

**INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN
TRIBUTARIA Y LAS ACCIONES PROCESALES
DE DEFENSA EN EL CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO.**



REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD JOSÉ ANTONIO PÁEZ
DIRECCION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
ESPECIALIZACIÓN DE DERECHO ADMINSTRATIVO

**INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y LAS
ACCIONES PROCESALES DE DEFENSA EN EL CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO.**

Autor:

Abg. José Alejandro Salas Puerta

C.I. V-18.701.985

San Diego, Agosto de 2016.



**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD JOSÉ ANTONIO PÁEZ
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

AUTORIZACION DEL TUTOR

Quien suscribe, **VANESSA LUGO**, titular de la cédula de identidad N° **V-10.738.912**, en mi carácter de Tutor del Trabajo Especial de Grado titulado **INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y LAS ACCIONES PROCESALES DE DEFENSA EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, adscrito a la Línea de Investigación: **“ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”**, presentado por el ciudadano **JOSE ALEJANDRO SALAS PUERTA**, titular de la cédula de identidad N° **V-18.701.985**, hago constar que he dirigido el proceso de investigación correspondiente, leído el contenido del Informe escrito y considerado que el mismo reúne los requisitos exigidos para ser evaluado por el jurado que se designe, por lo cual autorizo la entrega de un (01) ejemplar en físico ante la Coordinación del Programa de Especialización en Derecho Administrativo, de la Dirección General de Estudios de Postgrado de la Universidad José Antonio Páez.

San Diego, a los 02 días del mes de agosto del año 2016.

Dr. Vanessa Lugo
C.I.: V- 10.738.912

AGRADECIMIENTOS

A Dios Todopoderoso, por darme vida, salud y fuerza para cumplir con todas mis metas en la vida. En tus manos me coloco y a tu voluntad me someto.

A Mi Esposa, Ana María Pacheco por apoyarme y ser mi soporte y compañera en todo momento y tenerme la paciencia necesaria en la conclusión de esta etapa

A Mis Padres, Yvelisse Puerta y Alexander Salas, por darme el apoyo durante toda mi vida en mis estudios y estar allí siempre en todo.

A Mi Tutora, Abogado Vanessa Lugo por enseñarme y darme el apoyo en la realización de este informe y sobretodo la gran paciencia y constancia que ha tenido conmigo.

Y A Mi Familia, que siempre han intervenido en mi aprendizaje.

INDICE GENERAL

| | |
|---|-----------|
| RESUMEN. | IV |
| INTRODUCCION. | 7 |
| CAPITULO I. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA PROPIA DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA | 11 |
| CAPITULO II. MANIFESTACIONES DE INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE PUEDE INCURRIR LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA | 19 |
| CAPITULO III. PRINCIPALES MEDIOS PROCESALES DE DEFENSA CON QUE CUENTA EL CONTRIBUYENTE PARA HACER FRENTE A LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. | 27 |
| CONCLUSIONES. | 30 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS. | 32 |



REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD JOSÉ ANTONIO PÁEZ
DIRECCION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
ESPECIALIZACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y LAS
ACCIONES PROCESALES DE DEFENSA EN EL CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO.**

Autor: Abg. José Salas
Tutor: Abg. Vanessa Lugo
Fecha: Agosto 2016

RESUMEN INFORMATIVO

El Código Orgánico Tributario ha creado un estatuto del contribuyente, entendido como un conjunto de normas que tienen fuerza para aplicarse al contribuyente en su relación con la Administración Tributaria. Dicho estatuto regula la relación jurídica surgida del tributo y la situación jurídica del contribuyente frente al Estado. El estatuto del contribuyente está constituido por el régimen jurídico de la obligación tributaria. La existencia del estatuto del contribuyente, de un régimen jurídico especial aplicable a la relación jurídica tributaria, es una manifestación de la autonomía del derecho tributario, lo cual le otorga la especificidad que lo caracteriza con relación al derecho administrativo. La doctrina de derecho administrativo ha admitido de manera definitiva la existencia autónoma del derecho tributario, como aquel que regula esta particular prestación pecuniaria, que se ha desarrollado para proteger primordialmente esta delicada relación entre el contribuyente y el Estado, dada su naturaleza como prestación forzosa permanente. La actividad de la Administración Tributaria se somete pues, por una parte, al Derecho Tributario Material, cuando ella se encamina a establecer la existencia, cuantía y exigibilidad de la obligación tributaria. Y por otra parte se somete al Derecho Tributario Formal Administrativo, cuando ella ejerce la función administrativa de control, fiscalización y recaudación de las obligaciones tributarias.

Descriptor: Actividad Administrativa, Inactividad de la Administración Tributario, Medios Procesales.

INTRODUCCIÓN.

El presente estudio es de carácter documental, puesto que permite analizar e indagar sobre un tema que se encuentra en materiales impresos tales como la Ley, la Jurisprudencia o la doctrina. Se analiza, la naturaleza, y los factores constituyentes del problema relacionado con la inactividad de la Administración Tributaria y sus principales medios procesales de defensa en el contencioso administrativo. Además de esta manera se señalan e identifican las características específicas de la investigación y se dirigen los resultados a través de una serie de etapas para el logro de los objetivos propuestos.

Stracuzzi y Pestana (2010) definen una investigación de tipo documental como: “se concreta exclusivamente en la recopilación de información en diversas fuentes. Indaga sobre un tema en documentos escritos u orales; uno de los ejemplos más típicos de investigación son las obras de historia”. (p.90)

En relación al nivel de profundidad a la cual pretende llegar la investigación, el estudio es descriptivo, debido a que se utiliza el método de análisis de las Leyes, e interpretación de la doctrina y de los fenómenos relacionados con la inactividad de la Administración Tributaria. Se logra caracterizar un objeto de estudio o una situación concreta, señalar sus características y propiedades.

Stracuzzi y Pestana (2010) definen a la investigación descriptiva de la siguiente manera: “el propósito de este nivel es el de interpretar realidades de hecho. Incluye descripción, registro, análisis e interpretación de la naturaleza actual, composición o proceso de los fenómenos”. (p.92)

El diseño de investigación se refiere a la estrategia que adopta el investigador, para responder al problema. El presente estudio se ubica en un diseño de investigación bibliográfico ya que se procedió a la revisión profunda, al

análisis e interpretación de las leyes, jurisprudencia y doctrina relacionada a la inactividad de la Administración Tributaria. Stracuzzi y Pestana (2010) define el diseño bibliográfico de la siguiente manera:

Se fundamenta en la revisión sistemática, rigurosa y profunda de material documental de cualquier clase. Se procura el análisis de los fenómenos o el establecimiento de la relación entre dos o más variables. Cuando opta por el tipo de estudio, el investigador utiliza documentos, los recolecta, selecciona, analiza y presenta resultados coherentes. (p. 87)

Las técnicas constituyen, el momento donde el investigador selecciona las estrategias para recopilar los datos que alimentan el estudio. Desde este punto de vista, Hurtado de Barrera (1998) indica que: “Las técnicas de recolección de datos comprende procedimientos y actividades que le permite al investigador obtener la información necesaria para dar respuestas a sus preguntas de investigación.”. Es decir, la técnica indica cómo se va a recoger la información, posteriormente al ser procesada le dará sentido a los objetivos propuestos. En consecuencia, para la obtención de la información se aplicarán las siguientes técnicas:

La observación documental. Esta es definida por Fideas Arias (2006) de la siguiente manera: “La observación está concebida como un proceso del conocimiento científico” (p.60). Dadas las características metodológicas de esta investigación, será utilizada la técnica de observación documental, partiendo de la lectura del material bibliográfico seleccionado acorde al tema objeto de estudio.

En primera instancia se encontró una investigación de la Abogada Ana María Vilorio Abzueta, quien en su trabajo de grado para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello, titulado “El Amparo Constitucional contra las abstenciones de la Administración Pública”, hace referencia a uno de los medios procesales de defensa que tienen los particulares para hacer frente a la inactividad administrativa de las Administraciones Públicas. Específicamente hace mención en su trabajo del

Recurso de Amparo Constitucional, en donde el particular busca la restitución del bien jurídico infringido derivado de las abstenciones de la administración pública.

Por otra parte tenemos una investigación de la Abogada Maryozulima Vargas Martínez, quien en su trabajo de grado para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello, titulado “El Silencio Administrativo como Garantía de los Derechos e Intereses de los Administrados”, hace referencia a una de las garantías que tienen los particulares para resguardar sus derechos. En este caso la jurisprudencia y la doctrina han llegado a la conclusión de que el silencio administrativo es una de las consecuencias derivadas de la inactividad administrativa, y que esta opera como una forma de entender que se agota la vía administrativa para que subsiguientemente el particular pueda acceder a la vía judicial contenciosa en aras de manifestar sus pretensiones y salvaguardar sus intereses.

La actividad de la Administración Tributaria tiene, exigencias condicionamientos constitucionales especiales, y debe entenderse que el tema de la inactividad reviste particular relevancia, por lo que no se presentan en la misma forma, ni tiene los mismos efectos jurídicos, que en términos generales ocurre ordinariamente con la Administración Pública.

Esta exigencia específica a la actividad de la Administración Tributaria deriva no solo de las garantías o derechos procedimentales que ofrece el estatuto del contribuyente, sino también y sobre todo, por los requerimientos del nuevo derecho tributario social constitucional, que establece deberes especiales de comportamiento a la Administración Tributaria y de respeto a los derechos fundamentales del ciudadano contribuyente, de las exigencias con relación a contribuyentes constitucionalmente protegidos como la familia por ejemplo, y, por el valor constitucional que significa el buen funcionamiento del Estado Social.

Teniendo como objetivo general la presente investigación, lo siguiente: El análisis de la inactividad de la administración tributaria y las acciones procesales

de defensa en el contencioso administrativo. Como objetivos específicos se plantean

Señalar la actividad administrativa propia de la Administración Tributaria. Describir las diferentes manifestaciones de inactividad administrativa en que puede incurrir la Administración Tributaria. Analizar los principales medios procesales de defensa con que cuenta el contribuyente para hacer frente a la inactividad de la Administración Tributaria.

CAPITULO I

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA PROPIA DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

La Actividad Administrativa de coacción.

La coacción es el poder legítimo del derecho público para imponer su cumplimiento a los particulares. De allí que, la administración ejerce un legítimo coaccionar sobre los particulares, lo que constituye la actividad administrativa de coacción. Que se manifiesta de dos maneras, bajo la forma de policía administrativa, o bajo la forma de exigir prestaciones obligatorias a los particulares, ya que el Estado realiza una actividad que dada su forma coactiva se asemeja en ambos casos.

La policía administrativa constituye una actividad administrativa de delimitación de los derechos de los particulares y tiene su fundamento en la defensa del orden público. La policía impide que el particular realice una conducta peligrosa o nociva para el interés público.

Por otra parte, la administración debe recurrir al procedimiento de prestaciones forzosas en algunas situaciones o supuestos, lo que genera obligaciones jurídicas a los particulares que la doctrina llama deberes públicos de prestación. En razón de los cuales, los particulares son coactivamente impelidos a proporcionar al Estado y a los otros entes públicos aquellos bienes patrimoniales y actividades personales que son necesarias para la satisfacción de las necesidades colectivas a las que debe proveer

Los medios de la actividad tributaria son similares a los de la actividad administrativa de coacción, sin embargo, es necesario hacer una diferenciación entre coacción tributaria y coacción administrativa. A tal efecto la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en su Sentencia N° 1279 de fecha 28 de noviembre de 2011, donde se declara que las contribuciones

parafiscales del BANAVIH no tienen naturaleza tributaria, crea la categoría jurídica de prestaciones pecuniarias no tributarias.

La actividad de la Administración Tributaria.

La actividad que realiza la administración tributaria es de coacción, encaminada a lograr la realización efectiva de la prestación forzosa de los contribuyentes, es decir, una actividad encauzada a obtener el cumplimiento de los contribuyentes con sus obligaciones tributarias y a la recaudación de los tributos.

Actividad de Determinación y liquidación.

La determinación consiste en la actividad de fijar los términos de la obligación tributaria y tomar una resolución sobre la existencia y cuantía de dicha obligación. Consiste en la fijación de los elementos cualitativos y cuantitativos de la obligación tributaria, es decir, en establecer el tributo en el sentido de dejar demostrado y firme su existencia y los elementos que la componen. La operación de liquidación se refiere a la operación administrativa de hacer líquida y exigible la obligación tributaria.

Actividad de recaudación.

Constituye la típica actividad financiera del Estado y de la Administración Tributaria, encaminada a cobrar y percibir la prestación pecuniaria, producto del cumplimiento de las obligaciones tributarias por los contribuyentes. Es la función del cobro de los distintos tributos.

Actividad de fiscalización.

Tiene una regulación especial en relación a su contenido, lugar y condiciones de ejercicio, y surge de la función de control que tiene atribuida la administración tributaria, para verificar la sinceridad en el cumplimiento de obligaciones tributarias por el contribuyente. Ella tiene su justificación en el hecho de que el conjunto de la actividad tributaria reposa fundamentalmente sobre

la declaración del contribuyente y sobre la presunción de buena fe que de ella se deriva.

Actividad Formal.

Consiste propiamente en la actuación jurídico administrativa, es decir, la realización de la función administrativa. Comprende los actos administrativos, los contratos administrativos, la ejecución forzosa de los actos administrativos, la actividad técnica de la administración, la realización de los procedimientos administrativos, y el cumplimiento de todos sus deberes y obligaciones administrativas.

Actividad Sancionatoria.

La Administración Tributaria la realiza cuando se produce el incumplimiento de las obligaciones tributarias y deberes formales por los contribuyentes. Su actividad natural es la de observar y determinar el orden tributario en los términos que la ley tributaria la ha habilitado para ello.

La inactividad de la Administración Tributaria

La inactividad constituye una forma de ausencia de actuación de la administración, una omisión administrativa de la actividad legalmente debida, el incumplimiento del deber de ejercicio de una potestad, el incumplimiento de un deber de ejercicio de una potestad, el incumplimiento de un deber o de una obligación a realizar una determinada prestación posible, lícita y determinada. En el derecho venezolano, la doctrina y la jurisprudencia se han limitado a su óptica procesal con el estudio del denominado recurso por abstención o carencia. Sin embargo, la abstención es una forma de inactividad, más no la única.

El silencio administrativo.

En relación con los efectos de la inactividad administrativa formal de la Administración, se establece que en principio son negativos, y solo excepcionalmente serán positivos. Se considera al silencio administrativo

negativo como una ficción legal de efectos puramente procesales para presumir la existencia de un acto administrativo. Y una vez nacido el acto ficticio por virtud del cual se considera desestimada la solicitud presentada por el particular, el interesado está facultado para deducir, en su caso, bien el recurso administrativo correspondiente, bien acceder a la vía jurisdiccional, o bien, optar por esperar la resolución expresa por parte de la administración, y de esta manera se proporciona al particular una garantía frente a la inactividad de la administración, que precisamente es la posibilidad de ejercer con éxito su derecho de acción.

El Código Orgánico Tributario ha creado un estatuto del contribuyente, entendido como un conjunto de normas que tienen fuerza para aplicarse al contribuyente en su relación con la Administración Tributaria. Dicho estatuto regula la relación jurídica surgida del tributo y la situación jurídica del contribuyente frente al Estado. El estatuto del contribuyente está constituido por el régimen jurídico de la obligación tributaria. La existencia del estatuto del contribuyente, de un régimen jurídico especial aplicable a la relación jurídica tributaria, es una manifestación de la autonomía del derecho tributario, lo cual le otorga la especificidad que lo caracteriza con relación al derecho administrativo.

La doctrina de derecho administrativo ha admitido de manera definitiva la existencia autónoma del derecho tributario, como aquel que regula esta particular prestación pecuniaria, que se ha desarrollado para proteger primordialmente esta delicada relación entre el contribuyente y el Estado, dada su naturaleza como prestación forzosa permanente.

La actividad de la Administración Tributaria se somete pues, por una parte, al Derecho Tributario Material, cuando ella se encamina a establecer la existencia, cuantía y exigibilidad de la obligación tributaria. Y por otra parte se somete al Derecho Tributario Formal Administrativo, cuando ella ejerce la función administrativa de control, fiscalización y recaudación de las obligaciones tributarias.

Estas precisiones permiten entender que la Administración Tributaria ejerce una actividad administrativa de coacción, regulada específicamente por el derecho tributario, que consiste en lograr el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. Por lo que se ve obligada a sujetarse al principio de la buena administración y a tener un comportamiento similar al del buen padre de familia en sus deberes de administración, tal y como ocurre en el derecho privado, sin lo cual, el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte del contribuyente no puede hacerse adecuada y regularmente.

Marco Legal Normativo

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5.453 del 24 de Marzo del año 2000.

Artículo 49. El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia:

1. La defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo estado y grado de la investigación y del proceso. Toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se le investiga, de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa. Serán nulas las pruebas obtenidas mediante violación del debido proceso. Toda persona declarada culpable tiene derecho a recurrir del fallo, con las excepciones establecidas en esta Constitución y la ley.

3. Toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente, por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad. Quien no hable castellano o no pueda comunicarse de manera verbal, tiene derecho a un intérprete.

4. Toda persona tiene derecho a ser juzgada por sus jueces naturales en las jurisdicciones ordinarias, o especiales, con las garantías establecidas en esta Constitución y en la ley. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio sin conocer la identidad de quien la juzga, ni podrá ser procesada por tribunales de excepción o por comisiones creadas para tal efecto.

Artículo 253. La potestad de administrar justicia emana de los ciudadanos y ciudadanas y se imparte en nombre de la República por autoridad de la ley.

Corresponde a los órganos del Poder Judicial conocer de las causas y asuntos de su competencia mediante los procedimientos que determinen las leyes, y ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias.

El sistema de justicia está constituido por el Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que determine la ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los o las auxiliares y funcionarios o funcionarias de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos o ciudadanas que participan en la administración de justicia conforme a la ley y los abogados autorizados o abogadas autorizadas para el ejercicio.

Código Orgánico Tributario. Gaceta Oficial N° 37.305 del 17 de Octubre de 2001.

Artículo 46. Las prórrogas y demás facilidades para el pago de obligaciones no vencidas, podrán ser acordadas con carácter excepcional en casos particulares.

A tal fin, los interesados deberán presentar la solicitud al menos quince (15) días hábiles antes del vencimiento del plazo para el pago, y sólo podrán ser concedidas cuando a juicio de la Administración Tributaria se justifiquen las causas que impiden el cumplimiento normal de la obligación. La Administración Tributaria deberá responder dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud.

La decisión denegatoria no admitirá recurso alguno. En ningún caso podrá interpretarse que la falta de pronunciamiento de la Administración Tributaria implica la concesión de la prórroga o facilidad solicitada.

Artículo 153. La Administración Tributaria está obligada a dictar resolución a toda petición planteada por los interesados dentro del plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación, salvo disposición de este Código o de leyes y normas en materia tributaria. Vencido el plazo sin que se dicte resolución, los interesados podrán a su solo arbitrio optar por conceptuar que ha habido decisión denegatoria, en cuyo caso quedan facultados para interponer las acciones y recursos que correspondan.

PARÁGRAFO ÚNICO. El retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier disposición normativa por parte de los funcionarios o empleados de la Administración Tributaria, dará lugar a la imposición de las sanciones disciplinarias, administrativas y penales que correspondan conforme a las leyes respectivas.

Artículo 192. La Administración Tributaria dispondrá de un plazo máximo de un (1) año contado a partir del vencimiento del lapso para presentar el escrito de descargos, a fin de dictar la resolución culminatoria de sumario.

Artículo 197. La máxima autoridad jerárquica o la autoridad a quien corresponda resolver, deberá decidir sobre la reclamación, dentro de un plazo que no exceda de dos (2) meses contados a partir de la fecha en que haya sido recibido. Si la reclamación no es resuelta en el mencionado plazo, el contribuyente o responsable podrá optar, en cualquier momento y a su solo criterio por esperar la decisión o por considerar que el transcurso del plazo aludido sin haber recibido contestación es equivalente a denegatoria de la misma.

Artículo 206. La decisión que acuerde o niegue la recuperación será dictada dentro de un lapso no superior a sesenta (60) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la aceptación de la solicitud, o de la notificación del acta de reparo levantada con ocasión del procedimiento de fiscalización. Contra la decisión podrá interponerse el recurso contencioso tributario previsto en este Código. La decisión que acuerde o niegue la recuperación no limita las facultades de fiscalización y determinación previstas en este Código.

Artículo 207. Si la Administración Tributaria no decidiere dentro del lapso indicado en el artículo anterior, se considerará que ha resuelto negativamente, en cuyo caso el contribuyente o responsable quedará facultado para interponer el recurso contencioso tributario previsto en este Código

Artículo 233. La Administración Tributaria dispondrá de treinta (30) días hábiles para evacuar la consulta.

Artículo 254. La Administración Tributaria dispondrá de un lapso de sesenta (60) días continuos para decidir el recurso, contados a partir de la fecha de culminación del lapso probatorio. Si la causa no se hubiere abierto a prueba, el lapso previsto en este artículo se contará a partir del día siguiente de aquel en que se hubiere incorporado al expediente el auto que declare no abrir la causa a pruebas.

Artículo 255. El recurso deberá decidirse mediante resolución motivada, debiendo, en su caso, mantener la reserva de la información proporcionada por terceros independientes, que afecte o pudiera afectar su posición competitiva. Cumplido el término fijado en el artículo anterior sin que hubiere decisión, el recurso se entenderá denegado, quedando abierta la jurisdicción contenciosa tributaria.

Cumplido el lapso para decidir sin que la Administración hubiere emitido la resolución, y si el recurrente ejerció subsidiariamente recurso contencioso tributario, la Administración Tributaria deberá enviar el recurso al tribunal competente, sin perjuicio de las sanciones aplicables al funcionario que incurrió en la omisión sin causa justificada.

La Administración Tributaria se abstendrá de emitir resolución denegatoria del recurso jerárquico, cuando vencido el lapso establecido en el artículo 254 de este Código, no hubiere pronunciamiento por parte de ella, y el contribuyente hubiere intentado el recurso contencioso tributario en virtud del silencio administrativo.

Artículo 258. El Recurso de Revisión será decidido dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de su presentación.

Artículo 277. Presentados los informes, o cumplido que sea el auto para mejor proveer, o pasado el término señalado para su cumplimiento, el Tribunal dictará su fallo dentro de los sesenta (60) días continuos siguientes, pudiendo diferirlo por una sola vez, por causa grave sobre la cual el Juez hará declaración expresa en el auto de diferimiento, y por un plazo que no excederá de treinta (30) días continuos.

Artículo 302. Procederá la acción de amparo tributario cuando la Administración Tributaria incurra en demoras excesivas en resolver peticiones de los interesados, y ellas causen perjuicios no reparables por los medios establecidos en este Código o en leyes especiales.

Artículo 303. La acción podrá ser interpuesta por cualquier persona afectada, mediante escrito presentado ante el Tribunal competente.

La demanda especificará las gestiones realizadas y el perjuicio que ocasiona la demora. Con la demanda se presentará copia de los escritos mediante los cuales se ha urgido el trámite.

Artículo 304. Si la acción apareciere razonablemente fundada, el tribunal requerirá informes sobre la causa de la demora y fijará un término para la respuesta no menor de tres (3) días de despacho ni mayor de cinco (5), contados a partir de la fecha de notificación. Vencido el lapso, el tribunal dictará la decisión que corresponda dentro de los cinco (5) días de despacho siguientes. En ella fijará un término a la Administración Tributaria para que se pronuncie sobre el trámite omitido. Asimismo, el tribunal podrá, cuando el caso así lo amerite, sustituir la decisión administrativa previo afianzamiento del interés fiscal comprometido. Las fianzas serán otorgadas conforme a lo dispuesto en el artículo 72 de este Código.

De la decisión dictada se oirá apelación en el solo efecto devolutivo, dentro de los diez (10) días de despacho siguientes.

CAPITULO II

MANIFESTACIONES DE INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE PUEDE INCURRIR LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

El Código Orgánico Tributario ha creado un estatuto del contribuyente, entendido como un conjunto de normas que tienen fuerza para aplicarse al contribuyente en su relación con la Administración Tributaria. Dicho estatuto regula la relación jurídica surgida del tributo y la situación jurídica del contribuyente frente al Estado. El estatuto del contribuyente está constituido por el régimen jurídico de la obligación tributaria. La existencia del estatuto del contribuyente, de un régimen jurídico especial aplicable a la relación jurídica tributaria, es una manifestación de la autonomía del derecho tributario, lo cual le otorga la especificidad que lo caracteriza con relación al derecho administrativo.

La doctrina de derecho administrativo ha admitido de manera definitiva la existencia autónoma del derecho tributario, como aquel que regula esta particular prestación pecuniaria, que se ha desarrollado para proteger primordialmente esta delicada relación entre el contribuyente y el Estado, dada su naturaleza como prestación forzosa permanente.

La inactividad constituye una forma de ausencia de actuación de la administración, una omisión administrativa de la actividad legalmente debida, el incumplimiento del deber de ejercicio de una potestad, el incumplimiento de un deber de ejercicio de una potestad, el incumplimiento de un deber o de una obligación a realizar una determinada prestación posible, lícita y determinada. En el derecho venezolano, la doctrina y la jurisprudencia se han limitado a su óptica procesal con el estudio del denominado recurso por abstención o carencia. Sin embargo, la abstención es una forma de inactividad, más no la única.

En relación con los efectos de la inactividad administrativa formal de la Administración, se establece que en principio son negativos, y solo excepcionalmente serán positivos. Se considera al silencio administrativo negativo como una ficción legal de efectos puramente procesales para presumir la existencia de un acto administrativo. Y una vez nacido el acto ficticio por virtud del cual se considera desestimada la solicitud presentada por el particular, el interesado está facultado para deducir, en su caso, bien el recurso administrativo correspondiente, bien acceder a la vía jurisdiccional, o bien, optar por esperar la resolución expresa por parte de la administración, y de esta manera se proporciona al particular una garantía frente a la inactividad de la administración, que precisamente es la posibilidad de ejercer con éxito su derecho de acción.

La actividad de la Administración Tributaria se somete pues, por una parte, al Derecho Tributario Material, cuando ella se encamina a establecer la existencia, cuantía y exigibilidad de la obligación tributaria. Y por otra parte se somete al Derecho Tributario Formal Administrativo, cuando ella ejerce la función administrativa de control, fiscalización y recaudación de las obligaciones tributarias.

Estas precisiones permiten entender que la Administración Tributaria ejerce una actividad administrativa de coacción, regulada específicamente por el derecho tributario, que consiste en lograr el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. Por lo que se ve obligada a sujetarse al principio de la buena administración y a tener un comportamiento similar al del buen padre de familia en sus deberes de administración, tal y como ocurre en el derecho privado, sin lo cual, el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte del contribuyente no puede hacerse adecuada y regularmente.

Ha sido una preocupación constante de la doctrina la clasificación de la actividad administrativa, permitiendo así conocer la ubicación de la actividad realizada por la Administración Tributaria, la cual se inscribe dentro de lo que se

conoce como la actividad de coacción. De las funciones de la Administración, una de ellas es la coacción, y esta consiste en requerir prestaciones pecuniarias y obligatorias a los administrados para la realización de sus fines de interés general.

Ahora bien, es necesario plantearse lo que se entiende por inactividad administrativa. La inactividad es una manifestación del actuar antijurídico de la Administración y la misma es una forma de ilegalidad administrativa. En consecuencia debe estudiarse la noción jurídica de la inactividad administrativa, pues todo análisis de la tutela judicial frente a las omisiones de la Administración, requieren determinar qué se entiende por ella y sus formas básicas de manifestación.

La inactividad constituye una ausencia de actuación de la administración, una omisión a la conducta administrativa debida, el incumplimiento del deber de ejercicio de una potestad. En el Derecho Venezolano, la doctrina y la jurisprudencia se ha limitado tradicionalmente a su óptica procesal: el estudio del denominado recurso por abstención o carencia. Ahora bien, la abstención es una forma de inactividad, mas no la única. Téngase en cuenta que la doctrina y la jurisprudencia venezolana han contrapuesto la abstención o carencia a la omisión, entendida esta última como la obligación genérica de decidir o dar respuesta a una petición particular en el seno de un procedimiento administrativo.

El problema de la inactividad de la administración está asociado, a la teoría del silencio administrativo, como técnica que permite el control jurisdiccional de la inactividad de la administración. La jurisprudencia venezolana en un primer momento, atribuyó al silencio de la administración, el valor de una declaración tácita de voluntad de contenido negativo o desestimatorio, asimilable en sus efectos y alcance a un acto administrativo denegatorio expreso. Luego esta posición fue modificada y estableció que el silencio en sí mismo no es un acto, sino una abstención de pronunciamiento, y esta garantía consiste en permitir el

acceso a la jurisdicción contencioso administrativa en ausencia de acto administrativo expreso que ponga fin a la vía administrativa.

Lo anteriormente expuesto, permite a la doctrina venezolana calificar la configuración del silencio administrativo como una ficción legal, la cual tiene efectos puramente procesales, frente a la inactividad formal de la Administración Pública. Así se ratifica, que el silencio administrativo negativo es una garantía formal del contribuyente frente a una pasividad procedimental de la Administración Tributaria. Al lado de la cual, el contribuyente dispone de medios jurisdiccionales para accionar frente a la inactividad administrativa.

En este sentido, se pueden distinguir diferentes acciones procesales, en Derecho Administrativo y Tributario, que permiten hacer frente a las diferentes manifestaciones de la inactividad administrativa. Entre ellas tenemos las acciones de amparo tributario; de abstención; de reclamo por la omisión, demora, o deficiencia en la prestación de servicios públicos; la acción para la ejecución de la sentencia; y, la acción contra la vía de hecho administrativa.

Se debe observar, que la pretensión procesal planteada en los diferentes procesos relacionados con la inactividad administrativa, es una pretensión de condena a actuación administrativa. Así, las pretensiones de condena frente a la administración pueden tener como causa la responsabilidad patrimonial de estas; obligaciones contractuales incumplidas; un acto administrativo inejecutado; o la llamada inactividad prestacional, que implica la omisión del cumplimiento de una obligación de dar o hacer traducida en un bien o servicio requerido por el particular y que es jurídicamente debida para el órgano administrativo.

Marco Legal Normativo

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5.453 del 24 de Marzo del año 2000.

Artículo 49. El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia:

1. La defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo estado y grado de la investigación y del proceso. Toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se le investiga, de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa. Serán nulas las pruebas obtenidas mediante violación del debido proceso. Toda persona declarada culpable tiene derecho a recurrir del fallo, con las excepciones establecidas en esta Constitución y la ley.

3. Toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente, por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad. Quien no hable castellano o no pueda comunicarse de manera verbal, tiene derecho a un intérprete.

4. Toda persona tiene derecho a ser juzgada por sus jueces naturales en las jurisdicciones ordinarias, o especiales, con las garantías establecidas en esta Constitución y en la ley. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio sin conocer la identidad de quien la juzga, ni podrá ser procesada por tribunales de excepción o por comisiones creadas para tal efecto.

Artículo 253. La potestad de administrar justicia emana de los ciudadanos y ciudadanas y se imparte en nombre de la República por autoridad de la ley.

Corresponde a los órganos del Poder Judicial conocer de las causas y asuntos de su competencia mediante los procedimientos que determinen las leyes, y ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias.

El sistema de justicia está constituido por el Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que determine la ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los o las auxiliares y funcionarios o funcionarias de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos o ciudadanas que participan en la administración de justicia conforme a la ley y los abogados autorizados o abogadas autorizadas para el ejercicio.

Código Orgánico Tributario. Gaceta Oficial N° 37.305 del 17 de Octubre de 2001.

Artículo 46. Las prórrogas y demás facilidades para el pago de obligaciones no vencidas, podrán ser acordadas con carácter excepcional en casos particulares.

A tal fin, los interesados deberán presentar la solicitud al menos quince (15) días hábiles antes del vencimiento del plazo para el pago, y sólo podrán ser concedidas cuando a juicio de la Administración Tributaria se justifiquen las causas que impiden el cumplimiento normal de la obligación. La Administración Tributaria deberá responder dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud.

La decisión denegatoria no admitirá recurso alguno. En ningún caso podrá interpretarse que la falta de pronunciamiento de la Administración Tributaria implica la concesión de la prórroga o facilidad solicitada.

Artículo 153. La Administración Tributaria está obligada a dictar resolución a toda petición planteada por los interesados dentro del plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación, salvo disposición de este Código o de leyes y normas en materia tributaria. Vencido el plazo sin que se dicte resolución, los interesados podrán a su solo arbitrio optar por conceptuar que ha habido decisión denegatoria, en cuyo caso quedan facultados para interponer las acciones y recursos que correspondan.

PARÁGRAFO ÚNICO. El retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier disposición normativa por parte de los funcionarios o empleados de la Administración Tributaria, dará lugar a la imposición de las sanciones disciplinarias, administrativas y penales que correspondan conforme a las leyes respectivas.

Artículo 192. La Administración Tributaria dispondrá de un plazo máximo de un (1) año contado a partir del vencimiento del lapso para presentar el escrito de descargos, a fin de dictar la resolución culminatoria de sumario.

Artículo 197. La máxima autoridad jerárquica o la autoridad a quien corresponda resolver, deberá decidir sobre la reclamación, dentro de un plazo que no exceda de dos (2) meses contados a partir de la fecha en que haya sido recibido. Si la reclamación no es resuelta en el mencionado plazo, el contribuyente o responsable podrá optar, en cualquier momento y a su solo criterio por esperar la decisión o por considerar que el transcurso del plazo aludido sin haber recibido contestación es equivalente a denegatoria de la misma.

Artículo 206. La decisión que acuerde o niegue la recuperación será dictada dentro de un lapso no superior a sesenta (60) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la aceptación de la solicitud, o de la notificación del acta de reparo levantada con ocasión del procedimiento de fiscalización. Contra la decisión podrá interponerse el recurso contencioso tributario previsto en este Código. La decisión que acuerde o niegue la recuperación no limita las facultades de fiscalización y determinación previstas en este Código.

Artículo 207. Si la Administración Tributaria no decidiere dentro del lapso indicado en el artículo anterior, se considerará que ha resuelto negativamente, en cuyo caso el contribuyente o responsable quedará facultado para interponer el recurso contencioso tributario previsto en este Código

Artículo 233. La Administración Tributaria dispondrá de treinta (30) días hábiles para evacuar la consulta.

Artículo 254. La Administración Tributaria dispondrá de un lapso de sesenta (60) días continuos para decidir el recurso, contados a partir de la fecha de culminación del lapso probatorio. Si la causa no se hubiere abierto a prueba, el lapso previsto en este artículo se contará a partir del día siguiente de aquel en que se hubiere incorporado al expediente el auto que declare no abrir la causa a pruebas.

Artículo 255. El recurso deberá decidirse mediante resolución motivada, debiendo, en su caso, mantener la reserva de la información proporcionada por terceros independientes, que afecte o pudiera afectar su posición competitiva. Cumplido el término fijado en el artículo anterior sin que hubiere decisión, el recurso se entenderá denegado, quedando abierta la jurisdicción contenciosa tributaria.

Cumplido el lapso para decidir sin que la Administración hubiere emitido la resolución, y si el recurrente ejerció subsidiariamente recurso contencioso tributario, la Administración Tributaria deberá enviar el recurso al tribunal competente, sin perjuicio de las sanciones aplicables al funcionario que incurrió en la omisión sin causa justificada.

La Administración Tributaria se abstendrá de emitir resolución denegatoria del recurso jerárquico, cuando vencido el lapso establecido en el artículo 254 de este Código, no hubiere pronunciamiento por parte de ella, y el contribuyente hubiere intentado el recurso contencioso tributario en virtud del silencio administrativo.

Artículo 258. El Recurso de Revisión será decidido dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de su presentación.

Artículo 277. Presentados los informes, o cumplido que sea el auto para mejor proveer, o pasado el término señalado para su cumplimiento, el Tribunal dictará su fallo dentro de los sesenta (60) días continuos siguientes, pudiendo diferirlo por una sola vez, por causa grave sobre la cual el Juez hará declaración expresa en el auto de diferimiento, y por un plazo que no excederá de treinta (30) días continuos.

Artículo 302. Procederá la acción de amparo tributario cuando la Administración Tributaria incurra en demoras excesivas en resolver

peticiones de los interesados, y ellas causen perjuicios no reparables por los medios establecidos en este Código o en leyes especiales.

Artículo 303. La acción podrá ser interpuesta por cualquier persona afectada, mediante escrito presentado ante el Tribunal competente.

La demanda especificará las gestiones realizadas y el perjuicio que ocasiona la demora. Con la demanda se presentará copia de los escritos mediante los cuales se ha urgido el trámite.

Artículo 304. Si la acción apareciere razonablemente fundada, el tribunal requerirá informes sobre la causa de la demora y fijará un término para la respuesta no menor de tres (3) días de despacho ni mayor de cinco (5), contados a partir de la fecha de notificación. Vencido el lapso, el tribunal dictará la decisión que corresponda dentro de los cinco (5) días de despacho siguientes. En ella fijará un término a la Administración Tributaria para que se pronuncie sobre el trámite omitido. Asimismo, el tribunal podrá, cuando el caso así lo amerite, sustituir la decisión administrativa previo afianzamiento del interés fiscal comprometido. Las fianzas serán otorgadas conforme a lo dispuesto en el artículo 72 de este Código.

De la decisión dictada se oirá apelación en el solo efecto devolutivo, dentro de los diez (10) días de despacho siguientes.

CAPITULO III

PRINCIPALES MEDIOS PROCESALES DE DEFENSA CON QUE CUENTA EL CONTRIBUYENTE PARA HACER FRENTE A LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Dentro del concepto amplio de inactividad administrativa, se pueden distinguir distintas acciones procesales en Derecho Administrativo y Tributario, que permiten hacer frente a las diferentes manifestaciones de la inactividad administrativa:

- 1.- La acción de Amparo Tributario.
- 2.- La acción de Abstención.
- 3.- La acción de reclamo por omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos.
- 4.- La acción para la ejecución de la sentencia.
- 5.- La acción contra la vía de hecho administrativa

Sin embargo, el Código Orgánico Tributario establece un proceso contencioso tributario especial de la inactividad de la Administración Tributaria, denominado el Amparo Tributario. Conforme al cual, procederá la acción de amparo tributario cuando la Administración Tributaria incurra en demoras excesivas en resolver peticiones de los interesados, y ellas causen perjuicios no reparables por los medios establecidos en el Código Orgánico Tributario.

En esta acción se percibe a la inactividad de la administración tributaria como aquella que se constituye en demoras excesivas en resolver peticiones de los interesados. Sin embargo, la inactividad de la administración tributaria está caracterizada como retardo, distorsión, omisión o incumplimiento de cualquier disposición normativa por parte de los funcionarios o empleados de la administración tributaria, dará lugar a la imposición de las sanciones

disciplinarias, administrativas y penales que corresponda conforme a las leyes respectivas.

De manera que se puede entender como un proceso especial, contencioso tributario, cercano al tipo de abstención o carencia que existe en el derecho administrativo, que, la jurisprudencia, lo concibe como un medio procesal en virtud del cual puede determinarse la obligatoriedad para la administración de producir un determinado acto o de realizar una actuación concreta en vista de un imperativo legal expreso o específico, y por tanto, cuando lo que se busca para satisfacer un interés o derecho legítimo, más que una declaración, es que se realice determinada actuación. De allí que se trata de una acción de condena y no una acción meramente declarativa.

Aunque muy cercanos y parecidos, del estudio y la aplicación de la jurisprudencia tributaria, pareciera que se puede distinguir entre ambas acciones previstas contra la inactividad de la administración tributaria. En efecto, en materia tributaria, por ejemplo, en aquellos casos cuando el contribuyente inicia un procedimiento administrativo de recuperación de excedentes de retención de impuesto al valor agregado, y el contribuyente solicita la respuesta de la administración tributaria en vista de la demora en dar respuesta a su solicitud por vía judicial a través del amparo tributario, recibe como respuesta que aquel no era el medio idóneo, por cuanto debió entender que había operado el silencio negativo y recurrir dicha negativa a través del Recurso Contencioso Tributario, quedando así sepultado el Amparo Tributario como herramienta ante la falta de pronunciamiento de la administración, en el caso que aquí se trata.

Lo que lleva a concluir, que si el amparo tributario no es procedente en estos casos, dado que, según la jurisprudencia, el amparo tributario no cubre esta pasividad administrativa, esta inactividad manifiesta, entonces es posible utilizar e intentar la acción de abstención prevista en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, de otra manera se violentaría el principio de la tutela judicial efectiva.

En este sentido, se pueden distinguir diferentes acciones procesales, en Derecho Administrativo y Tributario, que permiten hacer frente a las diferentes manifestaciones de la inactividad administrativa. Entre ellas tenemos las acciones de amparo tributario; de abstención; de reclamo por la omisión, demora, o deficiencia en la prestación de servicios públicos; la acción para la ejecución de la sentencia; y, la acción contra la vía de hecho administrativa.

Se debe observar, que la pretensión procesal planteada en los diferentes procesos relacionados con la inactividad administrativa, es una pretensión de condena a actuación administrativa. Así, las pretensiones de condena frente a la administración pueden tener como causa la responsabilidad patrimonial de estas; obligaciones contractuales incumplidas; un acto administrativo inejecutado; o la llamada inactividad prestacional, que implica la omisión del cumplimiento de una obligación de dar o hacer traducida en un bien o servicio requerido por el particular y que es jurídicamente debida para el órgano administrativo.

CONCLUSIONES

La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa le da una fisonomía más amplia al contencioso tributario, al integrar los medios jurisdiccionales en ella previstos al contencioso tributario, y el estatuto del contribuyente se ve reforzado al estar garantizado por un sistema extenso de medios procesales. Indudablemente que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como ha ocurrido con toda la actividad administrativa, significa también la ordenación de todo un sistema de control jurisdiccional de la actividad e inactividad de la administración tributaria.

Para el contencioso tributario, el constituir un todo con el contencioso administrativo plantea una serie de cuestiones conceptuales que se ha explicado aquí. Donde destaca la reflexión sobre la distinción del contencioso: objetivo y subjetivo. Siendo el recurso contencioso tributario eminentemente objetivo.

También presenta una serie de aspectos técnicos relativos al proceso contencioso tributario, que tiene en el Código Orgánico Tributario una estructura tradicional de tipo vertical y un clásico de orden cronológico. La etapa de las alegaciones, la de pruebas y la de decisión. Mientras que los procesos previstos en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, entre ellos el de la responsabilidad de la Administración, se tramitan como procesos por audiencias, donde se produce una destrucción del orden cronológico de la actividad procesal, ya que se elimina esa distinción cronológica y lógica entre las diversas etapas

Aunque muy cercanos y parecidos, del estudio y la aplicación de la jurisprudencia tributaria, pareciera que se puede distinguir entre ambas acciones previstas contra la inactividad de la administración tributaria. En efecto, en materia tributaria, por ejemplo, en aquellos casos cuando el contribuyente inicia un procedimiento administrativo de recuperación de excedentes de retención de

impuesto al valor agregado, y el contribuyente solicita la respuesta de la administración tributaria en vista de la demora en dar respuesta a su solicitud por vía judicial a través del amparo tributario, recibe como respuesta que aquel no era el medio idóneo, por cuanto debió entender que había operado el silencio negativo y recurrir dicha negativa a través del Recurso Contencioso Tributario, quedando así sepultado el Amparo Tributario como herramienta ante la falta de pronunciamiento de la administración, en el caso que aquí se trata.

Lo que lleva a concluir, que si el amparo tributario no es procedente en estos casos, dado que, según la jurisprudencia, el amparo tributario no cubre esta pasividad administrativa, esta inactividad manifiesta, entonces es posible utilizar e intentar la acción de abstención prevista en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, de otra manera se violentaría el principio de la tutela judicial efectiva.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

ARIAS, F. (2006). **El Proyecto de Investigación: Guía para su Elaboración**. Editorial Episteme. Caracas.

Belisario, H. (2002). **Curso de finanzas derecho financiero y tributario**. Buenos Aires: Astrea.

BALESTRINI, M. (2002). **Como se Elabora el Proyecto de Investigación**. Editorial Nueva Voz. Caracas.

Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Gaceta Oficial de 36.860

Código Orgánico Tributario (2014). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.152.

JARACH, D (2007). **Finanzas públicas y Derecho Tributario**. Buenos Aires: Cangallo.

TAMAYO, M. (2001). **El Proceso de Investigación Científica**. 4ta edición. Limusa. México.