

INFORME SOBRE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DEUDAS DE ELECTRIFICACIÓN (LEY N° 26969) Y LAS CONTRIBUCIONES REEMBOLSABLES

I. Antecedentes y alcances del informe

Grupos de usuarios del servicio público de energía eléctrica (ver Anexo I) formularon a la Defensoría del Pueblo diversas quejas contra la Comisión Liquidadora del Fondo Nacional de Vivienda (COLFONAVI), las cuales están referidas a diferentes aspectos relativos al ámbito de las contribuciones reembolsables como consecuencia de la promulgación de la Ley de Extinción de Deudas de Electrificación (Ley N° 26969).

Entre ellas, el aspecto más destacado es el del llamado aporte dinerario o cofinanciamiento, consistente en la reivindicación de un número importante de personas beneficiarias de préstamos otorgados con recursos del FONAVI para obras de electrificación, quienes reclaman el derecho a percibir de las empresas concesionarias de electricidad el pago por contribuciones reembolsables sobre la parte directamente aportada para la ejecución de la referida obra.

Entre otros temas que preocupan a los recurrentes figuran los aportes al fondo de ampliaciones, la presunta sobrevaluación de los costos por conexión domiciliaria y la publicación de saldos deudores y acreedores.

II. Competencia de la Defensoría del Pueblo

El artículo 162º de la Constitución y el artículo 9º, inciso 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 26º 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.

El informe que presentamos, tiene por finalidad examinar los problemas planteados y formular recomendaciones con relación a los mismos, así como

realizar algunas aclaraciones de orden conceptual y analizar el cumplimiento de la normatividad aplicable y su correcta interpretación.

III. Normatividad aplicable.

1. Ley de Concesiones Eléctricas, Ley N° 25844, artículos 83°, 84° y 85°.
2. Decreto Supremo N° 009-93-EM, Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas, artículos 163°, 164°, 165°, 166° y 167°.
3. Resolución Ministerial N° 346-96-EM/VME, que aprueba la Directiva N° 001-96-EM/DGE sobre contribuciones reembolsables y su devolución a usuarios de energía eléctrica.
4. Ley N° 26969, Ley de Extinción de Deudas de Electrificación y de Sustitución de la Contribución al Fonavi por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad.
5. Ley N° 27044, Ley Complementaria a la Ley N° 26969.
6. Decreto Supremo N° 041-99-EF, Reglamento de la Ley N° 26969.

IV. Origen del concepto de Contribución Reembolsable.

El concepto conocido como Contribución Reembolsable, tiene su origen en la Ley de Concesiones Eléctricas (Ley N° 25844) promulgada el 19 de noviembre de 1992 y vigente desde el 5 de diciembre del mismo año.

La contribución reembolsable constituye un mecanismo concebido como una herramienta para la dotación de nuevos suministros de energía o para la ampliación de la potencia contratada. A través del mismo, el concesionario puede exigir al usuario una contribución, la misma que tiene carácter reembolsable, para el financiamiento de la extensión de las instalaciones hasta el punto de entrega y/o para la ampliación de la capacidad de distribución necesaria.

La contribución reembolsable ha sido establecida y normada por los artículos 83°, 84° y 85° de la Ley de Concesiones Eléctricas. Dichas normas están reglamentadas a través de los artículos 163°, 164°, 165°, 166° y 167° del Decreto Supremo N° 009-93-EM.

V. Aportes al Fondo de Ampliaciones (AFA).

Durante la vigencia de la Ley General de Electricidad (Ley N° 23406) los usuarios también efectuaban contribuciones para la dotación de nuevos suministros. Tales contribuciones constituían los aportes al Fondo de Ampliaciones, los cuales no tenían carácter reembolsable.

Se han presentado situaciones de ambigüedad en torno al carácter reembolsable o no de determinados aportes al Fondo de Ampliaciones, los cuales fueron comprometidos durante la vigencia de la Ley General de Electricidad pero pagados durante la vigencia de la Ley de Concesiones Eléctricas.

Sobre el particular, debemos decir que tratándose de solicitudes que se presentaron durante la vigencia de la Ley General de Electricidad, debe acreditarse si los interesados pagaron a AFA o pactaron su pago con facilidades, antes del 05 de diciembre de 1992, de ser así tendrán naturaleza NO reembolsable y pasará a título gratuito a la respectiva empresa concesionaria, careciendo de importancia la fecha en que se inició la obra.

Por el contrario, de no haber pagado o pactado el pago del AFA hasta la fecha señalada, las referidas solicitudes se registrarán por la Ley de Concesiones Eléctricas (Ley N° 25844) y en consecuencia dichos aportes sí tendrán carácter reembolsable.

VI. Los casos de aporte dinerario o cofinanciamiento.

La distinta interpretación de la Ley de Extinción de Deudas de Electrificación (Ley N° 26969) y su Reglamento (Decreto Supremo N° 041-99-EF), ha originado problemas entre empresas concesionarias de distribución de energía eléctrica (Edelnor, Luz del Sur, etc.) y pobladores de diversos asentamientos humanos, cooperativas de vivienda y urbanizaciones populares.

En agosto de 1998 se promulgó la Ley N° 26969 a través de la cual se dieron por extinguidos los saldos deudores de las personas naturales beneficiarias de préstamos otorgados con recursos del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) para obras de electrificación, con excepción de la parte correspondiente a la conexión domiciliaria. Dicha norma estableció además, que se transferían en favor del Estado los derechos de los beneficiarios de los referidos préstamos para percibir el pago de las contribuciones reembolsables por parte de las empresas concesionarias de electricidad.

Muchas de las obras de electrificación construidas durante el período de 1992 a 1994 se hicieron a través de un esquema de cofinanciamiento, es decir, la mayor parte aportada por el FONAVI y una parte menor aportada por los pobladores. En la mayoría de los casos –no en todos- el FONAVI aportaba el 90% y los pobladores el 10% restante. El problema que se presenta en la actualidad, se genera porque las empresas concesionarias interpretan que tanto en los casos de financiamiento al 100% por parte del FONAVI como en los casos en que existió cofinanciamiento, se han transferido en favor del Estado los derechos a percibir el pago por las contribuciones reembolsables.

Sobre el particular, consideramos que una correcta interpretación de las normas vigentes sobre la materia, permite afirmar que pese a la transferencia de derechos en favor del Estado, en los casos en que existió cofinanciamiento los pobladores mantienen el derecho a percibir de las empresas concesionarias

de electricidad el pago por contribuciones reembolsables sobre la parte directamente aportada para la ejecución de la obra, así como a los intereses correspondientes a esta parte.

La situación planteada afecta a un importante número de familias de los sectores populares a nivel nacional (más de medio millón de beneficiarios según datos de la COLFONAVI), las cuales habitan en los referidos asentamientos humanos y construyeron sus obras de electrificación a través del citado mecanismo del cofinanciamiento.

La Defensoría del Pueblo a través del Oficio N° 188-99-DP/ASP del 19 de julio de 1999, se dirigió a la Comisión Liquidadora del Fondo Nacional de Vivienda (COLFONAVI), haciéndole saber que una interpretación correcta es aquella según la cual los pobladores mantienen el derecho a percibir el pago por contribuciones reembolsables sobre la parte directamente aportada para la ejecución de la obra y a los intereses que corresponden a esta parte.

Sobre el particular, este organismo respondió mediante Oficio N° 628-99-COLFONAVI del 31 de agosto de 1999, manifestando haber remitido una comunicación a la Vice Ministra de Economía, sustentando la conveniencia de la expedición de una norma complementaria al Decreto Supremo N° 041-99/EM (Reglamento de la Ley N° 26969), a través de la cual se establezca claramente que la transferencia de derechos dispuesta a favor del Estado sólo comprende a las obras de infraestructura urbana básica ejecutadas con recursos del FONAVI, garantizando de este modo el derecho de los pobladores a percibir contribuciones reembolsables sobre la parte directamente aportada para la ejecución de la obra.

Transcurridos más de cuatro meses desde la indicada comunicación, aún no se produce la expedición de la mencionada norma complementaria por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, la que consideramos será trascendental para garantizar el derecho de los pobladores alcanzando de este modo una solución definitiva al problema en cuestión.

VII. La conexión domiciliaria.

La Defensoría del Pueblo ha venido recibiendo desde hace varios meses, quejas en las que se afirma que la COLFONAVI vendría sobrevaluando el costo de las conexiones domiciliarias. Tal afirmación se debe a que muchos pobladores calculan el monto de sus respectivas conexiones en base a la liquidación financiera de sus obras.

Sobre el particular, es preciso advertir que conforme a lo dispuesto por el Artículo 6° del Reglamento de la Ley de Extinción de Deudas por Electrificación, el costo de la conexión domiciliaria “será el determinado por la UTE-FONAVI en la liquidación final del préstamo e incluye los conceptos de cable de acometida, caja portamedidor y protección, materiales, servicios de instalación y otros gastos”. Asimismo, las condiciones de pago de dicha conexión están establecidas en el Artículo 7° de la indicada norma legal.

En consecuencia, el costo de las conexiones domiciliarias ha sido calculado con base a la liquidación final del préstamo, esto es, comprendiendo los componentes propios del financiamiento, referidos a presupuesto de obras, reservas, derechos, gastos financieros y de administración y operación. Por tanto, no es exacto pretender que el costo de la conexión domiciliaria sea exclusivamente el que figura en la liquidación financiera bajo el rubro de Derechos por Suministro e Instalación de Medidores.

VIII. Procedimiento del artículo 12º del Decreto Supremo N° 041-99-EF.

De no estar de acuerdo con el saldo deudor (conexión domiciliaria) o acreedor determinado por la COLFONAVI, el usuario que se siente afectado puede efectuar el reclamo respectivo ante la UTE-FONAVI en desactivación conforme el procedimiento establecido por el artículo 12º del Decreto Supremo N° 041-99-EF.

El Licenciado Germán Velasco Vallejos, Coordinador General de COLFONAVI, ha manifestado a la Defensoría del Pueblo que las notas informativas que se han hecho llegar de manera adjunta a los recibos de consumo, no impiden que los prestatarios, si lo consideran pertinente, puedan iniciar el Proceso de Reclamo a que se refiere el artículo 12º del reglamento, sin que sea necesario para ello esperar la comunicación oficial de los mismos por parte de la UTE FONAVI en desactivación.

La referida comunicación oficial debe efectuarse a través de la publicación de los saldos en cuestión en el Diario Oficial "El Peruano" y en otro de circulación nacional, según lo señalado por los artículos 9º y 11º del Reglamento.

Como consecuencia de la tramitación de las quejas sobre contribuciones reembolsables presentadas a la Defensoría del Pueblo, se observa un alto grado de desconocimiento por parte de los usuarios acerca de la existencia del procedimiento de reclamo establecido por el artículo 12º del Decreto Supremo N° 041-99-EF, y en aquellos pocos casos en que sí se tiene conocimiento de la existencia del mismo, este es percibido como complicado y poco expeditivo, disuadiendo al usuario de recurrir a él.

IX. Publicación de saldos deudores y acreedores.

Como se ha señalado en el numeral anterior, los artículos 9º y 11º del Decreto Supremo N° 041-99/EF, disponen la publicación de los saldos deudores y acreedores por única vez en el Diario Oficial "El Peruano" y en otro diario de circulación nacional. La indicada publicación no se ha producido hasta la fecha pese al tiempo transcurrido desde la expedición del Reglamento de la Ley N° 26969 en marzo del presente.

La publicación de los referidos saldos a la mayor brevedad, viene siendo la exigencia de un gran número de personas a quienes en la actualidad y desde

hace unos meses, se les viene cobrando la cuota por conexión domiciliaria en los recibos de pago del servicio de energía eléctrica, sin conocer aún su saldo deudor por dicho concepto.

Con relación a este tema, la Defensoría del Pueblo remitió a la COLFONAVI el Oficio N° 232-99-DP/ASP a través del cual manifestó que “en aras de la transparencia con que debe conducirse el proceso de determinación de saldos deudores y acreedores, es imprescindible e impostergable efectuar a la mayor brevedad la publicación de los saldos mencionados en estricto cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 041-99/EF”.

Al responder a nuestro requerimiento la COLFONAVI señaló que, debido al alto costo que significa la publicación de saldos individuales de más de medio millón de beneficiarios de préstamos del FONAVI para obras de electrificación, resulta imposible dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 9° y 11° del Decreto Supremo N° 041-99/EF. Refieren que efectuar dicha publicación sólo en el Diario Oficial “El Peruano” se estima en 7’614,000.00 nuevos soles, cifra que se duplicaría de proceder a la publicación adicional que ordena el reglamento.

En vista de ello, la COLFONAVI propone sustituir el mecanismo de publicación por el de notificación escrita a cada uno de los beneficiarios de préstamos FONAVI para obras de electrificación, lo cual supondría necesariamente la modificación del D.S. 041-99-EF en la parte correspondiente. La referida notificación sería distribuida a través de los recibos que las empresas concesionarias remiten mensualmente a sus clientes.

Finalmente, indican que dicha sustitución se encuentra incorporada en la propuesta de modificación del Reglamento de la Ley N° 26969 alcanzada al Ministerio de Economía y Finanzas, la misma que incluiría además una solución al problema de los aportes dinerarios (cofinanciamiento), tema desarrollado en el numeral VI del presente informe.

X. El supuesto derecho al cobro de los intereses generados por la Contribución Reembolsable.

Un tema vinculado a los tratados, es aquel según el cual un grupo de dirigentes de base considera que los beneficiarios de préstamos otorgados por el FONAVI para obras de electrificación, tienen el derecho a cobrar los intereses generados por el pago de las contribuciones reembolsables al Estado.

La Ley de Extinción de Deudas de Electrificación, establece la transferencia en favor del Estado de los derechos de las personas naturales beneficiarias de préstamos del FONAVI para obras de electrificación, sobre las instalaciones de distribución eléctrica financiadas con dichos recursos, y faculta al Ministerio de Economía y Finanzas a ejercer en representación del Estado, todos los derechos y acciones que correspondan a dichas personas ante las empresas concesionarias de distribución de electricidad, para el cobro de las

contribuciones reembolsables a que se refiere la Ley de Concesiones Eléctricas (Ley N° 25844).

La transferencia en favor del Estado de los derechos de los beneficiarios para el cobro de la contribución reembolsable, supone también la transferencia del derecho a cobrar los intereses que el pago de la referida contribución genere. Es decir, lo accesorio (los intereses) sigue la suerte de lo principal (la contribución reembolsable).

En consecuencia, en los casos en que no se ha dado la figura del aporte dinerario o cofinanciamiento, no existe dispositivo legal alguno que avale y sustente la pretensión de cierto sector de pobladores beneficiarios, de cobrar los intereses generados por el pago de las contribuciones reembolsables al Estado.

XI. Conclusiones.

1. Los aportes al Fondo de Ampliaciones (AFA) no son reembolsables, salvo que el pago del mismo o el acuerdo de pago con facilidades se haya efectuado a partir del 5 de diciembre de 1992, fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas.
2. La normatividad vigente sobre la materia permite afirmar que pese a la transferencia de derechos en favor del Estado, en los casos en que existió cofinanciamiento los pobladores mantienen el derecho a percibir de las empresas concesionarias de electricidad el pago por contribuciones reembolsables sobre la parte directamente aportada para la ejecución de la obra.
3. Resulta necesario la expedición de una norma complementaria al Decreto Supremo N° 041-99/EM, a través de la cual se establezca con claridad que la transferencia de derechos dispuesta a favor del Estado sólo comprende a las obras de infraestructura urbana básica ejecutadas con recursos del FONAVI, garantizando de este modo el derecho de los pobladores a percibir contribuciones reembolsables sobre la parte directamente aportada para la ejecución de la obra.
4. Es imprescindible cumplir a la mayor brevedad con la publicación de saldos deudores y acreedores, ya sea a través de la forma prevista en el Decreto Supremo N° 041-99/EM, o del mecanismo alternativo planteado por la COLFONAVI.
5. En aquellos casos en que no existe la figura del aporte dinerario o cofinanciamiento, las personas beneficiarias de préstamos del FONAVI para obras de electrificación, no tienen derecho a percibir los intereses generados por el pago de las contribuciones reembolsables al Estado.

XII Recomendaciones.

Por lo expuesto, la Defensoría del Pueblo considera necesario formular las siguientes recomendaciones y sugerencias:

1. RECOMENDAR al Ministro de Economía y Finanzas la emisión a la mayor brevedad, del Decreto Supremo complementario al Decreto Supremo N° 041-99/EM propuesto por la COLFONAVI, de modo que quede garantizado el derecho de los pobladores a percibir contribuciones reembolsables sobre la parte directamente aportada para la ejecución de la obra, y se establezca el nuevo mecanismo para la publicación de los saldos deudores y acreedores.
2. INSTAR a la COLFONAVI a continuar efectuando las gestiones correspondientes ante el Ministerio de Economía y Finanzas, hasta la emisión por parte de dicha entidad del referido Decreto Supremo complementario al Decreto Supremo N° 041-99/EM.
3. EXHORTAR a la COLFONAVI para que en tanto no se proceda a la publicación de saldos deudores y acreedores, facilite el acceso a dicha información por parte de los dirigentes y representantes de los asentamientos humanos y asociaciones de vivienda interesados.
4. EXHORTAR a la COLFONAVI a facilitar el uso del procedimiento de reclamo establecido en el artículo 12° del Decreto Supremo N° 041-99-EF por parte de los pobladores.
5. ENCARGAR a la Adjuntía para los Servicios Públicos de la Defensoría del Pueblo el seguimiento de las recomendaciones contenidas en el presente informe.

XIII. Destinatarios del Informe.

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

1. Ministro de Economía y Finanzas.
2. Presidente del Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía - OSINERG.
3. Coordinador General de la Comisión Liquidadora del Fondo Nacional de Vivienda - COLFONAVI.
4. Gerentes Generales de las empresas distribuidoras del servicio público de energía eléctrica.

6 de enero del 2000

ANEXO I

Relación de casos tramitados en la Defensoría del Pueblo sobre diversos aspectos relativos al tema de las Contribuciones Reembolsables a la luz de lo establecido en la Ley de Extinción de Deudas de Electrificación (Ley N° 26969).

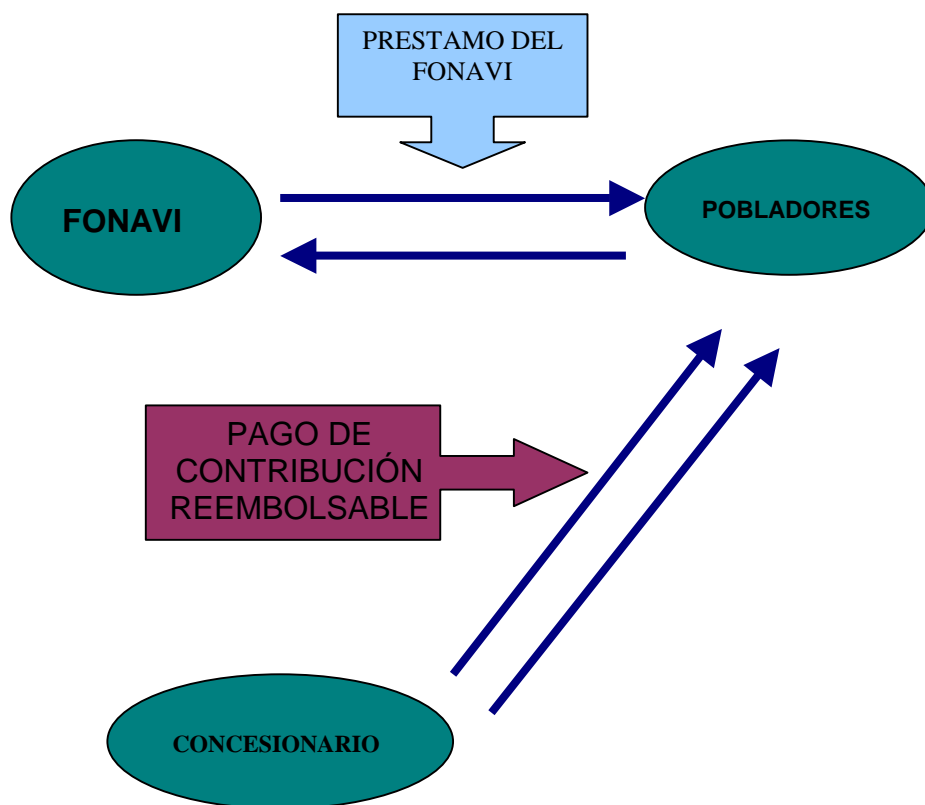
1. Asentamiento Humano Nueva Caja de Agua, Cercado de Lima, Expediente N° 0101-1999-002975.
2. Cooperativa de Vivienda Primavera Ltda, Comas, Expediente N° 0101-1999-003681.
3. Asentamiento Humano Valle Hermoso de los Incas, Independencia, Expediente N° 0101-1999-003684.
4. Frente Unitario de los Pueblos del Perú, Expediente N° 0101-1999-003690.
5. Comité Central de Usuarios de Energía Eléctrica del Eje Pomata-Zepita, Departamento de Puno, Expediente N° 0101-1999-003758.
6. Asentamiento Humano Los Geranios, Comas, Expediente N° 0101-1999-003760.
7. Beneficiarios de Préstamos para Obras de Electrificación Integral del Distrito de El Mantaro, Departamento de Junín, Expediente N° 0101-1999-003787.
8. Asentamiento Humano Campoy y Héroes de la Breña, San Juan de Lurigancho, Expediente N° 0101-1999-004057.
9. Comisión de Recuperación Fonavi del Asentamiento Humano Pamplona Alta, Sector 12 de Noviembre, Ampliación N° 3, San Juan de Miraflores, Expediente N° 0101-1999-004060.
10. Asentamiento Humano Municipal 21 de Marzo, Ancón, Expediente N° 0101-1999-004063.

11. Comisión de Electrificación del Asentamiento Humano Yanacoto-San Antonio de Jicamarca, Chosica, Expediente N° 0101-1999-004302.
12. Asentamiento Humano Municipal Chillón, Los Olivos, Expediente N° 0101-1999-006037.
13. Asentamiento Humano Jardín Rosa de Santa María, Cercado de Lima, Expediente N° 0101-1999-006043.
14. Asociación de Usuarios de Electrificación del Departamento de Puno, Expediente N° 0101-1999-006159.
15. Asentamiento Humano 28 de Julio, Los Olivos, Expediente N° 0101-1999-006706.
16. Comité de Coordinación Nacional de los Pueblos del Perú, Expediente N° 0101-1999-007426.
17. Urbanización Popular de Interés Social Ciudad de Lima, Comas, Expediente N° 0101-1999-007485.
18. Comunidad Urbana Autogestionaria, Sector II, Grupo 23-A, Villa El Salvador, Expediente N° 0101-1999-007486.
19. Asentamiento Humano Villa Mercedes, San Juan de Lurigancho, Expediente N° 0101-1999-007507.
20. Asentamiento Humano José Olaya, Huaral, Expediente N° 0101-1999-007578.
21. Asentamiento Humano San Juan Bautista – 3ra. Etapa, Comas, Expediente N° 0101-1999-007902.
22. Frente Unitario de Los Pueblos del Perú – Filial Huancayo, Expediente N° 0101-1999-009094.
23. Urbanización Popular de Interés Social Ciudad de Lima, Comas, Expediente N° 0101-1999-009357.

ANEXO Nº 2

LEY DE CONCESIONES ELECTRICAS Nº 25844 (5/12/92)

- EL CONCEPTO DE CONTRIBUCIÓN REEMBOLSABLE TIENE SU ORIGEN A PARTIR DE LA LEY Nº 25844. EL MECANISMO OPERABA DE LA SIGUIENTE MANERA:



LEY GENERAL DE ELECTRICIDAD 23406
Aportes al Fondo de Ampliaciones (AFA):
En principio dichos aportes no son reembolsables. Solo resultan reembolsables si el pago se efectuó durante la vigencia de la Ley de Concesiones Eléctricas (a partir del 5/12/92).

ANEXO Nº 3

LEY DE EXTINCIÓN DE DEUDAS DE ELECTRIFICACIÓN Nº 26969 (AGOSTO 1998).

- A PARTIR DE LA LEY Nº 26969 EL MECANISMO OPERA DE LA SIGUIENTE MANERA:

