

Potestad jurisdiccional de la administración tributaria en Venezuela y el principio de separación de poderes

Rodríguez P., José L.

Recibido: 31-06-21- Revisado: 19-07-21 - Aceptado: 15-12-21

Rodríguez P., José L.
Abogado. Especialista en Derecho Procesal.
Especialista en Gestión en la Aplicación de los
Tributos. Exfuncionario de la Administración
Tributaria en Venezuela. Magistrado de la Sala
Político Administrativa del Tribunal Supremo
de Justicia de Venezuela, en el exilio.
spa.jrp03@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-5399-3128>

El presente artículo trata el origen de los actos administrativos “cuasijurisdiccionales”, el poder Jurisdiccional del Estado y el principio de separación de poderes. En el desarrollo del trabajo se utilizó el método cualitativo documental, constituyendo una investigación con metodología de carácter descriptiva y de desarrollo conceptual, con apoyo de bibliografía especializada. Con ella no se pretende dar por concluido el tema de la inexistencia de los actos administrativos cuasijurisdiccionales, sino que busca dejar en el ánimo de los investigadores, estudiantes y expertos en la materia la inquietud de realizar otras investigaciones sobre el mismo, ya que la orientación asumida en el presente trabajo se ha enfocado en la actividad de la Administración Tributaria venezolana, esperando, en fin, que el mismo constituya un aporte significativo al campo del Derecho y de las Ciencias Contables.

Palabras clave: Potestad Jurisdiccional; Administración Tributaria; Separación de Poderes; Actos Cuasijurisdiccionales; Competencia; Constitución; Código Orgánico Tributario.

RESUMEN

This article deals with the origin of "quasi-jurisdictional" administrative acts, the Jurisdictional power of the State, and the principle of separation of powers. In the development of this piece, the qualitative documentary method was used, constituting an investigation with a descriptive methodology and conceptual development, with the support of specialized bibliography. Its intention is not to conclude the issue of the non-existence of quasi-jurisdictional administrative acts but to seek to leave—in the minds of researchers, students, and experts in the field—the need of carrying out other investigations, since the orientation assumed in the present work has focused on the activity of the Venezuelan Tax Administration, hoping that it constitutes a significant contribution to the field of Law and Accounting Sciences.

Keywords: Jurisdictional power; Tax administration; Separation of powers; Quasi-jurisdictional acts; Competency; Constitution; Tax Code.

ABSTRACT

El presente artículo forma parte del proyecto de investigación “Potestad Jurisdiccional de la Administración Tributaria en Venezuela y el Principio de Separación de Poderes”, desarrollado por el autor en el marco de su tesis doctoral en los estudios del Doctorado en Ciencias Contables en la Ilustre Universidad de Los Andes (ULA), Venezuela.

“La acumulación de todos los poderes, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial en las mismas manos, a veces en una, o en pocas, o muchas, a veces de manera hereditaria, por autonombramiento, o por elección, es la definición más exacta que se puede dar de tiranía”.
James Madison, *El Federalista*, N° 47,
citado por Díaz Bravo, Enrique

1. Introducción

Desde la década de los 80, ha sido tema de discusión en el foro jurídico-contable venezolano la potestad jurisdiccional de la administración tributaria. En la reforma del Código Orgánico Tributario de 2014 y luego en la de 2020, el legislador, otorgó una potestad jurisdiccional al Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), que ha permitido que la misma administración decrete las medidas cautelares que considere necesarias para garantizar el cobro de la deuda tributaria y que ejecute sus propios actos de determinación tributaria, prescindiendo de la intervención de los órganos jurisdiccionales competentes en la materia.

Desde los inicios del SENIAT en el año 1995, la administración tributaria venía ejecutando sus actividades y sus funciones verificadoras y de fiscalización ajustadas al canon de las normas previstas en los códigos de 1982 y 1994. En razón de ello, al momento de pretender ejecutar los bienes de los contribuyentes para garantizar el cobro de la deuda tributaria a favor del Estado venezolano, el servicio nacional, a través de los abogados adscritos al área jurídico tributaria, acudía al Tribunal Contencioso Tributario de la región correspondiente al lugar en el cual se había originado y determinado la deuda tributaria, con el fin de demandar ante aquél el cobro efectivo de los derechos pendientes, líquidos y exigibles.

Dicha demanda se tramitaba ante el Tribunal Superior de lo Contencioso Tributario aplicando el procedimiento previsto para el juicio ejecutivo de créditos fiscales, por un lado, o también podía demandarse al contribuyente ante el tribunal competente, para que este último, acordara las medidas cautelares previstas en el Código Orgánico Tributario.

Sin embargo, una de las situaciones de mayor importancia que se puede plantear en el tratamiento de la potestad jurisdiccional de la administración tributaria, es que la misma resulta ser inconstitucional per se, por cuanto la potestad jurisdiccional de la cual goza hoy día el SENIAT, deviene de la

aprobación de la reforma del Código Orgánico Tributario de 2020, la cual se origina de un Decreto Constituyente aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente instalada el 4 de agosto de 2017, con el fin de dictar una nueva Constitución para la República Bolivariana de Venezuela, la cual no tenía competencia, facultad o atribución alguna para dictar leyes o decretos-leyes, como lo vino haciendo regularmente durante los tres (3) años de existencia hasta su desaparición definitiva en diciembre de 2020, sin que la misma cumpliera con el objetivo primordial de dictar la nueva Constitución.

En relación con la potestad jurisdiccional, se considera necesario hacer una revisión y el respectivo análisis del artículo 253 constitucional, en el cual el constituyente de 1999 estableció que la facultad de administrar justicia corresponde a los órganos del poder judicial y se imparte en nombre de la República por autoridad de la ley, no permitiendo que ningún otro órgano de la administración pública nacional, estatal o municipal pueda impartir justicia. De allí que, solo los jueces que cumplan los requisitos exigidos y debidamente designados por el Estado venezolano pueden impartir justicia en nombre de la República, a través de sentencia como acto jurisdiccional por excelencia.

Por lo que respecta al principio de separación de poderes, se debe abordar el tema desde sus orígenes, trayendo a colación el pensamiento del Barón de Montesquieu, Charles Louis de Secondat, en su Teoría de la distribución social del poder, el cual, según Fuentes (2011, p. 48): “la distribución jurídica de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial solo podrá limitar el uso arbitrario del poder y salvaguardar la libertad y los derechos de los ciudadanos, si se combina con otro principio basado en su distribución social...”. En ese mismo orden de ideas, debemos aclarar que solo la ley establece los límites al ejercicio de poder y que cada uno de los órganos del poder público debe ceñirse a las atribuciones, funciones y competencias que le son atribuidas en la constitución y en las leyes, ya que su ejercicio más allá de los límites impuestos por las normas generan actos viciados de nulidad absoluta al estar inficionados de usurpación de funciones, la cual se presenta “...cuando una de las ramas del poder público usurpa funciones correspondientes a otra rama del mismo poder público...” (Brewer, 1994, p.430).

2. La potestad jurisdiccional

Al tratar el tema de la potestad jurisdiccional, se considera necesario hacer un

estudio de la norma constitucional contenida en el artículo 253¹ en el cual la Constitución de 1999 dejó expresamente expuesto que, la potestad jurisdiccional emana de los ciudadanos y ciudadanas y se imparte en nombre de la República, y la función de impartir justicia ha sido exclusivamente atribuida a los órganos del poder judicial, representado por todos los jueces debidamente designados y juramentados por el Estado venezolano conforme a la Constitución y las leyes, quienes en ejercicio de ese poder jurisdiccional, tendrán competencia para conocer las causas y asuntos que se sometan a su conocimiento y deberán resolverlas a través de sentencia.

De igual manera, se desprende por interpretación en contrario, que la potestad jurisdiccional no está atribuida ni puede atribuirse a otros órganos diferentes al poder judicial. Solo los jueces que integran el poder judicial en Venezuela pueden ejercer la potestad jurisdiccional y resolver los conflictos inter-partes a través de sentencia y cualquier pretensión de atribuirle esta potestad y función a cualquier otro órgano de la administración pública, atentaría contra la norma constitucional y contra el principio de separación de poderes.

En el mismo orden de ideas, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999 en su artículo 136² ha establecido a través de la norma suprema, que cada una de las ramas del poder tiene sus funciones propias, lo cual implica que la usurpación o extralimitación de funciones por parte de los órganos de la administración pública en cualquiera de sus niveles (Municipal, Estadal o Nacional) acarrea la nulidad absoluta de los actos administrativos que dicten en ejercicio de esas atribuciones o funciones usurpadas, conforme a lo previsto en el artículo 138³ eiusdem. Igualmente, el ilegal ejercicio de funciones acarrea para los funcionarios, responsabilidad civil, penal y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusas órdenes superiores, de acuerdo al contenido

¹ La potestad de administrar justicia emana de los ciudadanos y ciudadanas y se imparte en nombre de la República por autoridad de la ley.

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

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

² El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional.

El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

³ Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos.

del artículo 25⁴ *ibidem*. Pero también el texto del artículo 139⁵ de la carta magna mantiene el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos por el ejercicio del poder público con abuso de autoridad, desviación de poder o en violación de la propia Constitución y de las leyes. Nótese, entonces, la forma en que la propia Constitución, como norma suprema, limita el ejercicio del poder público por parte de los funcionarios al servicio del Estado, estableciendo la nulidad absoluta de los actos administrativos dictados en franca violación a las normas contenidas en la Constitución y en las demás leyes de la República y, atribuyendo una responsabilidad individual en cabeza de los funcionarios públicos, por actuar con abuso o desviación de poder o con extralimitación en el ejercicio de las atribuciones y funciones que se han establecido en las leyes y en la carta fundamental.

Brewer Carías (1964), en su obra “Consideraciones sobre la ilegalidad de los actos administrativos en el Derecho venezolano” analiza las figuras de la usurpación de funciones y la usurpación de autoridad, considerando que en ambos casos se violan disposiciones atributivas de competencia constitucional, y, por tanto, en ambos casos, los actos dictados por los funcionarios públicos al margen de la Constitución, se encuentran viciados de inconstitucionalidad.

Sobre el tema, muchas han sido las disquisiciones que se han planteado actualmente en Venezuela sobre el ejercicio de la potestad jurisdiccional por parte de órganos de la administración pública, entre ellos, especialmente, el poder otorgado a la administración tributaria, a través del SENIAT. Autores como Rondón de Sansó (1990, p. 5)⁶ y Farías Mata (Actos cuasijurisdiccionales, 1985)⁷, sostienen que los órganos de la administración -entiéndase dependencias administrativas del Poder Ejecutivo- pueden ejercer funciones jurisdiccionales, ya que a través del ejercicio de sus funciones y competencias logra resolver asuntos y conflictos entre los administrados, en el cual dicho órgano interviene como un tercero y resuelve el asunto sometido a su conocimiento a través de un acto administrativo.

⁴ Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo; y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores.

⁵ El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de esta Constitución o de la ley.

⁶ “El ejemplo que se ha traído a colación del trámite que se sigue ante las comisiones tripartitas es revelador de las características de un tipo especial de procedimiento que se denomina procedimiento cuasijurisdiccional en el cual la Administración no realiza como objetivo esencial su función de satisfacer en forma práctica los intereses de la comunidad o sus propios intereses, sino que está destinada a declarar ante varios sujetos en conflicto quien tiene la razón y quien no la tiene. Esta declaración, que se análoga(sic) a la estructura de un fallo judicial, es lo que vamos a denominar el acto cuasijurisdiccional”.

⁷ “...las Decisiones emanadas del Consejo de la Judicatura en procedimientos disciplinarios son actos administrativos de índole cuasijurisdiccional”.

De la investigación efectuada, hasta el presente, se ha logrado observar que los diversos autores que han sostenido la teoría de la existencia de los actos administrativos cuasijurisdiccionales, han considerado la posibilidad de que los órganos de la administración puedan resolver asuntos entre particulares, sometidos al conocimiento de los funcionarios públicos de la administración, con carácter definitivo a través de un acto administrativo. Estas posiciones las han asumido por los estudios realizados sobre las normas de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo, en países como España y Perú, donde el ordenamiento jurídico interno en cada uno de esos países, tal vez como una visión de avanzada procesal, han permitido establecer en su normativa los llamados procesos y procedimientos bilaterales o trilaterales, permitiendo que algunos órganos de la administración pública, como por ejemplo los órganos que regulan la libre competencia, la competencia ilegal, la materia de protección al consumidor, la propiedad intelectual o la materia de regulación de energía y minas, conozcan asuntos en los cuales están en juego intereses entre particulares y las comisiones reguladoras intervienen como un tercero en la solución del conflicto, resolviendo con carácter definitivo a través de un acto administrativo que no estaría sujeto al control de la jurisdicción. Esto resulta viable en aquellos países en los cuales la Constitución y las leyes han permitido este tipo de procedimientos y procesos bilaterales o trilaterales; empero, en Venezuela la norma constitucional no lo ha previsto de esta manera, sino que, por el contrario, la potestad jurisdiccional solo está consagrada y atribuida a los órganos del poder judicial.

Sobre el comentario anterior, Gómez Apac (2011, p. 16) ha analizado y expuesto:

En el Procedimiento Trilateral un órgano de la Administración Pública - colegiado o unipersonal - resuelve un conflicto de intereses entre dos o más administrados. El órgano administrativo actúa como un juez al resolver la contención, por lo que debe actuar con independencia e imparcialidad...

...Este procedimiento sirve para resolver conflictos que podrían ser resueltos por una autoridad jurisdiccional pero que el legislador ha decidido otorgarle competencia primaria a una autoridad administrativa para que ella actúe como si fuera una autoridad jurisdiccional, sólo que en sede administrativa...

Para el autor de esta investigación, lo anteriormente considerado por Rondón de Sansó y Farías Mata, resulta ilegal e inconstitucional, ya que la sola pretensión de atribuirle potestad jurisdiccional – la cual según la norma constitucional transcrita anteriormente solo puede ser ejercida por los órganos del poder judicial – a cualquier otro órgano de la administración, diferente al

poder judicial, viola flagrantemente la Constitución y las leyes que regulan la materia en Venezuela.

Entretanto, se comparte íntegramente la opinión de Grisanti Belandria (1994, p. 67) según la cual ha sido certera la posición que sostiene la inexistencia de los actos cuasijurisdiccionales, ya que "...ésta se apoya en sólidos principios constitucionales y de Derecho Administrativo", así como también "... hablar de acto cuasijurisdiccional como "...el acto administrativo dictado por la administración en ejercicio de funciones jurisdiccionales" entraña una impropiedad jurídica. Solamente los jueces pueden ejercer la función jurisdiccional, por su imparcialidad e independencia".

A mayor abundamiento, consideramos necesario traer a colación el contenido de la Exposición de Motivos (Asamblea Nacional de Venezuela, 1999) expuesta por el constituyente de 1999 al establecer los fundamentos que servirían de base a las normas constitucionales relativas al poder público, y, por ende, a la potestad jurisdiccional, así como también al régimen de responsabilidad de los funcionarios en ejercicio del poder público. Así, en el Título IV, denominado "DEL PODER PÚBLICO", el constituyente, basado en el principio de legitimidad del Estado y sus instituciones, estableció:

... Se establece el principio restrictivo de la competencia, según el cual los órganos que ejercen el Poder Público sólo pueden realizar aquellas atribuciones que les son expresamente consagradas por la Constitución y la ley.

La usurpación de autoridad, consistente en la invasión del Poder Público por parte de personas que no gocen de la investidura pública, se considera ineficaz y los actos dictados se consideran nulos. (resaltado del autor)

Tal como se evidencia del texto antes transcrito, el constituyente de 1999 quiso que en la Constitución se incluyera el principio restrictivo de la competencia de los órganos del poder público, el cual considera que éstos solo pueden ejecutar aquellas funciones o atribuciones que le han sido expresamente consagradas en la Constitución y en la ley, y, en consideración al texto de la norma contenida en el artículo 253, ya citado anteriormente, la potestad jurisdiccional para administrar e impartir justicia solo compete a los órganos del poder judicial, representado por el Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República, resultando ineludiblemente ilegal e inconstitucional atribuir la potestad de juzgar y resolver conflictos de intereses entre particulares, con carácter definitivo, a cualquier otro órgano de la administración pública, y, entre ellos, a la administración tributaria, particularmente, para que conozca y resuelva los asuntos y causas que son de la exclusiva competencia de los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario.

En este mismo sentido, cito las conclusiones expuestas por Sánchez S. (2008, p.27) en su artículo intitulado *La inconstitucionalidad de los actos cuasijurisdiccional*, en el cual sostuvo: “La función jurisdiccional en Venezuela está constitucionalmente reservada, con carácter exclusivo, al Poder Judicial por cuyos órganos se ejerce. En consecuencia, todo ejercicio de actividad jurisdiccional por órganos ajenos al Poder Judicial, es inconstitucional”.

Bajo estas premisas el autor considera que la reforma tributaria de 2020, atenta contra la norma constitucional y que la potestad jurisdiccional atribuida al Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), para llevar a cabo la ejecución del procedimiento de cobro coactivo y el decreto de medidas cautelares sobre bienes del contribuyente por las deudas tributarias pendientes, líquidas y exigibles, sin la intervención de los órganos jurisdiccionales especializados en materia tributaria, es inconstitucional por violar el texto del artículo 253 fundamental y por cuanto dicha reforma fue publicada a través de un Decreto Constituyente emanado de la Asamblea Nacional Constituyente designada el 04 de agosto de 2017, cuyo cuerpo colegiado carecía de competencia para dictar leyes, reglamentos y decretos, ya que la función exclusiva de dicha Asamblea Nacional Constituyente era la de dictar una nueva constitución, lo cual no logró durante su ilegítima existencia.

3. La potestad jurisdiccional de la administración tributaria

Bajo la vigencia de la Constitución Nacional de 1961, el contenido del artículo 223 regulaba el sistema tributario venezolano, estableciendo que éste: “... procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo”. Sobre la base de ello, el otrora Ministerio de Hacienda llevaba a cabo el control y administración de la recaudación de los tributos a través de Aduanas de Venezuela Servicio Autónomo (AVSA) y el Servicio Nacional de Administración Tributaria (SENAT). El Ministerio de Hacienda propuso ante el Congreso de la República la presentación del proyecto del primer Código Orgánico Tributario (Venezuela, C.D., Código Orgánico Tributario, 1982), el cual una vez discutido en ambas Cámaras, fue aprobado y publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 2992 el día 03 de agosto de 1982. Este código mantuvo su vigencia hasta 1994 cuando en virtud del proyecto de fusión de los dos servicios autónomos, anteriormente señalados, adscritos al Ministerio de Hacienda, se produjo el nacimiento del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y

Tributaria (SENIAT). Este nuevo Código Orgánico Tributario (Venezuela, C.D., Código Orgánico Tributario, 1994) fue publicado mediante Decreto Ley N° 189 de fecha 27 de mayo de 1994, en Gaceta Oficial N° 4727 y en fecha 10 de agosto de 1994, el antiguo Ministerio de Hacienda dispuso, mediante Decreto N° 310 la creación del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) con la fusión de Aduanas de Venezuela Servicio Autónomo (AVSA) y el Servicio Nacional de Administración Tributaria (SENAT), esto con el objeto de crear un solo instituto autónomo que se encargará de recaudar los tributos provenientes de la renta interna y de los trámites aduaneros.

Posteriormente, en el año 1999 se promulga y publica la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Venezuela A.N., Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999) y, en ella, se dispuso, en su artículo 156, numerales 12 y 15, que es de la competencia del poder público Nacional la creación, organización, recaudación, administración y control de los tributos provenientes de la renta interna y del régimen de aduanas. Ante el nuevo ordenamiento constitucional, la administración tributaria consideró proponer una reforma tributaria y presentó a la Asamblea Nacional el proyecto del nuevo Código Orgánico Tributario (Venezuela A.N., Código Orgánico Tributario, 2001) el cual fue aprobado y publicado en Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001. Resulta de suma importancia destacar que, desde la publicación del primer Código para llevar a cabo la ejecución de los créditos fiscales derivados de los tributos internos y de los trámites aduaneros, la administración tributaria estaba obligada a demandar ante los tribunales de la República y una vez que estos órganos jurisdiccionales admitían la demanda y decretaban las medidas cautelares, con el auxilio de la fuerza pública, en caso de que fuere necesario, se ejecutaba el cobro de la deuda tributaria pendiente, a través del juicio ejecutivo, previsto en el artículo 289 de este código y por intermedio del procedimiento de las medidas cautelares contempladas en el artículo 289 eiusdem.

Luego de esta trayectoria, en el año 2014 la administración tributaria venezolana introduce una nueva reforma tributaria y presentó a la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional el proyecto del nuevo Código Orgánico Tributario (Venezuela A.N., Código Orgánico Tributario, 2014) que definitivamente fue aprobado y publicado en Gaceta Oficial N° 6152 Extraordinario de fecha 18 de noviembre de 2014, otorgándole, a la administración tributaria, potestad jurisdiccional en sede administrativa, ya que a través de ella, la misma administración tributaria, actuando como juez y parte, podía iniciar, tramitar

y ejecutar todos los actos necesarios para llevar a cabo actos de ejecución sobre los bienes de los contribuyentes deudores de créditos fiscales pendientes, siempre y cuando estos últimos fueren líquidos y exigibles; así como también, podría decretar ella misma, las medidas cautelares que considerase necesarias para garantizar los derechos pendientes.

Así, el nuevo Código Orgánico Tributario de 2014 en el texto de sus artículos 290 y 291, previó:

Artículo 290: El cobro ejecutivo de las cantidades líquidas y exigibles, así como el cobro de las garantías constituidas a favor del sujeto activo, se efectuará conforme al procedimiento establecido en este Capítulo.

Artículo 291: Al día siguiente al vencimiento del plazo legal o judicial para el cumplimiento voluntario, se intimará al deudor a pagar las cantidades debidas y el recargo previsto en el artículo anterior, dentro de los cinco (5) días continuos siguientes contados a partir de su notificación.

De no realizarse el pago en el referido plazo, la Administración Tributaria dará inicio a las actuaciones dirigidas al embargo de los bienes y derechos del deudor...

De igual manera, en el texto de los artículos 303 y 305, relativos al procedimiento de las medidas cautelares, el Código Orgánico Tributario en su Artículo 303 estableció que:

La Administración Tributaria podrá adoptar medidas cautelares, en el caso de que exista riesgo para la percepción de los créditos por tributos, accesorios y multas, aún cuando se encuentren en proceso de determinación, o no sean exigibles por causa de plazo pendiente...

Artículo 305: Para acordar la medida la Administración Tributaria no prestará caución. No obstante, será responsable de sus resultados.

De lo reproducido anteriormente, se colige que la propia administración tributaria, actuando como juez y parte, con el apoyo de las actas fiscales elaboradas por los funcionarios adscritos a ella, ha sido habilitada por el legislador, más no por la Constitución, para llevar a cabo la ejecución sobre los bienes del contribuyente a través del procedimiento del Juicio Ejecutivo y, a los fines de garantizar el cumplimiento de la deuda tributaria, ha sido autorizada por la norma de carácter legal, para decretar ella misma, las medidas cautelares que considere necesaria. Es allí, en esas facultades otorgadas por el legislador, donde encontramos que la administración tributaria ha sido dotada de potestad jurisdiccional en sede administrativa.

Sin embargo, a pesar de que el establecimiento de esas potestades jurisdiccionales en sede administrativa han sido otorgadas por el legislador a la administración tributaria en el texto de las citadas normas, es criterio del investigador que, la reforma contenida en el Código Orgánico Tributario de 2014, resulta a todas luces inconstitucional, ya que viola abiertamente el

contenido del artículo 253 Constitucional, el cual establece que la potestad jurisdiccional y la potestad de impartir justicia a los ciudadanos y ciudadanas corresponde a los órganos del poder judicial en nombre de la República y por autoridad de la ley, mediante sentencia.

A continuación, y a pesar de las constantes quejas de los expertos, la administración tributaria venezolana introdujo una nueva reforma al Código Orgánico Tributario, logrando así publicar el novísimo Código Orgánico Tributario de 2020 (Constituyente, 2020) contenido en la Gaceta Oficial N° 6507 Extraordinario de fecha 29 de enero de 2020, manteniendo en el mismo la potestad jurisdiccional en sede administrativa, solo que en este caso el texto del nuevo Código fue el resultado de un Decreto Constituyente dictado por la ilegítima Asamblea Nacional Constituyente instalada el 4 de agosto de 2017, con el fin de redactar una nueva Constitución para la República Bolivariana de Venezuela, y, que, en su intento, resultó un verdadero fracaso.

Esta última circunstancia, conlleva a que el texto del nuevo Código Orgánico Tributario de 2020, evidencia un vicio de inconstitucionalidad desde su origen y que, por defecto, al contrariar la norma constitucional prevista en el artículo 253 que atribuye la potestad jurisdiccional de manera exclusiva a los órganos del poder judicial, también resulta serlo.

Por ello, en definitiva, la potestad jurisdiccional solo puede ser ejercida por los órganos del poder judicial, en cabeza de los Tribunales de la República, y no podrá ningún otro órgano de la administración pública en Venezuela, ejercer en sede administrativa esta exclusiva potestad-facultad, so pena de que los sus actos administrativos resultantes de su actividad, queden viciados de una flagrante inconstitucionalidad. De allí que, el autor de esta investigación sostiene que en el caso venezolano no puede considerarse que existan en el marco del derecho administrativo, los llamados actos administrativos cuasijurisdiccionales.

Sobre el tema en cuestión, también han opinado en Chile Bordalí, Salamanca (2019, 187) quienes han expuesto que:

Es común en la experiencia jurídica comparada y también en algunos casos en la chilena encontrar determinados sectores económicos – como la libre competencia, las telecomunicaciones, entre otros – o ya específicos ámbitos de regulación jurídica como el medio ambiente, que son tutelados por órganos de la Administración del Estado, pero con la particularidad de que en muchos casos éstos aparecen facultados también para resolver o componer los conflictos que en relación a tales materias se produzcan entre los ciudadanos y los diversos actores económicos y sociales. En algunos casos esos órganos administrativos realizan una función que es muy similar a la jurisdiccional, ya que resuelven conflictos entre partes, lo que lleva a un sector de la doctrina a afirmar

que estos órganos realizan funciones jurisdiccionales o “cuasijurisdiccionales”. En este sentido, estas funciones que hoy en día desarrolla la Administración del Estado vienen a modificar sustancialmente la organización y separación de los poderes del Estado, tal como la conocemos desde Montesquieu en adelante.

De la anterior transcripción se puede colegir que, en Chile, la legislación ha previsto en determinadas materias la creación de algunas comisiones, dependencias o agencias que regulan las actividades específicas, como sería los casos de libre competencia, el medio ambiente, etc., y la incorporación de esas dependencias o agencias dentro de la estructura del Estado vienen a romper con el esquema tradicional de separación de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Más tarde, la Ley 19.911/2004 aprobada el 14 de noviembre de 2003, reemplaza a las antiguas Comisiones por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, creando las bases del sistema dual actual, que existe en Chile, teniendo, por un lado, una agencia de competencia, la Fiscalía Nacional Económica (FNE), a cargo de investigar y fiscalizar, y, por otro lado, un órgano sancionador independiente, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), con facultades jurisdiccionales, aun cuando se trata de un órgano administrativo. En este caso, se puede observar que, el legislador al aprobar y el ejecutivo al promulgar la Ley 19.911/2004 se extralimitaron en el ejercicio de sus funciones, por cuanto el texto de la Constitución Política de la República de Chile⁸, en su artículo 73 expresa lo que a renglón seguido se transcribe:

La facultad de conocer las causa civiles y criminales, de resolverlas y hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos.

Al expresar la norma que ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden ejercer funciones judiciales, está limitando de manera expresa tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo, la posibilidad de que cualquiera de sus órganos ejerciten la potestad jurisdiccional, ya que ésta está exclusivamente reservada a los órganos del poder judicial, es decir, en otras palabras, a los Tribunales de la República.

Por su parte, en relación a las diferencias sustanciales que se destacan en las actividades ejecutadas por la jurisdicción y por la administración, Aragón Reyes (1999, 69) citado por Bordalí y Ferrada (2002, 189) ha sostenido:

Así, la actividad jurisdiccional precisa que alguien comparezca ante ella y pida algo

⁸ Constitución Política de la República de Chile. Decreto Supremo 1.150 de 1980, publicado en el Diario Oficial el 24 de Octubre de 1980.

concreto frente a otra persona (deduzca una pretensión), situación sobre la que se debe aplicar el derecho objetivo. La actividad jurisdiccional no puede, por regla general, iniciarse de oficio (*nemo iudex sine actore*) y se desarrolla siempre frente a dos partes; en cambio, la Administración si puede actuar de oficio, como también a petición de parte, pero en este último caso la petición no es una verdadera pretensión -en términos procesales- ya que aquí el derecho objetivo no se actuaría, siempre, frente a dos partes. En segundo lugar, hay que tener presente que si bien la Administración, en ciertos supuestos, aplica el derecho para la consecución de los intereses generales o públicos, la Jurisdicción lo hace sólo respecto de las pretensiones y resistencias que se le someten a su consideración. Esta distinta manera de actuar el derecho objetivo hace que el ejercicio de la potestad administrativa sea controlable, y el control consiste en determinar si los intereses generales se han servido ejecutando el derecho de manera correcta, lo que supone fundamentalmente comprobar si se han respetado los derechos e intereses de los administrados y el ordenamiento jurídico en su conjunto. De este modo, la actividad administrativa, consecuencia lógica de la existencia de un Estado democrático de Derecho, es esencialmente controlable, lo que corresponde hacer a la Jurisdicción.

Considero muy acertado el criterio citado anteriormente, por cuanto el poder judicial al tramitar los asuntos sometidos a su conocimiento, al momento de dictar la sentencia aplica la norma jurídica en base al presupuesto de hecho en ella contenida, lo que se ha conocido en el foro jurídico como la correcta aplicación del derecho, con el fin de solucionar, de manera definitiva, el conflicto de intereses presentado en la pretensión contenida en la demanda. En cambio, la decisión de la administración siempre estará sujeta al control posterior por parte de la jurisdicción, es decir, que el poder judicial, ejerciendo de manera exclusiva la potestad jurisdiccional, revisa en última instancia, las actuaciones y decisiones emitidas por los órganos de la administración, tutelando que se haya aplicado correctamente el derecho en defensa del interés colectivo, y, especialmente, de las partes intervinientes en el proceso.

Es por ello que, en el caso chileno, Bordalí y Ferrada (2019, 204) concluyen afirmando que:

...los "tribunales" que existen actualmente en Chile, al interior de la Administración (caso paradigmático es el del Director Regional del Servicio de Impuestos internos) en ningún caso son órganos jurisdiccionales. Tanto su estructura orgánica y funcional no se adecuan al mandato constitucional para considerarlos como tales. Son órganos administrativos.

...no habría necesidad de hacer a esa Administración una especie de órgano "cuasijurisdiccionales".

Se ha podido observar, que tanto en las distintas legislaciones latinoamericanas (Chile, Perú, Colombia y Venezuela) como en algunas europeas (España), la incorporación de algunas agencias o dependencias de carácter administrativo a la estructura del Poder Ejecutivo, y, a las cuales se les ha venido estableciendo legalmente facultades jurisdiccionales, para que en su seno pretendan

resolver, en forma definitiva, los conflictos de intereses intersubjetivos que pudieran surgir entre los administrados, ha representado una clara afrenta al clásico principio de separación de poderes del Estado, y, por ende, resultan ser inconstitucionales, ya que en las cartas fundamentales de estos países, la norma suprema atributiva de la potestad jurisdiccional la asigna de manera exclusiva a los órganos del poder judicial, es decir, a los distintos tribunales de la República, impidiendo de esa manera que cualquier órgano administrativo pueda ejercer la potestad jurisdiccional.

A manera de colofón, se puede afirmar que en Venezuela las normas contenidas en el novísimo Código Orgánico Tributario de 2020, mediante las cuales se atribuyen la potestad jurisdiccional a la administración tributaria, a través del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), resultan estar inficionadas de inconstitucionalidad por violar flagrantemente el artículo 253 constitucional que atribuye la potestad jurisdiccional exclusivamente a los órganos del poder judicial, así como también hay que acotar que bajo estos mismos parámetros constitucionales no puede decirse que existan los denominados actos administrativos cuasijurisdiccionales.

4. El principio de separación de poderes

En el modelo de Estado democrático, social de derecho y de justicia que propugna el artículo 3 (Venezuela A.N., Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999), se atiende al clásico principio de separación de poderes expuesto por el Barón de Montesquieu Charles Louis de Secondat en su obra "Teoría de la distribución social del poder".

Así, en la exposición de motivos de la Constitución de 1999, el constituyente al establecer los fundamentos del capítulo referido a los órganos del poder público, dejó plasmado lo siguiente:

En las Disposiciones Generales, en primer lugar, se consagra la conocida distribución vertical del Poder Público: Poder Municipal, Estadal y Nacional, colocados en este orden según su cercanía con el ciudadano, sujeto protagónico de este modelo de democracia participativa.

En lo que respecta a la distribución horizontal del Poder Público Nacional, se incorporan, además de las funciones tradicionales, la innovación de los denominados Poder Electoral y Poder Ciudadano. La razón de esta novedosa inclusión se entiende en un contexto social y político en el cual se deben dar signos claros del **respeto a la independencia y autonomía funcional de la que deben gozar los órganos encargados de desarrollar las funciones respectivas**, para facilitar la recuperación de la legitimidad perdida en terrenos tan delicados como el de los procesos electorales; así como el de la función contralora y la defensa de los derechos humanos.

Se consagra, igualmente, una división de las funciones que corresponden a cada una de

las ramas del Poder Público, tanto en sentido vertical como horizontal. Pero si bien se acepta la especialidad de la tarea asignada a cada una de ellas, se establece un régimen de colaboración entre los órganos que van a desarrollarlas para la mejor consecución de los fines generales del Estado. (resaltado del autor)

A través de ello, se reafirma que, en Venezuela, la norma constitucional respeta el principio de separación de poderes y las funciones que se atribuyen a cada uno de los órganos del poder público. Sin embargo, bajo el actual régimen de gobierno se ha producido una notoria centralización del poder, la cual ha traído como consecuencia, el decaimiento del principio de separación de poderes en el país caribeño.

Cuando se afirma, en párrafos anteriores, que la actividad desarrollada por la Asamblea Nacional Constituyente instalada el 4 de agosto de 2017 con el fin de dictar y promulgar una nueva Constitución para la República Bolivariana de Venezuela, y, a través del Decreto Constituyente mediante el cual se publica la reforma del Código Orgánico Tributario cuyo contenido se encuentra en la Gaceta Oficial Extraordinario N° 6507 de fecha 29 de enero de 2020, otorgando a la administración tributaria, por intermedio del SENIAT, potestad jurisdiccional para llevar a cabo el trámite del juicio ejecutivo o cobro coactivo de los derechos pendientes, produciendo la ejecución de los bienes del contribuyente con la aplicación de medidas cautelares de carácter ejecutivo, se hace necesario concluir que se ha violado de manera notoria el principio de separación de poderes en Venezuela, produciendo una palmaria y evidente inconstitucionalidad, ya que los órganos de la administración tributaria, conforma la norma fundamental, no pueden ejercer facultades o potestades jurisdiccionales en el ejercicio de sus funciones y actividades.

De ello deviene que, conforme a la norma constitucional, los funcionarios al servicio de la administración responden individualmente por los actos contrarios a la Constitución y a las leyes, generándose una responsabilidad civil, penal y administrativa, en cabeza de cada uno de ellos, por abuso de autoridad y desviación de poder, sin que les sirva de excusas órdenes superiores.

Díaz Bravo (2012, 254) relata la evolución del principio de separación de poderes de una manera elocuente que atrapa al lector y lo mantiene centrado en la historia. Así, este autor, en su publicación titulada “Desarrollo histórico del principio de separación de poderes”, al tratar el trabajo del Barón de Montesquieu Charles Louis de Secondat, deja plasmado lo siguiente:

Montesquieu sostenía que el hombre era un animal racional que cedía ante su impulsividad y que por su naturaleza tendía al mal, lo que se exteriorizaba en comportamientos egoístas y en la constante búsqueda del poder. Así, en el Espíritu

de las Leyes (1748) señala que el hombre investido de poder abusa de él, lo cual, sin embargo, podía limitarse por medio de las leyes y la Constitución. De esta manera, sobre las formas de gobierno y respecto al control de poder planteaba que existían tres: la República, en la que el poder supremo se encontraba en manos del pueblo, y podía ser dividida en democracia y aristocracia: en la primera, el poder reside en la totalidad del pueblo; en la aristocracia, el poder reside solo en un parte del pueblo; en segundo lugar, la Monárquica, que era gobernada según leyes establecidas y fijas por un solo individuo, quien dominaba el legislativo y el ejecutivo; y, finalmente, la Despótica, en la que todo el poder era concentrado por un sujeto, quien gobernaba a voluntad y no estaba sujeto a límites ni controles.

Montesquieu sostenía como idea básica el equilibrio, asociándolo a una Monarquía moderada, en la que los poderes intermedios se encontraban subordinados a ella y la funciones se encontraban separadas. Los depositarios de las leyes eran los jueces, y ni el rey ni sus ministros debían comportarse como jueces, ya que esto aniquilaría los poderes intermedios, en los procesos legales que se sustanciaran se debían observar ciertas formalidades legales, las cuales pretendían entregar un sistema de garantías al individuo, limitando el ejercicio indiscriminado del poder. Aun cuando el concepto de separación de poderes no es utilizado por Montesquieu, sostenía que cuando los poderes no estaban separados se perdía la libertad. Es este el valor buscado en su teoría, la libertad individual, cuyo mayor enemigo es el poder, porque como dijimos todo poder tiende al abuso, por lo que mediante la división de su ejercicio en distintas funciones se pretende garantizar aquel valor supremo. (...) Así, la nueva división de los poderes del Estado de Montesquieu establece la existencia de un poder legislativo, que promulga, enmienda y deroga las leyes, aspecto en el que separa de Locke, retirando la función de juzgar; un poder ejecutivo, que se encarga de las funciones de relaciones exteriores y seguridad interior, de la puesta en práctica de la ley; y un poder de juzgar, el cual se encarga de dirimir las diferencias entre los ciudadanos y castigar los delitos. Consideraba que la función judicial debía ser desempeñada por personas extraídas del pueblo, por periodos fijos y de corta duración, y se oponía a que fuese un senado permanente el que ejerciera dicha función, separando así, además, esta función de la clase aristócrata a los tribunales ordinarios, aun cuando aquella conservase el conocimiento de las apelaciones. Esto debido a que la importancia del poder judicial era tal que no debía estar vinculado a ninguna clase determinada, transformándose así en una fuerza social inexistente que representa a todos y a ninguno al mismo tiempo, a diferencia de las funciones legislativa y ejecutiva, las que, en su medida, estaban compuestas por representantes de las clases o estamentos sociales, el rey, la nobleza y el pueblo. Señalaba que los jueces debían atenerse a la literalidad de las leyes, no como creadores del derecho, como en épocas anteriores, ya que la estabilidad, claridad y generalidad de las leyes, junto con jueces que se limiten a ser la boca que pronuncia las palabras del derecho, meros seres pasivos, incapaces de moderar ni su fuerza ni su rigor, sumado a los procedimientos judiciales, aunque latos y onerosos, se transforman en las garantías de la libertad de las personas, siendo este debido proceso ajustado a derecho parte central de la separación de este poder de juzgar. Es por ello que Montesquieu atribuye a este nuevo tercer poder una categoría similar, no exacta, a la de los otros dos, siendo esta la formulación de la doctrina de la trinidad constitucional que se desarrolla a través del pensamiento político posterior, tendiente a garantizar los derechos de los individuos por medio del control del poder.

Montesquieu, para relacionar los poderes que se encuentran separados, distingue entre la facultad de estatuir y la facultad de impedir. Llamaba el francés al derecho de ordenar o de corregir lo que ha sido ordenado por otro "Facultad de Estatuir", y al derecho de anular una resolución tomada por otro lo llamaba "Facultad de Impedir". Así, los poderes se relacionan mediante la facultad de impedir (Montesquieu, 1972, p.154). Es por ello que se sostiene que la idea de separación de poderes no era ajena a la Constitución mixta, pues la idea del equilibrio a través del control recíproco de los poderes estaba presente por las facultades antes mencionadas, de modo que un poder podía dejar sin efecto la actuación de otro, por medio de la anulación, cuando extralimitaba sus facultades; así indicaba que el poder controla al poder.

Este autor sostiene que la división trinaría de poderes descansa sobre la idea de que el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el poder judicial, como formas estructurales del poder público, por excelencia, deben tener sus funciones propias. Afirma que la nueva división de los poderes del Estado, según el pensamiento político de Montesquieu, establece la existencia de un poder legislativo que se encarga de promulgar, enmendar y derogar las leyes, aspecto en el que separa de Locke, retirando la función de juzgar; un poder ejecutivo, que se encarga de las funciones de relaciones exteriores y seguridad interior, de la puesta en práctica de la ley; y un poder de juzgar, el cual se encargaría de dirimir las diferencias entre los ciudadanos y aplicar el castigo de los delitos.

Considera que de acuerdo a la teoría de la separación de los poderes de Montesquieu debe prevalecer el sistema de pesos y contrapesos, según el cual el poder debe controlar el poder y, por ello, se sostiene en las distintas constituciones la idea de la separación de poderes con facultades y funciones diferentes.

Citando a Pérez Royo (2007, 630) Díaz Bravo (2012, p. 256) sostiene que "los tres poderes no son específicos del Estado Constitucional, lo específico de éste es la división de poderes, que lo erige como "la única forma política cuyo objeto cuyo objeto directo es la libertad política".

En el caso venezolano, resulta importante acotar que con la promulgación y publicación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) el constituyente incorporó a los poderes clásicos del Estado, es decir, a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, dos poderes más que formarían parte de la nueva estructura del poder público en la República, siendo éstos el poder electoral y el poder ciudadano, quedando la distribución del poder público, en el orden nacional, con la existencia de los poderes ejecutivo, legislativo, judicial, electoral y ciudadano.

De acuerdo a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

el constituyente fundamentó la incorporación de estos dos nuevos poderes en la estructura del poder público nacional, en lo siguiente:

...la razón de esta novedosa inclusión se entiende en un contexto social y político en el cual se deben dar signos claros del respeto a la independencia y autonomía funcional de la que deben gozar los órganos encargados de desarrollar las funciones respectivas, para facilitar la recuperación de la legitimidad perdida en terrenos tan delicados como el de los procesos electorales; así como el de la función contralora y la defensa de los derechos humanos.

En Colombia, la Corte Constitucional de Colombia (2004) en conocimiento de la consulta N° 971/2004 profirió sentencia de fecha 07 de octubre de 2004, relacionada con el principio de separación de poderes, en la cual se realizó el análisis de la posible sustitución de la Constitución Política de Colombia de 1991, en virtud de que el Presidente de la República emitió un decreto con fuerza de ley en materia electoral y que regularía la financiación de partidos y campañas políticas antes de la realización de las elecciones; considerando que la facultad legislativa ejercida por el Presidente de la República no atenta contra el principio de separación de poderes, sino que, por el contrario, al hacer uso del poder de reforma constitucional, no incurrió en el vicio de incompetencia. La exposición de la Corte Constitucional quedó plasmada en los siguientes términos:

El principio de la división de poderes, como con acierto señala Pedro de Vega, no puede interpretarse hoy conforme a la concepción liberal burguesa que inspiró la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, sino con fundamento en los “supuestos que para la conciencia jurídica y política de nuestro tiempo definen y legitiman ahora el concepto político de Constitución”⁹.

El dogma de la división del Poder Público que se plasmó en la Declaración de 1789 y en las primeras constituciones francesas, corresponde a un modelo absoluto y rígido que proscibía cualquier intervención de los órganos de una rama del Poder Público en el ejercicio de las funciones propias de las otras ramas del Poder Público. De ahí que no existía un control jurisdiccional sobre los actos y actuaciones de la administración pública, ni un control constitucional de las leyes, ni tampoco una delegación legislativa en el ejecutivo.

La separación funcional del poder del Estado en distintas ramas y órganos tiene como objetivo primordial garantizar la libertad de los asociados, al mismo tiempo que racionaliza el ejercicio de dicho poder para el desarrollo eficiente de las diversas finalidades constitucionales encomendadas al Estado. En efecto, la separación funcional permite, por una parte, limitar el alcance del poder que ejerce cada órgano y, por ende, restringir su indebida injerencia sobre la actividad de los asociados, garantizando el goce efectivo de una mayor libertad y, por otra, asegurar que los diversos órganos desarrollen un mayor grado de especialización institucional, y le den un manejo más técnico a sus funciones.

⁹ Pedro de Vega, “La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente”. Tecnos, Madrid, 1988, p. 273.

Finalmente, destacamos también que en el caso de la práctica legislativa llevada a cabo por el Presidente de la República, al promulgar los decretos leyes, autorizados por la norma constitucional, ésta no constituye afrenta alguna al principio de separación de poderes, sino que lo complementa al estar enmarcado dentro del supuesto de hecho establecido en la ley fundamental.

5. Conclusiones

El desarrollo de estas líneas plasmadas en la investigación ha permitido al autor, llegar a las siguientes conclusiones:

La jurisdicción o potestad jurisdiccional prevista en las cartas magnas de los países, como un elemento fundamental del ejercicio del poder público, compete exclusivamente a los órganos del poder judicial. Por lo tanto, no puede ningún otro órgano de la administración pública, centralizada o descentralizada, ejercer la potestad jurisdiccional en el marco de sus actividades y funciones administrativas.

El Decreto Constituyente mediante el cual se promulgó y publicó la reforma del Código Orgánico Tributario de 2020 en Venezuela, resulta inconstitucional, al atribuir a la administración tributaria, por intermedio del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), la potestad jurisdiccional en sede administrativa, para llevar a cabo los trámites del juicio ejecutivo o de cobro coactivo y el decreto de medidas cautelares sobre bienes del contribuyente deudor, ya que la administración tributaria actúa como juez y parte, y, a diferencia de los casos previstos en las legislaciones de otros países como España, Perú, Colombia y Chile, donde se han promulgado leyes que prevén el procedimiento bilateral o trilateral, el SENIAT actúa como parte interesada en las resultas y no como un tercero imparcial en la solución de un conflicto de intereses intersubjetivos entre particulares. Aunado a ello, el referido Decreto Constituyente viola el contenido del artículo 253 constitucional y fue dictado, fuera de sus competencias, por la ilegítima Asamblea Nacional Constituyente, la cual fue instalada el 4 de agosto de 2017, solo con el fin de promulgar y publicar una nueva Constitución para la República Bolivariana de Venezuela.

Bajo el esquema de las competencias y funciones exclusivas de cada uno de los órganos del poder público, no puede considerarse que existan los mal llamados actos administrativos cuasijurisdiccionales, por cuanto la potestad jurisdiccional de juzgar e impartir justicia, se encuentra exclusivamente atribuida a los órganos del poder judicial. De allí que, los actos administrativos

emitidos por los diferentes órganos administrativos no pueden asimilarse a la sentencia, como acto jurisdiccional por excelencia. Igualmente, los actos administrativos sujetos al principio de tutela administrativa siempre estarán sujetos al control de los órganos jurisdiccionales, a través de la jurisdicción contencioso administrativa, mientras que los actos administrativos y decisiones de la administración tributaria, siempre estarán sujetos al control de los órganos de la jurisdicción del contencioso tributario.

Como corolario de todo lo tratado, el principio de separación de poderes es el fundamento principal de control de los poderes, entre ellos, y, en él se manifiesta el equilibrio necesario como una fórmula de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder público.

6. Referencias

Aragón Reyes, M. (1995). *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Ciudad Argentina.

Asamblea Nacional de Venezuela. (1999). *Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas, Distrito Capital, Venezuela: Ediciones de la Asamblea Nacional.

Bordalí Salamanca, A. y. (2019). La facultades juzgadoras de la administración: Una involución en relación al principio clásico de la división de poderes. *Revista de Derecho* (Valdivia) , 13.

Brewer Carias, A. R. (1964). Consideraciones sobre la ilegalidad de los actos administrativos en el derecho venezolano. *Revista de Administración Pública*, 427-456.

Constituyente, A. N. (29 de 01 de 2020). Decreto Constituyente mediante el cual se publica la Ley de Reforma del Código Orgánico Tributario. *Código Orgánico Tributario. Gaceta Oficial Extraordinario N° 6507* . Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Corte Constitucional de Colombia, C-791/2004 (Corte Constitucional 07 de 10 de 2004).

Díaz Bravo, E. (2012). Desarrollo histórico del principio de separación de poderes. (U. d. Norte, Ed.) *Revista de Derecho* (38), 240-270.

Farías Mata, Luis Enrique - Voto salvado sentencia caso Ruiz Becerra (Corte Suprema de Justicia - Sala Político Administrativa 28 de 03 de 1985).

Fuentes, C. (2011). Montesquieu: Teoría de la distribución social del poder. (rcpeditores, Ed.) *Revista de Ciencia Política* (Santiago) , 31 (1), 47-61.

Gómez Apac, H. (2011). El procedimiento trilateral: ¿Cuasijurisdiccional? *Círculo de Derecho Administrativo* , 15-42.

Grisanti Belandria, R. (1994). *Inexistencia de los actos cuasijurisdiccionales - la reposición administrativa* (Vol. 12). Valencia, Carabobo, Venezuela: Vadell Hermanos Editores - Colección Movimiento Humberto Cuenca.

Irrarazábal Philippi, F. (2010). El sistema chileno de defensa de la libre competencia. (F. N. Económica, Ed.) *Fiscalía Nacional Económica* , 14.

Pérez Royo, J. (2007). *Curso de Derecho Constitucional* (11 ed.). Madrid: Marcial Pons.

Rondón de Sansó, H. (1990). *Los actos cuasijurisdiccionales*. Caracas: Ediciones Centauro.

Sánchez S., L. P. (2008). La inconstitucionalidad de los actos cuasijurisdiccionales. (U. C. Bello, Ed.) *Universidad Católica Andrés Bello*, 1-29.

Venezuela, A. N. (17 de 10 de 2001). Código Orgánico Tributario. *Código Orgánico Tributario. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 37305*. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Venezuela, A. N. (18 de 11 de 2014). Código Orgánico Tributario. *Código Orgánico Tributario. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6152* . Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Venezuela, A. N. (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas, Distrito Capital, Venezuela: Ediciones de la Asamblea Nacional.

Venezuela, C. d. (03 de 08 de 1982). Código Orgánico Tributario. *Código Orgánico Tributario. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 2992* . Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Venezuela, C. d. (27 de 05 de 1994). Código Orgánico Tributario. *Código Orgánico Tributario. Decreto Ley N° 189. Gaceta Oficial N° 4727* . Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial de la República de Venezuela.