

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES

ESTUDIO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO
EN LA RESOLUCIÓN DE PETICIONES Y RECURSOS
POR LA PRESCRIPCIÓN DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS

Trabajo Especial de Grado presentado como requisito para optar a la categoría de
Especialista en Ciencias Contables Mención Tributos: Área Rentas Internas

Autor: Lic. José Dugarte

Tutor: Abg. Esp. Belkis Albarrán

Mérida, Diciembre de 2016

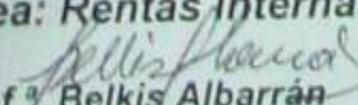


ACTA – VEREDICTO

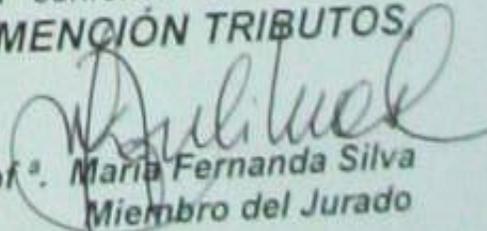
En la ciudad de Mérida, a los siete (07) día del mes de diciembre de 2016, estando presentes en la sede de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, las siguientes personas: Profesoras Belkis Albarrán, María Fernanda Silva y María Fernanda Peña en su condición de miembros del Jurado designado por el Consejo Técnico del Postgrado en Ciencias Contables, en reunión celebrada el 13 de abril de 2016, de conformidad con el artículo 21 de las Normas de Funcionamiento de los Estudios de Postgrado en Ciencias Contables de la Especialización en Ciencias Contables, Mención **TRIBUTOS**, para conocer del Trabajo Especial de Grado presentado por el estudiante de Postgrado **JOSE CANDELARIO DUGARTE RODRIGUEZ** titular de la **C. I. V- 10.100.040** como credencial de mérito para optar al grado de **ESPECIALISTA EN CIENCIAS CONTABLES MENCIÓN TRIBUTOS, ÁREA: Rentas Internas.**

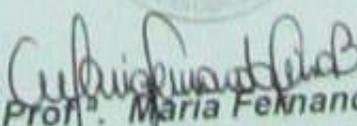
Reunido el Jurado y presente el aspirante, éste procedió a defender su Trabajo Especial de Grado titulado: **"ESTUDIO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA RESOLUCIÓN DE PETICIONES Y RECURSOS POR LA PRESCRIPCIÓN DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS"**, desarrollado bajo la TUTORIA de la Prof.^a Belkis Albarrán, titular de la cédula de identidad V- 8.021.509, el cual había sido previamente analizado por los miembros del Jurado.

Concluida la defensa del Trabajo Especial de Grado, el Jurado consideró que estaban cumplidas las exigencias requeridas para ser aprobado como trabajo de mérito para que al mencionado aspirante le fuera conferido el Grado de **ESPECIALISTA EN CIENCIAS CONTABLES MENCIÓN TRIBUTOS, Área: Rentas Internas.**


Prof.^a Belkis Albarrán
Tutora - Coordinadora




Prof.^a María Fernanda Silva
Miembro del Jurado


Prof.^a María Fernanda Peña
Miembro del Jurado

ÍNDICE GENERAL

	pp.
LISTA DE CUADROS	vi
RESUMEN	vii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO	
I EL PROBLEMA	3
Planteamiento del Problema	3
Objetivos de la Investigación	11
Objetivo General	11
Objetivos Específicos	12
Justificación de la Investigación	12
Alcance de la Investigación	14
II MARCO TEÓRICO	16
Antecedentes de la Investigación	16
Bases Teóricas	26
Administración Pública	26
Administración Tributaria	30
Actos Administrativos	32
Silencio Administrativo	40
Prescripción	45
Recurso Administrativo	47
Recurso Jerárquico Tributario	52
Unidades de Análisis	53
Operacionalización de las Unidades de Análisis	55

III	MARCO METODOLÓGICO	57
	Tipo de Investigación	57
	Diseño de la Investigación	60
	Etapas de la Investigación	62
	Técnicas de Recolección de Datos	63
	Instrumentos de Recolección de Datos	65
	Validez y Confiabilidad	66
	Procedimiento para el Análisis de Datos	69
IV	ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS	72
	Logros por Objetivo Específico	72
V	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	88
	Conclusiones	88
	Recomendaciones	92
	REFERENCIAS	95
	ANEXOS	99
A	Solicitud de Validación del Instrumento	100
B	Constancia de Validación del Instrumento	101
C	Instrumento de Recolección de Datos: Matriz de Análisis	102

LISTA DE CUADROS

Cuadro		pp.
1	Conceptualización de la Unidades de Análisis	54
2	Operacionalización de las Unidades de Análisis	56
3	Valores de Apreciación Cualitativa del Instrumento a Juicio de Expertos	68

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES
ESPECIALIZACIÓN EN CIENCIAS CONTABLES
MENCIÓN TRIBUTOS: ÁREA RENTAS INTERNAS

**ESTUDIO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA RESOLUCIÓN DE
PETICIONES Y RECURSOS POR LA PRESCRIPCIÓN
DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS**

Autor: Lic. José C. Dugarte Rodríguez

Tutor: Abg. Esp. Belkis Albarrán

Fecha: Diciembre 2016

RESUMEN

Esta investigación tuvo como finalidad estudiar el silencio administrativo de la Administración Tributaria en la resolución de peticiones o recursos recurridos por el contribuyente o responsable por la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios. Estudio que provee a los profesionales de la administración y contaduría pública el conocimiento de los medios para la defensa de los derechos e intereses legítimos del contribuyente en el ámbito de la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios, necesarios para accionar su defensa oportuna cuando se produzca decisión tácita negatoria a la petición o recurso interpuesto por ante la Administración Tributaria; así, se podrá confrontar una ficción legal instituida por el Código Orgánico Tributario vigente que en teoría se presenta como un privilegio o garantía para el administrado, pero que en la práctica beneficia y justifica la inacción de la Administración Tributaria. En relación con el objetivo general esta investigación es de tipo analítica, explicativa y aplicada, por consiguiente, la estrategia general se enmarcó en el ámbito de un diseño de investigación documental, la cual, se acoge al enfoque del paradigma positivista; por ende, para el análisis general de las fuentes bibliográficas se aplicó la técnica de la observación documental y para el análisis de contenidos se utilizaron las técnicas de resumen analítico y análisis crítico; por lo tanto, el instrumento utilizado para la obtención de datos e informaciones fue la matriz de análisis. Como resultado se determinó que el silencio administrativo vulnera derechos y garantías constitucionales y legales del contribuyente, por lo tanto, se precisan el Recurso Contencioso Tributario, la Defensa en Juicio Ejecutivo, el Amparo Tributario y Constitucional como acciones y medios para la defensa de sus intereses legítimos, cuando éste, sea objeto de decisión tácita negativa en las peticiones y recursos recurridos por prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios.

Descriptor: Silencio administrativo, prescripción, recurso, negación tácita, resolución, acto administrativo.

INTRODUCCIÓN

El objetivo fundamental de la Administración Pública es servir de manera eficaz y eficiente a todo ciudadano y ciudadana que esté bajo su tutela; sin embargo, la Administración Pública no está exenta de inconvenientes en el cumplimiento de sus competencias y responsabilidades, con lo cual, se evidencia una realidad que afecta de forma directa al administrado y sus intereses individuales.

Particularmente, la Administración Tributaria en el ámbito de sus competencias, tiene como obligación la de pronunciarse oportunamente sobre las peticiones o recursos que se le plantean; es por esta razón, que de ocurrir lo contrario el legislador en el ámbito del derecho constitucional, administrativo y tributario provee al contribuyente de garantías, derechos y recursos legales para que pueda encontrar respuesta a lo planteado dentro de un plazo determinado. Sin embargo, en la actualidad las acciones del administrado y la respuesta esperada, por éste, queda sujeta a la inactividad de los órganos de la Administración Tributaria, los cuales, justifican su inacción con el denominado silencio administrativo; institución ésta que es de naturaleza excepcional ya que aparentemente resguarda los derechos del administrado y podrá ser utilizada únicamente en aquellos casos expresamente previstos por el legislador y con el efecto impuesto por el mismo, lo cual, se interpreta que cuando se le confiere un efecto tácito negativo a una decisión, el administrado está bajo el silencio administrativo.

Estos argumentos permitieron, en esta investigación, asignarle como objetivo principal estudiar el silencio administrativo de la Administración Tributaria en la resolución de peticiones y recursos administrativos recurridos por el contribuyente o responsable por la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios, a los fines de responder la siguiente incógnita: ¿Por qué el silencio administrativo de la Administración Tributaria, en la resolución de peticiones o recursos recurridos por la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios, es un privilegio o garantía legal que vulnera los derechos e intereses del contribuyente o responsable? En consecuencia, a los fines de otorgar respuesta razonable a ésta incógnita planteada,

este estudio se desarrolló bajo el tipo de investigación analítica, explicativa y aplicada con un diseño documental, con el objeto de, inicialmente describir las normas y principios que rigen el silencio administrativo, seguidamente, caracterizar la prescripción de obligaciones tributarias, distinguir el efecto jurídico del silencio administrativo y finalmente presentar medios de defensa a los derechos legítimos del contribuyente o responsable que es objeto de ésta ficción legal.

Esta investigación presenta en su capítulo uno el planteamiento del problema, los objetivos, la justificación y alcance de la investigación dentro del contexto del silencio administrativo y la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios. Seguidamente, el capítulo dos, contiene el marco teórico o referencial organizado por efecto de la revisión de fuentes legales y bibliográficas, el cual, se constituye en un compendio teórico que está estructurado de una forma cognitiva y razonable que tiene como propósito formar un sistema coordinado y coherente de conceptos y enunciados que permitieron abordar el problema en consonancia con los objetivos establecidos. Luego, se presenta el capítulo tres, en éste, se describe de forma detallada el tipo y diseño al cual se circunscribe esta investigación; aunado a esto, contiene la estructuración del contorno metodológico que alude al conjunto de técnicas, procedimientos e instrumentos lógicos seleccionados y utilizados en la investigación, y por ende, en la obtención y análisis de contenidos específicos para su vinculación con los contextos teóricos organizados en el capítulo precedente. Posteriormente, se presenta el capítulo cuatro, allí, se muestran los resultados obtenidos del análisis de los datos e informaciones, los cuales, están explicados con base en los conocimientos teóricos que fundamentan la investigación, de manera que, con los logros obtenidos se le da respuesta a cada objetivo planteado y, por ende, a la interrogante formulada. Finalmente, en el capítulo cinco se exponen con la óptica del investigador sus conclusiones, configuradas con argumentos que precisan los conocimientos obtenidos del estudio realizado; seguidamente, se exponen las recomendaciones pertinentes que serán de mucha utilidad para el contribuyente o responsable que sea afectado por el silencio administrativo en materia de prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

Planteamiento del Problema

Las funciones de los órganos y entes de la Administración Pública están gobernadas por una gran cantidad de principios, pero, esencialmente están regidas por el principio de legalidad, el cual, está fundado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999); principalmente, el contexto de sus Artículos 7 y 131 se establece expresamente que la Constitución es la norma suprema y el fundamento del orden legal, al cual, se encuentran sometidas todas las personas y entidades públicas en conjunto con los actos dictados en ejercicio de sus funciones. Asimismo, pero de forma específica en su Artículo 137 se declara que: “La Constitución y la ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales, deben sujetarse las actividades que realicen.”; igualmente, su Artículo 141 señala en su texto que la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta, entre otros principios, en la responsabilidad del ejercicio de la función pública con sometimiento pleno a la ley y al derecho. En consecuencia, de acuerdo con los anteriores contextos, la legalidad es un principio esencial conforme al cual todo ejercicio de potestades atribuidas a los órganos y entes de la Administración Pública debe sustentarse y desarrollarse de conformidad con las disposiciones previstas en las leyes y dentro de los límites que las mismas establecen.

Estos principios que rigen las actividades de los órganos y entes de la Administración Pública no sólo se derivan de la Constitución de la República

Bolivariana de Venezuela (1999), sino que también provienen y se complementan con los principios generales para su organización y funcionamiento que están formados en la Ley Orgánica de la Administración Pública (2014); particularmente, es oportuno indicar los principios que revela el contexto de su Artículo 10, los cuales, advierten que la actividad de la Administración Pública se debe desarrollar con base en la economía, celeridad, simplicidad, responsabilidad, eficacia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, accesibilidad, uniformidad, modernidad, honestidad, transparencia, buena fe, paralelismo de las formas, responsabilidad, sometimiento a las leyes y supresión de formalidades no esenciales. En este orden, es pertinente indicar que los órganos y entes de la Administración Pública también deberán desarrollar sus actividades y establecer sus actos administrativos conforme a los principios previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), en cuanto les sea aplicable.

Todos estos principios deberán ser admitidos de forma obligatoria por los órganos y entes de la Administración Pública e igualmente los adoptarán en consonancia con las competencias autorizadas de forma expresa por las leyes que los crea y regula, de manera que, serán inherentes con todas las actividades que ejecuten y, en razón de éstas, con los actos administrativos que emitan; actos que, en su configuración tendrán que hacer referencia al fundamento o causa legal que autoriza o habilita la actuación, debiéndose mantener la debida proporcionalidad entre el fin perseguido y la decisión adoptada en correspondencia con todas las condiciones y formalidades establecidas en las normas de carácter legal y sub legal, para su validez y eficacia; asimismo, respetando todas las garantías, derechos constitucionales y legales que se correspondan para sus efectos con los intereses legítimos de los administrados.

Particularmente, uno de los elementos que garantiza el respeto al Estado de Derecho en la actividad administrativa pública es la obligación que tienen los funcionarios y empleados públicos de que todos los actos administrativos se deben emitir siguiendo el procedimiento establecido en la ley, lo cual, permite no sólo garantizar la eficacia de las acciones administrativas, sino también, resguardar el

derecho a la defensa y al debido proceso de los particulares o administrados por ante las instituciones públicas. Estos derechos fundamentales instaurados en el Artículo 49 de la Constitución de La República Bolivariana de Venezuela (1999), representan para el particular o administrado una garantía no sólo en cualquier Tribunal de la República, sino también su protección por ante los órganos y entes de la Administración Pública que por razones inherentes a sus funciones y con motivo de las solicitudes hechas por éstos, emiten actos administrativos que pueden afectar sus intereses legítimos. También estos derechos esenciales, particularmente en este ámbito, se resguardan con la disposición que declara el Numeral 4 del Artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), el cual, expone que los actos administrativos promulgados en completa y absoluta ausencia del procedimiento administrativo legalmente establecido quedan afectados de nulidad.

En materia tributaria es importante destacar que el Código Orgánico Tributario (2014), establece dentro de sus disposiciones un conjunto de normas, procedimientos y recursos administrativos que permiten a los órganos que conforman la Administración Tributaria, realizar en el ámbito de sus competencias, actos administrativos debidamente ajustados a derecho y conforme a los principios antes señalados; lo que significa, que una vez comenzado un procedimiento administrativo por motivo de solicitud de un contribuyente o responsable que ejerce su derecho constitucional de petición o interpone recursos de rango administrativo, el órgano está obligado a seguir el procedimiento conforme a los principios constitucionales y legales que rigen el derecho administrativo y, asimismo, acorde a los principios y normas constituidas en dicho Código; y por consiguiente, a concluirlo dentro del lapso establecido con la debida emisión y notificación del acto resolutorio.

El derecho de petición, antes referido, está determinado en el Artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y establece que toda persona tiene el derecho a dirigir peticiones ante cualquier autoridad o funcionario público respecto a los asuntos que le correspondan y, en consecuencia, obtener respuesta oportuna a las mismas. Derecho éste, que igualmente se encuentra explícito en el Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (2014) y en el

Artículo 2 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), por consiguiente, estas disposiciones tienen como propósito garantizar el derecho de los particulares o administrados a interponer peticiones o recursos por ante cualquier autoridad administrativa y, por ende, a tener la debida y oportuna respuesta.

De acuerdo con todos los preceptos constitucionales y legales en referencia es evidente la obligación ineludible de los órganos que conforman la Administración Tributaria a pronunciarse oportunamente sobre cualquier petición o recurso interpuesto a los efectos de que los contribuyentes o responsables tengan la garantía de una correcta aplicación del ordenamiento jurídico. Sin embargo, es importante hacer referencia que en aquellos casos en que se interpone y solicita la declaratoria de la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios, estos órganos de forma injustificada y deliberada no emiten respuesta o decisión expresa al respecto, lo cual, se concibe como denegada la petición o el recurso interpuesto; en consecuencia, esta falta de pronunciamiento o resolución definitiva en materia de prescripción opera como una decisión tácita o sobrentendida de la Administración Tributaria, tal como lo señala el contexto del Segundo Aparte del Artículo 62 del Código Orgánico Tributario (2014); situación ésta que ha sido denominada por la doctrina jurídica y la jurisprudencia como silencio administrativo. En consecuencia, en razón a estos argumentos, cabe hacer referencia que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en Sentencia de fecha 06 de abril de 2004 relacionada al caso de la ciudadana Ana Beatriz Madrid Agelvis, motiva parte de su decisión, así:

Considera esta Sala que el silencio administrativo es una técnica de depuración de ciertas pasividades administrativas que consiste en una ficción legal de pronunciamiento que el ordenamiento jurídico dispone como garantía del derecho a la defensa del particular, pues le permite el avance, en las vías administrativas y jurisdiccionales, para la impugnación del acto administrativo que sea confirmado a través de la decisión presunta, cuando ésta se verifica en un procedimiento de revisión, tal como lo consideró esta Sala en anteriores oportunidades, entre otras, sentencias de 30-6-00 (Caso Nora Eduvigis Graterol) y de 3-4-03 (Caso Ernesto García). Es ese, precisamente, el supuesto que operó en el caso de autos, donde había un acto previo cuya revisión se pretendía y, en consecuencia, como quedó denegada tácitamente tal revisión por el silencio administrativo, podía atacarse, en sede contencioso-administrativa, en garantía del derecho

a la defensa. El silencio administrativo es, se insiste, una garantía del derecho constitucional a la defensa, pues impide que el particular vea obstaculizadas las vías ulteriores de defensa administrativas y jurisdiccionales ante la pasividad formal de la Administración, mas no garantiza el derecho fundamental de petición, porque la decisión presunta no cumple, ni mucho menos, con los requisitos de una oportuna y adecuada respuesta en los términos de la jurisprudencia de esta Sala que antes se señalaron, y de allí precisamente que la Administración mantenga la obligación de decidir expresamente aún si opera el silencio y de allí, también, que esta Sala haya considerado en anteriores ocasiones, que ante la falta de respuesta oportuna y expresa sea posible la pretensión de protección del derecho fundamental de petición a través de la vía del amparo constitucional.

Esta ficción legal, reconocida y definida como silencio administrativo en la sentencia anterior, se evidencia de forma explícita en el contexto del Artículo 163 del Código Orgánico Tributario (2014); disposición ésta que forma parte de los principios que rigen los procedimientos de rango tributario en sede administrativa y que se remite a la obligación que tiene la Administración Tributaria de 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 y vencido el plazo sin que se dicte resolución, los interesados legítimos podrán a su sólo arbitrio optar por conceptuar que ha habido decisión denegatoria, en cuyo caso quedan facultados para interponer las acciones y recursos que se correspondan.

Igualmente, esta ficción legal se funda y enuncia de forma directa en las normas que regulan el Recurso Jerárquico, específicamente en el contenido del Artículo 262 del Código Orgánico Tributario (2014), el mismo, establece que éste Recurso deberá decidirse mediante resolución motivada, sin embargo, cumplido el término de sesenta (60) días continuos fijado para los efectos en su Artículo 261, sin que hubiere decisión, dicho Recurso se entenderá denegado quedando abierta la Jurisdicción Contenciosa Tributaria. Por consiguiente, la Administración Tributaria se abstendrá de emitir resolución denegatoria del Recurso Jerárquico, cuando vencido dicho lapso, no hubiere pronunciamiento por parte de ella y el contribuyente o responsable hubiere intentado el Recurso Contencioso Tributario en virtud del silencio administrativo.

La Administración Tributaria en un Estado de Derecho está supeditada a que su deber de actuación debe realizarse bajo los principios constitucionales y normas legales ya expuestos y, por ende, está obligada a dictar resolución definitiva en todos los procedimientos iniciados por interposición de peticiones o recursos administrativos debidamente formalizados por los contribuyentes o responsables que posean interés legítimo, personal y directo en asuntos vinculados con la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios, como por ejemplo, cuando los interesados legítimos peticionan el pronunciamiento de extinción por prescripción de las obligaciones tributarias derivadas de la declaración sucesoral establecidas en la Ley del Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos (1999). Sin embargo, lo que no resulta extraño en estos casos, es que, en muchas ocasiones ha quedado en evidencia que los funcionarios y empleados públicos que actúan en los órganos que representan la Administración Tributaria, prefieren incumplir con la obligación de carácter legal de dictar resolución material al respecto debido a que les resulta más conveniente valerse de la institución jurídica del silencio administrativo, bien, porque no tienen argumentos y evidencias suficientes para dictar el pronunciamiento o porque presumen que el interesado legítimo no posee los medios de prueba necesarios y suficientes para demostrar la prescripción de la obligación tributaria. Por consiguiente, lo que de forma terminante es injusto e inaceptable, es que los órganos de la Administración Tributaria se beneficien del silencio administrativo causado por el incumplimiento de su obligación legal de dictar resolución o decisión en las peticiones y recursos administrativos recurridos por los contribuyentes o responsables por la prescripción de obligaciones tributarias.

La situación antes planteada quedó evidenciada en parte del contexto del dictamen emitido y publicado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos de La Contraloría General de la República (2012) y que consta en Memorando N° 04-00-257 de fecha 13 de abril de 2007, el cual, se emite por efecto de consulta realizada por la División de Recursos Administrativos Aduaneros y Tributarios de la Gerencia General de Servicios Jurídicos del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria según Oficio N° DGSJ/2006/7469 de fecha 11 de noviembre

de 2006. Este órgano solicitó opinión a la Contraloría General de la República con el objeto de superar la problemática que presenta con respecto a una gran cantidad de expedientes relacionados con Recursos Jerárquicos interpuestos por contribuyentes o responsables, contra objeciones fiscales formuladas a las Declaraciones de Impuestos Nacionales, correspondientes a los Ejercicios Fiscales 1995 al 2001 y que a la fecha dicho órgano no ha decidido, por ende, causándose el silencio administrativo.

La Dirección General de los Servicios Jurídicos de La Contraloría General de la República, habiendo examinado dicho caso hace referencia en su dictamen que:

El órgano consultante plantea en primer lugar, si en el supuesto de que una vez vencido el lapso establecido en el Artículo 170 del Código Orgánico Tributario de 1994, el interesado no haya ejercido en el tiempo útil la impugnación de la decisión denegatoria tácita ante la Jurisdicción Contenciosa Tributaria; podría considerarse consentido el acto recurrido en sede administrativa e iniciarse las gestiones tendentes al cobro de dicha acreencia. (p.183)

Conforme a esto, la Dirección General de Los Servicios Jurídicos señala que la norma establecida en el Artículo 170 del Código Orgánico Tributario de 1994, vigente para el momento, disponía de un lapso de cuatro meses para decidir los Recursos Jerárquicos interpuestos contra los actos que contenían las obligaciones tributarias, y sí, durante el lapso en cuestión no se produjera resolución expresa, razón por la cual debe entenderse, tal como lo señaló de forma clara el consultante, que operó el silencio administrativo negativo, en cuyo caso, el administrado o contribuyente se encontraba legitimado de acudir a la instancia judicial dentro del lapso de veinticinco (25) días hábiles a partir del vencimiento del lapso para decidir, por considerar que hubo una respuesta negativa tácita. Por consiguiente, en razón de esta norma también el órgano consultado plantea que si bien es cierto el silencio administrativo no fue concebido como un beneficio para la Administración Tributaria, no es menos cierto que esta figura opera como una ficción legal que le permite entender por imperio de la ley que su Recurso fue denegado, y a partir de ese momento comienza a correr el lapso para la interposición del Recurso Contencioso Tributario contra la resolución definitiva tácita.

Posteriormente, en razón a esto, la Dirección General de Los Servicios Jurídicos concluye con esta postura; similar al planteamiento que realiza el órgano consultante:

Sobre la base de lo expuesto consideramos que sí el administrado o contribuyente no interpuso el recurso contencioso tributario ante la denegación tácita del recurso jerárquico, la Administración Tributaria podía proceder a la ejecución del acto emitiendo las correspondientes planillas de liquidación e iniciar las gestiones tendentes al cobro de los créditos allí previstos. (p.188)

Ahora bien, podría afirmarse que sí la Administración Tributaria actuase conforme a lo señalado en los argumentos citados, no sólo se quebrantaría el principio de legalidad que rige la actividad administrativa pública, sino también, se vulnerarían las garantías constitucionales del derecho a la defensa y al debido proceso, así como, el derecho de oportuna respuesta, consagrados a favor de los contribuyentes o responsables en los Artículos 49 y 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), respectivamente; igualmente, se desestimaría el postulado contenido en su Artículo 143, el cual, funda el derecho que tiene todo ciudadano a ser informado oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados y a conocer las resoluciones definitivas de las mismas.

Es objetivo suponer que los contribuyentes o responsables referidos por la División de Recursos Administrativos Aduaneros y Tributarios de la Gerencia General de Servicios Jurídicos del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria, con buena fe, se mantuvieron a la espera de la resolución de los Recursos Jerárquicos recurridos por las objeciones fiscales formuladas a las Declaraciones de Impuestos Nacionales en referencia y no ejercieron en el lapso previsto la interposición del Recurso Contencioso Tributario contra la resolución denegatoria tácita ocasionada por el retardo de dicho órgano y por ende la decisión inicial del acto recurrido se considera firme; en consecuencia, los sitúa en una evidente e inexorable estado de indefensión jurídica bajo las referidas circunstancias. Por consiguiente, con base en todos estos argumentos se formula la siguiente interrogante de investigación:

¿Por qué el silencio administrativo de la Administración Tributaria, en la resolución de peticiones o recursos recurridos por la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios, es un privilegio o garantía legal que vulnera los derechos e intereses del contribuyente o responsable?

Formulado el problema en esta incógnita y en atención a las variables que lo conforman se derivan de ésta, las siguientes interrogantes específicas con el objeto de representar de forma más explícita el problema a investigar:

¿Cuáles son los principios y normas del derecho administrativo y tributario que regulan el silencio administrativo?

¿Cuáles son las características de la prescripción como medio de extinción de la obligación tributaria y sus accesorios?

¿Cuál es el efecto jurídico del silencio administrativo en la resolución de peticiones y recursos recurridos por la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios?

¿Cuáles son los medios de defensa a los derechos e intereses legítimos del contribuyente o responsable que es objeto del silencio administrativo de la Administración Tributaria en la resolución de peticiones y recursos recurridos por la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios?

Objetivos de La Investigación

Objetivo General

Estudiar el silencio administrativo de la Administración Tributaria en la resolución de peticiones o recursos recurridos por el contribuyente o responsable por la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios.

Objetivos Específicos

Describir los principios y normas del derecho administrativo y tributario que regulan el silencio administrativo.

Caracterizar la prescripción como medio de extinción de la obligación tributaria y sus accesorios.

Distinguir el efecto jurídico del silencio administrativo en la resolución de peticiones y recursos recurridos por la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios.

Presentar medios de defensa para el contribuyente o responsable que es objeto del silencio administrativo en las peticiones y recursos recurridos por la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios.

Justificación de la Investigación

Hurtado de Barrera (2007) manifiesta que la justificación permite explicar la importancia del tema seleccionado y de la investigación a realizarse, considerando su relevancia social, científica, personal, entre otras; por lo tanto, ésta debe responder a los por qué de la investigación. En este sentido, las razones de importancia de este estudio asociado a su validez, se fundamentan con base en criterios de conveniencia, relevancia social, valor teórico y metodológico del estudio desarrollado.

En el ámbito del derecho administrativo y tributario, en particular, el tiempo es un componente de trascendental importancia, en tanto que, su aplicación a las diferentes relaciones jurídicas representa un elemento decisivo para la obtención de seguridad jurídica; en consecuencia, es una obligación consustancial a todo Estado Constitucional de Derecho que frente a las peticiones o recursos administrativos planteados por los particulares o administrados la Administración Pública tiene el deber de pronunciarse expresamente y de hacerlo en el lapso establecido por ley, ya

que esto, supone el pleno respeto de los derechos y garantías que le corresponden a los interesados legítimos y que debe imperar en toda sociedad democrática. En consecuencia y en razón a esto, surge la importancia de un estudio analítico, explicativo y aplicado de la ficción legal instituida en el derecho tributario como silencio administrativo, el cual, se constituye como el supuesto principal de la inactividad o morosidad de la Administración Tributaria Venezolana en la resolución de peticiones y recursos administrativos recurridos por la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios.

La conveniencia de esta investigación se remite a destacar al principio de legalidad o predominio de la ley, como el principio fundamental del derecho público conforme al cual todo ejercicio del poder público debe estar sometido a la voluntad de la ley de su jurisdicción y no a la voluntad de los funcionarios o empleados públicos. Se podría decir que, el principio de legalidad es el pivote esencial del derecho público y en tal carácter actúa como el parámetro imprescindible para decir que el Estado y sus instituciones tienen su esencia y límites en las normas jurídicas establecidas.

La relevancia social de esta investigación se posiciona en el escenario socio político que actualmente ostentan las instituciones públicas en Venezuela y la posición frente a éste de los profesionales universitarios en el área de la contaduría pública y la administración, los cuales, en el ejercicio de su profesión se constituyen en actores sociales que deben aportar su experiencia y conocimientos para contribuir al mejoramiento de los procesos relacionados con las peticiones o recursos administrativos debidamente formalizados por ante los órganos de la Administración Tributaria. Por consiguiente, este estudio se constituye en un beneficio a los contribuyentes o responsables, ya que, teniendo el debido conocimiento del silencio administrativo les permitirá de forma oportuna tomar las debidas precauciones ajustadas a derecho, a los fines de asegurar el éxito en la defensa de sus intereses legítimos, personales y directos cuando formalice peticiones y recursos administrativos por ante cualquier órgano de la Administración Tributaria por razones de prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios; asimismo, de ser objeto

de esta ficción legal podrá conocer los medios idóneos para su defensa.

El valor teórico de la investigación está orientado a generar reflexión y discusión académica de los postulados legales y jurisprudenciales vinculados con el silencio administrativo de la Administración Tributaria, así como, la información obtenida permite formar, estructurar, condensar y proveer a los profesionales de la administración y contaduría pública, principalmente a los especialistas en el área, el debido conocimiento de los medios para la defensa de los derechos e intereses legítimos del contribuyente o responsable que serán necesarios para accionar su defensa oportuna cuando se produzca un pronunciamiento tácito a la petición o recurso administrativo interpuesto por ante cualquier órgano de la Administración Tributaria en el ámbito de la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios; en consecuencia, de esta forma se podrá confrontar una ficción legal instituida por el Código Orgánico Tributario vigente que en teoría se presenta como un privilegio o garantía para el administrado, pero que en la práctica parece beneficiar y justificar la inacción de la Administración Tributaria.

Finalmente, el valor metodológico de este estudio radica en que la investigación holística en combinación con la investigación documental rescata la creatividad del investigador, lo motiva a reconocer y confirmar sus propias inferencias acerca de la realidad estudiada y a proponer soluciones, lo cual, se constituye en una nueva estrategia para generar conocimiento válido y confiable.

Alcance de la Investigación

Este estudio desde el punto de vista geográfico se circunscribe a la República Bolivariana de Venezuela como ámbito espacial de aplicación de los principios y normas contenidas en el derecho administrativo y tributario, en relación con el silencio administrativo y la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios.

Desde el punto de vista del contenido se estudió el silencio administrativo de la Administración Tributaria en la resolución de peticiones y recursos administrativos interpuestos por la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios, analizándolo en el ámbito legal, ya que, esta ficción origina incertidumbre en cuanto a la naturaleza jurídica de su aplicación. Por ende, este estudio procura representar al silencio administrativo de acuerdo con su regulación en la normativa tributaria actual y su efecto jurídico con base en los principios de jerarquía constitucional y orgánico del derecho administrativo y tributario, buscando aclarar, si la aplicación de las normas vinculadas con esta ficción legal, según la legislación vigente, amenazan o no, las garantías y derechos que le asisten al contribuyente o responsable cuando solicitan la declaratoria de prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios.

Desde el punto de vista legal los medios de defensa a los derechos e intereses legítimos del contribuyente o responsable, seleccionados, se sustentan y están en correspondencia con principios constitucionales, fundamentos y normas del derecho administrativo y tributario de plena vigencia y, por ende, se encuentran en correspondencia con el problema y estudio planteado.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

El marco teórico o referencial de esta investigación está organizado por efecto de la revisión de fuentes legales y bibliográficas, el cual, se constituye en un compendio teórico estructurado de una forma cognitiva y razonable que tuvo como propósito formar un sistema coordinado y coherente de conceptos y enunciados que permitieron abordar el problema en consonancia con los objetivos establecidos. Asimismo, obtuvo como fin situar el problema planteado y el resultado de su análisis dentro del conjunto de conocimientos existentes, además de, el establecimiento de la sustentación teórica y la ubicación del tema como objeto de estudio dentro del campo del conocimiento y del quehacer científico.

Antecedentes de La Investigación

Habiéndose revisado y analizado los antecedentes de la investigación, en esta sección, se esbozan las síntesis de algunos estudios previos que se vinculan con el problema planteado y cuyos contextos demuestran relación directa con el tema de estudio, sus variables y unidades de análisis; especificándose sus objetivos, las circunstancias que lo justifican y su relevancia en relación con el estudio desarrollado.

Osten (2013), realizo tesis doctoral para optar al título de Doctor en Ciencias Mención Derecho en la Universidad Central de Venezuela, cuyo título es: Inacción del Estado. Según refiere el autor, el propósito de este trabajo es desarrollar la figura

de la inacción del Estado como fenómeno global que se presenta en su estructura orgánica a fin de identificarlo objetivamente como patente en su actuar en cada una de las manifestaciones del poder público; clasificándolo y ubicándolo en sus órganos a nivel nacional e identificando los tratamientos jurídicos que el derecho hace del mismo, así como los distintos mecanismos, tanto en sede administrativa como judicial ante las inacciones, para finalmente precisar los dispositivos legales en torno a sus servidores públicos por sus omisiones como representantes o extensiones del Estado que se traducen en las inacciones de éste, todo esto dentro de la normativa de la República Bolivariana de Venezuela.

Esta tesis desarrolla los diferentes cuestionamientos implícitos en la determinación del estudio: ¿Cuándo estamos frente a una inacción?, por otra parte, frente a esa realidad: ¿Cuáles son las distintas formas o aspectos en las que se puede plantear esa inacción del Estado?, y en ese sentido: ¿Cuáles son los distintos tratamientos, implicaciones o efectos que el derecho venezolano les da? Esto en virtud de la obligación del ejercicio efectivo que tiene el Estado de ciertas actividades, algunas de naturaleza irrenunciables, de allí que se realizó un análisis de éste como sujeto de la acción, siendo una de las razones de su existencia misma, resaltándolas como un cometido genérico en torno a sus fines, dentro de los parámetros de sus valores y principios, todos estos establecidos expresa o implícitamente en el respectivo texto constitucional donde la actividad o acción estatal debe ser la regla *sine qua non* de su expresión y manifestación diaria, siendo una responsabilidad indelegable, aun cuando su instrumentación práctica la pueda alcanzar mediante el auxilio de terceros, más nunca quedando relevada de su deber de verificar sus correctas y ajustadas implementaciones y resultados, lo que conlleva a la determinación, mediante el respectivo análisis, de la inacción como cometido del Estado.

Las estrategias básicas utilizadas dentro de este enfoque fueron conformados por técnicas de investigación documental que se fundamentaron en el análisis de las principales fuentes bibliográficas, legislativas y jurisprudenciales nacionales, así como, ciertas fuentes extranjeras especializadas que han llegado a estudiar y regular

la realidad de la inacción en parcelas separadas en las distintas funciones del Estado. Finalmente, la conclusión de esta investigación circunda con el establecimiento de una ley que regule la materia de las inacciones del Estado, donde se ha de determinar con toda claridad y precisión, lo siguiente:

1. El tiempo oportuno de ejecución o concreción para los respectivos cometidos en forma genérica, diferenciados, de ser necesario, por materia atributiva o competencial, así como las obligaciones concretas de rango normativo, es decir, constitucional, legal, reglamentaria o del determinado acto definitivo concreto, en el caso de no estar expresamente establecido en el respectivo cuerpo jurídico. Esto permitirá contar con un sistema de reglas procesales claras y concretas necesarias para intentar las acciones o recursos judiciales que fuesen necesarios para el restablecimiento de las situaciones jurídicas infringidas, sin necesidad de tener que demostrar la pertinencia de los lapsos en mora.

2. Establecer la figura del silencio administrativo positivo como principio o norma general, que en el caso venezolano, conllevaría a la sustitución del actualmente consagrado, es decir, del silencio administrativo negativo. Como medio para hacer efectivo el derecho constitucional de petición y como defensa concreta a la negligencia, inoperancia, desidia o en definitiva de la ineficacia del Estado. Para que de esta manera el Estado se vea compelido a tener que actuar de considerar que no debe dar su visto bueno a una determinada solicitud o petición y no sea el interesado el que se vea afectado por su inacción, tanto en su falta de aplicación directa, como en la posible peregrinación que se le impone de transitar por los recursos y acciones, según sea el caso, por ante las sedes administrativa y judicial. Lo cual contribuiría a descongestionar las instancias administrativas y judiciales al reducirse el conocimiento por esta anómala conducta del Estado.

3. Unificar el criterio de las sanciones sobre las diferentes inacciones para todos los servidores del Estado, mediante el establecimiento de una sanción genérica concreta por su omisión que conduzca a establecer una determinada inacción del Estado, que cuente con un único procedimiento eficaz, expedito, fácil y gratuito para los interesados afectados, entre ellos el mismo Estado, que pudiera actuar de oficio,

cuyas consecuencias sean tales que no fueran deseadas por el respectivo servidor omnisciente, que lo conmine a cumplir con sus obligaciones dentro del tiempo previsto. Procedimiento que evidentemente cumpla con la protección del principio del debido proceso y el derecho a la defensa, que determine la graduación de la intencionalidad, a fin de establecer la naturaleza dolosa o culposa de la inacción, y sus excepciones, todo esto con el objeto de que éste no se convierta en medio para la perpetración de cualquier tipo de situación dañosa del servidor público que sí cumple con sus obligaciones inherentes a su cargo, máxime si éste está constantemente sometido a un sin número de posibles retaliaciones, inclusive de contenido político.

García (2012), realizó trabajo especial optar al grado de Especialista en Derecho Tributario en la Universidad Central de Venezuela, cuyo título es: La Recurribilidad de las Consultas Evacuadas por La Administración Tributaria. En este trabajo el autor busca proponer una solución al conflicto presentado a los contribuyentes que queriendo esclarecer sus dudas jurídico tributarias ante la Administración Tributaria para poder liquidar de forma correcta o acertada sus cargas impositivas, reciben una respuesta vinculante que afecta su campo jurídico de forma negativa o no deseada sin tener la posibilidad, o mejor dicho, sin tener el derecho de revisión o control del acto administrativo. En virtud de esto, la consulta, contenida en el Código Orgánico Tributario, es el punto de partida que inspira y origina este estudio, buscando contra posicionar sus posibles negativas consecuencias, dependiendo de la respuesta que dé la administración, con el prisma constitucional; resaltando la forma como es llevado a cabo, su importancia y especialmente su aparente condición de irrecurribilidad ante cualquier tipo de control, jurisdiccional o jerárquico, que le hace escurrirse, de un gran número de principios de auto control y revisión de distintas instancias, internas y externas, como por ejemplo, el principio de universalidad del control de los actos administrativos y el principio de la doble instancia establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999; para esto, consultan muchas de las opiniones dadas por la doctrina nacional y extranjera sobre la materia, así como, su desarrollo frente al criterio del Tribunal Supremo de Justicia, a través de sus Salas, Constitucional y Político Administrativa, en varios fallos, analizando el espíritu que

dio origen a las normas de transparencia en el debido proceso, extendiendo sus efectos no sólo sobre las consecuencias de las consultas en estudio que repercuten en sede judicial por medio del recurso contencioso tributario, sino también, estableciendo una vialidad olvidada en la práctica, como resulta, la interposición del Recurso Jerárquico ante la Administración Tributaria. Este estudio es de tipo descriptivo y se desarrolló bajo un diseño de investigación documental.

El investigador concluye que la recurribilidad del acto que pone fin a las consultas que afecten los intereses del administrado, resulta fundamental en todo ámbito y dimensión de las distintas esferas del Estado en el entendido que dicho acto administrativo capaz de afectar la esfera jurídica y económica del consultante, se encuentra dentro del espectro de las decisiones o pronunciamientos emitidos por los órganos del Estado tendientes a satisfacer las necesidades de los particulares que acuden a él para la solución de un conflicto o para comprender de forma acertada su situación jurídica; colocándolo así, en el rango y alcance del postulado constitucional contenido en el Artículo 49.

El principio de la doble instancia, no puede y no debe ser un principio sorteable dependiendo de la materia y naturaleza que tutele, lo que debe siempre permanecer como una constante, es el hecho que cualquier acto administrativo que afecte de alguna forma al administrado jamás puede escapar del control por parte de una instancia superior tanto en la propia sede como en sede jurisdiccional. En el caso tratado, se observa como la jurisprudencia patria abordó el tema coadyuvada por los administrados que delataron el desequilibrio del procedimiento, acudiendo a los Tribunales de la República en búsqueda del balance jurídico; una vez así, el máximo tribunal de la nación proclamó la necesidad de instauración del principio de la doble instancia sobre las decisiones dictadas con ocasión a las consultas contenidas en el Código Orgánico Tributario, contemplando la posibilidad al consultante de interposición del recurso contencioso tributario por ante los tribunales superiores en lo contencioso tributario. Frente a dichos hechos no se agotó la discusión en lo que respecta a la recurribilidad de las consultas, por cuanto, tal y como se indica en el contenido de este estudio, la sólo vía judicial no basta, al entender que el debido

proceso es uno sólo, y por ende no es susceptible de fragmentación, como por ejemplo resulta en la presente temática la sola vialidad de la interposición de un recurso judicial contra las decisiones o pronunciamientos en comento, obviando la posibilidad de interposición de la figura del recurso administrativo. De ser así, se estaría constituyéndose una nueva calificación de acto administrativo más allá de la existente, como son, actos recurribles y actos no recurribles, si no habría que incluir una nueva calificación, como lo es el acto semirecurrible, si bien puede resultar altisonante para un lector acucioso y observando a profundidad lo debatido, supone la posibilidad de elección de recurso por parte de un administrado que se considera afectado por una decisión de un órgano del Estado, no puede ser condicionada o reducida dependiendo de la materia que tutele.

Pérez (2011), realizó trabajo especial optar al grado de Especialista en Ciencias Contables en la Universidad de Los Andes, cuyo título es: El Recurso Jerárquico de las Decisiones Administrativas Tributarias. En esta investigación el autor tuvo como objetivo fundamental el estudio de dicho recurso en las decisiones administrativas tributarias, así como las causas que originan los fracasos profesionales reseñados en los numerosos casos de decisiones administrativas ya estudiadas. Se investigaron los diversos efectos tributarios causados por la inadmisibilidad o improcedencia de dicho recurso con el propósito de educar a los administrados en la superación de los errores encontrados en las decisiones estudiadas. Así como también, se estudió la institución del mencionado recurso, considerándose éste como un procedimiento ágil y adecuado para la revisión de los actos de la Administración Tributaria por parte del superior jerárquico cuando el contribuyente o administrado considera que sus derechos le han sido perjudicados.

En esta investigación se analizaron los casos en los que opera tal recurso, los requisitos de admisibilidad y procedencia; los efectos, los derechos e intereses subjetivos afectados de los administrados, los órganos competentes, el régimen probatorio y la estructura de las decisiones que lo resuelven. Esta investigación es de tipo documental y se fundamentó en búsquedas de diversas decisiones administrativas tributarias específicamente en el campo de la interposición de recursos jerárquicos

tributarios. Concluyó que el recurso jerárquico es un importante medio legal administrativo tributario para la defensa de los afectados. Está al alcance de cualquier persona que ha sido lesionada en sus derechos subjetivos, directos y personales por un acto administrativo. Para defenderse de ese acto es necesaria su interposición escrita y razonada en donde se indiquen los hechos atribuidos por la administración y se presenten las razones de hecho y de derecho en su defensa que la Administración Tributaria debe conocer, procesar y decidir en segundo grado o instancia. Por eso, se le conoce también como el ejercicio de una apelación administrativa, recurso jerárquico o de segundo grado.

También concluye que el fracaso en la mayoría de los casos en la interposición de los recursos jerárquicos viene dado por el incumplimiento de requisitos formales para su admisibilidad o de fondo para su procedencia; entre éstos se pueden identificar los siguientes motivos: Por la falta de representación o de la asistencia de abogado o profesional a fin en el área tributaria; por la ilegitimidad de las personas que se presenten como apoderados o representantes del recurrente; por no tener la capacidad necesaria para recurrir o por no tener la representación que se atribuye o porque el poder no esté otorgado de forma legal o sea insuficiente; por la caducidad del lapso para ejercer el recurso; por la falta de cualidad o interés del recurrente y por no agotarse previamente el recurso de reconsideración cuando éste es requerido expresamente por la ley.

González (2009), realizó trabajo especial optar al grado de Especialista en Ciencias Contables en la Universidad de Los Andes, cuyo título es: Importancia de la Prueba Documental Admitida en el Código Orgánico Tributario como Medio de Defensa del Contribuyente en el Procedimiento Administrativo. En este trabajo el autor hace referencia a que el Recurso Jerárquico es uno de los medios de defensa que tiene el contribuyente en sede administrativa y, a través de, la prueba documental se puede demostrar la veracidad o falsedad de los actos recurridos. Esta investigación sienta sus bases dentro del derecho tributario venezolano, a través de, el estudio de las diversas leyes y demás disposiciones que regulan las relaciones entre el Estado como ente recaudador con potestad tributaria y el contribuyente como sujeto pasivo

obligado al pago de los tributos, haciendo principal referencia a los medios de defensa de que puede valerse un contribuyente cuando crea lesionados sus derechos e intereses legítimos, señalados en el Código Orgánico Tributario, en sede administrativa. En tal sentido, plantea como objetivo general de la investigación hacer un análisis de la importancia de la Prueba Documental admitida en el Código Orgánico Tributario como medio probatorio en los procedimientos de defensa del contribuyente.

Esta investigación se enmarco dentro de un estudio de diseño documental, apoyada en una investigación de campo de tipo analítico; las técnicas utilizadas fueron la observación documental y la entrevista estructurada y los instrumentos para la recolección de datos fueron el registro de observación documental y la guía de entrevista; para la validez y confiabilidad de los instrumentos aplicó el juicio de expertos en tres áreas distintas metodología, estadística y tributaria, lo que permitió un análisis cualitativo.

Como conclusiones considera el investigador que la prueba documental es uno de los instrumentos de defensa más utilizados, en vista de que el contribuyente respalda todas las transacciones que realiza a través de sus negocios con documentos, y llevarlos de manera clara y ordenada, le permitiría en un momento determinado defenderse cuando sienta que las actuaciones de los funcionarios fiscales atentan contra sus intereses y derechos.

También reflexiona que en el proceso administrativo y en el tributario, rige el principio de libertad de probatoria, sin embargo, en la práctica, las pruebas que aportan con mayor frecuencia las partes son las pruebas documentales y la prueba pericial o de experticia, sin que se consideren otros medios probatorios, como la inspección o reconocimiento judicial, el testimonio, la prueba de informes o exhibición de documentos. En cuanto al ejercicio de la defensa del contribuyente en sede administrativa, señala la escasa aplicación de los contadores públicos en su carácter de representante del contribuyente, en muchos casos por desconocimiento de la materia, por la falta de actualización profesional, porque el ejercicio de este medio

de defensa en ocasiones resulta complejo o por los paradigmas tradicionales de que esto es materia exclusiva de los profesionales del derecho.

Vargas (2008), realizó trabajo especial optar al grado de Especialista en Derecho Administrativo en La Universidad Católica Andrés Bello, cuyo título es: El Silencio Administrativo como Garantía de los Derechos e Intereses de los Administrados. Este estudio se realizó con base a una investigación de carácter bibliográfico donde la investigadora ilustra su concepción doctrinaria y jurisprudencial; asimismo, las causas y los efectos que originan la falta de oportuna y adecuada respuesta por parte de los órganos y entes que conforman el aparato estatal, así como, las acciones con que cuentan los interesados en sede administrativa y judicial para defenderse de la omisión de respuesta.

Manifiesta la autora que la figura del silencio administrativo en general es siempre la de un beneficio que opera a favor del particular, el cual, se materializa de conformidad con los efectos establecidos en las normas aplicables para cada caso en concreto, beneficio del que emana la confianza legítima que hace que los ciudadanos tengan siempre el derecho a obtener oportuna y adecuada respuesta por parte de las instituciones del Estado, aun frente al silencio de éstas. También que en aquellos casos en los que se produzca la omisión o silencio por funcionamiento anormal de la Administración, se crean por ministerio de la ley, derechos a favor del interesado que se constituyen a su vez en una expectativa jurídicamente valedera, que resulta oponible frente a la propia Administración o ante el órgano jurisdiccional como defensa frente al intento de que sean desconocidos los derechos generados de tal inactividad.

Asimismo, al realizar el análisis práctico de la figura *in comento* encontró que la producción del silencio administrativo en Venezuela se debe en gran parte al incumplimiento por parte de los funcionarios públicos de la normativa existente; siendo esto así y criterio de la autora, cree indispensable la planificación de las actividades a realizar, la capacitación de los servidores públicos, la comunicación, fluida y respetuosa, entre los distintos órganos y entes que conforman el aparato estatal, donde se comience, por el reconocimiento del otro y el respeto mutuo de las

competencias que siendo comunes o no, converjan en un momento determinado en la emisión de una respuesta. Sin embargo, conscientes de que existe una sociedad en la que el Presidente de turno se cree el Estado, y en consecuencia confunde sus intereses políticos con los de éste, y, donde lejos de mejorarse los procedimientos administrativos y darles una aplicación correcta y ajustada a derecho; por el contrario, se impone el despotismo, el abuso, la corrupción y la impunidad; bajo este escenario, la eliminación o disminución de la frecuencia con la que ocurre el silencio administrativo, por lo menos en los actuales momentos, se constituye en un sueño que luce muy lejano.

También concluye que la solución viene dada por el redescubrimiento de los mecanismos de acción con que cuenta el ciudadano común, para hacerle frente a la conducta repetitiva y omisa de las instituciones encargadas de dar respuesta. Es por ello, que los ciudadanos deben hacer uso de todos esos mecanismos permitidos y aceptados por el ordenamiento jurídico positivo a los fines de defenderse en sede administrativa y judicial de la inacción institucional que erige la violación de derechos y garantías constitucionales como el derecho de oportuna y adecuada respuesta por parte de los órganos y entes públicos.

Finalmente, manifiesta la autora que el avance de la jurisprudencia nacional en relación a esta figura ha sido importante y progresista, salvo las últimas interpretaciones en materia de silencio positivo y medidas cautelares que han hecho que demos pasos en el sentido contrario de las tendencias modernas del derecho comparado, por lo que aún queda mucho camino por recorrer a los fines de lograr que la jurisdicción contencioso administrativa, otorgue la a través de sus sentencias, la debida tutela requerida por el ciudadano que acude al órgano jurisdiccional, en búsqueda de la protección y respeto de los derechos que surgen como consecuencia del incumplimiento administrativo, de su deber a otorgar oportuna y adecuada respuesta. Obligación que deberá ser desempeñada por los jueces en estricta observancia del norte que debe guiar la actuación administrativa, lo cual, no es otra cosa que el interés general y el servicio eficiente al ciudadano.

Bases Teóricas

Las bases teóricas, según Bavaresco (2006), tienen que ver con las teorías que brindan al investigador el apoyo inicial dentro del conocimiento del objeto de estudio, es decir, cada problema posee algún referente teórico, lo que indica, que el investigador no puede hacer abstracción por desconocimiento, salvo que sus estudios se soporten en investigaciones puras o bien exploratorias. Ahora bien, en razón a esto y debido al enfoque documental dado a esta investigación se estableció la siguiente plataforma teórica, la cual, comprende un conjunto de concepciones y contextos que son fundamentales para establecer la conexión del conocimiento precedente con el problema plantado y el objeto de estudio, los cuales, fueron esenciales para el análisis y constitución de las explicaciones y resultados de esta investigación.

Administración Pública

Administración Pública, para Echebarría y Cortazar (2007), se entiende como aquel conjunto de personas, organizaciones, reglas, capacidades y prácticas que tienen por objetivo transformar las políticas públicas, la legislación y el presupuesto, en servicios útiles para la sociedad, por lo tanto, ésta convierte las expectativas y deseos que tienen los ciudadanos sobre la forma en que opera el Estado.

La Administración Pública está al servicio de los particulares y en su actuación dará preferencia a la atención de los requerimientos de la población y a la satisfacción de sus necesidades. Asimismo, debe asegurar a los particulares la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con esta. Además, tendrá entre sus objetivos la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas de acuerdo con las políticas fijadas y teniendo en cuenta los recursos disponibles; asimismo, determinando al respecto, las prestaciones que proporcionan los servicios de la Administración Pública; igualmente, organizará y desarrollará su actividad de manera

que los particulares puedan presentar reclamaciones, peticiones o recursos y logren resolver sus asuntos legítimos.

Principios Fundamentales Inherentes a la Administración Pública

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) contiene un extenso Título IV relativo al Poder Público cuyas normas se aplican a todos los órganos que lo ejercen tal como lo indica el Artículo 136 en su distribución vertical o territorial: Poder Municipal, Poder Estatal y Poder Nacional; y, en el nivel nacional, en su distribución horizontal: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

En dicho título se incorporó una sección relativa a la Administración Pública, cuyas normas se aplican a todos los órganos y entes que ejercen esos poderes públicos. De allí que lo primero que debe determinarse es cuáles son los órganos estatales que ejercen el poder público y que pueden considerarse como Administración Pública. Ante todo, por supuesto, están los órganos de los diversos niveles del Poder Público: Nacional, Estatal y Municipal que ejercen el Poder Ejecutivo. En consecuencia, las normas que contiene esa sección se aplican a todas las Administraciones Públicas ejecutivas y a otras entidades políticas territoriales que establece el Artículo 16 de la Constitución. Por consiguiente, para la organización y funcionamiento de la Administración Pública, se destacan los siguientes principios:

1. Legalidad: Este es un principio constitucional básico relativo a la Administración Pública; indica que se encuentra plenamente sometida a la ley y al derecho, es decir, sujeta al ordenamiento jurídico y que actúa de acuerdo con las normas constitucionales, legales, principios generales del derecho; lo cual implica que la actuación de la Administración Pública pueda ser controlada jurídicamente por el órgano jurisdiccional. Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública (2014), establece que la actividad de la Administración Pública se desarrollará basándose en este principio.

2. Participación ciudadana: Se establece como una manifestación de uno de los principios de gobierno consagrados por la Constitución, la participación ciudadana,

en este sentido, permite su inherencia en la Administración Pública en situaciones específicas, tales como, para la elaboración de normas de carácter general, el acceso a los archivos y registros públicos, la de audiencia del interesado en los procedimientos administrativos. Concretamente la idea general de la participación ciudadana se completa con el deber general de información por parte de la administración a los particulares, lo que implica que la Administración Pública debe brindar las condiciones mínimas a todos los administrados para acceder a la información que administren, sin expresión de causa, salvo aquellas que afectan la intimidad personal, las vinculadas a la seguridad nacional o las que expresamente sean excluidas por Ley; y extender las posibilidades de participación de los administrados y de sus representantes, en aquellas decisiones públicas que les puedan afectar, mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opinión.

3. Eficacia: En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto priva sobre las formalidades no esenciales, en este sentido, deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación del mismo, el cual, exige a la Administración Pública que su acción sea efectiva, constituyendo un principio general que debe concretarse en toda la regulación jurídica de la organización y acción de la administración. Comprende pues, el funcionamiento de los órganos de la Administración Pública, ajustados a políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes y compromisos de gestión, así como, a las actividades, evaluaciones y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados. Se trata de uno de los principios de carácter programático, ya que, de él derivan configuraciones jurídicas particulares de la administración, sin embargo, conviene recordar que la necesaria eficacia de la administración no puede desligarse de los principios fundamentales del estado de derecho, no pudiéndose justificar actuaciones que prescindan de los límites formales, procesales y materiales señalados por el ordenamiento jurídico a la Administración Pública.

4. Eficiencia: Se refiere este principio a la validez de la relación entre la asignación y utilización del talento humano, recursos materiales y presupuestarios puestos a disposición de la Administración Pública y su vinculación con el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos, comprometiendo la responsabilidad fiscal.

5. Celeridad: Se concreta en el respeto que debe prestarle la Administración Pública a los derechos que le corresponden a los administrados, debiendo ajustar su actuación, de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.

6. Transparencia y simplicidad: Estos principios desarrollados de manera conjunta por ley especial, están referidos a la finalidad de la organización de la Administración Pública, en la cual, debe prevalecer la simplicidad institucional y la transparencia en su estructura organizativa, asignación de competencias, adscripciones administrativas y relaciones interorgánicas. Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir. Por su parte, la transparencia implica la facultad que tienen los administrados para acceder sin restricciones a la información, así como también, conocer y evaluar en su integridad, el desempeño y la forma de conducción de la gestión gubernamental.

7. Responsabilidad patrimonial del Estado: Este principio innovador, consagrado a partir de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, está concebido como una responsabilidad objetiva, referida a las actuaciones de los funcionarios que actúan en el campo del derecho público y que permite subsanar los daños ocasionados a los bienes y derechos de los particulares, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública,

independientemente de que dicho daño derive del funcionamiento normal o anormal de la misma.

8. Responsabilidad de los funcionarios públicos: La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela reitera la responsabilidad individual de los funcionarios públicos, en cuanto a servidores de la Administración Pública y gestores de los intereses generales, en consecuencia, cuando causen daños, bien sea por abuso de poder, por la desviación del mismo o violando las disposiciones constitucionales o legales, serán responsables civil, penal o administrativamente de los actos que dicten, ordenen, ejecuten, violen o menoscaben los derechos garantizados por la Constitución, sin que pueda servirles de excusa órdenes superiores.

9. Finalidad de la administración pública: Constitucionalmente se establece que la Administración Pública estará al servicio de los ciudadanos, desarrollándose ampliamente este principio en ley especial, precisando que se le dará preferencia a la atención de los requerimientos de la población en cuanto a satisfacción de sus necesidades. La Administración Pública debe asegurarle a éstos, la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella, además tendrá entre sus objetivos, la continúa mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas y de conformidad con los recursos disponibles.

Administración Tributaria

El Estado es el titular del poder financiero y ejerce dicho poder a través de la Administración Pública y en concreto, a través de, una parte de ella que es la Hacienda Pública en el ámbito de la Administración Tributaria. La Administración Tributaria en Venezuela está a cargo del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), órgano desconcentrado que está adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Economía, Finanzas y Banca Pública y se constituye como un servicio sin personalidad jurídica, con autonomía funcional técnica y financiera, al cual, le corresponde la aplicación de la legislación aduanera y

tributaria nacional, así como, todas las políticas fijadas por el poder ejecutivo nacional relacionadas con tributos.

Funciones de la Administración Tributaria

El Código Orgánico Tributario (2014) establece un extenso margen de funciones a la Administración Tributaria, dentro del ámbito de aplicación de dicho texto normativo, lo cual, no priva para que mediante las leyes tributarias y en el contorno de su especificidad se establezcan otras funciones.

Específicamente, el título cuarto en su capítulo primero se establecen cuáles son las facultades, atribuciones y funciones de la Administración Tributaria, aquí, en su sección primera se prescriben las facultades, atribuciones y funciones generales, seguidamente, la sección segunda fija las atribuciones en materia de fiscalización y determinación, la sección tercera señala sus deberes y por último la sección cuarta indica sus funciones en el marco del resguardo nacional tributario, definido éste último como un cuerpo auxiliar y de apoyo a la Administración Tributaria para impedir, investigar y perseguir los ilícitos tributarios y cualquier acción u omisión violatoria de las normas tributarias.

El Artículo 131 del Código Orgánico Tributario (2014) enumera sin agotar el espectro de posibilidades de acción de la Administración Tributaria, las facultades, atribuciones y funciones de la Administración Tributaria. Por consiguiente, para los fines de la presente investigación se destacan aquellas que de alguna forma están relacionadas con las variables y dimensiones bajo estudio:

1. Recaudar los tributos, intereses, sanciones y otros accesorios. (Numeral 1).
2. Ejecutar los procedimientos de verificación y de fiscalización y determinación, para constatar el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones de carácter tributario por parte de los sujetos pasivos del tributo. (Numeral 2).
3. Liquidar los tributos, intereses, sanciones y otros accesorios, cuando fuere procedente. (Numeral 3).

4. Asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias mediante la adopción de las medidas cautelares o ejecutivas de acuerdo a lo previsto en este Código. (Numeral 4).

5. Adoptar las medidas administrativas de conformidad con las disposiciones establecidas en este Código. (Numeral 5).

6. Proponer, aplicar y divulgar las normas en materia tributaria. (Numeral 9).

7. Ejercer la personería del Fisco en todas las instancias administrativas y judiciales; en las instancias judiciales será ejercida de acuerdo con lo establecido en la Ley de la materia. (Numeral 16).

Actos Administrativos

La Administración Pública para el logro de los fines que el Estado persigue y los que se refieren a la propia administración, realiza la llamada actividad administrativa, la cual, está constituida por las operaciones materiales como medidas de ejecución y los actos administrativos. Por lo tanto, la actividad administrativa se distingue por su carácter documental, es decir, por reflejarse en documentos que constituyen el testimonio y soporte de la mencionada actividad.

Ojeda (2012) señala que los actos administrativos constituyen la forma de manifestación por excelencia de la actividad administrativa, por su naturaleza y carácter los actos administrativos inciden en la esfera jurídica de los administrados a quienes se dirigen, creando o modificando o extinguiendo una situación jurídica determinada. Asimismo, Juárez citado por Ojeda (2012) manifiesta que el acto administrativo en principio debe ser un acto jurídico emanado de la Administración Pública en cualquiera de sus ramas, ya sea, la Administración Pública Nacional, la Administración Pública Estatal o la Administración Pública Municipal, así como, de los órganos desconcentrados y los entes descentralizados funcionalmente con forma de derecho público.

El acto administrativo es la manifestación por excelencia de la actuación administrativa y el elemento que conforma conjuntamente con la sentencia y el acto

normativo la clásica trilogía de manifestaciones de autoridad atribuidas a los poderes del Estado; éste, encuentra su regulación en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), Capítulo II De los Actos Administrativos del Título I Disposiciones Fundamentales. Particularmente, su Artículo 7, define el acto administrativo de la manera siguiente: “Se entiende por acto administrativo, a los fines de esta ley, toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la ley, por los órganos de la Administración Pública.” Por consiguiente, al analizar los elementos que componen esta definición, se destacan los siguientes:

1. El acto como tal no es general ni particular, lo que se puede clasificar de general o particular son los efectos que produce su declaración.

2. El origen del acto administrativo a los efectos de la Ley, debe ser dictado por un órgano de la Administración Pública.

3. De acuerdo a las formalidades se evidencia su sometimiento al principio de legalidad, en sus dos manifestaciones formal y sustancial.

4. En cuanto a su contenido, el acto administrativo es como lo indica la definición legal, una declaración, es decir, una manifestación de voluntad, de conocimiento o de juicio cuyo contenido puede ser muy diverso pero siempre dentro de las facultades atribuidas a los órganos de la Administración Pública.

Clasificación de los Actos Administrativos

Del análisis realizado al contenido del estudio realizado por Ojeda (2012) se desprende la siguiente clasificación de los actos administrativos:

1. Según sus efectos:

a. Actos administrativos de efectos generales: Son aquellos de contenido normativo, es decir, que crean normas que integran el ordenamiento jurídico. Interesan a una pluralidad de sujetos de derecho, sea formado por un número indeterminado de personas o un número determinado. El Artículo 72 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), en lo adelante L.O.P.A., exige

que sean publicados en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela aquellos actos administrativos que interesen a un número indeterminado de personas que no sean necesariamente actos normativos o de carácter general. Es decir, esta norma establece indirectamente la diferencia entre el acto de efectos generales o de contenido normativo y el acto general, el cual, aun cuando pueda no tener contenido normativo e interese a un número indeterminado de personas.

b. Actos administrativos de efectos particulares: Son aquellos que contienen una decisión no normativa, sea que se aplique a uno o a varios sujetos de derecho.

2. Según su contenido:

a. Actos administrativos definitivos: Son aquellos mediante los cuales se define con plenos efectos jurídicos las cuestiones sometidas a la consideración o decisión de la Administración Pública.

b. Actos administrativos de trámite: Son aquellos que no son susceptibles de ser impugnados directamente mediante el recurso contencioso administrativo, salvo que causen indefensión o prejuzguen sobre lo definitivo.

c. Actos creadores de derechos: Se refiere al acto creador de derechos subjetivos o de derechos personales y legítimos a favor de los particulares; regulados en los Artículos 19 en su ordinal 2 y Artículo 82 de la L.O.P.A.

d. Actos creadores que establecen obligaciones: Se refiere al acto administrativo que no crea derechos o intereses personales, sino que en su lugar establece obligaciones a cargo de particulares y así se regula en el Artículo 70 de la L.O.P.A.

3. Según la manifestación de voluntad:

a. Actos administrativos expresos: La manifestación de voluntad que produce el acto administrativo, conforme al Artículo 18 de la L.O.P.A, debe ser expresa y formal, conteniendo el acto una serie de requisitos que deben manifestarse por escrito.

b. Actos administrativos tácitos: La L.O.P.A admite la manifestación de voluntad tacita de la Administración, derivada del silencio administrativo. Así se establece expresamente en el Artículo 4 de esta Ley, cuando se prevé que en los casos

en los cuales un órgano de la Administración Pública no resolviera un asunto dentro de los lapsos que prevé la misma Ley, se considera que ha resuelto negativamente pudiendo el interesado intentar el recurso inmediato siguiente, por lo tanto la Ley en el Artículo comentado, consagra el acto administrativo tácito de contenido negativo.

4. Según su impugnabilidad:

Esta clasificación que se deriva de la L.O.P.A, se refiere a la impugnabilidad o no de los actos administrativos, y así se distingue el acto administrativo firme de aquel que no lo es, porque aún puede ser impugnado, sea en vía administrativa a través de los recursos administrativos establecidos en el Artículo 85 y siguientes, o sea por vía contencioso administrativa. En cambio, contra el acto administrativo firme, no puede ser impugnado por los recursos ordinarios y sobre el cual el único recurso que procede, es el de revisión, tal y como lo establece el Artículo 97 de la L.O.P.A.

5. Según su ejecución:

Según la ejecución, y así se distingue el acto material de ejecución, del acto administrativo formal. El Artículo 78 de la L.O.P.A, habla de los actos materiales de ejecución que puedan menoscabar o perturbar los derechos de los particulares, los cuales no pueden realizarse sin que exista previamente un acto administrativo que sirva de fundamento a dichos actos materiales. En este sentido, el acto material de ejecución previsto en el Artículo 78, se identifica con el acto de ejecución que regula el Artículo 8 de la L.O.P.A.

Requisitos de Validez de los Actos Administrativos

Un aspecto fundamental de la regulación de los actos administrativos, establecida en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), es el referido a los requisitos de validez de los actos. Distinguiéndose los requisitos de forma de los requisitos de fondo del acto administrativo; los primeros constituyen lo que se ha llamado el procedimiento constitutivo del acto administrativo. Los

segundos se refieren a su contenido y son los que determinan, propiamente, la naturaleza del acto administrativo.

Del análisis realizado al contenido del estudio realizado por Ojeda (2012) en conjunto con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981) se desglosan los siguientes requisitos de validez de los actos administrativos:

1. Requisitos de Forma: La validez de un acto administrativo en cuanto a su manifestación o forma deberá contener los elementos establecidos en el Artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), debe calificarse atendiendo a la finalidad que en cada caso concreto tales formalidades están destinadas a determinar la influencia sobre el fondo del asunto, no procediendo, por ende la nulidad administrativa cuando, aun siendo defectuosas, han logrado cumplir con su fin. En otras palabras, la inobservancia de las formas o los trámites procedimentales constituye, desde luego una irregularidad, pero esta sólo llega a los grados de invalidez, cuando no se cumple o logra la finalidad objetiva, concreta, a que está destinado, con relación a un acto específico, o bien cuando la omisión de la formalidad o su defectuoso incumplimiento es de tal naturaleza, que ejerce una influencia determinante sobre el contenido del acto administrativo adoptado, lo cual permite aclarar suficientemente la idea de la supremacía del acto sobre su apariencia formal. En general, estos requisitos de forma pueden clasificarse en los siguientes tres grandes grupos:

a. Las Formalidades procedimentales: Se remite a la necesaria adecuación de la formación de la voluntad administrativa al procedimiento legalmente establecido; estas formalidades deben abarcar no sólo la formación de los actos administrativos o lo que se ha denominado también procedimiento constitutivo de los actos, sino también a lo pautado en la Ley referido a la impugnación de esos mismos actos en sede administrativa. Una de las finalidades de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), es justamente regular las formalidades que se deben cumplir en el procedimiento administrativo, al igual que establece las sanciones para aquellos actos administrativos que en su formación no cumplan con lo establecido legalmente. Es el caso del Artículo 19 en su Ordinal 4, cuando prescribe la nulidad absoluta de los

actos administrativos que se hayan dictado con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, con lo que se afirma la necesidad de que los actos se adecuen al procedimiento que la Ley regula.

b. La Motivación: El Artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), establece con carácter general, el requisito de la motivación del acto, cuando dice que todos los actos administrativos de carácter particular, es decir de efectos particulares, deberán ser motivados excepto los de simple trámite o salvo disposición expresa de la Ley, y a tal efecto, agrega el Artículo 9, en esa motivación debe hacerse referencia a los hechos y a los fundamentos del acto. La motivación no es más que la expresión de los motivos que justifican el acto administrativo; el medio formal de expresar las razones de hecho y de derecho por las cuales se dicta. No se requiere que la motivación sea una expresión detallada de los hechos, sino que el acto contenga una expresión sucinta de los hechos, de los fundamentos legales pertinentes y, además de las razones que hubiesen sido alegadas. La doctrina y la jurisprudencia tienen establecido desde hace mucho tiempo que la motivación del acto administrativo consiste en la expresión de los motivos de hecho y de derecho que haya tenido su autor para producir el acto.

c. La exteriorización del acto: La exteriorización formal del acto que conlleva la motivación, debe considerarse como un requisito de validez de los actos y como un requisito para el ejercicio del derecho a la defensa. El Artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981) ha establecido los requisitos que debe contener el acto administrativo en su formulación expresa, al indicar que debe contener lo siguiente: El nombre del ministerio u organismo al cual pertenece el órgano que dicte el acto; el nombre del órgano que dicte el acto; el lugar y la fecha donde el acto es dictado; el nombre de la persona u órgano a quien va dirigido; la expresión sucinta de los hechos y razones alegados y los fundamentos legales del acto; la decisión correspondiente; el nombre del o de los funcionarios que lo suscriben, con indicación de la titularidad con que actúen e indicación expresa, en caso de actuar por delegación, el número y fecha del acto de delegación que confirió la competencia y finalmente el sello de la oficina.

2. Requisitos de Fondo: En cuanto a los requisitos de fondo, la Ley, en diferentes normas establece una regulación de los siguientes cinco requisitos de fondo de los actos administrativos: la competencia, la base legal, el objeto, la causa o motivos y la finalidad del acto.

a. La competencia: Es uno de los elementos esenciales de todo acto administrativo, entendiendo por tal competencia la aptitud legal de los órganos de la administración para dictar un acto administrativo. La primera característica que define la competencia en materia administrativa, es que la misma no se presume, y por el contrario debe constar en norma expresa, atributiva de competencia, es decir como lo expresó la extinta Corte Suprema de Justicia, debe emerger del texto expreso de una regla de derecho, ya sea, la Constitución, la Ley, el Reglamento o la Ordenanza. En el mismo sentido, tal como lo cita Ojeda (2012) la extinta Corte Suprema de Justicia, sentenció:

La competencia es la medida de la potestad atribuida por la Ley a cada órgano de modo que no hay competencia ni actuación administrativa válida, si previamente no se señala la atribución que por norma legal expresa se le reconoce al órgano y de los límites que la condicionan. Si hay inexistencia o falseamiento de los presupuestos facticos, el órgano no puede ejercitar el poder que el ordenamiento le ha atribuido y la actuación que cumpla estará viciada de ilegalidad y de nulidad absoluta. CSJ-SPA. 25-07-90. Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas. RDP, N° 43, julio-septiembre 1990.

b. La base legal: Consiste en la necesaria concordancia entre las reglas que definen la competencia, es decir, los poderes de la Administración con las situaciones de hecho necesarias para motivar la decisión. Es decir, todo acto administrativo debe ser dictado, aplicándose las reglas jurídicas adecuadas, las cuales requieren de una interpretación precisa y, además, concuerden con la situación de hecho que da origen al acto administrativo. La base legal del acto, por lo tanto, es la norma o normas del ordenamiento jurídico que autorizan la actuación administrativa en relación a un caso concreto específico.

c. La causa o motivo: Tal y como se manifestó anteriormente, debe haber una relación entre las circunstancias de hecho y la base o fundamentación legal,

razón por la cual, lo anterior se convierte en un límite para la Administración Pública, la cual, no puede actuar caprichosamente. Por lo tanto, puede decirse que en general todo acto administrativo para que pueda ser dictado, requiere que el órgano tenga competencia; que una norma expresa autorice la actuación; que el funcionario interprete la norma adecuadamente, que constate una serie de supuestos de hecho del caso concreto y que esos supuestos de hecho concuerden con la norma y con los presupuestos de derecho, y todo ello es lo que conduce al acto administrativo.

d. El objeto o contenido: Es aquello que la Administración ha querido con el acto administrativo y se define como la consecuencia inmediata producida por el mismo. El contenido del acto, como todo acto jurídico, debe ser lícito, posible, determinado o determinable. (a) Lícito: Jurídicamente realizable, que no sea contrario a derecho; que su ejecución no sea ilegal. (b) Posible: es decir, que sea factible, físicamente realizable. (c) Determinado o determinable: que se pueda determinar en qué consiste.

Además de los requisitos genéricos del objeto del acto administrativo, en cuanto al contenido del mismo, la Ley prescribe otros elementos formales. El Artículo 62 de la L.O.P.A exige que el acto administrativo definitivo, es decir que decida un asunto, obligatoriamente debe resolver todas las cuestiones que hubiesen sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación. Por tanto, en cuanto al contenido del acto definitivo la Administración Pública no puede eludir su decisión sobre algún asunto planteado, sino que necesariamente tiene que considerar en el acto y, por tanto, tienen que formar parte de su contenido, todos los asuntos que hubiesen sido planteados por los particulares o por la propia Administración, tanto inicialmente como durante la tramitación del procedimiento.

La finalidad consiste en lo que la Ley persigue con el acto. Por tanto, la Administración Pública tiene que ceñirse obligatoriamente a los fines prescritos en la Ley, y no puede la Administración buscar otros fines distintos a los prescritos por el legislador. En consecuencia, así como el elemento causa de los actos administrativos

se busca preguntando ¿por qué se dicta el acto? El elemento fin del acto administrativo se obtiene preguntando ¿para qué se dicta el acto administrativo?

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981) en su Artículo 12 establece los límites al poder discrecional, hace referencia indirecta al fin del acto administrativo cuando establece que “la decisión o acto administrativo debe tener una precisa adecuación a los fines de la norma jurídica”. Asimismo, la Ley prescribe que debe haber una finalidad del procedimiento prevista en las normas que regulan los procedimientos, y por eso hace responsable al funcionario en aquellos casos que distorsione el fin del procedimiento.

Silencio Administrativo

Pozuelo (2011) señala que el silencio administrativo es de naturaleza excepcional, ya que, puede ser utilizado únicamente en aquellos casos expresamente previstos por el legislador, ya sea negativo o positivo, es decir, dependiendo del efecto impuesto por el propio legislador, de lo cual se interpreta que, cuando el legislador no le confiere un efecto especial a la decisión ficta, se está ante un silencio negativo y sólo se está ante la presencia del silencio positivo cuando el legislador así lo establece.

La doctrina indica que esta figura surge de un acto administrativo particular de la administración que se denominan actos presuntos o aquellos cuya existencia deriva del establecimiento de alguna ley y comprendan el silencio en su ámbito positivo o negativo. Según Ginesta (2009) citado por Pozuelo (2011) expresa que podría definirse el silencio administrativo en sentido estricto como una presunción o ficción legal por virtud de la cual, transcurrido cierto plazo sin resolver la administración y producidas además determinadas circunstancias, se entenderá denegada u otorgada la petición o el recurso formulado por los particulares.

Manifiesta Pozuelo (op. cit) que el silencio administrativo es un fenómeno jurídico que ocurre cuando la Administración Pública no ejerce la publicidad del acto administrativo, es decir, no notifica dentro de los términos previstos por el

ordenamiento jurídico, decisión expresa alguna sobre las peticiones o recursos administrativos formulados por el particular afectado, interesado o por el administrado. Esto también incluye aquellos sucesos en los cuales la respuesta que se da a la petición correspondiente sea puramente formal o de trámite, pero sin adoptar decisión o sin resolver de fondo el objeto de la petición; y los casos en que expedida la decisión, esta no se notifica en la forma y con el lleno de los requisitos señalados en la ley, ya que la falta de notificación o la irregularidad de esta no permite que produzca efectos legales en cuanto al acto administrativo proferido en virtud de una petición. Por lo tanto, su sola expedición sin la notificación en debida forma no tiene como resultado interrumpir el término señalado en la legislación para la configuración del silencio administrativo, el cual, se constituye en una ficción legal establecida en garantía de los administrados para unos y para otros asume la categoría jurídica de presunción, acto que se conoce como acto presunto o ficto.

Silencio Administrativo Positivo

Revela Pozuelo (op. cit) que el silencio positivo constituye la excepción a la regla general y opera únicamente en los casos en que la legislación así lo dispone, es decir, es una institución jurídica excepcional y restrictiva, subordinada a la preexistencia de una disposición jurídica que expresamente le otorgue dicho carácter; implica la presunción de una decisión favorable al peticionario, generada como consecuencia de la morosidad o abstención de la administración de resolver las peticiones que se le formulen de manera pronta y cumplida.

El acto administrativo generado a través del silencio positivo goza de las mismas garantías de seguridad jurídica y de permanencia en el tiempo, previstas por los actos expresos y particulares, no pudiendo ser contradichos o desconocidos posteriormente por la administración. Un acto presunto es considerado como un acto administrativo, siendo este generado precisamente por el silencio administrativo. Una vez producido el silencio administrativo, la administración sólo debe proceder a reconocerle sus efectos, sin que le corresponda declarar su existencia.

Efectos del Silencio Administrativo Positivo

1. Generación de un acto ficto o presunto. Es un acto administrativo de carácter particular, que reconoce derechos a los administrados, por lo que posteriormente la administración no podrá dictar un acto contrario a los contenidos en el acto presunto. Dicho acto presunto no puede resultar contrario a las leyes o producirse por medios ilegales, ni atentar contra el interés público o social y menos causar un agravio injustificado a una persona. Es evidente la imposibilidad de la administración de expedir de manera tardía o posterior al vencimiento del término legalmente señalado, un acto administrativo que desestime las pretensiones positivadas con el acaecimiento del silencio positivo, toda vez que el acto presunto derivado del silencio positivo constituye un acto administrativo, en el que la voluntad de la administración es sustituida por la ley.

2. El acaecimiento de dicho acto agota la vía administrativa. El silencio positivo se consagra como un acto administrativo a favor del administrado, por lo tanto, el solicitante ha encontrado la respuesta a su petición realizada ante la administración, por lo que se entiende como agotada la vía administrativa.

3. Las pretensiones elevadas por el solicitante se entienden resueltas de manera favorable para él. La peligrosidad del silencio positivo, de ahí su carácter excepcional, radica en la inseguridad que ocasiona a los interesados, que tendrían que decidir por sí mismos si ha surgido o no el acto administrativo presunto que les legitime para actuar.

Silencio Administrativo Negativo

Este es entendido como la regla general, ya que, es una presunción legal a favor del administrado o particular, cuando habiendo formulado una petición o interpuesto los recursos procedentes, no se notifica decisión expresa al respecto, dentro de los plazos establecidos y cuyo efecto inmediato es la desestimación de la petición elevada por el administrado.

En el silencio negativo no surge un acto administrativo alguno, ya que, no concurre la voluntad de la administración ni la ley la sustituye directamente, es decir, no existe una voluntad de la administración. El silencio negativo constituye simplemente una solución procesal dentro de la tipología de los actos administrativos.

Tiene el mismo efecto jurídico, cual es la inexistencia del acto administrativo, la no expedición del acto administrativo en tiempo por parte de la administración, como su producción una vez acaecido el fenómeno del silencio administrativo, por tanto, la expedición tardía del acto, equivale a su falta de producción por parte de la administración.

Frente al interesado, tiene el mismo efecto la ausencia de notificación del acto administrativo, como su notificación posterior al término legalmente establecido en cabeza de la administración para responder sobre los contenidos como tal, en tanto que, la consecuencia de estas dos circunstancias es la misma, y es, la falta de respuesta por parte de la administración.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición. Las autoridades no pueden escudarse en la configuración del silencio administrativo para abstenerse de responder las peticiones formuladas por los administrados.

La diferencia primordial entre el silencio negativo y el positivo es que el segundo es de carácter excepcional, mientras que el primero le brinda la oportunidad al solicitante de interponer los recursos y acciones pertinentes, tanto en la vía administrativa como en la judicial. Además, el silencio positivo se fundamenta directamente en la certeza del solicitante acerca de aquello sobre lo cual peticiono, por lo tanto carece de interés para accionar, ya que, por mandato legal ha conseguido lo que pretende.

Requisitos para que opere el silencio administrativo

Para que se esté en presencia del silencio administrativo, como consecuencia de una actuación omisa por parte de la administración, ha de partirse del supuesto legal

de que el interesado formuló su petición o recurso de forma tal que imponía a la administración el deber legal de pronunciarse sobre ella; pero si el funcionario público ante quien se interpone no es competente, la solicitud es extemporánea o no se cumplen los demás requisitos que exigen las normas pertinentes, entonces no se produce el silencio administrativo, de lo cual se deduce que sólo podrá perfeccionarse este, cuando la entidad ante la cual se eleva la petición omite resolverla, siendo la competente para ello.

Para que el silencio administrativo pueda desplegar sus efectos, es necesario que se esté en presencia de los siguientes requisitos:

- a. Que se esté en presencia de una ley que de manera expresa, prevea a título de efecto, la configuración del silencio administrativo.
- b. Que transcurra el término señalado en la ley, sin que la administración se pronuncie sobre una petición presentada a esta.
- c. Que se trate de una petición lícita, en la cual, lo pedido sea concreto y expreso y que además no sea imposible de cumplir técnicamente.
- d. Que se esté en presencia de un acto administrativo de carácter particular.

Jurisprudencia respecto al alcance del silencio administrativo

La Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia mediante decisión N° 00428, de fecha 22 de febrero de 2006, ratificó el criterio sentado en sentencia de fecha 22 de junio 1982, Caso: Ford Motors de Venezuela, en la que se interpretó el alcance del silencio administrativo como garantía de los administrados, previsto en el Artículo 134 de la entonces vigente Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el cual tiene su homólogo en el Aparte 20 del Artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. En dicho fallo, la referida Sala entre otros aspectos concluyó lo siguiente:

1. Que la disposición contenida en el Primer Aparte del Artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (hoy Aparte 20 del Artículo 21 de la Ley

Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia) consagra una garantía jurídica, que se traduce en un beneficio para los administrados.

2. Que, como tal garantía, debe ser interpretada en sentido amplio y no restrictivo, pues de lo contrario, lejos de favorecer al administrado, como se quiso, lo que haría es estimular la arbitrariedad y reforzar los privilegios de la administración.

3. Que esa garantía consiste en permitir el acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa, en ausencia de acto administrativo expreso que ponga fin a la vía administrativa.

4. Que el transcurso del lapso del silencio administrativo sin que el particular ejerza el recurso contencioso administrativo, no acarrea para aquél la sanción de caducidad de tal recurso, contra el acto que en definitiva pudiera producirse.

5. Que el silencio no es en sí mismo un acto, sino una abstención de pronunciamiento y, por consiguiente, no cabe decir que se convierte en firme por el simple transcurso del plazo de impugnación.

6. Que el silencio no exime a la administración del deber de dictar un pronunciamiento expreso, debidamente fundado.

7. Que es el administrado quien decide la oportunidad de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, durante el transcurso del lapso previsto en el Artículo 134 (Actualmente Aparte 20 del Artículo 21), o posteriormente, cuando la administración le resuelva su recurso administrativo.

8. Que cuando la Administración resuelve expresamente el recurso administrativo, después de transcurridos los plazos previstos en el Artículo 134 (Actualmente Aparte 20 del Artículo 21), el particular puede ejercer el recurso contencioso administrativo contra ese acto concreto.

Prescripción

El concepto de prescripción en el derecho común considera como punto de partida la definición establecida por el Código Civil de Venezuela (1982) en su Artículo 1.952 que precisa la prescripción como “un medio de adquirir un derecho o

de, libertarse de una obligación por el tiempo y bajo las demás condiciones determinadas por la Ley.”

La prescripción es la consolidación de una situación jurídica por efecto del tiempo; ya sea, convirtiendo un hecho en derecho, como la posesión o propiedad; ya perpetuando una renuncia, abandono, desidia, inactividad o impotencia. En las obligaciones no reclamadas durante cierto lapso por el acreedor o incumplidas por el deudor frente a la ignorancia o pasividad prolongada del titular del crédito, las obligaciones se tornan inexigibles por la prescripción de acciones, que se produce.

La prescripción en el ámbito tributario es un derecho basado en un principio justo en beneficio del contribuyente, el cual, ha sido acogido de forma amplia en el Código Orgánico Tributario (2014) partiendo como supuesto cierto el lapso de seis (6) años previsto en su Artículo 55 sin que la administración tributaria haya efectuado alguna gestión efectiva a fin de recuperar el crédito, motivo por el cual, la prescripción se consuma y en consecuencia libera al contribuyente de la obligación.

Messineo (1971) hace referencia en su obra que el supuesto básico de la prescripción es la inactividad del titular de un derecho o crédito por el transcurso de un período determinado por la ley, la norma siempre fija un plazo que será distinto para cada situación. El titular del derecho o crédito puede abstenerse de ejercer ese derecho en el tiempo fijado por la ley en cada caso y sin que el derecho se extinga. Sin embargo, si la abstención del ejercicio del mismo se extiende más allá del plazo establecido, el derecho sí se extingue.

La prescripción es un hecho objetivo, debido a que, la ley no exige que la inercia sea voluntaria o efecto de la negligencia. Excepcionalmente, considera el estado subjetivo del titular cuando el sujeto se encuentra en situación de imposibilidad de actuar.

La prescripción opera de pleno derecho, es decir, basta que se configuren los requisitos previstos en la norma para que se configure el instituto, sin necesidad de acto constitutivo para que opere la misma. Sin embargo, nada impide que la misma sea declarada tanto en vía jurisdiccional como administrativa.

La prescripción es de orden público, esto implica que puede oponerse en cualquier momento y en cualquier estado de la causa.

Messineo (op.cit) también ha sostenido que el fundamento de la prescripción es eminentemente social; es socialmente útil en interés de la certeza de las relaciones jurídicas, en el ejercicio de un derecho, de forma tal que si no se ejercita en determinado lapso de tiempo, habiéndose podido ejercer, debe considerarse renunciado por el titular. Generalmente, tal comportamiento de inactividad se debe a negligencia o inercia del titular del derecho.

El ejercicio del derecho debe considerarse como una carga a la que el titular debe someterse si quiere impedir el efecto desfavorable para él de la extinción del derecho mismo. O sea, indirectamente el ordenamiento jurídico atribuye al ejercicio del derecho la función de conservar el derecho, en otras palabras, de evitar la extinción por prescripción, estimulando su ejercicio. Verificada la prescripción, el deudor o el titular de un derecho real, según corresponda, adquieren la certeza de la extinción del derecho del acreedor o titular del derecho, dependiendo el caso.

Recurso Administrativo

Gordillo (2000), define el recurso administrativo como: “el remedio o medio de protección del individuo para impugnar los actos y hechos administrativos que lo afectan y defender sus derechos frente a la administración”. Pero, la moderna tendencia de los administrativistas se inclina a considerarlo más bien como una petición enmarcada dentro del derecho constitucional y la correlativa obligación de la administración de dar oportuna respuesta. En ese sentido García y otros, (1997), señala que:

El Recurso Administrativo, es un acto del administrado mediante el cual se pide a la propia administración la revocación o reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la Ley en base a un título jurídico específico.

Se observa que el autor indica como característica del recurso administrativo el constituir una petición, pues los medios de impugnación en la vía administrativa de

los actos, se deriva del derecho de todo ciudadano de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad o funcionario público sobre los asuntos que sean de competencia de éstos y a obtener oportuna y adecuada respuesta, como lo establece el Artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

Al amparo de la disposición correspondiente de la Constitución de la República de 1961, se desarrolló en Venezuela la teoría del recurso administrativo, pues hasta el año 1981, cuando fue sancionada la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los distintos tipos de recursos administrativos tenían una regulación legal dispersa y la mayoría de las veces contradictoria; pero una vez sancionada dicha Ley, los recursos correspondientes a la actividad administrativa se unificaron y se allanaron dificultades que afectaban a los administrados.

Brewer (1964) indica que el medio de impugnación que constituye el recurso administrativo, es la vía que tiene el administrado para:

Impugnar la validez del acto administrativo que lesiona sus derechos e intereses. La impugnación será entonces un acto del administrado dirigido a obtener la rescisión de un acto administrativo. Rescisión que puede manifestarse en la revocación, reforma o sustitución del acto administrativo atacado. (p.87)

Esas impugnaciones pueden proponerse de distintos modos y, a través de, distintos órganos, lo que da lugar a la clasificación de los recursos administrativos. Según García (1997) la interposición de cualquier recurso administrativo da lugar a la incoación de un procedimiento distinto e independiente del que fue seguido para producir el acto recurrido, pero, al igual que éste, de carácter administrativo, sujeto por ello a las mismas normas e inspirado en los mismos principios.

Naturaleza Jurídica de los Recursos Administrativos

Para determinar la naturaleza jurídica y el alcance de las normas que establecen los recursos administrativos es necesario precisar la variedad de recursos administrativos más importantes. Entre los cuales se distinguen:

a. Alzada: Es el recurso que se interpone ante el órgano superior jerárquico del que dictó el acto o disposición recurrida.

b. Reposición: Recurso administrativo ordinario que se interpone ante el mismo órgano que dictó el auto o disposición impugnados, generalmente como trámite previo a la interposición del recurso contencioso administrativo contra el mismo. La interpretación de este recurso tiene carácter preceptivo, salvo, en los siguientes supuestos: Actos que implicaren resolución de cualquier recurso administrativo, actos de fiscalización cuando fueren aprobatorios del acto fiscalizado, actos presuntos no manifestados por escrito y las disposiciones de carácter general que fuesen objeto de impugnación directa.

c. Queja: Es el recurso que se interpone contra los defectos de tramitación de un expediente administrativo, especialmente cuando supongan paralización, infracción de plazos preceptivos u omisión de trámites. Se interpone ante el superior jerárquico del funcionario público causante de la queja con cita del precepto infringido.

d. Revisión: Recurso de carácter extraordinario que únicamente puede interponerse contra actos firmes, por no haber sido recurridos en tiempo y forma o por haber sido desestimados los recursos, basándose exclusivamente en los motivos valorados por el ordenamiento jurídico.

En todos estos recursos se encuentra una característica común, como es que a través de estos el interesado legítimo formula una petición ante el órgano correspondiente que debe conocer de cada uno y, por esto, el recurso administrativo al igual que todas las instituciones jurídicas como señala Fraga (1998) “no puede ser suficientemente entendida sino a la luz de la perspectiva constitucional.” Precisamente, al entender que el objeto del recurso administrativo es la impugnación de un acto administrativo y que tal impugnación se formula a través de una solicitud de reconsideración, de revocatoria, de modificación o de anulación de dicha acto, no hay duda que el recurso es una petición que se formula al órgano de la Administración Pública y esa petición debe enmarcarse dentro del derecho de petición consagrado en el Artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), conforme al cual:

Toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos o éstas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados o sancionadas conforme a la ley, pudiendo ser destituidos o destituidas del cargo respectivo.

Ahora bien, implicando la interposición de un recurso el ejercicio del derecho de petición, el mismo está revestido de requisitos y formalidades que determinarán su admisibilidad. Entre tales requisitos cabe mencionar los siguientes:

a. El recurso debe expresar los motivos en que se fundamenta y no puede ser otro que el derivado de la propia ley que lo regula o de las leyes que constituyen normas supletorias de aquélla. En estas normas aparecerán señalados los requisitos tanto formales como de fondo de los actos administrativos y será precisamente la violación de tales requisitos el fundamento del recurso que se interponga contra los mismos.

b. El recurso deberá interponerse ante el órgano al cual la propia ley le atribuya la competencia para su decisión, variando tal competencia según se trate de un recurso de reconsideración, jerárquico, de revisión o de cualquier otra naturaleza.

c. El recurso administrativo sólo podrá interponerlo quien posea interés legítimo para su interposición, resultando la determinación de quien está habilitado de la aplicación del Artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981) para los recursos administrativos en general y el Artículo 252 del Código Orgánico Tributario (2014) cuando se trate de impugnación de actos administrativos de efectos particulares emitidos por la Administración Tributaria. Del análisis concatenado de ambas normas de encuentra coincidencia en cuanto a la exigencia de que el sujeto debe resultar lesionado por el acto administrativo en sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos, para que pueda considerarse legitimado para la interposición del recurso.

Es así como el Artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), establece:

Los interesados podrán interponer los recursos a que se refiere este capítulo contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento,

imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, cuando dicho acto lesione sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos.

Y el Artículo 252 del Código Orgánico Tributario (2014), ordena que:

Los actos de la Administración Tributaria de efectos particulares, que determinen tributos, apliquen sanciones o afecten en cualquier forma los derechos de los administrados, podrán ser impugnados por quien tenga interés legítimo, personal y directo mediante la interposición del recurso jerárquico regulado en este Capítulo.

Señalando al efecto Azuaje (2002) que en dicha disposición:

El recurrente en sede administrativa está sujeto a un requisito adicional no requerido en el contencioso: la lesión de sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos. Por interpretación en contrario, cuando el acto no sea lesivo no es recurrible, por lo que la lesión debe ser acreditada y probada por el recurrente.

En la doctrina venezolana, Araujo (1996) afirma que el acto administrativo sólo puede ser objeto de impugnación cuando el mismo agravia o lesiona al recurrente en sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos, o dicho en otras palabras si es susceptible de causarle agravio, lo que requiere que produzca consecuencias jurídicas, pues si el acto no crea, modifica o extingue derechos, no entra en la categoría de los actos recurribles, como ocurre con las respuestas dadas por la Administración Tributaria a una solicitud de información.

Objeto de los Recursos Administrativos

Según Fraga (1998) El acto administrativo “es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la Administración en ejercicio de la potestad administrativa”. En el mismo sentido, el Artículo 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981) establece que es “toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la ley, por los órganos de la Administración Pública”.

El acto administrativo es la culminación del procedimiento administrativo constitutivo, se haya abierto o no éste, pues el órgano debe proferir una decisión que

le ponga fin al mismo. Y contra esta actuación de la Administración Pública, surge como contrapartida a favor del interesado legítimo, el derecho a recurrir contra los actos emanados de aquella, pues, conforme al Artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), se faculta a los interesados para:

Interponer los recursos a que se refiere este capítulo contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, cuando dicho acto lesione sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos.

Esta norma de aplicación general para toda la Administración Pública, encuentra desarrollo particular tratándose de la Administración Tributaria al ser consagrado tal derecho en el Artículo 252 del Código Orgánico Tributario (2014).

Recurso Jerárquico Tributario

En sede administrativa y para el conocimiento de la máxima autoridad o superior jerárquico del órgano, este recurso inicia la contradicción entre los intereses de la Administración Tributaria y los del contribuyente o responsable; el mismo, se establece como medio de defensa ante el acto administrativo emitido por el funcionario público actuante. Al efecto, el Código Orgánico Tributario (2014) establece en su Artículo 252 que: "Los actos de la Administración Tributaria de efectos particulares, que determinen tributos, apliquen sanciones o afecten en cualquier forma los derechos de los administrados, podrán ser impugnados por quien tenga interés legítimo, personal y directo mediante la interposición del recurso jerárquico".

El escrito que interponga el interesado legítimo, dentro de los veinticinco (25) días hábiles siguientes a la fecha de notificación del acto impugnado, contendrá las razones de hecho y de derecho en que se fundamenta tal recurso, asimismo, deberá acompañarse con el documento a impugnar o en su defecto deberá identificarse plenamente en el texto del referido escrito. El error en la calificación del recurso por

parte del recurrente, no será obstáculo para su tramitación siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.

La Administración Tributaria admitirá el recurso dentro de los tres (30) días hábiles siguientes al vencimiento del lapso para la interposición del mismo; por ende, suspende los efectos del acto recurrido. Posteriormente, la decisión del recurso jerárquico deberá dictarse por la máxima autoridad de la Administración Tributaria o por el órgano delegado, dentro de los sesenta días (60) continuos contados a partir de la fecha de culminación del lapso probatorio fijado de acuerdo con la importancia y complejidad del caso. Esta decisión deberá realizarse mediante resolución motivada y manteniendo la reserva de la información proporcionada por terceros. Vencido el referido lapso sin que hubiere decisión, el recurso se entenderá por denegado quedando abierta la jurisdicción contenciosa tributaria.

Unidades de Análisis

Las unidades de análisis que se presentan y se conceptualizan en el cuadro número uno, se constituyen para este estudio, como los elementos con los cuales se vincula la obtención de información y se focaliza la investigación por efecto de aplicación de las técnicas de recolección de datos seleccionadas.

Balcells (1994) señala que dentro de la clasificación de las unidades de análisis según su significado se entiende como la unidad de contexto, extensión y comprensión más amplia, necesaria para comprender el significado de las unidades de registro, ya sean estas, párrafos, frases o palabras. En razón a esto, se afirma que las unidades de análisis de esta investigación son los elementos menores y no divisibles que componen el universo de estudio de esta investigación; por consiguiente, sobre dichos elementos se estudian las variables. Es pertinente indicar que las unidades de análisis se establecen de manera previa a la etapa de recolección de datos, por ende, su conceptualización forma parte del marco teórico.

Cuadro 1

Conceptualización de las Unidades de Análisis

Objetivo Especifico	Unidad de Análisis	Concepto
Describir los principios y normas del derecho administrativo y tributario que regulan el silencio administrativo	Principios y normas del derecho administrativo y tributario que regulan el silencio administrativo	Conjunto de disposiciones o mandatos esenciales y generales del derecho público que rigen la actividad de la Administración Tributaria y sus relaciones con los contribuyentes o responsables y que de manera expresa regulan el silencio administrativo
Caracterizar la prescripción como medio de extinción de la obligación tributaria y sus accesorios	La prescripción como medio de extinción de la obligación tributaria y sus accesorios	Medio legal que por efecto del tiempo y demás condiciones determinadas por la Ley ocasionan la extinción de la obligación tributaria del contribuyente o responsable
Distinguir el efecto jurídico del silencio administrativo en la resolución de peticiones y recursos recurridos por la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios	Efecto jurídico del silencio administrativo en la resolución de peticiones y recursos	Consecuencia que tiene interés para el contribuyente en virtud de la decisión negatoria tácita o presunta en la resolución de peticiones y recursos administrativos
Presentar medios de defensa para el contribuyente o responsable que es objeto del silencio administrativo en las peticiones y recursos recurridos por la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios.	Medios de defensa para el contribuyente o responsable que es objeto del silencio administrativo	Recursos y acciones procesales existentes en el ámbito del Derecho Público y Tributario con los que cuenta el contribuyente o responsable para ejercer su derecho a la defensa y oponerse a la decisión negativa tácita de la Administración Tributaria

Fuente: Dugarte (2016).

Operacionalización de las Unidades de Análisis

Como fase importante en el desarrollo de esta investigación, se identifican las variables que son objeto de estudio, las cuales, vienen a constituirse como el conjunto de cualidades y características observables; por ende, para facilitar su comprensión y adecuación a los requerimientos prácticos de la investigación, en el cuadro número uno se presentó la conceptualización de las unidades de análisis, constituida por una abstracción articulada en palabras expresando ¿qué es? con respecto al estudio planteado.

Seguidamente, el trabajo de manejarlas, es decir, hacerlas perceptibles y operativas, se realizó el cuadro número dos denominado Operacionalización de las Unidades de Análisis, el cual, permite observar la manifestación empírica de las variables; en otras, palabras, es la definición por desagregación o descomposición de las variables en sus referentes empíricos mediante un proceso de deducción de lo más general a lo más específico, lo cual, viene a tener una relación directa con los objetivos específicos formulados. En el proceso de operacionalización, antes descrito, se realiza la correspondiente distinción entre variables, dimensiones e indicadores. A modo de síntesis, puede afirmarse que el pasaje de la dimensión al indicador hace un recorrido de lo general a lo particular, o bien del plano teórico al plano empíricamente convincente.

Las dimensiones vienen a ser las sub variables o variables con un nivel más cercano al indicador, y este último, es el parámetro que contribuye a ubicar la situación en la que se halla la problemática estudiada, es decir, son elementos específicos y concretos que precisan el conocimiento razonable de la información o datos a obtener mediante la aplicación de instrumento.

Finalmente, es importante acotar que la descomposición de la variable en su mínima expresión de análisis mediante el proceso indicado, es fundamental porque a través de este se precisaron los elementos necesarios para conocer y registrar los argumentos pertinentes con el fin de llegar a conclusiones objetivas y concretas.

Cuadro 2

Operacionalización de las Unidades de Análisis

Título	Estudio del silencio administrativo en la resolución de peticiones o recursos por la prescripción de obligaciones tributarias				
Problema	¿Por qué el silencio administrativo de la Administración Tributaria, en la resolución de peticiones o recursos recurridos por la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios, es un privilegio o garantía legal que vulnera los derechos e intereses del contribuyente o responsable?				
Objetivo General	Estudiar el silencio administrativo de la Administración Tributaria en la resolución de peticiones o recursos recurridos por el contribuyente o responsable por la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios				
Objetivos Específicos	Unidad	Variable	Dimensión	Indicador	Instrumento
Describir los principios y normas del derecho administrativo y tributario que regulan el silencio administrativo	Principios y normas del derecho administrativo y tributario que regulan el silencio administrativo	Silencio administrativo	Institución	- Principios - Normas - Tipos	Matriz de Análisis
Caracterizar la prescripción como medio de extinción de la obligación tributaria y sus accesorios	La prescripción como medio de extinción de la obligación tributaria y sus accesorios	Prescripción de la obligación tributaria	Condiciones generadoras	- Acciones - Plazos - Interrupción - Suspensión	Matriz de Análisis
Distinguir el efecto jurídico del silencio administrativo en la resolución de peticiones y recursos recurridos por la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios	Efecto jurídico del silencio administrativo en la resolución de peticiones y recursos	Resolución de peticiones y recursos	Decisión negatoria tacita	-Acto -Resolución -Validez -Notificación	Matriz de Análisis
Presentar medios de defensa para el contribuyente o responsable que es objeto del silencio administrativo en las peticiones y recursos recurridos por la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios.	Medios de defensa para el contribuyente o responsable	Medios de defensa	Instrumentos procesales	- Recursos - Acciones	Matriz de Análisis

Fuente: Dugarte 2016.

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

Este capítulo describe el tipo y diseño al cual se circunscribe esta investigación; aunado a esto, contiene la estructuración del contorno metodológico que alude al conjunto de técnicas, procedimientos e instrumentos lógicos, seleccionados y utilizados en la investigación, y por ende, en la obtención y análisis de contenidos específicos para su vinculación con los contextos teóricos organizados en el capítulo precedente; lo cual, permitió lograr los objetivos de la investigación y, por ende, responder al problema planteado, cuyas revelaciones generaron nuevas reflexiones del conocimiento en el marco del silencio administrativo de la Administración Tributaria en la resolución de peticiones y recursos administrativos recurridos por prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios.

Tipo de Investigación

En correspondencia con el objetivo general planteado, esta investigación es de tipo analítica, ya que, se sitúa en un nivel de profundidad aprehensivo del conocimiento adquirido, debido a que su contexto se abordó bajo un estudio ponderado de aspectos poco evidentes y subyacentes del silencio administrativo, particularmente, el causado por la Administración Tributaria en la omisión de su obligatoria actividad resolutoria de peticiones y recursos recurridos por contribuyentes o responsables, especialmente, en la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios. Esta investigación en el ámbito analítico reúne sus

contenidos basándose en las variables y unidades de análisis determinadas en los objetivos y, por ende, expone y simplifica de manera concienzuda los contextos obtenidos exponiendo los conceptos, elementos y características que fueron fundamentales y significativas para materializar el logro de los objetivos planteados. Asimismo, este estudio no se ocupó de la verificación de hipótesis, ya que, realiza y complementa el análisis de los fundamentos esenciales del silencio administrativo y la prescripción de obligaciones tributarias a partir del marco teórico desarrollado en el capítulo precedente.

Esta investigación, en razón de los argumentos anteriores, se encuentra en concordancia con el enfoque de Bunge (1981) citado por Hurtado de Barrera (2007) quien señala que la investigación del tipo analítico es aquella que trata de entender las situaciones en función de sus componentes, debido a que pretende descubrir los elementos que conforman la totalidad de las partes así como las interconexiones que aplican en su integración. Asimismo, Hurtado de Barrera (op.cit.) afirma que: “En la investigación analítica el resultado es la identificación de aspectos ocultos a las que no puede llegarse con una mera descripción.” (p.104)

Este estudio también permite demostrar el beneficio del enfoque de la Metodología de la Investigación Holística, tema que es claramente desarrollado por Hurtado de Barrera (op.cit.), quien manifiesta que, la investigación analítica implica más bien la reinterpretación de lo ya analizado en función de algunos criterios, dependiendo de los objetivos del estudio, así como, identificar las sinergias o correlaciones menos evidentes de los eventos analizados. El enfoque de investigación holística rescata la creatividad del investigador, lo motiva a reconocer sus propias inferencias acerca de la realidad y a proponer soluciones. Por eso, este estudio comprueba que es necesario dejar atrás los esquemas rígidos y convencionales que sitúen el trabajo de investigación como una confirmación simple de hipótesis.

En el ámbito del tipo de investigación Arias (2006), indica que un estudio puede identificarse con diversas tipologías de investigación, existiendo varios modelos y diversas clasificaciones. “Sin embargo, independientemente de su clasificación, todos son tipos de investigación, y al no ser excluyentes, un estudio puede ubicarse en más

de una clase.” (p.23). Por consiguiente, en concordancia con esta afirmación y con el objeto de generar un sentido de comprensión y conocimiento estructurado en atención a los argumentos referidos en el planteamiento del problema, en correlación con el objetivo general planteado, sus variables y unidades de análisis, esta investigación en su contexto va más allá del estudio del silencio administrativo de la Administración Tributaria en la resolución de peticiones y recursos recurridos por prescripción de obligaciones tributarias del contribuyente o responsable, ya que también, expone las razones y los efectos del silencio administrativo en el ámbito jurídico tributario y, por ende, presenta los medios para la defensa de los intereses legítimos de los contribuyentes o responsables que son objeto de esta ficción legal. Por lo tanto, con base en estas afirmaciones este estudio también se sitúa en un nivel explicativo tal como lo señala Altamirano (1997) quien manifiesta que: “En este nivel de investigación se trata de descubrir, establecer y explicar las relaciones causalmente funcionales que existen entre las variables estudiadas, y sirve para explicar cómo, cuándo, dónde y por qué ocurre un fenómeno social.” (p.168)

Es importante indicar que bajo el nivel de investigación explicativa, este estudio adopta el enfoque dado por Hurtado de Barrera (op.cit), quien señala:

En la investigación explicativa el investigador trata de encontrar relaciones, a veces causales, respondiendo a las preguntas: por qué y cómo, del evento estudiado. La investigación explicativa no se conforma con descripciones detalladas, intenta descubrir leyes y principios y generar modelos explicativos y teorías. Una explicación no amerita necesariamente una verificación o contrastación de hipótesis. La explicación se limita a establecer relaciones, ya sea de causalidad o de contingencia entre diferentes fenómenos, busca las razones y los mecanismos por los cuales ocurren los procesos estudiados. Estas explicaciones pueden ser inferidas de observaciones previas, u obtenidas mediante procesos de razonamiento ya sea deductivo o inductivo. (p.108)

Este estudio, en el ámbito de la investigación explicativa muestra a la ficción legal denominada silencio administrativo como un aspecto controvertido de la realidad tributaria, explicando su significado dentro de la teoría referenciada a la luz de las normas legales existentes que permiten la ocurrencia de un hecho en condiciones contrarias al derecho.

Finalmente de acuerdo con la finalidad, esta investigación es aplicada, ya que, tuvo como propósito proveerle alternativas para la solución al problema que se le presenta al contribuyente o responsable cuando es objeto del silencio administrativo en las peticiones o recursos recurridos por prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios. En este orden, Méndez (2001), toma como base los fines que persigue un trabajo de investigación referido a la utilidad que fuera del ámbito estrictamente científico van a tener las conclusiones que se generen para clasificar las investigaciones en puras y aplicadas; en esta última, los fines de aplicación de la investigación son directos e inmediatos y además confrontan la teoría con la realidad.

Diseño de La Investigación

Dentro del contexto de esta investigación, el siguiente diseño se constituyó como la estrategia global del estudio planteado, el cual, permitió orientar de forma íntegra todo el proceso de investigación desde la fase de recolección de contenidos hasta el análisis e interpretación clara y coherente de los mismos, en función de dar respuestas a las preguntas de investigación de la forma más precisa y calificada posible en consonancia con el logro de los objetivos, el establecimiento de nuevas reflexiones al conocimiento y la validez interna de la investigación. En razón de esto, Altuve y Rivas (1998) aseguran que el diseño de una investigación, “es una estrategia general que adopta el investigador como forma de abordar un problema determinado que permite identificar los pasos que deben seguir para efectuar su estudio.” (p. 231)

Debido a que el nivel de profundidad del estudio fue precisado tanto del tipo analítica como explicativa y aplicada con el objeto de estudiar el silencio administrativo de la Administración Tributaria en la resolución de peticiones y recursos administrativos recurridos por prescripción de obligaciones tributarias del contribuyente o responsable, la estrategia general se encuadró en el ámbito de un diseño de investigación documental con cualidades deductivas, la cual, se fundamenta

en la obtención y análisis de datos provenientes de fuentes primarias representadas por estudios académicos y sentencias emitidas por los Tribunales Nacionales en el marco de la materia objeto de estudio, así como, fuentes secundarias legales y bibliográficas representadas por textos de autores nacionales y extranjeros, leyes y códigos de la República.

La investigación documental según Alfonso (1994), es un procedimiento científico y sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de información o datos en torno a un determinado tema. Al igual que otros tipos de investigación, éste, es conducente a la construcción de conocimientos; por lo tanto, es importante precisar que esta investigación se basó exclusivamente en el análisis de contenidos obtenidos de fuentes legales y bibliográficas, los cuales, fueron necesarios para integrar el problema planteado dentro de un marco teórico o referencial. Asimismo, con base en lo antes planteado esta investigación se acoge al enfoque del paradigma positivista, lo cual, significa según González (2003) que:

La investigación positivista asume la existencia de una sola realidad; parte de supuestos tales como que el mundo tiene existencia propia, independiente de quien lo estudia y que está regido por leyes, las cuales permiten explicar, predecir y controlar los fenómenos. En consecuencia, la finalidad de las ciencias está dirigida a descubrir esas leyes, a arribar a generalizaciones teóricas que contribuyan al enriquecimiento de un conocimiento de carácter universal. (p.127)

El positivismo concibe que se puedan conseguir explicaciones objetivas de la sociedad y su entorno. Para este enfoque la realidad es algo exterior, ajeno y objetivo que puede y debe ser estudiada y, por lo tanto, conocida. En definitiva, es el paradigma de las ciencias sociales, el cual, parte de un principio de que todo fenómeno social es regular, ordenado y responde a una causa objetiva que lo explica. Asimismo, por la importancia que tiene el concepto de realidad objetiva, el investigador se apoya en este paradigma e intenta ser lo más objetivo posible en la explicación del fenómeno estudiado, intentando mantener al margen del proceso de investigación sus valores y creencias, respecto al tema de estudio.

Etapas de la Investigación

Esta investigación en el ámbito y desarrollo del diseño documental, descrito en la sección anterior, se realizó bajo las siguientes cuatro etapas planteadas por el investigador:

1. Etapa preparatoria o de planeación:

Esta etapa proporcionó la confección del marco teórico de acuerdo con el problema planteado y los objetivos trazados, lo cual, permitió contextualizar la investigación desarrollada; luego, tomar decisiones en torno al diseño del instrumento de recolección de datos, para finalmente reflexionar en función de la información obtenida en el ámbito del objeto de estudio establecido.

2. Etapa de ejecución o recopilación de información:

En esta etapa se realizó la implementación del diseño de la investigación previamente determinado por el investigador. Comprendió la tarea de análisis, la cual, busca la obtención de datos de acuerdo con los objetivos específicos establecidos. Las acciones desarrolladas fueron el acopio de los datos e informaciones mediante el instrumento de recolección de datos previamente validado por los expertos, así como, la generación y aplicación de procesos de reflexión de acuerdo con las técnicas de recolección seleccionadas. Durante esta etapa se aseguró la solidez de la investigación; para esto, el investigador aplicó criterios de suficiencia y adecuación de los datos. La suficiencia se refiere a la cantidad de datos acopiados y la adecuación representa la selección de la información de acuerdo con las necesidades teóricas del estudio.

3. Etapa de organización, análisis e interpretación de datos:

En esta etapa se ejecutaron tareas de verificación, selección y síntesis de datos e informaciones; así como, la valoración de resultados y comprobación de conclusiones preliminares.

4. Etapa de presentación e información de los resultados:

En esta etapa se atendió la construcción de las argumentaciones concluyentes con una discusión y organización adecuada de las ideas. Asimismo, permitió

consolidar y presentar de modo atractivo el logro de los objetivos y las respectivas conclusiones con un estilo de redacción pertinente respecto con el objeto de estudio. La discusión de los resultados es sencillamente entrelazar los datos y resultados que se encontraron en la investigación con los datos o información de la base teórica y los antecedentes y, por consiguiente, explicar los resultados obtenidos y comparar éstos con las conclusiones establecidas por otros investigadores; es una evaluación crítica de los resultados desde la perspectiva del investigador.

Técnicas de Recolección de Datos

El objetivo de la investigación documental es elaborar un marco teórico conceptual para formar un cuerpo de ideas sobre el objeto de estudio. Es por esto que las técnicas de recolección de datos se consideran como el procedimiento que utiliza el investigador para recolectar la información que le es necesaria y suficiente en su estudio, en correspondencia con el diseño de investigación constituido. En este sentido, Arias (2006) expresa de forma directa que: “Se entenderá por técnica el procedimiento o forma particular de obtener datos o información.” (p.67)

Este estudio, establecido con base en el diseño documental descrito en la sección correspondiente, utilizó técnicas de recolección de datos que contienen principios prácticos, rigurosos e indispensables que fueron aplicados a las fuentes bibliográficas seleccionadas y consultadas. En consecuencia, para el análisis general de dichas fuentes se aplicó la observación documental, lo cual, consistió en una lectura generalizada de cada fuente con el fin de precisar los contextos existentes y de interés para esta investigación, por ende, vinculados con las variables y unidades de análisis establecidas. Posteriormente, fue seguida por varias lecturas más detenidas y rigurosas, con el fin de abstraer los planteamientos esenciales y aspectos lógicos de sus contenidos. Es importante destacar que la observación es un elemento

fundamental en el proceso de investigación documental, ya que en ésta, se apoyó el investigador para obtener la mayor cantidad de datos e informaciones.

Aunado, a la observación documental, para el análisis de contenidos se utilizaron específicamente las técnicas de resumen analítico y análisis crítico. Inicialmente, la aplicación de la técnica de resumen analítico de un texto, permitió obtener de manera fiel y en síntesis, las ideas básicas que contienen las fuentes legales y bibliográficas consultadas. Como su nombre lo indica, la técnica del resumen analítico, consiste en la elaboración de un análisis resumido de un texto determinado. Es una síntesis de los conceptos, planteamientos, propuestas o ideas, siguiendo la organización estructural del texto original, destacando sus elementos esenciales. Es decir, no se puede obviar ni la forma estructural del texto ni la coherencia interna, además de, mantener la idea central o principal motivo del contenido. Con esta técnica se busca descubrir la relación entre las ideas principales y las secundarias o derivadas que sustentan el texto. Es importante recordar que las ideas secundarias son aquellas que ejemplifican, aclaran, describen o amplían la idea principal. Esta técnica asume una importante función en la construcción de los contenidos teóricos de la investigación; así como, su relación con los resultados obtenidos.

La técnica de análisis crítico de un texto introduce su evaluación interna, centrada en el desarrollo lógico y la solidez de las ideas, planteamientos o propuestas de un autor. Puede decirse también que es la interpretación personal respecto a la posición de un autor, a partir de los datos principales, extraídos de un texto escrito por el autor. Esta técnica implica la realización de inferencias, razonamientos, comparaciones, argumentaciones, deducciones, críticas, estimaciones y explicaciones, entre otras.

Particularmente, en esta técnica la interpretación de los contextos legales se realiza atendiendo sus elementos literales, lógicos y semánticos o lingüísticos para abstraer el sentido de la norma. El elemento literal facilita la comprensión del significado general y directo de una norma para saber cuál es su sentido y alcance; en tanto que, el elemento lógico permite analizar la intención del legislador infiriéndose del texto en su conjunto, y por consiguiente, el elemento semántico o lingüístico

descansa sobre el significado propio de las palabras que componen el contenido de la norma. En consecuencia, la interpretación permite realizar la inferencia extensiva de los elementos de la norma legal lográndose descubrir las posiciones teóricas que fortalecen el análisis, explicación y generación de conocimiento del estudio planteado.

Estas técnicas de recolección de datos fueron indispensables en el proceso de la investigación, ya que, integran la estructura por medio de la cual se organizó este estudio, y por ende, permitieron ordenar las etapas de la investigación y aportar el instrumento para obtener la información, así como, llevar un control de los datos y orientar la obtención de conocimientos y el establecimiento de las conclusiones.

Instrumentos de Recolección de Datos

Un instrumento de recolección de datos o información es un recurso metodológico que se materializa mediante un dispositivo o formato, impreso o digital, que se utiliza para obtener, registrar o almacenar los aspectos relevantes del estudio o investigación, recabados de las fuentes bibliográficas consultadas. En este sentido, Palela y Martins (2004) se refieren a que: “Es cualquier recurso del cual pueda valerse el investigador para acercarse a los fenómenos y extraer de ellos información.”(p. 137)

Debido a la reciprocidad existente entre la esencia de la observación documental y las características propias del análisis documental, a través de, las técnicas del resumen analítico y análisis crítico de datos e informaciones, el instrumento seleccionado y que materializa en esta investigación, la aplicación de dichas técnicas es la Matriz de Análisis confeccionada por el investigador. Al respecto Hurtado de Barrera (2007), expresa que: “Las matrices de análisis son instrumentos propios de las técnicas de revisión documental. Sus ítems se basan en un criterio de análisis con

el cual es posible interpretar o criticar el evento de estudio descrito en algún documento.” (p.159)

Validez y Confiabilidad

Múnich y Ángeles (1998) plantean que toda investigación debe cumplir con dos reglas básicas para que la información obtenida sea válida y los datos recolectados puedan ser comparados, estas reglas son la validez y la confiabilidad.

La validez, según Hernández y otros (2006): “Se refiere al grado en que un instrumento realmente mide la variable que se pretende medir.” (p.277); es decir, que se pueda obtener lo que el investigador busca y sólo se aborde lo que se quiere medir; en tal sentido, la validez de un instrumento está vinculada con la exactitud con que pueden efectuarse medidas de interés, adecuadas a los propósitos o fines de un estudio. En términos generales, los teóricos y autores en metodología de investigación reconocidos en este campo, coinciden en sus argumentos en que la validez se refiere al grado en que el instrumento seleccionado por el investigador realmente mida los rasgos, características o variables que se pretenden medir.

La validez de un instrumento, usualmente, no representa un problema en el caso de medidas de parámetros físicos como capacidad, cantidad, temperatura, peso, longitud, entre otros; puesto que, en la actualidad la investigación científica dispone de un conjunto de dispositivos o instrumentos para realizar cálculos o mediciones en cada parámetro. Sin embargo, en el caso de estimación de variables, unidades de análisis, rasgos, características, aspectos legales, entre otros, la validez del instrumento se debe realizar sobre la base de la práctica y la experiencia, es decir, utilizar el conocimiento empírico. En este sentido, la literatura especializada distingue los siguientes tres tipos: La validez de contenido, la validez de constructo y validez predictiva o de criterio.

Particularmente, Kerlinger citado por Hernández y otros (2006), define la validez de contenido como aquella que: “Se refiere al grado en que un instrumento refleja un dominio específico de contenido de lo que se mide. Es el grado en que la

medición representa al concepto o variable medida.” (p.278); esto implica que la validez de contenido trata de establecer hasta dónde los ítems o elementos de un instrumento son representativos del dominio o universo de contenido de la propiedad que se desea medir. En consecuencia, con base en estos argumentos el investigador adoptó en este estudio la validez de contenido como categoría valorativa empírica de la Matriz de Análisis, además, su utilización orientó la determinación de hasta donde los enunciados o proposiciones de este instrumento son representativos del contenido, aspecto, característica, variable y unidad de análisis.

La validez de contenido, particularmente, no puede expresarse cuantitativamente mediante un índice o coeficiente, más bien, es una cuestión de juicio o apreciación ya que su valoración es de forma subjetiva. En consecuencia, para determinar la validez de contenido de la Matriz de Análisis diseñada para este estudio, se sometió al procedimiento de valoración más común, conocido como Juicios de Expertos o Especialistas formados en el área objeto del estudio, así como, investigadores y metodólogos.

La aplicación de dicho procedimiento y los resultados logrados permitieron de forma independiente preciar la validez de contenido de la Matriz de Análisis, bajo los siguientes criterios: Presentación del instrumento, coherencia con los objetivos de la investigación; relevancia o congruencia de los agregados con el universo de contenido; correspondencia de los agregados con las unidades de análisis y factibilidad para su aplicación. Por lo tanto, los resultados obtenidos y presentados en el Cuadro Tres evidencian un valor de apreciación cualitativa otorgado a la Matriz de Análisis.

En términos generales, a juicio de los expertos, el instrumento es excelente en cuanto a los criterios de valoración establecidos. Por lo tanto, esta calificación le otorgó al instrumento la debida validez de contenido en relación con las variables o unidades de análisis evaluadas; asimismo, confieren el correspondiente valor en relación con los agregados del instrumento y su vinculación con los basamentos teóricos y los objetivos de la investigación en términos de consistencia y coherencia técnica.

Cuadro 3

Valores de Apreciación Cualitativa del Instrumento a Juicio de Expertos

Criterio	Experto	Investigador	Metodólogo	Abogado Especialista
Presentación del Instrumento		Excelente	Excelente	Excelente
Coherencia con los objetivos de la investigación		Excelente	Buena	Excelente
Relevancia o congruencia de los agregados con el universo de contenido		Excelente	Excelente	Buena
Correspondencia de los agregados con las unidades de análisis		Excelente	Excelente	Buena
Factibilidad para su aplicación		Excelente	Excelente	Excelente

Fuente: Dugarte 2016.

La confiabilidad de un instrumento como regla, se relaciona con la exactitud con que los ítems o agregados que conforman el instrumento representan al universo de donde fueron seleccionados. Esta condición está vinculada con el grado de reproductibilidad de los resultados, es decir, al hecho que los resultados obtenidos con el instrumento en un momento determinado, bajo ciertas condiciones, deberían ser muy semejantes, si se volviese a medir el mismo rasgo con el mismo instrumento en condiciones parecidas. De allí que, existe consenso entre los autores y teóricos de metodología de investigación en señalar que la confiabilidad de un instrumento se refiere al grado en el cual su aplicación repetida al mismo sujeto u objeto produce iguales resultados. Por lo tanto, existen varios procedimientos para establecer la confiabilidad de un instrumento de recolección de datos y sus resultados se expresan mediante un coeficiente que oscila entre cero (0) y (1) uno, representando cero (0) una confiabilidad nula y el (1) uno la máxima confiabilidad, de allí que los valores cercanos a uno (1) considerarán que los instrumentos son confiables. Sin embargo, en razón de, instrumentos con atributos muy específicos en su confección y objeto, como

la Matriz de Análisis, Corral (2009) manifiesta que existen instrumentos para recabar datos que por su naturaleza no ameritan el cálculo de la confiabilidad, como en el caso de las entrevistas, escalas de estimación, listas de cotejo, guías de observación, hojas de registros, inventarios, matrices, entre otros.

También, en este ámbito, es importante precisar que existe consenso entre autores de metodología de investigación acerca de la procedencia de la llamada confiabilidad del investigador, como procedimiento para establecer la confiabilidad en instrumentos distintos a los tradicionales. En tal sentido, afirman que dicho procedimiento es utilizable cuando el investigador fundamentándose en criterios propios o de otros autores, emite su opinión de confiabilidad acerca de un instrumento de recolección de datos, sin necesidad de efectuar operaciones cuantitativas. En este orden, el investigador de este estudio consideró que la Matriz de Análisis como instrumento de recolección de datos, es confiable, ya que, encuadra de forma razonable en la técnica del análisis de contenido y, por ende, su utilidad en la recolección de datos es consciente y coherente debido a que el análisis de contenidos se basó en la lectura textual como instrumento de acopio de información; lectura esta, que a diferencia de la lectura común se realiza siguiendo el método científico, es decir, es sistemática, objetiva, cuestionable, analítica, explicativa y válida. Asimismo, lo característico del análisis de contenido y que le distingue de otras técnicas de investigación, es que se trata de una técnica que combina intrínsecamente la observación y producción de los datos con la interpretación de los mismos.

Procedimiento para el Análisis de Datos

Esta sección presenta el procedimiento planteado y ejecutado por el investigador para la organización y análisis de datos e informaciones obtenidas y registradas en la Matriz de Análisis. Dicho procedimiento se fundamenta en las siguientes actividades o tareas: verificación, selección y síntesis de datos e informaciones. Así como, su

evaluación para los efectos de las conclusiones preliminares en relación con el problema de investigación:

a. Actividad 1: El investigador resume inicialmente los datos e informaciones obtenidas de la fuente documental. Los datos obtenidos se concentraron en un proceso de síntesis de datos cualitativos, empleándose los mecanismos utilizados con mayor frecuencia como lo son la categorización mediante un índice; esto se debió principalmente al hecho de que ante la tarea de procesar información, siempre es necesario reconocer y diferenciar el tipo de datos que se ha obtenido, así como, reducir a su expresión mínima los mismos, como actividad ineludible de tal proceso. En este sentido, fue razonable separar por unidades de análisis la información obtenida con base a criterios de identidad o significados de clasificación de elementos, con el propósito de sintetizar la información. De manera que, para llevar a cabo la tarea de síntesis de datos, el investigador determinó como útil la clasificación de la información obtenida a través de registros de información.

b. Actividad 2: El investigador agrupa inmediatamente después, los datos e informaciones por cada unidad de análisis. Debido a que los datos e informaciones obtenidas son de origen bibliográfico fue necesario seleccionar y especificar un criterio para diferenciar y agrupar la información por unidad de análisis. En este sentido, y de acuerdo con la pertinencia del enfoque seleccionado para desarrollar esta investigación, se consideró conveniente el criterio del concepto teórico por unidad, debido a que la relevancia de la información está sujeta al tema objeto de estudio.

c. Actividad 3: El investigador identifica y clasifica, posteriormente, los datos e informaciones en cada unidad de análisis. La separación de información recolectada por unidad de análisis se hace a través de categorías, las cuales hacen posible la clasificación de los datos por asuntos, es decir, cada categoría soporta un significado o tipo de significado. Esta actividad se realiza de manera simultánea a la agrupación por unidad de análisis, toda vez que, ésta atiende al criterio teórico por unidad. De manera tal, que cada categoría supone su realización con un constructo mental, por el cual, cada una puede ser comparada con el resto. Entendiéndose que el proceso de

identificación por categorías, es un proceso inductivo y al mismo tiempo subjetivo del investigador, por lo que dependió de sus conocimientos, valores y experiencias. La codificación, por su parte, no es más que la actividad física a través de la cual se deja constancia de la categorización; es decir, con la asignación de índices que representan marcas físicas para la separación de unidades de la información cualitativa registrada en la Matriz de Análisis.

d. Actividad 4: El investigador sintetiza y transforma, luego, los datos e informaciones. El proceso de categorización, en sí mismo, supone síntesis de la información. Para los efectos de esta investigación en particular, mediante índice se codificó la información obtenida siguiendo estas pautas: Análisis de los datos teóricos y legales relacionados con el objeto de estudio; comentarios interpretativos con el propósito de exponer el significado de las citas textuales, resúmenes analíticos y resúmenes críticos y reflexión crítica de los contextos definitivos.

e. Actividad 5: El investigador presenta, finalmente, los resultados y conclusiones. Los datos e informaciones resultantes del análisis fueron explicados con base en los conocimientos teóricos que fundamentan la investigación, de manera que, se le da respuesta al problema planteado y a los objetivos trazados.

CAPITULO IV

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

La contribución del investigador como resultado del análisis e interpretación de los datos e informaciones obtenidas de las fuentes legales y bibliográficas consultadas, se constituyen en el logro obtenido en cada objetivo específico, lo cual, guarda relación directa con el objetivo general planteado para este estudio y cuya correlación determina el resultado y aporte de esta investigación.

Logros por Objetivo Específico

Descripción de los principios y normas del derecho administrativo y tributario que regulan el silencio administrativo

El silencio administrativo, en el ámbito del derecho administrativo, se funda en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981); específicamente, en el contexto de su Artículo 4, el cual, enuncia:

En los casos en que un órgano de la Administración Pública no resolviera un asunto o recurso dentro de los correspondientes lapsos, se considerará que ha resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario. Esta disposición no releva a los órganos administrativos, ni a sus personeros, de las responsabilidades que le sean imputables por la omisión o la demora.

Esta disposición instituyó el principio general de asignarle al silencio administrativo, como hecho jurídico, la determinación o valor negativo a la petición o

recurso presentado por el interesado legítimo, cuando la Administración Pública no resuelve o decide expresamente en el lapso legalmente prescrito. Pero, tal como se evidencia en su contenido esta norma no exonera a la Administración Pública de su obligación principal y legal de resolver o decidir de forma oportuna, expresa y motivada los asuntos o recursos recurridos ante sus órganos; sin embargo, con base en su negación presunta al vencimiento del lapso legalmente establecido para decidir los mismos, esta norma es permisiva y se contrapone al deber que tiene la Administración Pública de resolver o decidir las peticiones o bien declarar los motivos que tuviesen para no hacerlo, tal como se indica en el Artículo 2 de esta misma Ley; asimismo, esta norma solo acredita en su contexto un beneficio para el administrado, el cual, consiste únicamente en permitirle accionar el recurso administrativo contiguo.

Este beneficio procesal a favor del administrado está sujeto a su propia voluntad de ejercerlo, accionando el recurso administrativo correspondiente. Esta situación de elegibilidad discrecional, actualmente, se amplía y resguarda por la Ley Orgánica de Administración Pública (2014), la cual, prevé en su Artículo 7 Numeral 10 que las personas en sus relaciones con la Administración Pública tendrán el derecho de:

Ejercer, a su elección y sin que fuere obligatorio el agotamiento de la vía administrativa, los recursos administrativos o judiciales que fueren procedentes para la defensa sus derechos e interés frente a las actuaciones u omisiones de la Administración Pública, de conformidad con la Ley, salvo el procedimiento administrativo previo a las acciones contra la República.

El análisis del fundamento legal, inicialmente descrito, permite obtener como resultado que el único fin que tiene la institución del silencio administrativo negativo, entendido como la presunción de decisión denegatoria de la petición o recurso al momento de vencer el lapso correspondiente, es que, frente a la negación presunta producida por la inacción de la Administración Pública, la norma contenida en el Artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), admite y causa para el administrado, exclusivamente y en su momento, un beneficio procesal que consiste solamente en permitirle acceder de forma voluntaria al recurso

administrativo que sea procedente. Es decir, que a pesar de la ausencia material del acto administrativo decisorio de carácter particular, la norma, hace viable el ejercicio de los recursos de reconsideración, revisión y jerárquico, en función del acto administrativo recurrido. Sin embargo, es oportuno destacar que contra la decisión negatoria presunta a la petición o recurso, el interesado no podrá ejercer ninguno de los recursos antes referidos, ya que, debido a la ausencia de acto administrativo alguno, se hace improcedente la aplicación de lo establecido en el Artículo 85 de la L.O.P.A (1981), el cual, prevé que los interesados podrán interponer los recursos, antes señalados, contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, cuando dicho acto lesione sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos. Disposición esta, que deja sin efecto la tesis del denominado acto administrativo presunto.

El silencio administrativo, en el ámbito del derecho tributario, primeramente, se evidencia en el Artículo 62 del Código Orgánico Tributario (2014), tal como lo indica taxativamente el contexto de su Segundo Aparte, ésta norma determina que en el caso de interposición de peticiones o recursos administrativos la resolución definitiva puede ser tácita; sin embargo, se observa que el legislador al aplicar su técnica jurídica fue impreciso al no indicar el valor a que se contrae la decisión sobrentendida, es decir, no indico si esta se considerará positiva o negativa.

Posteriormente, en el Artículo 163 del referido Código, esta ficción legal se prescribe para los fines específicos de la decisión denegatoria presunta de la Administración Tributaria en materia de peticiones; esta norma determina que la Administración Tributaria está obligada a dictar resolución a toda petición planteada por el interesado, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación, sin embargo, vencido dicho plazo sin que se dicte resolución, el interesado podrá a su sólo arbitrio y sin condición legal obligatoria, optar por conceptuar que ha habido decisión denegatoria, en cuyo caso queda solamente facultado para interponer acciones y recursos que se correspondan.

Es evidente que esta norma plantea que la denegación tácita de la petición se produce sólo por la decisión del recurrente y que, asimismo, lo habilita para que éste pueda considerarla así, una vez transcurrido el plazo antes señalado, por ende, materializándose como consecuencia de su acción el silencio administrativo negativo; lo cual, es opuesto al principio general del silencio administrativo negativo instituido en el Artículo 4 la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981). Es decir, el contexto de la norma es ambigua, ya que, en efecto no es la acción de voluntad propia del interesado la que da origen de forma automática al beneficio procesal de permitirle ejercer acciones y recursos administrativos para superar el estado de incertidumbre causado por la inacción de la Administración Tributaria, es el vencimiento del lapso legalmente establecido para decidir la petición lo que habilita de forma automática al recurrente para que a partir de ese momento pueda ejercer acciones en defensa de sus intereses legítimos.

Es pertinente destacar, en correlación con el contexto de la norma establecida en el Artículo 252 del Código Orgánico Tributario (2014) que la decisión denegatoria presunta de la petición producto de la inacción de la Administración Tributaria, no imposibilita al contribuyente o responsable que peticiona, accionar la instancia del Recurso Jerárquico contra el acto administrativo recurrido, debido a que según esta norma, el acto administrativo se constituye como el elemento indispensable para accionar este Recurso. Sin embargo, es pertinente destacar que contra la decisión negatoria presunta a la petición, como tal, el interesado no podrá ejercer el recurso jerárquico.

El silencio administrativo también se establece en el Artículo 262 del Código Orgánico Tributario (2014), el cual, forma parte de las normas que regulan la instancia del Recurso Jerárquico. Esta disposición en su contexto establece que este Recurso deberá decidirse mediante resolución motivada, sin embargo, vencido el plazo de sesenta (60) días continuos, previsto en el Artículo 261 de este Código y no hubiere decisión, se entenderá como denegado, quedando abierta para el interesado legítimo la Jurisdicción Contenciosa Tributaria. Es pertinente acotar que el Recurso Contencioso Tributario podrá ser ejercido de forma subsidiaria al Recurso Jerárquico.

Los fundamentos legales anteriormente descritos en el ámbito del derecho tributario, permiten afirmar que el único fin que tiene la institución del silencio administrativo negativo, concebido como decisión denegatoria tácita, es que, frente a la incertidumbre causada al interesado legítimo por la ausencia de resolución producto de la inacción de la Administración Tributaria, se tiene como resultado:

1. En la petición se origina el beneficio procesal de ejercer contra el acto recurrido, acciones procedentes en sede administrativa; las cuales, están condicionados por la acción o decisión voluntaria asumida por el recurrente o interesado legítimo, inmediatamente después de transcurrido el lapso legal de treinta (30) días hábiles establecidos para que la Administración Tributaria decida.

2. En el Recurso Jerárquico el propio contexto de la norma causa el beneficio procesal de permitir al recurrente accionar el Recurso Contencioso Tributario, una vez cumplido el lapso legal de sesenta (60) días continuos que tiene la Administración Tributaria para decidir.

Finalmente, el silencio administrativo con valor negativo en el ámbito tributario, concurren en su contexto los siguientes supuestos:

a. Admite que el administrado o interesado legítimo interpone por ante la Administración Tributaria una petición o recurso contra un acto administrativo emanado por esta.

b. El texto de la norma reconoce la vulneración, por parte de la Administración Tributaria, de los lapsos legales establecidos para dictar decisión o resolución.

c. Determina que el valor negativo del silencio está a favor del recurrente o interesado legítimo sólo como un beneficio procesal, y es a éste, a quien le corresponde de forma exclusiva valerse de la presunción decisoria negativa.

d. Admite que el ejercicio del beneficio procesal es voluntario y no coactivo.

e. Admite en materia de peticiones la ausencia del Recurso Jerárquico como medio para oponerse a la presunción decisoria negativa.

f. Admite la vulneración del derecho a ser informado de los medios jurídicos ulteriores para la defensa de sus intereses legítimos.

g. Admite la vulneración del derecho que tiene el recurrente a ser notificado de la resolución definitiva de la petición o del recurso.

h. Admite la ausencia del acto administrativo resolutorio.

Características de la prescripción como medio de extinción de la obligación tributaria y sus accesorios

La institución jurídica de la prescripción en el ámbito del derecho tributario posee particular relevancia, ya que, determina el ejercicio de facultades y derechos con el transcurrir del tiempo, sancionando la conducta negligente de la Administración Tributaria y premiando al contribuyente o responsable en razón del principio de seguridad jurídica y certeza del derecho. Asimismo, la prescripción como medio de extinción de la obligación tributaria admite para su consideración supuestos generadores de interrupción y de suspensión, cuyo efecto común, es el aplazamiento o demora de los plazos antes de su extinción definitiva.

La prescripción como medio de extinción de la obligación tributaria, establecida en el Parágrafo Primero del Artículo 39 del Código Orgánico Tributario (2014), está condicionada a la ocurrencia de los siguientes supuestos:

- a. Inactividad o inercia del acreedor o sujeto activo.
- b. Lاپso o tiempo fijado por el Código Orgánico Tributario vigente.
- c. Invocación, de ésta, por parte del interesado legítimo o sujeto pasivo.
- d. Ausencia de acciones o actos que causen interrupción o suspensión.

La prescripción produce sus efectos jurídicos cuando el acreedor y el deudor permanecen inactivos durante el tiempo fijado por el Código Orgánico Tributario (2014) para que ésta opere, sin que dentro de dicho plazo se realice ningún acto que signifique un reconocimiento de la existencia de la obligación tributaria, ni se produzca ninguno de los hechos que dicho Código especifica como causa de interrupción o de suspensión de la prescripción. En este sentido, el lapso para que pueda alegarse y oponerse la prescripción de la obligación tributaria está establecido en el Artículo 55 del Código Orgánico Tributario (2014), el cual, determina en su

contexto el plazo de seis (6) años para que prescriba la acción de la Administración Tributaria para verificar, fiscalizar y determinar la obligación tributaria con sus accesorios, así como, la acción para exigir el pago de las deudas tributarias e imponer sanciones pecuniarias. Por consiguiente, el cómputo del término de prescripción de estas acciones, según los Numerales 1, 2 y 3 del Artículo 59 del referido Código, se calculará desde el primero de enero del año calendario siguiente a aquél en que se produjo el hecho imponible, el ilícito sancionable o aquel en que la deuda quedo definitivamente firme, respectivamente; en el caso de tributos cuya liquidación es periódica, se entenderá que el hecho imponible se produce al finalizar el período respectivo.

El mencionado lapso de seis (6) años para que prescriba la acción de verificar, fiscalizar y determinar la obligación tributaria con sus accesorios, así como, de imponer sanciones se extenderá según lo establecido en el Artículo 56 del Código a diez (10) años cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias:

1. El sujeto pasivo no cumpla con la obligación de declarar el hecho imponible o de presentar las declaraciones que correspondan.
2. El sujeto pasivo no cumpla con la obligación de inscribirse en los registros de control que a los efectos establezca la Administración Tributaria.
3. La Administración Tributaria no haya podido conocer el hecho imponible, en los casos de verificación, fiscalización y determinación de oficio.
4. El sujeto pasivo haya extraído del país los bienes afectos al pago de la obligación tributaria o se trate de hechos imponibles vinculados a actos realizados o a bienes ubicados en el exterior.
5. El sujeto pasivo no lleve contabilidad o registros de las operaciones efectuadas, no los conserve durante el plazo establecido o lleve doble contabilidad o registros con distintos contenidos.

Es importante acotar que según se establece en el Artículo 63 del referido Código, la prescripción de la acción para verificar, fiscalizar, determinar y exigir el pago de la obligación tributaria, también extingue para la Administración Tributaria como sujeto activo, el derecho a sus accesorios.

La prescripción de la obligación tributaria puede ser interrumpida o suspendida; la interrupción supone el conteo nuevamente del lapso de la prescripción, mientras que la suspensión difiere el conteo temporalmente para luego dar continuidad al cómputo sin que se inicie nuevamente el conteo.

Los supuestos de la interrupción de la prescripción, según el Artículo 60 del Código Orgánico Tributario (2014), son los siguientes:

1. Cualquier acción administrativa, notificada al sujeto pasivo, conducente al reconocimiento, regularización, fiscalización y determinación, aseguramiento, comprobación, liquidación, recaudación y cobro del tributo por cada hecho imponible.

2. Cualquier acción administrativa, notificada al sujeto pasivo, derivada de un procedimiento de verificación, control aduanero o de la sustanciación y decisión de los recursos administrativos establecidos en este Código.

3. Cualquier actuación del sujeto pasivo conducente al reconocimiento de la obligación tributaria o al pago o liquidación de la deuda.

4. La solicitud de prórroga u otras facilidades de pago.

5. La comisión de nuevos ilícitos del mismo tipo.

6. Por cualquier acto fehaciente del sujeto pasivo que pretenda ejercer el derecho de repetición o recuperación ante la Administración Tributaria, o por cualquier acto de dicha Administración en que se reconozca la existencia del pago indebido del saldo acreedor o de la recuperación de tributos.

Es pertinente destacar que, interrumpida la prescripción, esta comenzará a computarse nuevamente al día siguiente de aquél en que se produjo la interrupción.

La prescripción, a tenor de lo establecido en el Artículo 62 del Código Orgánico Tributario (2014), se suspende por la interposición de peticiones o recursos administrativos o judiciales o de la acción del Juicio Ejecutivo; por lo tanto, el cómputo del término es hasta sesenta (60) días continuos después de que se adopte resolución definitiva sobre los mismos. Se puede afirmar que conforme al derecho tributario es admitido que la obligación se extingue por medio de la prescripción, tal como lo señala el Parágrafo Primero del Artículo 39 del Código Orgánico Tributario

(2014), asimismo, el contribuyente o responsable en su carácter de sujeto pasivo, se libera de la obligación cuando hay concurrencia inequívoca de las circunstancias y supuestos ya expuestos. No obstante, es pertinente señalar que la norma es imprecisa al determinar en su contexto que la prescripción es un medio de extinción de la obligación, ya que, lo que en realidad se extingue es la acción que puede ejercer la Administración Tributaria para verificar, fiscalizar, determinar y exigir el pago de la obligación tributaria con sus accesorios, tal como lo señala expresamente el Artículo 63 del Código Orgánico Tributario (2014); sin embargo, es como consecuencia de esta, que se causa la liberación del contribuyente o responsable del pago de la obligación tributaria y sus accesorios.

Finalmente, la prescripción como medio de extinción de obligación tributaria, no es más que un instituto que funciona y produce efectos sólo con la ausencia absoluta de hechos o acciones que signifiquen reconocimiento de la existencia de la obligación y sus accesorios. Al originarse esta, se causa un perjuicio para la Administración Tributaria por su comportamiento como acreedor omiso en la gestión de cobro de su crédito, lo cual, permite al sujeto pasivo liberarse de su deuda tributaria.

Efecto jurídico del silencio administrativo en la resolución de peticiones y recursos recurridos por la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios

La prescripción de la obligación tributaria y sus accesorios opera de pleno derecho cuando el contribuyente o responsable y la Administración Tributaria permanecen perfectamente inactivos durante el tiempo fijado por el Código Orgánico Tributario (2014) en los Artículos 55 y 56, es decir, para que ésta quede efectivamente consumada, dentro de dicho plazo, no debe realizarse ningún acto o acción que se constituya o signifique, un reconocimiento de la existencia de la obligación tributaria, ni tampoco se produzca ninguno de los hechos que dicho Código especifica como causa de interrupción o de suspensión de la prescripción. Sin embargo, cumplidas estas condiciones es notorio que la Administración Tributaria en

ejercicio de sus atribuciones, ejecute actos o acciones posteriores, para oponerse a la prescripción de la obligación tributaria y sus accesorios; razón por la cual, el contribuyente o responsable en ejercicio de su derecho a la defensa interpone petición o acciona el Recurso Jerárquico para que de manera firme la Administración Tributaria, anule el acto administrativo emitido por el funcionario público actuante y, por consiguiente, de conformidad con lo establecido en el Artículo 58 Código Orgánico Tributario (2014), resuelva y declare la prescripción de la obligación tributaria y sus accesorios; en cuyo casos, puede obtener como resultado la negación tacita o sobrentendida.

Esta negación tacita a la petición o recurso jerárquico, como ya fue precisado en los logros del primer objetivo de esta investigación, involucra el silencio administrativo negativo instituido en el contexto de los Artículos 163 y 262 del Código Orgánico Tributario (2014) que consiste en una simple ficción legal de efecto exclusivamente procesal en beneficio del interesado legítimo a los fines de permitirle solamente, cuando ésta ocurre, el acceso a la Jurisdicción Contenciosa Tributaria; en este sentido, dicha institución opera con base en la decisión tácita o presunta al vencimiento del lapso legalmente establecido, cuyo efecto inmediato es la negación de la petición o del Recurso Jerárquico recurrido por el contribuyente o responsable. Particularmente, el contexto del Segundo Aparte del Artículo 62 del Código, determina que, en el caso de interposición de peticiones o recursos administrativos la resolución definitiva puede ser tácita y, en concordancia, con lo establecido en Artículos 163 y 262 esta decisión sobrentendida tiene valor negativo en cada caso; en este sentido, habiéndose producido el silencio administrativo negativo por causa de la inactividad de la Administración Tributaria no surge acto administrativo resolutorio alguno, ya que, es evidente la no concurrencia de la voluntad de la Administración Tributaria ni tampoco el contexto de la norma tributaria la sustituye directamente; por lo tanto, no concurren elementos materiales de convicción que determinen manifestación de voluntad resolutoria expresa por parte de la Administración Tributaria o de la autoridad que la preside, razón por la cual, no se produce efecto legal cierto a la negación.

Ahora bien, específicamente, en la instancia del Recurso Jerárquico al no originarse o configurarse un acto administrativo con los requisitos de forma y de fondo para su validez, no es posible vincular la decisión negativa presunta de la Administración Tributaria expresada taxativamente en el contexto del Artículo 262 a ningún tipo de acontecimiento jurídico que argumente la negativa a la solicitud de prescripción de la obligación tributaria alegada por contribuyente o responsable, en este sentido, debido a la no expedición y aprobación por parte de la autoridad superior, en el lapso legal determinado, el acto administrativo motivado de efecto particular que declare o manifieste en su contenido la decisión negativa de la Administración Tributaria y su notificación inherente, se considera inexistente la decisión, por lo tanto, no se produce ningún efecto jurídico directo o inmediato.

Es importante destacar que habiéndose cumplido el lapso establecido en el Artículo 261 y la Administración Tributaria no decide el Recurso Jerárquico, opera el silencio administrativo negativo; por lo tanto, sí el asunto ha sido sometido a la Jurisdicción Contenciosa Tributaria de forma subsidiaria o se acciona inmediatamente después del vencimiento del lapso en referencia; la Administración Tributaria por efecto de estas acciones, debe abstenerse de emitir resolución negatoria de este recurso y, por lo tanto, deberá remitir el expediente al correspondiente tribunal; consolidándose de esta forma el silencio administrativo con valor negativo.

En razón a este análisis es pertinente señalar que la Administración Tributaria deberá formalizar sus actuaciones, a través de, la debida configuración de actos administrativos, los cuales, tendrán su repercusión directa o indirecta en los intereses, derechos y libertades del interesado legítimo, inmediatamente después de haberse notificado al interesado legítimo. Particularmente, el Artículo 171 del Código Orgánico Tributario (2014) es muy claro y señala que la notificación es requisito necesario para la eficacia de los actos emanados de la Administración Tributaria, para que éstos produzcan efectos individuales, es decir, la obligación de la administración de notificar al administrado de todo procedimiento que afecte los derechos subjetivos o los intereses legítimos, personales y directos de un particular. Por lo tanto, es de esta forma como la declaración voluntaria que ésta realiza en nombre del ejercicio de

la función pública tendrá la firme intención de generar efectos jurídicos individuales de manera inmediata, imperativa y unilateral; por consiguiente, en caso contrario no habrá indicios ciertos de efecto jurídico alguno.

Medios de defensa para el contribuyente o responsable que es objeto del silencio administrativo en las peticiones y recursos recurridos por la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios

Los medios de defensa son un conjunto de recursos o acciones legales existentes que sirven de sustento para el ejercicio del derecho a la defensa por parte del contribuyente o responsable, frente a los actos administrativos emanados de la Administración Tributaria. Estos actos están constituidos como cualquier manifestación de la actividad de la Administración Tributaria, es decir, es toda declaración unilateral y ejecutiva tendiente a crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica; por lo tanto, es el elemento impugnable por excelencia en sede administrativa y consecuentemente en la jurisdicción contenciosa administrativa, ya que, luego de notificado, su contenido es capaz por sí sólo de producir de forma inmediata el agravio al derecho subjetivo y al interés del interesado legítimo. Sin embargo, la ausencia de acto administrativo resolutorio como consecuencia de denegación tácita de la petición o del Recurso Jerárquico recurrido por prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios, es causa legal para accionar, particularmente, los siguientes medios de defensa a los derechos legítimos del contribuyente:

1. Recurso Contencioso Tributario: Cuando el Recurso Jerárquico no prospera en Sede de la Administración Tributaria por causa de la negación tácita conforme a lo establecido en el Primer Aparte del Artículo 262 del Código Orgánico Tributario (2014) el contribuyente o responsable afectado puede acudir a la Jurisdicción Especial Tributaria, en la que tienen competencia los Tribunales Contenciosos Tributarios. Este recurso previsto en el Capítulo I del Título VI del Código Orgánico Tributario (2014) de conformidad con lo establecido en su Artículo 266 Numeral 2,

permite su interposición por la causa antes señalada mediante escrito consignado en sede del tribunal, en el cual, el interesado legítimo expresará con suficiente claridad las razones hecho, así como, los fundamentos de derecho y el objetivo que se persigue con el recurso; este escrito, deberá configurarse de conformidad con los requisitos establecidos en el Artículo 340 del Código de Procedimiento Civil vigente. El lapso para interponer el recurso es de veinticinco días hábiles contados a partir del día siguiente al vencimiento del lapso para decidir el Recurso Jerárquico. Este lapso de conformidad con la Sentencia N° 00604 de fecha 16/04/2002 de la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia debe computarse según los días hábiles transcurridos ante el órgano que deba conocer del asunto en vía judicial; es decir, que el día hábil es aquel en el cual el Tribunal acuerde dar despacho, no siendo computables aquellos en los cuales el Juez decide no despachar, ni los sábados, ni los domingos, ni el jueves y viernes santos, ni los declarados días de fiesta por la Ley de Fiestas Nacionales. Es importante precisar que la caducidad del plazo para ejercer el recurso y la falta de cualidad o intereses del recurrente son causales de inadmisibilidad del este recurso. En este recurso el interesado legítimo debe contar con la asistencia y representación del Abogado, para presentar el escrito que contiene la demanda dentro del plazo establecido en el Código y por ante la máxima autoridad del Tribunal Contencioso Tributario cumpliendo, además, con la debida notificación a la Administración Tributaria de la ejecución del recurso por parte del contribuyente cuando éste no haya sido interpuesto subsidiariamente con el Recurso Jerárquico. Cuando el Tribunal admite el recurso presentado por el interesado, las partes deben presentar las pruebas que consideren necesarias para sustentar las razones que justifican la demanda, en un plazo de diez días de despacho; las cuales, deben ser legales y pertinentes, debido a que pueden ser objeto de oposición e inadmisibilidad, por el contrario, luego de tres días de Despacho; al haber recibido las pruebas el Juez competente dispondrá de veinte días de despacho para su evaluación. Las partes además deben presentar informes, luego de quince días de despacho; que contendrán las observaciones que consideren sobre el caso objeto de la demanda. El Código

establece que deben transcurrir sesenta días continuos, después de recibir los informes, para que el Juez dicte sentencia.

2. Acción de Amparo Tributario: Cuando la petición no prospera en Sede de la Administración Tributaria por causa de la negación tácita conforme a lo establecido el Artículo 163 del Código Orgánico Tributario (2014) el contribuyente o responsable afectado puede acudir a la Jurisdicción Especial Tributaria. Esta acción está regulada por el Capítulo IV del Título VI del Código Orgánico Tributario (2014), permite su interposición por la causa antes señalada según lo establecido en su Artículo 309 y se constituye en un medio de defensa del contribuyente o responsable afectado por el silencio administrativo, por lo tanto, se hace procedente cuando la Administración Tributaria incurra en demoras excesivas o cuando no resuelve las peticiones de los interesados y, por ende, producen perjuicios no reparables por los medios procesales establecidos en el Código Orgánico Tributario o en leyes especiales. Para la procedencia de la acción es requisito señalar al Juzgado Superior en lo Contencioso Tributario, en forma específica, tanto las diligencias o gestiones realizadas y el detalle de los perjuicios que la demora ocasiona, de tal forma que si la acción pareciere razonable, el Tribunal requerirá información sobre la causa de la demora y éste fijará el término breve y perentorio para tal información. Vencido el plazo, el Tribunal dictará la resolución que corresponda en amparo del derecho lesionado, dentro de los cinco (5) días hábiles, y en ese ínterin fijará un término a la Administración Tributaria para que realice el trámite o diligencia, o dispensará del mismo actor, previo el afianzamiento del interés fiscal comprometido. De la sentencia dictada se oirá apelación dentro de los diez (10) días continuos. La decisión del Tribunal se tendrá como resolución del asunto administrativo petitionado por el administrado y causará liberatoria fiscal de su obligación; todo esto en el caso de que la Administración Tributaria no cumpla con los señalamientos del Juzgado.

3. Acción de Amparo Constitucional: Es un derecho que tienen todas las personas de acudir a los tribunales para ser amparadas y protegidas cuando sientan que sus derechos, garantías constitucionales o cualquier derecho susceptible de protección, han sido violados o existe el peligro cierto de violación, a objeto de que se

restablezca la situación jurídica infringida. La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (1988), conjuntamente con la norma establecida en el Artículo 27 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2009), regulan la materia de Amparo Constitucional. Según, lo establecido en el Artículo 5 de la Ley ejusdem, la acción de amparo procede contra abstenciones u omisiones de las autoridades que violen un derecho constitucional. Particularmente, esta acción es procedente cuando ocurre el silencio administrativo de la Administración Tributaria en materia de petición y recurso jerárquico; es decir, cuando en sede administrativa se violenta de forma flagrante el derecho a la oportuna y adecuada respuesta a la petición o recurso jerárquico presentado por ante la autoridad tributaria, así mismo, cuando se transgrede el derecho a conocer las resoluciones definitivas. Derechos estos que se encuentran fundados en los Artículos 51 y 143 de la Constitución de La República Bolivariana de Venezuela (2009). La acción de amparo debe ser intentada ante el Juez Contencioso Administrativo y por mandato del Artículo 27 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el procedimiento de la acción de amparo Constitucional será oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidades. Son las características de oralidad y ausencia de formalidades que rigen este procedimiento lo que permite que la autoridad judicial restablezca inmediatamente o a la mayor brevedad, la situación jurídica infringida. Por otra parte, todo proceso jurisdiccional contencioso debe ceñirse a lo establecido en el Artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que impone el debido proceso, el cual, como lo señala dicho artículo, se aplicará sin discriminación a todas las actuaciones judiciales, por lo que los elementos que conforman el debido proceso deben estar presentes en el procedimiento de amparo, y por lo tanto, las normas procesales contenidas en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales deben igualmente adecuarse a las prescripciones del citado Artículo 49. Finalmente, el juicio de amparo constitucional debe ser tramitado conforme al procedimiento previsto en la Sentencia N° 07 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia con fecha 01 de febrero de 2000, caso José Amando Mejía Betancourt.

4. Defensa en el Juicio Ejecutivo: Otro escenario en que puede plantearse la defensa del contribuyente o responsable frente a la Administración Tributaria se vincula al momento en que la resolución del acto se considera definitivamente firme y la Administración Tributaria activa el Juicio Ejecutivo Fiscal regulado en el Capítulo II del Título VI del Código Orgánico Tributario (2014). En este caso la Administración Tributaria va a demandar la ejecución forzosa de la deuda determinada en la resolución, así como los intereses y las multas, solicitando el embargo de bienes del contribuyente o el responsable hasta por el doble de la suma demandada más una cantidad prudencialmente fijada para las costas procesales, a menos que los bienes a embargar sean sumas de dinero, en cuyo caso el embargo se limitará al monto de la suma demandada. En esta acción el Juez admite la demanda y decreta el embargo, intimando al demandado a que pague o demuestre haber pagado en un plazo de cinco días contados a partir de su intimación. El demandado podrá oponerse a esta solicitud, demostrando que la obligación está prescrita. También puede el demandado, si fuere el caso, demostrar que la resolución cuya ejecución se demanda fue anulada por el propia Juez Contencioso Tributario o que sus efectos están suspendidos por una medida cautelar ya otorgada, en cuyo caso el Juicio Ejecutivo debe suspenderse de inmediato y levantarse el embargo decretado.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

1. De la decisión negatoria tacita o presunta en la resolución de peticiones o recursos recurridos por prescripción de obligaciones tributarias:

El silencio administrativo negativo está constituido en el Artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981) y también está instituido en los Artículos 163 y 262 del Código Orgánico Tributario (2014); dichas normas acogen en sus contextos la ocurrencia de decisión negatoria tacita o presunta por la inacción de los órganos de la Administración Tributaria en la resolución de peticiones o recursos recurridos por prescripción de obligaciones tributarias, una vez cumplido el lapso establecido para decidir; hecho éste con el cual, no se produce o configura un acto administrativo real con objeto desestimatorio válido, por lo cual, no es admisible reconocer una voluntad que no existe.

El acto administrativo resolutorio de la petición o del Recurso Jerárquico para que sea acertado, debe ser válido y eficaz. Es válido cuando se ha originado cumpliendo con todos los requisitos legales y se hará eficaz cuando es debidamente notificado al interesado legítimo. Lo que realmente causa el silencio administrativo negativo es una ficción legal de efecto esencialmente procesal que está limitada sólo a permitir que el contribuyente o responsable tenga la facultad y oportunidad de acceder al Recurso Jerárquico, a la Jurisdicción Contenciosa Tributaria o ejecutar acciones judiciales pertinentes.

El silencio administrativo instituido en los Artículos 163 y 262 del Código Orgánico Tributario (2014); amparan en sus contextos la ocurrencia de decisión negatoria tacita o presunta en materia de prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios, lo cual, colida con lo establecido en el Artículo 71 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), la cual, prevé taxativamente que cuando el interesado legitimo se oponga a la ejecución de un acto administrativo alegando prescripción, la autoridad administrativa a la que corresponda el conocimiento del asunto procederá, en el término de treinta (30) días a verificar el tiempo transcurrido y las interrupciones o suspensiones habidas, si fuese el caso, y a decidir lo pertinente.

2. De la vulneración al derecho de pronta y oportuna respuesta:

El silencio administrativo no libera a la Administración Tributaria de su deber de resolver o decidir expresamente las peticiones y recursos, asimismo, de motivar sus decisiones en los casos en los que el Código Orgánico Tributario (2014) así lo exige e igualmente el deber de notificar al interesado legitimo su decisión en conjunto con las circunstancias que tiene que conocer a efectos de los Recursos y acciones que proceden y el órgano ante el cual ha de recurrir y el plazo para hacerlo.

Los procedimientos administrativos en materia tributaria están establecidos y regulados por el Código Orgánico Tributario (2014) para permitir a los órganos de la Administración Tributaria emitir actos administrativos como expresión de su voluntad en acato a sus competencias y ejercicio de las atribuciones de las autoridades que la presiden. Por consiguiente, una vez que se inicia un procedimiento administrativo a solicitud del contribuyente o responsable que ejerce su derecho de petición, la administración está obligada a seguir el procedimiento y a concluirlo en el lapso determinado emitiendo el pronunciamiento correspondiente. Esta es la razón por la que el Artículo 2 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981) establece como principio general que todas las autoridades administrativas deben resolver las peticiones presentadas ante esta, y por consiguiente, declarar los motivos que tuvieren para no hacerlo; es decir, el procedimiento administrativo, en cualquier caso, debe siempre concluirse con una decisión o acto administrativo; asimismo, este deber lo complementa el Artículo 53 de la Ley ejusdem, disponiendo

que la administración, de oficio o a petición del interesado, cumplirá todas las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto que deba decidir, siendo de su responsabilidad impulsar el procedimiento en todos sus trámites.

Este principio está incorporado en el contexto de los Artículos 163 y 262 del Código Orgánico Tributario (2014) y dispone de forma taxativa la obligación que tiene la Administración Tributaria en dictar resolución a toda petición o recurso jerárquico. Sin embargo, es contradictorio evidenciar que el contexto de la misma norma admita el incumplimiento de dicha obligación dándole capacidad legal al silencio administrativo negativo por la inactividad de la Administración Tributaria, lo cual, es contrario al principio de legalidad; en consecuencia, se constituye en una violación flagrante al derecho de pronta y oportuna respuesta que le asiste al contribuyente o responsable como resultado del ejercicio al derecho de petición consagrado en los Artículos 51 y 143 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999); así como, se contraviene la norma contenida en el Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (2014), la cual, también agrega la obligación de responder a las peticiones o solicitudes de las personas, independientemente del derecho que tienen éstas de ejercer los recursos administrativos o judiciales correspondientes.

3. De la vulneración del derecho a la defensa y al debido proceso:

La inactividad de la Administración Tributaria genera un evidente desacato al principio de legalidad en el ejercicio de sus funciones, dispuesto en los Artículos 7, 131, 137 y 141 de la Constitución de La República Bolivariana de Venezuela (1999). Por ende, el silencio administrativo negativo violenta el derecho fundamental del debido proceso establecido en el Artículo 49 de la Constitución, el cual, se constituye en un elemento esencial dentro de la configuración del Estado Social de Derecho. El debido proceso en los asuntos administrativos implica que los órganos de la Administración Pública se sujeten a las reglas definidas en el ordenamiento jurídico, por lo tanto, la negación injustificada o la abstención del funcionario público en la tramitación de la petición o recurso constituyen una vulneración del derecho fundamental al debido proceso. En esto consiste la institución del silencio

administrativo, tener como cierta, la voluntad administrativa tácita cuando el funcionario competente se ha negado a decidir. La simple inactividad de la administración constituye la ficción legal y determina que la petición o el recurso fueron denegados. Con estos supuestos, se muestra claramente el desconocimiento al principio del debido proceso y simultáneamente al derecho de defensa que tiene su origen en el primero. Siendo el derecho de defensa uno de los pilares del debido proceso que debe ser acatado en todas las actuaciones administrativas.

4. De la imprecisión de la prescripción como medio de extinción de la obligación tributaria:

La definición clásica de la prescripción manifiesta que es un medio de adquirir un derecho o de liberarse de una obligación por el transcurso del tiempo. En tanto que ésta, se clasifica doctrinalmente como adquisitiva y extintiva o liberatoria, ésta última, se constituye en una excepción para oponer la acción de quien ha dejado de ejercer su derecho de cobro de la obligación. Es decir, de acuerdo con los principios generales que regulan la prescripción en el derecho común, la prescripción extintiva o liberatoria no es más que un modo de extinguirse el derecho que tiene el acreedor para accionar el cumplimiento de una obligación por no ejercerlo durante el lapso que establece la normativa legal, lo cual, trae como consecuencia que el deudor se libera de cumplir con su obligación por no haberle exigido a su debido tiempo, siempre y cuando así lo invoque este último, ya que, la prescripción en esta circunstancia no opera de pleno derecho. De allí que las condiciones básicas que definen esta institución son: La existencia de un derecho determinado que pueda ejercitarse; la falta de ejercicio de ese derecho por negligencia o abandono de su titular y el transcurso del tiempo que señala la Ley.

De lo antes señalado destaca en correlación con el derecho tributario es que la prescripción extintiva no es propiamente un medio de extinción de la obligación tributaria, puesto que únicamente se extingue son las acciones para obtener su cumplimiento coactivo. De esta forma lo que se crea es un medio de defensa a disposición del contribuyente o responsable para liberarse de su obligación y que, por tanto, éste es quien debe invocarla por ante el acreedor en el supuesto de que se le

exija el pago de una obligación tributaria y sus accesorios que llene las condiciones determinadas por la Ley para considerarla prescrita. Por lo tanto es así, como se constituye en una de las características de este tipo de prescripción, aplicable tanto en el campo del derecho privado como en el tributario. De manera que la prescripción extintiva soporta un medio de prueba que puede ser alegada por el interesado legítimo cuando es demandado o le es exigido el cumplimiento de una obligación tributaria ya prescrita.

5. Del problema planteado:

¿Por qué el silencio administrativo de la Administración Tributaria, en la resolución de peticiones o recursos recurridos por la prescripción de obligaciones tributarias y sus accesorios, es un privilegio o garantía legal que vulnera los derechos e intereses del contribuyente o responsable?

Porque el silencio administrativo negativo termina por configurarse así, no sólo, como una facultad de la Administración Tributaria, sino también, en una ventaja para que la misma se libere, con este artificio legal, del cumplimiento de los deberes y atribuciones que previamente le ha fijado tanto la Constitución de la República (1999) como el Código Orgánico Tributario (2014), respectivamente. Por ende, así como puede considerarse que esta ficción legal no fomenta un estado de indefensión al contribuyente o responsable, no es menos cierto que ésta, no se constituye en un auténtico privilegio o garantía para la posición jurídica del contribuyente o responsable, ya que, aunque en principio le permite impugnar ese tipo de inactividad administrativa por ante la instancia contenciosa tributaria o judicial, no le salvaguarda su derecho a que la Administración Tributaria le conteste expresamente de forma oportuna y con motivación suficiente para conocer mediante acto administrativo los argumentos por los cuales se le niega la declaratoria de la prescripción de la obligación tributaria y sus accesorios, por lo que le priva del beneficio de los derechos fundamentales del debido proceso, petición, notificación y respuesta oportuna.

Recomendaciones

1. Ejercer la acción subsidiaria del Recurso Contencioso Tributario:

El Código Orgánico Tributario en su Artículo 266 en su Parágrafo Primero le permite al recurrente el ejercicio del Recurso Contencioso Tributario de forma subsidiaria o accesoria en el mismo escrito con que se acciona el Recurso Jerárquico por ante la Administración Tributaria. Esta acción tiene como objetivo que, en el caso de haberse cumplido el lapso para decidir establecido en el Artículo 261 y se produce la denegación tacita del Recurso Jerárquico por parte de la Administración Tributaria, ésta queda obligada a remitir el expediente de dicho recurso al Tribunal Contencioso Tributario correspondiente, tal como lo establece el Segundo Aparte del Artículo 262 del Código (2014). El trámite del recurso contencioso se realizara conforme a expresas normas adjetivas contenidas en el Capítulo I del Título VI del Código Orgánico Tributario (2014).

2. Ejercer el Recurso Contencioso Tributario, desde el primer momento, cuando la Administración Tributaria, se oponga a la prescripción de la obligación tributaria y sus accesorios:

Ésta acción la prevé Ley Orgánica de Administración Pública (2014) en su Artículo 7 Numeral 10 cuando las personas en sus relaciones con la Administración Pública tienen el siguiente derecho: Ejercer, a su elección y sin que fuere obligatorio el agotamiento de la vía administrativa, los recursos administrativos o judiciales que fueren procedentes para la defensa sus derechos e interés frente a las actuaciones u omisiones de la Administración Pública.

3. Elaborar calendario de acciones y diligencias:

En el ámbito del derecho en general y del derecho tributario, en particular, el tiempo es un elemento de trascendental importancia, en tanto que, su aplicación a las diferentes relaciones jurídicas representa un elemento decisivo para la obtención de seguridad jurídica. Por lo tanto, el interesado legitimo debe confeccionar un calendario de diligencias a los fines de establecer el cómputo de los lapsos procesales,

entendiéndose por este como, la forma cómo se cuenta el período o tiempo establecido en la ejecución de lapsos legales y dilación procesal, para que tenga lugar la verificación de las acciones y trámites realizados en el proceso, evitando su prescripción o nulidad por extemporaneidad.

En sede administrativa los términos o lapsos procesales de las diligencias deberán ser configurados en razón a lo previsto en los Artículos 41, 42 y 43 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981); en tanto que, en vía jurisdiccional, el interesado legítimo, en dicho calendario debe tomar en cuenta que el Artículo 197 del Código de Procedimiento Civil establece con claridad que los términos o lapsos procesales se computarán por días calendarios consecutivos, excepto los lapsos de pruebas, en los cuales no se computarán los sábados, los domingos, el Jueves y el Viernes Santos los declarados días de fiesta por la Ley de Fiestas Nacionales, los declarados no laborables por otras leyes, ni aquellos en los cuales el Tribunal disponga no despachar. Asimismo, el Artículo 198 ejusdem, señala que en los términos o lapsos procesales señalados por días, no se computará aquel en que se dicte la providencia o se verifique el acto que dé lugar a la apertura del lapso. También es oportuno señalar que el Artículo 200 de este Código dispone que en los casos de los dos artículos anteriores, cuando el vencimiento del lapso ocurra en uno de los días exceptuados del cómputo por el Artículo 197, el acto correspondiente se realizará en el día laborable siguiente.

4. Revisar decisiones de casos homólogos establecidos en sentencias de los Tribunales Contenciosos Tributarios, a los fines de proveerse de elementos que permitan precisar y fortalecer las acciones a ejecutar en defensa de los derechos e intereses legítimos.

REFERENCIAS

- Alfonzo, I. (1994). *Técnicas de Investigación Bibliográfica*. Caracas: Contexto Ediciones.
- Altamirano, J. (1997). *Metodología de La Investigación*. La Ley Paraguaya S.A.
- Altuve, S. y Rivas, A. (1998). *Metodología de la Investigación*. Módulo Instruccional III. Caracas: Universidad Experimental Simón Rodríguez.
- Araujo, J. (1996). *Derecho Administrativo Formal*. Caracas: Vadell Hermanos Editores.
- Arias, F. (2006). *El Proyecto de Investigación. Introducción a La Metodología Científica*. Caracas: Episteme.
- Asamblea Nacional de La República Bolivariana de Venezuela. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.860, diciembre 30, 1999.
- Azuaje, C. (2002). *Derecho Aduanero*, (2da. Edición), Caracas: Carlos Azuaje Sequera Editor.
- Balcells, J. (1994). *La Investigación Social: Introducción a los Métodos y Las Técnicas*. Barcelona: Escuela Superior de Relaciones Públicas Promociones y Publicaciones Universitarias.
- Bavaresco, A. (2006) *Proceso Metodológico en la Investigación*. Maracaibo: Editorial de La Universidad del Zulia.
- Brewer, A. (1964). *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*. Caracas: Publicaciones Facultad de Derecho, U.C.V.
- Brewer, A. (1982). *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Congreso de la República de Venezuela. *Código Civil de Venezuela*. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 2.990 (Extraordinaria), Julio 26, 1982.

- Congreso de la República de Venezuela. *Código de Procedimiento Civil*. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 4.209 (Extraordinaria), Septiembre 18, 1990.
- Congreso de La República de Venezuela. *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 34.060. (Extraordinaria), Septiembre 27, 1988.
- Congreso de La República de Venezuela. *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 2.818. (Extraordinaria), Julio 01, 1981.
- Corral, Y. (2009). *Validez y Confiabilidad de los Instrumentos de Investigación para La Recolección de Datos*. Revista de Ciencias de la Educación Volumen 19, N° 33, Valencia: Universidad de Carabobo.
- Dirección General de Los Servicios Jurídicos de La Contraloría General de la República (2012). *Dictámenes 2007-2008*. N° XX. Caracas: Dirección de Comunicación Corporativa.
- Echebarría, K. y Cortazar, J. (2007). *El Estado de Las Reformas del Estado en América Latina*. Bogotá: Ediciones Mayol.
- Fraga, L. (1998). *La Defensa del Contribuyente Frente a la Administración Tributaria*. Caracas: Fundación Estudios de Derecho Administrativo.
- García de E., E. y Fernández, T. (1997). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Civitas.
- García, S. (2012). *La Recurribilidad de las Consultas Evacuadas por la Administración Tributaria*. Trabajo Especial de Grado. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- González, A. (2003). *Los Paradigmas de Investigación en Las Ciencias Sociales*. Islas 45 (Octubre - Diciembre 2003). Disponible: www.cenit.cult.cu/
- González, M. (2009). *Importancia de la Prueba Documental Admitida en el Código Orgánico Tributario como Medio de Defensa del Contribuyente en el Procedimiento Administrativo*. Trabajo Especial de Grado. Universidad de Los Andes. Mérida.

- Gordillo, A. (2000). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo IV, Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Hernández R.; C. Fernández C. y Batista L. (2006). *Metodología de La Investigación*. México: McGraw Hill.
- Hurtado de Barrera, J. (2007). *Metodología de la Investigación* (5ta. Ed.). Caracas: Fundación Sypal.
- Méndez, C. (2001). *Metodología. Diseño y desarrollo del Proceso de Investigación*. (3era Ed). Bogotá: McGraw Hill.
- Messineo, F. (1971). *Manual de Derecho Civil y Comercial*. Tomo II. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa América.
- Múnich, L. y Ángeles, E. (1998). *Métodos y Técnicas de Investigaron*. México: Trillar.
- Ojeda, R. (2012). *Actos Administrativos. Aporte Jurisprudencial*. Mérida: Anuario de Derecho, Año 29, N° 29.
- Osten, H. (2013). *Inacción del Estado*. Tesis Doctoral. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Palella, S. y Martins, F. (2004). *Metodología de la Investigación Cuantitativa*. Caracas: FEDEUPEL.
- Pérez, C. (2011). *El Recurso Jerárquico de las Decisiones Administrativo Tributarias*. Trabajo Especial de Grado. Universidad de Los Andes. Mérida.
- Pozuelo, J. (2011). *El Silencio Administrativo*. Panamá: Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología.
- Presidencia de La República Bolivariana de Venezuela. *Decreto 1.434 con Rango y Fuerza de Ley del Código Orgánico Tributario*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.152. (Extraordinaria), Noviembre 18, 2014.
- Presidencia de La República Bolivariana de Venezuela. *Ley de Impuesto Sobre Sucesiones, Donaciones y Demás Ramos Conexos*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.391. (Extraordinaria), Octubre 22, 1999.

- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. *Decreto N° 1.424 con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de La Administración Pública*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.147. (Extraordinaria), Noviembre 17, 2014.
- República Bolivariana de Venezuela. Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 547 del 06 de abril de 2004. Disponible: www.tsj.gob.ve/decisiones.
- República Bolivariana de Venezuela. Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 07 del 01 de febrero de 2000. Disponible: www.tsj.gob.ve/decisiones.
- República Bolivariana de Venezuela. Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político Administrativa. Sentencia N° 00428 del 22 de febrero de 2006. Disponible: www.tsj.gob.ve/decisiones.
- República Bolivariana de Venezuela. Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político Administrativa. Sentencia N° 00604 del 16 de abril de 2002. Disponible: www.tsj.gob.ve/decisiones.
- Vargas, M. (2008). *El Silencio Administrativo como Garantía de los Derechos e Intereses de los Administrados*. Trabajo Especial de Grado. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

ANEXOS

[Anexo A]

Autor: Lic. José C. Dugarte Rodríguez
Participante de la 15° Cohorte de la Especialización en Ciencias Contables
Mención Tributos Área: Rentas Internas
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad de Los Andes

Solicitud de Validación del Instrumento

Estimado Validador:

Me es grato dirigirme a usted muy respetuosamente, a fin de solicitar su valiosa colaboración como experto en su área profesional y de conocimientos, para validar la matriz de análisis, la cual, se encuentra anexa a la presente. Este instrumento será utilizado por el investigador para la recolección de datos directos de la investigación documental que realiza en los actuales momentos, la cual, lleva como Título: Estudio del silencio administrativo en la resolución de peticiones o recursos por la prescripción de obligaciones tributarias. Por consiguiente, debido a la reciprocidad existente entre la esencia de la observación documental y las características propias del análisis documental, a través de, las técnicas del resumen analítico y análisis crítico de datos e informaciones, el instrumento seleccionado por el investigador y que materializa en esta investigación, la aplicación de dichas técnicas es la Matriz de Análisis. Seguidamente, a los fines de su conocimiento y para los efectos de validación del instrumento mencionado, se anexa a la presente la siguiente información:

- a) Título y objetivos de investigación.
- b) Cuadro de operacionalización de las unidades de análisis.
- c) Constancia de validación del instrumento.

Instrucciones:

Para la evaluación de los criterios lea y analice cuidadosamente cada campo que conforma la matriz de análisis anexa. Luego, en el formato denominado Constancia de Validación del Instrumento ubique la *Tabla de Evaluación del Criterios*, ubique la casilla correspondiente y marque con la letra equis (x) el valor cualitativo que según usted como Experto en su área profesional y de conocimientos le otorga a cada criterio; por consiguiente, los valores cualitativos a considerar por cada criterio son los siguientes: Deficiente, Mejorar, Buena, Excelente.

Finalmente, registre los datos solicitados en el formato denominado Constancia de Validación del Instrumento.

Atentamente,

José C. Dugarte Rodríguez
Investigador

Fuente: Elaboración, Dugarte (2016).

[Anexo B]

Constancia de Validación del Instrumento

Yo, _____,
titular de la cédula de identidad N° _____,
de Profesión _____,
con estudios de postgrado en: _____;
ejerciendo actualmente como _____,
en la siguiente Institución: _____,
por medio de la presente hago constar que he revisado y evaluado la matriz de análisis presentada por el Investigador Lic. José C. Dugarte Rodríguez, titular de la cedula de identidad N° V-10.100.040, con el objeto de validar dicho instrumento de recolección de datos para los fines de su adecuada aplicación en la investigación documental que lleva por Título: Estudio del silencio administrativo en la resolución de peticiones o recursos por la prescripción de obligaciones tributarias. En consecuencia, a mi juicio se valida el Instrumento de Recolección de datos presentado, bajo las siguientes apreciaciones conclusivas:

Tabla de Evaluación de Criterios

Criterio	Valores de apreciación cualitativa del instrumento			
	DEFICIENTE	MEJORAR	BUENA	EXCELENTE
Presentación del Instrumento				
Coherencia con los objetivos de la investigación				
Relevancia o congruencia de los agregados con el universo de contenido				
Correspondencia de los agregados con las unidades de análisis				
Factibilidad para su aplicación				

En Mérida, a los _____ días del mes de _____ de _____

Firma

[Anexo C]

MATRIZ DE ANÁLISIS		Índice:
Datos del Estudio		
Objetivo Específico		
Unidad de Análisis		
Datos de la Fuente Bibliográfica		
Tipo de documento		
Título		
Autor(es)		
Año de Publicación		
Ciudad		
Datos del contenido consultado		
Argumento Principal		
Descriptores		
Nº de la(s) Página(s)		
Resultados del Análisis		
Resumen		
Conclusión		
Lugar y fecha de consulta:		

Fuente: Elaboración, Dugarte (2016).