

Posición de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) sobre el Pacto Eléctrico

Tal y como se establece en la Ley 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo, para la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) la promoción y firma de un Pacto Eléctrico nacional que revise y fije nuevos compromisos en materia de la política energética del país en el ámbito de la generación y el servicio eléctrico, resulta fundamental para mejorar este servicio público básico en base a criterios que fortalezcan su calidad y sostenibilidad. En este sentido, FEDOMU celebra que el país esté llevando a cabo un proceso de consulta y discusión, abierto y participativo, en el que todas las instituciones y sectores de la sociedad civil podamos colaborar para arribar a los mejores compromisos y soluciones de corto, mediano y largo plazo y lograr con ello respuestas satisfactorias a las demandas ciudadanas por un mejor servicio eléctrico.

Para FEDOMU y el conjunto de ayuntamientos y juntas de distrito municipales del país es, por tanto, una satisfacción participar en este proceso en el que sobre todo quiere contribuir al fortalecimiento de la dimensión pública y social de este servicio, presente día tras día en la gestión de los gobiernos locales.

Desde la perspectiva de FEDOMU el servicio eléctrico es ante todo un bien público que cumple y contribuye a garantizar mejores condiciones sociales a la ciudadanía como son una buena convivencia, seguridad y bienestar ciudadano. Esta característica se manifiesta en nuestro accionar diario en los municipios y distritos municipales del país donde los munícipes demandan más y mejor alumbrado público municipal para disponer de mayor seguridad y disfrutar de los espacios públicos, calles y parques, en los que desarrollan y comparten su convivencia. Desde esta concepción, y debido a la problemática específica que presenta en la actualidad, FEDOMU participa en este proceso enfatizando en primer lugar que la cuestión del ***alumbrado público municipal ocupe un capítulo específico*** del futuro Pacto eléctrico que hoy debatimos.

Situación del alumbrado público municipal: un servicio público cuya sostenibilidad debe garantizarse

Como establece la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, la instalación del alumbrado público es una competencia municipal propia (art. 19, inciso k). Junto a ello, la misma ley establece en su artículo 281 que los ayuntamientos no podrán exigir tasas por varios servicios, entre ellos el alumbrado de las vías públicas junto con el abastecimiento de agua en fuentes públicas, vigilancia pública en general, defensa civil y limpieza de la vía pública. Esta disposición, repercutiría en la **suficiencia financiera del servicio** de no ser porque a continuación la ley, en su artículo 284, establece que:

“Cuando se trate de tasas por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, en favor de empresas

explotadoras de servicios de suministros que afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, el importe de aquéllas consistirá en el 3% de los ingresos brutos, procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal las referidas empresas. Dichas tasas son compatibles con otras que puedan establecerse por la prestación de servicios o la realización de actividades de competencia municipal de las que las mencionadas empresas deban ser sujetos pasivos”.

En el mismo sentido, la Ley 125-01 General de Electricidad dispone que: “Las empresas distribuidoras tendrán la obligación de suministrar el diseño, materiales, instalación y el mantenimiento del alumbrado público de cada municipio y sus distritos municipales, reservándose los ayuntamientos la facultad, si así lo decidiera, de servir ya sea por sus propios medios o contratando con terceros la prestación de dichos servicios. Las empresas de distribución pagarán mensualmente a cada municipio un tres por ciento (3%) de la facturación corriente recaudada dentro de la jurisdicción de cada municipio y sus distritos municipales. Este pago se hará mensualmente. Por su parte, los municipios y sus distritos municipales pagarán el consumo eléctrico mensual del alumbrado público y demás instalaciones”.

A pesar de estas obligaciones de pago de una tasa por parte de las empresas de distribución a los ayuntamientos establecidas en las leyes, y a pesar de que se prevén sanciones en caso de incumplimiento (art. 500 del reglamento de la aplicación de la ley), los ayuntamientos y juntas de distrito municipal han visto cómo las empresas de distribución de electricidad han persistido en la postura de incumplir con estas disposiciones. La pretensión de las EDES de desconocer la autonomía municipal y el marco de obligaciones hacia los gobiernos locales ha sido enfrentada por éstos sobre todo recurriendo a las instancias judiciales, que han dado ganancia de causa a favor de los gobiernos locales. La respuesta de las EDES ha sido pretender desconocer lo dispuesto por el marco legal, alegando su inconstitucionalidad.

Recientemente, esta situación fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad resuelto por el Tribunal Constitucional en la sentencia 100-13 por la cual se declara el artículo 134 de la Ley General de Electricidad como conforme a la Constitución de la República.

Junto a esta situación de incumplimiento del marco legal refrendado constitucionalmente, al analizar las informaciones del Portal de la Superintendencia de Electricidad (SIE) sobre las facturaciones y cobros de las empresas de distribuidores desde 2004 al mes de abril del 2013, se observa lo siguiente:

- El subsidio que reciben las empresas distribuidoras de parte del Estado dominicano representa un 45.56% de su facturación.
- En los estados financieros, esta fuente de ingresos aparece reportada en como Otros ingresos
- De esta manera, se aprecia que el cálculo del 3% sobre la facturación que debe recibir cada municipio en concepto de tasa no incluye los ingresos procedentes del subsidio.
- Atendiendo a los datos disponibles sobre las deudas pendientes de las Edes, se destaca que:

- Las cuentas por cobrar del Gobierno central equivalen a 1.61 veces la deuda de los municipios, presentada por las Edes.
 - La deuda de los industriales equivale al 98% de la deuda de los municipios, presentada por las Edes.
 - La deuda de las residencias es 5.37 veces la deuda de los municipios presentada por las Edes.
 - El Sector Comercial adeuda 82% de la deuda municipal presentada por las Edes.
- Finalmente, y **con datos disponibles al mes de abril de 2013**, el monto total del 3% sobre los ingresos brutos, como lo establece el art. 284 de la Ley 176-07, asciende a RD\$22,265.94 millones de pesos. Si restamos la facturación que se presenta en los reportes de la SIE, equivalente a RD\$13,036.83, **las Edes adeudan a los Municipios de la Republica Dominicana la Suma de RD\$9,229.11**. Este monto, sería aún mayor, si se tiene en cuenta que debido a las ineficiencias que tienen las Edes en la gestión de cobros, se calcula que éstas facturan un 35% menos de lo que debieran facturar.

Resumen ingresos EDES (Valores en Millones RD\$)

| CLASIFICACION POR SECTOR | FACTURACION | % |
|---|-------------------|----------------|
| AYUNTAMIENTOS | 13,036.83 | 1.76% |
| GOBIERNO | 49,472.11 | 6.67% |
| INDUSTRIAL | 139,797.18 | 18.84% |
| COMERCIAL | 49,356.47 | 6.65% |
| RESIDENCIAL | 152,373.67 | 20.53% |
| SUBSIDIO ESTADO 9,000 MM US\$ Tasa Prom. 37.57 | 338,161.67 | 45.56% |
| TOTALES | 742,197.93 | 100.00% |

Fuente: Superintendencia de Electricidad (SIE)

No obstante, cabe destacar que, basándose en la debilidad técnica de los ayuntamientos frente al tema eléctrico, las empresas distribuidoras iniciales, concesionadas a Unión Fenosa, realizaron levantamientos del consumo eléctrico municipal, sobre todo del alumbrado público, basado en criterios técnicos erróneos, produciendo una sobrefacturación que consignaron como deuda por parte de los gobiernos locales. Esta situación ha sido mantenida por parte de dichas empresas, luego de ser readquiridas por el Estado, acumulándose una deuda o pasivo eléctrico en cuentas atribuidas a los gobiernos locales, que no responde a la realidad.

El principal componente que determina que la cuenta de electricidad de los gobiernos locales con las EDES contenga errores en perjuicio de éstos, es el **alumbrado público**: esta cuenta, que absorbe más del 60% del total del consumo eléctrico municipal, contiene varios factores de inexactitud y sobre facturación debido a:

- a) Obsolescencia de las luminarias del alumbrado público, que no es considerado por las distribuidoras, las cuales facturan como si se tratara de equipamiento nuevo, suponiéndoles mayor nivel de consumo que el real.
- b) Cálculo de consumo erróneo, pues ignora la potencia real de las lámparas al momento del levantamiento, y el voltaje existente en la línea de baja tensión, elementos indispensables para calcular el consumo actual del parque de iluminación pública.
- c) Ineficiencia
- d) Consumo inexacto. En los municipios donde se ha conciliado la facturación con las Edes, el 25%-35% de las luminarias públicas están apagadas.
- e) Tarifa penalizante. Los municipios poseen una de las tarifas más altas, como si el alumbrado público fuera un negocio y no un servicio a los municipios, como lo contempla la Ley 176-07.
- f) Ausencia reglamentaria.

Justificación legal

La obligación de pago que el legislador planteó en el artículo 134 de la Ley General de Electricidad tiene como génesis el uso y la explotación comercial de un servicio en el ámbito del territorio del Distrito Nacional y los Municipios. Se asume, por tanto, que las empresas distribuidoras están haciendo uso privativo del espacio público para el desarrollo de una actividad económica y, por ello, a cambio, en el en el ámbito de autonomía territorial de los ayuntamientos, éstos tienen la potestad de cobrar una tasa por este uso.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, en su Sentencia No. 100-2013, de fecha veinte (20) de junio de dos mil trece (2013), amparándose en el razonamiento jurídico previamente esbozado, expresa lo siguiente:

“ 13.10. En ese sentido, no debe escapar al ámbito de ponderación sobre el presente caso, el hecho de que por la naturaleza misma de ese tipo de concesiones entran en juego dos elementos de explotación diferentes, cuyas facultades administrativas están en manos de dos entidades diferentes. Por un lado, el servicio de distribución y comercialización de energía, el cual está dentro de la esfera de la competencia administrativa del Poder Ejecutivo, y por el otro lado, la utilización y explotación del espacio perteneciente a los bienes públicos municipales, cuya administración, conservación y vigilancia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley No. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, les es conferida a los ayuntamientos, los cuales son entidades autónomas, descentralizadas, que no están bajo la dependencia del Poder Ejecutivo”.

Más allá inclusive de las ponderaciones y el análisis de carácter constitucional previamente establecido, es la propia Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, que determina un importe de un 3% bruto a favor de los Ayuntamientos como tasa por utilización privativa o aprovechamientos especiales en el marco de su territorio:

Artículo 284.- Importe de las Tasas por Aprovechamientos Especiales en Favor de Empresas Explotadoras de Servicio de Suministro

“Cuando se trate de tasas por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, en favor de empresas explotadoras de servicios de suministros que afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, el importe de aquéllas consistirá en el 3% de los ingresos brutos, procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal las referidas empresas. Dichas tasas son compatibles con otras que puedan establecerse por la prestación de servicios o la realización de actividades de competencia municipal de las que las mencionadas empresas deban ser sujetos pasivos.

Párrafo.- Para el municipio determinar el porcentaje de los ingresos brutos, solicitará las Informaciones correspondientes a la Dirección General de Impuestos Internos, quien deberá colaborar en todo lo que sea necesario para que el ayuntamiento haga efectiva la liquidación del tributo debido”.

Junto a este marco legal, la problemática de la sostenibilidad del alumbrado público debe enmarcarse también en la Ley 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo, en la cual se vislumbra un claro propósito de fortalecer y promover el desarrollo territorial, específicamente los gobiernos locales. De esta manera, en el artículo 21 de dicha ley se establecen objetivos específicos vinculados a la “Administración Pública eficiente, transparente y orientada a resultados”, puntualizándose como objetivo específico 1.1.2 **“Impulsar el desarrollo local, provincial y regional, mediante el fortalecimiento de las capacidades de planificación y gestión de los municipios, la participación de los actores sociales y la coordinación con otras instancias del Estado, a fin de potenciar los recursos locales y aprovechar las oportunidades de los mercados globales”**.

Un proyecto de desarrollo de nación coherente y que entendió como pilar fundamental el fortalecimiento local, no podía obviar la necesidad de que el Distrito Nacional y los Municipios debían ser provistos de los mecanismos jurídicos, económicos y sociales que les permitieran reproducir los objetivos propuestos en todo el territorio nacional. Para que este escenario fuese posible resulta imprescindible la instauración de políticas públicas que permitan que la capacidad recaudatoria de los ayuntamientos mejore y que sus presupuestos sean incrementados, a fines de que ello se traduzca en obras, proyectos y servicios más eficientes, capaces de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Así se prevé, como línea de acción, en el numeral 1.1.2.2 de la Ley 1-12:

“Transferir gradualmente a los municipios las competencias, recursos y funciones tributarias para mejorar la oportunidad y calidad de los bienes y servicios públicos prestados a los munícipes, en función de las potencialidades y limitaciones que presenta el territorio municipal, sobre la base de mecanismos y procedimientos legales que respeten los principios de subsidiaridad y transparencia y asegurando que su potestad tributaria no colida con impuestos nacionales”.

De igual modo, el artículo 204 de la Constitución de la República, en el marco de la definición del Estado dominicano como un estado unitario, prevé el proceso de descentralización hacia la administración local al establecer que: “El Estado propiciará la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales, de conformidad con esta Constitución y la ley. La implementación de estas transferencias conllevará políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos”.

En este sentido, tanto la Constitución como la Estrategia Nacional de Desarrollo promueven un avance en la descentralización a los gobiernos locales de competencias y recursos con lo desde FEDOMU consideramos que cualquier medida que vaya en detrimento de esta orientación estaría contraviniendo ambos marcos legales.

Propuesta municipal para el Pacto Eléctrico

Teniendo en cuenta los planteamientos expuestos anteriormente, la FEDOMU tiene a bien presentar las siguientes consideraciones y propuestas para atender la problemática específica de la prestación del servicio del alumbrado público municipal en el marco del acuerdo nacional por el Pacto Eléctrico. Incluimos en nuestra propuesta planteamientos de corrección a distorsiones técnicas, y otras, en procura de fortalecer el objetivo de este pacto.

1. En primer lugar, FEDOMU considera que la problemática en torno al alumbrado público municipal no debe ser objeto de una simple reforma legal sino que, más bien, debe ser objeto de búsqueda de caminos que garanticen el adecuado **cumplimiento de las disposiciones legales, derechos y potestades, establecidos, siempre en equilibrio con la protección del interés público.**
2. Como consecuencia de lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la sentencia 100-13, el pago de la tasa municipal establecida en la Ley General de Electricidad y Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, es ya de **carácter constitucional** ajeno a procesos conciliatorios de responsabilidades comerciales, quedando los ayuntamientos como meros usuarios del servicio que prestan las empresas distribuidoras de electricidad.
3. Siendo el alumbrado público una competencia propia de los ayuntamientos vinculada aspectos esenciales del bienestar de los munícipes como la seguridad ciudadana, proponemos que el marco regulatorio actual se complemente con la elaboración de un **reglamento marco por parte de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), en coordinación con las instituciones del sector y expertos en la materia,**

que sirva a la regulación del diseño, instalación y mantenimiento del alumbrado público en cada municipio.

4. Junto a ello, invocando el derecho a la transparencia del consumo del alumbrado público, pedimos que el organismo regulador del sector eléctrico (SIE) ordene que los levantamientos para determinar el consumo del alumbrado público se realicen en función de la potencia real de las lámparas en operación al momento del levantamiento, y del voltaje existente en las líneas de baja tensión.
5. Asimismo, que el organismo regulador SIE, corrija la distorsión en el consumo del alumbrado público que causa la resolución SIE-63-2004, sobre el ajuste de potencia por concepto de equipos auxiliares de encendidos que tienen las lámparas a partir de 150 W de potencia, en virtud de que esta resolución aumenta el consumo de las lámparas que están dotadas de balastos en un 10%, cuando en realidad se trata de un consumo estático, y los balastos son electrónicos o híbridos.
6. Consideramos que el alumbrado público, por ser un servicio de seguridad ciudadana, debe tener las siguientes opciones: a) Operar bajo las mismas condiciones de un usuario no regulado (UNR) y b) Que pueda contratar empresas que le suministren de manera exclusiva la electricidad que necesiten
7. En virtud de todo lo anterior, FEDOMU propone **saldar al presente las responsabilidades concernientes a la Ley General de Electricidad no. 125-01**, de acuerdo al protocolo que se anexa (Anexo I).
8. A partir de este pacto, daremos inicio a un **programa de eficiencia energética** en todas las dependencias de los municipios para disminuir el consumo de energía y reducir la facturación de que somos objeto por parte de las Edes.
9. Apoyamos la entrada en **vigencia de la tarifa técnica**, la cual deberá incluir el 3% a los gobiernos locales. De esta forma, las Edes quedarían como agentes de retención del 3%. Para mayor transparencia, **el 3% debe aparecer en la factura del consumidor** y de este modo las Edes deben depositar sus cobranzas en los municipios en los cuales se realiza la transacción.
10. Apoyamos que se revise el porcentaje de penalidad por mala calidad del servicio, no así para que sea anulado ni se posponga su entrada en vigencia.
11. Por último, solicitamos que en el marco de la discusión y firma del Pacto Eléctrico, se estudie la posibilidad de incluir, junto con el cobro de la energía eléctrica, el **cobro del servicio de aseo**. Ambos cobros pudieran incluirse en la misma factura si bien diferenciando en ésta cada concepto, tal y como ocurren en otros países de nuestro continente.

Anexo I: PROTOCOLO PARA BALANCEAR EN “CERO” LA ELECTRICIDAD MUNICIPAL CON LAS EDES:

LAS PARTES ACUERDAN CONCILIAR SUS RESPECTIVAS OBLIGACIONES RESPECTO A LA LEY 125-01; LA SENTENCIA TC-100-2013 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA, Y CON LAS LEYES QUE LES SEAN CONEXAS, BAJO EL SIGUIENTE PROTOCOLO:

- 1- EL PERIODO DE HRS. DE ILUMINACION PARA EL ALUMBRADO PÚBLICO, ES DE 9 HRS/DIA, PARA CONCILIACION RETROACTIVA. PARA LA CONCILIACION FUTURA MENSUAL, LAS EDES DEBERAN ENTREGAR COPIA DEL “LOG” DE SERVICIO NOCTURNO DE LOS CIRCUITOS QUE SIRVEN ENERGIA EN CADA MUNICIPIO.
- 2- EL APCA SOLO PODRA APLICARSE A PARTIR DE SEPTIEMBRE DEL 2004 A AQUELLAS LAMPARAS QUE SE ACTIVEN CON BALASTROS. (POTENCIA NOMINAL IGUAL 150W O DE SUPERIOR POTENCIA.
- 3- EL PERIODO DE HRS. DE ILUMINACION PARA EL SUMINISTRO “SEMAFOROS” ES DE 20 HRS/DIA
- 4- A AMBAS CUENTAS SE LES APLICARA LA PENALIDAD ESTABLECIDA POR EL PARRAFO 2DO. DEL ARTICULO 93 DE LA LEY 125-01 Y DE LA LEY QUE LA MODIFICA, No. 186-02.
- 5- EL LEVANTAMIENTO PARA DETERMINAR EL CONSUMO DEL ALUMBRADO PUBLICO SE REALIZARA EN BASE A LA POTENCIA REAL DE LAS LAMPARAS EN OPERACION
- 6- LAS PARTES ACUERDAN ARRIBAR A UN ACUERDO INSTITUCIONAL (AMIGABLE) DE SALDO DE DEUDAS Y RESPONSABILIDADES EXTRA-JUDICIALES, AMEN DEL RESULTADO QUE ARROJE EL PROCESO DE CONCILIACION.

PROTOCOLO HACIA EL FUTURO:

- A- FEDOMU contratará expertos para la elaboración del reglamento para el alumbrado público.
- B- Siendo la seguridad ciudadana una responsabilidad compartida entre el ayuntamiento y el gobierno central (párrafo 1, art. 19-b, de la ley 176-07) los mismos deben proveerse asistencia mutua para:
 - 1- Preservar y adecuar el alumbrado público.

- 2- Que las EDES se comprometan a ofertar un servicio confiable para resguardo de la seguridad de la ciudadanía, proveyendo energía continua al alumbrado público.
- C- Los gobiernos locales deben asumir el compromiso de pagar el consumo eléctrico de sus respectivas localidades cada mes.
- D- Las EDES deberán hacer transparente el 3% de la facturación Corriente Recaudada.
- E- Las EDES deberán depositar mensualmente en la Tesorería Municipal el tres por ciento (3%) de su facturación corriente recaudada.
- F- Que a partir de la entrada en vigencia del reglamento para el alumbrado público (RPAP) se utilice un Luxómetro para fines de levantamiento del consumo real en este servicio.