

FISCALIZACIÓN TRIBUTARIA EN LA LEY ORGÁNICA DE TELECOMUNICACIONES

TAX AUDITING IN THE ORGANIC'S TELECOMMUNICATION LAW

Adriana Ángulo⁽¹⁾
Jorge Melean Brito⁽²⁾

<https://doi.org/10.53766/ESDER/2019.01.01.04>

Recepción: 19 de Noviembre de 2017 Aceptación: 20 de Diciembre de 2017

RESUMEN

La presente investigación pretende abordar suficientemente el Bloque Normativo de la Potestad Administrativa Estatal de Fiscalización Tributaria de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), a través de una investigación documental, a los puros fines, de describir esclarecidamente, la dinámica de ese procedimiento administrativo en el Sector Económico Fuertemente Regulado de las Telecomunicaciones. Y, aunque las autoridades reguladoras quedan enmarcadas por la Ley del Sector Económico referido, la LOAP y la LOPA (en ese orden), la Ley del Sector, no regula latamente el procedimiento. Al contrario, ésta Ley remite palpablemente al Código Orgánico Tributario. Quedando CONATEL, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y otras autoridades técnicas, como los competentes en la cobranza y administración de los Tributos Especiales tipificados en la LOTEL. No obstante, la LOTEL regula los aspectos sustantivos propios de la obligación tributaria de cada tributo. De tal manera, que instituye los condicionamientos previos, o adjetivos, de la Fiscalización Tributaria referida; pudiéndose concluir, que la regulación existe, pero, es indirecta, a través de las normas de la obligación tributaria.

Palabras Clave: *Autoridad Reguladora, Telecomunicaciones, Fiscalización, Tributos.so.*

ABSTRACT

The present investigation intends to sufficiently address the Normative Block of the State Administrative Power of Tax Inspection of the Venezuelan Telecommunications Commission (CONATEL), through a documentary investigation, for the pure purposes, to describe clearly, the dynamics of this administrative procedure in the Strongly Regulated Economic Quadrant of Telecommunications. And, although the regulatory authorities are framed by the aforementioned Law of the Economic Quadrant, the LOAP and the LOPA (in that order), the Quadrant Law does not regulate the procedure as much as possible. On the contrary, this Law refers palpably to the Organic Tax Code. Remaining CONATEL, the Ministry of Science and Technology and other technical authorities, such as those competent in the collection and administration of the Special Taxes typified in the LOTEL. However, the LOTEL regulates the substantive aspects of the tax obligation of each tax. In such a way, that it institutes the previous conditionings, or adjectives, of the aforementioned Tax Examination; being able to conclude that the tax regulation exists, but it is indirect, through the rules of the tax obligation.

Keywords: *Regulatory Authorities, Telecommunications, Inspections Powers, Taxes.*

(1) Abogada por la Universidad de Los Andes. Cursante de la Especialización en Derecho Mercantil; Mención. Tributos Empresariales. Abogada en el Libre Ejercicio de la Profesión. andregulo01gmail.com

(2) Abogado por la Universidad de Los Andes. Mención Cum Laude. Cursante de la Especialización en Derecho Mercantil; Mención Tributos Empresariales. Miembro del Servicio Jurídico Asesor de la Universidad de Los Andes (ULA). Miembro del **Grupo de Investigación En Patrimonio**. jmelean360gmail.com

INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo Venezolano avanzó poderosamente con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en 1982. No obstante, 37 años después, puede observarse visiblemente, la profunda necesidad de reformar dicha Ley Base del Derecho Administrativo Venezolano, a los fines de agregar a otras nociones importantísimas del Derecho Administrativo, y en éste caso, del especialísimo Derecho Tributario, como la procedimentalización general de la actividad fiscalizadora. Por supuesto, que dicha actividad administrativa fiscalizadora-tributaria no posee ese fundamento regulativo generalizable para la suma de las Administraciones Públicas. Y tampoco, es nunca igual, una Fiscalización, a una Inspección. Sin embargo, la referida Ley Orgánica de Telecomunicaciones contempla en su Artículo 154:

La Comisión Nacional de Telecomunicaciones ejercerá las facultades y deberes que atribuye el Código Orgánico Tributario a la Administración Tributaria, en relación con los tributos establecidos en ésta Ley. Igualmente, el Ministerio de Ciencia y Tecnología ejercerá las facultades y deberes a los que se refiere éste artículo, por lo que respecta a los aportes correspondientes al Fondo de Investigación y Desarrollo previsto en ésta Ley.

De la presente norma legal, deriva la intención de escribir el presente Trabajo de Investigación, puesto que el Código Orgánico Tributario denota un marco normativo generalizable para la totalidad de las Administraciones Públicas facultadas de recaudar los tributos de diferente naturaleza, es decir, el Código Orgánico Tributario establece las normas marco para regular a las Fiscalizaciones Tributarias. Pero, también denota una intención tácita, que puntualiza, como la Ley Orgánica de Telecomunicaciones detalla, de una manera muy expresa, las particularidades de las respectivas normas legislativas del Derecho Tributario Material. Cuando, tales normas legislativas, sustantivas, modelan de una manera decisiva, la titularidad, así como también, el ejercicio de las potestades fiscalizadoras-tributarias de la CONATEL, con los tributos, que específicamente crea la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Entonces, dichas normas legislativas del Derecho Tributario Formal, terminan siendo maleadas, por las normas legislativas que regulan la obligación tributaria respectiva.

Ante ésta situación, la presente investigación desarrollará los siguientes tópicos: 1.- El Sector económico fuertemente regulado de la actividad de las Telecomunicaciones con el Derecho Subjetivo de explotar el Espectro Radioeléctrico; 2) El Servicio Universal de las Telecomunicaciones como un concepto jurídico-administrativo de nuevo cuño en Venezuela; 3) Las Potestades Administrativas-Fiscalizadoras de la CONATEL; 4) Y las normas tributarias sustantivas y adjetivas de los tributos especialmente instaurados por la Ley Orgánica respectiva. En este sentido, se procederá a desarrollar a continuación, lo anterior pautado.

1_. El Régimen Jurídico-Administrativo de las Telecomunicaciones.

La Libertad de Expresión, el Acceso Oportuno a la Información y el Derecho a la Comunicación, son considerados como Derechos Humanos que deben ser protegidos y fomentados por un Estado de Derecho por medio de una Ley Orgánica. Es por ello, que no es absurdo pensar, que el Constituyente haya decidido constitucionalizar a las Leyes Orgánicas, a los fines de circunscribirlas para regular de modo exclusivo a los Derechos Constitucionales. Naciendo, de esa manera una reserva legal-orgánica para la Asamblea Nacional, con cualquier tipo de Derechos Constitucionales.

En este sentido, la Ley Orgánica de las Telecomunicaciones posee un calificativo jurídico cónsono con la Constitución de 1999. Sin embargo, dicha Ley Orgánica también regula el Derecho Constitucional a la Libertad Económica de ese Sector, pues, la nueva regulación jurídico-administrativa cambia básicamente los paradigmas existentes en la materia. Con anterioridad a la Ley vigente del 2000, la Libertad Económica en el sector de las Telecomunicaciones era una potestad estatal de iniciativa económica; no era una libertad económica, en vista de que la antigua Ley de 1940 institúa toda una publicatio, o Reserva Económica, sobre esa actividad económica, que impedía libremente al Sector Privado acceder a dicho mercado. Tanto así, que para acceder a la explotación o uso del espectro radioeléctrico era necesario una Concesión Administrativa, que fuese dictada por la autoridad estatal competente.

Por esta razón, Profesores muy importantes de Venezuela sostienen, a través de Hernández González (2006) que “La Ley Orgánica de Telecomunicaciones, por tanto, privatizó materialmente, el sector de las Telecomunicaciones.” Pág. 313 Y siendo esto así, cabe decir, que terminan produciéndose dos importantes consecuencias jurídicas.

Primero, que los empresarios pueden dedicarse libremente a cualquier actividad comercial que verse sobre cualquier tipo de actividad o servicio de Telecomunicación. Y en segundo lugar, que por la misma dinámica jurídico-liberal del sector económico de las Telecomunicaciones descrito en la Ley del 2000, que semejante actividad económica puede prestarse bajo un régimen de libre competencia, pero no sólo por el mandato constitucional del 112 y el 113, sino por mandato legislativo del Artículo 3 de la Ley de Procompetencia de 1994, que precisa al derecho subjetivo de la libre competencia como relativo o plausible, y nunca absoluto. La Libre Competencia no es una libertad perfecta, que depende libremente de la libertad de entrada y de salida del mercado, sino de la aptitud de los operadores económicos, que actúan en el mercado, bien como oferentes, o demandantes.

Quien matiza muy bien, el sentido jurídico cabal del Artículo 113 Constitucional, es Hernández González (2006) Pág. 313 al decir “el Estado debe implementar condiciones efectivas -no perfectas- de competencia en la Economía.” Pero además, Hernández González (2005) Pág. 313 “La liberalización implementada por la Lotel, no supone la ausencia de regulación: ésta permanece, pero con un sentido distinto, que no es otro, que su mayor apego -desde la perspectiva formal- a las garantías jurídicas de la libertad de empresa.” Pág. 20.

De hecho, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) del 18 de Septiembre de 2004 **Caso Andrés Alberto Álvarez Iragorry** sostiene:

...Así, la vigente Ley Orgánica de Telecomunicaciones permite que éstas actividades puedan ser explotadas por los particulares en ejercicio de su derecho a la libertad económica, por lo que no existe una reserva de las telecomunicaciones a favor del Estado, en cuanto a la explotación de esas actividades, ya que el Estado continúa ejerciendo su potestad de policía administrativa, de regulación y de control sobre éstas. Por otra parte, las telecomunicaciones no son consideradas servicios públicos tradicionales por la nueva Ley, sino que son actividades privadas de interés general.

No hay, o no existe, una Reserva Económica en la actualidad en la materia de las Telecomunicaciones, porque la Reserva Económica es una técnica que suprime a la Libertad Económica de los operadores económicos en un sector concreto; mientras, que la LOTEL, tan sólo *despublica* al antiguo Sector Económico de las Telecomunicaciones *-La Ley de 1940-* permitiendo que los operadores económicos interesados en dedicarse a la actividad económica de su preferencia, puedan explotar el espectro radioeléctrico respectivo, bajo un esquema de servicio de telecomunicaciones, de libre elección suyo.

Ahora bien, el Artículo 5 LOTEL imprime “El establecimiento o explotación de redes de telecomunicaciones, así como la prestación de servicios de telecomunicaciones se consideran actividades de interés general...” Y ello ocurre, volviendo con lo anterior, porque la actividad comercial de las Telecomunicaciones tiene que ver con el elemental ejercicio del Derecho a la Libertad de Expresión, y con el también Derecho al Acceso a la Información.

De tal manera, que puede interpretarse expresamente del articulado de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones del 2000, un espíritu de liberalización de los controles jurídicos que existían ya, con anterioridad, pues, CONATEL, no tiene que emitir un acto administrativo de concesión para dar un derecho subjetivo a los operadores económicos interesados en el acceso a la explotación del espectro radioeléctrico, pues la concesión es un acto que confiere situaciones jurídicas sobre un bien de dominio privado del Estado. La autoridad reguladora debe, entonces, emitir un acto administrativo declarativo, que remueva el obstáculo jurídico-administrativo existente para ejercer efectivamente dicho derecho a la libertad económica en un área muy específica de la economía.

Esa es la concepción de autores prominentes como **Orestes Ranalletti y Otto Von Mayer** acerca de la autorización administrativa. Como una técnica de levantamiento de los obstáculos jurídicos, que impiden el ejercicio de un derecho preexistente; derecho, que en éste caso, no es otro, que la misma *Libertad Económica*. Operando así, toda una mutación de títulos jurídico-administrativos, pues la Concesión, es ahora sustituida, por la Autorización. Lo que por supuesto no significa, en el contexto del régimen jurídico del *servicio universal*, de la existencia de amplias e irrestrictas potestades administrativas para restringir la esfera jurídico-subjetiva de los operadores económicos en el sector de las telecomunicaciones.

Ahora, si bien es cierto, que las Telecomunicaciones, están efectivamente ligadas con distintos Derechos Constitucionales. Hay que destacar, así, que el Artículo 57 de la Constitución, reconoce expresamente a la libertad de expresión como un derecho civil, a través de los distintos medios de comunicación social. Junto a éste Derecho, el Artículo 58 Constitucional instaura, “la comunicación es libre y plural, y comporta los deberes y responsabilidades, que indique la Ley,” puesto que “toda persona tiene el derecho constitucional a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura. De acuerdo con los principios de ésta Constitución, así como el derecho de réplica y de rectificación, cuando se vean afectados, directamente, por informaciones inexactas o agraviantes.”

Y ello se debe precisamente, a que el Estado Venezolano debe expresamente promover y garantizar los Derechos Fundamentales consagrados constitucionalmente, pues, la Constitución de 1999, todavía vigente, institucionaliza una posición garante de obligación positiva de las autoridades estatales de proteger y de facilitar, el ejercicio de dichos Derechos, que terminan erigiéndose como *derechos fundamentales con un contenido prestacional*.

Así, el Artículo 49 de la LOTEL “consagra el deber del Estado de garantizar la prestación del servicio universal de telecomunicaciones, que los operadores están obligados a prestar a los usuarios para brindarles estándares mínimos de penetración, acceso, calidad y asequibilidad, con independencia de la localización geográfica...” Esto es, que la prestación de determinados servicios es garantizada por el Estado, el cual, sin embargo, no se reserva, cabe decir de nuevo, la titularidad del ejercicio de tales potestades, ni acude a los modos de gestión directa por algún Ente Público como una Empresa Pública. Pues, al contrario, las actividades consideradas como servicio universal son, de esa manera, actividades privadas, pero, sometidas al especial control y supervisión del Estado.

En este sentido, el Artículo 3 del Reglamento de Servicio Universal define dicha obligación “Cómo aquéllas asignadas a un operador de telecomunicaciones, en función de las necesidades de telecomunicaciones que determine CONATEL, y en atención a los propósitos de alcance social establecidos expresamente en el Artículo 49 de la LOTEL.” Se trata, entonces, de unas auténticas obligaciones administrativas que son impuestas para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, como recalca el Artículo 1 del Reglamento de Servicio Universal.

Así también, la mencionada regulación jurídico-administrativa de los medios de comunicación social no queda enmarcada, desde la simple perspectiva de las libertades económicas, y de sus condicionamientos jurídico-administrativos. El Estado Venezolano debe velar por el correcto cumplimiento de semejante Derecho Fundamental, por quien presta éste Servicio Económico de Telecomunicación, sin más limitaciones jurídicas, que las derivadas de la Constitución y las Leyes.

De éste modo, la Constitución de 1999, dice en su Artículo 108 lo siguiente:

Los medios de comunicación social, públicos y privados, deben contribuir a la formación ciudadana. El Estado garantizará servicios públicos de radio, televisión y redes de bibliotecas y de informática, con el fin de permitir el acceso universal a la información. Los centros educativos deben incorporar el conocimiento y aplicación de las nuevas tecnologías, de sus innovaciones, según los requisitos que establezca la Ley.

De ésta manera, la LOTEL crea una problemática reguladora, en especial, con la entrada en vigencia del *Decreto-Ley de Responsabilidad en Radio y Televisión*, pues, para Hernández (2005):

Los operadores de servicio de radiodifusión sonora y televisión abierta, y radiodifusión sonora, y televisión, abierta comunitarias, pues *el concepto de servicio universal, es ajeno a la actividad desarrollada por ellos*. La exclusión opera sólo, respecto, de aquéllos operadores, que gestionando esos servicios, no exploten, cualquier otra actividad de Telecomunicaciones. Pág. 73.

De hecho, la SC-TSJ dio una interpretación diferente. La Defensoría del Pueblo interpuso una acción de amparo contra varias Empresas de Televisión por la omisión de emplear “lenguaje de señas y/o subtítulos, vulnerándose, así los derechos colectivos y difusos de las personas que padecen de eficiencia auditiva.” De esa manera, la **SC-TSJ** con su **Sentencia N° 640** del 23 de Abril de 2004 desestima el caso alegando que:

El Servicio Universal de Telecomunicaciones está enmarcada dentro de la prestación de ciertas actividades de interés general realizada por los particulares, y vigiladas por el Estado, entre las cuales, se comprende a las Telecomunicaciones, que se caracteriza por la imposición que hace las Leyes a las empresas prestadoras de garantizar la calidad de tal servicio, de manera que la colectividad se vea satisfecha, sin ser objeto de ninguna discriminación, aún cuando ello comparte el cumplimiento de obligaciones que no les resulten reductibles.

Se entiende entonces, como un Derecho Constitucional, y un deber del Estado a su vez, de velar, porque éste Derecho Fundamental se preste de un modo idóneo, pues éste Derecho-Servicio, o mejor dicho, éste Derecho Fundamental Prestacional ayudarán con la formación ciudadana. E igualmente, dicha norma constitucional, hace una salvedad, de que todos los Centros Educativos, se encuentran en el deber de incorporar a esos conocimientos, y de aplicarlos.

Seguidamente, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, dice, que es una competencia atribuida al Poder Público Nacional, establecer el régimen del servicio de telecomunicaciones, así como el régimen y la administración del espectro electromagnético.⁽³⁾ Por tanto, el Poder Público Nacional con su Asamblea Nacional, y el Ejecutivo Nacional, y los demás Poderes que lo conforman, están encargados de fundar el marco de

(3) Cfr. Artículo 156 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

acción, que arrope el desarrollo de las empresas encargadas de prestar éste servicio.

Las Telecomunicaciones son definidas por la LOTEL como “Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros medios electromagnéticos, afines, inventados o por inventarse.”⁽⁴⁾ Lo anterior, con la definición fijada por la normativa de la Unión Internacional de Comunicaciones, a la cual remite el Artículo 10 LOTEL.

El aludido texto normativo en su Artículo 1, excluye de su ámbito de aplicación a la regulación del contenido de las transmisiones y comunicaciones cursadas a través de los distintos medios de telecomunicación, que se regirán por normas constitucionales y legales específicas, es decir, que el contenido de los mensajes transmitidos mediante el espectro radioeléctrico serán regulados por leyes diferentes, por ejemplo, el Decreto-Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión.

El español Ariño (2003) resume las telecomunicaciones de la siguiente manera:

1. Unidireccionales (Radio, Televisión) o bidireccionales (Telégrafos, Teléfonos).
2. Por cable (de cobre -par trenzado o coaxial- o de fibra óptica) o por ondas (terrenales o satelitales); largas, medias, cortas, muy cortas (VHF), Ultracortas (UHF), etc.
3. Con trasmisión de voz (Radio, Teléfono), datos (Interactivos,
4. Radiodifundidos), imagen fija (Fax), imagen animada (Televisión, Video-Conferencia), o combinaciones diversas (Internet).
5. Privadas (Redes Corporativas de Empresas), en grupo cerrado de usuarios (Radiotaxis) o abiertas al público (Telefonía Tradicional). Pág. 747.

Al ser considerado el *espectro radioeléctrico* como un bien del dominio público de la Republica, su uso y explotación quedan reservados exclusivamente a quienes cuenten con la respectiva concesión,⁽⁵⁾ es decir, a quienes una vez cumplido todos los requisitos señalados en la Ley, sean autorizados para explotar y usar el bien de dominio público; pudiéndose hallar habilitados, tanto los sujetos de derecho público, como de derecho privado. Y así tenemos, que la **Sentencia N° 537** del 12 de Junio 2000 explica:

...De manera específica, se establece como el bien del dominio público de la República: el espectro radioeléctrico, definido por la propia *Ley in comento* en su Artículo 4, como el conjunto de ondas electromagnéticas cuya

(4) Ley orgánica de Telecomunicaciones publicada en Gaceta Oficial N°39.610 del 07 de Febrero de 2011. Artículo 10: El significado de los términos empleados en ésta Ley, o en sus Reglamentos, y no definidos en ellos, será aquél que asignen convenios o tratados internacionales, suscritos y ratificados por la República, en especial, las definiciones adoptadas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Y en defecto de éstas, las normas establecidas en el respectivo Reglamento.

(5) Cfr. Artículo 7 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

frecuencia se fija convencionalmente por debajo de *Tres Mil GigaHertz* (3000GHz), y que se propagan por el espacio sin guía artificial, para cuyo uso y explotación, deberá contarse con la respectiva concesión...

Lo que supone una superación del esquema de monopolio natural del sector que es realizado por el propio Estado; quien limita el acceso y la explotación de la iniciativa privada de éste sector económico fuertemente regulado, dejando de ser por completo un servicio público tradicional, para expandirse alcanzando un notable fenómeno mundial de liberalización del mercado de las Telecomunicaciones.

83

El otorgamiento de las concesiones, trae consigo el pago de parte del beneficiario, de unas retribuciones concesionarias al Estado, a través de instituciones especiales, por el hecho simple de ser beneficiarios de un espacio cuya actividad genera un beneficio de carácter económico, donde el pago se realizará, de acuerdo al dominio de la porción concedida del espectro, por un periodo de 15 años, o prorrogables por periodo igual.⁽⁶⁾

Ahora bien, el citado beneficio de tipo económico, supone un enriquecimiento, es decir, una obtención de la riqueza, por el simple hecho de percibir una retribución por la misma explotación del *Espacio Radioeléctrico*. Lo que supone, una clara manifestación de la capacidad contributiva, que lleva al Estado, a pechar, o establecer mecanismos que permitan recibir por parte del propio beneficiario, una contribución o retribución por su enriquecimiento.

Encontrando entonces, que los sujetos, que desempeñan actividades en el Sector de las Telecomunicaciones, serán gravados con unos tributos especiales, siempre que éstos se encuentren tipificados expresamente en la LOTEL, pero, sin perjuicio de aplicar a dichas actividades, los tributos tipificados en otras Leyes, a los operadores económicos del Sector, como cabe destacar, la Ley de Impuesto Sobre la Renta y la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

De tal modo que si, la CONATEL posee en su condición de autoridad reguladora poderes administrativos regulatorios, y de dirección administrativa sobre las Empresas de Telecomunicaciones. Sin embargo, ésta Administración Independiente, también unos poderes administrativos de supervisión, que pueden traducirse formalmente en técnicas de Inspección y Fiscalización. **Giraud** (2002) piensa:

Que el Artículo 48 del RI-2000 atribuye de una forma específica la competencia para perpetrar inspecciones, y fiscalizaciones, así como, otras actuaciones que CONATEL considere necesarias para dictar la orden de interconexión del servicio universal, o, el cumplimiento de cualquier otro deber. Pág. 128.

Es decir, que la actividad administrativa de la referida Comisión Nacional de Telecomunicaciones no se queda en una solicitud de información por más amplia que ella sea, puede ir, y revisar, las situaciones in situ, y realizar las pruebas técnicas que estime conveniente, de manera, que ésta pueda

(6) Cfr. Artículo 21 LOTEL.

constatar, y contrastar, esa información suministrada por los Operadores Económicos de las Telecomunicaciones. Aunque, cabe decir, que CONATEL como autoridad reguladora puede decidir cualquier asunto según los lapsos establecidos en la Ley. Y que dicha Ley establece, un lapso máximo de 60 días para decidir a modo definitivo, cualquier asunto. De suma importancia es la reflexión del experto **Giraud Torres** (2002) al decir:

...que nada señaló el Legislador en relación con el plazo que tenían las partes para someter las controversias ante el Ente Regulador. Es por ello, que el **RI-2000** dejó el establecimiento de dicho plazo a las mismas partes, pero limitándolo a un máximo de 60 días contiguo. Pág. 131.

Y aunque, la esencia político-ideológica de la Legislación Venezolana en materia de Telecomunicaciones es la liberación, o mejor dicho, la desregulación. Hernández (2004) revalida “La esencia del sistema jurídico patrio en su función intervencionista del Estado, a fin de garantizar la efectiva satisfacción jurídica de los *derechos constitucionales prestacionales* que se encuentran contemplados en la Constitución, con gran prolijidad en la Constitución de Venezuela.” Pág. 59. Y una especial atención merece, en este sentido, la protección de los consumidores y usuarios como título habilitante básico que justifica la ordenación y limitación de la Libre Iniciativa Privada. Ya que el ejercicio de esa libre iniciativa se orienta, fundamentalmente, a satisfacer necesidades de otras personas: los *consumidores* y *usuarios*. En este orden de ideas, Hernández (2004):

Cuando tales necesidades atañen al núcleo mismo del Estado Social, es decir, cuando se trata de necesidades fundamentales para la convivencia social, la Administración Pública se encuentra habilitada - conforme a las específicas prescripciones legales aplicables- a asegurar que éstas sean satisfechas, adecuadamente, tal y como ocurre en los mercados liberalizados en común en España y Venezuela, con la figura del servicio universal. Págs. 60-61. limitándolo a un máximo de 60 días contiguo. Pág. 131.

No obstante, cabe destacar, que los Consumidores y Usuarios también pueden tener el Derecho, constitucionalmente reconocido, a obtener la adecuada satisfacción de esas necesidades: *ocurre así con los Derechos Prestacionales*. Así lo demuestra por ejemplo, la Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 07 de Marzo de 2002, relativa al Servicio Universal de los Derechos de los Usuarios en Relación con las Redes y los Servicios de Comunicaciones Electrónicas (DOCE L108 del 24 de Abril de 2002).

2. El Sistema Tributario de las Telecomunicaciones.

El **Título IX** de la Ley está referida “**De los Impuestos, Tasas y Contribuciones**”, que gravan especialmente a las actividades de las Telecomunicaciones realizadas en el territorio nacional. Dicho **Título IX**, ha

tenido por finalidad, de regular ordenadamente a los tributos especiales, que desde el año 1918 han venido gravando progresivamente, pero en forma sumamente rudimentaria, y con escasa técnica tributaria, las actividades de Telecomunicaciones, que fueron apareciendo con el avance tecnológico. Ruan (2005) destaca:

...en esa normativa promulgada en el año 2000, el propósito legislativo de adoptar una estructura impositiva muy simple, que se encuentra basada en la imposición a los ingresos brutos de los operadores económicos dedicados a las Telecomunicaciones, y que ya venía siendo adoptada en las grandes concesiones de telefonía celular, mediante cláusulas de naturaleza contractual de dudosa legalidad, frente a las escuetas fórmulas del Artículo 15 de la Ley de 1940. Pág. 31.

Sin embargo, también destacan también las complejas formulas adoptadas para la determinación de algunos *Tributos-Tasas* en ese **Título de la LOTEL**, cuya precisión, fue delegada por el Legislador a la Potestad Reglamentaria del Ejecutivo Nacional, y en ciertos casos, a las regulaciones sub-legales emanadas **CONATEL**. De igual modo, Ruan (2005) indica:

Que no podemos dejar de apreciar *el objetivo no disimulado de gravar directamente un indicio de riqueza*, como son los ingresos brutos de un sujeto o empresa, con independencia de los egresos incurridos en su obtención, para evitar la necesidad de utilizar un concepto depurado de renta que, no obstante, *ser éste último más compatible con el principio de la capacidad económica del contribuyente*, que permita proceder con mayor simplicidad y rapidez a la determinación y recaudación del tributo, en forma similar, a como lo hacen los Municipios con el Impuesto a las Actividades Económicas. Pág. 32.

Y ciertamente, cabe decir, que esa misma falta de técnica jurídico-tributaria en la tipificación de los tributos especiales de las Telecomunicaciones, aplica para la gran cantidad de los tributos de la Ley, y de todos los Impuestos Especiales, que gravan esas actividades, porque la existencia y dimensión de esos ingresos dan lugar al criterio o parámetro de medición o cuantificación de los hechos imposables, representados por la prestación de Servicios de Telecomunicaciones al público con fines de lucro.

Pero que desafortunadamente no revela la verdadera capacidad de pago del contribuyente, sino que éste constituye una simple aproximación, muy protuberante. Y frecuentes, han sido, los conflictos surgidos con respecto a ese concepto en la interpretación y aplicación de la LOTEL por parte de CONATEL, y de los operadores, de las Telecomunicaciones.

En este sentido, **Ramírez-Orlando** (1995):

Aunque por norma general, el valor o importe del ingreso respectivo al precio pactado, desde el punto de vista de la realidad económica, el Ingreso debe representar, el elemento del activo lo constituyen los flujos netos de efectivo o equivalentes esperados. Los descuentos, las bonificaciones, y otras concesiones otorgadas a los clientes, acortan, ese flujo esperado de recursos, y por ende, disminuyen, el valor de los ingresos. Págs. 121 y ss.

Sin embargo, cabe destacar, de una nota de suma importancia, a los efectos de la tributación del Sector Económico de las Telecomunicaciones, pues de acuerdo a la Ley, y en especial, del Artículo 16 del Reglamento Ejecutivo Sobre Los Tributos de la Ley, se definen restrictivamente el concepto de ingreso bruto, a los efectos de la tributación especial sobre las actividades de Telecomunicaciones, porque no entran a formar parte de la base imponible, todos los ingresos, sino sólo aquéllos, que deriven la actividad autorizada por CONATEL. Y de hecho los artículos 147, 148, 149, 151 y 152 de la LOTEL estampillan, que los ingresos brutos gravables “*son los derivados de la explotación de tales servicios,*” esto es, “*los Servicios de Telecomunicaciones con fines de lucro.*” Y de hecho, el **Artículo 2.7 Reglamento de Tributos** dice: “*Porción del ingreso bruto contable sujeta a la alícuota impositiva.*”

Donde se aclara, que no todo ingreso es gravable, sino sólo aquella parte sujeta a la alícuota impositiva. Aunque, hay contradicciones. Y lo imprime de una manera muy excelsa, con el Artículo 2.13 de ese Reglamento, **Ruan** (2005) “*actividades prestacionales dirigidas a satisfacer necesidades de Telecomunicaciones, a través de la operación de una Red de Telecomunicaciones, y de la realización de las actividades complementarias, que sean normales, y necesarias para tal fin.*” Pues resulta, que no toda actividad conexas con la Telecomunicación, es una actividad económica autorizada por CONATEL, pues a veces dichos operadores económicos, no han sido habilitados administrativamente.

Ahora, si bien es cierto, que el Sistema Tributario de Telecomunicaciones queda articulado en CONATEL como su Autoridad Reguladora, y en especial como estructura organizativa, que efectúa las técnicas de fiscalización para verificar el cumplimiento y la aplicación de los procedimientos y normas tributarias, con el propósito de controlar la evasión, procurando la aplicación del principio de equidad y justicia tributaria, a todos los operadores de las Telecomunicaciones, sin distingo alguno, al momento de realizar la Fiscalización. Y dicha autoridad reguladora cumple con una función policial natural, en ese específico sector económico fuertemente regulado por medio de un conjunto de poderes de tipo administrativo, que terminan traducándose en un íntegro conjunto de técnicas jurídico-administrativas, que según Dromi (1986):

Es el establecimiento del control directo o indirecto que ejerce el Estado sobre la producción y demás actividades vinculadas a la Economía, el cual tiene su génesis constitucional en los derechos de ejercer toda industria lícita y comerciar, tratándose más específicamente para el tema que ocupa nuestro análisis, de la policía de servicios públicos privatizados, que es conducida, esencialmente en cada caso, en particular, por los entes reguladores. Pág. 268.

Así, Padrón (2005) detalla “que la única especialidad que contiene la LOTEL en materia de fiscalizaciones, es la asignación de la función específica a un Instituto Autónomo (A CONATEL), puesto que las normas que las regulan son las que, en términos generales, establece el Código Orgánico Tributario.” Págs. 102-103.

No obstante, que el concepto de policía administrativa, o mejor dicho, de actividad administrativa, no posee dentro del campo total del Derecho, una particularidad jurídica positiva que le confiera un ámbito de independencia (como el empleo de la coacción, o la conservación del orden público), pues esas notas son igualmente de aplicación, a otras funciones reconocidamente como no policíacas. En este sentido, se entiende por policía administrativa según Rivero (1984) “*El conjunto de intervenciones de la Administración que tienden a imponer a la libre acción de los particulares, la disciplina exigida por la vida en sociedad, en el marco tratado por el Legislador,*” o como dice Bandeira (2002):

La actividad administrativa expresada en actos normativos concretos, de condicionar, o con fundamento en su supremacía general, y en forma de Ley, la libertad y la propiedad de los individuos, mediante acción, bien fiscalizadora, bien preventiva, o bien represiva, imponiendo coercitivamente a los particulares un deber de abstención (*non facere*), a fin de conformar sus comportamientos a los intereses sociales consagrados en el sistema normativo. Pág. 712.

Vale decir, que según Lares (1996):

Es la actividad estatal mediante la cual, con el objeto de asegurar el mantenimiento del orden público, se imponen las restricciones necesarias a la libertad personal y a la propiedad de los administrados, pero también se denomina “policía administrativa” en sentido orgánico, a los cuerpos armados, cuyo cargo está el cumplimiento de aquella actividad, dado que la actividad de policía administrativa involucra la potestad para adoptar decisiones limitativas de los derechos de los particulares, correspondiéndole a los cuerpos o fuerzas de policía, la ejecución material de esas decisiones, de manera coactiva o no. Pág. 255.

Pero, la *Policía Administrativa* como técnica de condicionamiento administrativo estatal, supone necesariamente, o una *relación de sujeción general*, o una *relación de especial sujeción*, dependiendo del caso. En el caso del Derecho de las Telecomunicaciones, la relación jurídica entre CONATEL y los operadores económicos del sector, es de especial sujeción, pues la supremacía general, no es más que la propia supremacía de las Leyes en general, concretizadas, a través de actos de la Administración, y que se contraponen a la supremacía especial, que se da, cuando existen unos vínculos específicos entre el Poder Público, y unos determinados sujetos, esto es, *las relaciones especiales de sujeción*.

Y dicho concepto jurídico de la *policía administrativa*, es uno de los principios generales, que inspiran, y presiden a la organización económica de cada país, en cada momento de su historia, de principios jurídicos, que no son inmutables, ni totalmente permanentes, pues se presentan, como el resultado de una serie de condicionamientos, que son debidos, al influjo de factores sociales, políticos y culturales. Urdaneta (2004):

Forma parte del orden público económico, concepto que no sólo está constituido por las actividades del Estado, dirigidas a conformar, que no sólo está constituida por las actividades estatales, dirigidas a conformar económicamente la sociedad, sino también por las directrices básicas con arreglo a las cuales, en un momento dado históricamente, se asienta la estructura y el sistema económico de ésta misma sociedad. Pág. 61.

Ahora, para el autor Villegas (1992) “El sistema tributario se entiende como el conjunto de tributos vigentes en un país, en una determinada época.” Págs. 513-514. Es decir, que el *Sistema Tributario Especial de las Telecomunicaciones* se entiende, como el conjunto de gravámenes legalmente instaurados, y que afectan a la actividad económica realizada por el contribuyente, en una determinada época. Y en cuyo cambio efectivo, estará ligado a la variación legislativa y a las situaciones de cambio social, que sufra el Estado, siempre que permanezca, bajo la relación de la sujeción especial con CONATEL, como la autoridad reguladora del Sector. Y eso, naturalmente incluye, a la recaudación impositiva, de cuanto tributo sea creado por una Ley del Sector Económico Fuertemente Regulado; que, justamente, queda así configurado, *como de fuertemente regulado*, por la recaudación de tributos especiales, junto a los tributos generales, o básicos (Tipo ISLR), para cualquier miembro del Sector Privado. En este sentido, Cevallos (2005) dice:

CONATEL actúa como Administración Tributaria Nacional Especial en el procedimiento de Fiscalización. Y comprobará, el cumplimiento de las obligaciones tributarias, la procedencia de las devoluciones o de recuperaciones, de acuerdo al procedimiento de recuperación de los tributos, y en su caso, señalará los incumplimientos constatados, todo ello de acuerdo, al procedimiento fiscalizador del Código. Pág. 123.

Pero Parilli Espinoza (2013) afirma “En ese respecto, conviene apuntar que existen principalmente dos justificaciones para que el sector licorero sea de aquéllos intensamente regulados: la protección a la salud humana y el régimen fiscal en torno a dicha industria.” Pág. 12. En este sentido, el ambivalente sentido regulatorio de la Ley Orgánica de las Telecomunicaciones (LOTTEL) con el Derecho a la Libertad Económica de los operadores económicos y el Derecho a la Libertad de Expresión de los Usuarios viene enmarcado no sólo con fines de protección a la salud psicológica, sino también del orden público económico, y, del tributar por prestar un servicio público universal a través de un bien de dominio privado del Estado. Denotando así, que las Telecomunicaciones es también un *Sector Económico Fuertemente Regulado en Venezuela*, ya que cuenta con *tributos especiales: impuestos especiales, tasas especiales y contribuciones parafiscales especiales*.

El Sistema Tributario, que arropa a las Telecomunicaciones, ha llevado cardinales cambios, desde el comienzo del régimen tributario establecido con la Ley de Teléfonos y Telegramas del 10 de Enero de 1917, cuya modificación llegó al año siguiente con la Ley de Telégrafos y Teléfonos del 27 de Junio de 1918⁽⁷⁾ que preveía como tributos:

(7) Publicada en Gaceta Oficial N° 13.487. Y que será modificada luego por la Ley de Telecomunicaciones de 1936.

Artículo 22: Toda empresa telefónica establecida con anterioridad a la presente ley, y cuyo contrato no la exonere del pago de impuesto nacionales, o que se establezca en lo sucesivo al servicio público para comunicar poblaciones, ligadas o no, por líneas nacionales, está afectada al pago de un impuesto nacional, que se cobrará en proporción al movimiento de conexiones entre las mismas poblaciones. Unico. El impuesto nacional no excluye el derecho de las Municipalidades a cobrar a las mismas Empresas patentes de industria y cualquiera otro impuesto que les corresponda. **Artículo 23.** Las líneas telefónicas particulares estarán afectadas al pago de un impuesto nacional, que no excederá de un bolívar por km por año.

Se observa, que la mencionada Ley tipificaba dos impuestos de carácter nacional, sin limitar el Derecho a la municipalidad de cobrar a las mismas empresas, el Impuesto de Patente de Industria, y cualquier otro Impuesto que correspondiera. Contribuyendo con esto, al desarrollo de los Municipios.

El *Sistema Tributario de las Telecomunicaciones* continuó presentando reformas, y siguieron gravándose nuevas situaciones jurídicas, hasta llegar a la actualidad, en la que se utiliza como base imponible⁽⁸⁾ el enriquecimiento neto de las empresas dedicadas a esta actividad económica, y se plantea dentro de la LOTEL, la clasificación tradicional de los tributos, es decir, la LOTEL tipifica impuestos, tasas y contribuciones especiales, basadas en la causa final de cada especie tributaria.

Se puede apreciar, cómo se pasó del establecimiento de un Impuesto de carácter nacional, a un sistema complejo que permite gravar con tributos especiales (*establecidos en la LOTEL*), sin excluir a los tributos generales establecidos en leyes tributarias a la actividad dedicada a explotar el uso de las telecomunicaciones.

Antes de analizar cada tributo especial que se encuentra establecido en LOTEL, se considera oportuno, definir qué se entiende por tributo, y, definir la categorización tradicional de los mismos.

En palabras de Sainz (1993) se entiende por tributo “la obligación de realizar una prestación pecuniaria en favor de un ente público para subvenir a las necesidades de éste, y que la Ley hace nacer directamente de la realización de ciertos hechos que ella misma establece.” Pág. 171⁽⁹⁾, es decir, tributo es el instrumento mediante el cual los entes públicos, obtienen ingresos, haciendo surgir en las personas naturales o jurídicas, la obligación de pagar sumas de dinero, cuando se dan los supuestos tipificados en la ley.

Las características de los tributos según la **Sentencia de la Sala Constitucional del TSJ en fecha 28 de Noviembre de 2011**, son las siguientes:

- 1.- Son debidos a un ente público: por cuanto es el sujeto activo de la relación jurídica tributaria, y en definitiva es el órgano titular del crédito.
- 2.- Son coactivos: porque se consideran obligaciones que surgen con independencia

(8) Sainz, F. (1993) “El Parámetro Constituido por una Suma de Dinero, o por un Bien Valorado en Términos Monetarios.” Págs. 261. “Lecciones de Derecho Financiero.” 10a Edición. Universidad Complutense de Madrid. Madrid España

(9) *Ibidem*.

de la voluntad del contribuyente, por ministerio de la ley, cuando se da el supuesto de hecho previsto en ella. 3. Se establecen con el fin de procurar los medios precisos para cubrir las necesidades financieras de los entes públicos: su finalidad no es otra que el sostenimiento de los gastos públicos.

Atendiendo a ésta **Sentencia**, puede observarse que éste Tribunal entiende por *Impuestos*:

aquel ingreso exigido sin contraprestación, cuyo hecho generador está constituido por negocios, actos, o supuestos de naturaleza jurídica o económica que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo (obligado por ley al pago del tributo), como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de bienes o la adquisición o gasto de la renta, y cuya característica primordial que lo diferencia de las otras especies de tributos, es que la materia gravada resulta independiente de toda actividad del Estado respecto del contribuyente, es decir, se adeuda por el simple acaecimiento del presupuesto de hecho previsto en la norma, indistintamente del destino concreto que la ley le haya asignado.

En palabras más sencillas, Ferreiro (2001) es “una prestación pecuniaria exigida por el Estado con el fin de procurarse ingresos para satisfacer las necesidades públicas” Pág. 44,⁽¹⁰⁾ queda claro, que los impuestos son prestaciones pecuniarias a favor del ente público, por el simple hecho de que se configure el supuesto establecido en la ley, sin que nazca la obligación por parte del sujeto activo de prestar algún servicio.

Así, volviendo la **Sentencia del 28 de Noviembre de 2011 la Sala Constitucional del TSJ** define las *Tasas* como:

Aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho Público que se refieran, afecten o beneficien a los sujetos pasivos cuando concurren las siguientes circunstancias: i) que sean de solicitud o recepción obligatoria por los administrados y ii) que no puedan prestarse o realizarse por el sector privado, en tanto impliquen intervención del ejercicio de autoridad, o porque con relación a dichos servicios este establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

Las **Tasas** suponen el derecho del sujeto pasivo a recibir por parte del Estado una contraprestación, que equivale a un servicio público, donde las tasas ocasionan en el sujeto activo, la obligación de desplegar una conducta a favor del contribuyente. Por último, en cuanto a las **Contribuciones Especiales**, ésta Sentencia considera que son:

Aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos. Es por ello que las contribuciones especiales son comúnmente

(10) Ferreiro, J. (2001) “Los Elementos Constitutivos de la Obligación Tributaria en Andrea Amatucci.” Tratado de Derecho Tributario. Tomo II. La Relación Jurídico-Tributaria. Editorial Temis S.A. Bogotá, Colombia.

clasificadas por la doctrina en dos (2) grupos, a saber: i) contribuciones por mejoras, aquellas cuyo presupuesto de hecho contiene una mejora, un aumento de valor de determinados bienes inmuebles, como consecuencia de obras, servicios o instalaciones realizadas por los entes públicos; y ii) contribuciones parafiscales o también llamadas por gastos especiales del ente público, que son aquellas en las que el gasto público se provoca de modo especial por personas o clases determinadas. Es decir, que son exacciones recabadas por cierto entes públicos para asegurar su financiamiento autónomo, y tienen como características primordiales que: a) No se incluye su producto en los presupuestos estatales; b) No son recaudadas por los organismos específicamente fiscales del Estado; c) No ingresan a las tesorerías estatales, sino directamente en los entes recaudadores y administradores de los fondos.⁽¹¹⁾

Se puede apreciar entonces, como dentro de las Contribuciones Especiales, se realiza una división en dos grupos, siendo el Segundo de estos al que hace referencia la LOTEL, por tipificar dentro de su régimen tributario, una contribución que tiene como objeto contribuir con el caudal presupuestario de CONATEL.

Una vez que se tiene claro, que debe entenderse por un tributo, y se conoce la clasificación tradicional, o *la división tripartita de los mismos*, se puede ver, el régimen tributario especial, que se halla tipificado en LOTEL, y, que es estimado, o calificado, como tributos especiales, que deben pagar comerciantes u operadores económicos, que desempeñan las actividades económicas de las Telecomunicaciones.

3._ Régimen Tributario Contemplado en la LOTEL.

Se observa dentro de LOTEL como el Legislador nacional, realiza una ordenación sistemática a partir del Título XI De los Impuestos, Tasas y Contribuciones Especiales, apegada a la clasificación tradicional de los tributos, que ha sido desarrollada en el Artículo 133⁽¹²⁾ de la Constitución, siguiendo la recomendación del Modelo de Código de Tributación OEA-BID, que plantea definiciones de cada una de las clasificaciones.⁽¹³⁾

Ahora bien, LOTEL estipula que los operadores de telecomunicaciones se hallan sujetos al pago de diferentes tributos. Ruan (2009) plantea de forma clara, cada una de las contraprestaciones a las que se halla sujeto el operador así:

Los operadores de telecomunicaciones se encuentran sujetos actualmente al pago de un precio por la obtención de la concesión para el uso y explotación del espectro radioeléctrico, así como también para el acceso y utilización del recurso orbita-espectro, cuyo monto es fijado mediante subasta y destinado al Fisco Nacional, previa deducción de los gastos incurridos por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) en el proceso de oferta pública; también se encuentran sujetos al pago de numerosas y costosas tasas de tramitación relativas a homologación y certificación de equipos; otorgamiento, renovación, modificación o

(11) Sentencia de Fecha 28 de Noviembre de 2011 de la SC-TSJ.

(12) "Toda persona tiene el deber de coadyuvar a los gastos públicos mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones que establezca la Ley."

(13) Define Impuestos en su Artículo 15; las Tasas en Artículo 16 y, las Contribuciones Especiales en Artículo 17.

traspaso de concesiones, habilitaciones y autorizaciones, inspecciones técnicas obligatorias y numeraciones; deberán pagar además los impuestos a los servicios de telecomunicaciones, la contribución especial para el funcionamiento de CONATEL, la tasa por administración y control, del espectro radioeléctrico, la contribución al Fondo de Servicio Universal y la contribución al Fondo de Investigación y Desarrollo de las Telecomunicaciones; adicionalmente, deberán pagar los tributos generales que gravan las actividades económicas, como son el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado, el impuesto municipal sobre las actividades económicas, el tributo de las grandes empresas establecido en la Ley orgánica de Ciencias, Tecnología e Innovación y las contribuciones de la parafiscalidad social. Pág. 172.



Como puede verse, son varias las contribuciones que debe realizar quien es idóneo para explotar el espacio radioeléctrico dentro del territorio venezolano. Esto es posible, gracias a la extraordinaria rentabilidad de las Empresas que lideran el sector. Pasando ahora, a analizar los tributos especiales que se encuentran establecidos en LOTEL. Que sigue una estructura impositiva muy simple, basada en la incidencia sobre los ingresos brutos de los operadores de telecomunicaciones. De acuerdo con el Título XI de LOTEL, se encuentran los siguientes tributos:

1.- El Impuesto de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta (Artículo 146 Lotel):

Es un Impuesto, que deberán pagar al Fisco Nacional, quienes presten servicios de radiodifusión sonora o de televisión abierta. Siendo la alícuota de éste impuesto del (1%) de sus ingresos brutos, derivados de la explotación de tales servicios.

2.- El Impuesto de Telecomunicaciones (Artículo 146 Lotel):

Es un Impuesto que deberán pagar al Fisco Nacional, quienes presten servicios de telecomunicaciones o realicen cualquier actividad de telecomunicaciones con fines de lucro. La alícuota impositiva en éste tributo será del (2,3%) de sus ingresos brutos por la explotación de dichos servicios. Éste impuesto, se liquidará y pagará trimestralmente, los primeros quince días continuos siguientes a cada trimestre del año calendario, y se calculará sobre la base de los ingresos brutos correspondientes al trimestre anterior, asimismo se cancelará el impuesto anterior.

3.- El Impuesto por la Provisión de Capacidad Satelital (Artículo 146 Lotel):

Es un Impuesto que deberán pagar a la Republica, quienes exploten los recursos orbitales, y las porciones del espectro radioeléctrico asociadas, y que provean capacidad satelital con fines de lucro a operadores autorizados para la prestación de los servicios de Telecomunicaciones a terceros. La alícuota de éste impuesto será del (0,5%) sobre el monto facturado o pagado a éstos, por concepto de provisión de capacidad satelital.

Este tributo se liquidará y pagará anualmente dentro de los cuarenta y cinco días continuos siguientes al vencimiento del año calendario que concierne. Los proveedores de capacidad satelital, estarán sujetos únicamente al pago del tributo establecido en el presente Capítulo. La provisión de capacidad satelital constituirá hecho imponible de éste Impuesto, aún cuando se haya contratado, perfeccionado o pagado en el exterior, y aunque el proveedor de la misma no se encuentre domiciliado en la República.

4.- La Contribución al Funcionamiento de CONATEL (Artículo 147 LOTEL):

Es una Contribución Especial, que deberán pagar a CONATEL, quienes presten servicios o realicen actividades de Telecomunicaciones con fines de lucro. El producto de ésta contribución formará parte de los ingresos propios de la Comisión Nacional para su funcionamiento. La alícuota será del (0,50%) de los ingresos brutos, derivados de la explotación de dicha actividad. Esta contribución especial, se liquidará y pagará trimestralmente en los primeros quince días continuos siguientes a cada trimestre del año calendario. Y se calculará sobre la base de los ingresos brutos correspondientes al trimestre anterior.

5.- TACER o Tasa por Concepto y Administración del Mismo (Artículo 148 LOTEL):

Es una Tasa que deberán pagar a CONATEL, quienes exploten o hagan uso del espectro radioeléctrico, por concepto de la administración y control del mismo. Y que no excederá el (0,5%) de sus ingresos brutos. Ésta tasa se liquidará y pagará anualmente dentro de los primeros cuarenta y cinco días continuos del año calendario. En el caso de los Servicios de Radiodifusión Sonora y de Televisión Abierta, éste porcentaje no excederá de (0,2%) de sus ingresos brutos, nacidos de la explotación de tales servicios.

El Reglamento de la Ley, definirá el Modelo para el cálculo de dicha Tasa, en función de los siguientes criterios: frecuencias y ancho de banda asignados, extensión del área geográfica cubierta, y la población existente en la misma, tiempo por el cual se haya otorgado la concesión y modalidad de uso. Y CONATEL dará al Fisco Nacional, el cincuenta por ciento (50%) del monto resultante por éste concepto, y el resto formará parte de los ingresos propios de la Comisión.

6.- Tasa por Administración de Nombre de Dominio (Artículo 148 Lotel):

La Administración de Nombres de Dominio causará el pago de una tasa anual a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones por un monto de una Unidad Tributaria (1 U.T.). Quedan exentos del pago de la Tasa por la administración de los nombres de dominio, cuando éstos hayan sido solicitados por entes u órganos del Estado. Y se encuentran exentos del pago de estos tributos, los órganos y entes de la administración central y descentralizada funcionalmente de la República, los Estados y los Municipios.

7.- Aporte al Fondo de Servicio Universal (FSU) (Artículo 150 Lotel):

Es una Contribución Especial a cargo de quienes presten los servicios o, realicen las actividades de telecomunicaciones, con fines de lucro. Y deberán aportar al Fondo de Servicio Universal el uno por ciento (1%) de sus ingresos brutos. Los prestadores de servicios de radiodifusión sonora o de televisión abierta, quedan exceptuados de ésta obligación, sólo por los ingresos brutos que obtengan por dichas actividades.

Éste aporte se liquidará y pagará trimestralmente, dentro de los primeros quince días continuos siguientes a cada trimestre del año calendario y se calculará sobre la base de los ingresos brutos correspondientes al trimestre anterior.

8.- Aporte al Fondo de Investigación y Desarrollo de Telecomunicaciones (FIDETEL) (Artículo 151 Lotel):

Es una Contribución Especial a cargo de quienes presten servicios, o realicen las actividades de telecomunicaciones con fines de lucro, mediante el aporte del medio por ciento (0,50%) de sus ingresos brutos. Los prestadores de servicios de radiodifusión sonora o de televisión abierta, quedan exceptuados de ésta obligación, sólo por lo que respecta a los ingresos brutos que obtengan por dichas actividades. Éste aporte se liquidará y pagará trimestralmente, los primeros 15 días continuos siguientes, a cada trimestre del año calendario y se deducirá de la base de los ingresos brutos respectivos, al trimestre anterior.

9.- Tasas de Tramitaciones (Artículo 152 Lotel):

Los trámites previstos en la LOTEL causaran el pago de tasas que no podrán ser superiores a 4.000 Unidades Tributarias, ni inferiores de 100 Unidades Tributarias. El Reglamento de la Ley, discriminará el monto de las tasas aplicables por cada uno de los aspectos enunciados, dentro de los límites establecidos en éste artículo.

Todos los tributos dichos tienen como supuesto de hecho gravable la prestación en, o desde el territorio nacional de servicios de telecomunicaciones con fines de lucro, están caracterizados por gravar el ingreso bruto del operador, o sujeto encargado de explotar el espacio radioeléctrico; con respecto al destino de la recaudación se observa, como en ocasiones éstas van directamente al Fisco Nacional, y en otras ingresan en otro patrimonio separado de carácter público, como es el caso de los tributos que se pagan directamente a CONATEL. Asimismo, se debe destacar, que cada uno de los tributos señalados en la LOTEL está sometido a la modalidad de la autoliquidación, según lo establecido en el Artículo 156 de la Ley.

Ahora bien, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones ejercerá las facultades y deberes que atribuye el Código Orgánico Tributario a la Administración Tributaria, en relación con los tributos establecidos en ésta Ley. Lo que quiere decir, que en lo que respecta a los procedimientos administración de Inspección, Verificación y Fiscalización que deban llevarse a cabo para corroborar el pago, o la determinación de la obligación tributaria, serán realizados por los funcionarios de CONATEL.

4. El Procedimiento de Fiscalización de los Tributos Establecidos en la LOTEL.

En vista que los tributos establecidos en la LOTEL tienen un carácter nacional, lo atinente al procedimiento de fiscalización y determinación de la obligación tributaria prevista en el Código, es de aplicación directa a los impuestos, tasas y contribuciones especiales previstas en la Ley Especial. Todo ello por la disposición de su Artículo 153. Y que prevé, que las atribuciones y los deberes atinentes a la Administración Tributaria serán ejercidas por CONATEL, conexo con el Artículo 1 del Código.⁽¹⁴⁾ En este sentido Díaz (2005) dice:

Este procedimiento tiene aplicación directa, cuando obligatoriamente el sujeto activo de la relación jurídica tributaria debe encaminar su actuación destinada a la determinación de oficio de la obligación tributaria, a través del procedimiento previsto a tal efecto por el COT. Así, el procedimiento que se analiza es aplicable en forma principal y directa, a los siguientes entes con facultades de fiscalización y determinación tributaria (...) A los establecimientos de Derecho Público nacionales de carácter institucional.⁽¹⁵⁾

Como resultado de lo antes expuesto, se puede desprender que el procedimiento de fiscalización y determinación de la obligación, que realizaran los funcionarios de CONATEL, será el previsto en la **Sección Sexta, del Capítulo III, correspondiente al Título IV, el Procedimiento de Fiscalización y Determinación**. Que constituye el tercer procedimiento nominal de éste Título, y dispone de diecisiete (17) Artículos, que van desde el Artículo 187, hasta el 203.

El Procedimiento de Fiscalización es ejecutado por la Administración Tributaria, o en éste caso por CONATEL, con la finalidad de determinar, si se realizó de manera apropiada el cálculo de la obligación tributaria. Y que de no ser así, se intima a que el contribuyente pague al ente receptor, lo adeudado.

Todo Procedimiento de Fiscalización como establece el Artículo 188 COT, inicia con una Providencia de la Administración Tributaria del domicilio del sujeto pasivo, en que se indicará con toda precisión el Contribuyente o Responsable, tributos, períodos, y, en su caso, los elementos constitutivos de la base imponible a fiscalizar, identificación de los funcionarios públicos actuantes, así como cualquier otra información que permita individualizar las actuaciones fiscales.

La Sala Político Administrativa del TSJ en **Sentencia N° 583** de fecha 17 de Mayo de 2017, estableció que:

La Providencia deberá notificarse al contribuyente o responsable, y autorizará a los funcionarios de la Administración Tributaria en ella señalados al ejercicio de las facultades de fiscalización previstas en este Código y demás disposiciones de carácter tributario, sin que pueda exigirse el cumplimiento de requisitos adicionales para la validez de su actuación...

(14) "Las disposiciones de este Código Orgánico son aplicables a los tributos nacionales y a las relaciones jurídicas derivadas de esos tributos..."

(15) Díaz, H. (2005) citado por Sánchez Gonzales, Salvador. "El Procedimiento de Fiscalización y Determinación de la Obligación Tributaria." Fraga, Sánchez & Asociados, Colección Estudios 3. Caracas, Venezuela.

Se entiende entonces, que la Providencia emanada por el Ente fiscalizador, tiene un carácter de garantía para el contribuyente. En vista, que deberá establecer de manera expresa, el domicilio, el contribuyente, el periodo, el tributo y en todo caso el elemento constitutivo de la base imponible a fiscalizar. La Providencia faculta al funcionario para que ejecute la acción, y a su vez, le limita su rango mismo de acción, con el fin de evitar se realicen arbitrariedades.

Toda Fiscalización abrirá expediente en el que se incorporara la documentación que soporte la actuación de CONATEL, dejando constancia de los hechos u omisiones que se hubieren apreciado, y a los Informes sobre cumplimientos o incumplimientos de normas tributarias.

Finalizada la Fiscalización, se levantara un Acta de Reparación, la cual se le notificará al contribuyente. El Acta de Reparación hará plena fe, mientras no se exponga lo contrario. Y la misma contendrá los siguientes requisitos:

1.- Lugar y fecha de emisión 2.- Identificación del contribuyente o responsable. 3.-Indicación del tributo, periodos fiscales correspondientes y, en su caso, los elementos fiscalizados de la base imponible. 4.-Hechos u omisiones constatadas, y métodos aplicados en la fiscalización. 5.-Discriminación de los montos por conceptos de tributos, a los únicos efectos del cumplimiento de lo previsto en el artículo 196 de este código. 6.-Elementos que presupongan la existencia de ilícitos sancionados con pena restrictiva de libertad, si los hubiere. 7.-Firma autógrafa, firma electrónica y otro medio de autenticación del funcionario autorizado.

Puede darse el caso, que el contribuyente acepte el contenido del Acta de Reparación, y, el Contribuyente realice el pago de lo obligado. Que traerá por resultado, la emisión de la Resolución, dejando constancia la acción del contribuyente, pero poniendo fin al procedimiento. Asimismo, puede darse el caso, que el contribuyente se acoja en parte al reparo, pagando tan solo la parte del tributo, que hubiere sido aceptada, abriéndose el Sumario. Otro supuesto, es que el Contribuyente no acepte el Acta de Reparación y se abrirá el Sumario señalado en el Artículo 198 COT. Y por último, tal como lo funda el Artículo 197 COT, si la Fiscalización tasase correcta la situación del Contribuyente con relación a los tributos, se levantará el Acta de Conformidad.

El Sumario al que se hace Informe en los Artículos anteriores será de veinticinco (25) días hábiles para formular los descargos y promover la totalidad de las pruebas para su defensa. En caso, de que las objeciones sean de mero derecho no se abrirá el sumario, quedando abierta la vía jerárquica o judicial. Vencido el mencionado plazo, y siempre que el Contribuyente formule los descargos, y no se trate de un asunto de mero derecho, se abrirá un lapso para que el interesado evacue las pruebas de quince (15) días hábiles, que pueden ser prorrogables por periodo igual. Siempre que medien razones que justifiquen cuales se harán constar en el expediente, pudiendo CONATEL promover las pruebas, que considere pertinentes.

CONATEL cuenta con un (1) año contado a partir del vencimiento del lapso para presentar el Escrito de Descargos, a fin de dictar la Resolución del Sumario. Se entiende que el Sumario culminará con una Resolución, que

debe cumplir con los requisitos del Artículo 201 del Código. Quedando, el contribuyente facultado para interponer contra la Resolución Culminatoria del Sumario, los Recursos Administrativos y Judiciales que el Código funda. Del presente procedimiento, se desprende que el contribuyente cuenta con las garantías, y los funcionarios de CONATEL, con las atribuciones expresas, que se encuentran en el Código. Siendo aplicable, de manera íntegra, las disposiciones que se refieren al procedimiento de fiscalización.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ariño, G. (2003) *“Principios de Derecho Público Económico.”* Universidad Externado de Colombia Fundación de Estudios de Regulación. Bogotá, Colombia.

Bandeira, C. (2002) *“Curso de Direito Administrativo.”* 14º Edición. Edicao Malheiros. Sao Paulo, Brasil.

Cevallos, E. (2005) *“El Procedimiento de Fiscalización en Materia de Telecomunicaciones,”* en I Jornadas de Derecho Tributario de las Telecomunicaciones en Venezuela. CONATEL. Caracas, Venezuela.

Dromi, R. (1986) *“Introducción al Derecho Administrativo.”* Grouz. Madrid, España.

Ferreiro, J. (2001) *“Los Elementos Constitutivos de la Obligación Tributaria”* en Andrea Amatucci. Un Tratado de Derecho Tributario. Tomo II. La Relación Jurídico Tributaria. Editorial Temis S.A. Bogotá, Colombia.

Giraud, A. (2002) *“Régimen Jurídico de la Interconexión de Redes de Telecomunicaciones.”* FUNEDA-CONATEL. Caracas, Venezuela.

Lares, E. (1996) *“Manual de Derecho Administrativo.”* Ediciones UCV. Caracas, Venezuela.

Hernández, J. (2004) *“La Libertad de Empresa Y Sus Garantías Jurídicas: Estudio Comparado del Derecho Español y Venezolano.”* FUNEDA-Ediciones IESA. Caracas, Venezuela.

Hernández, J. (2005) *“El Régimen Legal del Servicio Universal de Telecomunicaciones en Venezuela.”* FUNEDA. Caracas, Venezuela.

Hernández, J. (2006) *“El Derecho Administrativo y la Actividad Económica.”* Colección de Estudios Jurídicos N° 83. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.

Padrón, O. (2005) *“La Tributación en el Sector de las Telecomunicaciones, y las Reglas y Principios de Fiscalización,”* I Jornadas de Derecho Tributario de las Telecomunicaciones en Venezuela. CONATEL. Caracas, Venezuela.

Parilli, C. (2013) *“Las Potestades de Ordenación Y Limitación Sobre el Sector Licorero y las garantías a la Libertad Económica,”* en Trabajo Especial de Grado

presentado para optar al Título de Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Mención Publicación. Consultado en Internet. Caracas, Venezuela.

Ramírez, C. (1995) *“Teoría del Impuesto Sobre la Renta.”* Instituto Colombiano de Derecho Tributario. Bogotá, Colombia.

Rivero, J. (1984) *“Derecho Administrativo.”* Ediciones Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.

Ruan, G. (2005) *“La Base Imponible de los Tributos de Telecomunicaciones: Ingresos Brutos,”* en I Jornadas de Derecho Tributario de las Telecomunicaciones en Venezuela.” CONATEL. Caracas, Venezuela.

Sainz de Bujanda, F. (1993) *“Lecciones de Derecho Financiero.”* 10a Edición. Universidad Complutense. Madrid, España.

Sánchez, S. (2005) *“El Procedimiento de Fiscalización y Determinación de la Obligación Tributaria.”* Fraga, Sánchez & Asociados, Colección Estudios 3. Caracas.

Urdaneta, C. (2004) *“Las Medidas Cautelares Provisionalísimas en el Derecho Administrativo Formal Venezolano.”* FUNEDA. Caracas, Venezuela.

Villegas, H. (1992) *“Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Derecho Tributario.”* Depalma, 5ta. Edición. Buenos Aires, Argentina.

Decreto-Código Orgánico Tributario. Gaceta Oficial N° 6.287. Extraordinaria. 18 de Noviembre de 2014.

Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Gaceta Oficial N° 39.610. 07 de Febrero de 2000.

Reglamento Ejecutivo de Tributos de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Gaceta Oficial N° 37.609 del 14 de Enero de 2003.

Ley de Telégrafos y Teléfonos. Gaceta Oficial 13.487 del 27 de Junio de 1918.
