



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 11001-33-34-002-2022-00408-00
Demandante: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P.
Demandado: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
Tema: Medición de consumo y cobro

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. en contra de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

I ANTECEDENTES

1. Pretensiones

***“Primera:** Se declare la nulidad de la Resolución No. 20228140414705 del 03 de mayo de 2022, proferida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a través de la Dirección Territorial Centro.*

Que, como consecuencia de la declaración anterior, y a título de restablecimiento del derecho:

***Segundo:** Que se deje incólume la decisión No. 3521001- S-2021-132454 del 06 de mayo de 2021, a través de la cual se confirmó el cobro por promedio para el periodo del 19 de diciembre de 2020 al 16 de febrero de 2021 ante la imposibilidad de medición.*

***Tercero:** Que la condena sea actualizada y se ordene el pago de los intereses correspondientes, según el artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, desde la ejecutoria del fallo hasta cuando se haga efectivo el pago de la sentencia.*

***Cuarta:** Que se condene en costas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.*

***Quinta:** Las demás que se consideren, y se logren demostrar dentro del proceso.” (sic)*

2. Cargos

Dijo, la actora, que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios confundió el cobro por promedio con la imposibilidad de medición y el cobro por promedio por desviación de consumo.

Aseguró, que al encontrarse en mal estado el medidor procedió a facturar el periodo de 19 de diciembre de 2020 a 16 de febrero de 2021 por promedio histórico en aplicación al artículo 146 de la Ley 142 de 1994 y no al artículo 149 *ibidem*.

Afirmó, que, debido a que el medidor se encontraba en mal estado, se realizó retiro del mismo el 12 de abril de 2021, dejando constancia en el acta correspondiente que el aro y la cúpula estaban sueltas.

3. De la contestación de la demanda

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se opuso a las pretensiones de la demanda, por cuanto, estimó que el Acto Administrativo contenido en la Resolución No SSPD No. 20228140414705 del 3 de mayo de 2022, gozaba de legalidad, habría sido expedido y motivado conforme la normativa aplicable.

Afirmó, que verificó el consumo promedio del periodo de 19 de diciembre de 2020 a 16 de febrero de 2021 y determinó que el mismo, se encontraba ajustado al promedio del predio, pero que no se encontró acreditada la causa que motivo el cobro por promedio.

Señaló, que lo que se discute es la causa que llevó a la empresa a efectuar el cobro por promedio, mas no el derecho que le asiste a las empresas prestadoras del servicio a facturar por promedio ante la imposibilidad de medir el consumo.

Dijo, que la regla general consiste en que la medición del consumo se debe realizar a través de la diferencia real de lecturas que arroja el instrumento de medida individual instalado para el efecto; y que, de forma excepcional, se puede efectuar el cobro del consumo por promedio o por aforo, correspondiéndole a la empresa probar la causa que la motivó a promediar el consumo.

Adujo, que la demandante no aportó prueba alguna en la que constara que había practicado una revisión previa a la facturación del servicio, dado que la visita que ésta había llevado a cabo habría sido posterior al periodo objeto de reclamo.

4. Actuación procesal

Mediante providencia del 22 de noviembre de 2022, el Despacho admitió la demanda y ordenó las notificaciones correspondientes¹.

El 13 de junio de 2023, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, contestó la demanda².

El 17 de octubre de 2023, el Despacho anunció a las partes que dentro del asunto sería proferida sentencia anticipada de conformidad con el previsto en el artículo 42 de la ley 2080 de 2021. Así, procedió a fijar el litigio e incorporar como pruebas los documentos que fueron allegados al proceso en la oportunidad pertinente³.

¹ Expediente digital, unidad documental 28.

² Expediente digital, unidad documental 36 a.40.

³ Expediente digital, unidad documental 42.

El 21 de noviembre de 2023, se corrió traslado las partes para que en el término de diez (10) días, presentaran alegatos de conclusión y se le indicó al agente del Ministerio Público que podía presentar el concepto⁴.

5. Alegatos de conclusión

La parte demandante y demandada presentaron, respectivamente, sus correspondientes alegatos de conclusión, en donde reiteraron los argumentos expuestos en el escrito de demanda y su contestación.

II CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, se procederá a dictar sentencia dentro de la demanda promovida por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. en contra de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Con ese fin, el Despacho seguirá el siguiente derrotero: i) problema jurídico planteado; ii) caso concreto; iii) conclusión; y iv) condena en costas.

1. Problema jurídico

Tal y como fue establecido en providencia de 17 de octubre de 2023, la cuestión a resolver en el asunto de la referencia, se concreta en:

¿Profirió, la entidad demandada, la resolución demandada con falsa motivación y desconocimiento del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, toda vez que la superintendencia demandada habría entendido equivocadamente que la empresa actora aplicó la facturación por promedio debido una supuesta desviación de consumo, cuando lo correcto sería que la accionante calculó la factura por promedio en razón al mal estado del medidor durante el periodo del 19 de diciembre de 2020 al 16 de febrero de 2021?

2. Caso concreto

Procede el Juzgado a pronunciarse de fondo sobre el problema jurídico que se puso de presente con antelación.

¿Profirió, la entidad demandada, la resolución demandada con falsa motivación y desconocimiento del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, toda vez que la superintendencia demandada habría entendido equivocadamente que la empresa actora aplicó la facturación por promedio debido una supuesta desviación de consumo, cuando lo correcto sería que la accionante calculó la factura por promedio en razón al mal estado del medidor durante el periodo del 19 de diciembre de 2020 al 16 de febrero de 2021?

⁴Expediente digital, unidad documental 51.

Para empezar, ha de considerarse que la actora afirmó que la autoridad demandada confundió el cobro por promedio con la imposibilidad de medición y el cobro por promedio por desviación de consumo.

Sostuvo, que al encontrarse el medidor en mal estado al momento de la toma de lectura, la facturación para el periodo comprendido entre el 19 de diciembre de 2020 y el 16 de febrero de 2021 fue bajo promedio histórico, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994.

Por su parte, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios aclaró que lo que se discute no es el derecho que le asiste a las empresas prestadoras a facturar por promedio ante la imposibilidad de medir el consumo sino la causa que llevó a la demandante a efectuar el cobro por promedio.

Ahora bien, para abordar el análisis del presente asunto, el Despacho encuentra necesario precisar que la motivación de los actos administrativos constituye un elemento necesario para su validez.

Aunado a ello, ha de agregarse que, el artículo 137 de la ley 1437 de 2011 establece como una de las causales de nulidad de los actos administrativos la falsa motivación y esta se configura cuando se encuentren inconsistencias entre las razones y afirmaciones del acto frente a los supuestos de hecho y de derecho.

También, el Consejo de Estado ha indicado que la falsa motivación de un acto administrativo se presenta en los siguientes eventos:

“cuando i) se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la Administración Pública; ii) los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas; iii) porque el autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen y iv) porque los motivos que sirven de fundamento al acto no justifiquen la decisión”⁵

De otra parte, considera también el Despacho forzoso resaltar que las relaciones jurídicas que se susciten entre las empresas que prestan servicios públicos domiciliarios y los usuarios se rigen por lo establecido en la Constitución Política y, lo previsto de manera especial en las Leyes 142 y 143 de 1994.

Así las cosas, se ha de indicar que el artículo 9 de la Ley 142 de 1994 establece, entre otros, el derecho de los usuarios a *“Obtener de las empresas la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados, dentro de plazos y términos que para los efectos fije la comisión reguladora, con atención a la capacidad técnica y financiera de las empresas o las categorías de los municipios establecida por la ley.”*

A su turno, el artículo 144 *ibidem* prevé que:

(i) Es deber de las empresas de servicios públicos constatar el debido funcionamiento del medidor, a efectos de que dicho instrumento permita determinar *“en forma adecuada el consumo”*.

(ii) Es obligación de los usuarios reparar o reemplazar los medidores, a satisfacción de la empresa, cuando se establezca que el funcionamiento no permite determinar

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 14 de abril de 2016. Radicación 25000-23-24-000-2008-00265-01. C.P. María Claudia Rojas Lasso.

en forma adecuada los consumos, o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos

(iii) Cuando el usuario o suscriptor, pasado un período de facturación, no tome las acciones necesarias para reparar o reemplazar los medidores, será que la empresa de servicios públicos podrá reparar o reemplazar los medidores por cuenta del suscriptor o usuario.

En relación con la medición del consumo el artículo 146 de la mencionada Ley resalta que, tanto la empresa como los suscriptores o usuarios tienen derecho a que los consumos se midan empleándose para ello instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre.

También la norma prevé que, cuando sin acción u omisión de las partes, durante un período no sea posible medir razonablemente con instrumentos los consumos, su valor podrá establecerse, según dispongan los contratos uniformes, con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, o con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o con base en aforos individuales.

Igualmente, cuando se acredite la existencia de fugas imperceptibles habrá lugar a determinar el consumo de un período con base en los de períodos anteriores o en los de usuarios en circunstancias similares o en aforos individuales, encontrándose las empresas en la obligación de ayudar al usuario a detectar el sitio y la causa de las fugas.

No obstante, constituye una obligación para las empresas de servicios públicos investigar las desviaciones significativas frente a consumos anteriores y mientras se establece la causa, la factura se debe hacer con base en la de periodos anteriores o en la de suscriptores o usuarios en circunstancias semejante o mediante aforo individual, tal como lo pregona el artículo 150 de la Ley 142 de 1994.

Por tanto, dilucidado lo anterior y en aras de resolver el problema jurídico planteado resulta necesario acudir a los antecedentes administrativos obrantes en el expediente digital, así:

- **El 10 de marzo de 2021**, fue expedida por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. la factura No. 33782979216 cuyo periodo facturado fue del 19 de diciembre de 2020 a 16 de febrero de 2021⁶.
- El 17 de marzo de 2021, la señora María del Rosario Albarracín, en calidad de usuaria del servicio identificada con la cuenta No. 11455788, reclamó ante la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. sobre el consumo facturado del periodo antes señalado.⁷
- **El 21 de marzo de 2021**, fue practicada por la empresa demandante una inspección externa y revisión interna en la que se dejó plasmado en el acta como: “**causas que determinan la desviación significativa: Medidor en mal estado. Fichero y aro suelto (...)**”⁸ Destaca el despacho.

⁶ Expediente digital, Unidad documental 18.

⁷ Expediente digital, Unidad documental 07, folio 2.

⁸ Expediente digital, Unidad documental 09.

- El 8 de abril de 2021, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., a través de la decisión No. S-2021-098144, confirmó el cobro del periodo de 19 de diciembre de 2020 a 16 de febrero de 2021, en 75m³.⁹
- El 12 de abril de 2021, fue instalado nuevo medidor a la cuenta No. 11455788¹⁰.
- El 20 de abril de 2021, la señora Albarracín presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra la decisión No. S-2021-098144 del 8 de abril de 2021.¹¹
- El 6 de mayo de 2021, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., mediante acto administrativo No. S-2021-132454, resolvió el recurso confirmando la decisión recurrida y concedió el recurso de apelación¹².
- El 3 de mayo de 2022, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios expidió la Resolución No. 20228140414705, en la que resolvió modificar la decisión administrativa No. S-2021-098144 del 8 de abril de 2021 en el sentido de ordenar a la demandante que ajustara el consumo del periodo de 19 de diciembre de 2020 a 16 de febrero de 2021 en 0m³.¹³

En consecuencia, conforme el panorama expuesto, es factible para el Despacho inferir que, el acto administrativo objeto de control de legalidad no se encuentra viciado por falsa motivación como lo pretende hacer ver la parte actora.

Lo anterior, teniendo en cuenta que no erró la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios al advertir que no era dable a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. cobrarle a la usuaria el consumo promedio de 75m³ re liquidado, para el periodo comprendido entre el 19 de diciembre de 2020 al 16 de febrero de 2021, toda vez que no fue probado el motivo por el cual se tomó dicha determinación, ni fue identificada la causa de la desviación.

En primer término, por cuanto los usuarios tienen derecho a que la medición de sus consumos sea el elemento principal del precio que se les cobre; y, porque es una obligación de la empresa de servicios públicos disponer los instrumentos tecnológicos apropiados para realizar dicha labor.

Y, en segundo término, por cuanto a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. le corresponde, **por regla general**, medir el consumo de los usuarios a través de los instrumentos adecuados para ello y, **excepcionalmente**, ante la imposibilidad de realizar razonablemente dicha medición, a través de las formas dispuestas en los contratos uniformes, con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, o con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o con base en aforos individuales.

En ese sentido, entiende esta Instancia, que era una obligación de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. cobrar a la usuaria el servicio con base en su consumo real o, en caso de no poder efectuar esto, acreditar el motivo por el cual, para el periodo comprendido entre el 19 de diciembre de 2020 al 16 de febrero

⁹ Expediente digital, Unidad documental 07, folio 2.

¹⁰ Expediente digital, Unidad documental 08.

¹¹ Expediente digital, Unidad documental 07.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

de 2021, no le fue posible medir **razonablemente** el consumo del servicio de agua a través de la herramienta instalada para ello, circunstancia que la habilitaría para realizar el cobro con base en los consumos promedios.

Pues bien, no se desconoce que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., en la inspección realizada el **21 de marzo de 2021** halló que el medidor se encontraba en mal estado (fichero y aro suelto) y que, el laboratorio de la demandante señaló que presentaba una falla técnica (fue adulterado)¹⁴. Sin embargo, este yerro fue advertido con posterioridad a la fecha de expedición de la factura de servicios públicos No. 33782979216. Pues, la inspección se practicó el **21 de marzo de 2021, pero la expedición de dicha factura tuvo lugar el 10 de ese mes y año.**

Por lo que, no era factible para la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., cobrar el consumo del periodo comprendido entre el 19 de diciembre de 2020 al 16 de febrero de 2021 con base en los consumos promedios de otros periodos, bajo el postulado de que medidor se encontraba en mal estado, ya que, para ese momento no existía certeza ni prueba de que el medidor presentara fallas en el periodo que se facturó por promedio.

Así las cosas, no considera esta juez que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios haya entendido erradamente que la demandante cobró a la usuaria el servicio prestado entre el 19 de diciembre de 2020 al 16 de febrero de 2021, con base en los consumos promedios de otros periodos, **debido a una desviación de consumo**, ya que, se reitera, para la fecha en que fue expedida la factura objeto de debate, no existía fundamento alguno que diera cuenta que el medidor se encontraba adulterado, circunstancia indispensable que habilitaría la medición por promedios históricos, promedios similares o aforos individuales.

En ese panorama, y como quiera que no se encuentra comprobado ninguno de los argumentos planteados en el concepto de violación por la demandante, no se acoge la pretensión de declarar la nulidad del acto administrativo demandado y se colige que la respuesta al problema jurídico resulta negativa.

3. Conclusión

Corolario de lo expuesto, se negarán las pretensiones de la demanda al no haberse desvirtuado, por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá la presunción de legalidad que acompaña a la **Resolución No. 20228140414705 del 3 de mayo de 2022.**

4. Condena en costas

Según lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, el criterio subjetivo – valorativo para la condena en costas implica: i) el resultado de la derrota dentro del proceso o recurso que se haya propuesto (objetivo); y ii) que en el expediente se revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, el Despacho considera que, en el presente asunto, no hay lugar a imponer una condena en costas a la parte demandante, en la medida que, si bien

¹⁴ Expediente digital, Unidad documental 12.

se negó la prosperidad de las pretensiones de la demanda, no se acreditó probatoriamente su causación, es decir, no aparece prueba alguna que acredite los gastos en que incurrió la autoridad demandada.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO. Negar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. Sin condena en costas.

TERCERO. Reconocer a Gloria Isabel Serrato Plazas, como apoderada judicial de la entidad demandada, en los términos del poder respectivo¹⁵.

CUARTO. Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Gloria Dorys Alvarez Garcia
Juez

Firmado Por:

Gloria Dorys Alvarez Garcia

Juez

Juzgado Administrativo

002

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: f26cdda80d1aaeceadc04c66072b1117a2f6ac02040c06c772e00f1636c84e07

Documento generado en 19/04/2024 11:37:54 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

¹⁵ Expediente digital, unidad documental 44.