

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Chahuán, señora Rincón y señores Castro González y Kast, que modifica la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores, en relación a los actos sujetos a su aplicación.

Exposición de motivos.

La ley N° 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, publicada el 7 de marzo de 1997, ha sido objeto de múltiples modificaciones.

Su artículo 2° establece cuales son los actos y contratos que quedan sujetos a las disposiciones de dicha ley, norma que fue modificada por última vez, en virtud de la ley N° 19.955, de 14 de julio de 2004.

Mediante dicha reforma, la letra f), del citado artículo 2°, quedó redactada con el siguiente texto: “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.”

Es del caso señalar que al dejar expresamente excluidas las prestaciones de salud o las materias relativas a la calidad de éstas y su financiamiento a través de fondos o seguros de salud, los afiliados a las Instituciones Previsionales de Salud (ISAPRES), ante las alzas anuales de los planes de salud, dispuestas en forma unilateral, interponen múltiples recursos de protección ante las diferentes Cortes de Apelaciones del país, fundándose en que tales modificaciones afectan el derecho de propiedad de los afiliados, sobre los derechos adquiridos en virtud de los respectivos contratos, lo cual atenta contra el derecho fundamental consagrado en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República.

Se estima que durante el presente año dichas acciones cautelares, alcanzarán a aproximadamente doscientas mil en todos los Tribunales de Alzada del país, lo cual produce una gran congestión en las Cortes, apartándolas de sus labores habituales, debiendo destinar personal

de Secretaría y dependencias físicas exclusivamente a la atención de estos recursos, que son acogidos en su gran mayoría.

La ley N° 19.955, que introdujo diversas modificaciones a la ley N° 19.496, tuvo su origen en un Mensaje del Presidente Ricardo Lagos, en el año 2001, que en sus fundamentos manifestó que uno de los principios rectores de la reforma es: “Ampliar sustantivamente los espacios de protección de los consumidores. Es de pública constatación que existen aún sectores en que no tienen acceso a la debida protección, sea porque no existe el organismo al cual recurrir para que los oriente y defienda, porque los mecanismos para hacer efectivos sus derechos son deficientes, o bien porque la información disponible al momento de la decisión de consumo es inapropiada”.

El Mensaje que dio origen a dicho proyecto de ley modificatorio, ingresó el 8 de septiembre de 2001 en la Cámara de Diputados, asignándosele el Boletín N° 2787-03, y contemplaba en lo que a sus enmiendas se refiere, lo siguiente: “El proyecto del consumidor amplía el ámbito de aplicación de la ley, convirtiéndola en norma general aplicable a todos los actos de consumo y supletoria de las leyes especiales relacionadas con la protección de los derechos de los consumidores, entregando facultades al Servicio Nacional del Consumidor para asumir su defensa, independiente de si el acto de consumo está regido por la Ley 19.496 u otro cuerpo normativo.”

El texto de su artículo 2° proponía lo siguiente: "Artículo 2°.- Las normas de la presente 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: a) en las materias que estas últimas no prevean; b) en lo relativo al procedimiento en las causas en que esté comprometido el interés colectivo o difuso de los consumidores, y c) en lo relativo al derecho del consumidor o usuario para recurrir, conforme a las disposiciones de la presente ley, ante el Juzgado de Policía Local correspondiente, a fin ser indemnizado de todo perjuicio originado en el incumplimiento de una obligación contraída por los proveedores, siempre que no existan procedimientos indemnizatorios en dichas leyes especiales."

Después de un extenso debate, la Comisión de Economía de la citada cámara, emitió su informe el 9 de mayo de 2003, consignando la sustitución del texto primitivo del

artículo 2° antes transcrito, por el siguiente: “Artículo 2°.- Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley: a) los actos jurídicos que, de conformidad a lo preceptuado en el Código de Comercio u otras disposiciones legales, tengan el carácter de mercantiles para el proveedor y civiles para el consumidor; b) los actos de comercialización de sepulcros o sepulturas; c) los actos o contratos en que el proveedor se obligue a suministrar al consumidor o usuario el uso o goce de un inmueble por períodos determinados, continuos o discontinuos, no superiores a tres meses, siempre que lo sean amoblados y para fines de descanso o turismo; d) los contratos de educación de la enseñanza básica, media, técnico profesional y universitaria; e) los contratos de venta de viviendas realizadas por empresas constructoras y/o inmobiliarias, y f) los contratos de salud celebrados con clínicas y hospitales públicos o privados.”

Con fecha 13 de mayo de ese mismo año 2003, la Sala de la Cámara de Diputados, aprobó el proyecto referido, con el mismo texto del artículo 2° ya transcrito, remitiéndolo a esta Corporación, la que después de haberlo aprobado en general, lo radicó en la Comisión de Economía, que recibió diversas indicaciones, tanto del Poder Ejecutivo como de Senadores.

Como resultado de las enmiendas propuestas, la Sala de este Senado aprobó con fecha 4 de mayo de 2004, el proyecto de ley en particular, introduciendo la siguiente modificación al texto del artículo 2° tantas veces mencionado, el que definitivamente quedó con el siguiente texto: “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.”

Después de haber sido aprobada la reforma mencionada en tercer trámite constitucional por la Cámara de Diputados y habiéndose ejercido por el Tribunal Constitucional el control de constitucionalidad pertinente, se publicó finalmente el 14 de julio de 2004, como ley N° 19.955, modificatoria de la ley N° 19.496, ya señalada.

Ahora bien, con esta modificación, vigente desde hace más de una década, las únicas empresas privadas a las que no se les aplica la ley de protección a los consumidores, son las ISAPRES, lo cual constituye en nuestro concepto, una discriminación arbitraria.

En efecto, esta situación se traduce en que el usuario o consumidor que se ve afectado en sus derechos, tiene la posibilidad de demandar a la empresa que vulnere sus derechos en forma arbitraria o abusiva, pero en el caso de los usuarios de los seguros de salud previsional, no les es permitido hacerlo, por existir una norma que se los impide.

Cabe señalar que estas materias se encuentran reguladas en otras leyes especiales, como es el conjunto de normas que se introdujeron al Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del Ministerio de Salud, de 2006, que creó la Superintendencia de Salud, y que se contienen en el Capítulo VII de su Libro III, otorgándole una serie de atribuciones referidas fundamentalmente a la supervigilancia y control de instituciones de salud previsional, debiendo velar por el cumplimiento de las obligaciones que les imponga la ley en relación a las Garantías Explícitas de Salud, los contratos de salud, las leyes y los reglamentos que las rigen.

Sin embargo, ha quedado demostrado en la práctica que dicho organismo no resuelve adecuadamente las controversias que se producen entre los usuarios y las instituciones de salud previsional, en relación a los contratos de prestación correspondientes, ya que no cuenta con la capacidad logística y administrativa suficiente para dicho propósito, lo que ha originado el surgimiento masivo de recursos de protección que han ido aumentando explosivamente, como ya se ha señalado.

Tal situación implica que no se cumpla el deber preferente del Estado de garantizar la ejecución de las acciones de salud que se presten a través de instituciones públicas o privadas, como lo garantiza el artículo 19 N° 9 de la Carta Fundamental.

Por otra parte, resulta evidente que al excluirse de la aplicación de la ley sobre protección a los consumidores a las prestaciones de salud; de las materias relativas a la calidad de éstas y su financiamiento a través de fondos o seguros de salud; constituye una discriminación que no resulta aceptable, toda vez que la experiencia práctica ha demostrado que tal diferenciación ha devenido en arbitraria, lo que por una parte pugna con el principio consagrado en el numeral 2 del mismo artículo 2º, como asimismo con la igual protección que la ley debe dar a las personas en el ejercicio de sus derechos, según se encuentra establecido en el numeral 3 del ya citado artículo 19.

Es necesario tener presente además que la exclusión señalada atenta también contra la posibilidad de accionar en forma colectiva, según lo permiten las disposiciones del

Título IV de la ley de protección de derechos de los consumidores, en beneficio del interés difuso o colectivo.

En este orden de ideas resulta importante tener presente que en el Mensaje que dio origen a la tramitación de la ley N° 19.955, modificatoria de la ley N° 19.496, el Presidente de la República de la época señaló a este respecto: “El proyecto incorpora la defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores, institución que simplificará significativamente la solución de problemas que afectan intereses supraindividuales. Tal protección viene a dar respuesta a la necesidad de articular herramientas procesales adecuadas que permitan poner en práctica instituciones sustantivas, como la declaración de nulidad de cláusulas abusivas, y el ejercicio de acciones colectivas resueltas por medio de una sentencia única. De esta manera, se evita recargar a las partes y a los tribunales de manera innecesaria con centenares y, a veces, miles de casos iguales. La defensa de los intereses generales de los consumidores es una institución que ya forma parte de la legislación comparada y tiene efectos económicos importantes en la demanda (consumidores) y en la oferta (proveedores) .En efecto, por el lado de los consumidores, permitirá dar solución a problemas de consumo masivos en los que, por distintas razones, actualmente no se otorga la debida protección (costo de reclamar mayor al beneficio del reclamo, dificultades en dicho proceso, dificultad para tomar conocimiento de la ocurrencia de una infracción, entre otras).”

Todas estas consideraciones hacen necesario en nuestro concepto derogar la exclusión antes mencionada, modificando por lo tanto el texto de dicha norma.

En mérito a lo expuesto, sometemos a la aprobación del Senado de la República, el siguiente

PROYECTO DE LEY:

Artículo único: Sustituyase el texto del literal f) del artículo 2° de la ley N° 19.496, que establece normas sobre la protección de los consumidores, por el siguiente:

“f) los contratos de prestaciones de salud celebrados con clínicas y hospitales públicos o privados y las prestaciones de salud; de las materias relativas a la calidad de éstas y su financiamiento a través de fondos o seguros de salud, sean estos públicos o privados, individuales o institucionales.”