

## El cobro ejecutivo: *¿un (des)encuentro con la libertad?*

David Antonio MONGIOVI TESTAMARCK\*

**Resumen:** El presente artículo analiza el procedimiento de cobro ejecutivo previsto en el Código Orgánico Tributario a la luz de la corriente filosófica (y política) del liberalismo. Se examina la tensión inherente entre la necesidad del Estado de recaudar mayores impuestos (y más rápidamente) para financiar su funcionamiento contrastándolo con los principios liberales de libertad individual, propiedad privada y el debido proceso legal. También se analiza el poder coercitivo inherente al cobro ejecutivo y la (potencial) vulneración de derechos y libertades individuales.

---

\* Abogado, Universidad Metropolitana. Especialización en Derecho Tributario, Universidad Central de Venezuela (tesis pendiente). Diplomados de postgrado, Finanzas Corporativas y Derecho de los Hidrocarburos, Universidad Metropolitana. Diplomado avanzado, Derecho Tributario Internacional, Leiden University. Asociado Senior en el Despacho de Abogados Miembro de Baker McKenzie.

**Palabras clave:** Derecho tributario, liberalismo, derecho a la propiedad, derecho a la defensa, cobro ejecutivo, intimación al pago, pago voluntario, Estado, coacción, Código Orgánico Tributario, Constitución, libertades individuales.

**Abstract:** *This article analyzes the executive collection proceeding provided for in the Organic Tax Code through the lens of liberalism. It examines the inherent tension between the State's need to collect higher taxes (more rapidly) to finance its operations and the liberal principles of individual liberty, property, and due process. Also, it analyzes the inherent coercive power of executive collection proceeding and the (potential) violation of individual rights and freedoms.*

**Keywords:** *Tax Law, Liberalism, right to property, right to defense, executive collection proceeding, payment notice, voluntary payment, coercion, Organic Tax Code, Constitution, individual freedom.*

## Sumario:

I. INTRODUCCIÓN. II. BREVES COMENTARIOS Y PRECISIONES HISTÓRICAS DEL COBRO EJECUTIVO EN VENEZUELA. III. EL LIBERALISMO Y LA TRIBUTACIÓN. IV. EL COBRO EJECUTIVO BAJO LAS IMPRESIONES DEL LIBERALISMO V. REFLEXIONES FINALES.

## I. INTRODUCCIÓN

La creciente complejidad de las administraciones tributarias modernas, y la necesidad imperiosa de asegurar la recaudación rápida y eficiente de los recursos públicos, ha impulsado la implementación de mecanismos coactivos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En Venezuela, la reforma del Código Orgánico Tributario (“COT”) de 2014

introdujo el cobro ejecutivo como instrumento clave para garantizar la efectividad de los actos administrativos en materia tributaria, permitiendo la ejecución forzada de deudas en caso de incumplimiento voluntario. Sin embargo, este mecanismo podría representar un desafío insalvable para la filosofía liberal, la cual prioriza la protección de las libertades individuales y los derechos de propiedad, sobre los fines presupuestarios del Estado.

El núcleo de la tensión radica en la aparente antinomia entre la necesidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, fundamento del financiamiento del Estado de Derecho, y la salvaguarda de los derechos individuales frente a la potestad coactiva del poder público. Es decir, la ejecución forzada de deudas, incluso con medidas cautelares que afectan la propiedad del contribuyente, puede interpretarse como una interferencia (excesiva) injustificada en la autonomía individual y una potencial vulneración del debido proceso. Este conflicto se agudiza cuando se considera la disparidad de recursos y la potencial vulnerabilidad de ciertos sectores de la población ante la aplicación del cobro ejecutivo, susceptible, en la práctica, de generar calamidades y abusos por parte de las autoridades fiscales, particularmente ante la ausencia de un control judicial efectivo. Las consecuencias son evidentes, ya que dicha situación no sólo erosiona la confianza ciudadana en la administración tributaria, sino que también alimenta las críticas al Estado moderno que se derivan de la propia filosofía liberal, cuestionando su legitimidad y eficiencia.

Como es lógico, el poder para hacer cumplir las normas, contratos y sentencias es un elemento esencial del orden público y el estado de derecho<sup>1</sup>. En esa misma medida la ejecutoriedad de los actos administrativos representa sin lugar a dudas un elemento de vital importancia para el funcionamiento de los entes descentralizados (siendo estos una extensión del

---

<sup>1</sup> ROJAS, Ricardo Manuel, *Fundamentos Praxeológicos del Derecho*, Unión Editorial Argentina, Buenos Aires, 2018, p. 227.

Estado). Tal realidad merece especial énfasis en el ámbito del Derecho Tributario, donde los tributos constituyen una fuente esencial de los ingresos requeridos para financiar el gasto estatal, por lo que su recaudación eficiente (pero sobre todo rápida) es de suma importancia. Por ello, sigue siendo un reto para los Estados, poner a disposición de la Administración Tributaria mecanismos de cobro coactivo (para garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias) sin que ello implique un atropello constitucional de los derechos del contribuyente.

Reconociendo la problemática planteada, diversos sistemas alrededor del mundo han incluido los procedimientos especiales de cobro de acreencias tributarias dentro de sus legislaciones tributarias, permitiendo así el cobro coactivo de la obligación tributaria (bajo determinadas causales) a través de la ejecución de bienes y acreencias del deudor, mediando (en la mayoría de los casos) el fallo de un juez competente a tales fines, para proteger las garantías constitucionales de las que gozan los contribuyentes y también para cumplir con los principios esenciales del Derecho Tributario.

En Venezuela, se implementó por primera vez un procedimiento especial de cobro de acreencias tributarias en el año 2001, el cual se denominaba "Juicio Ejecutivo". El Juicio Ejecutivo, en líneas generales, era un procedimiento que se ajustaba a la Constitución y a las garantías que de ella se desprenden. No obstante, en la reforma del Código Orgánico Tributario del año 2014 ("**COT 2014**")<sup>2</sup>, y su posterior reafirmación en el vigente Código Orgánico Tributario ("**COT 2020**")<sup>3</sup>, se produjeron transformaciones de ese procedimiento que cambiaron drásticamente el procedimiento inicialmente concebido bajo el

---

<sup>2</sup> Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley del Código Orgánico Tributario, Gaceta Oficial No. 6.152 del 18 de noviembre de 2014.

<sup>3</sup> Decreto Constituyente mediante el cual se dicta el Código Orgánico Tributario, Gaceta Oficial No. 6.507 Extraordinario, del 29 de enero del 2020.

Código del 2001 (“COT 2001”)<sup>4</sup>. Este nuevo procedimiento, el Cobro Ejecutivo, ha generado graves preocupaciones sobre posibles violaciones a los derechos de los contribuyentes, ya que se prescinde de la fase judicial para determinar la ejecución de los bienes embargados, y se invaden funciones que deberían corresponder exclusivamente al poder judicial.

A la luz de lo anterior y particularmente sobre la noción del llamado Cobro Ejecutivo, el profesor **BLANCO-URIBE** ha establecido:

*La nueva normativa no solamente eliminó el poder cautelar propio de la función jurisdiccional, sino que hurgó más profundamente, llegando a derogar tanto al juicio ejecutivo previsto en los artículos 289 al 295 del Código de 2001, como a la fase judicial de ejecución de sentencia a que se contraían los artículos 280 al 288 del Código de 2001.*

*En su lugar, en sustitución de ambas instituciones de naturaleza judicial, el Código de 2014, en sus artículos 290 al 302, estableció lo que le dio en llamar Cobro Ejecutivo, que no es más que un procedimiento administrativo especial, iniciado y sustanciado de oficio por la Administración Tributaria, destinado al cobro compulsivo o ejecución forzosa, de los créditos tributarios líquidos y de plazo vencido (exigibles) o de las garantías constituidas en su resguardo, adicionados de un recargo del diez por ciento (artículo 290).<sup>5</sup>*

Partiendo entonces de esta realidad, es indispensable el conocimiento a profundidad de este procedimiento administrativo especial, puesto que en la práctica se ha verificado que, una vez iniciado, el proceso de cobro ejecutivo se vuelve prácticamente indetenible, generando el riesgo de potenciales

---

<sup>4</sup> Código Orgánico Tributario, Gaceta Oficial No. 37.305 del 17 de octubre del 2001.

<sup>5</sup> BLANCO-URIBE, Alberto, “El Autobús Equivocado... El Destino Final Arbitrario. El Código Orgánico Tributario de 2014”, *Revista de Derecho Público. Estudio sobre los Decretos Leyes 2014*, N° 140, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, p. 342.

violaciones de los derechos fundamentales, incluido el derecho de propiedad, de los contribuyentes, en tanto su defensa puede verse entorpecida, más allá de una interposición de un recurso jerárquico por vía administrativa o de un recurso contencioso tributario por vía judicial, careciendo de una solución cuyos efectos gocen de inmediatez.

Por su parte, el liberalismo como corriente filosófica y política ha sido fundamental en la configuración de muchas sociedades modernas, influyendo en la manera en que se conciben los derechos individuales y las estructuras político-económicas del Estado. En este contexto, la legislación fiscal juega un papel crucial, ya que afecta el derecho de propiedad de los individuos (distribución de riqueza) y derecho a la defensa, siendo estos unos elementos tangenciales del liberalismo.

El derecho a la propiedad y el derecho a la defensa no solo son pilares del liberalismo, sino que también se encuentran en el centro de las discusiones sobre la justicia fiscal y la legitimidad del poder estatal. Sin embargo, el proceso de cobro ejecutivo, que permite al Estado exigir el pago de deudas tributarias a través de medidas coercitivas, plantea un dilema significativo. Por un lado, se busca garantizar la recaudación de fondos necesarios para el funcionamiento del Estado; por otro, se corre el riesgo de socavar la protección de los derechos individuales. Lo anterior trae implicaciones en el plano tributario sobre la protección de la propiedad privada y cómo el respeto a la defensa de estos derechos puede influir en la percepción ciudadana de la equidad y la eficacia del sistema tributario.

De esta manera, y partiendo de los conceptos mencionados, el presente estudio busca explicar el cobro ejecutivo en el país, ofreciendo (sin agotar) a su vez una visión crítica que integre el pensamiento liberal y sus posibles posiciones al respecto. El objetivo es identificar los puntos de fricción, evaluar la proporcionalidad de las medidas coactivas y proponer posibles soluciones que permitan conciliar la eficacia del sistema tributario con el respeto irrestricto a los derechos

fundamentales garantizados por un Estado de Derecho que a su vez otorgue mayores protecciones a la libertad individual y a los derechos que de esta se desprenden.

## II. BREVES COMENTARIOS Y PRECISIONES HISTÓRICAS DEL COBRO EJECUTIVO EN VENEZUELA

Previo a la entrada en vigencia del COT 2014, tal y como fue brevemente referido anteriormente, en Venezuela existía y era aplicado el procedimiento de juicio ejecutivo consagrado en el COT 2001. Esencialmente, tanto este como el actual procedimiento de cobro ejecutivo compartían un mismo objetivo: obtener el pago de las deudas de los contribuyentes de manera tempestiva y coactiva visto el incumplimiento de aquellos; todo ello debido a la relevancia para el Estado de recaudar pronta y eficientemente tales créditos. No obstante lo anterior, la radical diferencia entre el juicio ejecutivo del 2001 y el cobro ejecutivo del 2014, viene dada por la formas procesales utilizadas y potestades administrativas otorgadas al Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria y Aduanera (“SENIAT”) en cada una de ellas, siendo que el llamado cobro ejecutivo modificó varios de los elementos fundamentales de su antecesor (juicio ejecutivo).

Así, por un lado, el procedimiento de juicio ejecutivo contemplado en el COT 2001 estaba regulado en los artículos 289 al 295. A manera de síntesis, el juicio ejecutivo contemplaba que podían ser objeto de este procedimiento aquellos actos administrativos contentivos de obligaciones líquidas y exigibles a favor de la Administración Tributaria (por vía de tributos, multas o intereses) y cuyo objeto sería el cobro judicial de dichos montos, siendo que la intimación realizada al contribuyente constituía el título ejecutivo a ser anexado con la demanda. El procedimiento se iniciaba mediante escrito con: (i) identificación correspondiente del Fisco, (ii) el carácter con el que actúa, (iii) objeto de la demanda y (iv) sus respectivos fundamentos de hecho y derecho; debiendo interponerse tal solicitud ante los tribunales contencioso tributarios (y esta es la clave).

Seguidamente, no era sino a través de tal demanda que la representación del Fisco podría solicitar, mediando el acuerdo del Tribunal, el embargo ejecutivo de los bienes del contribuyente, sin exceder del doble del monto adeudado, e incluyendo un monto suficiente para el cobro de intereses y costas del proceso. Una vez admitida la demanda, se procedía a la intimación del contribuyente para que dentro de los cinco (5) días de despacho siguientes, se ejecutara el pago o se opusiera a la ejecución demostrando haber pagado con el respectivo documento, o alegando la extinción de la obligación, abriendo la articulación probatoria de cuatro (4) días de despacho respectiva, resolviendo el tribunal al día de despacho siguiente. Vencido tal lapso o resuelta la incidencia de oposición demostrando la falta de acreditación del pago, se aplicaría el procedimiento de ejecución de sentencia establecido en el COT 2001.

En cuanto a la mencionada ejecución, correspondía al Tribunal Contencioso Tributario que conoció de la causa en primera instancia una vez que la sentencia quedara definitivamente firme a solicitud del Fisco. En caso de no existir cumplimiento voluntario, se procedía al remate judicial de los bienes embargados. El Tribunal nombraba un perito que debía presentar sus conclusiones dentro de los 15 días de despacho siguientes, y si alguna de las partes impugnaba, se designaban peritos de conformidad con el procedimiento del Código de Procedimiento Civil (“CPC”). Todas las demás formalidades del remate también se aplicaban de conformidad con el CPC.

De lo anterior resulta evidente que el juicio ejecutivo consistía en un verdadero procedimiento judicial ante la jurisdicción contencioso tributaria, a través del cual, posterior a la intimación por parte de la Administración Tributaria, la representación de esta podía solicitar ante el Poder Judicial el embargo y la ejecución de bienes del contribuyente para cumplir con el respectivo pago, respetando entonces el debido proceso, las funciones del poder judicial, el principio de separación de poderes, el derecho a la defensa, y demás principios fundamentales a los que ya nos hemos referido anteriormente.

De esta manera, con la entrada en vigencia del COT 2014, se elimina el juicio ejecutivo y se da entrada al *cobro ejecutivo*, el cual se presenta como un procedimiento de cobro más agresivo y con menores garantías para el administrado. De entrada bajo el cobro ejecutivo se establece la autotutela administrativa del SENIAT, dejando de lado (o minimizando) la supervisión judicial del procedimiento. En efecto, el SENIAT que previamente era parte en el proceso (juicio ejecutivo), ahora bajo el cobro ejecutivo se transforma simultáneamente en juez y parte, pues no solo será quien no solo reclame, sino que también ordene el embargo, decida la causa y ejecute, prescindiendo del poder judicial y poniendo en peligro el ejercicio efectivo del derecho a la tutela judicial efectiva y a la defensa del administrado.

A la luz de lo anterior, es necesario describir brevemente el procedimiento de cobro ejecutivo ubicado en los artículos 290 al 302 del COT 2014. Desde su primer artículo, la norma advierte los radicales cambios, pues determina que "*La competencia para iniciar e impulsar el mismo y resolver todas sus incidencias, corresponde a la Administración Tributaria*". Con tal introducción no sólo se deja en evidencia la eliminación de la intervención de la jurisdicción contencioso tributaria en el procedimiento, sino que implícitamente admite la cesión de sus atribuciones a la administración tributaria, particularmente respecto del poder cautelar y de la ejecución de lo "*decidido*", adoptando la autotutela administrativa.

Adicionalmente, la norma incluye, como consecuencia de la iniciación del procedimiento de cobro ejecutivo, un recargo del 10% del monto de la deuda, incluyendo los intereses que se produzcan durante dicho procedimiento. Por otro lado, la norma aplica un lapso mucho más severo (al acortarlo) para el contribuyente, en tanto determina que al día siguiente del vencimiento del lapso para el cumplimiento voluntario (comparado con los 5 días siguientes del COT 2001 bajo el juicio ejecutivo), se realizará la intimación a pagar el monto de la deuda aunado a la sanción descrita, dentro de los 5 días siguientes a su notificación. En este caso, la intimación también

se constituye como título ejecutivo contra los bienes del contribuyente y no está sujeta a impugnación (por vías ordinarias).

En este proceso administrativo extraordinario, el propio SENIAT es quien designará a los funcionarios que practicarán el embargo, autorizándolos para efectuar "*todas las diligencias necesarias a tal fin*" sin incluir el deber de que tales actuaciones sean notificadas al contribuyente, creando potenciales obstáculos al derecho a la defensa, al debido proceso y a obtener la información oportunamente. Asimismo, permite el nuevo esquema, además del embargo de bienes y derechos, la imposición de una medida de prohibición de enajenar y gravar hasta que se identifiquen bienes suficientes, debiendo ser directamente notificada por la Administración Tributaria, siendo responsable el funcionario por los daños y perjuicios que se deriven del incumplimiento de la medida.

Si la deuda está garantizada, el Fisco procede inmediatamente a ejecutar la garantía, y si es insuficiente opta al embargo de más bienes. Una vez ordenado y efectuado el embargo de los bienes, la Administración Tributaria ordenará el remate, y a tal efecto primero nombrará al perito, que tendrá 15 días hábiles para realizar el avalúo, y en caso de que el contribuyente no esté de acuerdo, aquél podrá seleccionar un nuevo experto cuyo costo tendrá que cubrir. Destaca la norma que la inactividad en la ejecución de los bienes no los libera ni implica la culminación del proceso, por lo que en la práctica está creando un procedimiento sancionatorio imprescriptible, generando potencial indefensión pues incluso si la Administración incumple los lapsos del COT, podrá ejecutar los bienes cuando así lo estime conveniente.

Finalmente, una vez se tenga el avalúo, dentro de los 10 días hábiles siguientes se publica un cartel de remate en la página web de la Administración Tributaria, incluyéndose en el expediente administrativo, y que debe incluir, básicamente, los elementos del cartel del remate judicial. Luego de cumplidas tales formalidades, se procede a la subasta pública, pudiendo

el Fisco ordenar embargos complementarios si el monto fuere insuficiente respecto de la totalidad de la deuda.

Entendiendo lo anterior, resulta forzoso apreciar cómo ya durante más de una década los contribuyentes han estado sometidos a este “nuevo” procedimiento administrativo de cobro ejecutivo<sup>6</sup> que cuenta con serias lagunas de las que pueden producirse violaciones del derecho en general, así como de los derechos subjetivos de los particulares, todo lo cual se traduce en un sistema tributario hostil y cada vez más alejado de la Constitución. Así también lo ha entendido la doctrina venezolana que en múltiples oportunidades se ha señalado que el sistema tributario venezolano se ha convertido progresivamente en un sistema cada vez más agresivo y menos garantista, que ha potenciado y sobregirado las potestades sancionatorias, ejecutorias y fiscalizadoras de la Administración Tributaria.

Particularmente, tal realidad ha sido reflejada (acertadamente) por APONTE en los siguientes términos:

*“La reforma del Código Orgánico Tributario de 2014 trajo consigo importantes modificaciones –para mal– que, además de representar un escudo anti inversiones, auspicia un modelo fiscal altamente agresivo. La inflación de las potestades inspectoras y sancionatorias que tiene atribuida la Administración tributaria da cuenta de la dirección que ha tomado el sistema tributario en Venezuela. Elevar las sanciones de las infracciones, eliminar o solapar las circunstancias atenuantes y agravantes y la ampliación de las potestades inspectoras permiten observar prima facie que la intención del legislador fue la de elevar los índices o niveles de recaudación a partir de un terrorismo fiscal, esto es, del uso desmedido de mecanismos coercitivos con*

---

<sup>6</sup> ABACHE CARVAJAL, Serviliano, “¿Hacia el reinado de la autotutela administrativa? Análisis crítico del “cobro ejecutivo” del Código Orgánico Tributario de 2014”, *Libro Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el centenario de su fundación 1915-2015*, Tomo III, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2015, p. 1763.

*el propósito de hacerse de ingresos provenientes de los tributos y sanciones como una fuente segura de financiamiento”<sup>7</sup>.*

Lo anterior se ve agravado por la imprescriptibilidad del proceso, y la indefensión que viene dada por la pérdida para la jurisdicción contencioso tributaria de tramitar y conocer sobre la ejecución de los créditos fiscales, así como también de las incidencias que durante ellos se produzcan. En este particular, resulta especialmente relevante el análisis realizado por el profesor **BLANCO-URIBE**, que ha descrito:

*“Por otro lado, aparece como remarcable el hecho de que la nueva normativa olvide la obligación estatal de promover y respetar los principios y derechos constitucionales, según el artículo 3 constitucional, particularmente en este caso en lo que concierne al principio de seguridad jurídica y al derecho al debido proceso, al quedar excluida tácitamente, pero de manera efectiva, la institución de la perención del procedimiento, como forma de extinción derivada de la falta de diligencia de la Administración Pública, en la sustanciación de los procedimientos administrativos iniciados de oficio. (...)*

*Sin perjuicio de todas las denuncias que pudiesen hacerse en cuanto a la evidente disconformidad a derecho de esta nueva normativa, vista su comparación con, por ejemplo, el principio de supremacía de la Constitución, el principio de preeminencia de los derechos humanos y aspectos libertarios concretos como el derecho al debido proceso, con particular énfasis en el principio del juez natural (artículo 49, numeral 4 constitucional), es lo cierto que, por la trascendencia del tema, conviene insistir, como ya se destacó anteriormente, en cuanto a las medidas cautelares, en la violación de pilares fundamentales de todo sistema democrático, como lo es el principio de separación de los poderes.*

---

<sup>7</sup> APONTE, Jonás, “El cobro ejecutivo en el Código Orgánico Tributario de Venezuela. El claro ejemplo de un sistema fiscal agresivo”, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, N° 14, Editorial RVLJ, Caracas, 2020, pp. 204-205.

(...)

*Siendo extraordinariamente sintéticos, podemos afirmar rotundamente que el sistema judicialista, que adjudica el monopolio de la función jurisdiccional al Poder Judicial, única autoridad capaz de tomar decisiones con fuerza de cosa juzgada y en condiciones de imparcialidad, concretamente en el ámbito del control de la legalidad o conformidad a derecho de las actuaciones de las otras ramas del Poder Público y notablemente de la Administración Pública, conlleva ineluctablemente a entender que administrar justicia no implica solamente dictar la sentencia, sino también, con las garantías correspondientes, ejecutar el contenido decisonal de la misma, incluso compulsivamente.*

*En este orden de ideas es común que en los libros de derecho procesal, al tocarse el tema de la identidad de la autoridad competente para ejecutar la sentencia, se concluya con el famoso adagio "el juez de la cognición es el juez de la ejecución". Es decir, que en virtud del principio de separación de los poderes, a nadie que piense en derecho se le ocurre que la autoridad de la ejecución pueda ser una que carezca de la condición de juez, pues el Poder Judicial ha de bastarse, en cumplimiento de la función jurisdiccional, tanto para decidir, como para ejecutar lo decidido, obviamente sin desmedro del principio de colaboración de los poderes, en caso de que sea necesario el uso de la fuerza pública, siempre bajo control judicial."<sup>8</sup>*

No cabe duda entonces de que el cobro ejecutivo se ha consolidado en Venezuela como un procedimiento de autotutela de la administración tributaria, que ha colocado en una situación comprometida los derechos del contribuyente, toda vez que la posibilidad para ellos de ejercer su derecho a la defensa ha sido estrictamente limitada por la normativa vigente, y carecen del acceso a la tutela judicial efectiva en la materia por la jurisdicción contencioso tributaria.

---

<sup>8</sup> BLANCO-URIBE, Alberto, "El autobús..." *Ob. cit.*, p. 343.

### III. EL LIBERALISMO Y LA TRIBUTACIÓN

El liberalismo, en su diversidad ideológica, no ofrece una postura unánime sobre la tributación. Si bien la necesidad de algún nivel de imposición para financiar funciones estatales mínimas es generalmente aceptada, la extensión y la justificación de dicha tributación varían significativamente entre las diferentes vertientes del pensamiento liberal.

Las discrepancias se centran principalmente en la magnitud de la intervención estatal y la consiguiente carga fiscal. Los *liberales clásicos*, por ejemplo, defienden un Estado mínimo, limitando la tributación a los servicios esenciales (defensa, justicia e infraestructura básica). Para esta corriente, una elevada imposición perjudica la libertad individual al restringir la autonomía económica y frena el desarrollo económico al desincentivar la inversión privada. El ideal de esta corriente se aproxima a la minimización de la carga fiscal, compatible con el mantenimiento del orden social y la protección de derechos fundamentales.

En contraste, los *liberales sociales o progresistas* consideran justificable una mayor intervención estatal, lo que implica una mayor recaudación tributaria para financiar programas sociales que promuevan la igualdad de oportunidades y el bienestar social. Para ellos, la libertad individual se vincula inextricablemente con la igualdad social y económica, requiriendo una acción pública más robusta respaldada por una fiscalidad más progresiva. La redistribución de la riqueza, a través de impuestos, se concibe como un medio legítimo para corregir las desigualdades inherentes al sistema de libre mercado.

El *libertarianismo*, por su parte, representa el extremo más escéptico hacia la tributación. Propugna una mínima intervención estatal, restringiendo la recaudación impositiva a lo estrictamente necesario para asegurar la seguridad y la protección de los derechos individuales, rechazando cualquier forma de redistribución de la riqueza que considere una violación de la libertad individual y la propiedad privada.

La tributación no necesariamente divide al liberalismo en bandos totalmente antagónicos, sino que revela un continuo ideológico que oscila entre la minimización de la intervención estatal y la defensa de un Estado de bienestar más amplio, con la consecuente variación en los niveles y la justificación de los impuestos. El debate, inherente a la propia naturaleza del liberalismo, se centra en el equilibrio entre la libertad individual y el interés colectivo, definiendo la extensión apropiada de la acción del Estado y su financiamiento a través de la tributación.

La (difícil) conciliación entre la tributación y el liberalismo, puede ser realizada en la medida en que los individuos (sobre los cuales va a recaer la tributación) estén de acuerdo en conceder al Estado el derecho a gravarlos (limitando voluntariamente su derecho a la propiedad). Lo anterior puede resumirse en una frase célebre, que encuentra mucha vigencia en el derecho tributario para explicar la importancia del principio de legalidad y reserva tributaria: *“no taxation without representation”*. Bajo el ideario de libertad que defiende el liberalismo es estrictamente necesario que los impuestos encuentren su fundamento (y origen) la voluntad de los particulares (a través del Parlamento). Así lo explica **ABACHE CARVAJAL**:

*“La triada libertad-propiedad-tributación es evidente: es a través de la representación popular por medio del cuerpo colegiado que constituye el parlamento, que se erige la forma más inmediata de protección de los intereses y derechos fundamentales de los particulares, del individuo, por lo que no es posible establecer los tributos -en un Estado liberal- por la mera voluntad del Ejecutivo, quien sólo está facultado para administrarlos, es necesario el voto favorable de los representantes del pueblo a través de la ley?, Sino que es, a otro decir: no taxation without representation. Es por esto que «[e]n las economías de mercado, cuyo fundamento esencial es la existencia de la propiedad privada, el establecimiento de tributos debe estar reservado a la ley»?*

*Y es precisamente por lo recién apuntado, que la creación de tributos por parte del Ejecutivo, como excepción al principio*

*nullum tributum sine lege, ha sido siempre cuestionada por los regímenes no totalitarios - y apoyada, como es evidente, por los totalitarios- habida cuenta de que la representación popular es considerada como una garantía en sí de las libertades públicas, en lo general, y de la propiedad, en lo particular<sup>1\*</sup>. No sin razón, se ha afirmado que «[l]a reserva de ley sólo tiene significado en el Estado liberal, donde la ley es la expresión de la voluntad popular». En una palabra: la autoimposición es libertad<sup>9</sup>.*

En efecto, la *autoimposición* es una manifestación de libertad. La sociedad organizada es libre de someterse voluntariamente a la tributación y, ello en nada contradice al liberalismo, por el contrario, es un claro ejemplo de la ambigüedad<sup>10</sup> y elasticidad de este concepto (libertad), el cual se encuentra vinculado con la medida en que las interferencias con la misma pueden ser (o no) percibidas por sus destinatarios como condicionamientos de la misma. En esa línea, no puede (no es posible) tenerse un concepto único de libertad, sino que son los individuos quienes se organizan, para precisamente en aras de proteger la libertad de cada persona (individualmente considerada), voluntariamente ponen límites a la misma. Lo anterior sin perjuicio de que estos límites a la libertad deben estar plenamente justificados y (de ser el caso) estar acotados temporalmente.

## V. EL COBRO EJECUTIVO BAJO LAS IMPRESIONES DEL LIBERALISMO

A diferencia de la relación entre el liberalismo y la tributación, de entrada, el liberalismo no es compatible modalidades coactivas de cobro de créditos tributario y, menos aún, en el

---

<sup>9</sup> ABACHE CARVAJAL, Serviliano, "Liberalismo y Tributación. Especial énfasis al principio de reserva legal", *Revista de Derecho Público*, N° 147/148, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2016, p. 21.

<sup>10</sup> Sobre la ambigüedad de la voz "libertad", *vid.* BARBERIS, Mauro, *Ética para juristas*, Editorial Trotta, Madrid, 2008, p. 89; y ATIENZA, Manuel, *Introducción al Derecho*, Editorial Bracanova, Barcelona, 1985, pp. 108 y 109, citado en ABACHE CARVAJAL, Serviliano, *op. cit.* p. 13.

caso específico, con el juicio ejecutivo (del COT 2001) o el cobro ejecutivo (introducido por primera vez en 2014 y replicado el COT 2020) donde dicho procedimiento (administrativo especial) fue incorporado a través de un “Decreto-Ley”<sup>11</sup> inconsulto que no representa de ninguna manera la voluntad de la mayoría y donde el Estado usa su poder ilimitado de imperio para coaccionar al contribuyente, sobreponiendo la recaudación a los derechos y libertades del individuo.

En este sentido, el liberalismo se centra en la protección y sobre todo la *potenciación* de las libertades individuales y los derechos de propiedad. Estos derechos son considerados por el liberalismo como inviolables y esenciales para el desarrollo de toda sociedad. Por su parte, el cobro ejecutivo es, sin duda, una seria amenaza a estas libertades, ya que permite la ejecución forzada de deudas tributarias, lo que resulta en la pérdida de bienes y propiedades sin el debido proceso con el agravante de que en el caso venezolano, ni siquiera es necesaria la intervención de un juez para llevar a cabo dicha ejecución. En este sentido, es notable el conflicto y la incompatibilidad entre el cobro ejecutivo y la filosofía liberal. Esto no debería sorprender, ya que el cobro ejecutivo no es solo incompatible con los principios liberales sino también encuentra serios matices con la propia Constitución. En efecto, el cobro ejecutivo ha erosionado las libertades individuales a partir de un objetivo meramente presupuestario/financiero de recaudación fiscal.

En primer lugar, el liberalismo percibe el cobro ejecutivo como una forma invasiva de coerción estatal (por extensión a la Administración Tributaria) que vulnera la libertad de los individuos. Donde la Administración Tributaria actúa sin control

---

<sup>11</sup> Para profundizar en el tema *vid.* BREWER-CARÍAS, Allan, “Régimen Constitucional de los Decretos Leyes y los Actos de Gobierno”, *Ponencia para el VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional*, Asociación Venezolana de Derecho Constitucional, San Cristóbal, 2001 y MUCI BORJAS, José Antonio, “Las leyes habilitantes y los decretos-leyes dictados con base en aquéllas”, *Revista de Derecho Público*, N° 140, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, pp. 51-78.

jurisdiccional y de manera unilateral (donde en muchos casos se utiliza como herramienta de aflicción psíquica del contribuyente) contra los bienes del contribuyente y, a partir de ahí, necesariamente violando el derecho a la propiedad de sus súbditos administrados. La capacidad ilimitada del Estado para embargar bienes o intervenir en la propiedad privada sin un análisis exhaustivo de las circunstancias específicas de cada caso representa un abuso de poder absolutamente rechazado por el liberalismo.

En efecto, en su obra “La Ley”, **BASTIAT** argumenta que la principal finalidad de la ley debe ser la protección de los derechos naturales de los individuos, cuyos pilares fundamentales son la vida, la libertad y la propiedad. Según él, la propiedad no solo es un derecho humano esencial, sino también un medio crucial para el desarrollo personal y la prosperidad social. **BASTIAT** sostiene que la propiedad es el resultado del trabajo y la creatividad del individuo, y que su respeto es fundamental para el funcionamiento de una sociedad libre y justa. El cobro ejecutivo, al permitir que un acreedor desposea a un deudor de sus bienes, viola de esos derechos fundamentales.<sup>12</sup>

Además, **BASTIAT** critica la idea de que la ley favorezca a ciertos grupos (al Gobierno) a expensas de otros (los contribuyentes). Esta dinámica puede llevar a abusos y a la perpetuación de desigualdades, lo cual contradice su visión de una sociedad donde la ley debe ser imparcial y servir al bien común. Bajo la visión de **BASTIAT**, el cobro ejecutivo sería visto como un mecanismo de coerción injustificada que sin lugar a dudas genera un clima de inseguridad y desconfianza, donde la protección de la propiedad se convierte en un modo de opresión en lugar de un medio de justicia. Estas prácticas abusivas (de coerción estatal), en su visión, conllevan *necesariamente* a

---

<sup>12</sup> BASTIAT, Frédéric, “La Ley”, Traducción de Lucy Martínez-Mont, Centro de Estudios Económicos Sociales (CEES), 3ª edición, Ciudad de México, 2011, p. 10.

violencia, ya que el individuo instintivamente buscará defenderse de tal *explotación*.<sup>13</sup>

Asimismo, el cobro ejecutivo puede llevarse a cabo de forma desproporcionada, lo que agrava la vulneración de las libertades individuales. Así, en un entorno económico complejo y deteriorado, como es lógico, muchos contribuyentes enfrentan dificultades económicas para subsistir, lo que conlleva a la imposibilidad de saldar sus deudas tributarias. Sin embargo, el sistema de cobro ejecutivo no valora adecuadamente estas realidades, lo que puede resultar en la confiscación de bienes esenciales para la subsistencia del contribuyente, lo cual, puede a su vez conllevar a la erradicación del contribuyente como unidad económica. Este enfoque punitivo no solo es incompatible con los valores liberales, sino que también perpetúa la desigualdad social al afectar desproporcionadamente a los más vulnerables.

La falta de transparencia y la posibilidad de abuso por parte de las autoridades fiscales son otros aspectos que ponen en entredicho la legitimidad del cobro ejecutivo. En muchos casos, los procedimientos de cobro son opacos y carecen de mecanismos de supervisión adecuados. Esto abre la puerta a la arbitrariedad, donde funcionarios pueden actuar en beneficio propio o de intereses particulares, en lugar de cumplir con un mandato de justicia y equidad. Esta situación contrasta marcadamente con los principios liberales que abogan por un Estado de derecho en el que las acciones gubernamentales sean muy limitadas tal como lo propugna el liberalismo.

Por otro lado, el cobro ejecutivo puede llevar a un clima de miedo y desconfianza entre los ciudadanos hacia el Estado. Esta percepción de amenaza puede limitar la disposición de los individuos a participar en actividades económicas, ya que el temor a perder sus bienes puede inhibir la inversión y la innovación. En este sentido, el cobro ejecutivo no solo afecta las libertades individuales de manera inmediata, sino que también

---

<sup>13</sup> BASTIAT, Frédéric, "La Ley..." *Ob. cit.*, pp. 20-21.

tiene repercusiones a largo plazo en el desarrollo económico y social del país, socavando los fundamentos mismos del liberalismo que promueven un entorno propicio para la libre empresa y el emprendimiento.

Una posible aproximación a una solución (final) que de alguna manera concilie la filosofía liberal con el sistema tributario venezolano, sería una reforma profunda del COT en donde, entre otras cosas, sea eliminado el procedimiento de cobro ejecutivo, ya que el mismo no solo es absolutamente incompatible con el liberalismo sino que también con la Constitución. En efecto, un nuevo COT podría incluir la creación de mecanismos más justos y transparentes para la recaudación de impuestos, así como un enfoque más humano (menos mecánico) en el tratamiento de los contribuyentes que enfrentan dificultades económicas. Además, es crucial que se establezcan mecanismos que protejan los derechos de propiedad y garanticen el debido proceso, de modo que el cobro de deudas no se convierta en un *arma* de abuso estatal.

En conclusión, el cobro ejecutivo, tal como se practica en la actualidad, representa una clara manifestación del abuso del Estado a través de la ley, afectando las libertades y derechos que el liberalismo defiende (i.e., vida, libertad y propiedad). Es imperativo que se reconozcan y aborden estas tensiones para asegurar que el sistema tributario funcione de manera justa y equitativa, respetando al mismo tiempo los derechos individuales. Solo así se podrá avanzar hacia una sociedad que no solo garantice la recaudación de fondos para el Estado, sino que también proteja y promueva las libertades que son el fundamento de una verdadera democracia liberal.

## VI. REFLEXIONES FINALES

El cobro ejecutivo de deudas tributarias en Venezuela refleja las tensiones entre el Estado y los derechos de los ciudadanos. La administración tributaria ha utilizado métodos agresivos (autorizados por la "ley" pero en contradicción con la Constitución) para cobrar tributos, lo que a menudo resulta en

la confiscación de bienes y la imposición de sanciones severas. Esto plantea serias preocupaciones sobre el respeto al derecho a la propiedad, especialmente en un contexto donde la economía ha sido devastada y muchas personas ya enfrentan dificultades extremas.

El derecho a la defensa se convierte en un tema crítico en este contexto. Los procedimientos de cobro (como el cobro ejecutivo) pueden carecer de las garantías adecuadas, dejando a los deudores en una posición vulnerable. La falta de un sistema judicial independiente y transparente limita las oportunidades para que los individuos impugnen efectivamente las decisiones fiscales del Estado, lo que resulta en abusos de poder, la violación de derechos fundamentales y de las condiciones necesarias de vida.

En este sentido, la situación en Venezuela ilustra los desafíos que enfrenta un país que ha abandonado los principios más básicos (y con ello también los liberales) en favor de un enfoque centralizado y autoritario. La tributación y el cobro ejecutivo de deudas tributarias, lejos de ser herramientas para el desarrollo y el bienestar, se convierten en instrumentos de control social y represión. Al final viola violando el derecho a la propiedad (que se configura como un derecho fundamental de los ciudadanos) y *malponiéndolo* en un estrato inferior a los intereses recaudatorios del Estado.

Es necesario que en Venezuela se descentralice el poder y se permita que el mercado tenga un papel preponderante. En efecto, permitir que sea el mercado quien marque la pauta política, social y económica requiere actores políticos que estén dispuestos a sacrificar cuotas de poder y darle mayor preponderancia a los individuos. Por ello, es crucial que, en el futuro, Venezuela considere llevar a cabo una reforma integral de su sistema tributario que permita garantizar el respeto a la propiedad (que se encuentra inescindiblemente conectado con la libertad misma). La creación de un entorno que promueva la libertad económica y la justicia social no solo beneficiará a los ciudadanos, sino que también contribuirá a la estabilidad y el

desarrollo sostenible del país. En palabras de John Locke: “donde no hay propiedad, no hay justicia”.

Esta reflexión final nos invita a imaginar un futuro donde el Estado actúe como un facilitador del desarrollo y no como un opresor, promoviendo la confianza en las instituciones y respetando los derechos fundamentales de todos los venezolanos.

Caracas, enero de 2025

## BIBLIOGRAFÍA

### *Doctrina*

ABACHE CARVAJAL, Serviliano, “Liberalismo y Tributación. Especial énfasis al principio de reserva legal”, *Revista de Derecho Público*, N° 147/148, 2016, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2016.

\_\_\_\_\_. “¿Hacia el reinado de la autotutela administrativa? Análisis crítico del “cobro ejecutivo” del Código Orgánico Tributario de 2014”, *Libro Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el centenario de su fundación 1915-2015*, Tomo III, Caracas, 2015.

APONTE, Jonás, “El cobro ejecutivo en el Código Orgánico Tributario de Venezuela. El claro ejemplo de un sistema fiscal agresivo”, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, N° 14, 2020, Editorial RVLJ Caracas, 2020.

ATIENZA, Manuel, *Introducción al Derecho*, Editorial Bracanova, Barcelona, 1985.

BARBBERIS, Mauro, *Ética para juristas*, Editorial Trotta, Madrid, 2008.

BASTIAT, Frédéric, “La Ley”, Traducción de Lucy Martínez-Mont. 3.ª ed. Ciudad de México: Centro de Estudios Económicos Sociales (CEES), 2011.

BLANCO-URIBE, Alberto, "El Autobús Equivocado... El Destino Final Arbitrario. El Código Orgánico Tributario de 2014", *Revista de Derecho Público, Estudio sobre los Decretos Leyes 2014*, N° 140, octubre-diciembre 2014, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014.

BREWER-CARIÁS, Allan R. "Régimen Constitucional de los Decretos Leyes y los Actos de Gobierno", Ponencia para el VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional, Asociación Venezolana de Derecho Constitucional, San Cristóbal, 2001.

MUCI BORJAS, José Antonio, "Las leyes habilitantes y los decretos-leyes dictados con base en aquéllas", *Revista de Derecho Público*, N° 140, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Diciembre 2014.

ROJAS, Ricardo Manuel, "Fundamentos Praxeológicos del Derecho", 2018, Unión Editorial Argentina, Buenos Aires.

#### *Leyes*

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial No. 5.453 del 24 de marzo del 1999.

Código Orgánico Tributario, Gaceta Oficial No. 37.305 del 17 de octubre del 2001.

Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley del Código Orgánico Tributario, Gaceta Oficial No. 6.152 del 18 de noviembre del 2014.

Decreto Constituyente mediante el cual se dicta el Código Orgánico Tributario, Gaceta Oficial No. 6.507 Extraordinario, del 29 de enero del 2020.