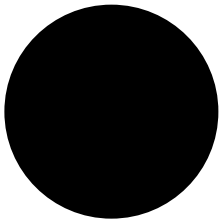
Los Montos Pagados a los Prestadores del Servicio Público de Agua Potable Constituyen un Precio Público.



Imprimir Documento

PUBLICACIÓN RECIENTE

1. El servicio de agua potable como servicio público está sujeto al pago de precios públicos

El servicio de agua potable prestado por las empresas hidrológicas es un típico servicio público, desde que está orientado a la satisfacción de necesidades de interés general y es realizado directamente por una empresa pública sometida a un régimen jurídico especial en el que le son aplicables normas de derecho común en lo referente a su constitución y funcionamiento, sin perjuicio de la aplicación de disposiciones de derecho público –v.g. Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios Públicos de Agua Potable y de Saneamiento, Ley de Licitaciones, Ley Orgánica de Administración Financiera, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República-.

Al respecto, Marienhoff enseña que los servicios públicos son generalmente onerosos y, en consecuencia, están sujetos al pago de contraprestaciones o retribuciones por parte de sus usuarios a través de impuestos o precios públicos, dependiendo si se trata de servicios públicos uti universi o uti singuli respectivamente.[1]

1. El servicio de agua potable como servicio público está sujeto al pago de precios públicos

El servicio de agua potable prestado por las empresas hidrológicas es un típico servicio público, desde que está orientado a la satisfacción de necesidades de interés general y es realizado directamente por una empresa pública sometida a un régimen jurídico especial en el que le son aplicables normas de derecho común en lo referente a su constitución y funcionamiento, sin perjuicio de la aplicación de disposiciones de derecho público –v.g. Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios Públicos de Agua Potable y de Saneamiento, Ley de

Licitaciones, Ley Orgánica de Administración Financiera, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República-.

Al respecto, Marienhoff enseña que los servicios públicos son generalmente onerosos y, en consecuencia, están sujetos al pago de contraprestaciones o retribuciones por parte de sus usuarios a través de impuestos o precios públicos, dependiendo si se trata de servicios públicos uti universi o uti singuli respectivamente.[1]

En efecto, si se trata de un servicio público uti universi, los gastos de organización y funcionamiento son cubiertos mediante impuestos -v.g. Servicios de Seguridad y Defensa de la Nación, Policía, entre otros-. Ello es así, desde que dichos servicios están íntimamente ligados a la vida misma del Estado, siendo su verdadero beneficiario la comunidad en general.

De otra parte, cuando nos referimos a los servicios públicos uti singuli –e.g. electricidad, agua potable-, los gastos de organización y funcionamiento son cubiertos por los usuarios, dado que financiarlos a través de impuestos traería como consecuencia que éstos "(…) gravitarían sobre la totalidad de los habitantes, en perjuicio de quienes no utilizaren dichos servicios (…)"[2]

Ahora bien, entendiendo que el servicio de agua potable es un "servicio público uti singuli", es decir, aquellos cuyos gastos de organización y funcionamiento son cubiertos principalmente por los usuarios,[3] corresponde ahora determinar la naturaleza jurídica de la contraprestación que éstos deben pagar por tal servicio, desde que la doctrina suele distinguir entre "tasa" y "precio público".

La importancia de determinar si la contraprestación debida por los usuarios a los prestadores de los servicios de agua potable es una tasa o un precio público, radica en el carácter coactivo o no que tendrá la factura por tales servicios. En efecto, si se tratare de una tasa, su pago tendría carácter coactivo en virtud de que la obligación derivaría directamente de la Ley. Por el contrario, si se tratare de un precio público, su pago no sería coactivo pues la obligación derivaría de la relación contractual existente entre las partes, por lo que, en tal caso, la factura que emite el prestador del servicio tendría el mismo tratamiento que la factura mercantil.

En este sentido, conviene revisar el criterio más difundido en la doctrina -Giannini, Giuliani Fonrouge y Gerardo Altaliba-, conforme al cual, el carácter de tasa o de precio debe deducirse esencialmente de modo que la relación aparezca legalmente disciplinada, teniendo en cuenta sobre todo su desenvolvimiento histórico. Así, se ha dicho que según el régimen jurídico que se haya adoptado para regular determinada relación, se desprenderá si ésta ha sido configurada con arreglo al esquema del contrato, en cuyo caso se estaría en presencia de un precio público, o si se trata de una obligación emanada no de la voluntad de las partes sino directamente de la ley, caso en el cual se trataría del tributo denominado "tasa".

Además de lo anterior, debemos tener presente la teoría sostenida por los tratadistas Tangorra y Villegas, según la cual, son "tasas" aquellas cantidades obtenidas con ocasión de la prestación de un servicio inherente a la soberanía estatal, y de otra parte, constituyen "precios públicos" las percepciones que derivan de la prestación de un servicio no inherente a la soberanía estatal.

La importancia de estas teorías, especialmente en el ámbito venezolano, ha sido puesta de relieve por el Tribunal Superior Primero de lo Contencioso Tributario, en una celebre decisión de fecha 25 de julio de 1991 (caso: Eduardo Romero (Oriente), C.A), en la cual se indicó lo siguiente:

"…muy a pesar de los distintos criterios doctrinarios que se han suscitado en relación a la definición y clasificación de los ingresos públicos, lo cual ha llevado, en muchas ocasiones, a ubicar un mismo ingreso público en una y otra categoría, según el criterio de clasificación que se adopte, no es menos cierto que nuestro sistema tributario siguiendo la doctrina imperante en Latinoamérica, acoge fundamentalmente los conceptos y criterios plasmados en el modelo del Código Tributario, para la América Latina y, así, se observa que, conforme a este Instrumento, la tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente, su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye el presupuesto de la obligación y no puede considerarse tasas la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes a la soberanía del Estado.

Tenemos ahora el concepto de precio público, como aquel ingreso que el Estado obtiene satisfaciendo una necesidad individualizable y divisible, pero en forma tal que el precio sea más bajo que el de la empresa privada y sólo el necesario para satisfacer el costo total del servicio".

Este mismo criterio, ha sido sostenido por la Sala Político-Administrativa (Especial Tributaria) del Máximo Tribunal, en sentencia del 2 de noviembre de 1995, en la cual se señaló lo siguiente:

"En primer lugar es de observar que, si bien es cierto que doctrinariamente se han establecido distintos criterios de diferenciación entre la tasa y el precio público pues en ambos casos se trata del pago de una determinada cantidad de dinero por la prestación de un servicio por parte del Estado, en sus distintas manifestaciones, y que se individualiza en el particular, no es menos cierto que hay notas diferenciadoras precisas que permiten ubicar dentro del concepto de tasas o precios públicos, el ingreso del cual se trate. Estas notas diferenciales son: la fuente de la obligación, la naturaleza del servicio prestado y el régimen bajo el cual se presta el servicio y así:

1. La tasa tiene su fuente en la ley; su pago es una obligación ex lege que surge evidentemente del poder de imperio del Estado al dictar la ley que crea, a cargo de los usuarios del servicio público en cuestión, la obligación de pagar una determinada cantidad de dinero. La voluntad unilateral del Estado se

manifiesta a través de la Ley, no hay acuerdo de voluntades entre el ente prestador del servicio y el usuario del mismo. Y en la fijación de su monto se busca solamente recuperar el costo del servicio prestado.

2. La tasa corresponde a un pago que se genera por la utilización de un servicio que presta el Estado y que es inherente a su soberanía, es decir corresponde a aquella categoría de servicios cuyo ejercicio no puede dejarse libremente a los particulares sin atentar contra los principios de soberanía del estado; ejercicio que éste se reserva en resguardo de su integridad territorial, económica y política. Consecuencialmente este servicio que da lugar el pago en cuestión se presta bajo un régimen monopólico.

(…)

3. En cuanto al precio público éste tiene su fuente en el acuerdo de voluntades, vale decir, es una obligación ex contractus y si bien es fijado unilateralmente por el estado o el ente público prestador del servicio, no lo es en ejercicio de su poder de imperio sino en su condición de ente contratante que tiene la facultad de fijar la contraprestación valorando el servicio en forma tal que le permite recuperar costos y obtener un margen de ganancia.

Y cuando el servicio prestado no es inherente a la soberanía y naturaleza del Estado puede ser realizado por los particulares sin violentar ningún principio constitucional; en consecuencia puede el servicio prestarse bajo el régimen de libre competencia y da entonces lugar al pago de un precio.”

Conforme a los criterios doctrinales y jurisprudenciales antes señalados, para determinar la naturaleza jurídica de la contraprestación que deben pagar los usuarios del servicio de agua potable, debe atenderse, primero, a si la obligación de pago deriva directamente de la voluntad de las partes –contrato- o de la ley y, segundo, si la obligación deriva de la prestación de un servicio público inherente a la soberanía estadal o no.

Entendemos que la relación existente entre los usuarios del servicio de agua potable y los prestadores del servicio es contractual, desde que no existe ley que imponga obligación tributaria alguna para financiar el referido servicio. Asimismo, consideramos que por ser el servicio de agua potable un servicio uti singuli, la contraprestación debida por los usuarios es un precio público, pues reúne las características que según la doctrina y la jurisprudencia lo individualizan.

Además, dado que las empresas prestadoras en su mayoría se corresponden con una empresa pública de naturaleza mercantil sometida, en principio, al régimen de derecho común, es concluyente que a la factura por servicio de agua potable, deberá dársele el mismo tratamiento que a la factura mercantil, es decir, debe considerársele un medio de prueba de las obligaciones derivadas de la prestación del servicio de agua potable.

2. **La factura como medio de prueba de las obligaciones derivadas de la**

prestación del servicio de agua potable

Entendiendo que la contraprestación del servicio de agua potable es un precio público, corresponde ahora determinar la naturaleza jurídica de la factura que refleja la obligación contractual existente entre el prestador y sus usuarios.

La factura es el documento mercantil que contiene la relación de los bienes suministrados o de los servicios prestados con indicación expresa de su calidad, precio y cantidad[4]. En efecto, la factura por lo general expresa la fecha, el nombre o la razón o denominación social de quien la recibe, tiempo y forma de pago, término dentro del cual deberá, quien lo recibe, hacer las reclamaciones u observaciones, indicación de sobre quien recaen ciertos gastos accesorios, etc..

Ahora bien, conforme la doctrina –Luis Corsi- la finalidad natural de la factura es acreditar la existencia de un contrato entre el remitente de la factura y el que la recibe, es decir, es un medio de prueba de las obligaciones[5]. Sin embargo, es conveniente señalar que la sola emisión de la factura por parte del prestador no hace nacer la obligación del suscriptor al pago, pues para que este título mercantil haga plena prueba de la obligación que pretende acreditar, requiere de la "aceptación" del destinatario de la factura.

Ciertamente, la sola emisión de la factura no podría crear prueba a favor del que la otorga o redacta de la obligación que contiene, pues hace falta el acuerdo de voluntades entre las partes acerca del contenido de la factura. Por tal motivo, la factura sólo hace prueba contra la persona que la recibe si ésta la acepta expresa o tácitamente. Según la doctrina, la aceptación expresa se produce cuando el destinatario de la factura la devuelve firmada en señal de aceptación. Por otra parte, la aceptación es tácita, cuando su destinatario realiza una serie de actos que hacen concluir su aceptación, como por ejemplo, el pago de la factura.

Tal circunstancia presenta un inconveniente en relación a las facturas enviadas por los prestadores de servicios a sus suscriptores, pues entendemos que en estos casos el destinatario no sólo no presta su conformidad, sino que ni siquiera acusa recibo de su recepción. De allí que se presente el problema jurídico acerca del silencio del destinatario de la factura como posible declaración tácita de voluntad.

En efecto, ha discutido la doctrina si el silencio del destinatario de la factura puede equivaler a la aceptación tácita, es decir, si la simple actitud pasiva de quien recibe la factura implica su conformidad. Tal problema fue preliminarmente resuelto por nuestro Código de Comercio, el cual, en su artículo 147, señala lo siguiente:

"El comprador tiene derecho a exigir que el vendedor forme y le entregue facturas de las mercancías vendidas y que ponga al pie recibo del precio o de la parte de éste que se le hubiere entregado.

No reclamando contra el contenido de la factura dentro de los ocho días siguientes a su entrega, se tendrá por aceptada irrevocablemente.”

Nótese que conforme al artículo antes transcrito, el silencio del destinatario de la factura tiene el efecto de aceptación tácita de su contenido. Sin embargo, la jurisprudencia, en forma pacífica y reiterada, se ha separado de esta interpretación, desde que ha entendido que la simple actitud pasiva del que recibe la factura no puede equivaler a su declaración de voluntad, pues el hecho de recibir la factura sin protesta y ejecutar el contrato, no son datos suficientes para demostrar la aceptación[6]. Incluso se ha indicado que la aceptación de la factura sólo puede resultar de la firma estampada en el ejemplar de la misma por el destinatario o receptor, pues esa es la única forma de indicar, sin lugar a dudas, la aceptación de su contenido.

Por tal motivo, consideramos que las facturas no aceptadas no son títulos ejecutivos, pues no hacen plena prueba de la obligación que contienen, por el contrario, podrían considerarse indicios de la relación contractual existente, siendo éste y no otro, el valor que el Juez daría a las referidas facturas. En tal virtud, dado que las facturas de los prestadores del servicio no son aceptadas por sus destinatarios y ni siquiera el usuario del servicio acusa su recibo, entendemos que simplemente tendrá valor de indicio acerca de la obligación que por el servicio de agua potable debe el usuario.

3. **Conclusiones**

1. El servicio de agua potable es un servicio uti singuli, desde que está destinado a la satisfacción de necesidades individuales y sus gastos de organización y funcionamiento son cubiertos por los usuarios.

2. La contraprestación que los usuario prestan por el servicio de agua potable es un precio público, desde que tiene su fuente en un acuerdo de voluntades y no es inherente a la soberanía y naturaleza del Estado, características propias de los precios públicos según la doctrina y jurisprudencia.

3. Dado que los prestadores usualmente tiene naturaleza de empresa pública sometidas en principio, al régimen de derecho común, a sus facturas debe dárseles el mismo tratamiento de la factura mercantil, cuya finalidad natural es acreditar la existencia de un contrato entre el remitente de la factura y el que la recibe, siendo un medio de prueba de las obligaciones.

4. La sola emisión de la factura no hace nacer la obligación del suscriptor al pago, pues para que este título mercantil haga plena prueba de la obligación que pretende acreditar, requiere de la “aceptación” del destinatario de la factura.

5. Dado que el usuario del servicio de agua potable no realiza la aceptación expresa de la factura que recibe, no puede considerarse aceptada tácitamente, por lo que simplemente tendrá valor de indicio acerca de la existencia de la obligación que contiene.

_____

[1] Vid. Marienhoff, Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1983, pp. 128 y ss.

[2] Vid. Marienhoff, Miguel, Tratado … Ob. Cit. p. 131.

[3] Sin perjuicio de los aportes que el Poder Público realice para sufragar tales gastos.

[4] Vid. Enciclopedia Jurídica F. Seix, Tomo V, voz: Contrato Mercantil, Barcelona 1978, p. 426

[5] Vid. Corsi, Luis, Títulos Inyuntivos: Las Facturas Aceptadas, en Revista de Derecho Probatorio, Editorial Jurídica Alva, ., Caracas, 1995, pp. 145 y 146.

[6] Vid. Corsi, Luis, Títulos Inyuntivos … Ob. Cit. pp. 147 y 148

Imprimir o guardar documento

Suscríbete a nuestro reporte legal.