

Panamá, 12 de septiembre de 2003.

Licenciado  
Josué Cáceres  
Alcalde Municipal del Distrito de Atalaya  
Atalaya, Provincia de Veraguas  
E. S. D.

Señor Alcalde:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales, y en especial por la establecida contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, de servir de asesores jurídicos de la administración pública, damos contestación al oficio N°172, fechado 6 de agosto, mediante la cual consulta nuestro parecer jurídico, respecto a la obligatoriedad del municipio de pagar tarifa por el consumo de electricidad.

Hechos en que fundamenta la consulta

El Municipio de la Atalaya, cuenta con un medidor de consumo de electricidad, ubicado al final del parque de Atalaya, pagándose actualmente la tarifa establecida según consumo, sin embargo, se ha comprobado que parte del parque se encuentra sin el medidor de electricidad, por lo cual la empresa prestadora del servicio, solicita se pague la tarifa de electricidad por el tiempo en que se ha consumido electricidad, sin contar con el respectivo medidor.

Por lo anterior nos formula las siguientes preguntas:

- 1- Este es un parque Municipal de uso público y de acuerdo a la Ley 106 de 1973 en su Artículo 105 señala que no podrán gravarse en forma alguna.?
- 2- Es facultad de la empresa gravar estas instalaciones de uso público.?
- 3- Tienen la facultad de ser retroactivo el cobro, aunque le estamos pagando en parte el consumo.?

De lo consultado, se deduce que la problemática obedece, a que con el cobro de la luz que se hace al Municipio de Aguadulce, por el consumo dentro del parque, la empresa prestadora del servicio, está gravando un bien de uso común, situación que se considera prohíbe la legislación municipal.

Antes de analizar los puntos consultados, es oportuno precisar sobre la definición del concepto gravamen, veamos:

El Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, define gravamen, así:

“Carga, obligación que pesa sobre alguien. Carga impuesta sobre un inmueble o sobre un caudal ”.

Por su parte, Manuel Ossorio, en el Diccionario de Ciencias Jurídicas y Políticas Sociales, se refiere al término **gravado** señalando:

“en lo patrimonial, bien gravado es la cosa sobre la cual pesa un gravamen”.

Asimismo, expone Ossorio respecto a gravamen lo siguiente:

“Este término tiene distintas acepciones, según sea la rama del Derecho a que se refiera: en el Derecho Financiero, la carga sobre los habitantes de un país, que varía de acuerdo con los bienes o actividades afectados por el impuesto”.

De lo expuesto se percibe que un gravamen es una carga u obligación, impuesta a un bien o determinada actividad, según sea el asunto a que deba aplicarse. Es decir el término gravamen es sinónimo de obligación, que puede surgir por diversas razones, según lo que corresponda, y la materia a que se refiera.

La legislación municipal al referirse al término gravamen en el artículo 74 de la Ley 106 de 1973, dispone que son gravables por los municipios con impuestos y contribuciones todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realicen en el Distrito.

El concepto gravamen, denota una carga que puede ser una obligación tributaria, por el desarrollo de determinada actividad susceptible de pagar un impuesto, siempre y cuando cumpla con el principio constitucional de legalidad tributaria.

Se puede resumir, que en el ámbito municipal el gravamen se aplica de forma general, para definir las obligaciones tributarias, que pueden ser impuestos, tasas, derechos y contribuciones, no obstante, según el sentido estricto del concepto, se interpreta que no sólo es aplicable a los tributos.

Sobre el punto consultado, que refiere al pago del servicio de electricidad, también estimamos necesario precisar sobre el término tarifa, que corresponde a la acepción legal del pago por el consumo de dicho servicio, veamos:

Para Jorge Fernández Ruiz, autor mexicano en su obra, denominada “Servicios Públicos Municipales, expresa respecto al término **tarifa**, “ El pago que corresponda -precio o tasa- por el uso del servicio de público dado, se fija en una tarifa que, debidamente autorizada por autoridad competente, da a conocer el usuario el importe a pagar para utilizar el servicio”.

En ese sentido tarifa, es definido por el Diccionario María Moliner, como “ Tabla, escala de los precios que se aplican a determinada mercancía o suministro teniendo en cuenta ciertas variantes”.

La tarifa constituye, el precio a pagar que en el caso que nos ocupa, obedece a un servicio recibido conforme a lo aprobado en el sistema, y que es el resultado de un contrato entre quien presta el servicio y el usuario del mismo.

Podemos concluir, que tanto la tarifa como el gravamen son obligaciones, pero que surgen por circunstancias distintas, y por tanto estimamos no contiene la misma aplicabilidad.

El marco regulatorio para la prestación del servicio público de electricidad, establecido mediante la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, que establece el régimen a las actividades destinadas a la prestación del servicio público, su regulación y fiscalización, se refiere al régimen tarifario así:

“Artículo 6: Definiciones. Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:

.....

Régimen tarifario: conjunto de reglas relativas a la determinación de las tarifas que se cobran por la prestación del servicio de electricidad, en aquellas actividades sujetas a regulación”.

La norma descrita, confirma terminantemente que la tarifa es una obligación que surge para con el beneficiario o cliente por el consumo de electricidad, en virtud de la suscripción de un contrato, con la empresa prestadora del servicio, conforme las reglas tarifarias reguladas.

Respecto a la obligatoriedad del pago de la tarifa, es oportuno citar el artículo 120 de la Ley de 6 de 1997, cuyo texto es del siguiente tenor:

“Artículo 120: Ninguna persona natural o jurídica, pública o privada estará exenta del pago correspondiente por los servicios de electricidad”.

La disposición descrita, ha sido clara al señalar que toda persona, pública o privada sin excepción alguna que haga uso de la energía eléctrica, está obligada a pagar por el servicio recibido, según lo consumido. Es decir, que todas las personas naturales o jurídicas, sean públicas o privadas que hagan uso de consumo de electricidad, están obligadas a pagar la tarifa correspondiente, en virtud de lo consumido.

En la lectura de la ley en comento, no encontramos disposición alguna que establezca, que los bienes de uso común como lo son, los parques, calles, aceras u otros, calificados como bienes de dominio público, calificado como municipal, que hagan uso de electricidad, estarán exentos de pagar el servicio de electricidad En el caso del servicio público de alumbrado en áreas de uso común, como lo son los parques destinados a satisfacer necesidades generales, y por tanto sus usuarios no son cuando los

bienes sean calificados como municipales, le corresponderá al respectivo municipio la administración y asegurar que los mismos no pierdan la naturaleza de utilidad o uso público.

Ciertamente, tal y como lo dispone, el artículo 105 de la Ley 106 de 1973, los bienes municipales de uso común, no pueden enajenarse, ni arrendarse, ni gravarse en ninguna forma, de lo que interpretamos que la intención y espíritu de lo normado es limitar el dominio de los bienes que deben estar en beneficio, provecho o comodidad de la sociedad, para que no puedan ser traspasados a un tercero, o ser objeto de apropiación privada, como tampoco puedan estar sujeto a una carga, por ejemplo un tributo, canon, hipoteca u obligación, que pueda vulnerar el principio de utilidad pública. No interpretamos, que sea intención de esta norma eximir de todas las obligaciones que contraiga el municipio, como propietario de los bienes de dominio público.

Por otro lado, se debe tener presente que la Ley 6 de 1997, es una regulación de carácter especial, y el contenido del artículo 105 de la Ley 106 de 1973, es general, y en caso de incompatibilidad, se deberá aplicar la normativa especial, conforme a las reglas que establece el artículo 14 del Código Civil.

Sobre la base de lo expuesto, respecto a sus dos primeras interrogantes, consideramos que el artículo 105 de la Ley 106 de 1973, no es aplicable al caso del suministro del servicio de electricidad, toda vez que este surge a través de un contrato, y lo convenido es ley entre las partes.

Por otro lado se debe señalar, que la obligación que surge del pago por el consumo de energía eléctrica, a favor de la empresa prestadora de servicio no emerge en virtud de una atribución, sino en concepto del beneficio de un servicio que se recibe, y por el cual conforme a ley se debe pagar una tarifa.

Respecto a su tercera interrogante relacionada con el pago retroactivo, del cobro del servicio de luz por el tiempo en que se consumió, sin el respectivo medidor de consumo, es oportuno citar el artículo 118 de la Ley 6 de 1997, que sobre la medición del consumo señala lo siguiente:

“Artículo 118: **La medición del consumo.** El distribuidor y el cliente tienen derecho a que los consumos se midan; a que se empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles; y a que el consumo sea elemento principal del precio que se cobre al cliente. **Cuando sin acción u omisión de las partes durante un período, no sea posible medir razonablemente con instrumentos los consumos, su valor podrá establecerse según normas preestablecidas por el distribuidor con la aprobación del Ente Regulador.**”( el resaltado es nuestro)

En la norma escrita, se observa que en los casos en que no sea posible medir el consumo de electricidad, sin que haya mediado acción u omisión de las partes, su valor lo establecerá el distribuidor, con la aprobación del Ente Regulador. De allí inferimos, que por falta de medición del consumo de luz, no se exonera del pago del mismo, ya que se

autoriza establecer su valor posteriormente, cumpliendo con el procedimiento señalado en la norma.

En síntesis, los pagos no efectuados por consumo de electricidad, por no contarse con el aparato de medición, no limita que dicho consumo no pueda cobrarlos la empresa prestadora del servicio. Debemos tener presente, que como clientes particulares, de la empresa prestadora del servicio, que a falta de pago de la tarifa correspondiente, pasamos a ser morosos, y estamos obligados a cumplir con lo adeudado, que en muchos casos se conviene cumplir con un arreglo de pago.

Cabe precisar, que las obligaciones que adquiriera la administración pública, en virtud de contratos u otra causa, no se extinguen por el cese de labores del funcionario que ostente el cargo al momento en que se adquiriera la obligación, toda vez que éste ha actuado en representación de la administración y no a título particular, por tanto, las obligaciones persisten.

En síntesis, los municipios están obligados a pagar el consumo de electricidad por los bienes municipales, tal y como lo dispone, el artículo 120 de la ley 6 de 1997. En aquellos casos en que por algún motivo, no sea posible el pago del servicio, recomendamos convenir con la empresa prestadora de energía, un arreglo de pago, a fin de evitar aumentos de morosidad, teniendo presente que se trata de bienes que debe prestar un servicio a la comunidad como sería el presente caso tratándose de un parque público.

Esperamos de ésta forma haber aclarado sus interrogantes.

Atentamente

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
Procuradora de la Administración

AMdeF/21/cch.