse que esa 'construcción colectiva del Estado', hace que el Estado Plurinacional de Bolivia, asegure una efectiva protección a todos los derechos con idéntica jerarquía reconocidos por la Constitución Política del Estado; en ese orden, la protección de la ley y la Constitución Política del Estado en cuanto a la omisión en su cumplimiento, hace que inequívocamente por su naturaleza, ésta sea una garantía constitucional diferente y específica a la acción de amparo constitucional y todas las demás disciplinadas por el Capítulo Segundo de la Primera Parte de la norma fundamental.

(...) entonces, su protección para su cumplimiento, en definitiva responde a una 'construcción colectiva del Estado', ya que la inobservancia de preceptos constitucionales, no sólo afecta la vigencia y validez del principio de supremacía constitucional y por ende el derecho a la igualdad para un individuo en particular, sino que este incumplimiento puede generar una 'irradiación' con efectos en una colectividad, por tanto, la garantía del cumplimiento de la ley, evidentemente responde a una 'construcción colectiva del Estado' y además resguarda derechos fundamentales de una manera no aislada, siguiendo así las directrices axiológicas del nuevo orden constitucional.

Similar razonamiento debe aplicarse al incumplimiento de la ley, la cual en el marco de una jerarquía normativa y distribución competencial, de acuerdo al art. 410 de la CPE, al ser una disposición de carácter general que a su vez responde al principio de supremacía constitucional, su incumplimiento, implica una vulneración de este principio y el derecho a la igualdad, aspecto que en un Estado Social y Democrático de Derecho, no afecta aisladamente a una persona o personas, sino que incide también en una colectividad.



Sin perder la coherencia argumentativa, en este punto, es pertinente aclarar que el vocablo 'ley', debe ser interpretado a la luz de criterios sistémicos y teleológicos de interpretación constitucional, en tal sentido, de acuerdo al diseño del Estado Plurinacional de Bolivia, la tutela frente al incumplimiento de la ley, no puede ser reducida a la ley en sentido formal, sino también a la ley en sentido material, es decir a toda la normativa, que independientemente de su fuente de producción, tiene el carácter de generalidad” (las negrillas son nuestras).

Por lo que, de la jurisprudencia constitucional señalada se establece que el objeto de protección de la acción de cumplimiento es garantizar la ejecución de la norma omitida, la materialización de la Constitución Política del Estado y la ley, protegiendo de esa manera el principio de legalidad y supremacía de la Ley Fundamental, que tomando en cuenta la existencia de dos presupuestos como el incumplimiento de las disposiciones constitucionales y el incumplimiento de la ley, se torna en necesaria su protección, respondiendo a una construcción colectiva del Estado.

Asimismo, que la tutela frente al incumplimiento de la ley, no puede ser reducida a la ley en sentido formal, sino también en sentido material.

Con relación al ámbito de protección de la presente acción en diferenciación con el ámbito de protección de otras garantías constitucionales, la referida SC 1312/2011-R ha señalado que:”el ámbito de diferenciación con otras acciones tutelares, específicamente con la acción de amparo constitucional, en esa perspectiva, es imperante -a la luz de su teleología constitucional-, delimitar las causales de exclusión para la activación de la acción de cumplimiento, que en esencia se traducen en dos: a) Incumplimiento de deberes procesales, directamente vinculados a un proceso jurisdiccional; y, b) Incumplimiento de potestades administrativas, estrictamente vinculadas a un procedimiento administrativo.

En efecto, estas causales de exclusión para la activación de la acción de cumplimiento, son perfectamente coherentes con la argumentación desarrollada supra, ya que al existir un proceso judicial o un procedimiento administrativo, en el cual existen partes procesales con un interés concreto y cuya decisión surtirá efectos jurídicos solamente en relación a ellas, no es posible en estos supuestos activar la acción de cumplimiento, toda vez que la acción de amparo constitucional, para estos casos, es el medio idóneo y eficaz para restituir posibles derechos afectados. En este contexto, inequívocamente la negación de estas causales de exclusión para la acción de cumplimiento, generaría una disfunción del sistema tutelar reconocido por el nuevo orden constitucional, aspecto no deseado y que en definitiva desconocería las directrices axiológicas en virtud de las cuales el constituyente desarrolló cada una de las acciones de defensa” (las negrillas son nuestras).

Con referencia al ámbito de protección, conforme la jurisprudencia constitucional citada precedentemente, se tiene la existencia de dos causales de exclusión para la activación de la acción de cumplimiento, como el incumplimiento de deberes procesales directamente vinculados a un proceso jurisdiccional y el incumplimiento de potestades administrativas, estrictamente vinculadas a un procedimiento administrativo. Por lo que ante la existencia de un proceso judicial o un procedimiento administrativo en el que existen partes procesales con intereses concretos, no es posible activar la acción de cumplimiento, ya que es en estos casos la acción de amparo constitucional resulta ser el medio idóneo para restituir derechos afectados de las partes, por cuanto su objetivo es el resguardo de derechos fundamentales sin una afectación o incidencia directa en una colectividad.

### III.1.3. Improcedencia de la acción de cumplimiento

A efectos del establecimiento de la improcedencia de la acción de cumplimiento, la SC 1412/2011-R de 30 de septiembre, ha hecho referencia con carácter previo a la forma de tramitación de esta acción señalando lo siguiente: “De acuerdo al art. 134.II de la CPE, la acción de cumplimiento se tramitará de la misma forma que la acción de amparo constitucional y, de acuerdo al párrafo III del mismo artículo, la resolución final se pronunciará en audiencia pública, inmediatamente recibida la información de la autoridad demandada y, a falta de ésta lo hará sobre la base de la prueba que ofrezca el demandante. Si la autoridad judicial encuentra cierta y efectiva la demanda, concederá la acción y ordenará el cumplimiento inmediato del deber omitido. La decisión será elevada, de oficio, en revisión ante el Tribunal Constitucional, en el plazo de veinticuatro horas, sin que por ello se suspenda su ejecución.

Como la tramitación de esta acción se sujeta al procedimiento previsto para la acción de amparo constitucional, le es aplicable el trámite previo de improcedencia in limine y rechazo que fue diseñado jurisprudencialmente a partir de la SC 0505/2005-R de 10 de mayo.

En ese entendido, antes de la admisión de la acción de cumplimiento, el juez o tribunal, deberá analizar si existe alguna causal de improcedencia, para en su caso, declarar la improcedencia in limine de la acción; entendiéndose que las causales aplicables a la acción de cumplimiento, son las siguientes:

- a) Existencia de recursos administrativos o judiciales para exigir el cumplimiento de la norma constitucional o legal omitida.
- b) Cuando se alegue lesión a derechos y garantías que puedan ser tutelados a través de las acciones de amparo constitucional y protección de privacidad, y no exista un deber constitucional o legal, cierto claro y exigible, en los términos anotados en la presente sentencia. En el caso de las acciones de libertad y popular, dado el trámite sumarísimo y las especiales características de estas acciones, así como la naturaleza de los derechos tutelados, aún exista un deber constitucional o legal cierto claro y exigible, deberán presentarse esas acciones y no la de cumplimiento para lograr el resguardo de los derechos que protegen esas acciones.
- c) Cuando hubiere transcurrido el plazo de caducidad previsto en el art. 129.II de la CPE, computable desde la notificación con la última resolución o acto que evidencie el incumplimiento del deber y, en caso de no existir resolución, a partir del vencimiento del plazo contenido en la norma para pronunciar la resolución o para tener como respondida la solicitud, aplicándose para el efecto, cuando corresponda, la Ley del Procedimiento Administrativo.

Con relación a la improcedencia de la acción de cumplimiento el art. 89 de la LTCP, ha señalado que esta acción no procede cuando:

- '1. Cuando los derechos omitidos puedan ser garantizados mediante acciones de Libertad, Amparo Constitucional, Protección de Privacidad y Popular...
2. Cuando se demanda el ejercicio de potestades expresamente calificadas por la ley como atribuciones propios por parte de una autoridad o funcionario.
3. Cuando la demanda haya sido interpuesta después de transcurrido el plazo para interponerla.

4. Contra la Asamblea Legislativa Plurinacional, con la intención de exigir la aprobación de una ley.
5. Cuando el accionante no haya reclamado con anterioridad y de manera documentada a la autoridad accionada, el cumplimiento legal o administrativo del deber omitido.
6. Para el cumplimiento de sentencias judiciales o resoluciones administrativas que tengan calidad de cosa juzgada” (las negrillas son nuestras).

Conforme a este entendimiento jurisprudencial la acción de cumplimiento se tramita de la misma forma que la acción de amparo constitucional y de acuerdo al parágrafo III del art. 134.II de la CPE, siendo por lo tanto aplicable el trámite previo de improcedencia in limine y de rechazo.

En este entendido, corresponde al juez o tribunal, analizar si existe causal de improcedencia, para declarar la improcedencia in limine de la presente acción tomando en cuenta, lo establecido por el art. 89 de la LTCP, el mismo que establece cuales son las causales de improcedencia.

### III.2. Análisis del caso concreto

En el caso concreto, se tiene que el accionante solicita el cumplimiento de los arts. 68.2 y 104.VI del CBT, dentro del procedimiento de fiscalización que se le inició, toda vez que habiéndose anulado la vista de cargo por Resolución DR/UF/ 330/2009, y existiendo vencimiento de plazo para emitir vista de cargo se solicitó a la Administración Tributaria dictar Resolución Determinativa de inexistencia de deuda tributaria, la misma que no se pronunció en incumplimiento a lo preceptuado por la norma.

De lo mencionado precedentemente, se colige que el accionante al denunciar el incumplimiento del art. 104.VI del CTB, cuestiona que habiendo concluido la fiscalización no se emitió vista de cargo, por lo que consideró que debía dictarse una Resolución Determinativa que declare la inexistencia de la deuda tributaria; que con este incumplimiento se lesiona el bien jurídico de la propiedad y sus derechos subjetivos.

En tal sentido, conforme se tiene desarrollado en el Fundamentos Jurídico III.1.1, esta garantía constitucional jurisdiccional configurada procesalmente por la Constitución Política del Estado, cuyo objeto es garantizar el cumplimiento de la Norma Fundamental y la ley, tutelando de manera indirecta los derechos fundamentales y garantías constitucionales a partir de la existencia de dos presupuestos como el incumplimiento de las disposiciones constitucionales y el incumplimiento de la ley, la misma que no solamente se reduce a la ley en sentido formal sino también en sentido material y, tomando en cuenta que en el presente caso el accionante alega el incumplimiento de los arts. 68.2 y 104.VI del CTB, solicitando se ordene la nulidad de una Resolución Administrativa, dentro de un procedimiento de fiscalización que se le inició, corresponde señalar que conforme al Fundamento Jurídico III.1.2, se cita textualmente dos casos de exclusión para la activación de la tutela dentro de la acción de cumplimiento, los cuales son: a) Incumplimiento de deberes procesales, directamente vinculados a un proceso jurisdiccional; y b) Incumplimiento de potestades administrativas vinculadas a un proceso administrativo; en el presente caso, procede la segunda causa de exclusión, toda vez que existe un proceso de fiscalización contra el ahora accionante, en el que inclusive, interpuso recurso jerárquico y se dictó la correspondiente Resolución, la misma la que confirmó la Resolución ARIT-LPZ/RA 0600/2011, disponiendo la nulidad de obrados con reposición hasta el vicio más antiguo; por tanto, corresponde señalar que tratándose de un procedimiento administrativo en el cual existen partes con un interés concreto y cuya decisión surte

efectos jurídicos solamente en relación a ellas, no es posible activar la acción de cumplimiento, siendo en el presente caso, la acción de amparo constitucional constituye el medio más idóneo y eficaz para restituir los derechos afectados.

En este entendido, lo demandado por el accionante, no se encuentra dentro del ámbito de protección de la acción de cumplimiento, ya que como se establece en el mismo Fundamento Jurídico citado precedentemente, la acción de cumplimiento sólo procede cuando la norma Constitucional o legal supuestamente incumplida, ya sea en forma material o formal, se plasme en un mandato expreso, vigente y sobre todo, no sujeto a condición.

Asimismo, debe entenderse que esta causal de exclusión, que implica que lo solicitado por el accionante no está dentro del ámbito de protección de la acción de cumplimiento, conforme el Fundamento Jurídico III.1.3, evidencia la existencia de una causal de improcedencia, por cuanto se ha alegado la lesión de derechos y garantías que pueden ser tutelados a través de la acción de amparo constitucional, conforme dispone el art. 89.1 de la LTCP, al señalar que no procederá esta acción cuando los derechos omitidos puedan ser garantizados mediante acciones de libertad, amparo constitucional, protección de privacidad y popular, por lo que correspondía al Juez de garantías disponer la improcedencia in limine de la acción.

En consecuencia, la situación planteada por el accionante respecto a las normas legales y constitucionales invocadas como incumplidas, no son susceptibles de protección a través de la acción de cumplimiento; por cuanto, la Jueza de garantías, al haber “denegado”, la acción, efectuó una adecuada compulsa de los antecedentes del caso.

POR TANTO

El Tribunal Constitucional Plurinacional, en su Sala Primera Especializada; en virtud de la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, de conformidad con el art. 12.7 de la LTCP, en revisión, resuelve: APROBAR la Resolución 6/2012 de 11 de abril, cursante de fs. 148 a 151, pronunciada por la Jueza Cuarta de Partido, Liquidadora y de Sentencia Penal de El Alto; y, en consecuencia, DENEGAR la tutela solicitada.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional Plurinacional.

Fdo. Soraida Rosario Chánez Chire  
MAGISTRADA

Fdo. Efen Choque Capuma  
MAGISTRADO