

\*Sobre el presente documento se elaboró una versión pública, de conformidad al Artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), protegiendo los datos personales de las partes que intervinieron en el presente proceso; así como datos confidenciales, según lo establecido en el Artículo 6 letras "a", "f" y, 24 de la LAIP

 <b>Defensoría del Consumidor</b>	<b>TRIBUNAL SANCIONADOR</b>	<b>Fecha: 19/02/2023</b> <b>Hora: 13:13</b> <b>Lugar: San Salvador</b>	<b>Referencia: 1771-2022</b>
<b>RESOLUCIÓN FINAL</b>			
<b>I. INTERVINIENTES</b>			
Denunciante:			
Proveedora denunciada:		Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados –ANDA–	
<b>II. HECHOS DENUNCIADOS Y ANTECEDENTES</b>			
<p>1. En fecha 23/12/2022 se recibió expediente proveniente del Centro de Solución de Controversias de la Defensoría del Consumidor –CSC–, identificado bajo la referencia 1-0100-01-22-2340, constando de 73 fs.</p> <p>2. A. La impetrante, señora _____, en calidad de denunciante (fs. 1), expresó en su denuncia que <i>no está de acuerdo con el cobro facturado en los meses de octubre de 2021 y enero, febrero, marzo y abril de 2022; resulta que en el lugar solo son 3 personas, y no es mucho lo que consumen; ha revisado todo y no hay fugas, el medidor es nuevo y posee válvula desairadora, y lo que sucede todos los días es que el servicio del agua la quitan a las 7:00 de la noche y la echan a las 6:00 de la mañana, su descontento obedece a que a pesar de haber puesto los reclamos en ANDA le dicen que es consumo, pero no está de acuerdo con dicho consumo porque solo son 3 y no hay fugas; por lo que nuevamente solicita una revisión minuciosa.</i></p> <p>B. Por otra parte, el día 01/02/2023 se recibió escrito firmado en nombre de la señora _____ (fs. 74), mediante el cual manifiesta que se vio obligada a cancelar los meses que están siendo investigados, sin embargo, no está de acuerdo en los altos cobros por lo que pide que el Tribunal lleve a cabo el proceso que se encuentra en investigación.</p> <p>C. Según la denunciante, los hechos descritos podrían configurar la infracción establecida en el artículo 44 letra e) de la Ley de Protección al Consumidor –en adelante LPC–, que prescribe: son infracciones muy graves "(...) realizar prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores", relacionado al artículo 18 letra c) de la citada ley: "<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>"</p>			
<b>III. PRETENSIÓN PARTICULAR</b>			
La consumidora solicitó que se: " <i>realice una constatación de hechos, que le reiteren el medidor para el análisis y que le ajusten los meses de -octubre- 2021 y enero, febrero, marzo y abril del 2022 (...)</i> ".			
<b>IV. INFRACCIÓN ATRIBUIDA Y ELEMENTOS DE LA INFRACCIÓN</b>			

379

Conforme al auto de inicio de fs. 85 al 86, se atribuye a la proveedora denunciada la posible comisión de la infracción muy grave establecida en el artículo 44 letra e) de la LPC, que estipula: "*Son infracciones muy graves, las acciones u omisiones siguientes: (...) realizar prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores (...)*" en relación al artículo 18 letra c) de la misma ley, que establece: "*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 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.

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:

En fecha 19/12/2023, se recibió escrito y documentación anexa (fs. 92 y 121) firmado por la licenciada , quien actúa en calidad de apoderada general judicial de la proveedora Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) , mediante el cual se muestra parte y aporta medios de prueba documental, los cuales serán valorados en el romano siguiente por este Tribunal.

#### 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 adelante SCn– 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 nuestros).

Dicho esto, el artículo 106 inc. 6° 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 (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 quedó 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. Fotocopia de facturas (fs. 4, 5, 15, 17, 18 y 23) de la cuenta número \_\_\_\_\_, cuya prestación del servicio se realiza en el inmueble ubicado en \_\_\_\_\_ con las que se acredita la relación de consumo entre la denunciante y la proveedora.
2. Orden de trabajo para inspección a nombre de la señora \_\_\_\_\_, de fechas 18/06/2021, 15/10/2021, 29/10/2021 y 17/11/2021 mediante el cual se consignaron las siguientes observaciones: "*se realizó inspección dentro del inmueble y no se observan desperfectos se cerraron salidas de agua y el medidos se detiene en su registro*" (fs.6 al 8, 21 y 27).
3. Consulta de inspecciones vinculado a la cuenta \_\_\_\_\_ del 19/03/2012 al 13/05/2022 (fs.47 al 48)
4. Formulario de ingreso de reclamo de fechas 18/06/2021, 26/01/2022 y 27/01/2021 (fs.9), mediante el cual la consumidora denuncia un alto consumo con medición y solicita un ajuste, por estar en desacuerdo con lo facturado (fs.9 al 12).
5. Impresión de fotografías del medidor instalado en la vivienda de la señora \_\_\_\_\_ (fs. 13 al 14).
6. Estado de cuenta a nombre de la señora \_\_\_\_\_ con la cuenta número \_\_\_\_\_ del 11/05/2023 al 09/11/2023 (fs.94).
7. Detalle de inspección de la cuenta \_\_\_\_\_ mediante los cuales se consignan que no se detectan fugas dentro de la vivienda y que el medidor se retira para realizar el respectivo análisis en laboratorio, el cual consigno que el medidor funcionaba con normalidad (fs.95 al 102).
8. Certificación de ficha catastral (fs. 102), en la cual se consigna que en fecha 28/01/1975 se realizó la instalación del servicio; en fecha 13/07/2021 se realizó la instalación del medidor número \_\_\_\_\_ marca AHS y que el estado del medidor es "Funcionando".
9. Formulario para la lectura de medidores, vinculado con la cuenta \_\_\_\_\_, mediante el cual se agregan las lecturas de fechas del 09/11/2022 al 09/11/2023 (fs. 103-114).

10. Informe de prueba de exactitud del medidor AHS, serie , vinculado al número de cuenta (fs. 115 al 117).

#### 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 reiterar 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 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—en adelante Acuerdo Ejecutivo N° 1279—; 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.*

Además, en aquellos casos en que sea imposible la toma de lectura se deberá de verificar la aplicación de la regla supletoria de facturación contenida en el artículo 5-B del Acuerdo Ejecutivo número 532 en el Ramo de Economía, del 01/06/2011, publicado en el Diario Oficial número 106, Tomo 391, del 08/06/2011; el cual establece, para la correcta facturación, caso de imposibilitarse la toma de lectura “(...) *se cobrará de acuerdo al promedio de los últimos 6 meses en que sí se pudo realizar la lectura*”.

Asimismo, en aquellos casos no previstos en las disposiciones emitidas por el Ministerio de Economía, para la subsanación de errores en la facturación del servicio de agua potable, se deberá de atender a lo dispuesto en el número 2 del Instructivo Administrativo para el Análisis y Resolución de Reclamos por Facturación aprobado por Junta de Gobierno, mediante Sesión Ordinaria celebrada el día 27/07/2010, en el que se regula, entre otras cosas, la forma de proceder en los casos de consumos acumulados e instalación de nuevo medidor.

También, 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)”.

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 la consumidora y la proveedora denunciada.
2. Que los cobros por el consumo de agua potable durante los meses de octubre del 2021 y de enero, febrero, marzo y abril del 2022 son considerados consumos reales, pues realizado el análisis efectuado por este Tribunal y al comparar las lecturas señaladas en las inspecciones realizadas por ANDA, se puede deducir que los consumos facturados son correlativos a los meses inspeccionados, pues en las inspecciones realizadas durante los meses de noviembre del 2021 se documentó que: *"el medidor funciona normal. Cerradas todas las salidas de agua, el medidor detiene su registro. Las salidas de agua no detienen su registro. Las salidas de agua no tienen desperfectos. Debido a que los consumos están en alza el medidor se retira para análisis por lo cual el servicio quedo directo (...)"* en ese sentido en inspección de fecha 16/11/2021 se consignó que: *"se rectificó número de medidor y lectura se analizó contador con aparato de análisis portátil y el resultado fue -1%, el contador se encuentra en buen estado"* (fs. 95 al 98).
3. Que, respecto al consumo facturado en el mes de abril del 2022, mediante reporte de inspección de folios 99, de fecha 14/04/2023 se ha logrado determinar que: *"el inmueble tiene 5 grifos. El diámetro de la acometida es de 1/2, tipo PVC la caja de medidor es de ferrocemento. Lectura y medidor rectificado. Medidor funcionado normal, al momento de tomar la lectura. Se revisó adentro del inmueble y hay derrame en un chorro de lavadero, no se cuantificó ya que no lo registra el medidor. No posee válvula desairadora"*, por lo cual, las lecturas tomadas durante ese periodo de facturación pueden ser consideradas como consumos reales.
4. Respecto a la prueba de exactitud realizada al medidor marca AHS, serie \_\_\_\_\_ a nombre de la señora \_\_\_\_\_, se ha podido determinar que el contador cuenta con un error porcentual de -4.57% el cual se encuentra dentro de los rangos de tolerancia permitidos según 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).

D. En síntesis, se evidenció que:

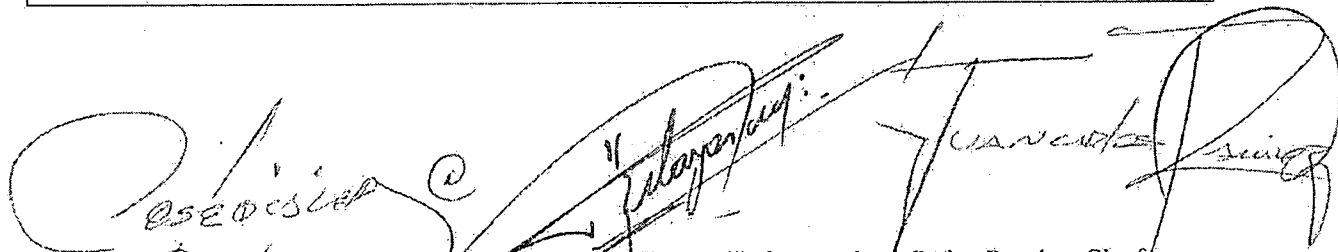
Que el cobro realizado por la proveedora durante los meses octubre del año 2021 y los meses de enero, febrero, marzo y abril del año 2022, fue efectuado con el respaldo normativo que legitima a la proveedora para realizarlo, comprobándose así el dicho de la apoderada de la denunciada; respecto de esos 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 tipificada en el artículo 44 letra e) de la LPC.

## 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 la licenciada en calidad de apoderado general judicial de ANDA y la documentación que consta agregada de fs. 194 a 121.
- b) *Desestimase* la presunta configuración de la infracción prevista en el artículo 44 letra e) de la LPC, por realizar prácticas abusivas, relacionada a los meses de *octubre de 2021, enero, febrero, marzo y abril del 2022*.
- c) *Absuélvase* a ANDA de la infracción establecida en el artículo 44 letra e) de la LPC, en relación a la denuncia presentada por la señora \_\_\_\_\_, por las razones establecidas en los romanos VI y VII de esta resolución respecto de los meses de *de octubre de 2021, enero, febrero, marzo y abril del 2022*.
- 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*.



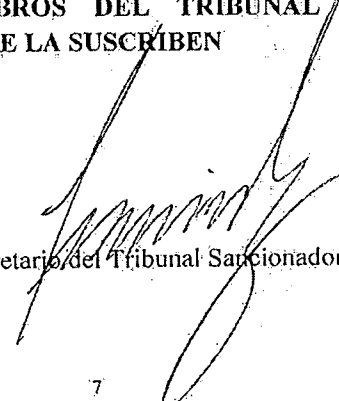
José Leoisiek Castro  
Presidente

Pablo José Zeláya Meléndez  
Primer vocal

Juan Carlos Ramírez Cienfuegos  
Segundo vocal

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

PR/AMC.



Secretario del Tribunal Sancionador