

RÉGIMEN CONSTITUCIONAL TRIBUTARIO AUTONÓMICO BOLIVIANO

BOLIVIAN CONSTITUTIONAL TAXATION AUTONOMOUS REGIME

Rev. boliv. de derecho n° 9, enero 2010, ISSN: 2070-8157, pp. 240-249



Juan Alberto
MARTÍNEZ
BRAVO

RESUMEN: Es objeto de atención el principio de responsabilidad personal por hecho propio, también conocido como principio de personalidad de las penas. Dentro de la amplia gama de manifestaciones de esta garantía constitucional se abordan a continuación las de carácter cuantitativo, esto es, las que impiden una acumulación indebida de responsabilidad penal en dos o más sujetos por un mismo hecho. Tras el análisis de los elementos que delimitan el ámbito de aplicación del principio (persona responsable / hecho / consecuencia jurídico-penal), se analizan otras consecuencias y la posible contradicción del referido principio con algunos preceptos del Código Penal español.

Este artículo ha sido escrito para el Libro que será editado en Homenaje a Juan Bustos. Trabajo realizado en el marco del Proyecto de investigación del Ministerio de Educación y Ciencia DER2008-05980/JUR1, del que soy Investigador principal.

A la memoria de *Juan Bustos*, penalista honesto y socialista comprometido

PALABRAS CLAVE: Garantías constitucionales penales.- Principio de legalidad penal.- Responsabilidad penal.- Personalidad de las penas.- Prohibición de castigos colectivos por hechos individuales.

SUMARIO: NIVELES TERRITORIALES COMPETENCIALES. –Nivel Central Nacional. –Nivel Departamental Autónomo. –Nivel Municipal Autónomo. –Nivel Indígena Autónomo. **CONCLUSIONES**

Con la nueva Constitución Política del Estado, vigente desde el 7 de febrero de 2009, y por disposición de su Artículo 1, el Estado Boliviano, adopta el régimen autonómico en el ámbito departamental, provincial, municipal (ya existente) e indígena originario campesino, que supone la existencia de cuatro niveles de gobierno que coexistirán con el nivel de gobierno central o general del Estado.

A partir de sus Artículos 269, 270 y 271, organiza territorialmente al Estado, en los ámbitos autonómicos referidos, bajo los principios de unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, subsidiariedad, gradualidad, coordinación, la provisión de recursos, que informan la constitución de un Estado Unitario Autonómico conformado por entidades territoriales autónomas dotadas de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas, elaborados según el procedimiento previsto en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización que habrá de ser aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, y que regulará la transferencia de competencias y el régimen económico financiero.

La Constitución, en su Artículo 272, asigna a las entidades autónomas, competencias legislativas y administrativas (reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva), y si bien reserva la competencia jurisdiccional a órganos judiciales nacionales, con la señalada asignación competencial configura entes territoriales con gobierno y recursos económicos propios, distintos al gobierno nacional.

El Artículo 275, establece que los Estatutos Autonómicos y Cartas Municipales (ámbito municipal) serán aprobados por los órganos deliberativos de las entidades territoriales autónomas y previo control de constitucionalidad, entrarán en vigencia mediante referendo aprobatorio en su jurisdicción.

Las normas orgánicas autonómicas, estarán sujetas a la conformidad del órgano legislativo nacional, a través de su adecuación a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización; a la del órgano judicial, mediante el control de constitucionalidad, y a la conformidad ciudadana, por medio del referendo aprobatorio en la jurisdicción territorial correspondiente.

• **Juan Alberto Martínez Bravo**

Abogado. Especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestría en Derecho Tributario. Profesor de Derecho Administrativo y Tributario. Ha publicado "Derecho Administrativo Boliviano" (2001).

NIVELES TERRITORIALES COMPETENCIALES

El Artículo 323, establece que la política fiscal se basa en los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria.

A su vez, el Artículo 108, dispone, que es deber de los bolivianos, tributar en proporción a su capacidad económica, conforme a ley.

El Capítulo Octavo, Título I de la Tercera Parte, reconoce competencias al nivel central, a los gobiernos departamentales autónomos, a los gobiernos municipales autónomos, y a las autonomías indígena originario campesinas.

En lo que respecta a las autonomías regionales, en su Artículo 301, dispone que una vez constituida como autonomía regional, recibirá las competencias que le sean transferidas o delegadas.

El Artículo 323, parágrafo III, señala que la Asamblea Legislativa Plurinacional mediante ley, clasificará y definirá los impuestos que pertenecen al dominio tributario nacional, departamental y municipal.

De lo anterior se establece, que en el ámbito autonómico regional, y de hecho en el nivel de autonomía indígena originario campesina, no se habrán de crear impuestos, al no existir en la clasificación constitucional, impuestos de carácter provincial.

Nivel Central Nacional

El Artículo 298, establece que es competencia privativa (legislativa, reglamentaria y ejecutiva) del nivel central del Estado, la creación de impuestos nacionales, tasas y contribuciones especiales de dominio tributario de dicho nivel central estatal.

En su Artículo 158, dispone, que es atribución de la Asamblea Legislativa Plurinacional, la creación o modificación de impuestos de competencia del nivel central del Estado.

En su Artículo 299, señala que es competencia compartida (legislación de desarrollo de la legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional) entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, la regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.

Es de entenderse, que en la creación de impuestos cuya recaudación y fiscalización (gestión tributaria) habrá de estar a cargo de los gobiernos autónomos

departamentales y municipales, la legislación productora de dichos tributos, tendrá que adecuarse a la legislación básica que para el efecto sancione el órgano legislativo.

Nivel Departamental Autónomo

El Artículo 277, señala que el gobierno autónomo departamental está constituido por una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental, y por un órgano ejecutivo.

El Artículo 300, establece que son competencias exclusivas (legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas) de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción, la creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos imponibles no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales.

En el mismo sentido que el Artículo 300, el párrafo IV del Artículo 323, dispone que los gobiernos autónomos facultados para la creación, supresión o modificación de impuestos, no podrán crear impuestos cuyos hechos imponibles sean análogos a los correspondientes a los impuestos nacionales, departamentales o municipales existentes.

Este poder tributario constitucionalmente derivado se supone además supeditado, considerando que dicha actividad legislativa impositiva estará limitada por la legislación que para el efecto sancione el órgano legislativo nacional, por expresa disposición del Artículo 299 Constitucional, sobre la base de la limitación que literalmente establece el Artículo 300 y el Artículo 323.

En España, por disposición de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de 22 de septiembre de 1980, los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado español.

De igual forma, la Ley No. 23548 de 1998 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales de Argentina, establece que Las Provincias, se obligan a no aplicar gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta Ley, y en cumplimiento de esta obligación no se gravarán por vía de impuestos, tasas, contribuciones u otros tributos, cualquiera fuere su característica o denominación, las materias imponibles sujetas a los impuestos nacionales distribuidos.

El numeral 2 del párrafo IV del Artículo 323 de la Constitución boliviana vigente, prescribe además, que no podrán crear impuestos, tasas, patentes y contribuciones especiales, que graven bienes, actividades, rentas o patrimonios localizados fuera de

su jurisdicción territorial, salvo las rentas generadas por sus ciudadanos o empresas en el exterior del país.

De la posibilidad constitucional de los gobiernos autónomos de gravar las rentas generadas por sus ciudadanos o empresas en el exterior del país, se establece la configuración e incorporación, en nuestra legislación tributaria, del principio de renta mundial en materia de impuesto sobre la renta sustentado en los elementos de residencia, nacionalidad, establecimiento permanente, como factores de conexión, y propio de los países desarrollados exportadores de capitales, distinto al principio territorial o de fuente productora o generadora de la renta reconocido por la Ley No.843 de 20 de mayo de 1986, de Reforma Tributaria vigente.

La incorporación del principio de renta mundial en el ámbito autónomo departamental y municipal resultaría equívoco, ya que los ciudadanos y las empresas lo son del Estado Nacional y no de los departamentos o municipios autónomos, debiendo aplicarse a las rentas que generen en el exterior los residentes y ciudadanos del Estado Nacional Boliviano, independientemente si son o no de un determinado departamento autónomo.

Para la aplicación del principio de renta mundial en el ámbito territorial autónomo, se tendría que adoptar un registro de identificación personal y comercial propio de cada jurisdicción autónoma y además establecer en la ley pertinente, la participación de los gobiernos de dichas jurisdicciones en la recaudación de las rentas generadas en el exterior.

El Artículo 323, establece que los gobiernos autónomos, no podrán crear impuestos, tasas, patentes y contribuciones especiales, que obstaculicen la libre circulación y el establecimiento de personas, bienes, actividades o servicios dentro de su jurisdicción territorial, y no podrán crear impuestos, tasas, patentes y contribuciones especiales, que generen privilegios para sus residentes y discriminen a los que no lo son.

El dispositivo constitucional, no deja dudas, respecto de la potestad privativa del nivel central en materia tributaria aduanera, de conformidad la potestad privativa del nivel central en cuanto al régimen aduanero, prevista en el Artículo 298 numeral 4, constitucional.

La Constitución Política de 1978 del Estado Español, en su Artículo 157, dispone que las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías y servicios, lo cual es coincidente con la competencia exclusiva del Estado español, en cuanto al régimen aduanero y arancelario, prevista en su Artículo 149 constitucional.

Similar dispositivo encontramos en el Artículo 117 de la Constitución Política de 1917 del Estado Federal Mexicano, que establece que las entidades federativas no pueden gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros; expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras.

Nivel Municipal Autónomo

El Artículo 283, dispone que el gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo.

En su Artículo 284, establece que el Concejo Municipal podrá elaborar el proyecto de Carta Orgánica, que será aprobado según lo dispuesto por esta Constitución.

El Artículo 302, prescribe que es competencia exclusiva de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción, la elaboración de su Carta Orgánica Municipal; la creación y administración de impuestos de carácter municipal, cuyos hechos imponibles no sean análogos a los impuestos nacionales o departamentales; y la creación y administración de tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales de carácter municipal.

La Constitución, reconoce expresamente a los gobiernos municipales potestad de auto legislación, que comprende la orgánica, y potestad tributaria para la creación de tributos, que al igual que en el caso de los gobiernos autónomos departamentales, está limitada por lo dispuesto en los Artículos 299, 300 y 323.

Nivel Indígena Autónomo

El Artículo 296, establece que el gobierno de las autonomías indígena originario campesinas se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, establecidas en sus estatutos y en sujeción a la Constitución y a la Ley.

El Artículo 304, establece que es competencia exclusiva de las autonomías indígena originario campesinas, administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción.

Lo anterior, corrobora lo referido en cuanto a que este nivel no tiene potestad tributaria para la creación de impuestos, y se limitará a la administración de los que la ley establezca.

CONCLUSIONES

De lo anterior se establece, que son limitadas las probabilidades que tendrán los gobiernos autónomos departamentales y municipales en Bolivia, al igual que las Comunidades Autónomas españolas y las Entidades Federativas mexicanas y argentinas, de ejercer sus potestades tributarias de creación de impuestos, verbigracia, el Estado de Tabasco de México, que ha establecido el Impuesto sobre traslado de bienes muebles; Impuesto sobre actos, contratos e instrumentos notariales; Impuesto sobre honorarios por actividades profesionales y ejercicios lucrativos no gravados por la Ley del Impuesto al Valor Agregado IVA; Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos de toda clase e Impuesto por la prestación de servicios de hospedaje.

Para el ejercicio de dicha potestad tributaria, en nuestro país, tendríamos la ineludible necesidad de recrear o repensar actividades que actualmente no constituyan hechos generadores de tributos, lo cual no resultaría un ejercicio sencillo, ya que en la actualidad, nuestras normas tributarias gravan el consumo de bienes y servicios, el patrimonio de las personas, los ingresos de las personas, las utilidades de las empresas, la explotación de bienes de dominio público, el ejercicio de profesiones liberales, las transacciones financieras, el comercio y la industria.

De ser posible recrear otros hechos generadores, habría que estar consciente que ello provocaría mayor carga tributaria sobre los contribuyentes formales.

Es importante referir, que en España, los porcentajes de los impuestos cedidos a favor de las Comunidades Autónomas oscilan entre el 33% y 40% de la recaudación por cada impuesto cedido (Impuesto a la Renta de las Personas Físicas IRPF=33%), (Impuesto al Valor Añadido IVA=35%), (Impuesto a los Hidrocarburos IH = 40%), (Impuesto al Tabaco= 40%), (Impuesto a la fabricación de bebidas alcohólicas y fermentadas = 40%) y excepcionalmente el 100% del Impuesto a la Electricidad, según lo establece la Ley 21/2001 de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

En el caso Argentino, la Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, establece que de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, se distribuirá el cuarenta y dos con treinta y cuatro centésimos por ciento (42,34%) en forma automática a la Nación; El cincuenta y cuatro con sesenta y seis por ciento (54,66%) en forma automática al conjunto de las veintidós (22) provincias adheridas; El dos por ciento (2%) en forma automática para el recupero del nivel relativo de las provincias de Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz, y el uno por ciento (1%) para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

Establece además, que el monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley.

De la asignación de recursos por tributos cedidos en España, se establece que, al igual que el caso Argentino, básicamente se trata de una coparticipación de las Comunidades Autónomas en la recaudación tributaria nacional del Estado.

Al respecto, cabe referir que en nuestro país, con la Ley No.1606 del 22 de diciembre de 1994 de modificaciones a la Ley No. 843 de Reforma Tributaria del 20 de mayo de 1986, se transfirió o cedió a las Municipalidades el cien por ciento (100%) de toda la recaudación tributaria por concepto de impuestos a las transferencias de bienes inmuebles y vehículos automotores (IMT) e impuestos a la propiedad de bienes inmuebles y vehículos automotores (IPBIV).

Cesión de tributos que faculta a las Municipalidades no solo a su administración e inversión sino también a su fiscalización y control a través de sus respectivas Direcciones de Recaudaciones.

La cesión de tributos en su totalidad implicaría la transferencia de competencias tributarias, en tanto que la cesión parcial implicaría coparticipación tributaria propiamente dicha y la transferencia de competencias administrativas para su administración e inversión y no así de competencias tributarias para la fiscalización y control de los mismos.

La Constitución Política Española de 1978, asigna estas competencias al "Estado Español", pudiendo las Comunidades Autónomas actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.

Sobre el particular, cabe señalar que la cesión total de tributos, hoy de recaudación nacional, a favor de los gobiernos autónomos departamentales y municipales, tampoco resultaría viable, ya que habría que establecer, lo cual no resultaría una tarea sencilla ni pacífica, cuáles tributos serían cedidos: IVA, IT, RC-IVA, IUE, ITF, ITGB, ISAE, IEHD, ICE, IDH, ICM o los ya cedidos a las municipalidades IPBIVA e IMT.

En Bolivia, también tenemos experiencias de coparticipación tributaria porcentual, tales como las dispuesta por la Ley No.1551 de Participación Popular del 20 de abril de 1994, que a fin de descentralizar en las Municipalidades los servicios de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y micro riego, transfiere en favor de aquellas entidades descentralizadas de tipo territorial, el veinte por ciento (20%) de la recaudación tributaria por concepto de impuestos nacionales y el cinco por

ciento (5%) para las Universidades Públicas en su calidad de entes descentralizados de tipo institucional.

Asimismo, la Ley No.1654 de Descentralización Administrativa del 28 de julio de 1995, dispuso la transferencia en favor de las Prefecturas Departamentales, del cien por ciento (100%) de las regalías de hidrocarburos del once por ciento (11%) correspondiente a cada Departamento Productor; y del veinticinco por ciento (25%) de la recaudación tributaria efectiva por concepto del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD).

En cuanto a la coparticipación de tributos, resultaría innecesaria la transferencia de competencias tributarias de fiscalización y control a los gobiernos autónomos departamentales y municipales, ya que ello debe estar a cargo de la Administración Tributaria General que recauda y administra el mayor porcentaje de dichos tributos, salvo que se trate de tributos cedidos en su totalidad, situación en la que la Agencia o Administración Tributaria Departamental y Municipal, tendrían a su cargo dichas funciones.

Con estos antecedentes, y siendo evidente que la mayor fuente de ingresos de las entidades territoriales autónomas en nuestro país habrá de ser la coparticipación tributaria, es pertinente que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que normará el régimen económico y financiero de los gobiernos autónomos, establezca expresa e inequívocamente los porcentajes de ingresos que por coparticipación tributaria tendrán los gobiernos autónomos departamentales y municipales, considerando principalmente el porcentaje de aportes de cada departamento y municipio en la recaudación tributaria nacional, y el número de habitantes de su jurisdicción territorial.