



DEFENSORIA DEL PUEBLO

INFORME DEFENSORIAL N° 65

**INFORME SOBRE
COBROS POR CONSUMO DE ELECTRICIDAD EFECTUADOS
POR PERSONA DISTINTA AL PROPIETARIO**

INFORME SOBRE COBROS POR CONSUMOS DE ELECTRICIDAD EFECTUADOS POR PERSONA DISTINTA AL PROPIETARIO

I.- Antecedentes y alcances del informe

La Defensoría del Pueblo ha realizado una investigación sobre el cobro de deudas por consumos de electricidad efectuados por persona distinta al propietario, al haber tomado conocimiento del problema que afrontan diversos ciudadanos propietarios de inmuebles arrendados o recientemente transferidos, los cuales en ocasiones se han visto obligados a enfrentar la pretensión de las empresas concesionarias, para cobrarles importes que corresponden a consumos efectuados por los anteriores ocupantes del inmueble.

El problema se presenta cuando el propietario de un inmueble es requerido por la empresa concesionaria para que pague un adeudo originado en el consumo impago efectuado por el anterior ocupante del inmueble.

La presente investigación ha tenido en consideración el hecho de que los usuarios de los servicios públicos domiciliarios se encuentran en una situación de desigualdad en sus relaciones con las empresas concesionarias, siendo necesario por ello brindarles mayores garantías en la prestación de los servicios públicos y en el respeto de sus derechos.

El presente informe está orientado a examinar la aplicación de la normatividad que regula el tratamiento del cobro de las deudas por consumos de energía efectuados por persona distinta al propietario, así como a formular recomendaciones que permitan mejorar dicho tratamiento normativo, con la finalidad de contribuir a una más eficaz protección de los usuarios de los servicios públicos.

II.- Competencia de la Defensoría del Pueblo

El artículo 162° de la Constitución y el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley N° 26520, disponen que corresponde al Defensor del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos a la población.

En cumplimiento de su mandato constitucional y conforme a lo señalado en el artículo 26° de su Ley Orgánica, el Defensor del Pueblo puede, con ocasión de sus investigaciones, formular advertencias, recomendaciones y recordatorios de sus deberes legales, a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública. Asimismo, puede sugerir la adopción de nuevas medidas con relación a hechos que impliquen mal funcionamiento de la administración estatal, la inadecuada prestación de un servicio público y/o la violación de derechos constitucionales.

III.- Normatividad aplicable

1. Código Civil.
2. Ley de Concesiones Eléctricas, Decreto Ley N° 25844.
3. Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas, Decreto Supremo N° 03-93-EM.
4. Resolución Directoral N° 0029-95-EM/DGE, Directiva N° 002-95-EM/DGE, sobre cobro de deudas por consumo de energía eléctrica efectuado por persona distinta al propietario.

IV.- Planteamiento del problema

La lógica y el sentido común nos indican que quien consume o utiliza un servicio sea el obligado a pagar el importe correspondiente. Esto no siempre ocurre en el servicio público de electricidad, donde un propietario puede verse conminado a responder por consumos efectuados por terceras personas.

El problema se origina cuando la norma 1.1 de la Directiva N° 002-95-EM/DGE establece como regla general que la deuda derivada del servicio de electricidad permanece afecta al predio, respondiendo el propietario frente al concesionario por las deudas que hubiesen generado los consumos efectuados por las personas que ocupaban el inmueble de su propiedad (anteriores propietarios, arrendatarios, ocupantes precarios).

Por lo general, las empresas concesionarias presentan esta exigencia cuando el propietario trata de hacer que se reponga el servicio eléctrico (cortado por falta de pago) en el inmueble de su propiedad. Al efecto, las empresas invocan el artículo 179° del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas, según el cual, "La reconexión del servicio sólo se efectuará cuando se hayan superado las causas que motivaron la suspensión y el usuario haya abonado al concesionario los consumos y cargos mínimos atrasados, más los intereses

compensatorios y recargos por moras a que hubiera lugar, así como los correspondientes derechos de corte y reconexión”.

V.- Análisis

V. a) Legalidad de la Directiva N° 029-95-EM/DGE.

La Directiva N° 002-95-EM/DGE, aprobada por Resolución Directoral N° 029-95-EM/DGE tiene por objetivo esclarecer y complementar los alcances de dispositivos legales que permiten al propietario de un predio y al concesionario de distribución, resguardar sus derechos frente al cobro de deudas por el consumo de electricidad, o cualquier acto de disposición relacionado con la prestación del servicio efectuado por persona distinta al propietario.

Al establecer que la deuda persigue o permanece afecta al predio, la Directiva N° 002-95-EM/DGE está otorgando a dicha deuda la condición de garantía real, dado que el concesionario puede hacerse cobro del adeudo incluso con el producto del remate del inmueble en referencia.

Al respecto, es pertinente tener en consideración que el artículo 881° del Código Civil señala que son derechos reales los regulados por dicho cuerpo normativo y por otras leyes, estableciendo en consecuencia, una reserva de ley para la constitución de estos derechos. En este sentido, el precepto contenido en la norma 1.1 de la Directiva N° 002-95-EM/DGE infringe la referida reserva de ley, al pretender crear un derecho real a través de una norma de inferior jerarquía.

V. b) Sustento de la Directiva N° 002-95-EM/DGE en la Ley de Concesiones Eléctricas.

La Directiva N° 002-95-EM/DGE señala como su base legal los artículos 82° y 164° de la Ley de Concesiones Eléctricas, Decreto Ley N° 25844. Dado que la referencia al segundo de los artículos constituye un evidente error, para efectos de este estudio nos referiremos únicamente al artículo 82° de la Ley de Concesiones Eléctricas.

El artículo 82° de la Ley de Concesiones Eléctricas establece que “Todo solicitante, ubicado dentro de una zona de concesión de distribución, tendrá derecho a que el respectivo concesionario le suministre energía eléctrica, previo cumplimiento de los requisitos y pagos que al efecto fije la presente Ley y el Reglamento, conforme a las condiciones técnicas que rijan en el área”. Seguidamente, el artículo en mención señala que “Los pagos efectuados constituyen derecho intransferible a favor del predio para el cual se solicitó”.

La primera parte de la norma 1.1 de la Directiva N° 002-95-EM/DGE hace expresa referencia al citado artículo señalando que “De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 82° de la Ley, el suministro de energía eléctrica es un derecho intransferible a favor del predio para el cual se solicita; en consecuencia, mediante el contrato de suministro, el propietario responde frente al Concesionario por las deudas del servicio de suministro, permaneciendo la deuda afecta al predio”.

Como podrá apreciarse, la referencia que hace la norma 1.1 de la Directiva al artículo 82° de la Ley no es exacta. La Ley de Concesiones Eléctricas se refiere a los pagos realizados para la instalación del servicio, los mismos que no pueden ser desligados del predio una vez que se efectuó dicha instalación. Distinto es el supuesto previsto en la Directiva, donde se hace referencia a la responsabilidad del propietario por las deudas del servicio. Evidentemente, pretender justificar o amparar la disposición de la norma 1.1 en el precepto del artículo 82° de la Ley de Concesiones Eléctricas, resulta un exceso carente de sustento jurídico, dado que ambas normas tienen alcances distintos.

V. c) Excepciones a la responsabilidad del propietario en la Directiva N° 002-95-EM/DGE

La norma 2 de la Directiva bajo comentario, señala determinados supuestos en los que por excepción, el propietario y el predio quedan liberados de responsabilidad. Entre estos supuestos se menciona el caso de los adeudos generados por un tercero que ha obtenido el suministro sin autorización del propietario, o cuando el propietario solicita al concesionario que corte el servicio en caso de acumularse dos mensualidades impagas, y la empresa luego del segundo mes continúa brindado el servicio.

Las excepciones a la responsabilidad del propietario no incluyen el pago de los dos primeros meses adeudados, los mismos que le serán cobrados aún cuando se haya acogido a alguna de las excepciones indicadas.

V. d) Actos de disposición sobre el suministro y actos ordinarios

La norma 1.2.1 de la Directiva establece otra regla general. Señala que todo acto o disposición relacionado con el suministro sólo puede ser efectuado por el propietario del predio respectivo o por tercero que cuente con autorización expresa de aquel. Adicionalmente, la Directiva establece que en estos casos, cuando la Ley de Concesiones Eléctricas, su reglamento y otras normas complementarias se refieran al “usuario”, deberá entenderse que se están refiriendo al propietario del predio.

Sin embargo, a manera de excepción, cuando el concesionario lo considere conveniente podrá suscribir contratos de suministro con personas que no acrediten su condición de propietarios. En estos casos, la responsabilidad ante el concesionario será sólo de aquellas personas que suscribieron el contrato.

La decisión de restringir el acceso al servicio público de electricidad únicamente a los propietarios de los predios, no encuentra ninguna razón objetiva, sobre todo si se tiene en cuenta que en la prestación de otros servicios públicos no existe tal restricción. Así, el artículo 11° de la Ley 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento, establece que “Toda persona, natural o jurídica, domiciliada dentro del ámbito de responsabilidad de una Entidad Prestadora tiene derecho a que dicha entidad le suministre los servicios que brinda, dentro de los niveles y condiciones técnicas...”. A su vez, el artículo 22° de la misma norma señala que las entidades prestadoras están obligadas a “...a) Celebrar con el usuario el contrato de suministro...” y a “...b) Prestar a quien lo solicite, el servicio o los servicios de saneamiento...”.

En el servicio público de telefonía fija, el numeral 2° de las Cláusulas Generales de Contratación del Servicio Público de Telefonía Fija, define como “abonado” a “...los titulares que suscriben contratos con Telefónica para hacer uso del servicio público de telefonía fija conforme el ordenamiento vigente...”. De otro lado, en el numeral 4° se indica que “El abonado del servicio público de telefonía fija es el único y directo responsable del uso que se haga del mismo...”. Evidentemente, no existe justificación para regular de modo diferente el acceso al servicio público de electricidad, respecto del acceso a los demás servicios públicos domiciliarios.

Debe tenerse en consideración que ni la Ley de Concesiones Eléctricas ni su Reglamento establecen algún carácter o condición especial para que una persona pueda solicitar un suministro de energía eléctrica; estas normas no limitan, por ejemplo, sólo a los propietarios de los predios la posibilidad de solicitar un suministro de energía eléctrica. Las normas hacen referencia al “solicitante” o “usuario”, lo que permite entender que cualquier persona podría solicitar y obtener un suministro de electricidad, por tratarse de un servicio público. Lo indicado concuerda con el carácter personal del contrato de suministro, el mismo que está normado en la Ley de Concesiones Eléctricas y en su Reglamento, en función a la persona que solicita un suministro y no en relación al predio a propósito del cual se solicita el servicio, sin que tampoco se genere ningún tipo de carga en relación al predio.

Por otra parte, la norma 1.2.2. de la Directiva permite que algunos actos relacionados con el suministro, denominados “ordinarios”, puedan realizarse válidamente entre el concesionario y el ocupante del inmueble, sin participación o conocimiento del propietario. Esta norma permite que la empresa pueda, por ejemplo, notificar al ocupante del predio la realización de una intervención en el medidor. Igualmente, se otorga al ocupante el derecho a presentar reclamaciones y a solicitar la realización de pruebas de contrastación de los

medidores. Sin embargo, las implicancias económicas de estos actos “ordinarios” pueden terminar afectando a los propietarios de los inmuebles, sin que hayan intervenido en los actos realizados entre la empresa y el ocupante del predio.

Entre los denominados actos “ordinarios” las empresas concesionarias han incluido el otorgamiento de facilidades para el pago de adeudos. Esto ha ocasionado que los adeudos originados en consumos de energía realizados por los ocupantes del predio, se incrementen por las facilidades de pago otorgadas por las empresas, aún sin conocimiento del propietario.

V. e) Deuda por el servicio y solicitud para nuevo suministro

La norma 1.3.1 de la Directiva toma como referencia los artículos 82° de la Ley de Concesiones Eléctricas y 164° de su reglamento, para disponer que “cuando un predio se encuentre afectado por deudas pendientes derivadas de la prestación del servicio, el Concesionario no está obligado a atender la solicitud de nuevo suministro para el referido predio”. Debe advertirse que el énfasis está puesto en el predio, mientras que la Ley y sobre todo el Reglamento, se refieren al solicitante.

En los casos de transferencia de la propiedad del predio, la regla general establecida en la Directiva señala que “la deuda del servicio de suministro continúa afecta al predio”. Incluso se establece que será aplicable al nuevo propietario la norma 1.3.1 antes comentada, con lo cual el concesionario no estará obligado a atender la solicitud para un nuevo suministro que presente el nuevo propietario en tanto las deudas por el servicio permanezcan impagas. Ni el artículo 82° de la Ley de Concesiones Eléctricas ni el artículo 164° de su reglamento permiten tal interpretación, dado el carácter personal que le otorgan a la relación jurídica entre el usuario y la empresa concesionaria, regulando las deudas en función de la persona obligada.

La limitación contenida en la Directiva N° 002-95-EM/DGE, que faculta a la empresa concesionaria a no atender la solicitud de un propietario en cuyo predio se registren adeudos, sólo debería aplicarse a las deudas propias y no a aquellas de propietarios u ocupantes anteriores, dado que la prestación de los servicios públicos es una obligación del Estado frente a todos los ciudadanos. De esa manera, la citada limitación contraviene el principio de igualdad consagrado como derecho en el artículo 2.2 de la Constitución y en el artículo 24° de la Convención Americana de Derechos Humanos, al establecerse una restricción para el acceso a los servicios públicos carente de sustento técnico.

V. f) Resoluciones del OSINERG sobre la materia

Cuando le ha correspondido conocer reclamos de propietarios sobre la materia, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía – OSINERG ha resuelto de modo diferente los casos originados en consumos realizados por poseedores (inquilinos u ocupantes precarios), de los realizados por un anterior propietario. Es decir, el criterio utilizado por el OSINERG difiere si ha existido transferencia de la propiedad del inmueble.

De esta manera, cuando los consumos han sido realizados por un poseedor del inmueble y no ha mediado transferencia en la propiedad del mismo, OSINERG resuelve los reclamos de los propietarios aplicando estrictamente la Directiva N° 002-95-EM/DGE. Por otra parte, cuando ha mediado transferencia de propiedad del predio, OSINERG no aplica la Directiva N° 002-95-EM/DGE, sino el Código Civil.

Pese a que el fin pretendido es justo, resulta técnicamente cuestionable el criterio empleado por el organismo regulador, ya que establece un tratamiento diferenciado, no considerado en las normas vigentes. Adicionalmente, al no aplicar la Directiva N° 002-95-EM/DGE para los casos en que se ha transferido la propiedad del predio, que es norma especial y preferir la aplicación del Código Civil, se estaría realizando una suerte de control de la legalidad, facultad que la Constitución Política reserva al Poder Judicial. Finalmente, dado que una norma legal sólo se deroga por otra de igual o mayor jerarquía, en tanto esta derogatoria no se produzca, la Directiva N° 002-95-EM/DGE debe presumirse ajustada a la normatividad vigente.

V. g) Corte del servicio y cobro de los adeudos

El inciso a) del artículo 90° de la Ley de Concesiones Eléctricas otorga a las empresas concesionarias la facultad de efectuar el corte inmediato del servicio, cuando estén pendientes de pago facturaciones y/o cuotas de dos o más meses, derivados de la prestación del Servicio Público de Electricidad.

El artículo 179° del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas establece que “la reconexión del suministro sólo se efectuará cuando se hayan superado las causas que motivaron la suspensión y el usuario haya abonado al concesionario los consumos y cargos mínimos atrasados, más los intereses compensatorios y recargos por moras a que hubiera lugar, así como los correspondientes derechos de corte y reconexión”.

De esta manera, la empresa concesionaria que tiene la calidad de acreedora frente al usuario, tiene la facultad de cortar el servicio en el caso antes citado, y de mantener la situación de corte hasta que le sea pagado el total adeudado.

Esta facultad debe concordarse necesariamente con el inciso 1° del artículo 1219° del Código Civil que establece que el acreedor de una obligación está autorizado para “emplear las medidas legales a fin de que el deudor le procure aquello a que está obligado”.

La referencia al Código Civil resulta pertinente dado que las empresas concesionarias han venido optando por efectuar solamente el corte del servicio, dejando de ejercitar en forma oportuna, las acciones de cobro de los importes adeudados. Esto se explica por resultar más cómodo y económico para las empresas concesionarias retirar el servicio y no reinstalarlo, antes que ejercitar las acciones de cobranza, en la seguridad que el propietario se verá obligado a hacerse cargo del adeudo cuando requiera contar nuevamente con el servicio.

Esta facilidad para las empresas concesionarias tiene como contraparte el perjuicio para los propietarios de los predios, quienes se ven compelidos a asumir deudas por consumos de energía que no los han beneficiado. Debe apreciarse que no se trata de casos en los que la empresa concesionaria se encuentre imposibilitada de efectuar las acciones de cobranza contra los usuarios que efectuaron el consumo.

Al trasladar la responsabilidad al predio, se está facilitando a la empresa el resarcimiento económico de sus acreencias, a costa de los propietarios. Evidentemente, la parte débil en esta relación es el propietario del predio, ya que la empresa cuenta con los recursos necesarios para ejercitar las acciones de cobro contra aquellos que generaron el consumo. Sin embargo, es el usuario, una persona individual y que carece de un poder equivalente al de la empresa concesionaria, quien debe asumir ante ésta los adeudos generados por anteriores ocupantes del inmueble, para luego procurar ejercitar las acciones de cobro contra los deudores.

V. h) Convenios y facilidades de pago

Como parte de sus políticas de gestión comercial, las empresas concesionarias otorgan facilidades de pago a sus usuarios que han incurrido en adeudos. En algunos casos el otorgamiento de facilidades es tácito, al no procederse al corte del servicio luego de acumulados dos meses o períodos pendientes de pago. En otros casos, el otorgamiento de facilidades es expreso y toma la forma de convenios de financiamiento de adeudos o de transacción extrajudicial. En el caso de los convenios en referencia, el servicio no se corta o interrumpe por efecto de los adeudos y los importes adeudados son cobrados en cuotas convenidas por las partes, con la facturación mensual del servicio.

Como se ha indicado, las empresas concesionarias han venido otorgando facilidades para el pago de adeudos a los ocupantes de los predios, sin la participación de los propietarios de dichos inmuebles. Posteriormente, las empresas han pretendido cobrar a los propietarios los importes generados por

los antiguos ocupantes del inmueble, con el agravante que los adeudos podrían incrementarse por efecto de la acumulación de facturaciones y cuotas, como producto de las facilidades de pago otorgadas.

El artículo 1363° del Código Civil consagra el principio de la relatividad de los contratos, según el cual, los contratos sólo producen efectos entre las partes que los otorgan. La Ley de Concesiones Eléctricas no contiene ninguna norma que permita extender los efectos del contrato de suministro más allá de las partes que intervinieron en su celebración. En consecuencia, las facilidades de pago que la empresa concesionaria otorga a sus usuarios sólo tendrán efecto entre las partes que intervinieron en el acuerdo respectivo.

En consecuencia, la pretensión de las empresas concesionarias de cobrar a los propietarios los importes adeudados, originados en consumos realizados por antiguos ocupantes del predio, a quienes se les otorgaron facilidades de pago, contraviene el principio de la relatividad de los contratos y no encuentra sustento en las normas de la Ley de Concesiones Eléctricas.

VI. Conclusiones

- 1.- Al establecer que la deuda por consumos de electricidad está afecta al predio, la Directiva N° 002-95-EM/DGE, aprobada por Resolución Directoral N° 029-95-EM/DGE, contraviene las disposiciones de la Ley de Concesiones Eléctricas y su Reglamento, al desconocer la naturaleza personal del contrato de suministro.
- 2.- Al pretender otorgarle el carácter de derecho real a los adeudos originados en los consumos del servicio público de electricidad, la Directiva N° 002-95-EM/DGE, está vulnerando la reserva de ley establecida en el artículo 881° del Código Civil.
- 3.- El artículo 82° de la Ley de Concesiones Eléctricas no permite entender que las deudas por la prestación del servicio permanezcan afectas al predio. Dicho artículo está referido al derecho que se otorga al solicitante que efectúa los pagos para la instalación del servicio, a contar con el mismo, y a la permanencia del suministro en el inmueble, el cual no puede ser transferido de modo separado a aquel.
- 4.- La identificación que hace la Directiva N° 002-95-EM/DGE entre “solicitante”, “usuario” y “propietario”, contraviene lo dispuesto en la Ley de Concesiones Eléctricas y su Reglamento. Además, al disponer que sólo el propietario pueda solicitar el otorgamiento de un suministro, se establece una restricción para el acceso a los servicios públicos carente de sustento técnico, que afecta el principio a la igualdad, consagrado en la Constitución Política.

- 5.- Al hacer extensivo a los propietarios de predios, los alcances de los convenios de financiamiento celebrados por las empresas con los ocupantes de los predios, se está transgrediendo el principio de la relatividad de los contratos, previsto en el artículo 1363° del Código Civil.
- 6.- La Directiva N° 002-95-EM/DGE debe ser derogada, por resultar contradictoria con el espíritu de la Ley de Concesiones Eléctricas, y por transgredir preceptos y reservas de ley establecidas en el Código Civil. Dicha norma deberá ser reemplazada por otra que considere los siguientes aspectos:
- Cualquier persona puede solicitar la instalación de un suministro eléctrico, como ocurre en los demás servicios públicos domiciliarios.
 - La responsabilidad frente a la empresa concesionaria por el pago de los consumos efectuados corresponderá a la persona que ha celebrado el contrato de suministro con la empresa prestadora del servicio.
 - En caso que los consumos de energía sean realizados por persona distinta al propietario, corresponderá a este último poner en conocimiento de la empresa concesionaria este hecho, a efectos de que la concesionaria adopte las previsiones del caso respecto de sus acreencias y ejerza las acciones de cobro respectivo contra la persona que se beneficia con el servicio.
 - Los efectos de los convenios de financiamiento otorgados para facilitar el pago de los adeudos por el servicio, sólo alcanzan a las partes que han intervenido en su celebración.

VII. Recomendaciones

Por lo expuesto, la Defensoría del Pueblo considera necesario formular lo siguiente:

- 1) RECOMENDAR al señor Ministro de Energía y Minas la derogación de la Resolución Directoral N° 029-95-EM/DGE, que aprueba la Directiva N° 002-95-EM/DGE, y la emisión de una norma que regule los consumos realizados por persona distinta al propietario, en concordancia con los preceptos establecidos en la Ley de Concesiones Eléctricas, su Reglamento y el Código Civil.
- 2) SUGERIR al Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía – OSINERG la realización de una campaña de difusión entre los

usuarios sobre los derechos que la normatividad vigente reconoce a los propietarios de predios, de modo de evitar y prevenir en lo posible, la generación de conflictos entre propietarios y empresas concesionarias.

- 3) EXHORTAR a las empresas concesionarias a adoptar las acciones que las normas vigentes les reconocen para evitar que se generen conflictos con personas que se vean presionadas para pagar por servicios que no han recibido.
- 4) ENCARGAR a la Adjuntía para los Servicios Públicos de la Defensoría del Pueblo el seguimiento de las recomendaciones contenidas en el presente informe.

VII. Destinatarios del Informe.

El presente informe será remitido a las siguientes autoridades y funcionarios:

- 1) Señor Ministro de Energía y Minas.
- 2) Señor Presidente del Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía - OSINERG.
- 3) Señores Gerentes Generales de las empresas prestadoras del servicio público de electricidad.