

SERVICIO NACIONAL INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN ADUANERA Y TRIBUTARIA (SENIAT)
GERENCIA GENERAL DE SERVICIOS JURÍDICOS (GGSJ)

PROCESO DE LOS RECURSOS JERÁRQUICOS INTERPUESTOS POR LOS CONTRIBUYENTES

1000 Aspectos preliminares

1200 Alcance

1201 La actuación estuvo orientada a evaluar de manera selectiva, el proceso llevado a cabo por la Gerencia General de Servicios Jurídicos (GGSJ) del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), durante los ejercicios económicos financieros de los años 2012 y 2013, respecto a los recursos jerárquicos interpuestos por los contribuyentes. En este sentido, se procedió a la revisión y al análisis de 377 expedientes contentivos de los recursos jerárquicos interpuestos durante los años 1995 al 2013 pendientes por decidir, los cuales representan el 3,04% del universo total (12.420 expedientes que se encuentran en el archivo de la dependencia), seleccionados mediante las técnicas de muestreo estadístico de tipo aleatorio simple, para el período comprendido entre los años 1995 y 2006, y de tipo sistemático desde el año 2007 hasta el año 2013. Asimismo, se revisaron entre otros, los documentos que se mencionan: el presupuesto del año 2013, los manuales de normas y procedimientos, el manual descriptivo de cargos, los planes operativos e informes de gestión; así como la relación a la fecha 31-12-2013, de los funcionarios y los empleados adscritos a la GGSJ.

1300 Objetivos generales y específicos

1301 El objetivo general de la auditoría es evaluar el proceso llevado a cabo por la GGSJ, respecto a los recursos jerárquicos interpuestos por los contribuyentes.

1302 Los objetivos específicos de la auditoría son: constatar si el proceso para decidir los recursos jerárquicos se realiza de acuerdo con los plazos previstos en las disposiciones legales que regulan la materia tributaria, y verificar la estructura, recursos humanos y materiales con que cuenta la GGSJ.

2000 Características generales

2100 Características generales del objeto evaluado

2101 La GGSJ forma parte del nivel normativo del SENIAT, y le corresponde entre otras competencias: recibir, tramitar y decidir los recursos jerárquicos interpuestos contra los actos administrativos de contenido tributario. Su estructura organizativa está conformada por: el Despacho de la Gerencia General; las Gerencias de Doctrina y Asesoría; Legislación y Supervisión y la de Recursos; así como las Divisiones de: Tramitaciones, Sustanciación y Archivo, Doctrina Aduanera, Doctrina Tributaria, Asesoría, Legislación Aduanera y Tributaria, Supervisión de Aplicación Aduanera y Tributaria, y Recursos Administrativos Aduaneros y Tributarios, Recursos Judiciales y Asuntos Penales. Cabe destacar que para el ejercicio económico financiero del año 2013, a la GGSJ le fueron asignados recursos presupuestarios por Bs. 300.695,00, y un total de 144 funcionarios.

3000 Observaciones derivadas del análisis

3001 Se tomó una muestra de 272 expedientes que equivale al 72,15% de la muestra auditada, lo cual presenta una antigüedad entre 5 y 18 años a la fecha 31-12-2013, correspondiente a recursos no decididos, desde que fueron interpuestos por los contribuyentes, a pesar de lo establecido en el artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario de fecha 19-02-2009) relativo al derecho de petición que posee cualquier ciudadano frente a la administración pública; en concordancia con el artículo 170 del Código Orgánico Tributario (COT), Gaceta Oficial N° 4.727 Extraordinario de fecha 27-05-94, que establecía un lapso de 4 meses para sustanciar, decidir y notificar los recursos jerárquicos desde su interposición; y el artículo 254 del COT vigente (Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17-10-2001), que prevé un lapso de 60 días continuos para decidir los mismos.

3002 Un grupo de 224 expedientes de créditos fiscales por Bs. 485.848.823,90 (años 95-2009) prescribieron al transcurrir el lapso de 4 años indicado en el artículo 55 del COT vigente, sin evidenciarse la notificación a los contribuyentes de los actos interruptivos contemplados en el artículo 61 del COT, entre otros: las acciones de cobro notificadas al sujeto pasivo, las actuaciones del contribuyente tendentes al pago de la deuda, las solicitudes de prórroga u otras facilidades de pago, ni la declaratoria de incobrabilidad previsto en el artículo 54 *ejusdem*. Al respecto, este organismo contralor mediante Oficio N° 01-00-000312 de fecha 22-05-2007, enviado a la GGSJ, emitió opinión acerca de la regulación del silencio administrativo y la prescripción en materia tributaria.

- 3003 En 66 expedientes (años 2006-2013) no hay constancia de acciones de cobro notificadas a los contribuyentes, en razón de los derechos pendientes por Bs. 131.863.855,92, a pesar del procedimiento de intimación al pago de tales créditos, establecido en el artículo 211 del COT; al respecto, los artículos 10 literal a) y 23 de las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97), prevén que los niveles directivos deben vigilar permanentemente la actividad administrativa de las dependencias a su cargo; y que todas las operaciones deben estar respaldadas por la suficiente documentación justificativa.
- 3004 Lo descrito en los acápite anteriores se vincula con debilidades de control interno en lo que respecta a: el retraso en la decisión de los recursos interpuestos; el seguimiento de los plazos de prescripción de las obligaciones tributarias y la cobranza de los créditos tributarios firmes por silencio negativo. Estos hechos que ocasionaron entre otros, la vulneración del derecho de petición de los contribuyentes; la extinción de la acción para exigir coactivamente el pago de las cantidades indicadas; así como la afectación en la recaudación por parte del Tesoro Nacional.
- 3005 A los fines de atender el universo de recursos jerárquicos por decidir (12.420), de los 144 funcionarios y empleados públicos adscritos a la GGSJ, 27 abogados prestan servicios en la División de Recursos Administrativos, Aduaneros y Tributarios, de estos solamente 4 elaboran proyectos de decisión de recursos jerárquicos. Cabe señalar que según lo establecido en los artículos 10 numeral 3 y 19 de la Ley del SENIAT (Gaceta Oficial N° 37.320 de fecha 08-11-2001), en concordancia con el artículo 9 numeral 3 de la Resolución N° 32, sobre la Organización, Atribuciones y Funciones del SENIAT (Gaceta Oficial N° 4.881 Extraordinario de fecha 29-03-95), es competencia del Superintendente Nacional Aduanero y Tributario el nombramiento de los funcionarios, así como lo relativo a la administración del sistema de recursos humanos. Esta situación denota fallas en las políticas de gestión del talento humano del SENIAT, afectando la capacidad de la GGSJ, para responder oportunamente al volumen de recursos jerárquicos interpuestos por los contribuyentes.
- 3006 De los 144 trabajadores adscritos a la GGSJ, 28 son empleados públicos contratados, que realizan labores reservadas a funcionarios de carrera, es decir, aquellos que ingresan por concurso y han superado el período de prueba, según lo establecido en el artículo 21 de la Ley del SENIAT y el Manual Descriptivo de Cargos del SENIAT. Esta situación está vinculada con la falta de convocatoria a concurso público para proveer

los cargos vacantes; hechos que afectan la capacidad operativa de la GGSJ, al poseer dentro su talento humano, personal sin la calificación técnica y cuya permanencia en la dependencia está significativamente limitada.

4000 Consideraciones finales

4100 Conclusión

4101 De acuerdo con la actuación dirigida a evaluar el proceso llevado a cabo por la GGSJ, durante los años 2012 y 2013, respecto a los recursos jerárquicos interpuestos por los contribuyentes, se concluye que la GGSJ no cumple a cabalidad con sus funciones medulares, tales como: tramitar y decidir los recursos jerárquicos interpuestos contra los actos administrativos de contenido tributario, en efecto, existe un volumen considerable de recursos por decidir con atraso de años, así como extemporaneidad en los resueltos; expedientes administrativos sin la debida sustanciación, dando lugar a la prescripción de los créditos fiscales.

4200 Recomendaciones

4201 Con fundamento en lo antes expuesto, y a los fines de evitar la recurrencia de las fallas determinadas, este máximo órgano contralor considera pertinente formular las recomendaciones siguientes:

4202 Al Gerente General de Servicios Jurídicos:

- a) Planificar con carácter de urgencia, la atención de los 12.420 recursos pendientes; establecer un cronograma de acuerdo con el estatus particular de cada expediente.
- b) Implementar un sistema de control interno que garantice la decisión de los recursos jerárquicos en los lapsos legalmente establecidos y evitar la acumulación de los mismos; evitar la prescripción de las obligaciones tributarias y realizar el cobro de los créditos fiscales firmes por silencio negativo.
- c) Iniciar el procedimiento de intimación de derechos pendientes, previsto en el artículo 211 del COT para los créditos tributarios ya prescritos, los cuales subsisten como obligaciones naturales; o declarar la incobrabilidad de las obligaciones, multas y accesorios, conforme con los supuestos establecidos en el artículo 54 *ejusdem*.

4203 Al Superintendente Nacional Aduanero y Tributario:

- a) Asegurar la adecuada dotación de talento humano a la GGSJ, a los fines de darle celeridad a los procesos inherentes a los recursos interpuestos por los contribuyentes.
- b) Convocar a concurso público para proveer los cargos vacantes dentro de la GGSJ con profesionales calificados en el área tributaria.
- c) Implementar un mecanismo de comunicación adecuado entre las distintas dependencias del nivel normativo y operativo, relacionadas con la recepción, la tramitación y la decisión de los recursos jerárquicos.