

Información del proceso judicial asociado a la ficha

Número de la ficha:	386326
Elaborada por:	DEISI PAOLA MARTINEZ PINEDA (SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS)
Código único del proceso:	05001333301020250035500
Jurisdicción:	CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA
Tipo de acción o medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Despacho actual:	JUZGADO 10 ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLIN
Valor económico inicial:	\$9.532.765,00
Valor económico indexado:	\$9.645.452,76
Última actuación:	NOTIFICACION AUTO ADMISORIO/MANDAMIENTO DE PAGO

Partes del proceso o caso:

Tipo de parte procesal	Tipo de documento	Identificación	Nombre/Razón social	Calidad
OTRA PARTE	Número de identificación tributaria	8909049961	EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN ESP	DEMANDANTE
OTRA PARTE	Número de identificación tributaria	9012420236	MEGA CENTRO PLAZA COMERCIAL TORRE PICHINCHA PH	DEMANDADO
ENTIDAD	Número de identificación tributaria	800290984	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	DEMANDADO

Fecha de los hechos: 2025/02/14

Hechos:

Durante el periodo comprendido entre el 19 de diciembre de 2024 y el 20 de enero de 2025, en el inmueble de MEGA CENTRO PLAZA COMERCIAL TORRE PICHINCHA PH se registro un consumo de agua de 2349 m3, del cual, descontadas las unidades controladas, resulto un consumo de 1634 m3, cifra que supero ampliamente el promedio historico del usuario 739,58 m3 y el limite permitido del 35 por ciento, configurandose una desviacion significativa; 2. Ante esta situacion, EPM facturo provisionalmente 866 m3 y dejo 768 m3 en investigacion, notificando al usuario el 10 de febrero de 2025 y realizando visita tecnica el 14 de febrero de 2025, en la cual no se encontraron fugas ni fallas del medidor, concluyendose que el aumento obedecio a mayor uso del servicio; 3. Una vez determinada la causa, los 768 m3 fueron cobrados en la factura de marzo de 2025 bajo el concepto de ajuste; 4. La representante legal del centro comercial presento reclamacion alegando vulneracion del debido proceso, la cual fue negada por EPM, decision contra la que se interpuso recurso de reposicion y en subsidio apelacion; 5. La Superintendencia de Servicios Publicos Domiciliarios, mediante resolucion del 12 de mayo de 2025, ordeno retirar de la factura los 768 m3 al considerar que la investigacion no fue previa a la facturacion y que no se cumplio el articulo 149 de la Ley 142 de 1994; 6. EPM acato la decision y devolvio los valores, pero considero que la interpretacion de la Superintendencia fue erronea, razon por la cual interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho solicitando el reconocimiento del perjuicio economico causado, estimado en 9532765 pesos.

Causas y Subcausas:

Entidad	Causa	Subcausa
SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DETERMINA SI PROCEDE LA RECUPERACION DE CONSUMOS DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS NO FACTURADOS	

Valor económico del proceso o caso

Pretensiones:

Tipo de pretensión	Unidad monetaria	Valor
DAÑO INMATERIAL - OTROS	PESOS	9.532.765,00

Descripción adicional del proceso por parte del abogado

Hechos - Complemento a los descritos en el registro relacionado:

Radicado CRONOS: 20265290585452
Expediente virtual: 2025132020300814E
Acto administrativo: Resolución No. 20258300213585 del 12 de mayo de 2025
Tipología: Desviación significativa

Pruebas allegadas al caso por las partes:

- Histórico de consumos
- Facturas objeto de reclamo
- Documentos correspondientes al trámite administrativo de investigación por desviación significativa
- Reclamación, respuesta y notificación personal
- Recurso
- Resolución del recurso y remisión
- Histórico de Facturas
- Remisión a la Superintendencia de SPD
- Cumplimiento

Llamados en garantía:

Nro. Identificación	Nombre o razón social	Servidor publico	No. de contrato	Cargo al momento de los hechos
43709167	MARIA ISABEL FERNANDEZ RODAS	Funcionario público		Director Territorial Occidente (E)

Análisis del proceso o caso

Análisis de las pruebas por el llamamiento en garantía con fines de repetición

De la documental allegada con el libelo de la demanda y del expediente administrativo que agotó la vía administrativa no se evidencia soporte alguno que permita atribuir responsabilidad a título de dolo o culpa grave que justifique un llamamiento en garantía con fines de repetición. Por el contrario, del análisis de dichas piezas procesales se desprende la presunción de legalidad del acto administrativo demandado, así como el respeto del debido proceso y el cumplimiento de las funciones y deberes legales por parte de la Superservicios.

En esta etapa procesal, la prueba disponible es esencialmente documental, y de los antecedentes administrativos se observa que la Superservicios en ejercicio de las funciones de control y vigilancia conferidas por el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001, así como por el numeral 3 del artículo 24 del Decreto 1369 de 2020, resolviendo los recursos de apelación interpuestos por los usuarios conforme a lo previsto en el artículo 159 de la Ley 142 de 1994. En desarrollo de dichas competencias, la entidad analizó el material probatorio obrante en el expediente y adoptó la decisión correspondiente mediante un acto administrativo debidamente motivado.

Así las cosas, lejos de evidenciar un comportamiento doloso o gravemente culposo, las pruebas documentales demuestran que la funcionaria actuó dentro del marco normativo aplicable, con fundamento en hechos verificados, en ejercicio de sus competencias legales y con una motivación suficiente desde el punto de vista jurídico y técnico, razón por la cual no se

Análisis de la conducta (Dolo o culpa grave) de las personas vinculadas en este estudio

La Ley 678 de 2001 regula los conceptos aplicables a la acción de repetición y el llamamiento en garantía con fines de repetición, el cual es el objeto de este estudio.

- Dolo (art. 5): conducta en la que el agente persigue un fin ajeno a los objetivos del servicio público, presumiéndose en casos de desviación de poder, falsa motivación, o actos manifiestamente contrarios a derecho, entre otros.
- Culpa grave (art. 6): conducta que causa daño por violación manifiesta e inexcusable de la Constitución o la ley, o por omisión o extralimitación inexcusable en el ejercicio de funciones.

Para que proceda la acción de repetición o el llamamiento en garantía, es indispensable acreditar que la conducta del agente estatal fue dolosa o gravemente culposa, conforme a la Ley 678 de 2001 y la jurisprudencia vigente.

Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas:

1. Obrar con desviación de poder.
2. Haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento.
3. Haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración.
4. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
5. Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial".

"Artículo. 6.- Culpa grave. La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.

Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:

1. Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.
2. Carencia o abuso de competencia para proferir decisión anulada, determinada por error inexcusable.
3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.
4. Violar manifiesta e inexcusablemente el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal".

En el presente caso, no se evidencia desviación de poder ni falsa motivación; por el contrario, la funcionaria sustentó su decisión en un análisis técnico y jurídico debidamente estructurado sobre los hechos del expediente. La actuación se desarrolló conforme a las competencias otorgadas a la SSPD por el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, dentro del marco de legalidad, razonabilidad y respeto por el debido proceso.

Finalmente, no obra en el expediente prueba alguna de que la funcionaria haya sido sancionada disciplinaria o penalmente en relación con los hechos, ni que haya actuado con la intención de causar daño o con abuso de su función pública.

De acuerdo con lo anterior, de las presunciones de los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, modificadas, en su orden, por los artículos 39 y 40 de la Ley 2195 de 2022, para el presente caso, consideramos que no se configura ninguna de las causales, por cuanto, la decisión adoptada por la Directora Territorial se basa en un entendimiento del artículo 146, 149 y 150 de la Ley 142 de 1994, en defensa de los derechos de los usuarios, que se aleja de la figura del dolo o la culpa grave.

Análisis del proceso

En criterio de la suscrita apoderada, las pretensiones formuladas en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho no son procedentes, en la medida en que las causales de nulidad invocadas por el actor carecen de sustento probatorio, como se expondrá a continuación:

Este caso consiste en una demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho interpuesta por Empresas Públicas de Medellín contra la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), con el fin de anular la Resolución No. 20258300213585 del 12 de mayo de 2025.

A continuación, se presenta un resumen detallado de los aspectos clave del proceso:

Se solicita la nulidad de la Resolución No. SSPD-20258300213585 del 12 de mayo de 2025, mediante la cual la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ordenó retirar el cobro de 768 m³ facturados en marzo de 2025, al considerar que la investigación técnica adelantada por EPM no fue previa a la expedición de la factura donde se detectó la desviación significativa. Como consecuencia, EPM demanda la nulidad del acto, el restablecimiento del derecho mediante el pago de \$9.532.765 que afirma no haber podido recuperar, la indexación de dicha suma, el cumplimiento de la sentencia conforme al CPACA y la condena en costas.

La controversia surge por un consumo registrado entre el 19 de diciembre de 2024 y el 20 de enero de 2025 en el inmueble ubicado en la Carrera 53 #47-22, donde se evidenció una desviación significativa respecto del promedio histórico. EPM facturó provisionalmente 866 m³ y dejó 768 m³ en investigación, realizando una visita técnica el 14 de febrero de 2025 que descartó fallas técnicas y atribuyó el aumento a mayor uso del servicio por población flotante.

En la demanda, EPM sostiene que la Superintendencia interpretó de manera errónea los artículos 149 y 150 de la Ley 142 de 1994, pues considera que la norma permite facturación provisional mientras se adelanta la investigación y que el prestador cuenta con un plazo de hasta cinco meses para realizar ajustes derivados de consumos no facturados. Asimismo, argumenta que no existe una tarifa legal que obligue a realizar la investigación dentro del mismo ciclo de facturación y que, conforme al principio de libertad probatoria, la visita técnica realizada constituye prueba suficiente para sustentar el consumo registrado.

Los conceptos de violación planteados por Empresas Públicas de Medellín (EPM) se fundamentan en la infracción de las normas en que debían fundarse los actos y en la falsa motivación.

EPM sostiene que la Superintendencia interpretó de forma restrictiva los artículos 149 y 150 de la Ley 142 de 1994. Afirma que la ley permite la facturación provisional mientras se determina la causa de la desviación del consumo y que el plazo de cinco meses faculta a las empresas para adelantar todo el trámite administrativo, incluida la investigación técnica, en condiciones de equilibrio con el término que tienen los usuarios para reclamar.

Asimismo, señala que la decisión vulnera los principios de libertad probatoria y debido proceso, al desestimar la visita técnica realizada el 14 de febrero de 2025 por haberse efectuado en un ciclo posterior, pese a que, a su juicio, cualquier prueba recaudada dentro de los cinco meses es válida.

Finalmente, alega falsa motivación, pues sostiene que sí se realizó investigación previa y que la administración partió de un supuesto fáctico equivocado al considerar extemporánea la actuación, cuando las actuaciones se habrían realizado dentro del término permitido.

Análisis estratégico de la defensa del acto administrativo:

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se opone a todas las pretensiones de la demanda por carecer de fundamento legal y probatorio, toda vez que la Resolución No. SSPD-20258300213585 del 12 de mayo de 2025 fue expedida por autoridad competente, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, y se encuentra amparada por la presunción de legalidad. La entidad actuó en el marco de las facultades previstas en los artículos 154 y 159 de la Ley 142 de 1994, que le atribuyen la competencia para resolver los recursos de apelación interpuestos por los usuarios contra las decisiones de las empresas prestadoras.

En consecuencia, se solicita negar la pretensión de nulidad del acto acusado, pues la parte demandante no logró desvirtuar su legalidad. La decisión fue adoptada con fundamento en el análisis del expediente administrativo, las pruebas allegadas y las normas aplicables, garantizando el debido proceso y el derecho de contradicción. En particular, la orden impartida a la empresa de abstenerse de efectuar cobros por valores dejados de facturar por desviación significativa se encuentra debidamente motivada en el régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios.

Respecto de las pretensiones de restablecimiento del derecho, esta apoderada considera que no están llamadas a

prosperar frente a la Superintendencia, dado que la entidad no es beneficiaria de las sumas derivadas de la facturación. En virtud de los artículos 128 y 130 de la Ley 142 de 1994, el vínculo contractual existe entre la empresa prestadora y el usuario del servicio, por lo que cualquier obligación económica derivada de la facturación corresponde exclusivamente a esas partes. La jurisprudencia del Consejo de Estado y del Tribunal Administrativo de Antioquia ha reiterado que, aun cuando se declare la nulidad de un acto de la Superintendencia, el eventual restablecimiento del derecho no recae sobre dicha entidad, sino sobre el usuario dentro de la relación contractual de servicios públicos.

En cuanto al fondo del asunto, la Superintendencia sostiene que no existe infracción de los artículos 149 y 150 de la Ley 142 de 1994. El artículo 149 exige que las desviaciones significativas del consumo sean investigadas de manera previa a la facturación, con el fin de garantizar que el cobro corresponda al consumo real. En el caso concreto, la factura fue expedida el 8 de febrero de 2025, mientras que la visita técnica se realizó el 14 de febrero de 2025, es decir, con posterioridad a la facturación, lo que evidencia que la investigación no se adelantó de forma previa ni oportuna. Por su parte, el artículo 150 únicamente fija un límite temporal de cinco meses para cobrar valores dejados de facturar, pero no autoriza a realizar investigaciones tardías para justificar facturas ya emitidas.

Se considera que el cargo por indebida aplicación del régimen probatorio no está llamado a prosperar. La Superintendencia no desconoció las pruebas aportadas por la empresa, sino que las valoró conforme a las reglas de la sana crítica y concluyó que su eficacia era insuficiente para demostrar la causa de la desviación significativa ni para justificar cobros correspondientes a periodos anteriores, dado que la verificación técnica se realizó con posterioridad al ciclo de facturación cuestionado.

Finalmente, la defensa de la Superintendencia considera que no se configura falsa motivación, toda vez que el acto administrativo se fundamentó en hechos ciertos y verificables dentro del expediente administrativo. La entidad reconoció la realización de la visita técnica, pero concluyó que esta fue posterior a la expedición de la factura, lo que impide garantizar la inmediatez necesaria para establecer con certeza la causa del consumo atípico. Por tanto, la decisión se sustentó en la secuencia temporal de los hechos, en la valoración del material probatorio y en la correcta interpretación de la Ley 142 de 1994, sin que exista tergiversación de los hechos ni aplicación indebida de la norma.

En consecuencia, del análisis jurídico realizado, no se evidencian causales de nulidad que afecten la validez del acto administrativo demandado, por lo que, en principio, se advierte que la decisión conserva su presunción de legalidad.

Análisis del precedente judicial

El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, con ponencia de Carlos Alberto Zambrano Barrera, en sentencia del treinta y uno (31) de enero de dos mil diecinueve (2019), se pronunció sobre la naturaleza de la acción de repetición en los siguientes términos:

“(…) Según el artículo 90 (inciso segundo) de la Constitución Política, el Estado debe repetir contra los servidores públicos que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, ocasionen que aquél sea condenado patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables. (...) Al respecto, vale la pena recordar que el Estado, a efectos de cumplir con sus fines y propósitos, desarrolla sus actividades a través de órganos o de personas que son sus agentes, servidores o autoridades públicas, cuyos actos en relación con el servicio resultan imputables directamente a aquél. (...) El inciso segundo del ya citado artículo 90 de la C.P. fue desarrollado por la Ley 678 de 2001, norma que definió la acción de repetición como una acción civil de carácter patrimonial dirigida contra el servidor o ex servidor público que, como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa, dio lugar a un reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La ley en mención reguló los aspectos sustanciales y procesales de la acción de repetición y del llamamiento en garantía. En cuanto a los primeros, se destacan los aspectos generales de la acción (objeto, noción, finalidades, deber de ejercicio y especificidades), al igual que las definiciones de dolo y de culpa grave con las que se califica la conducta del agente, así como el establecimiento de presunciones legales, con obvias incidencias respecto de la carga de la prueba. En cuanto a los segundos, fueron regulados aspectos relativos a la jurisdicción y la competencia, la legitimación, el desistimiento, el procedimiento, la caducidad, la oportunidad de la conciliación judicial o extrajudicial, la cuantificación de la condena y la determinación de su ejecución, al igual que lo atinente al llamamiento en garantía con fines de repetición y las medidas cautelares en el proceso.

Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara en señalar que, a fin de garantizar el derecho al debido proceso —artículo 29 de la Constitución Política—, la Ley 678 de 2001 se aplica en lo sustancial a los actos y hechos ocurridos con posterioridad a su entrada en vigencia —4 de agosto de 2001—, de modo que, si las actuaciones que dieron lugar a la demanda y posterior condena contra la entidad pública fueron anteriores a la expedición de la citada ley, las normas aplicables para determinar si el servidor público actuó con dolo o culpa grave serán las vigentes al momento de la comisión de la conducta, que constituye la fuente de su responsabilidad patrimonial frente al Estado.

Así mismo, la citada ley establece en sus artículos 5 y 6 las presunciones de dolo y de culpa grave, disposiciones que fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional de Colombia mediante la sentencia C-374 de 2002, en la cual se indicó que dichas presunciones legales buscan facilitar el ejercicio de la acción de repetición, en la medida en que el Estado debe probar únicamente el supuesto fáctico en que se fundamenta la presunción, correspondiendo al demandado la carga de desvirtuarla mediante prueba en contrario. Se trata, en consecuencia, de presunciones legales o iuris tantum, las cuales admiten prueba en contrario, lo que garantiza el derecho de defensa de la persona contra quien operan y permite mantener el equilibrio en el debate probatorio dentro de este tipo de procesos.”

Aplica directriz institucional o nacional:	NO
--	----

Recomendaciones del abogado

Recomendación al comité	No llamar en garantía con fines de repetición
-------------------------	---

Conclusiones

No se advierte la procedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición, en la medida en que, a partir del análisis realizado, no se evidencian supuestos de dolo o culpa grave atribuibles a servidor público alguno. Por el contrario, la actuación analizada se desarrolló en el marco del ejercicio legítimo y del cumplimiento de las funciones asignadas, de conformidad con el mandato previsto en el numeral 5° del artículo 79 y en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, así como en los numerales 5° y 18 del artículo 8° del Decreto 1369 de 2020.