



Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo  
ISSN: 2362-583X  
editorial@unl.edu.ar  
Universidad Nacional del Litoral  
Argentina

Rojas-Barrientos, Sergio  
**La actividad administrativa extemporánea en Bolivia: una  
jurisprudencia tolerante con la Administración *contra legem***  
Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, vol. 11, núm. 2, 2024, Julio-Diciembre  
Universidad Nacional del Litoral  
Santa Fe, Argentina

DOI: <https://doi.org/10.14409/redoeda.v11i1.13493>.

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=655979864003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante  
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la academia

REVISTA  
EUROLATINOAMERICANA DE  
DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 11 | N.1 | ENERO/JUNIO 2024 | ISSN 2362-583X



RED DOCENTE  
EUROLATINOAMERICANA  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



# La actividad administrativa extemporánea en Bolivia: una jurisprudencia tolerante con la Administración *contra legem*

## *Extemporaneous administrative activity in Bolivia: a jurisprudence tolerant of the administration contra legem*

SERGIO ROJAS-BARRIENTOS I. \*

<sup>1</sup> Universidad Simón I. Patiño (La Paz, Bolivia)

sergiorojas@usip.edu.bo

<https://orcid.org/0000-0002-3735-6217>

**Recibido el/Received:** 13.02.2024 / February 13<sup>th</sup>, 2024

**Aprobado el/Approved:** 17.06.2024 / June 17<sup>th</sup>, 2024

### RESUMEN

El propósito de este trabajo fue evaluar la jurisprudencia boliviana que resuelve supuestos de actividad administrativa extemporánea. Para cumplir con este objetivo, se analizó una muestra representativa de sentencias relevantes emitidas por los altos tribunales bolivianos. El análisis reveló dos supuestos en los que la norma se aplica incorrectamente: la resolución extemporánea de recursos jerárquicos y la resolución extemporánea de procedimientos iniciados de oficio. En ambos casos, los tribunales bolivianos son más tolerantes con la actividad extemporánea de la Administración que lo permitido por la norma. Como consecuencia de ello, el margen de tolerancia ya existente sobre la actividad irregular de la Administración se incrementa más allá de lo pretendido por el legislador y, además, el alto grado de morosidad del sistema administrativo boliviano se agudiza.

**Palabras clave:** procedimiento administrativo; caducidad; prescripción; preclusión; silencio administrativo.

### ABSTRACT

*The purpose of this work was to evaluate the Bolivian jurisprudence that resolves cases of extemporaneous administrative activity. To meet this objective, a representative sample of relevant sentences issued by Bolivian high courts was analyzed. The analysis revealed two cases in which the rule is applied incorrectly: the untimely resolution of hierarchical appeals and the untimely resolution of procedures initiated ex officio. In both cases, Bolivian courts are more tolerant of the Administration's untimely activity than what's permitted by law. Consequently, the margin of tolerance already existing on the irregular activity of the Administration increases beyond what was intended by the legislator and, in addition, the high degree of retardation of the Bolivian administrative system worsens.*

**Keywords:** administrative procedure; expiration; prescription; preclusion; administrative silence.

Como citar este artículo | *How to cite this article:* ROJAS-BARRIENTOS, Sergio. La actividad administrativa extemporánea en Bolivia: una jurisprudencia tolerante con la Administración *contra legem*. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 11, n. 1, e258, ene./jun. 2024. DOI: 10.14409/redoeda.v11i1.13493.

\* Director del Observatorio de Justicia Administrativa y Tributaria de la Universidad Simón I. Patiño (La Paz, Bolivia) y docente de la misma Universidad. Doctorando en Derecho Administrativo Iberoamericano en la Universidad de La Coruña (La Coruña, España). Máster por la Universidad de Salamanca (Salamanca, España). Miembro de la Asociación Boliviana de Derecho Administrativo (Bolivia). Ex-becario de la Fundación Simón I. Patiño (Suiza).



## SUMARIO

**1.** Introducción. **2.** Metodología. **3.** Aspectos conceptuales relevantes. **3.1.** Diferencia entre plazo y término. **3.2.** Plazos dilatorios y plazos aceleratorios. **3.3.** Plazos sustantivos y plazos procesales. **3.3.1.** Norma aplicable a los plazos sustantivos y procesales. **3.3.2.** Diferencias en el cómputo de los plazos sustantivos y procesales. **3.4.** Días y horas inhábiles. **4.** La sanción por la actividad administrativa extemporánea. **4.1.** Incumplimiento de plazos sustantivos. **4.2.** Incumplimiento de plazos procesales. **4.2.1.** Realización extemporánea de actuaciones procesales de la Administración. **4.2.2.** Realización extemporánea de actuaciones procesales de los particulares. **4.2.3.** Justificación del trato tolerante que recibe la actuación procesal extemporánea de la Administración. **4.2.4.** Plazo para la conclusión del procedimiento. **4.2.4.1.** Procedimientos iniciados a solicitud de parte. **4.2.4.2.** Procedimientos iniciados de oficio. **5.** Conclusiones. **6.** Referencias.

### 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Como bien señala Dermizaky Peredo, “así como la justicia retardada es injusticia, la administración morosa no administra”<sup>2</sup> Es por este motivo que existen plazos destinados a acelerar el ejercicio de las facultades de la Administración y el desarrollo de los procedimientos administrativos.

La agilidad de un sistema administrativo depende del cumplimiento de estos plazos y el cumplimiento de estos plazos depende, a su vez, de la severidad del castigo causado por incumplirlos. Si la actividad administrativa extemporánea no tuviese consecuencias, la Administración y los administrados no tendrían incentivo alguno para cumplir con los plazos administrativos y, en consecuencia, todo el sistema administrativo perdería agilidad y eficacia.

Lamentablemente, la morosidad es uno de los signos distintivos del sistema administrativo boliviano. Con frecuencia, los administrados bolivianos son sorprendidos por el ejercicio de facultades prescritas, o se ven enfrascados en procedimientos administrativos que se dilatan varios meses más allá de los límites establecidos por la norma.

Con seguridad, uno de los factores que contribuye a la morosidad del sistema administrativo boliviano son sus normas. La ley suele ser tolerante con la actividad extemporánea de la Administración. En ese sentido, el sistema normativo boliviano está alineado con la doctrina dominante, que considera saludable tolerar la actividad irregular de la Administración si ésta es intrascendente.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Se agradece al Prof. Francisco Javier Sanz Larruga, al MSc. Álex Gabriel Pantoja Montán y a la Dra. Jaroslava Zapotocka por sus valiosas contribuciones a este trabajo.

<sup>2</sup> DERMIZAKY PEREDO, Pablo. La defensa del administrado en el Derecho Constitucional y Administrativo. In: FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (Coord.). **Anuario iberoamericano de justicia constitucional**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999. p. 57-74. p.65.

<sup>3</sup> GARCÍA LUENGO, Javier. **Las infracciones formales como causa de invalidez del acto administrativo: un estudio sobre el artículo 48.2 de la Ley 39/2015**. Madrid: lustel, 2016. p. 30; PICÓN ARRANZ, Alberto. **Las**



Sin embargo, existen supuestos en los que la norma castiga con severidad el incumplimiento de plazos administrativos. Con gran probabilidad, la morosidad del sistema administrativo boliviano sufriría un menoscabo importante si los órganos jurisdiccionales aplicasen con rigor tales sanciones.

Por ese motivo, el propósito de esta investigación fue determinar si la práctica jurisdiccional aplica correctamente las normas que regulan la actividad administrativa extemporánea. Para alcanzar este objetivo, se ejecutó una búsqueda sistemática y replicable de las sentencias relevantes emitidas por los altos tribunales bolivianos.

Se reveló que los tribunales bolivianos se desvían de lo establecido por las normas en dos supuestos importantes: la no resolución oportuna de recursos jerárquicos y la no resolución oportuna de procedimientos administrativos iniciados de oficio. En ambas hipótesis, los tribunales bolivianos juzgan la actividad extemporánea de la Administración con menor severidad que la pretendida por el legislador. En contraste, la actividad extemporánea de los particulares siempre es castigada con todo el rigor de la ley. Esta asimetría en la aplicación de la norma sugiere un sesgo jurisdiccional favorable a la Administración que perjudica a los particulares.

Este trabajo está compuesto por tres bloques de contenido: en la primera sección se describe la metodología empleada para seleccionar las sentencias que fueron consultadas; en la segunda sección, se desarrollan los aspectos conceptuales relevantes relativos a las delimitaciones temporales aplicables a la actividad administrativa; finalmente, en la tercera sección, se analiza la jurisprudencia que resuelve supuestos de actividad administrativa extemporánea en Bolivia.

## 2. METODOLOGÍA

En este apartado se describe la metodología empleada para buscar las sentencias consultadas de modo sistemático y replicable.

El propósito de la búsqueda fue seleccionar una muestra representativa de sentencias que resuelvan supuestos de actividad administrativa extemporánea y que sean emitidas por los altos tribunales de Bolivia.

Para seleccionar las sentencias, se ejecutó una serie de consultas mediante el agregador de fuentes normativas *v-lex*. En cada una de las consultas se eligieron las opciones “jurisprudencia” y “Bolivia”, lo cual restringió los resultados a resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Tribunal Supremo de Justicia y el Tribunal Agroambiental, que son los tribunales de mayor jerarquía en Bolivia.

---

**causas de nulidad de pleno derecho del acto administrativo:** configuración legal y aplicación práctica. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2022. p. 39; PITA ROMERO, Samuel. **Control judicial de las decisiones administrativas.** Oruro: Olimpo, 2023. p. 134.



A continuación, se revela la sintaxis empleada en cada una de las consultas y la cantidad de resultados que fueron arrojados por el buscador.

Tabla n. 1: Resultados de la búsqueda

Sintaxis	Resultados arrojados
[caduc* (interrupción OR suspensión)] AND "contencioso administrativo" AND NOT prescripción	73
"plazo procesal" AND "contencioso administrativo"	32
("plazo sustantivo" OR "plazo de caducidad") AND "contencioso administrativo"	28

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, consultando la Ley de Procedimiento Administrativo boliviana (LPA) a través del mismo agregador, se revisaron las sentencias que citan los artículos 17, 19, 20, 21, 67 y 79.<sup>4</sup>

Durante la lectura de las sentencias seleccionadas, se registraron y catalogaron todas las decisiones judiciales que resolvieron algún supuesto de actividad administrativa extemporánea.

### 3. ASPECTOS CONCEPTUALES RELEVANTES

En este apartado se exploran conceptos y categorías que son relevantes para la comprensión adecuada de las delimitaciones temporales aplicables a la actividad administrativa en Bolivia.

#### 3.1. DIFERENCIA ENTRE PLAZO Y TÉRMINO

La LPA emplea los vocablos "plazo" y "término" para hacer referencia a la delimitación temporal impuesta a la actividad administrativa. Aunque la elección de dos términos diferentes sugiere que existen dos especies diferenciadas de delimitaciones temporales, el legislador no ha expresado ninguna distinción conceptual entre estos términos.

En la doctrina, algunos autores consideran conveniente distinguir ambas expresiones con significados diferentes, mientras que otros las emplean indistintamente.

<sup>4</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2341**, de 23 de abril de 2002. Disponible en: <https://n9.cl/ao51pw>. Acceso en 11 dic. 2024.



Los autores que distinguen ambos términos reservan la palabra “plazo” para indicar el margen de tiempo durante el cual debe asumirse una conducta o después del cuál se producirá un efecto jurídico concreto.<sup>5</sup>

A diferencia de lo que ocurre con la palabra “plazo”, este primer grupo de autores no coincide sobre el significado que debe atribuirse a la palabra “término”. Algunos la usan para señalar el momento en el que un plazo finaliza,<sup>6</sup> mientras que otros la utilizan para indicar el momento preciso en el que debe realizarse una actuación.<sup>7</sup>

Entre ambos significados es preferible aquel que usa la expresión “término” para señalar el momento en el que un plazo finaliza. Es así porque el significado alternativo (el momento preciso en el que debe realizarse una actuación), hace que las expresiones “término” y “plazo” equivalgan funcionalmente.

Para probar esta equivalencia, supóngase que la norma establece que una actuación debe realizarse en un día en particular. Si la expresión “término” es entendida como el momento preciso en el que debe realizarse una actuación, la delimitación temporal anterior debe clasificarse como un “término” pues señala un día determinado para la adopción de una conducta. La actuación delimitada temporalmente por este “término” se consideraría oportunamente realizada si se ejecuta en cualquier instante hábil del día en cuestión; es decir, imponer un “término” consistente en un día equivale a establecer un “plazo” que inicia en el primer instante hábil del día señalado y que concluye en su último instante hábil. Ocurriría lo mismo si se impusiese un “término” más estrecho, pues cualquier “término” señalado por el legislador (ya sea una hora, un minuto o, incluso, un segundo) necesariamente consistirá en un margen de tiempo que inicia en un instante y concluye en otro instante; en otras palabras, si “término” se entiende como el momento en el que una actuación debe ser realizada, establecer un término siempre equivaldría a fijar un plazo.

De este modo, la única interpretación en la que ambos vocablos se distinguen conceptualmente es aquella que emplea la expresión “plazo” para hacer referencia al margen de tiempo en el que se debe asumir una conducta, mientras que utiliza la expresión “término” para hacer referencia al instante en el que termina un plazo.

<sup>5</sup> GAMERO CASADO, Eduardo; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. **Manual básico de derecho administrativo**. 13. ed. Madrid: Tecnos, 2016. p. 373; ROBLES MORENO, Carmen del Pilar. **La Sunat y los procedimientos administrativos tributarios**. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2018. p. 218; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel. El tiempo en el procedimiento administrativo español. **Revista de Derecho Administrativo**, Lima, n. 9, p. 159-175, 2010. p. 159.

<sup>6</sup> ROBLES MORENO, Carmen del Pilar. **La Sunat y los procedimientos administrativos tributarios**. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2018. p. 218; SÁNCHEZ CORONADO, Carlos Alberto. **Tutela de los Derechos Reales: propiedad, posesión y usucapión**. Lima: Instituto Pacífico, 2021. p. 32.

<sup>7</sup> GAMERO CASADO, Eduardo; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. **Manual básico de derecho administrativo**. 13. ed. Madrid: Tecnos, 2016. p. 373; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel. El tiempo en el procedimiento administrativo español. **Revista de Derecho Administrativo**, Lima, n. 9, p. 159-175, 2010. p. 159.



La segunda interpretación válida es considerar que ambas expresiones son equivalentes, es decir, que ambas se refieren al margen de tiempo en el que se debe asumir una conducta.<sup>8</sup>

Como se mencionó anteriormente, el legislador boliviano no ha optado expresamente por alguna de estas dos interpretaciones, sin embargo, es posible inferir que considera que las expresiones “término” y “plazo” son equivalentes. Por ejemplo, en el artículo 62 de la LPA,<sup>9</sup> el legislador nombra “término de prueba” al periodo de diez días durante el cual las partes que se oponen en un procedimiento impugnatorio pueden ofrecer y producir elementos probatorios; es decir, emplea la expresión “término” para referirse al margen de tiempo en el que se debe asumir una conducta. Algo similar ocurre en el artículo 79 del mismo cuerpo normativo, pues en él se usa la expresión “término” para indicar el periodo de tiempo que debe transcurrir para que opere la prescripción de las infracciones administrativas.

En síntesis, en lo que respecta al procedimiento administrativo boliviano, las expresiones “plazo” y “término” se emplean indistintamente para hacer referencia a un margen temporal durante el cual debe asumirse una conducta o después del cual se produce un efecto jurídico.

### 3.2. PLAZOS DILATORIOS Y PLAZOS ACELERATORIOS

Por el tipo de conducta que debe asumir el afectado los plazos pueden clasificarse entre dilatorios y aceleratorios.<sup>10</sup>

El plazo es aceleratorio cuando el afectado debe asumir una conducta activa, es decir, hacer algo en concreto. Por ejemplo, el artículo 98 del Código Tributario boliviano (CTB) fija un plazo de treinta días para que el sujeto pasivo presente sus pruebas de descargo. Este es un plazo aceleratorio porque marca los límites temporales dentro de los cuales el administrado debe ejecutar una conducta (la presentación de pruebas de descargo).<sup>11</sup>

En cambio, el plazo es dilatorio cuando su transcurso requiere que los afectados adopten una conducta pasiva, es decir, que no hagan algo en concreto. Esto ocurre, por ejemplo, con el plazo que necesariamente debe mediar entre las dos publicaciones de la notificación por edictos.<sup>12</sup> Este es un plazo dilatorio porque su cómputo requiere que

<sup>8</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho Administrativo**. Tomo II. 7. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2002. p. 547.

<sup>9</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2341**, de 23 de abril de 2002. Artículo 62. Disponible en: <https://n9.cl/ao51pw>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>10</sup> SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel. El tiempo en el procedimiento administrativo español. **Revista de Derecho Administrativo**, Lima, n. 9, p. 159-175, 2010. p. 160.

<sup>11</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2492**, de 02 de agosto de 2003. Artículo 98. Disponible en: <https://n9.cl/680geu>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>12</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2492**, de 02 de agosto de 2003. Artículo 86. Disponible en: <https://n9.cl/680geu>. Acceso en 11 mar. 2024.



la Administración tributaria no realice la segunda publicación antes del agotamiento del plazo, en otras palabras, su transcurso requiere la adopción de conductas pasivas.

La condición aceleratoria o dilatoria de un plazo no es absoluta, sino que depende de la conducta impuesta al afectado. Por ejemplo, el plazo de treinta días para la presentación de pruebas de descargo anteriormente descrito es aceleratorio con respecto al administrado, pues le impone la adopción de una conducta activa, pero es dilatorio con respecto a la Administración, pues, mientras tal plazo esté transcurriendo, ésta no puede realizar ninguna acción que impida el ofrecimiento de pruebas de descargo.

Como se verá más adelante, la distinción entre plazos dilatorios y aceleratorios no es trivial. Por ejemplo, el incumplimiento de un plazo procesal aceleratorio impuesto a la Administración suele considerarse una simple irregularidad no invalidante, mientras que la emisión prematura de una actuación de la Administración sujeta a un plazo dilatorio suele causar la invalidez del acto administrativo resultante.

### 3.3. PLAZOS SUSTANTIVOS Y PLAZOS PROCESALES

Los plazos pueden clasificarse en sustantivos o procesales, según el momento en el cual inicia su cómputo.

El plazo es sustantivo cuando su cómputo inicia antes de que exista un procedimiento administrativo.<sup>13</sup> Este plazo se distingue, también, por determinar el margen temporal durante el cual la Administración puede ejercitar una potestad, o en el que el administrado puede ejercer un derecho o iniciar una acción administrativa.<sup>14</sup>

Un ejemplo de plazo sustantivo es el fijado por el artículo 79 de la LPA pues establece un límite de dos años para que la Administración ejercite la potestad de imponer sanciones administrativas. Al finalizar este término, tal potestad prescribe y, en consecuencia, su ejercicio extemporáneo podría conllevar la invalidez del acto administrativo.<sup>15</sup>

Otro ejemplo de plazo sustantivo es el fijado por el artículo 124 del CTB, que establece un margen de tres años para que el contribuyente reclame, mediante la acción de repetición, un pago indebido o en exceso hecho a favor de la Administración tributaria. Una vez agotado este plazo, la oportunidad de reclamo prescribe y, en consecuencia, el contribuyente se queda sin mecanismos procedimentales que le permitan restituir su patrimonio.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón. La arcaica figura de la prórroga legal de los plazos en el proceso contencioso-administrativo. **Actualidad Administrativa**, n. 1, p. 4, 2011.

<sup>14</sup> GAMERO CASADO, Eduardo; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. **Manual básico de derecho administrativo**. 13. ed. Madrid: Tecnos, 2016. p. 373.

<sup>15</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2341**, de 23 de abril de 2002. Artículo 79. Disponible en: <https://n9.cl/ao51pw>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>16</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2492**, de 02 de agosto de 2003. Artículo 124. Disponible en: <https://n9.cl/680geu>. Acceso en 11 mar. 2024.



Por otro lado, el plazo es procesal cuando acontece dentro de un procedimiento administrativo ya existente.<sup>17</sup> Por ejemplo, es procesal el plazo establecido por el artículo 99, parágrafo I del CTB, que impone un término de 60 días para la emisión y notificación de la Resolución Determinativa, que son computables a partir del agotamiento del plazo para la presentación de pruebas de descargo. También es procesal el plazo fijado por el artículo 98 del CTB, que fija un término de 30 días para que el contribuyente presente elementos probatorios de descargo dentro de un procedimiento determinativo ya en curso.<sup>18</sup>

Algunos autores incluyen el efecto usual del incumplimiento entre los criterios que distinguen al plazo sustantivo del plazo procesal.<sup>19</sup> Se dice que, mientras el incumplimiento de un plazo sustantivo suele implicar la invalidez del acto administrativo, el incumplimiento de un plazo procesal no suele afectar la validez del acto administrativo. Aunque esta diferencia es cierta en la mayoría de los casos, no es un buen criterio para distinguir entre plazos sustantivos y procesales porque no discrimina a todos los plazos que son relevantes para la doctrina. Por ejemplo, el artículo 25.1.b) de la Ley española de procedimiento administrativo impone la sanción de caducidad a los procedimientos sancionatorios que han quedado inconclusos luego del agotamiento de un plazo procesal;<sup>20</sup> es decir, la conclusión extemporánea de un procedimiento sancionatorio español conlleva la invalidez del acto administrativo resultante.<sup>21</sup>

Si se pretende discriminar a los plazos según el efecto producido por su incumplimiento, se sugiere emplear los términos “plazo esencial”, para aquellos plazos cuyo incumplimiento derive en la invalidez del acto administrativo, y “plazo no esencial”, para aquellos plazos cuyo incumplimiento no derive en la invalidez del acto administrativo. De este modo, las expresiones “plazo sustantivo” y “plazo procesal” pueden reservarse para distinguir los plazos según el momento en el que inicia su cómputo.

---

<sup>17</sup> RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón. La arcaica figura de la prórroga legal de los plazos en el proceso contencioso-administrativo. **Actualidad Administrativa**, n. 1, p. 4, 2011.

<sup>18</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2492**, de 02 de agosto de 2003. Artículos 98 y 99. Disponible en: <https://n9.cl/680geu>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>19</sup> GAMERO CASADO, Eduardo; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. **Manual básico de derecho administrativo**. 13. ed. Madrid: Tecnos, 2016. p. 373; RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel. **Derecho Administrativo Español**. Tomo II. La Coruña: Netbiblo, 2009. p. 137.

<sup>20</sup> ESPAÑA. **Ley n. 39**, de 02 de octubre de 2015. Artículo 25.1.b. Disponible en: <https://n9.cl/7r65b>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>21</sup> GAMERO CASADO, Eduardo; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. **Manual básico de derecho administrativo**. 13. ed. Madrid: Tecnos, 2016. p. 455-456; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel. El tiempo en el procedimiento administrativo español. **Revista de Derecho Administrativo**, Lima, n. 9, p. 159-175, 2010. p. 165; TARDÍO PATO, José Antonio. Consideraciones sobre la caducidad del procedimiento administrativo. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica**, Madrid, n. 298-299, p. 11-53, 2005. p. 47.



### 3.3.1. Norma aplicable a los plazos sustantivos y procesales

Recientemente, la importancia de distinguir entre plazos sustantivos y procesales se hizo evidente en Bolivia. El término controvertido fue el que limita el ejercicio de la facultad de determinación tributaria. Este plazo experimentó múltiples cambios en las últimas dos décadas: el texto original del CTB establecía un margen de cuatro años para el ejercicio de la potestad de determinación; posteriormente,<sup>22</sup> La Ley 291 amplió este término hasta los diez años y;<sup>23</sup> finalmente, la Ley 812 fijó un plazo de ocho años.<sup>24</sup> Esto significa que en el ordenamiento boliviano actualmente vigente coexisten varias normas alternativas que limitan temporalmente el ejercicio de la facultad de determinación tributaria.

Cuando el intérprete selecciona el plazo aplicable entre varias normas mutuamente excluyentes, debe considerar la naturaleza sustantiva o procesal del plazo en cuestión. Si el plazo fuese sustantivo, se impone la regla *tempus comici delicti*, es decir, la norma aplicable será la que estuvo vigente a momento de acaecer el hecho que da origen a la potestad administrativa. Si el plazo fuese procesal, se aplica la regla *tempus regit actum*, es decir, la norma aplicable será la que estuvo vigente a momento de iniciarse el procedimiento administrativo.<sup>25</sup>

Como el plazo que limita el ejercicio de la facultad de determinación tributaria inicia antes del procedimiento determinativo, se trata de un plazo sustantivo y, en consecuencia, la norma que determina su duración debe ser la que estuvo vigente a momento de acaecer el hecho generador de la obligación tributaria. Por ejemplo, si la venta de un inmueble genera el impuesto a la transferencia de bienes inmuebles, la norma que determina la duración del término de prescripción debe ser la que haya estado vigente cuando se consumó la venta, independientemente de normas posteriores que amplíen este término.

A pesar de la naturaleza sustantiva de este plazo, la Autoridad de Impugnación Tributaria (AIT), órgano encargado de gestionar la vía administrativa de impugnación tributaria en Bolivia, aplicó el término de prescripción vigente a momento de iniciarse el procedimiento de determinación, en lugar del término vigente a momento de acaecer el hecho generador de la obligación tributaria. Como consecuencia de ello, muchos contribuyentes fueron afectados por términos de prescripción acrecentados injustamente.

<sup>22</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2492**, de 02 de agosto de 2003. Artículo 59. Disponible en: <https://n9.cl/680geu>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>23</sup> BOLIVIA. **Ley n. 291**, de 24 de septiembre de 2012. Disposición Adicional XIV. Disponible en: <https://n9.cl/eapiuj>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>24</sup> BOLIVIA. **Ley n. 812**, de 01 de julio de 20016. Artículo 2. II. Disponible en: <https://n9.cl/fx34r>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>25</sup> RODRIGO MACHICAO, Jaime Saturnino; LIZARAZU ORELLANA, Ramiro Mauricio. **Derecho Tributario Administrativo**. La Paz: Grupo Impresor S.R.L., 2019. p. 373-375.



Aunque este error en la aplicación del derecho fue corregido gracias a la intervención del Tribunal Supremo,<sup>26</sup> muchas Administraciones tributarias todavía no han modulado sus interpretaciones y siguen aplicando la regla *tempus regit actum* para definir el término de prescripción aplicable. De hecho, 86 de los 336 actos administrativos impugnados ante la AIT de Cochabamba el año 2020 fueron invalidados por aplicar un término de prescripción más amplio del que corresponde.<sup>27</sup>

### 3.3.2. Diferencias en el cómputo de los plazos sustantivos y procesales

La forma de computar un plazo también es afectada por su naturaleza sustantiva o procesal.

Mientras los plazos procesales comienzan “a correr a partir del día siguiente hábil a aquél en que tenga lugar la notificación o publicación del acto”;<sup>28</sup> la condición hábil o inhábil del día en el que inician los plazos sustantivos suele ser irrelevante. Por ejemplo, los plazos que regulan la prescripción de las facultades tributarias siempre inician “el primer día del año siguiente a aquel en que se produjo el vencimiento del período de pago respectivo”;<sup>29</sup> es decir, siempre inician durante el feriado de año nuevo, que es un día inhábil.

De igual modo, mientras que los plazos procesales que finalicen en un día inhábil son prorrogados “al primer día hábil siguiente”<sup>30</sup>, los plazos sustantivos que finalizan en un día inhábil no se benefician de esta ampliación. Como prueba de ello, el Tribunal Constitucional ha considerado correcta la inadmisión de una demanda contencioso-administrativa por haber sido interpuesta un día después de la finalización del plazo, a pesar de que el último día de ese plazo era inhábil.<sup>31</sup>

Otra diferencia está en el cómputo de los plazos establecidos en días. En los plazos procesales que estén señalados por días, “sólo se computarán los días hábiles administrativos”;<sup>32</sup> en cambio, en los plazos sustantivos que estén fijados en días, los días

<sup>26</sup> TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 153/2017**, de 20 de noviembre. Expediente 152/2015. Considerando II.1.

<sup>27</sup> ROJAS-BARRIENTOS, Sergio. Los argumentos de impugnación tributaria efectivos: análisis jurimétrico de los argumentos planteados ante la Autoridad de Impugnación Tributaria. **Opinión Jurídica**, Medellín, v. 22, n. 47, p. 1-29, 2023. p. 18-19.

<sup>28</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2341**, de 23 de abril de 2002. Artículo 21.II. Disponible en: <https://n9.cl/ao51pw>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>29</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2492**, de 02 de agosto de 2003. Artículo 60.I. Disponible en: <https://n9.cl/680geu>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>30</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2341**, de 23 de abril de 2002. Artículo 20.II. Disponible en: <https://n9.cl/ao51pw>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>31</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia Constitucional Plurinacional 0498/2021-S2**, de 01 de septiembre. Expediente 36315-2020-73-AAC. Fundamento Jurídico III.3.

<sup>32</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2341**, de 23 de abril de 2002. Artículo 20.I.a. Disponible en: <https://n9.cl/ao51pw>. Acceso en 11 mar. 2024.



inhábiles deben ser computados. El Tribunal Constitucional confirmó esta diferencia al considerar incorrecto deducir los días inhábiles del cómputo del plazo para la interposición de una demanda contencioso-administrativa, pues razonó que “el plazo de caducidad [sustantivo] tiene una naturaleza diferente al plazo procesal”.<sup>33</sup>

### 3.4. DÍAS Y HORAS INHÁBILES

Según la norma, la actividad de la Administración no sólo está sujeta a los límites temporales impuestos por los plazos procesales y sustantivos, sino que debe ser ejecutada en días y horas hábiles.<sup>34</sup> Por este motivo, en una ocasión, el Tribunal Supremo invalidó un acto administrativo por haber sido notificado “en día sábado considerado como día inhábil”.<sup>35</sup> Sin embargo, el ejemplo anteriormente citado supone una excepción, ya que, en la mayoría de los casos, la notificación practicada en horario inhábil no afecta la validez del acto así comunicado.<sup>36</sup>

Una robusta línea jurisprudencial ha establecido que, al interponer oportunamente un recurso impugnatorio, el administrado convalida al acto administrativo comunicado fuera de plazo;<sup>37</sup> es decir, al recurrir oportunamente, el administrado demuestra que la notificación viciosa no le causó ningún perjuicio. Al parecer, es posible extender esta postura a cualquier actuación administrativa extemporánea, ya sea por haber acontecido fuera de plazo, ya sea por haber sido practicada en días u horas inhábiles.

En este sentido, la Sentencia 41/2017 supone un alejamiento de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo pues, en ese caso, la notificación defectuosa no impidió la impugnación oportuna del acto administrativo.<sup>38</sup> Como se afirmó anteriormente, lo normal es que la actuación administrativa practicada fuera de horario conserve su eficacia si no ocasiona un perjuicio al administrado.

<sup>33</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia Constitucional Plurinacional 0019/2018-S3**, de 06 de marzo. Expediente 21179-2017-43-AAC. Fundamento Jurídico III.3.

<sup>34</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2341**, de 23 de abril de 2002. Artículo 19. Disponible en: <https://n9.cl/ao51pw>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>35</sup> TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 41/2017**, de 15 de febrero. Expediente 262/2013. Fundamento Jurídico V.1.

<sup>36</sup> TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 413/2017**, de 06 de junio. Expediente 361/2014. Fundamento Jurídico VI; TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 371/2017**, de 13 de julio. Expediente 328/2013. Fundamento Jurídico V.1; TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 06/2015**, de 28 de agosto. Expediente 72/2015-CA. Fundamento Jurídico II.1.

<sup>37</sup> TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 413/2017**, de 06 de junio. Expediente 361/2014. Fundamento Jurídico VI; TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 291/2014**, de 07 de octubre. Expediente 591/2007. Fundamento Jurídico III.2.

<sup>38</sup> TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 41/2017**, de 15 de febrero. Expediente 262/2013. Fundamento Jurídico V.1.



A diferencia de lo que ocurre con las actuaciones de la Administración, la norma no restringe la actividad de los particulares a días u horas hábiles.<sup>39</sup> Tal extremo fue confirmado por el Tribunal Supremo pues, en una ocasión, consideró oportuno un recurso revocatorio presentado mediante fax, a pesar de que tal envío se realizó dos horas después de terminada la jornada laboral de la entidad administrativa, en el día final del plazo.<sup>40</sup>

En síntesis, aunque la norma restringe la actividad de la Administración a los días y horas hábiles, en la práctica, la actuación administrativa extemporánea rara vez afecta la validez de los actos administrativos.

La tolerancia con la actividad de la Administración practicada en tiempo inhábil está alineada con la tolerancia general hacia los actos administrativos que presentan vicios formales intrascendentes. Como podrá comprobarse en los supuestos que se analizan a continuación, la legalidad estricta no es el único principio orientador del sistema administrativo, sino que también participa el principio de seguridad jurídica.<sup>41</sup> La eficacia de la Administración Pública depende de la solidez de sus actos administrativos. Si la eficacia de estos actos dependiese del cumplimiento estricto del complejo entramado de requisitos que determinan su legalidad, muy pocos de ellos podrían soportar el escrutinio de las autoridades jurisdiccionales. Por ese motivo, cuando se practica el control de legalidad de un acto administrativo vicioso, el juzgador debe sopesar el impacto del defecto sobre la capacidad de defensa del afectado y, también, sobre la habilidad de la Administración de recoger datos relevantes. Solo aquellos vicios que impacten negativamente sobre estas características provocarán la invalidez del acto administrativo.

#### 4. LA SANCIÓN POR LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EXTEMPORÁNEA

El efecto causado por la actividad administrativa extemporánea está determinado por dos factores principales: la naturaleza procesal o sustantiva del plazo incumplido, y el sujeto a quien se impone el plazo (Administración o administrado).

En esta sección se describe la influencia de estos factores en la severidad de los castigos que la norma impone a quien incumpla un plazo.

<sup>39</sup> CANO GUARACHI, Raúl. **Procedimiento Administrativo**. La Paz: Nuevo Mundo, 2022. p. 42.

<sup>40</sup> TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 198/2014**, de 29 de mayo. Expediente 441/2006. Fundamento Jurídico III.3.

<sup>41</sup> GARCÍA LUENGO, Javier. **Las infracciones formales como causa de invalidez del acto administrativo: un estudio sobre el artículo 48.2 de la Ley 39/2015**. Madrid: Iustel, 2016. p. 30; PICÓN ARRANZ, Alberto. **Las causas de nulidad de pleno derecho del acto administrativo: configuración legal y aplicación práctica**. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2022. p. 26.



#### 4.1. INCUMPLIMIENTO DE PLAZOS SUSTANTIVOS

El incumplimiento de un plazo sustantivo tiene consecuencias severas para el infractor, independientemente de si éste es el administrado o la Administración.

Cuando el plazo sustantivo es de prescripción, su incumplimiento implica la pérdida de la acción conducente a reclamar un derecho o potestad, sin embargo, no conlleva la pérdida del derecho o la potestad en sí mismas.<sup>42</sup> Por ejemplo, el CTB otorga un plazo de tres años a los particulares para reclamar por los pagos indebidos o en exceso que hubieran hecho en favor de la Administración tributaria, al final de los cuales opera la prescripción.<sup>43</sup> Si la Administración tributaria devolviese un pago indebido luego de haber operado la prescripción, no podría reclamar la devolución de vuelta, pues la prescripción no tiene un efecto extintivo sobre el derecho, sino que únicamente impide al titular activar el mecanismo procesal destinado a tutelarlos (en este caso, la acción de repetición). Ocurre lo mismo con los plazos de prescripción que delimitan el ejercicio de potestades administrativas, como es evidente por las múltiples deudas tributarias cuya prescripción imposibilita cobrarlos por la vía coactiva;<sup>44</sup> sin embargo, a pesar de que los mecanismos procedimentales destinados a tutelar estos créditos son inaccesibles, todavía pueden ser satisfechos con el pago voluntario de los deudores, como pueden acreditar los múltiples contribuyentes que se acogieron al ‘perdonazo’ para pagar tributos municipales que ya habían prescrito.<sup>45</sup>

En cambio, si el plazo incumplido fuese de caducidad, el tiempo es “un elemento consustancial del derecho”<sup>46</sup> y, en consecuencia, no sólo se pierde acceso al mecanismo procedimental destinado a tutelar el derecho, sino que el propio derecho o potestad queda extinguido. Por ejemplo, si un asegurado con derecho a percibir una pensión por vejez omite cobrarlo dentro de un plazo de veinticuatro meses, no sólo se queda sin mecanismos procesales para hacer efectivo el cobro, sino que el mismo crédito queda extinguido.<sup>47</sup>

<sup>42</sup> TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 138/2022**, de 20 de julio. Expediente 111/2021-CA. Fundamento Jurídico V.1.

<sup>43</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2492**, de 02 de agosto de 2003. Artículos 122 al 124. Disponible en: <https://n9.cl/680geu>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>44</sup> ROJAS-BARRIENTOS, Sergio. Los argumentos de impugnación tributaria efectivos: análisis jurimétrico de los argumentos planteados ante la Autoridad de Impugnación Tributaria. **Opinión Jurídica**, Medellín, v. 22, n. 47, p. 1-29, 2023. p. 18-19.

<sup>45</sup> MOLINA, Brenda. Anuncian nuevo “perdonazo” de impuestos hasta con el 100% de descuento en multas. **Periódico Opinión**, Cochabamba, 19 mayo de 2021. Disponible en: <https://n9.cl/23hcd>.

<sup>46</sup> NEGRO ROLDÁN, Francisco José. La terminología empleada respecto de la suspensión-interrupción de los plazos administrativos por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. **Gabilex**, Castilla-La Mancha, n. 21, p. 319-342, 2020. p. 336.

<sup>47</sup> BOLIVIA. **Decreto Supremo n. 822**, de 16 de marzo de 2011. Artículo 39.I. Disponible en: <https://n9.cl/t7m3p>. Acceso en 11 mar. 2024.



Debido a su efecto extintivo sobre el derecho material, la caducidad opera automáticamente y, en consecuencia, puede ser declarada de oficio; en cambio, la prescripción no opera de forma automática, sino que requiere que el interesado la invoque antes de causar el decaimiento de la pretensión afectada.<sup>48</sup>

En este sentido, resulta curioso que el Tribunal Supremo haya consentido con la revocación de un acto administrativo, a pesar de que el recurso que provocó tal revocación se interpuso extemporáneamente.<sup>49</sup> El plazo incumplido en este ejemplo es sustantivo y de caducidad y, en consecuencia, correspondía que el Tribunal declare la invalidez de la Resolución Revocatoria por haber derivado de un recurso extemporáneo. A pesar de esta sentencia, la práctica jurisdiccional regular rechaza de oficio las acciones que han incumplido plazos de caducidad, mientras que admite las acciones interpuestas luego del agotamiento de plazos de prescripción, desarrollando los procedimientos subsecuentes mientras la prescripción no sea invocada.

Otra diferencia entre ambos plazos es que el de prescripción es susceptible de ser interrumpido o suspendido, mientras que el plazo de caducidad “transcurre ininterrumpidamente, es decir, de manera permanente sin interrupción alguna”.<sup>50</sup> Por ejemplo, el plazo de prescripción para el ejercicio de facultades tributarias se suspende durante el desarrollo de los recursos administrativos o procesos judiciales iniciados por el contribuyente,<sup>51</sup> en cambio, el plazo de caducidad para la interposición de contenciosos administrativos no se suspende, incluso cuando su transcurso coincide con las vacaciones judiciales.<sup>52</sup>

Antes de continuar, conviene distinguir las dos acepciones que los doctrinarios atribuyen al término caducidad. La acepción empleada en este segmento, que se denominará *caducidad sustantiva*, corresponde con la extinción de un derecho o potestad causada por el incumplimiento de un plazo sustantivo. La acepción alternativa, que se denominará *caducidad-perención*, corresponde con la pérdida de un procedimiento causada por la inactividad procesal del interesado. La segunda acepción se desarrolla con mayor extensión en las secciones siguientes.

<sup>48</sup> SALINAS ARANEDA, Carlos. Un influjo frustrado del Derecho Canónico en el Código Civil de Chile: mala fides superveniens nocet. **Revista de Estudios Histórico-Jurídicos**, Valparaíso, n. 26, p. 471-489, 2004. p. 475.

<sup>49</sup> TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 656/2015**, de 10 de diciembre. Expediente 212/2011. Fundamento Jurídico IV.4.

<sup>50</sup> TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Auto Supremo 81/2012**, de 05 de abril. Expediente 27/2012-A. Considerando II.

<sup>51</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2492**, de 02 de agosto de 2003. Artículo 62. Disponible en: <https://n9.cl/680geu>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>52</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia Constitucional Plurinacional 0498/2021-S2**, de 01 de septiembre. Expediente 36315-2020-73-AAC. Fundamento Jurídico III.1.



## 4.2. INCUMPLIMIENTO DE PLAZOS PROCESALES

Por los efectos provocados por su incumplimiento, conviene clasificar los plazos procesales en dos categorías: los que se aplican a las actuaciones que componen un procedimiento administrativo (actuaciones procesales) y los que se aplican al procedimiento administrativo en sí mismo, es decir, el plazo otorgado a la Administración para emitir y notificar el acto administrativo definitivo.

### 4.2.1. Realización extemporánea de actuaciones procesales de la Administración

Normalmente, la realización tardía de una actuación procesal que corresponde a la Administración no afecta la validez del acto administrativo definitivo, pues se considera que el retraso difícilmente podría provocar la indefensión del afectado. Tal afirmación está firmemente refrendada por el Tribunal Supremo, pues en múltiples ocasiones consideró a la emisión extemporánea de la Vista de Cargo, una actuación procesal dentro del procedimiento administrativo de determinación tributaria, como una simple irregularidad no invalidante.<sup>53</sup> Es importante advertir que todas estas sentencias juzgan el incumplimiento de plazos procesales aceleratorios.

Existe, sin embargo, un supuesto que no ha recibido el mismo nivel de atención por parte de la jurisprudencia: el incumplimiento de plazos procesales dilatorios. Considérese, como ejemplo, el cierre prematuro de un plazo destinado a la recepción de elementos probatorios de descargo, o la interrupción anticipada del plazo para la recepción de opiniones de los ciudadanos (información pública). Estas hipótesis también supondrían el incumplimiento de plazos que limitan las actuaciones procesales de la Administración; sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con los plazos aceleratorios, si se presentase un supuesto de esta naturaleza durante un procedimiento administrativo, existiría un alto grado de probabilidad de que el defecto tenga un impacto negativo sobre la capacidad de defensa del afectado, o de que la contracción irregular del plazo prive al decisor de elementos de convicción que podrían influenciar su decisión. Por el alto grado de gravedad potencial, la consecuencia normal del incumplimiento de plazos procesales dilatorios tendría que ser la invalidez del acto administrativo definitivo, aunque, naturalmente, la gravedad de la infracción tendría que ser evaluada caso por caso.

---

<sup>53</sup> TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 138/2022**, de 20 de julio. Expediente 111/2021-CA. Fundamentación Jurídica V.2; TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 198/2014**, de 15 de septiembre. Expediente 515/2007. Considerando III.1; TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 174/2014**, de 08 de agosto. Expediente 376/2007. Considerando IV.e; TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 171/2014**, de 08 de agosto. Expediente 370/2007. Considerando III.



#### 4.2.2. Realización extemporánea de actuaciones procesales de los particulares

A diferencia de lo que ocurre con la Administración, la realización extemporánea de actuaciones procesales suele tener consecuencias severas para los particulares remisos.

Algunas de las actuaciones procesales que corresponden al particular son consideradas “no esenciales”, pues su realización no es indispensable para la continuidad del procedimiento. La consecuencia de no realizar estas actuaciones oportunamente es la preclusión, es decir, la pérdida del derecho de realizar el trámite. Por ejemplo, los procedimientos administrativos suelen imponer plazos a los particulares para el ofrecimiento y producción de elementos probatorios. El ofrecimiento oportuno de pruebas no es indispensable en los procedimientos que podrían tener efectos desfavorables para el particular, pues, si éste omite presentar sus descargos, la Administración podría fundamentar su decisión enteramente sobre los elementos probatorios de cargo. Es por este motivo que, cuando un administrado solicita a instancias jurisdiccionales la consideración de elementos probatorios que no fueron ofrecidos oportunamente, su pretensión suele ser desestimada, pues se considera que su derecho de presentar pruebas ha precluido al agotarse el plazo válido para su ofrecimiento.<sup>54</sup>

Naturalmente, la preclusión es un efecto aplicable únicamente a las actuaciones procesales del particular que estén sujetas a un plazo, no siendo extensible a otras actuaciones. Por ejemplo, como no existe un plazo expreso que restrinja el derecho de vista de los particulares, se entiende que éstos pueden revisar el expediente en cualquier estado del procedimiento.

Por otro lado, existen actuaciones procesales correspondientes al particular que se consideran ‘esenciales’, pues su omisión imposibilita la continuidad del procedimiento. Estas actuaciones se presentan únicamente en los procedimientos administrativos cuyo resultado podría ser provechoso para el particular y que, por lo tanto, requieren de su impulso para prosperar. En algunos casos, el incumplimiento de estos plazos trae consigo la caducidad-perención o, lo que es lo mismo, se interpreta como un desistimiento tácito del particular de continuar con el procedimiento. Por ejemplo, si un contribuyente interpone oportunamente un recurso de alza en contra de una Resolución Determinativa de la Administración tributaria, pero tal recurso carece de algún requisito esencial, se abre un plazo de cinco días para que el particular subsane su error. El incumplimiento de este plazo tiene como consecuencia “el rechazo del recurso”,<sup>55</sup> es decir, la pérdida del procedimiento de impugnación. Algo similar ocurre con

---

<sup>54</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia Constitucional Plurinacional 0412/2017-S3**, de 12 de mayo. Expediente 18520-2017-38-AAC. Fundamento Jurídico III.3; TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 292/2013**, de 02 de agosto. Expediente 331/2012. Fundamentación Jurídica III.3.

<sup>55</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2492**, de 02 de agosto de 2003. Artículo 198.III. Disponible en: <https://n9.cl/680geu>. Acceso en 11 mar. 2024.



la solicitud de iniciación de un procedimiento pues, si tal solicitud no reúne todos los requisitos esenciales, se otorga un plazo de cinco días al administrado para subsanarla, agotado el cual “se dictará resolución teniendo por desistida su solicitud”.<sup>56</sup> Conviene recordar que el desistimiento, a diferencia de la renuncia, implica únicamente la pérdida del procedimiento y no la extinción del derecho cuya tutela es reclamada mediante el procedimiento.<sup>57</sup>

Sin embargo, el sistema boliviano no castiga con caducidad-perención cualquier tardanza del particular que impida continuar un procedimiento favorable pues, a diferencia de otros ordenamientos, como el español,<sup>58</sup> en Bolivia no existe una norma general que gobierne la inactividad del particular. Los ejemplos mencionados en el párrafo anterior provocan la caducidad del procedimiento en virtud de una norma específica.

#### **4.2.3. Justificación del trato tolerante que recibe la actuación procesal extemporánea de la Administración**

Evidentemente, se juzga con mayor severidad al particular por sus actuaciones procesales extemporáneas que a la Administración. Este desequilibrio se justifica por la naturaleza pública de los intereses defendidos por la Administración.

Existe un interés público en la conservación de los actos administrativos que presenten vicios intrascendentes, como lo sería, por ejemplo, la realización tardía de una actuación procesal. Es así porque la legalidad estricta no es el único principio orientador del sistema contencioso-administrativo, sino que también debe influir el principio de seguridad jurídica. Es importante que los ciudadanos confíen en la firmeza de las decisiones administrativas y que, de ese modo, puedan planificar sus conductas sin temor de cambios constantes en la estructura normativa en la que habitan. Ello no sería posible si los actos administrativos pudiesen ser invalidados ante la menor ilegalidad.

#### **4.2.4. Plazo para la conclusión del procedimiento**

Existe un plazo procesal cuyo impacto sobre el desempeño de la Administración Pública es tal que amerita una sección independiente. Se trata del plazo que se impone a la Administración para emitir el acto definitivo que pondrá fin al procedimiento administrativo.

<sup>56</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2341**, de 23 de abril de 2002. Artículo 43. Disponible en: <https://n9.cl/ao51pw>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>57</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho Administrativo**. Tomo II. 7. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2002. p. 582; GAMERO CASADO, Eduardo; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. **Manual básico de derecho administrativo**. 13. ed. Madrid: Tecnos, 2016. p. 502.

<sup>58</sup> ESPAÑA. **Ley n. 39**, de 02 de octubre de 2015. Artículo 95.1. Disponible en: <https://n9.cl/7r65b>. Acceso en 11 mar. 2024.



En Bolivia, la duración de algunos procedimientos administrativos está limitada temporalmente por normas especiales. Por ejemplo, la LPA impone un plazo de 90 días para sustanciar y resolver el recurso jerárquico.<sup>59</sup> Igualmente, el CTB establece un plazo de 60 días para la emisión del acto definitivo del procedimiento de determinación, computables desde la finalización del plazo de descargo.<sup>60</sup>

La duración del resto de los procedimientos, aquellos cuya duración máxima no está regulada por una norma especial, está regulada por una norma supletoria que establece que deben resolverse dentro de un plazo máximo de seis meses desde su iniciación.<sup>61</sup>

Los efectos jurídicos provocados por el incumplimiento de este plazo varían dependiendo de si el procedimiento fue iniciado a solicitud de parte o si fue iniciado de oficio.

#### 4.2.4.1. *Procedimientos iniciados a solicitud de parte*

De acuerdo con la regla general, si la Administración no resuelve oportunamente un procedimiento iniciado a solicitud de parte, el solicitante “podrá considerar desestimada su solicitud, por silencio administrativo negativo”.<sup>62</sup> Como consecuencia de ello, el afectado puede impugnar la desestimación, aunque, en realidad, no exista un acto administrativo desestimatorio. Es importante remarcar que el silencio administrativo negativo no es un acto administrativo auténtico, sino una simple ficción jurídica cuya única finalidad es permitir al afectado acceder a una vía de impugnación.<sup>63</sup>

De hecho, en la práctica jurisdiccional, el silencio administrativo negativo no se consolida a menos que el afectado interponga oportunamente un recurso de impugnación en su contra.<sup>64</sup> Si el administrado no impugna el silencio administrativo y la Adminis-

<sup>59</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2341**, de 23 de abril de 2002. Artículo 67.I. Disponible en: <https://n9.cl/ao51pw>. Acceso en 11 mar. 2024

<sup>60</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2492**, de 02 de agosto de 2003. Artículo 99. Disponible en: <https://n9.cl/680geu>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>61</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2341**, de 23 de abril de 2002. Artículo 17.II. Disponible en: <https://n9.cl/ao51pw>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>62</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2341**, de 23 de abril de 2002. Artículo 17.II. Disponible en: <https://n9.cl/ao51pw>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>63</sup> CANO GUARACHI, Raúl. **Procedimiento Administrativo**. La Paz: Nuevo Mundo, 2022. p. 37; JUAN LIMA, Fernando. El silencio de la administración y la habilitación de la instancia judicial. In: DOS SANTOS, Marcelo Bruno; COGLIATI, Natalia (Coords.). **Una mirada desde el fuero contencioso administrativo federal el derecho procesal administrativo**. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2012. p. 145-160. p. 147; ORTEGA RUIZ, Luis. **El acto administrativo en los procesos y procedimientos**. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2018. p. 26; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel. El tiempo en el procedimiento administrativo español. **Revista de Derecho Administrativo**, Lima, n. 9, p. 159-175, 2010. p. 169.

<sup>64</sup> TRIBUNAL AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL. **Sentencia Agroambiental Plurinacional 60/2021**, de 15 de enero. Expediente 3925/2020. Fundamentación Jurídica IV.1; TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 78/2014**, de 14 de mayo. Expediente 172/2007. Considerando III.



tración emite una resolución desestimatoria tardía, el retraso en la emisión no afecta la validez del acto administrativo.<sup>65</sup>

Conviene hacer notar que, a diferencia de lo que ocurre en Bolivia, algunos ordenamientos jurídicos más progresivos castigan la no resolución oportuna de un procedimiento iniciado a solicitud de parte con el silencio administrativo positivo; es decir, en lugar de que el administrado asuma la desestimación de su solicitud cuando ésta no es resuelta oportunamente por la Administración, debe presumir su estimación.<sup>66</sup> Estos ordenamientos consideran que la incertidumbre prolongada sobre el resultado de una solicitud afecta la seguridad jurídica del administrado y, en consecuencia, que es conveniente implementar un incentivo normativo que impulse a la Administración a actuar con mayor premura. Esto es incluso más evidente cuando el administrado reclama la reivindicación de derechos sociales pues, muchas veces, la tutela efectiva de estos derechos depende de la agilidad en la Administración.<sup>67</sup>

En Bolivia, sin embargo, el silencio administrativo positivo opera “exclusivamente en aquellos trámites expresamente previstos en disposiciones reglamentarias especiales”.<sup>68</sup>

Uno de los pocos trámites bolivianos cuya resolución inoportuna provoca el silencio administrativo positivo es el Recurso Jerárquico, o al menos es así en la norma. La LPA establece en su artículo 67:

*I. Para sustanciar y resolver el recurso jerárquico, la autoridad administrativa competente de la entidad pública, tendrá el plazo de noventa (90) días, salvo lo expresamente determinado conforme a reglamentación especial, establecida para cada sistema de organización administrativa aplicable a los órganos de la Administración Pública comprendidos en el Artículo 2º de la presente Ley.*

*II. El plazo se computará a partir de la interposición del recurso. Si vencido dicho plazo no se dicta resolución, el recurso se tendrá por aceptado y en consecuencia revocado el acto recurrido, bajo responsabilidad de la autoridad pertinente.<sup>69</sup>*

<sup>65</sup> TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 76/2017**, de 03 de abril. Expediente 80/2015. Fundamentación Jurídica V.2; TRIBUNAL AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL. **Sentencia Agroambiental Plurinacional 60/2021**, de 13 de marzo. Expediente 1283/2014. Considerando III.

<sup>66</sup> ECUADOR. **Ley n. 50**, de 31 de diciembre de 1993. Artículo 28. Disponible en: <https://n9.cl/bb1ev>. Acceso en 12 mar. 2024; ESPAÑA. **Ley n. 39**, de 02 de octubre de 2015. Artículo 24.1. Disponible en: <https://n9.cl/7r65b>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>67</sup> HACHEM, Daniel Wunder. Procedimientos administrativos reivindicatorios de derechos sociales: deber de decidir en plazo razonable vs. silencio administrativo. **Estudios de Derecho Administrativo**, Montevideo, n. 10, p. 213-251, jul./dic. 2014. p. 234-245.

<sup>68</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2341**, de 23 de abril de 2002. Artículo 17.V. Disponible en: <https://n9.cl/ao51pw>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>69</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2341**, de 23 de abril de 2002. Artículo 67. Disponible en: <https://n9.cl/ao51pw>. Acceso en 11 mar. 2024.



Evidentemente, el propósito del legislador era establecer el silencio administrativo positivo como la regla aplicable a todos los recursos jerárquicos no resueltos oportunamente. El único margen que se deja a la reglamentación especial es la duración del plazo para la sustanciación y resolución del recurso jerárquico, que podría alterarse si tal cambio está “expresamente determinado” en dicha reglamentación especial.

A pesar de ello, el Decreto Supremo reglamentario de la LPA dispone:

*I. El silencio de la administración establecido en el Parágrafo II del Artículo 67 de la Ley de Procedimiento Administrativo, será considerado una decisión positiva, exclusivamente en aquellos trámites expresamente previstos en disposiciones reglamentarias especiales, conforme establece el Parágrafo V del Artículo 17, de la citada Ley.<sup>70</sup>*

Las dos normas anteriormente citadas establecen efectos jurídicos mutuamente excluyentes para el supuesto de no resolución oportuna de un recurso jerárquico. Como se mencionó anteriormente, la LPA dispone el silencio administrativo positivo como la regla general aplicable a este supuesto; mientras que el Decreto Supremo Reglamentario restringe tal efecto únicamente a aquellos casos en los cuales el silencio administrativo positivo sea refrendado en la reglamentación especial, estableciendo, en consecuencia, el silencio administrativo negativo como la regla general aplicable a este supuesto. La regla general aplicable a la no resolución oportuna de un recurso jerárquico no puede ser el silencio administrativo negativo y, al mismo tiempo, el silencio administrativo positivo. En consecuencia, existe una contradicción normativa entre la LPA (2002) y su decreto reglamentario.

Adicionalmente, podría argumentarse que el artículo 125 del Decreto Supremo Nº 27113 no se limita a interpretar el artículo 67.II de la LPA, sino que, funcionalmente, equivale a su derogación. Como se explicó, la regla general aplicable a cualquier trámite que no es resuelto oportunamente es el silencio administrativo negativo, mientras que el silencio administrativo positivo se reserva para trámites que sean exceptuados expresamente.<sup>71</sup> El artículo 67.II de la LPA hace justamente eso, pues introduce una excepción a la regla general de silencio administrativo negativo, disponiendo el silencio administrativo positivo para todos los recursos jerárquicos que no sean resueltos oportunamente; sin embargo, el artículo 125 del Decreto Supremo Reglamentario, al restringir el silencio administrativo positivo sólo a aquellos recursos jerárquicos que tengan tal efecto previsto en una reglamentación especial, revierte esta excepción pues otorga el mismo tratamiento a los recursos jerárquicos que el brindado a cualquier otro trámite y, en consecuencia, despoja al artículo 67.II de la LPA de toda eficacia jurídica.

<sup>70</sup> BOLIVIA. **Decreto Supremo n. 27113**, de 23 de julio de 2003. Artículo 125. Disponible en: <https://n9.cl/scvuy>. Acceso en 12 mar. 2024.

<sup>71</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2341**, de 23 de abril de 2002. Artículo 17. Disponible en: <https://n9.cl/ao51pw>. Acceso en 11 mar. 2024.



El criterio de jerarquía resuelve con facilidad la contradicción normativa descrita anteriormente, ya que la LPA tiene un rango legal mayor que su Decreto Supremo Reglamentario. Esta interpretación es incluso más evidente si aplicamos el principio de favorabilidad que debe hacerse en beneficio del procesado.<sup>72</sup> En otras palabras, si la norma se aplicase correctamente, la consecuencia de no resolver oportunamente un recurso jerárquico siempre sería el silencio administrativo positivo.

En la práctica, sin embargo, los Tribunales bolivianos han estado aplicando el silencio administrativo negativo como la consecuencia genérica de no resolver oportunamente un recurso jerárquico<sup>73</sup> y sólo aplican el silencio administrativo positivo cuando tal consecuencia es refrendada por la reglamentación especial.<sup>74</sup>

Esta aplicación incorrecta del derecho sugiere un sesgo jurisdiccional que favorece a la Administración y perjudica a los particulares. La misma seguridad jurídica que evita la invalidación de los actos administrativos con defectos formales intrascendentes debería evitar que la incertidumbre sobre la validez de un acto administrativo impugnado se prolongue indefinidamente. Podemos inferir que el legislador estableció el silencio administrativo positivo para el recurso jerárquico justamente porque es el trámite que agota la vía administrativa y, en consecuencia, su efecto aceleratorio no se limitaría a las actuaciones administrativas derivadas del recurso jerárquico, sino que se extendería a todas las actuaciones que comprenden la vía administrativa de impugnación. Al descartar la excepción de la regla general de silencio negativo sobre el recurso jerárquico, los Tribunales no han ponderado los derechos de los administrados con la misma balanza que emplean para ponderar los derechos de la Administración.

#### 4.2.4.2. Procedimientos iniciados de oficio

Finalmente, es tiempo de analizar cuál es el efecto jurídico de no resolver oportunamente un procedimiento iniciado de oficio. Lamentablemente, este es otro supuesto en el que debe reportarse una aplicación incorrecta del derecho.

En múltiples sentencias, los Tribunales bolivianos aplicaron el silencio administrativo negativo a procedimientos iniciados de oficio que no fueron resueltos oportunamente por la Administración. En estas sentencias se establece, además, que los administrados

<sup>72</sup> VARGAS LIMA, Alan. El derecho a la buena administración pública en relación con el principio de informalismo de la Ley 2341 de Procedimiento Administrativo en Bolivia. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 9, n. 1, p. 99-122, ene./jun. 2022. p. 114.

<sup>73</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia Constitucional Plurinacional 2542/2012**, de 21 de diciembre. Expediente 01874-2012-04-AAC. Fundamento Jurídico III.9.a; TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia Constitucional Plurinacional 0764/2015-S1**, de 14 de agosto. Expediente 11225-2015-23-AAC. Fundamento Jurídico III.5.

<sup>74</sup> TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 227/2016**, de 14 de junio. Expediente 40/2013. Fundamento Jurídico V; TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 573/2015**, de 07 de diciembre. Expediente 210/2009. Considerando III.3.



que no aprovechen la oportunidad de impugnación conferida por el silencio administrativo negativo convalidan el retraso en la emisión del acto administrativo definitivo.<sup>75</sup>

Esta robusta línea jurisprudencial se sujeta en el artículo 17.III. de la LPA:

*Transcurrido el plazo previsto sin que la Administración Pública hubiera dictado la resolución expresa, la persona podrá considerar desestimada su solicitud, por silencio administrativo negativo, pudiendo deducir el recurso administrativo que corresponda o, en su caso, jurisdiccional.<sup>76</sup>*

Según este artículo, el efecto de la inactividad de la Administración es que “la persona podrá considerar desestimada su solicitud” lo cual es perfectamente aplicable a los procedimientos iniciados a solicitud de parte, sin embargo, en el caso de los procedimientos iniciados de oficio habrá que preguntarse: ¿qué solicitud se desestima?, ¿qué es lo que niega el silencio administrativo negativo?

Evidentemente, en los procedimientos iniciados de oficio no existe una solicitud del particular que desestimar y, en consecuencia, el silencio administrativo negativo dispuesto por el artículo 17. III de la LPA no es aplicable.

En otros países de la familia hispanoamericana de sistemas normativos los procedimientos sancionatorios que no se sustancian oportunamente caducan (caducidad-penención) y, en consecuencia, las resoluciones que emergen de ellas son anulables.<sup>77</sup> En Bolivia, sin embargo, no existe una norma que establezca la consecuencia de incumplir con el plazo para la sustanciación y resolución de los procedimientos iniciados de oficio.

Al no existir una norma específica, es aplicable la norma que gobierna genéricamente a las actuaciones extemporáneas de la Administración:

---

<sup>75</sup> TRIBUNAL AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL. **Sentencia Agroambiental Plurinacional 78/2021**, de 06 de diciembre. Expediente 3762/2021. Considerando IV; TRIBUNAL AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL. **Sentencia Agroambiental Plurinacional 21/2021**, de 07 de junio. Expediente 3945/2020. Fundamento Jurídico II.3.4; TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 69/2015**, de 10 de marzo. Expediente 476/2008. Considerando III; TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 291/2014**, de 07 de octubre. Expediente 591/2007. Considerando III.1; TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 214/2014**, de 15 de septiembre. Expediente 510/2007. Considerando III; TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 213/2014**, de 15 de septiembre. Expediente 508/2007. Considerando III.

<sup>76</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2341**, de 23 de abril de 2002. Artículo 17.III. Disponible en: <https://n9.cl/ao51pw>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>77</sup> TARDÍO PATO, José Antonio. Consideraciones sobre la caducidad del procedimiento administrativo. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica**, Madrid, n. 298-299, p. 11-53, 2005. p. 24; VALVERDE ENCARNACIÓN, Gianpierre. El régimen de la caducidad en el ámbito sancionador del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado: un análisis de la aplicabilidad de la caducidad en el procedimiento sancionador regulado en la Ley de Contrataciones del Estado del Perú. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 10, n. 2, e241, jul./dic. 2023. p. 7.



La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo determinará la anulabilidad cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.<sup>78</sup>

Habrá que juzgar caso por caso si la naturaleza del plazo para la sustanciación y resolución de un procedimiento iniciado de oficio amerita la anulabilidad del acto administrativo extemporáneo.

En el caso de los procedimientos sancionatorios, la naturaleza del poder punitivo que es ejercido por la Administración exige un apego estricto a todos los requerimientos normativos y, en consecuencia, correspondería anular al acto administrativo que resuelve extemporáneamente un procedimiento de esta naturaleza. Igualmente, el procedimiento sancionatorio no puede ser sostenido indefinidamente sin afectar gravemente la seguridad jurídica del particular afectado.<sup>79</sup> Quizá convendría extender esta regla a todos los procedimientos susceptibles de causar gravámenes en los administrados.

El resto de los procedimientos no tienen una naturaleza lesiva para los derechos o intereses del particular y, por este motivo, su resolución tardía no debería afectar la validez del acto administrativo extemporáneo.

Una vez más, es posible entrever un sesgo jurisdiccional favorable a la Administración. Nuevamente, los derechos del administrado son relegados detrás de los intereses de la Administración.

## 5. CONCLUSIONES

Las normas bolivianas determinan la severidad del efecto causado por actuaciones administrativas extemporáneas según dos factores: la naturaleza sustancial o procesal del plazo infringido y la identidad del infractor.

El incumplimiento de un plazo sustancial trae consecuencias severas sin importar cuál sea la identidad del infractor; en cambio, si el plazo es procesal, las actuaciones extemporáneas del particular son castigadas con mayor severidad que las actuaciones extemporáneas de la Administración.

Este tratamiento normativo está alineado con la doctrina dominante, que considera saludable tolerar la actividad irregular de la Administración si ésta es intrascendente.

Aunque la práctica jurisdiccional boliviana sigue los lineamientos normativos en la mayoría de los supuestos de actividad administrativa extemporánea, se han

<sup>78</sup> BOLIVIA. **Ley n. 2341**, de 23 de abril de 2002. Artículo 36.III. Disponible en: <https://n9.cl/ao51pw>. Acceso en 11 mar. 2024.

<sup>79</sup> VALVERDE ENCARNACIÓN, Gianpierre. El régimen de la caducidad en el ámbito sancionador del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado: un análisis de la aplicabilidad de la caducidad en el procedimiento sancionador regulado en la Ley de Contrataciones del Estado del Perú. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 10, n. 2, e241, jul./dic. 2023. p. 7.



identificado dos hipótesis en las que la norma se aplica incorrectamente: en primer lugar, los tribunales bolivianos aplican el silencio administrativo negativo cuando un recurso jerárquico no es resuelto oportunamente, en lugar de aplicar el silencio administrativo positivo que correspondería aplicar si la norma se interpretase correctamente; en segundo lugar, se aplica el silencio administrativo negativo a los procedimientos iniciados de oficio que no son resueltos oportunamente, a pesar de que tal efecto sólo es aplicable a los procedimientos iniciados a solicitud de parte.

Las dos interpretaciones incorrectas descritas anteriormente favorecen a la Administración en perjuicio del particular. En este sentido, la práctica jurisdiccional boliviana amplía el margen de tolerancia a la actividad irregular de la Administración más allá de lo que la doctrina dominante considera saludable.

La misma seguridad jurídica que conserva la eficacia del acto administrativo afectado por un vicio intrascendente debería evitar que el particular aguarde indefinidamente por el resultado de un procedimiento administrativo, sobre todo si éste es sancionatorio.

La interpretación actualmente vigente exige al particular afectado por un procedimiento sancionatorio tener un nivel de pericia inaccesible para el ciudadano común, pues, si éste quiere beneficiarse del silencio administrativo negativo causado por la inactividad de la Administración, debe impugnar dentro de la estrecha ventana de oportunidad que se abre luego del agotamiento del plazo para resolver. Si el particular no recurre oportunamente, el procedimiento sancionatorio puede extenderse indefinidamente.

Los mecanismos que previenen la continuidad indefinida de los procedimientos sancionatorios deberían activarse sin importar cuál sea el nivel de pericia de los particulares. Esto ocurriría si los tribunales bolivianos interpretasen la norma correctamente.

Se sugiere a la comunidad de investigadores verificar si la inclinación favorable a la Administración encontrada en este estudio jurisprudencial se replica en otros supuestos de actividad administrativa irregular.

## 6. REFERENCIAS

BOLIVIA. **Decreto Supremo N° 27113**, de 23 de julio de 2003. Disponible en: <https://n9.cl/scvuy>. Acceso en 12 mar. 2024.

BOLIVIA. **Decreto Supremo N° 822**, de 16 de marzo de 2011. Disponible en: <https://n9.cl/t7m3p>. Acceso en 11 mar. 2024.

BOLIVIA. **Ley N° 2341**, de 23 de abril de 2002. Disponible en: <https://n9.cl/ao51pw>. Acceso en 11 dic. 2024.

BOLIVIA. **Ley N° 2492**, de 02 de agosto de 2003. Disponible en: <https://n9.cl/680geu>. Acceso en 11 mar. 2024.



BOLIVIA. **Ley Nº 291**, de 24 de septiembre de 2012. Disponible en: <https://n9.cl/eapiuj>. Acceso en 11 mar. 2024.

BOLIVIA. **Ley Nº 812**, de 01 de julio de 20016. Disponible en: <https://n9.cl/fx34r>. Acceso en 11 mar. 2024.

CANO GUARACHI, Raúl. **Procedimiento Administrativo**. La Paz: Nuevo Mundo, 2022.

CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho Administrativo**. Tomo II. 7. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2002.

DERMIZAKY PEREDO, Pablo. La defensa del administrado en el Derecho Constitucional y Administrativo. In: FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (Coord.). **Anuario iberoamericano de justicia constitucional**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999. p. 57-74.

ECUADOR. **Ley Nº 50**, de 31 de diciembre de 1993. Disponible en: <https://n9.cl/bb1ev>. Acceso en 12 mar. 2024.

ESPAÑA. **Ley Nº 39**, de 02 de octubre de 2015. Disponible en: <https://n9.cl/7r65b>. Acceso en 11 mar. 2024.

GAMERO CASADO, Eduardo; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. **Manual básico de derecho administrativo**. 13. ed. Madrid: Tecnos, 2016.

GARCÍA LUENGO, Javier. **Las infracciones formales como causa de invalidez del acto administrativo**: un estudio sobre el artículo 48.2 de la Ley 39/2015. Madrid: Iustel, 2016.

HACHEM, Daniel Wunder. Procedimientos administrativos reivindicatorios de derechos sociales: deber de decidir en plazo razonable vs. silencio administrativo. **Estudios de Derecho Administrativo**, Montevideo, n. 10, p. 213-251, jul./dic. 2014.

JUAN LIMA, Fernando. El silencio de la administración y la habilitación de la instancia judicial. In: DOS SANTOS, Marcelo Bruno; COGLIATI, Natalia (Coords.). **Una mirada desde el fuero contencioso administrativo federal el derecho procesal administrativo**. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2012. p. 145-160.

MOLINA, Brenda. Anuncian nuevo “perdonazo” de impuestos hasta con el 100% de descuento en multas. **Periódico Opinión**, Cochabamba, 19 mayo de 2021. Disponible en: <https://n9.cl/23hcd>.

NEGRO ROLDÁN, Francisco José. La terminología empleada respecto de la suspensión-interrupción de los plazos administrativos por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. **Gabilex**, Castilla-La Mancha, n. 21, p. 319-342, 2020.

ORTEGA RUIZ, Luis. **El acto administrativo en los procesos y procedimientos**. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2018.

PICÓN ARRANZ, Alberto. **Las causas de nulidad de pleno derecho del acto administrativo**: configuración legal y aplicación práctica. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2022.

PITA ROMERO, Samuel. **Control judicial de las decisiones administrativas**. Oruro: Olimpo, 2023.



ROBLES MORENO, Carmen del Pilar. **La Sunat y los procedimientos administrativos tributarios**. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2018.

RODRIGO MACHICAO, Jaime Saturnino; LIZARAZU ORELLANA, Ramiro Mauricio. **Derecho Tributario Administrativo**. La Paz: Grupo Impresor S.R.L., 2019.

RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón. La arcaica figura de la prórroga legal de los plazos en el proceso contencioso-administrativo. **Actualidad Administrativa**, n. 1, p. 4, 2011.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel. **Derecho Administrativo Español**. Tomo II. La Coruña: Netbiblo, 2009.

ROJAS-BARRIENTOS, Sergio. Los argumentos de impugnación tributaria efectivos: análisis jurimétrico de los argumentos planteados ante la Autoridad de Impugnación Tributaria. **Opinión Jurídica**, Medellín, v. 22, n. 47, p. 1-29, 2023.

SALINAS ARANEDA, Carlos. Un influjo frustrado del Derecho Canónico en el Código Civil de Chile: mala fides superveniens nocet. **Revista de Estudios Histórico-Jurídicos**, Valparaíso, n. 26, p. 471-489, 2004.

SÁNCHEZ CORONADO, Carlos Alberto. **Tutela de los Derechos Reales**: propiedad, posesión y usucapión. Lima: Instituto Pacífico, 2021.

SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel. El tiempo en el procedimiento administrativo español. **Revista de Derecho Administrativo**, Lima, n. 9, p. 159-175, 2010.

TARDÍO PATO, José Antonio. Consideraciones sobre la caducidad del procedimiento administrativo. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica**, Madrid, n. 298-299, p. 11-53, 2005.

TRIBUNAL AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL. **Sentencia Agroambiental Plurinacional 21/2021**, de 07 de junio. Expediente 3945/2020.

TRIBUNAL AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL. **Sentencia Agroambiental Plurinacional 60/2021**, de 15 de enero. Expediente 3925/2020.

TRIBUNAL AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL. **Sentencia Agroambiental Plurinacional 78/2021**, de 06 de diciembre. Expediente 3762/2021.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia Constitucional Plurinacional 0019/2018-S3**, de 06 de marzo. Expediente 21179-2017-43-AAC.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia Constitucional Plurinacional 0412/2017-S3**, de 12 de mayo. Expediente 18520-2017-38-AAC.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia Constitucional Plurinacional 0498/2021-S2**, de 01 de septiembre. Expediente 36315-2020-73-AAC.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia Constitucional Plurinacional 0764/2015-S1**, de 14 de agosto. Expediente 11225-2015-23-AAC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia Constitucional Plurinacional 2542/2012**, de 21 de diciembre. Expediente 01874-2012-04-AAC.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Auto Supremo 81/2012**, de 05 de abril. Expediente 27/2012-A.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 06/2015**, de 28 de agosto. Expediente 72/2015-CA.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 138/2022**, de 20 de julio. Expediente 111/2021-CA.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 153/2017**, de 20 de noviembre. Expediente 152/2015.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 171/2014**, de 08 de agosto. Expediente 370/2007.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 174/2014**, de 08 de agosto.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 198/2014**, de 29 de mayo. Expediente 441/2006.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 213/2014**, de 15 de septiembre. Expediente 508/2007.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 214/2014**, de 15 de septiembre. Expediente 510/2007.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 227/2016**, de 14 de junio. Expediente 40/2013.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 291/2014**, de 07 de octubre. Expediente 591/2007.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 292/2013**, de 02 de agosto.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 371/2017**, de 13 de julio. Expediente 328/2013.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 41/2017**, de 15 de febrero. Expediente 262/2013.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 413/2017**, de 06 de junio. Expediente 361/2014.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 573/2015**, de 07 de diciembre. Expediente 210/2009.



TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 656/2015**, de 10 de diciembre. Expediente 212/2011.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 69/2015**, de 10 de marzo. Expediente 476/2008.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 76/2017**, de 03 de abril. Expediente 80/2015.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Sentencia 78/2014**, de 14 de mayo. Expediente 172/2007.

VALVERDE ENCARNACIÓN, Gianpierre. El régimen de la caducidad en el ámbito sancionador del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado: un análisis de la aplicabilidad de la caducidad en el procedimiento sancionador regulado en la Ley de Contrataciones del Estado del Perú. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 10, n. 2, e241, jul./dic. 2023.

VARGAS LIMA, Alan. El derecho a la buena administración pública en relación con el principio de informalismo de la Ley 2341 de Procedimiento Administrativo en Bolivia. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 9, n. 1, p. 99-122, ene./jun. 2022.