

## Comentarios Monográficos

### CONSIDERACIONES SOBRE LA CAUSACION DE LAS TASAS EN LOS SERVICIOS ELECTRICOS Y SU APLICACION TEMPORAL

Allan R. Brewer-Carías

*Director de la Revista*

Mediante la Resolución N° 3721 de 15 de diciembre de 1986, originalmente publicada en *Gaceta Oficial* N° 3939 Extra. de 15 de diciembre de 1986 y reimpresa por error de copia en *Gaceta Oficial* N° 3959 Extra. de 10 de febrero de 1987, el Ministerio de Fomento estableció las nuevas tarifas que debían comenzar a aplicar las empresas privadas concesionarias de los servicios de electricidad en el Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 8° de la Resolución:

*“Art. 8°—Las tarifas y previsiones señaladas en la presente Resolución se aplicarán a todos los suscriptores de las compañías C. A. La Electricidad de Caracas, C. A. Luz Eléctrica de Venezuela y C. A. La Electricidad de Guarenas y Guatire, en función de las características del servicio prestado, que hayan de ser facturadas a partir del 1° de Enero de 1987.*

Con motivo de la ejecución de dicha norma, se planteó la cuestión jurídica de determinar el momento en el cual las nuevas tarifas debían comenzar a aplicarse por las empresas. Se argumentó que las nuevas tarifas sólo podían aplicarse a los consumos de electricidad efectuados por los usuarios a partir del 1° de enero de 1987. Nuestro criterio, al contrario, es que la nueva tarifa establecida en dicha Resolución, dada la naturaleza continua de la prestación del servicio de electricidad, el carácter continuo de la causación de la tasa que conlleva y su facturación necesariamente bimestral, y mensual, tenía que aplicarse en todas las *facturaciones* efectuadas por la empresa con posterioridad al 1° de Enero de 1987, aun cuando parte de los consumos abarcados en la facturación bimestral o mensual se hubiesen efectuado en los meses de diciembre y noviembre de 1986.

La norma, en efecto, es absolutamente clara al establecer que no sólo las tarifas sino las previsiones (es decir, las diversas normas) de la Resolución, debían aplicarse a partir del 1° de enero de 1987. Esto significa, que la tarifa anterior establecida en la Resolución N° 4173 de 4-10-84, quedó derogada a partir del 1° de Enero de 1987, es decir, se extinguió jurídicamente en el sentido de no poder ser aplicada a partir de esa fecha, y por tanto, que a partir del 1° de Enero de 1987 debía aplicarse la nueva tarifa y las normas de la Resolución N° 3721. Debe destacarse, además, que la Resolución expresamente señala que la nueva tarifa se debe aplicar a las *facturaciones* efectuadas a partir del 1° de Enero de 1987, y no a los consumos efectuados a partir de esa fecha. Interpretar esto resultaría, consideramos, imposible con los solos elementos gramaticales contenidos en la norma.

Sin embargo, después de una larga polémica en la cual intervino, por la prensa, el propio Ministro de Fomento, las empresas concesionarias suscribieron el 5 de marzo de 1987 un convenio con dicho Despacho, en el cual se acordó “con el ánimo de resolver definitivamente el problema que se ha suscitado en torno a la aplicación

de las Resoluciones de aumento de tarifas”, que las mismas “se aplicarán a los consumos producidos después del 1º de enero de 1987” (Véase el texto en *El Universal*, Caracas, 6-3-87, Pág. 2-2). Como consecuencia de dicha “Acta Convenio”, el Ministerio de Fomento dictó la Resolución Nº 686 de 5 de marzo de 1987 (*Gaceta Oficial* Nº 33.671 de 5 de marzo de 1987), en la cual decidió que las mencionadas empresas no podían “aplicar las tarifas contempladas en las mismas, a consumos de energía eléctrica ocurridos en períodos anteriores al 1º de enero de 1987”.

Estimamos que dicho criterio no se compadece con la naturaleza de la tasa que se debe pagar por la prestación de los servicios eléctricos, ni con su forma de causación, por lo que la mencionada Resolución puede considerarse contraria a los principios que informan la causación de dichas tasas.

## I

En efecto, la prestación de los servicios de distribución de electricidad para consumo privado y alumbrado público, la realizan las empresas concesionarias en virtud de concesiones de servicio público que mantienen con las Municipalidades. El régimen de dicho servicio y de su prestación, por tanto, en principio es de carácter municipal, lo cual se corrobora con lo establecido en el artículo 7, ordinal 2º) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Ahora bien, dado el carácter municipal del servicio, debía corresponder a la Administración Municipal concedente la fijación de las tarifas que debe cobrar la empresa concesionaria para la prestación del servicio, y ello fue así hasta 1964, cuando por primera vez, el Poder Nacional comenzó a intervenir en la fijación de las tarifas eléctricas, al declararse por Resolución Nº 1669 de 15 de junio de 1964 del Ministerio de Fomento, como artículos de primera necesidad, la Energía Eléctrica (fuerza y luz) (*G.O.* Nº 27.466 de 15-6-64).

Posteriormente, por Resolución del Ministerio de Fomento Nº 3091 de 18-8-69 (*G.O.* Nº 28.999 de 19-8-69), se estableció una congelación de las tarifas eléctricas vigentes para el 15 de agosto de 1969, las cuales —se estableció— no podían ser modificadas por ninguna entidad, incluso las Municipales, hasta tanto el Ministerio no resolviera lo conducente respecto a la adopción de un sistema nacional de tarifas eléctricas. En base a ello, mediante las Resoluciones del Ministerio de Fomento Nº 703 de 24-2-70 (*G.O.* Nº 1.383 Extra. de 27-2-70) y Nº 4.786 de 9-9-70 (*G.O.* Nº 29.316 de 11-9-70), se establecieron por primera vez a nivel nacional las tarifas eléctricas que debía aplicar la empresa C. A. de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE).

En 1974 se dictó la Ley de Protección al Consumidor y conforme al artículo 2º de la misma, el Ejecutivo Nacional declaró “de primera necesidad el servicio de agua potable, el de recolección de aguas usadas y el de energía eléctrica” mediante el Decreto Nº 2.186 de 7 de junio de 1977 (*G.O.* Nº 31.269 de 4-7-77). Consecuencialmente, mediante Resolución del Ministerio de Fomento Nº 3817 de 29-6-77 (*G.O.* Nº 2.060 Extra. de 14-7-77), como lo dispuso su artículo 1º:

“Art. 1º—Se establecen y fijan, para todo el Territorio Nacional tanto para las empresas públicas o privadas que presten el servicio de energía eléctrica en el país, como para los suscriptores de las mismas, las tarifas indicadas en los artículos siguientes. Sin perjuicio de lo indicado en el artículo 13, no podrán ser aplicadas tarifas diferentes a las señaladas en esta Resolución”.

En esa Resolución se regularon las tarifas que debían aplicar la C. A. La Electricidad de Caracas, la C. A. Luz Eléctrica de Venezuela y la C. A. La Electricidad de Guarenas y Guatire (Art. 2), y se previó en su artículo 14 lo siguiente:

“Art. 14.—La presente Resolución entrará en vigor el día 1º de julio de 1977, y en esa fecha quedarán sin efecto para el futuro las disposiciones pertinentes de todos los actos y contratos, públicos o privados, en virtud de los cuales se hubieren establecido tarifas o normas diferentes de las aquí previstas, para el servicio de energía eléctrica...”.

En esta forma, para todas las facturaciones por “cuotas bimestrales” o “cuotas mensuales”, que la Resolución fijaba expresamente, efectuadas con posterioridad al 1º de julio de 1977, comenzó a aplicarse la nueva tarifa, así estuviera comprendido en dichas cuotas, algún consumo efectuado en los meses de mayo y junio de 1977.

Debe señalarse, en todo caso, que conforme a la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, (Art. 7, *in fine*) se regularizó definitivamente la potestad del Poder Nacional para la fijación de las tarifas de los servicios públicos municipales cuando tengan o requieran instalaciones ubicadas en jurisdicción de más de un Municipio, o sea prestado a más de un Municipio, por una misma empresa como sucede con los de electricidad. Así, además, se compatibilizó el carácter municipal del servicio, con la potestad nacional de fijar las tarifas de servicios de primera necesidad, de acuerdo a la Ley de Protección al Consumidor.

La mencionada Resolución N° 3817 de 28 de junio de 1977 fue modificada por Resolución N° 1.218 de 6 de marzo de 1979 (G.O. N° 2.421 Extra. de 9-3-79), en cuanto a la tarifa a aplicar por las empresas C. A. La Electricidad de Caracas, C.A. Luz Eléctrica de Venezuela y C.A. Luz Eléctrica de Guarenas y Guatire, con la indicación expresa en el artículo 4º, de lo siguiente:

“Art. 4º—Las tarifas señaladas en la presente Resolución se aplicarán a partir del primero de marzo de mil novecientos setenta y nueve”.

Ahora bien, habiendo sido publicada la Resolución el día 9 de marzo de 1979, en esta ocasión se prorratearon consumos de fechas anteriores al 9 de marzo, a los efectos de suavizar el impacto que pudiera tener el aumento tarifario, lo cual ocasionó innumerables reclamos y problemas por lo que de allí en adelante, en los aumentos de 1981, 1984 y 1987 se regresó al sistema de facturación vigente y expresado claramente en las Resoluciones respectivas.

En efecto, posteriormente, mediante Resolución N° 964 de 26-2-81 (G.O. N° 2.749 Extra. de 27-2-81) se modificaron nuevamente las tarifas a ser aplicadas por las empresa C. A. La Electricidad de Caracas, C. A. Luz Eléctrica de Venezuela y C. A. La Electricidad de Guarenas y Guatire, estableciéndose en el artículo 4º lo siguiente:

“Art. 4º—Las tarifas señaladas en la presente Resolución se aplicarán a partir del 1º de marzo de 1981”.

De acuerdo a esta norma, las facturaciones de servicios bimestrales y mensuales prestados a los usuarios, efectuadas a partir del 1º de marzo de 1981, se realizaron aplicándose las nuevas tarifas, así estuvieran comprendidos en esos lapsos consumos parcialmente efectuados en enero y febrero.

Esta Resolución N° 964 de 1981 fue derogada por la Resolución N° 4173 de 4-10-85 (G.O. N° 3.447 de 4-10-84 y N° 3.455 de 22-10-84), mediante las cuales se establecieron nuevas tarifas a ser aplicadas por la C. A. La Electricidad de Caracas, la C. A. Luz Eléctrica de Venezuela y la C. A. La Electricidad de Guarenas y Guatire. En el artículo 4º de dicha Resolución se indica expresamente que:

“Art. 4º—Las tarifas y previsiones señaladas en la presente Resolución se aplicarán a los consumos facturados a partir de la fecha de publicación de esta Resolución en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela”.

Conforme a ello, todas las facturaciones de servicios realizadas a partir del 4-10-84, en cuotas bimestrales y mensuales, aun cuando abarcaran algunos consumos efectuados en agosto y septiembre de 1984, fueron realizadas conforme a la nueva tarifa.

Ahora bien, precisamente esta Resolución Nº 4173 de 4-10-84 es la que fue expresamente derogada por la Resolución Nº 3721 de 15-12-86, la cual establece nuevas tarifas a ser aplicadas por las empresas C. A. La Electricidad de Caracas, C. A. Luz Eléctrica de Venezuela y C. A. La Electricidad de Guarenas y Guatire, cuya aplicación en las facturaciones efectuadas a partir del 1º de enero de 1987, ha planteado dudas interpretativas en cuanto a los consumos parcialmente realizados en los meses de noviembre y diciembre de 1986, comprendidos en los lapsos bimestrales y mensuales de facturación vencidos después de dicha fecha del 1º de Enero de 1987.

## II

En efecto, la Resolución Nº 3721 de 15-12-86 del Ministerio de Fomento tiene por objeto establecer las tarifas por los servicios eléctricos, que se ordenó aplicar a las empresas C. A. La Electricidad de Caracas, C. A. Luz Eléctrica de Venezuela y C. A. La Electricidad de Guarenas y Guatire (el artículo 1º de la Resolución dice expresamente que esas empresas "aplicarán las siguientes tarifas..."), por la prestación de los servicios a partir del 1º de enero de 1987.

Esta "fijación" de tarifas eléctricas mediante la Resolución mencionada de 15 de diciembre de 1986 tiene, sin duda, dos efectos fundamentales: en primer lugar, sustituir una tarifa anterior que aplicaban las empresas; y en segundo lugar consiguientemente, fijar la nueva tarifa, a ser aplicada en el futuro por la prestación de los servicios.

En cuanto al primer aspecto mencionado, de sustitución de la tarifa anterior, la Resolución fue expresa al prever en el artículo 7º la derogación de la Resolución Nº 4.173 de 4 de octubre de 1984 emanada del Ministerio de Fomento (*G.O.* Nº 3.455 Extra. de 22-10-84), en la cual se habían establecido las tarifas de los servicios eléctricos que sustituyeron, a su vez, las tarifas que habían sido establecidas por Resolución Nº 964 de 26-2-81.

En cuanto al segundo aspecto, la Resolución Nº 3721 establece en su articulado, unas nuevas tarifas por la prestación de servicios eléctricos, que sustituye la anterior derogada.

Ahora bien, el punto jurídico fundamental que sugieren estos dos aspectos de la Resolución, es decir, la derogación de una tarifa anterior y la fijación de una nueva, es el de la determinación precisa de los efectos temporales de dichas decisiones contenidas en la Resolución, es decir, el de la determinación del momento preciso en el cual la tarifa anterior quedó derogada y, consecuentemente, el momento preciso en el cual la nueva tarifa entró en vigencia y debía ser aplicada, momentos que evidentemente deben ser coincidentes.

Al haber sido publicada la Resolución Nº 3721 en la Gaceta Oficial del día 15 de diciembre de 1986, en principio y de acuerdo con los artículos 174 de la Constitución y 1º del Código Civil, la derogación de la tarifa anterior y la entrada en vigencia de la nueva tarifa, debía haberse producido a partir de esa fecha de publicación, es decir, del 15 de diciembre de 1986. Sin embargo, de acuerdo con la mencionada norma del Código Civil, la Resolución Nº 3721 estableció una fecha posterior de entrada en vigencia de la misma, que fijó a partir del 1º de enero de 1987.

## III

Ahora bien, no basta con señalar que las empresas concesionarias del servicio público de electricidad *aplicarán* (en el sentido de obligación de hacer) nuevas tarifas por los servicios eléctricos a partir del 1º de enero de 1987, fecha a partir de la cual no podrán (en el sentido de obligación de no hacer) aplicar una tarifa que quedó derogada, sino que resulta indispensable precisar, por "las características del servicio prestado", a cuáles consumos de electricidad deben aplicarse las nuevas tarifas.

En efecto, la naturaleza del servicio de electricidad y las características de la prestación del mismo, implican esencialmente la necesidad de un consumo prolongado y continuo durante un determinado tiempo, al cual debe aplicarse la tarifa, de manera que la tasa que resulte, debe pagarse necesariamente y siempre, después que el servicio ha sido prestado y nunca simultáneamente con su prestación. La causación de la tasa respectiva, por tanto, es de carácter continuo, pues el hecho tasable sólo resulta del consumo efectuado en el período de tiempo establecido.

Esto debe destacarse, porque no todos los servicios públicos tienen las mismas características de prestación, y por tanto, no todos se rigen por los mismos principios de aplicación tarifaria y de pago. Basta con destacar, en efecto, el ejemplo de un servicio público como el de transporte, cuyo pago se realiza simultáneamente, e incluso anticipadamente a la prestación del servicio. El usuario de estos servicios de transporte (sea terrestre —subterráneo o superficial—, aéreo o marítimo), paga el servicio de acuerdo a la tarifa establecida vigente al momento en que el mismo se le presta y él lo usa. Se trata, en este caso, de un servicio cuya tasa puede considerarse como de causación instantánea, y cuyo pago incluso, es una condición para el uso del mismo. En estos casos, cualquier modificación de las tarifas, no genera problemas interpretativos de aplicación: si se establece una nueva tarifa, ésta se aplica a partir de su vigencia, al servicio que se presta en cada caso.

Por supuesto, la situación es distinta en relación a los servicios públicos de prestación continua y cuyo pago no coincide, ni puede coincidir, con dicha prestación, como serían los servicios de teléfono, de abastecimiento de aguas y de electricidad. En todos estos casos, como hemos señalado, el pago del servicio prestado no coincide con la prestación actual del mismo. Al contrario, lo normal, por las características del mismo, es que la prestación se efectúe por las empresas durante un lapso de tiempo predeterminado, durante el cual el usuario "usa" el servicio, posponiéndose el pago para un momento posterior, cuando la tasa respectiva se causa, se factura y surge la obligación de pagarla.

En el caso de los servicios de electricidad, la Resolución N° 3.721 de 15-1-86 se refiere *expresamente* a esta situación al establecer una "tarifa bimestral" (art. 1º Tarifa I-S, 2 y Tarifa T-1, 2) y a un "cargo mensual" (art. 1º, Tarifa T-2, 2 y siguientes) según el servicio y un "período de facturación", o "lapso establecido" al cual se refiere la facturación. Por tanto, la aplicación de las tarifas en los servicios de electricidad, se hace *al momento de la facturación* (lectura facturada) que se refiere a servicios prestados, naturalmente, con anterioridad (uno o dos meses) a la misma.

Esta modalidad de aplicación de la tarifa, de facturación y cobro, no sólo es de carácter estatutario, por estar así expresamente prevista en la Resolución, sino que forma parte de las "Condiciones Generales de la Prestación del Servicio de Suministro de Energía Eléctrica" impresas en las "Solicitudes de Servicio" de las empresas concesionarias, y que aceptan los suscriptores en todas sus partes por el hecho de suscribir dichas solicitudes (Cláusula 9-1). En dichas "Condiciones Generales" se establece expresamente lo siguiente:

"Cláusula 5.4. La cuenta de los suscriptores residenciales  *cubrirá períodos bimestrales de consumo* y las de los suscriptores comerciales e industriales, com-

prenderán *lapsos mensuales*; pudiéndose también *facturar* en forma *bimestral*, si la Empresa así lo estimare conveniente...".

En consecuencia, tanto de acuerdo al texto mismo de la Resolución Nº 3721 del 15-12-86 como de acuerdo al contrato que los suscriptores o consumidores firman al solicitar el servicio, el servicio de electricidad se presta y consume durante un lapso bimestral o mensual, durante el cual se causa la tasa, y al término del cual la tarifa se aplica con la lectura del consumo efectuado en el período respectivo. La facturación bimestral o mensual por parte de las empresas, por tanto, no responde a una sola práctica administrativa o comercial de la empresa, sino que es una imposición de la Resolución y una obligación contractual.

Ahora bien, en estos casos de servicios de consumo por períodos, cuya tasa es de causación continua y que se facturan al término de los mismos, es evidente que la tarifa que debe aplicarse para facturar dicho servicio sólo puede ser la tarifa vigente en ese momento de la facturación. En estos casos, no podría señalarse que habría un consumo por segundo, minuto, hora o día al cual se aplicaría la tarifa que existiría en el preciso segundo, minuto, hora o día en que se prestó el servicio y se consumió la energía, pues ello sería imposible de facturar en un servicio de esta naturaleza. Al contrario, el consumo del servicio, reglamentaria y contractualmente, se ha establecido por períodos de meses (mensual o bimestral) y la facturación se realiza al fin de dichos períodos, cuando puede decirse que se causa la tasa, y cuando se hace la lectura del consumo efectuado a los efectos de la facturación, que tiene necesariamente que efectuarse aplicando la tarifa vigente al momento de dicha lectura de facturación, salvo que la Resolución que establezca cambios de tarifas disponga expresamente algo distinto.

En el caso de la Resolución Nº 3721 de 15-12-86, como se ha indicado, además de derogar la Resolución Nº 4173 de 4-10-84 que contenía una tarifa anterior, establece expresamente que "Las tarifas... señaladas en la presente Resolución *se aplicarán* a todos los suscriptores de las compañías... (concesionarias) en función de las características de servicio prestado, *que hayan de ser facturados* a partir del 1º de enero de 1987" (art. 8).

La norma, por supuesto, no podría ser más clara: la nueva tarifa establecida en la Resolución tiene que aplicarse a los consumos de electricidad "*que hayan de ser facturados* a partir del 1º de enero de 1987"; es decir, todas las facturaciones de servicios prestados y consumidos en los períodos bimestrales y mensuales que se venzan a partir del 1º de enero de 1987, necesariamente deben hacerse, aplicándose la nueva tarifa. Esta, por tanto, está referida a un consumo mensual o bimestral *facturado* a partir del 1º de enero de 1987, y no tendría ningún fundamento legal señalar que la facturación por los consumos mensual o bimestral que se completan después del 1º de enero de 1987, debe realizarse aplicándose dos tarifas distintas: una derogada, por los consumos efectuados antes del 1º de enero y la nueva tarifa, por los consumos efectuados después del 1º de enero, todos dentro de un mismo período o lapso bimestral o mensual.

Al contrario, la norma del artículo 8º establece que la tarifa que prevé la Resolución, *se aplicará* a los servicios prestados "*que hayan de ser facturados* a partir del 1º de enero de 1987" (no a los consumos efectuados a partir de esa fecha), razón por la cual, aun cuando los servicios prestados y los consumos efectuados durante el lapso mensual o bimestral, en buena parte se hayan efectuado antes del 1º de enero de 1987, cuando estaba en vigencia una tarifa anterior, ello no tendría efecto alguno, y la tarifa que se debe aplicar a los consumos de energía en dichos lapsos bimestral o mensual que se venzan después del 1º de enero de 1987, sólo puede ser una sola, la vigente en el momento de finalizar los lapsos, conforme a la cual debe hacerse la facturación. Cualquier otra fórmula requeriría de una norma expresa de la Resolución.

ción, la cual, sin duda, podría haber previsto expresamente, que la nueva tarifa sólo podría aplicarse a los consumos de electricidad efectuados con posterioridad al 1º de enero de 1987.

En ese caso, sin duda, la Resolución hubiera tenido que haber previsto expresamente la facultad de las empresas de aplicar al momento de la facturación, una tarifa derogada para los consumos efectuados antes del 1º de enero, y la tarifa nueva para los consumos efectuados con posterioridad al 1º de enero, todos dentro de uno mismo de los períodos bimestral o mensual que ella previó. Se insiste, ello podía haberse regulado así, pero no lo fue, por lo que la interpretación, en ausencia de un texto expreso que previera otra forma de facturación, tiene que hacerse de acuerdo a lo expresado en la Resolución, como hemos indicado.

Por tanto, con la previsión expresa en la Resolución de que las nuevas tarifas se deben aplicar a todos los consumos de servicios *facturados* a partir del 1º de enero de 1987 (se entiende, los comprendidos en los lapsos bimestrales o mensuales previstos en la Resolución que se venzan a partir del 1º de enero de 1987); las empresas concesionarias sólo pueden aplicar a dichos consumos bimestrales o mensuales (aun efectuados en parte en 1986) que se facturen a partir del 1º de enero de 1987, la tarifa establecida en la Resolución N° 3.721 de 15-12-86.

Por otra parte, debe agregarse que de acuerdo a la Resolución, las empresas concesionarias tienen una prohibición expresa de aplicar otra tarifa distinta a la prevista en el texto de la misma Resolución N° 3721; y ello por virtud de lo expresado en el artículo 6º de la misma, que deja vigente, en lo no modificado por ella, la Resolución del Ministerio de Fomento N° 3817 de 29-6-77, en la cual se estableció expresamente que "no podrán ser aplicadas tarifas diferentes a las señaladas en esta Resolución", lo cual se aplica a las nuevas tarifas de la Resolución N° 3721. Por tanto, incluso de acuerdo a esa remisión expresa de la Resolución, ni que hubieran querido las empresas concesionarias, hubieran podido aplicar al momento de las facturaciones de los consumos bimestrales o mensuales finalizados a partir del 1º de enero de 1987, una tarifa diferente a la establecida en la Resolución N° 3721.

#### IV

En todo caso, esta modalidad de aplicación de la tarifa al vencimiento de lapso bimestral o mensual establecido en la Resolución y en los contratos para la prestación del servicio, y los efectos que podría tener una modificación de tarifas eléctricas en relación a la facturación al término de dichos lapsos, podría plantear dudas acerca de la eventual aplicación retroactiva de las nuevas tarifas a consumos comprendidos en esos lapsos bimestrales o mensuales, pero efectivamente efectuados con anterioridad a su entrada en vigor.

En efecto, hemos señalado que de acuerdo a la Resolución N° 3721 de 15-12-86, las nuevas tarifas fijadas debieron aplicarse en las facturaciones del servicio que las empresas realizaron y realizan a partir del 1º de enero de 1987, facturaciones que debieron referirse a consumos efectuados en el mes o en los dos meses anteriores, es decir, en algunos casos efectuados, además de en enero de 1987, parcialmente en los meses de diciembre y noviembre de 1986. Esta situación podría originar dudas en cuanto al posible carácter retroactivo de la aplicación de las normas de la Resolución que fija nuevas tarifas, pues en definitiva, se estarían aplicando a consumos, parte de los cuales se realizaron antes de su entrada en vigencia.

Sin embargo, en los casos de servicios públicos de prestación continua, y de facturación por lapsos de tiempo prefijados, como los períodos bimestral o mensual que estatutaria y contractualmente están determinados en el caso de los servicios eléctricos, debe tenerse en cuenta que el hecho tasable y la obligación de pago de la tasa por el servicio prestado, conforme a la tarifa establecida, surge al final del período,

cuando se hace la lectura y facturación. En esta forma, la causación de la obligación de pagar y su exigibilidad, no surgen para el suscriptor sino al vencerse el lapso de facturación y al efectuarse ésta, que es cuando surge el hecho que es objeto de la tasa. Ello se evidencia, incluso, por ejemplo, de la regulación de la "Tarifa Bimestral" (Art. 1° Tarifa 1-S, 2) que varía en su aplicación según que el consumo exceda o no de 30 KWh o de 100 KWh bimestrales. Sólo al final del período bimestral, cuando se causa la tasa, es que se puede determinar cuál tarifa es la aplicable.

Por tanto, aun cuando se produzca una modificación de las tarifas del servicio en el transcurso del lapso de facturación, no puede considerarse que habría retroactividad en la aplicación de esa nueva tarifa, en facturaciones relativas a servicios prestados, en parte, con anterioridad a su entrada en vigencia, pues en esos casos, en realidad, sólo el elemento constitutivo de la tasa sería el que se habría comenzado a producir con anterioridad al comienzo de la vigencia de la tarifa, pero no la causación de la misma, que es continua. Esta es la consecuencia del carácter de la tasa en estos servicios, de causación sólo al final del período de facturación. Por tanto, una modificación de la tarifa que se establezca durante el lapso de facturación, no sería retroactivo, ya que la causación y exigibilidad de la tasa se sitúa al final de dicho lapso y recae sobre el consumo determinado entonces. En ese momento es que nace el hecho tasable en estos servicios.

En cambio, la hipótesis de la retroactividad de la Resolución modificatoria de las tarifas, o de su aplicación retroactiva, sólo se daría si la obligación de pagar la tasa surgiera con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Resolución pero referida a un período de facturación realizado íntegramente en fecha anterior. En esta forma, sólo podría hablarse de retroactividad en sentido técnico jurídico, si el lapso bimestral o mensual de consumo hubiera transcurrido íntegramente antes de entrar en vigor la Resolución, es decir, antes del 1° de enero de 1987. En el caso concreto, por tanto, sólo podría existir retroactividad en la aplicación de la Resolución, si se pretendiera aplicarla a períodos bimestrales o mensuales íntegramente agotados antes del 1° de enero de 1987. Al contrario, en el caso de la Resolución N° 3721, no hay duda en que no ha habido retroactividad alguna en su aplicación a los períodos de consumos bimestrales o mensuales que se vencieron después del 1° de enero de 1987, pues la Resolución modificatoria de la tarifa entró en vigencia antes de que se produjera el hecho causante de la tasa, es decir, antes de la finalización o agotamiento del período bimestral o mensual y del momento de la facturación.

Por tanto, al igual que lo que sucede en materia impositiva, por ejemplo en materia de Impuesto sobre la Renta, en los casos en los cuales el hecho imponible (enriquecimiento anual) no es de causación instantánea, sino de causación prolongada, pues sólo se produce al final del ejercicio, razón por la cual las modificaciones a las tarifas impositivas que se produzcan, incluso, el último día del ejercicio anual, tienen aplicación para la determinación del impuesto (en estos casos, la obligación tributaria nace al cumplirse la dimensión temporal del hecho imponible, al finalizar el período anual de percepción de la renta); en materia de tasas de causación prolongada y continua y no instantánea, como las de los servicios eléctricos, igualmente, toda variación de la tarifa realizada antes de finalizar el período bimestral o mensual de consumo, es aplicable a la determinación de la tasa que se efectúa por la facturación (en estos casos, también, la obligación de pagar la tasa nace al cumplirse la dimensión temporal del hecho tasable, al finalizar el período bimestral o mensual de consumo).

Por tanto, jurídicamente hablando, no podría sostenerse seriamente que hubiera habido aplicación retroactiva de la Resolución N° 3721, al aplicarse la nueva tarifa que prevé, a los consumos afectados en los lapsos bimestrales o mensuales estatutaria y contractualmente establecidos, que vencieron después del 1° de enero de 1987, pues sólo al vencimiento de dichos lapsos, después de la entrada en vigencia de la Reso-

lución, es que se completa el hecho tasable y nace, con la facturación, la obligación de pagar la tasa respectiva.

## V

Ahora bien, habiendo interpretado el Ministerio de Fomento, aun cuando en nuestro criterio sin fundamento jurídico, el texto de la Resolución N° 3721 emanada del mismo Despacho en la cual se establecieron las tarifas de los servicios eléctricos, en el sentido de que las nuevas tarifas previstas sólo podían haber sido aplicadas a los consumos efectuados a partir del 1° de enero de 1987, debiendo facturarse los consumos efectuados antes del 1° de enero de 1987, conforme a la tarifa anterior, ello implicaría que las facturaciones que debía efectuar la empresa por períodos bimestrales o mensuales que comenzaron a correr antes de esa fecha y que vencieron después de la misma, tendrían que haberse hecho conforme a dos tarifas distintas aplicadas, cada una, al número de días que transcurrieron antes del 1° de enero de 1987 y después de esa fecha, lo cual hubiera implicado la obligación de la empresa de haber hecho una lectura general el 1° de enero de 1987, respecto de absolutamente todos los contadores de todos los suscriptores del servicio lo cual, dicho sea de paso, hubiera sido completamente imposible. Basta recordar que la sola empresa C.A. La Electricidad de Caracas tiene alrededor de 730.000 suscriptores en el Area Metropolitana de Caracas.

Sin embargo, y adoptado como ha sido por el Ministerio de Fomento ese criterio interpretativo que, como hemos visto, no tiene además, ningún fundamento jurídico serio, debe observarse lo siguiente:

La fijación de tarifas para los servicios eléctricos por parte del Ministerio de Fomento, se realiza conforme a la Ley de Protección al Consumidor, como una excepción al principio de que la fijación de tarifas corresponde a los entes concedentes del servicio, en este caso, las Municipalidades; confirmada dicha excepción por las normas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (art. 7, *in fine*). El régimen del servicio, sin embargo, a pesar de la redacción de dicha norma que podría conducir a pensar que estableció una nacionalización total de los servicios municipales lo que sería inconstitucional, si se amolda a la Constitución, debe entenderse que continúa siendo municipal, con excepción del régimen tarifario.

Por tanto, habiendo estimado el Ministerio de Fomento que las empresas concesionarias, al facturar los períodos mensual o bimestral que se vencieron en enero de 1987 conforme a la nueva tarifa fijada en la Resolución N° 3721, aplicaron erradamente la Resolución y facturaron consumos con tarifas más altas de las que debían aplicarse, ello no trae ninguna consecuencia de orden administrativo, pues en los artículos 34 a 37 de la Ley, en los cuales se regula el régimen sancionatorio, no se establece sanción alguna de orden pecuniaria o de otro tipo que pudiera aplicarse en ese caso, tal como lo ha señalado expresamente la Corte Suprema de Justicia en sentencia de la Sala Político-Administrativa de 5-6-86 (véase en *Revista de Derecho Público*, N° 27, Caracas 1986, pp. 88 y 89; *Cfr.* Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios sobre el Sistema de Sanciones Administrativas establecido en la Ley de Protección al Consumidor", *Revista de Derecho Público*, N° 7, Caracas 1981, pp. 118-122).

En realidad, la única consecuencia que podría traer esa posible e inadecuada interpretación, sería de orden civil, representada por el derecho de reclamo que podrían aducir los usuarios-suscriptores por un supuesto pago indebido de cantidades de dinero facturadas en exceso respecto de la tarifa aplicable, lo cual sólo podría reclamarse en vía judicial ordinaria. En este caso, podría resultar aplicable el artículo 33 de la Ley de Protección al Consumidor, que establece lo siguiente:

“Art. 33. Cualquier persona que *demuestre* ante el Juez competente haber sufrido daño o perjuicio como consecuencia de transgresiones a las disposiciones de la presente ley, puede obtener hasta tres veces el monto de los daños y perjuicios sufridos”.

Por supuesto, en el caso analizado, esos “daños y perjuicios sufridos” sólo podrían estar representados por las cantidades de dinero supuestamente pagadas en exceso de lo debido, cuyo cobro sólo podría ser demandado en vía judicial ordinaria, en la cual el demandante tendría que *probar* cuál pudo ser su consumo de electricidad antes del 1° de enero de 1987 y cuál después de esa fecha, lo cual sería, si no imposible, al menos muy difícil, salvo que por ejemplo se lleve un registro con instrumentos aferidos conforme a la Ley de Metrología, por día de consumo.

En todo caso, queda claro que conforme al ordenamiento jurídico vigente, ni el Ministerio de Fomento ni ninguna otra autoridad, ni siquiera las Municipalidades concedentes, tienen competencia alguna para ordenar a la empresa a efectuar un supuesto reintegro de cantidades supuestamente facturadas en exceso, lo cual sólo competiría al Juez ordinario, luego de un juicio de cobro de bolívares que tendría que intentar cada suscriptor individualizado que pueda sentirse lesionado y con derecho a tal reintegro.

Sin embargo, en la mencionada Resolución del Ministerio de Fomento N° 686 de 5-3-87, éste dispuso que “a fin de normalizar las cuentas de los suscriptores a los cuales las empresas ya les hayan facturado cantidades superiores a las que resulten de aplicar el criterio señalado en el aparte anterior, las empresas acreditarán tales diferencias a las futuras facturas dentro del año en curso”. (Art. 3). El criterio fijado había sido el de prorratar los montos facturados según el número de días transcurridos con anterioridad o posterioridad, respectivamente al 1° de enero de 1987. En esta forma, en *forma* evidentemente antijurídica, el Ministerio de Fomento resolvió el conflicto que ese mismo Despacho había creado.