	<b>TRIBUNAL SANCIONADOR</b>	<b>Fecha: 29/11/2024</b> <b>Hora: 12:10 p. m.</b> <b>Lugar: Distrito de San Salvador.</b>	<b>Referencia:</b> <b>1729-2021</b>
<b>RESOLUCIÓN FINAL</b>			
<b>I. INTERVINIENTES</b>			
Consumidor denunciante:			
Proveedora denunciada:	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados –ANDA– (NIT: )		
<b>II. HECHOS DENUNCIADOS Y ANTECEDENTES</b>			
<p>En fecha 26/06/2021 el consumidor interpuso su denuncia (fs. 1) en la cual, en síntesis, reclamó: <i>“el incremento desmedido del servicio de agua potable en su servicio de agua ubicado en el cual ha tenido un cobro promedio entre 2.39 a 4,50 dólares, pero desde abril de 2021 comenzó a subir desmedidamente, ya que el recibo de mayo de 2021 le llegó por un valor de \$31.12, por lo que se presentó a la agencia a poner la denuncia para que fueran a inspeccionar y dejó por escrito el inconveniente de lo cual no se han presentado a revisar si hay fuga o si se están robando. el agua los recibos los tengo cargados a la tarjeta por lo que ellos tienen cancelado esos recibos excesivos, de igual manera el mes de junio le llegó con un monto altísimo, de \$86.50 que también fue cargado y no he recibido ningún tipo de respuesta más que ellos irán a realizar una inspección, pero no hay manera de coordinar la pronta respuesta”</i> (sic).</p> <p>Posteriormente se agregó al reclamo las facturas por el servicio de agua potable correspondientes a los meses desde julio y agosto de 2021.</p>			
<b>III. PRETENSIÓN PARTICULAR</b>			
<p>El denunciante, solicitó <i>“la devolución de los cargos hechos (...) de manera indebida, (...) que Anda le realice inspección en el inmueble y puedan determinar si existen fugas en la vivienda que sea la causa de los altos consumos”</i> (sic).</p>			
<b>IV. INFRACCIÓN ATRIBUIDA Y ELEMENTOS DE LA INFRACCIÓN</b>			
<p>A la proveedora denunciada se le atribuye la posible comisión de la infracción muy grave establecida en el artículo 44 letra e) de la LPC, que estipula: <i>“Son infracciones muy graves, las acciones u omisiones siguientes: (...) realizar prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores (...)”</i> en relación al artículo 18 letra c) de la misma ley, que establece: <i>“Queda prohibido a todo proveedor: c) Efectuar cobros indebidos, tales como cargos directos a cuenta de bienes o servicios que no hayan sido previamente autorizados o solicitados por el consumidor. En ningún caso el silencio podrá ser interpretado por el proveedor como señal de aceptación del cargo de parte del consumidor (...)”</i>. En caso de comprobarse la comisión de dicha infracción, acarrearía la sanción establecida en el artículo 47 de la misma normativa, siendo la multa hasta de quinientos salarios mínimos mensuales urbanos en la industria.</p>			

En principio, es importante destacar que, para la configuración del cobro indebido como conducta constitutiva de infracción, no se exige, entre sus elementos tipo, que el cobro en mención se haya concretado en todo caso, en el sentido de que el consumidor hubiese pagado la suma cobrada indebidamente. La figura del cobro indebido se perfila cuando se realiza un cobro sin respaldo legal, esto es, cuando no se acredita la existencia de una obligación entre las partes. Y es que, debe aclararse que el cobro indebido se define como la acción de exigir alguna cosa de la cual no había derecho a cobrar.

Ahora bien, para que exista el derecho de cobrar, se requiere de la preexistencia de una relación contractual, de la cual se deriven obligaciones para ambas partes, que podrán consistir en prestaciones de dar, hacer o no hacer.

El carácter indebido del cobro que cita el artículo 18 letra c) de la LPC, se fundamenta en el hecho que el mismo no cuente con un respaldo legal ni contractual, o que se hagan cargos a la cuenta del consumidor por la adquisición de bienes o servicios que éste no haya solicitado o no haya efectuado, y menos autorizado cargarlos a su cuenta, e inclusive, que se le exijan sumas en concepto de pago de obligaciones sin demostrar las causas que la generan.

En ese orden, la Sala de lo Contencioso Administrativo –en adelante SCA–, mediante sentencia pronunciada el 06/11/2013 en el proceso referencia 305-2010, sostiene que *“En ocasiones, los cobros indebidos tienen origen en una actuación “fraudulenta” o con malicia por parte del proveedor, sin embargo, la mayor parte de los casos corresponden a deficiencias en la administración interna del proveedor. El artículo 18 literal c) de la LPC, es el que nos enmarca como práctica abusiva efectuar cobros indebidos, este artículo tiene una naturaleza enunciativa y no taxativa, ya que se entiende en la ley, en derecho comparado y en doctrina, que un agente económico realiza cobros indebidos cuando el proveedor cae en uno o más de los siguientes supuestos: a) cuando se cobra por medio de facturas o por cualquier otro medio con el mismo fin, servicios que no han sido efectivamente prestados; b) cuando se altera la estructura tarifaria sin que medie autorización del cobro por parte del consumidor; y c) cuando se efectúa un cobro sin el respaldo que lo legitime para realizarlo”*.

Cabe señalar que, tratándose de una práctica abusiva, por supuesto cobro indebido en el servicio de agua potable, se requiere, para efectos sancionatorios, que este Tribunal cuente con prueba que demuestre que se efectuaron cobros al consumidor en la prestación del servicio de agua potable y que esos cobros no se encuentren justificados contractual o legalmente.

#### **V. CONTESTACIÓN DE LA PROVEEDORA DENUNCIADA**

Se siguió el procedimiento consignado en los artículos 143 y siguientes de la LPC, respetando la garantía de audiencia y el derecho de defensa de la proveedora, quien compareció conforme a las actuaciones que se detallan a continuación:

1. El día 23/07/2024 se recibió en esta sede, escrito firmado por el licenciado  
en calidad de Apoderado General Judicial de la proveedora Administración Nacional de Acueductos

y Alcantarillados -ANDA- (fs. 41-42); mediante el cual contestó en sentido negativo audiencia de inicio. En el mismo alegó: "Cuenta: a nombre de: para el periodo reclamado entre los meses de mayo a agosto del 2021, se realizó una inspección en fecha 28/07/2021 en la que se le solicitaba al usuario que realizara cambio de medidor, ya que no se encontraba marcando el consumo de forma correcta, y que posterior a la instalación del nuevo medidor se pudiesen aplicar los ajustes según correspondiese.

(...) Por lo que, en fecha 26/08/2021 se realizó la instalación del nuevo medidor, a espera de un ciclo completo de facturación (30 días) para poder analizar el comportamiento del consumo y su posible ajuste, sin embargo, en su primer ciclo completo se obtuvo una lectura de 52 mts<sup>3</sup> consumidos y 2 más posteriores arriba de 40 mts<sup>3</sup>.

(...) Por lo que, los consumos registrados no sufrieron ningún ajuste, más allá del que Análisis e consumo ya había aplicado en la factura de mayo 2021 en la que de 103 mts<sup>3</sup> consumidos, sólo se facturaron 37 mts<sup>3</sup>, bajo la base que el consumo facturado era el reflejo del consumo real" (sic).

Así mismo presenta documentación con la cual legitima la calidad en la que actúa, señala lugar y dirección de correo electrónico para oír notificaciones.

2. En fecha 20/09/2024, se recibió escrito presentado el referido Apoderado General Judicial de la proveedora (fs. 51-54), en el plazo conferido mediante resolución de apertura a pruebas (f. 48). En dicho escrito, reitera los argumentos expuestos en la primera intervención e incorpora prueba con la cual pretende sustentar los extremos alegados por el mismo.

Respecto de la justificación de los cobros, el apoderado de ANDA expresó –en esencia– que los mismos han sido realizados conforme a la normativa que legitima a la proveedora para realizarlos, y adjuntó documentación que ofrece como prueba. No obstante, resulta preciso señalar que lo argumentado por referido profesional, se encuentra estrechamente relacionado con la valoración de la prueba ofrecida, por lo cual sus alegatos serán desarrollados ampliamente en los siguientes apartados de esta misma resolución.

## VI. VALORACIÓN DE PRUEBA/HECHOS PROBADOS

A. De conformidad con los artículos 146 de la LPC y 106 inc. 3° de la Ley de Procedimientos Administrativos –en adelante LPA–, las pruebas oportunas, pertinentes y conducentes aportadas en el procedimiento, serán valoradas conforme a las reglas de la sana crítica; a excepción de la prueba documental, la cual se realizará conforme al valor tasado de la misma en el derecho común.

En ese sentido, la Sala de lo Constitucional en la resolución final pronunciada en el proceso acumulado con número de referencia 23-2003/41-2003/50-2003/17-2005/21-2005, de fecha 18/12/2009, en lo que concierne al valor tasado de las pruebas mencionó: "**Cuando la 'utilización' de la máxima de experiencia viene predeterminada por la norma procesal, hablamos del sistema de valoración denominado prueba tasada o tarifa legal; es decir, en la prueba tasada o tarifa legal, lo que hace el legislador es proveer una de las máximas que deben integrarse al razonamiento probatorio del juez, como la premisa mayor del silogismo fundamental sobre cada medio de prueba (...) el legislador señala**

una lista de medios de prueba y a cada una le asigna un determinado y preciso valor probatorio -certeza objetiva-; es decir que, en este caso, amparado en la seguridad jurídica, el legislador determina previamente la máxima de experiencia, aunque con distinta fuerza dependiendo de la prueba de que se trate" (los resaltados son propios).

Dicho esto, el artículo 106 inc. 6º de la LPA dispone: "Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquellos, harán prueba de estos salvo que se acredite lo contrario".

Además, el artículo 341 del Código Procesal Civil y Mercantil -en adelante CPCM- determina el valor probatorio de los instrumentos, así: "Los instrumentos públicos constituirán prueba fehaciente de los hechos, actos o estado de cosas que documenten; de la fecha y personas que intervienen en el mismo, así como del fedatario o funcionario que lo expide. Los instrumentos privados hacen prueba plena de su contenido y otorgantes, si no ha sido impugnada su autenticidad o ésta ha quedado demostrada. Si no quedo demostrada tras la impugnación, los instrumentos se valorarán conforme a las reglas de la sana crítica" (los resaltados son nuestros).

Finalmente, el artículo 63 del Reglamento de la LPC, viene a reforzar lo estipulado en el derecho común al establecer: Las actas mediante las cuales los funcionarios de la Defensoría hagan constar las actuaciones que realicen, harán fe, en tanto no se demuestre con prueba pertinente y suficiente su inexactitud o falsedad. El mismo valor probatorio tendrán los informes y otros documentos que emitan los funcionarios y empleados de la Defensoría, en el ejercicio de sus funciones.

Así las cosas, este Tribunal valorará la prueba de conformidad a los métodos aceptados en el ordenamiento jurídico, para posteriormente determinar si en el presente procedimiento se ha configurado la infracción consignada en el artículo 44 letra e) de la LPC, por realizar cobros indebidos.

**B.** En el presente procedimiento sancionatorio, se incorporó y admitió prueba documental consistente en:

1. Copia de facturas e ingreso de reclamo del número de cuenta N° emitidas por la proveedora ANDA (fs. 5-9).
2. Certificación de ficha catastral de cuenta N° en la cual se consigna: que se realizó la instalación del servicio en fecha 07/07/1983; que el día 25/08/2021 se instaló el medidor número marca AHS; y que el estado del medidor es "funcionando". Además, que los últimos movimientos de fueron el día 13/06/2022, respectivamente (fs. 55).
3. Certificación de histórico de consumo (56), y Certificación de formularios para la lectura de medidores -ANDALBCT- (62-81), en el que se señaló i) que para los meses de abril y agosto del año 2021 no existe registro de lectura real; ii) si existe registro de lectura real para los meses de mayo, junio y julio del año 2021.

4. Certificación de consulta de inspecciones y Certificación de detalle de inspección practicada en la cuenta Según dicha documentación durante el periodo denunciado se realizó inspección el día 28/07/2021, mediante la cual se estableció: (i) lectura 392; medidor número ; *“lectura y número de medidor rectificado. El servicio se encontró activo normal y abastece un inmueble domiciliar (apartamento). No hay fugas visibles ni reparaciones hechas. El medidor no funciona normal, pues genera fuerte presión sin marcar es necesario cambiarlo. No posee válvula desairadora”*; (fs. 57-58).
5. Informe de fecha 17/09/2024 por medio del cual el encargado del área de Nuevos Servicios, comunica que no existe resultado de análisis técnico efectuado al medidor de dicho periodo, de los meses desde julio de 2020 hasta marzo de 2022 (fs. 59).
6. Certificación estado de cuenta a la fecha 11/09/2024, en el que se refleja que los cargos actuales de dicha cuenta ascienden a un monto de \$ 4.30 dólares (fs. 82).
7. Certificación de consulta de descargos de la cuenta N° desde la fecha 15/06/2020 hasta 15/03/2022 (fs. 84-85).

Finalmente, cabe aclarar que si bien la proveedora proporcionó como prueba documental el detalle de inspecciones realizadas los días 25/09/2021, 19/10/2021 (fs. 57-58), las mismas no serán admitidas ni valoradas por este Tribunal, debido a que estas no corresponden al periodo denunciado.

#### **VII. ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN DE LA INFRACCIÓN**

Al respecto, este Tribunal Sancionador deberá analizar –en el caso en particular– que, en la prestación del servicio de agua potable, los cobros denunciados no se encuentran justificados **contractual o legalmente**.

A. Es importante resaltar que las contrataciones para el suministro de agua potable –como servicio público– no se encuentran reguladas con requisitos o solemnidades específicas como otro tipo de contratos dentro del ordenamiento jurídico salvadoreño; por tanto, en la mayoría de los casos, se trata de contratos consensuales.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia de la SCA señala que “...*siempre que sus estipulaciones contractuales no contemplen una disposición diferente, su accionar debe ajustarse a las normativas públicas aplicables a la materia que, en El Salvador, son las disposiciones emitidas por el Ministerio de Economía respecto a los servicios que presta la ANDA.*” (Sentencia dictada el 21/06/2017, en el proceso contencioso administrativo con referencia 313-2014).

B. Que en ese contexto, para garantizar la correcta facturación del servicio de agua potable, la proveedora denunciada deberá de cumplir con lo dispuesto en el: (i) inciso primero del artículo 5 del Acuerdo Ejecutivo N° 1279 en el Ramo de Economía, del 10/09/2015, publicado en el Diario Oficial número 165, Tomo 408, en la misma fecha; el cual establece que: *Toda conexión de acueducto deberá contar con un medidor para el control del consumo, sobre cuya lectura se hará la respectiva facturación*

del servicio –en adelante Acuerdo Ejecutivo N° 1279–; y, (ii) inciso tercero del artículo 5-B del Acuerdo Ejecutivo N° 532 en el Ramo de Economía, del 01/06/2011, publicado en el Diario Oficial número 106, Tomo 391, de fecha 08/06/2011; el cual establece que: *“Durante el periodo comprendido desde el reporte de medidor dañado o sin medidor, hasta la instalación del nuevo, se facturará el consumo promedio de los últimos seis meses con medidor funcionando”* –en lo sucesivo Acuerdo Ejecutivo N° 532–.

Además, para la correcta facturación, el medidor instalado en el inmueble para el control del consumo deberá presentar una tolerancia en el volumen real descargado entre  $\pm 5\%$ , rango de tolerancia permitido por la NSO 23.46.03:09 “Medición de Flujo de Agua en Conductos Cerrados Totalmente Llenos. Medidores para Agua Potable Fría y Caliente. Parte 3. Equipos y Métodos de Ensayo (8.2.4.4)” –en adelante NSO 23.46.03:09–.

C. Así, con base en los elementos probatorios señalados en el romano VI de la presente resolución, ha quedado comprobado:

1. La relación de consumo existente entre el consumidor y la proveedora denunciada.
2. Que el medidor número **se encontraba dañado y no funcionaba correctamente**, ya que, según resultados de inspección *“El medidor no funciona normal, pues genera fuerte presión sin marcar es necesario cambiarlo”*, por tanto, los resultados de dicho medidor no son confiables, con base a la NSO 23.46.03:09 “Medición de Flujo de Agua en Conductos Cerrados Totalmente Llenos. Medidores para Agua Potable Fría y Caliente. Parte 3. Equipos y Métodos de Ensayo (8.2.4.4)”.
3. Durante los meses de abril y agosto del año 2021 la facturación fue realizada conforme al consumo acumulado, acorde a lo establecido en el número 1) del artículo 6.1.2. del Instructivo Para Análisis de Consumo Previo a la Emisión de Facturación, del 29/04/2019, Código: IN34-2-19-01; el cual establece que en caso de imposibilidad en la toma de lectura *“(…) Cuando existe lectura real en uno de los meses, se ajustará el consumo; el cual resulta de la resta de la lectura actual real menos la última lectura anterior real, la diferencia se divide entre el número de meses existentes entre las lecturas reales y el resultado es el consumo promedio a facturar. Deberá colocar el código de clase de consumo 5”*.
4. Que el cobro por consumo de agua potable para los meses de mayo, junio y julio del año 2021, fue realizado conforme a lectura real obtenida del medidor, según lo dispuesto en el inciso primero del artículo 5 del Acuerdo Ejecutivo número 1279 en el Ramo de Economía, del 10/09/2015, publicado en el Diario Oficial número 165, Tomo 408, del 10/09/2015; el cual establece que *Toda conexión de acueducto deberá contar con un medidor para el control del consumo, sobre cuya lectura se hará la respectiva facturación del servicio*.
5. Que los cobros realizados durante los meses **desde abril hasta agosto del año 2021, fueron efectuados con el respaldo normativo que legitima a la proveedora para realizarlo**, debido a

que: (i) el instrumento de medición no garantizaba la transparencia y certidumbre de los consumos registrados; y, (ii) que, *si bien la proveedora denunciada no determinó desde cuándo el medidor presentaba problemas y además, su histórico de consumo e inspecciones no advirtieron por sí mismos el daño del medidor, sino que fue hasta después que el consumidor denunciara el alto consumo y se practicara el análisis al medidor, que se determinó que el mismo no funcionaba correctamente, era su obligación facturar y, por ende, cobrar un consumo promedio a los últimos seis meses* (Sentencia dictada el 21/06/2017, en el proceso contencioso administrativo con referencia 313-2014); es decir que la proveedora cumplió la obligación de realizar el cobro **promedio mientras el medidor estaba dañado**, lo anterior conforme a lo establecido en el inciso tercero del artículo 5-B del Acuerdo Ejecutivo N° 532 y la jurisprudencia de la SCA antes referida.

6. Que no existe un consumo diferente al promedio previo y posterior al periodo denunciado, manteniéndose después de la instalación del nuevo medidor. Al respecto es importante aclarar, que según documentación a partir de agosto de 2021 se instaló el medidor N° y a pesar que el medidor fue cambiado los montos facturados corresponden al promedio calculado de consumo conforme a la normativa precitada, además se advierte que a dichos meses se le han efectuado rebajas, por debajo del consumo correspondiente.

D. En síntesis, se evidenció que el cobro realizado por la proveedora durante los meses desde abril hasta agosto de 2021, fue efectuado con el respaldo normativo que legitima a la proveedora para realizarlo, en caso de medidor defectuoso, aplicando el consumo promedio, comprobándose así el dicho de la denunciada, respecto de esos meses.

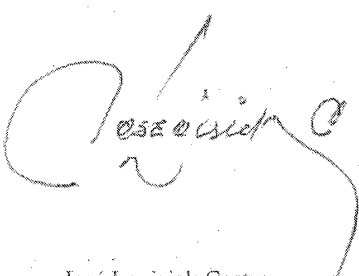
Por consiguiente, considerando que la prueba analizada no permite sustentar los términos de la denuncia, este Tribunal estima procedente *absolver* a la proveedora de la infracción atribuida y relacionada únicamente a los consumos de los referidos meses.

#### VIII. DECISIÓN

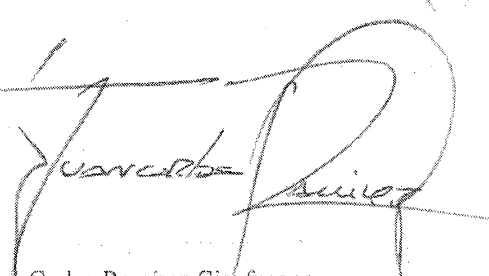
Por todo lo expuesto, y sobre la base del artículo 101 inciso segundo de la Constitución de la República; artículos 18 letra c), 44 letra e), 83 letra b), 146 y 147 de la Ley de Protección al Consumidor; 132 y 133 de la Ley de Procedimientos Administrativos; 502 del Código de Procedimientos Civiles y Mercantiles, este Tribunal **RESUELVE**:

- a) *Téngase por agregado* el escrito presentado por el apoderado general judicial de ANDA y la documentación que consta agregada con el mismo (fs. 51 al 91).
- b) *Desestímese* la presunta configuración de la infracción prevista en el artículo 44 letra e) de la LPC, por *realizar prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores*, relacionada al cobro por el servicio de agua potable en los meses comprendidos desde abril hasta agosto de 2021, según el análisis expuesto en el romano VII de la presente resolución.

- c) *Absuélvase* a ANDA de la supuesta comisión de la infracción establecida en el artículo 44 letra e) de la LPC, en relación a la denuncia presentada por el señor  
por las razones establecidas en el romano **VII** de esta resolución respecto del cobro facturado por el servicio de agua potable en los meses desde abril hasta agosto de 2021.
- d) *Hágase del conocimiento de los intervinientes que*, en cumplimiento al artículo 104 de la LPA y de conformidad a los artículos 132 y 133 de la misma ley, la presente resolución admite recurso de reconsideración, el cual puede ser interpuesto ante este mismo Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor, dentro del plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente resolución, en la dirección siguiente: 7ª. Calle Poniente y Pasaje "D" #5143, Colonia Escalón, San Salvador.
- e) *Notifíquese.*

  
José Leoisick Castro  
Presidente

  
Pablo José Zelaya Meléndez  
Primer vocal

  
Juan Carlos Ramirez Cienfuegos  
Segundo vocal

**PRONUNCIADA POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL SANCIONADOR DE LA DEFENSORÍA DEL CONSUMIDOR QUE LA SUSCRIBEN.**

LM/MP

  
Secretario del Tribunal Sancionador