



2019

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE**Sentencia****Rol N° 7330-19-INA**

[3 de diciembre de 2019]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO
2°, LETRA F), DE LA LEY N° 19.496, QUE ESTABLECE NORMAS SOBRE
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES

ORGANIZACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DE CHILE -ODECU-

EN LA GESTIÓN JUDICIAL SEGUIDA ANTE EL 16° JUZGADO DE LETRAS EN LO
CIVIL DE SANTIAGO (ROL C-13216-2019), CARATULADA "ORGANIZACIÓN DE
CONSUMIDORES Y USUARIOS DE CHILE CON ISAPRE COLMENA GOLDEN CROSS
S.A.",

VISTOS:**Introducción**

A fojas 1, con fecha 30 de agosto de 2019, la Organización de Consumidores y Usuarios de Chile -ODECU- deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 2°, letra f), de la Ley N° 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, para que surta efecto en la gestión judicial seguida ante el 16° Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago (Rol C-13216-2019), caratulada "Organización de Consumidores y Usuarios de Chile con Isapre Colmena Golden Cross S.A.",





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 16º 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 Colmena Golden Cross 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.

El juez civil declaró admisible la demanda, ante lo cual la Isapre interpuso recurso de reposición, con apelación en subsidio, que se encuentra pendiente de resolver por el juez civil, atendida la suspensión del procedimiento decretada por la Primera Sala de este Tribunal Constitucional.

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” (fs. 3 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 2º, 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 2º y 3º 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 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 25 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 Colmena Golden Cross S.A., instando por el rechazo del requerimiento.

Observaciones de Isapre Colmena Golden Cross S.A.

En su presentación de fojas 309, indica Colmena 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.

La Isapre manifiesta que de la historia de ley aparece que el artículo 2º, letra f) impugnado, se encuentra fundado y ajustado al ordenamiento jurídico, lo que deviene asimismo en la inexistencia de las infracciones constitucionales denunciadas. Así, Colmena señala que el legislador siempre ha excluido a los contratos de salud previsional del ámbito de aplicación de la ley del consumidor, pues ésta sólo alcanza a los actos mixtos, esto es aquellos actos jurídicos que tienen carácter mercantil para el proveedor, y civil para el consumidor; al tiempo que la ley del consumidor es una ley supletoria frente a leyes especiales, como opera precisamente con la Isapres que se regulan por una ley propia y se sujetan a la fiscalización 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.

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 19 de noviembre 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 341).



Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, la Organización de Consumidores y Usuarios de Chile 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, cualquiera otra materia que se encuentre regulada en leyes especiales*, a raíz que, por ello, no podría prosperar la demanda colectiva que ha deducido en contra de la Isapre Colmena Golden Cross, 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 *permanentes* (fs. 3) 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, 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

TERCERO: 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);

CUARTO: 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);

QUINTO: 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 conduciría 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, constituye una diferencia arbitraria en perjuicio de la requirente;





SEXTO: 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);

SEPTIMO: 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;

II. REGULACION LEGISLATIVA

OCTAVO: 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;

NOVENO: 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"*;

DECIMO: 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);

DECIMOPRIMERO: 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 Amigo: "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);

DECIMOSEGUNDO: 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);

DECIMOTERCERO: 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 (...);

DECIMOCUARTO: 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, debíamos 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).

DECIMOQUINTO: 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).

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);

DECIMOSEXTO: Que, es claro, como anticipábamos, que el artículo 2° 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;

DECIMOSEPTIMO: 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. 3), 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;

DECIMOCTAVO: 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 en él la norma cuestionada (c. 27°, Rol N° 480);

DECIMONOVENO: 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. 17, 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

VIGESIMO: 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, o en lo sentenciado en los Roles N° 6.339 y 6.370, análogos al de estos autos constitucionales;

VIGESIMOPRIMERO: 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. 19), lo cual es, a su juicio, arbitrario porque *"(...) existen litigantes superiores e inferiores"* (fs. 21), 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. 21), 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. 21).

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. 24);*

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

VIGESIMOTERCERO: 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;

VIGESIMOCUARTO: 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;

VIGESIMOQUINTO: 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;

VIGESIMOSEXTO: 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;

VIGESIMOSEPTIMO: Que, finalmente, hay que tener en consideración 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;

IV. JURISPRUDENCIA PRECEDENTE Y NUEVAS ALEGACIONES

VIGESIMOCTAVO: Que, finalmente, es necesario considerar que el requerimiento de fs. 1 ingresó a esta Magistratura el 30 de agosto de 2018, con un contenido prácticamente idéntico a los que dieron origen a los Roles N° 6.339 y 6.370, y, por ende, con antelación a las sentencias que resolvieron, el 20 de octubre de 2019,





esas dos acciones de inaplicabilidad, de tal manera que mal pudo argumentarse en él acerca de los fundamentos contenidos en estas dos sentencias;

VIESIMONOVENO: Que, sin embargo, en estrados, el abogado de la requirente expuso la posición de su parte en relación con las sentencias de 20 de octubre, planteando que la objeción formulada a los respectivos requerimientos, en cuanto a su carácter abstracto y no concreto, debería evaluarse a la luz de la naturaleza de intereses difusos que sustenta la actuación de las Asociaciones de Consumidores en estas materias; manifestó, en seguida, que las consideraciones en torno de la historia de la Ley N° 19.955, en relación con las reformas a la legislación especial que regula los precios de los planes de salud, no resultaba efectiva, por lo que no podía considerarse lo expresado en ella, por ejemplo, a propósito de las intervenciones del senador Viera-Gallo; y, en nexa con esto último, que resultaba ineficaz el mecanismo de resolución de conflictos instaurado ante la Superintendencia de Salud;

TRIGESIMO: Que, desde luego, no resulta posible alterar la exigencia constitucional y legal, latamente desarrollada en nuestra jurisprudencia de inaplicabilidad, en cuanto a que esa acción no puede dirigir un reproche abstracto al precepto legal cuestionado, lo cual no cambia por tratarse de un ámbito referido a acciones *difusas*, esto es, conforme al artículo 50 de la Ley N° 19.496 "(...) *las acciones que se promueven en defensa de un conjunto indeterminado de consumidores afectados en sus derechos*", porque, a diferencia de lo sostenido en estrados, el carácter difuso de las acciones previstas en dicha ley dice relación con la indeterminación de los afectados, pero no con la indeterminación de las circunstancias del caso concreto que es la exigencia que requiere la acción de inaplicabilidad, por lo que el cuestionamiento formulado, en este sentido, a los requerimientos que dieron origen a las sentencias pronunciadas por esta Magistratura el 20 de octubre de 2019, subsiste y se aplica también al de estos autos;

TRIGESIMOPRIMERO: Que, en seguida y en relación con la fundamentación legislativa para excluir de la Ley del Consumidor específicamente a las Isapres, cabe reiterar lo expresado en los considerandos precedentes, en cuanto a que ello responde no a una situación particular de la actividad que desarrollan esas Instituciones, sino al principio general de la Ley del Consumidor, inalterado desde su origen, en cuanto a su carácter supletorio en todas aquellas materias regidas por leyes especiales.

A mayor abundamiento, en el caso de las Isapres, ese principio general se vio reforzado al discutirse la Ley N° 19.955, porque, en paralelo se estaba tramitando una reforma a la legislación pertinente para evitar la excesiva judicialización en estas materias, de donde surgiría la alegación también formulada en estrados acerca de la ineficacia de la vía administrativa de resolución de conflictos, todo lo cual confirma que la requirente formula una objeción al diseño legislativo tanto en la normativa del consumidor como en la que regula los contratos de salud;

TRIGESIMOSEGUNDO: Que, desde esta perspectiva y sólo por vía ejemplar, examinada la Cuenta Pública Gestión 2018 de la Superintendencia de Salud, consta que, durante ese año, ingresaron a la Intendencia de Fondos 27.333 reclamos, habiéndose resuelto 28.469, de los cuales el 53% correspondió a alza de precio base, el 31% a Ley de Urgencia, el 8% a GES y el 7% a rebaja cambio tramo de edad. Asimismo, se informa que un 84,6% valoró positivamente la gestión de reclamos, mientras que el 6,6% se declaró descontento, siendo el aspecto menos valorado el tiempo transcurrido entre el ingreso del reclamo y su resolución;

TRIGESIMOTERCERO: 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 Colmena Golden Cross 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. OFÍCIASE AL EFECTO.**
- III. **QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR HABER TENIDO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

Redactó la sentencia el Ministro señor Miguel Ángel Fernández González.





Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.
Rol N° 7330-19-INA.

[Handwritten signature]
Sra. Brahm

[Handwritten signature]
Sr. Aróstica

[Handwritten signature]
Sr. Romero

[Handwritten signature]
Sr. Pozo

[Handwritten signature]
Sra. Silva

[Handwritten signature]
Sr. García

[Handwritten signature]
Sr. Letelier

[Handwritten signature]
Sr. Vázquez

[Handwritten signature]
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 Vázquez 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 legal.

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