



000374
Servientes petesta, petista

Santiago, veintinueve de octubre de dos mil diecinueve.

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, con fecha 31 de marzo de 2019, la Organización de Consumidores y Usuarios de Chile (ODECU) deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 2º, letra f), de la Ley N° 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, para que produzca efecto en la causa seguida ante el 30º Juzgado Civil de Santiago, caratulada "Organización de Consumidores y Usuarios de Chile -ODECU- con Isapre Consalud S.A." (Rol C-35373-2018), en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de Santiago (Rol N° 3125-2019).

Precepto impugnado

El precepto legal impugnado dispone:

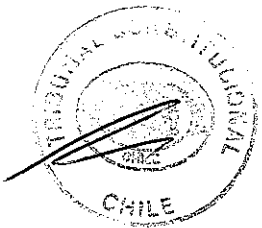
"Artículo 2º.- Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley:

(...) f) Los actos celebrados o ejecutados con ocasión de la contratación de servicios en el ámbito de la salud, con exclusión de las prestaciones de salud; de las materias relativas a la calidad de éstas y su financiamiento a través de fondos o seguros de salud; de la acreditación y certificación de los prestadores, sean éstos públicos o privados, individuales o institucionales y, en general, de cualquiera otra materia que se encuentre regulada en leyes especiales.

Antecedentes

En la gestión judicial pendiente, sustanciada ante el 30º Juzgado Civil de Santiago, la Organización de Consumidores y Usuarios de Chile (ODECU) interpuso demanda colectiva, en interés difuso de los consumidores, en contra de Isapre Consalud S.A., aduciendo la infracción al artículo 12 de la Ley N° 19.496, con motivo de alzas "unilaterales e injustificadas" de los precios de los planes de salud de sus afiliados, solicitando se declare la prohibición de las Isapre demandada de seguir incrementando anualmente los precios de los contratos de salud, así como se le ordene restituir los dineros recibidos por dichas alzas, y se le apliquen multas a la Isapre.

Aplicando el artículo 2, letra f), impugnado, en cuanto dispone que quedan excluidos de la ley de protección de los derechos de los consumidores los actos celebrados o ejecutados con motivo de prestaciones de salud, las materias relativas a la calidad de éstas, y su financiamiento a través de fondos o seguros de salud; el juez civil concluyó que, por estar en presencia de un asunto relativo al financiamiento de contratos de seguros de salud, de las Isapres con sus afiliados, se encontraba





expresamente excluida la aplicación de la Ley N° 19.496, por lo que declaró inadmisibles las demandas colectivas impetradas.

ODECU dedujo recurso de apelación, que se encuentra pendiente de fallo por parte de la Corte de Apelaciones de Santiago.

Conflicto constitucional

En cuanto al conflicto constitucional que se somete a conocimiento y resolución de este Tribunal Constitucional, la requirente ODECU afirma en su libelo de inaplicabilidad que la Isapre todos los años alza unilateralmente los precios de los planes de salud, aduciendo mayores costos, lo que ha llevado desde hace varios años a la interposición de recursos de protección por los afiliados contra la Isapre por dicho motivo, que en más de un 99% son acogidos por los tribunales de justicia. Por lo anterior, señala ODECU que decidió interponer demanda colectiva en interés difuso de los consumidores contra la Isapre, estimando que es legitimada activa para ello, y con el "objeto de que esta discusión y abuso del derecho por parte de la Isapre termine de una vez por todas", agregando que "en la situación actual las Isapres abusan porque no hay una resolución definitiva dictada por los tribunales ordinarios, que tenga efectos 'erga omnes', que no obligue a millones de chilenos a recurrir individualmente, todos los años y por separado a la justicia para hacer valer sus derechos" (fojas 3 y 4 del requerimiento).

Concluye ODECU que, en vista de lo anterior, y porque existe una norma que le impide demandar colectivamente en estos casos, es que se ha visto obligada a recurrir de inaplicabilidad ante esta Magistratura, para que se declare inconstitucional el precepto legal que así lo dispone, y entonces se permita a los tribunales ordinarios conocer las demandas colectivas contra las Isapres.

Luego, señala la parte requirente que el artículo 2°, letra f), es inconstitucional desde que vulnera el debido proceso y la igualdad ante la ley, que a todas las personas asegura el artículo 19, numerales 2 y 3 de la Carta Fundamental.

Expresa que de la historia de ley no se aprecia razón suficiente y objetiva para excluir a las Isapres, al tiempo que el argumento de que la Superintendencia de Salud tiene facultades para resolver los conflictos que se planteen, no es tampoco aceptable, desde que en muchos ámbitos en que existen superintendencias, igualmente es aplicable la ley del consumidor, como ocurre en materia bancaria, de empresas eléctricas, sanitarias y en materia de concesiones de obras públicas, por ejemplo. En seguida, excluir a los usuarios de la posibilidad de demandar colectivamente a las Isapres, infringe el debido proceso, dentro de su concepto de igualdad jurídica para accionar contra las empresas que se dedican a los seguros de salud, y de derecho a la acción; al tiempo que se impide a la judicatura poder dictar una sentencia única que termine con los abusos de las Isapres definitivamente, y no caso a caso. En la misma línea, también se ve conculcada la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos y la igualdad ante la ley, respecto de los usuarios de los seguros de salud, que no pueden ejercer sus derechos colectivamente contra las



000375
Trescientos setenta y cinco³

Isapres, y respecto de las demás empresas, pues las Isapres son las únicas empresas privadas excluidas de la ley de protección de los derechos de los consumidores.

Concluye el requerimiento aseverando a fojas 23 que "de no acogerse este requerimiento miles de chilenos se verán obligados todos los años a interponer acciones legales por las modificaciones que sufren los precios de sus contratos" y que "si se acoge este requerimiento el tema de las alzas se resuelve de una vez y para siempre, respetándose los derechos de los consumidores".

Tramitación

El requerimiento fue admitido a tramitación y declarado admisible por resoluciones de la Primera Sala de esta Magistratura, ordenándose asimismo la suspensión en la tramitación de la gestión *sublite*.

Se hizo parte y formuló observaciones sobre el fondo la Isapre Consalud S.A., instando por el rechazo del requerimiento.

Observaciones de Isapre Consalud S.A.



En su presentación de fojas 317, indica Consalud que el requerimiento debe ser desestimado, en primer por lugar, por cuanto carecería de fundamento plausible y plantea una discusión abstracta, genérica, de mérito político, y una petición de principios y propia de un debate legislativo, pretendiendo en definitiva que este Tribunal Constitucional legisle, lo que excede con creces el ámbito concreto propio de una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley.

Consalud, además, alega el rechazo porque el precepto impugnado no es decisivo en la resolución del asunto, al no haberse cuestionado el artículo 2 bis de la Ley 19.496, que igualmente, excluye a las Isapres del ámbito de aplicación de la ley de protección de los derechos de los consumidores, por tratarse de una prestación de servicios regulada por ley especial.

Asimismo, afirma la inexistencia de gestión judicial en tramitación, toda vez que, con anterioridad otra asociación de consumidores, la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile -CONADECUS- demandó igualmente a la Isapre Consalud conforme a la ley del consumidor, en demanda colectiva que fue rechazada por el 7° Juzgado Civil de Santiago, encontrándose el fallo firme en noviembre de 2018. Así, existiendo triple identidad de sujeto –una asociación de consumidores-, como de objeto y causa de pedir, en aquella causa con la ventilada actualmente ante el 30° Juzgado Civil, se ha producido el efecto de cosa juzgada de la sentencia ejecutoriada que rechaza, con los efectos erga omnes propios de los fallos de ley del consumidor.

La Isapre agrega que de la historia de ley aparece que el artículo 2, letra f) impugnado, se encuentra fundado y ajustado al ordenamiento jurídico, lo que deviene asimismo en la inexistencia de las infracciones constitucionales denunciadas. En efecto, en la historia de la ley se da cuenta de los fundamentos



razonables para excluir a las Isapres de la ley del consumidor, y sujetar los contratos de salud con las Isapres o Fonasa, al control de la Superintendencia de Salud.

Luego, en el fondo, la Isapre desestima que en la especie se vulnere la igualdad ante la ley o se configure una discriminación arbitraria. Desde luego, porque la ley del consumidor no es de aplicación universal, y no puede esgrimirse una desigualdad de partes por la exclusión de la Isapres. En este sentido, el requerimiento plantea una opinión, pero no justifica la discriminación que alega. Además, no existe arbitrariedad desde que la diferencia aplica por igual a todos, y tiene sustento razonable conforme se ha explicado.

Consalud desarrolla dicho fundamento razonable y objetivo, así como concluye que el precepto impugnado se ajusta al principio de proporcionalidad, desde que los contratos de salud suscritos por los afiliados con las Isapres son de orden público —en relación con el derecho a la salud y a la seguridad social del artículo 19 numerales 8° y 19 de la Constitución—, y no se trata de contratos de adhesión propios de la ley del consumidor, sino de contratos forzosos y dirigidos, respecto de los cuales la Superintendencia dicta condiciones generales y uniformes para los contratos. La misma ley que regula a las Isapres, además, establece un tribunal y un procedimiento contencioso especial para conocer las reclamaciones de los afiliados, y sin perjuicio de la aplicación de las vías recursivas generales.

Por lo mismo, la Isapre igualmente rechaza que en la especie se infrinja el debido proceso o el derecho a la tutela judicial, pues ello se argumenta en el requerimiento por el sólo hecho de que a los contratos de salud de las Isapres no les es aplicable la ley del consumidor, desconociendo la soberanía que la misma Constitución confiere al legislador para regular los procedimientos judiciales y las vías recursivas; al tiempo que dichas vías recursivas sí existen, sea a través de los recursos que pueden entablarse ante la Superintendencia, sea a través de los recursos generales, concluyendo la Isapre que no puede pretenderse por vía de inaplicabilidad crear un derecho a demandar colectivamente donde la ley, por razones justificadas, no lo ha dispuesto.

Vista de la causa

Traídos los autos en relación, en audiencia de Pleno del día 10 de septiembre de 2019, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de los abogados de ambas partes, quedando adoptado el acuerdo y la causa en estado de sentencia con la misma fecha (certificado a fojas 373).

Y CONSIDERANDO:

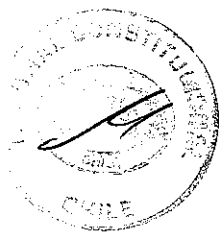
PRIMERO: Que, la Asociación de Consumidores requirente de autos impugna el artículo 2° letra f) de la Ley N° 19.496, sobre *Protección de los Derechos de los Consumidores*, que excluye del ámbito de aplicación de dicha ley *las prestaciones de salud, su calidad y financiamiento, a través de fondos o seguros de salud y, en general,*



000376
trescientos setenta y seis 5

cualquiera otra materia que se encuentre regulada en leyes especiales, a raíz que, por ello, no puede prosperar la demanda colectiva que ha deducido en contra de la Isapre Consalud, en defensa de los afiliados a dicha Institución ante el alza en el precio del plan de salud, con la finalidad que se dicte una sentencia con efectos erga omnes para, de esta manera, poner término al debate que, sobre dicha alza, se plantea cada año por miles de afiliados al sistema de salud privado;

SEGUNDO: Que, en efecto, el 30° Juzgado Civil de Santiago declaró inadmisble la demanda, sosteniendo que *"merced al citado artículo 2 letra f), es inconcuso que la materia de los presentes autos escapa al ámbito de aplicación de la Ley N° 19.496, al versar sobre aspectos relativos al financiamiento de prestaciones de salud a través de fondos o seguros, por lo que la acción deducida no puede ser admitida a tramitación" (c. 5°), puesto que se trata "(...) de una materia expresamente excluida de la órbita de la Ley N° 19.496, (por lo que) no resulta pertinente lo previsto en el artículo 2 bis de la misma ley, el que está referido a un supuesto distinto, como son determinadas actividades "reguladas por leyes especiales", disponiendo que a ellas tampoco se le aplican las normas de la mentada ley, aunque con tres contra excepciones, una de las cuales es la de la letra b): "En lo relativo al procedimiento en las causas en que esté comprometido el interés colectivo o difuso de los consumidores o usuarios, y el derecho a solicitar indemnización mediante dicho procedimiento.*



Que tal contra excepción se circunscribe clara e inequívocamente a las actividades que escapan a la aplicación de la Ley N° 19.496 por estar "reguladas por leyes especiales", cuyo no es el caso de los contratos de salud entre Isapres y sus afiliados, ya que su exclusión, se reitera, es previa y está expresamente recogida en el artículo 2 letra f) de la citada ley. Esta última, en ningún modo, se aplica al financiamiento de los planes de salud de las Isapres.

Que como consecuencia de lo que se ha venido razonando, resulta que los hechos expuestos en la demanda escapan de la órbita de aplicación de la Ley N° 19.496, siendo inaplicable el procedimiento solicitado" (c. 7 a 9°);

TERCERO: Que, en el mismo sentido se ha decidido en otras oportunidades, como lo señala la propia sentencia del 30° Juzgado Civil de Santiago en su considerando 4°. Por ejemplo, en el considerando 11° de la sentencia pronunciada por el 2° Juzgado Civil de Santiago, en autos Rol N° 11.678-2014, confirmada por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago -Rol N° 3.654-2018- y por la Excelentísima Corte Suprema al declarar inadmisble el recurso de casación en el fondo Rol N° 19.281-2018.

Adicionalmente, como lo señaló la requirente en estos autos, esa decisión no ha variado por lo dispuesto en el artículo 2° bis de la Ley N° 19.496, según se lee en la sentencia agregada a fs. 70 y siguientes, lo que también fue considerado por la sentencia dictada por el juez del fondo en la gestión pendiente;

CUARTO: Que, a juicio de la requirente, que no pueda accionar colectivamente para objetar el alza en los planes de salud es discriminatorio,



lesionando la igualdad asegurada en los numerales 2° y 3° del artículo 19 de la Constitución;

I. IGUALDAD ANTE LA LEY Y EN LA PROTECCIÓN DE DERECHOS

QUINTO: Que, esta Magistratura ha señalado que “[l]a igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata, por consiguiente de una igualdad absoluta sino que ha de aplicarse la ley en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentran en la misma condición” (c. 19°, Rol N° 784);

SEXTO: Que, más específicamente, cuando la diferencia consiste en la existencia de estatutos legales diferenciados, hemos precisado que igualmente se aplica el criterio ya sentado, en cuanto a que “si bien cabe al legislador formular diferencias o estatutos especiales, tales distinciones son constitucionalmente admisibles sólo cuando obedecen a presupuestos objetivos, pertinentes y razonables; cuando resultan proporcionadas e indispensables, amén de perseguir una finalidad necesaria y tolerable” (c. 11°, Rol N° 1.502);

SÉPTIMO: Que, sobre esa base, la duda constitucional concreta que se nos pide resolver consiste en determinar si el resultado de la aplicación del artículo 2° letra f) de la Ley N° 19.496, en cuanto conduce al juez del fondo a desestimar la demanda de la Organización de Consumidores y Usuarios de Chile porque no es procedente, en esta materia, sujetarse a ese estatuto especial, constituye una diferencia arbitraria en perjuicio de la requirente;

OCTAVO: Que, a su turno y relacionando la igualdad con la protección de los derechos en juicio, como lo asegura el numeral 3° del artículo 19, el profesor Enrique Evans de la Cuadra explicaba que “(...) se traduce, fundamentalmente, en que “todos quienes deban recurrir ante cualquier autoridad, incluyendo a los tribunales, de cualquier naturaleza, para la protección de sus derechos, se encuentren en un plano de igualdad jurídica, sin que existan privilegios o fueros especiales en razón de nacionalidad, raza, sexo, condición social o situación económica y sin que sean admisibles discriminaciones arbitrarias, es decir, odiosas, injustas o irracionales” (Enrique Evans de la Cuadra: *Los Derechos Constitucionales*, Tomo II, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1999, p. 140);

NOVENO: Que, en este segundo ámbito, también debemos preguntarnos si la aplicación de la regla contenida en el artículo 2° letra f) contiene un privilegio o fuero especial en favor de las Instituciones de Salud Previsional, de tal manera que resulta contraria a la Constitución;



000377
Trescientos setenta y siete

II. REGULACION LEGISLATIVA

DÉCIMO: Que, como se ha señalado, la cuestión constitucional planteada radica en dirimir si resulta o no razonable la decisión legislativa de excluir la materia sobre la que versa la gestión pendiente de la Ley del Consumidor, lo que exige revisar los antecedentes correspondientes, donde se constata que la configuración legislativa acerca de la extensión o alcance del estatuto contemplado en la Ley N° 19.496 no fue producto del azar o de un diseño inadvertido por parte del legislador, sino que se adoptó una determinación clara en esta materia, en los términos contenidos en sus artículos 2° y 2° bis;

DECIMOPRIMERO: Que, en su texto original, el artículo 2° de la Ley N° 19.496 disponía que “[l]as normas de esta ley no serán aplicables a las actividades de producción, fabricación, importación, construcción, distribución y comercialización de bienes o de prestación de servicios reguladas por leyes especiales, salvo en las materias que estas últimas no prevean”;

DECIMOSEGUNDO: Que, este inciso fue incorporado al proyecto de ley respectivo durante el segundo trámite constitucional, a raíz de indicaciones presentadas por S.E. el Presidente de la República y los Senadores Olga Feliú y Sergio Romero, sin que se hayan dilucidado completamente su alcance y efectos, como aparece de la discusión que consta en el Segundo Informe de la Comisión de Economía del Senado (Segundo Informe de la Comisión de Economía, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, relativo a los derechos de los consumidores y que deroga diversas disposiciones legales sobre la materia, 22 de agosto de 1995, pp. 11-16, Boletín N° 446-03) y tampoco en el trámite de Comisión Mixta (Informe de la Comisión Mixta, encargada de proponer la forma y modo de superar las discrepancias producidas entre el Senado y la Cámara de Diputados respecto del proyecto de ley relativo a los derechos de los consumidores, 6 de agosto de 1996, pp. 5-13, Boletín N° 446-03);

DECIMOTERCERO: Que, en definitiva, explicando el sentido y alcance de dicho precepto legal, se sostuvo que la Ley N° 19.496 consistía en “(...) una ley general aplicable a las relaciones de consumo, pero supletoria en aquellas materias regidas por leyes especiales. Se buscaba respetar las especiales necesidades de determinados sectores de la economía; específica y muchas veces prolíficamente regulados, e incluso con supervisores con grandes atribuciones normativas, fiscalizadoras y sancionadoras” (Rony Jara Armijo: “Ámbito de Aplicación de la Ley Chilena de Protección al Consumidor. Aplicación de la Ley 19.496 y Modificaciones de la Ley 19.955”, *La Protección de los Derechos de los Consumidores en Chile, Cuadernos de Extensión Jurídica* N° 12, Santiago, Universidad de los Andes, 2006, p. 24);

DECIMOCUARTO: Que, posteriormente, en 2001, uno de los elementos que llevó a S.E. el Presidente de la República a proponer una reforma a la Ley del Consumidor fue “(...) mantener la vigencia de las leyes especiales [que] resulta conveniente, por cuanto ello da cuenta de la especificidad de distintos sectores y mercados”





(Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que modifica la Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, Boletín N° 2.787-03, 8 de septiembre de 2001, p. 3);

DECIMOQUINTO: Que, es interesante recordar que el Jefe del Estado propuso, como nuevo artículo 2°, establecer que “[l]as normas de la presente ley no serán aplicables a las actividades de producción, fabricación, importación, construcción, distribución y comercialización de bienes o prestación de servicios reguladas por leyes especiales, salvo:

a) *En las materias que estas última no prevean;*

b) En lo relativo al procedimiento en las causas en que esté comprometido el interés colectivo o difuso de los consumidores (...)”;

DECIMOSEXTO: Que, la preceptiva que se venía proponiendo fue rechazada en el Senado, a partir de la intervención del Senador José Antonio Viera-Gallo en la Sala de la Corporación, quien expuso que “[e]n la reforma a la salud que se discute en la Comisión del ramo, uno de los puntos que más preocupan a sus miembros, y que tienen acogida en el Colegio Médico y el Gobierno es la no judicialización en extremo de las controversias relacionadas con los problemas de atención de salud.

El Gobierno va a presentar una indicación mediante la cual se crea una instancia de conciliación obligatoria para impedir que los juicios se multipliquen hasta el infinito, situación que está ocurriendo en otros países, como Estados Unidos, con una enorme carga respecto del costo de la salud y que ha llevado a muchos médicos a exigir mayor cantidad de exámenes que los requeridos normalmente para precaverse de las responsabilidades derivadas del ejercicio de su profesión. Ello ha provocado una impresionante alza en las pólizas de seguro de las compañías en todo lo referente a la salud.

Entonces, no me parece prudente que el proyecto extienda las garantías establecidas en la Ley del Consumidor a los contratos de salud, tanto del sector público como del privado, de FONASA cuanto de las ISAPRES, y de prestadores públicos como privados.

Se trata de un problema muy complejo que, a mi juicio, debiéramos sacar del proyecto y trasladarlo en plenitud a la reforma de salud que está conociendo la Comisión respectiva del Senado” (Diario de Sesiones del Senado, sesión 10ª, celebrada el 9 de julio de 2003).

DECIMOSÉPTIMO: Que, más adelante en la tramitación parlamentaria, se incorporó una indicación de S.E. el Presidente de la República, que, con modificaciones, llevó a la Comisión de Economía del Senado a proponer que, si bien quedaban sujetos a la Ley del Consumidor los contratos de salud celebrados con clínicas y hospitales públicos o privados, se excluía de su alcance lo relativo a las prestaciones médicas y la calidad de éstas (Segundo Informe de la Comisión de Economía recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, 16 de marzo de 2004, p. 8, Boletín N° 2.787).



000378

9
frescos retenta fecha

Sin embargo, en la Sala de dicha Corporación, los senadores Evelyn Matthei, José Antonio Viera-Gallo, Edgardo Boeninger, Alberto Espina, Andrés Zaldívar y Fernando Cordero plantearon una nueva redacción, que corresponde al texto actualmente vigente, respecto de la cual el senador Viera-Gallo explicó que “[l]o que pasa es que este proyecto se elaboró mientras se discutía la reforma de salud, en la cual se crea un sistema bastante complejo para el control de las prestaciones: calidad, acreditación, certificación.

Ahora bien, la redacción de la letra f) que aprobó la Sala se presta para malinterpretaciones. Por ello, con el Gobierno y con Senadores de distintas bancadas propusimos una redacción de consenso que permite compatibilizar el rol del SERNAC con el de la Superintendencia del ramo y los de otros organismos de control para los distintos aspectos de la reforma sanitaria. De esta forma, las prestaciones propiamente de salud, tanto médicas como no médicas, quedan excluidas de la fiscalización del SERNAC, el cual se podrá ocupar de todos los actos celebrados o ejecutados con ocasión de la contratación de servicios. Un ejemplo típico serían los problemas que pueden suscitarse con los estacionamientos en una clínica o con cualesquiera servicios anexos a las prestaciones propiamente de salud (...).

Lo que pasa es que la redacción de la letra f) del proyecto es vaga e imprecisa, porque dispone que quedarán dentro del ámbito de esta ley los contratos de salud, o sea, los que se celebran con una ISAPRE o con el FONASA, materia sobre la cual se ha dado competencia a la Superintendencia que ahora se crea” (Diario de Sesiones del Senado, sesión 53ª celebrada el 4 de mayo de 2004);

DECIMOCTAVO: Que, es claro, como anticipábamos, que el artículo 2º letra f) de la Ley del Consumidor, luego de la reforma introducida por la Ley N° 19.955, excluyó de su ámbito de aplicación la materia que es objeto de la gestión pendiente que sirve de base al requerimiento de inaplicabilidad de fs. 1 y lo hizo tras un extenso debate donde delimitó el alcance de la preceptiva contenida en dicha ley;

DECIMONOVENO: Que, esa decisión legislativa puede merecer reparos o cuestionamientos a la requirente, tal y como lo sostiene en su acción de inaplicabilidad, abogando por incorporar un mecanismo “(...) con el objeto de que esta discusión (por alza en los planes de salud) y abuso del derecho por parte de las Isapres termine de una vez por todas” (fs. 3) “(...) porque no hay una resolución definitiva dictada por los tribunales ordinarios, que tenga efectos “erga omnes”, que no obligue a millones de chilenos a recurrir individualmente, todos los años y por separado a la justicia, para hacer valer sus derechos” (fs. 4), pero, indudablemente, sobre la base de esas consideraciones abstractas o generales, no puede prosperar un requerimiento de inaplicabilidad que, al contrario, debe examinar la aplicación de la preceptiva legal objetada en un caso concreto;

VIGÉSIMO: Que, en efecto, el control de constitucionalidad que la Carta Fundamental entrega a este Tribunal en sede de inaplicabilidad es un examen concreto, en el que deben siempre tenerse en consideración los antecedentes y circunstancias del caso específico que se analiza, con el objeto de examinar si existe



una contravención al texto fundamental al aplicar la norma que sea cuestionada (c. 27°, Rol N° 480);

VIGESIMOPRIMERO: Que, en consecuencia, lo reclamado por la requirente, se vincula con una decisión legislativa de no concederle acción a las Asociaciones de Consumidores para accionar, en ciertos casos, a raíz de una de las exclusiones contempladas en el artículo 2° letra f) de la Ley N° 19.496, tal y como lo expresa a fs. 16, al sostener que *"[e]s inconstitucional sacar a un sujeto de la aplicación de una ley de carácter general aduciendo que existen normas especiales que regulan la materia (...) "*, lo cual no puede ser revisado en sede de inaplicabilidad;

III. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO

VIGESIMOSEGUNDO: Que, descartado que pueda realizarse un examen abstracto de constitucionalidad en esta sede, estimamos útil hacer una revisión algo más concreta, a partir de las alegaciones formuladas por la requirente, para revisar si, en la gestión pendiente, la aplicación del artículo 2° letra f) resulta contraria a la Constitución, sin perjuicio de lo ya resuelto en los Roles N° 3.339 y N° 3.340 donde acciones similares fueron declaradas inadmisibles, precisamente por exigir un control abstracto del precepto legal;

VIGESIMOTERCERO: Que, en este sentido, el requerimiento plantea la vulneración de la igualdad ante la ley indicando que *"(...) la realidad judicial muestra que hoy existen diferentes tipos de personas ante hechos similares, a unas se las puede demandar y a las otras sólo en limitadas circunstancias (...) "* (fs. 17), lo cual es, a su juicio, arbitrario porque *"(...) existen litigantes superiores e inferiores" (fs. 19),* sucediendo que *"[e]n Chile a todas las empresas que realizan actividades comerciales se les aplica la Ley del Consumidor, siendo la única excepción las Isapres las cuales han abusado de este hecho, violando los contratos que han suscrito con sus clientes" (fs. 19-20),* de lo cual concluye que *"[e]l usuario o consumidor que se ve afectado en sus derechos tiene la posibilidad de demandar a quien vulnera sus derechos en forma arbitraria y abusiva, en cambio en el caso de los usuarios de los seguros de salud previsional no tienen esa posibilidad por existir una norma que se los impide" (fs. 20).*

Por su parte y en relación con la afectación del artículo 19 N° 3°, se sostiene que *"[e]xiste una clara vulneración al principio de igualdad ante la ley en la protección de los propios derechos pues quienes, por ejemplo, litigan según el procedimiento ordinario de la Ley de Protección de los Derechos del Consumidor tienen muchos más medios para una adecuada acción judicial y, en cambio, quienes lo hacen por un estatuto procesal diferente, cualquiera sea su naturaleza, no pueden hacerlo, infracción que no resulta constitucionalmente admisible bajo ningún pretexto" (fs. 21-22);*

VIGESIMOCUARTO: Que, excluir de la Ley del Consumidor ciertos asuntos porque están sometidos a leyes especiales, traza una diferencia con quienes no cuentan con una normativa particular, siendo razonable que aquellos no queden



000379

11

Cien años de la república

sujetos a aquel estatuto, sino al propio, por lo que no se configura una diferencia arbitraria, en este caso, tal y como se debatió tanto al dictarse la Ley N° 19.496 como la reforma contenida en Ley N° 19.955;

VIGESIMOQUINTO: Que, por ello, no es efectivo que a todas las empresas que realizan actividades comerciales se les aplique la Ley del Consumidor, siendo la única excepción las Isapres, pues el legislador ha determinado el ámbito de aplicación de ese cuerpo legal, incluyendo ciertos actos y contratos por una parte, y excepcionando otros, empleando como criterio para esa distinción, si se encuentran o no regidos por leyes especiales, lo cual aparece como un fundamento suficientemente justificado desde el ángulo constitucional;

VIGESIMOSEXTO: Que, desde esta perspectiva, no visualizamos que, sobre la base de hechos similares, como se plantea en el requerimiento, se diferencie el ejercicio de la acción entre distintas personas, permitiéndoles a unas demandar y a otras no, en el sentido que unos consumidores pueden hacerlo, pero los usuarios de los seguros de salud previsional no tienen esa posibilidad por existir una norma que se los impide, puesto que -como es de público conocimiento-, el alza de los planes de salud, cuando es injustificada, viene siendo sistemáticamente tutelada por los Tribunales Superiores de Justicia, acogiendo miles de recursos de protección (Memoria Institucional 2018 del Poder Judicial, p. 201), y por la Superintendencia de Salud, hallándose efectivamente amparados los derechos de los afiliados a las Instituciones de Salud Previsional;

VIGESIMOSÉPTIMO: Que, desde esta perspectiva también, respecto del derecho asegurado en el artículo 19 N° 3°, la argumentación de la requirente en el sentido que el resultado inconstitucional se produce porque quienes litigan según el procedimiento previsto en la Ley de Protección de los Derechos del Consumidor tienen “muchos más medios” para una adecuada acción judicial, además de ser una objeción abstracta y que, más aún, importa una evaluación de mérito acerca de lo decidido por el legislador, dentro del ámbito posible de determinación que, en esta materia, le compete, no se condice con la tutela que, a diario, confieren los Tribunales Superiores de Justicia;

VIGESIMOCTAVO: Que, en consecuencia, la objeción del requirente termina deviniendo, inevitablemente, en un reproche abstracto al sistema diseñado por el legislador, pues lo que cuestiona es que las Asociaciones de Consumidores, en general, o ella misma en la gestión pendiente, no puedan accionar en este caso, en circunstancias que, conforme al artículo 8° de la Ley N° 19.496, se trata de una “*organización constituida por personas naturales o jurídicas, independientes de todo interés económico, comercial o político, cuyo objetivo sea proteger, informar y educar a los consumidores y asumir la representación y defensa de los derechos de sus afiliados y de los consumidores que así lo soliciten, todo ello con independencia de cualquier otro interés*”, donde “[e]l problema central radica en plantearse si se quiere atribuir a la asociación de consumidores la facultad de actuar y disponer libremente de los derechos individuales de los





consumidores. Parece una posición peligrosa y contraria a los fines de la asociación, puesto que ésta presenta una finalidad de servicio que debe estar siempre subordinada a la decisión del sujeto individual perjudicado" (Maite Aguirrezabal Grünstein: "La Legitimación de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios y la Exigencia de Representatividad Adecuada para la Defensa de los Intereses Supraindividuales", Alejandro Romero Seguel (coordinador): *Estudios de Derecho en Homenaje a Raúl Tavolari Oliveros*, Santiago, LexisNexis, 2007, p. 41), lo cual -en este caso- se encuentra eficazmente asegurado tanto por la Constitución, a través del recurso de protección como de la legislación especial en la materia;

VIGESIMONOVENO: Que, finalmente, hay que tener presente que se han presentado proyectos de ley que buscan modificar la normativa que hemos examinado, confirmando que es en esa sede legislativa donde debe adoptarse, si es del caso, una enmienda en esta materia, como se lee en el Boletín N° 12.931-03 y en el Boletín N° 12.559-03, pendientes en primer trámite constitucional en el Senado y en la Cámara de Diputados, respectivamente, aunque en ambos casos subsisten materias excluidas de la Ley del Consumidor;

TRIGÉSIMO: Que, en consecuencia, la imposibilidad legal para que la Organización de Consumidores y Usuarios de Chile accione en contra de las alzas en los planes de salud dispuestos por Isapre Consalud no es una discriminación o diferencia arbitraria ni vulnera la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos de los afiliados afectados por ese aumento, por lo que rechazaremos el requerimiento de inaplicabilidad deducido en estos autos.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1.**
- II. QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE AL EFECTO.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUERENTE, POR HABER TENIDO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

Redactó la sentencia el Ministro señor Miguel Ángel Fernández González.



000380

13

Trescientos ochenta

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.
Rol N° 6370-19-INA.

Sra. Brahm

Sr. Aróstica

Sr. Romero

Sr. García

Sr. Letelier

Sr. Pozo

Sra. Silva

Sr. Fernández

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora María Luisa Brahm Barril, y por sus Ministros señores Iván Aróstica Maldonado, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Juan José Romero Guzmán, Cristián Letelier Aguilar, Nelson Pozo Silva, José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, y señor Miguel Ángel Fernández González.

Se certifica que el Ministro señor Domingo Hernández Emparanza concurrió al acuerdo y fallo, pero no firma por encontrarse con feriado.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.