INFORME DE LA COMISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE DICTA NORMAS SOBRE COMPENSACIONES A LOS USUARIOS DE SERVICIOS DE DISTRIBUCIÓN DE AGUA POTABLE EN CASOS DE INTERRUPCIONES O SUSPENSIONES NO AUTORIZADAS O NO COMUNICADAS PREVIAMENTE A ELLOS.

Boletín Nº 2.357-09.

HONORABLE CÁMARA:

Vuestra Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones pasa a informaros acerca del proyecto de ley, iniciado en moción de los Diputados señores Pedro Álvarez-Salamanca, Roberto Delmastro, Pablo Galilea, José García, Arturo Longton, Osvaldo Palma, Baldo Prokurica y Carlos Vilches, que dicta normas sobre compensaciones a los usuarios de servicios de distribución de agua potable en casos de interrupciones o suspensiones no autorizadas o no comunicadas previamente a ellos.

Para el estudio del proyecto, la Comisión invitó al Superintendente de Servicios Sanitarios, señor Juan Eduardo Saldivia Medina, a fin de conocer su opinión sobre la materia.

Además, asistieron invitados por la Comisión el Diputado señor Carlos Vilches; el Gerente Comercial de la Empresa Sanitaria Aguas Quinta, señor Max Burr Fabres; el abogado de esa empresa, señor Julio Reyes Lazo; el Gerente de Operaciones de la Empresa Sanitaria de Valparaíso (Esval), señor George Seal Comte; su asesor legal, señor Domingo Tapia Navarro; el Gerente de la Empresa Sanitaria Aguas Puerto, señor Jorge Ale Yarad, y el representante de la Empresa Sanitaria Aguas Cordillera, señor Mario Mira.

I. ANTECEDENTES GENERALES.

Para el análisis del proyecto de ley, se tomaron en cuenta los antecedentes que se señalan:

1. Moción de los Diputados señores Pedro Álvarez-Salamanca, Roberto Delmastro, Pablo Galilea, José García, Arturo Longton, Osvaldo Palma, Baldo Prokurica y Carlos Vilches, que dicta normas sobre compensaciones a los usuarios de servicios de distribución de agua potable en casos de interrupciones o suspensiones no autorizadas o no comunicadas previamente a ellos.

2. Decreto con fuerza de ley Nº382, de 1989, del Ministerio de Obras Públicas, ley General de Servicios Sanitarios.

2.1 El Título III, que se refiere a la explotación de los servicios.

2.2. El artículo 35, que establece que el prestador debe garantizar la continuidad y la calidad de los servicios, señalando que sólo podrán ser afectados por causa de fuerza mayor.

3. La ley Nº18.410, que creó la Superintendencia de Electricidad y Combustible.

4. La ley Nº18.902, que creó la Superintendencia de Servicios Sanitarios

5. La ley Nº19.496, de protección de los derechos de los consumidores.

II. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO.

En la moción se señala que, en la actualidad, los usuarios de empresas sanitarias se encuentran en indefensión jurídica frente a la suspensión, paralización, restricción o racionamiento injustificado del servicio de agua potable, ya que no existen acciones legales expeditas para que puedan hacer valer sus derechos.

Además, se indica que, para obtener la reparación del perjuicio que se les haya ocasionado por los cortes del suministro, los afectados tienen una enorme carga procesal, ya que deben acreditar que el incumplimiento de la empresa sanitaria es injustificado, es decir, culpable; deben acreditar el perjuicio que se les ha ocasionado y su monto, y, finalmente, en la eventualidad de obtener una sentencia favorable, deben accionar para obtener el pago.

Por último, se afirma que en la práctica, de acuerdo con la situación descrita, se inhibe cualquier acción que hagan los particulares, lo que provoca que, en alguna medida, las empresas negligentes disfrutan de cierta impunidad frente a sus clientes, ya que, en los hechos, sólo se hacen acreedoras a multas impuestas por la autoridad fiscalizadora.

III. MINUTA DE LAS IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES DEL PROYECTO.

Para los efectos previstos en los artículos 66 y 70 de la Constitución Política de la República, y en los incisos primeros de los artículos 24 y 32 de la ley Nº18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, corresponde consignar, como lo exige el artículo 287 del Reglamento de la Corporación, una minuta de las ideas matrices o

fundamentales del proyecto, entendiéndose por tales las contenidas en la moción.

De acuerdo con esto último, la idea matriz o fundamental del proyecto es establecer un sistema mediante el cual, por el simple hecho de la suspensión, restricción o racionamiento del suministro de agua potable que se deba a una causa imputable a la empresa prestadora del servicio, que no sea previamente autorizado por la Superintendencia de Servicios Sanitarios ni comunicado a los usuarios, se compense a éstos mediante rebajas o reembolsos en las facturas o boletas sucesivas, a través de un procedimiento administrativo expedito.

Con tal motivo, la moción tiene dos objetivos, claramente expresados en su texto, a saber:

1. Imponer a las empresas concesionarias de servicios sanitarios la necesidad de tener que contar con la autorización de la Superintendencia de Servicios Sanitarios en forma previa a cualquier acción de ellas que afecte la continuidad del servicio.

2. Establecer un procedimiento de compensación de tipo administrativo y no judicial, que opere en forma automática e inmediata, en beneficio de los usuarios que se hayan visto afectados por interrupciones, restricciones y racionamientos que no hayan sido autorizados por la Superintendencia ni comunicados previamente a los usuarios, de cargo de la empresa concesionaria.

IV. ARTÍCULOS CALIFICADOS COMO NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO CONSTITUCIONAL O DE QUÓRUM CALIFICADO.

La Comisión estimó que el proyecto no contiene normas de ésta índole.

V. ARTÍCULOS DEL PROYECTO QUE, EN CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 220 DEL REGLAMENTO, DEBAN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA.

El artículo único no debe ser conocido por la Comisión de Hacienda.

VI. INDICACIONES.

No se presentaron indicaciones.

VII. DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR DEL PROYECTO.

En la discusión en general del proyecto habida en el seno de vuestra Comisión, existió amplio acuerdo en legislar sobre la materia.

Sin embargo, la Comisión estimó necesario conocer la opinión del Superintendente de Servicios Sanitarios, de los autores del proyecto y de las empresas involucradas en el tema.

A) El Superintendente de Servicios Sanitarios, señor Juan Eduardo Saldivia, señaló que la moción, básicamente, lo que hace es copiar el artículo 16 B de la ley Nº18.410, incorporado por la ley Nº19.613, recientemente dictada, que fortalece las facultades de la Superintendencia de Electricidad y Combustible y modifica la ley General de Servicios Eléctricos. El artículo mencionado establece un mecanismo de compensación automática para los usuarios siempre que se produzca una falta en la prestación de los servicios que no haya sido autorizada o difundida.

Recordó que, durante la discusión de la ley Nº19.450, que modificó el marco regulador del sector sanitario, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado se debatió la posibilidad de incorporar algún mecanismo como el existente en Inglaterra, en el que se presume de derecho que una falta de la prestación de servicio a los usuarios siempre es responsabilidad de la empresa prestadora. En ese país ni siquiera existe la exclusión de responsabilidad por fuerza mayor. Siempre hay responsabilidad de la empresa, la que en todo momento debe prever la forma de prestar el servicio en forma continua e ininterrumpida. No obstante el interés del Gobierno, en ese momento no hubo ambiente para legislar sobre un procedimiento que pudiera objetivar la responsabilidad de la empresa prestadora.

Por último, manifestó ser partidario de la solución planteada por el proyecto, porque es más exigente para las empresas, está más acorde con la realidad de los otros sectores de prestación de servicios de utilidad pública y garantiza de mejor manera los derechos de los usuarios. Sin embargo, expresó su disconformidad con la redacción del precepto propuesto, debido a que la prestación de servicios eléctricos no es lo mismo que la del servicio de distribución de agua potable y recolección de aguas servidas. Salvo accidentes en las redes de distribución, es muy improbable que una empresa prestadora de servicios sanitarios no pueda prever que tendrá problemas en la prestación del servicio, de manera de recurrir con antelación a la autoridad a fin de solicitar la autorización para suspender el servicio, con lo cual podría verse frustrada la intención de los legisladores de indemnizar a los usuarios. En consecuencia, habría que

adecuar la norma a la naturaleza de la prestación del servicio sanitario, teniendo en consideración que el agua potable es un recurso natural, por lo que habría que establecer el límite ante el cual la empresa deba asegurar el suministro.

B) El Diputado señor Baldo Prokurica, patrocinador de la moción, expresó que el proyecto sólo persigue establecer un sistema de igualdad entre la empresa sanitaria y el usuario.

El proyecto surge ante la falta de respuesta de los tribunales, debido a la demora en fallar las causas, al objeto de que ese retardo no afecte al usuario, sino a la empresa que debe proporcionar el servicio.

Agregó que en la actualidad existe un contrato de adhesión entre los usuarios y las empresas de servicio público, ya que aquellos no pueden elegir a la empresa que les proveerá el servicio, no pueden discutir el precio y tampoco pueden convenir las condiciones. En todas esas materias participa la Superintendencia de Servicios Sanitarios en representación de los usuarios, aunque pone en duda de que lo haga correctamente, puesto que el Superintendente no puede cumplir sus funciones a cabalidad, debido a las relaciones políticas que tiene con los directorios de cada una de las empresas sanitarias.

Respecto de la relación empresa-usuario, si el usuario deja de cumplir su principal obligación, que es pagar la cuenta, se le aplican multas e intereses, se le corta el suministro y se le cobra por la reposición del servicio.

Planteó que este proyecto nada tiene que ver con el caso fortuito. De hecho, ni siquiera se menciona, ya que, en esa eventualidad, ninguna empresa está obligada a prestar el servicio, aun cuando no dé previo aviso a los usuarios. Esto es consecuencia de la aplicación de las reglas generales. El proyecto se refiere solamente a los casos en que la empresa, por su propia responsabilidad, sin haber dado aviso a los usuarios y sin haber obtenido la autorización de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, suspende o interrumpe el suministro de agua potable.

Por otra parte, se han planteado dudas respecto de quién determinará la compensación. La verdad es que ahí radica el problema actualmente. Frente a las interrupciones en el suministro de agua potable de la empresa Lo Castillo, hoy, después de tres años, los usuarios no han recibido compensación alguna y no recibirán nada, puesto que todas las multas impuestas a esa empresa son a beneficio fiscal.

Hizo hincapié en que la compensación propuesta en el proyecto es mínima y en que no se trata de una multa ni de otro tipo de sanción.

Finalmente, señaló que, si bien los servicios sanitarios y de distribución de energía eléctrica no tienen mucho que ver desde el punto de vista de la prestación del servicio, sí tienen aspectos en común desde el punto de vista de la necesidad de equilibrar una relación contractual desbalanceada. Así, el proyecto simplemente tiende a compensar mínimamente al consumidor ante las medidas arbitrarias que adoptan las empresas sanitarias en muchas ocasiones.

C) El Diputado señor Carlos Vilches, también patrocinador de la moción, señaló que el proyecto de ley tiene por finalidad buscar un equilibrio entre las empresas sanitarias y los usuarios. Agregó que en la iniciativa en estudio no se menciona el tema del alcantarillado. En relación con este tema, indicó que las empresas no descuentan ni un peso de la tarifa cuando, con ocasión de la interrupción del suministro de agua, el alcantarillado no se usa.

Por lo tanto, sería razonable buscar una fórmula para compensar a los usuarios cuando se produce un corte del suministro por negligencia de la empresa, es decir, cuando no se ha previsto ni se ha buscado la forma de evitarlo. Sin perjuicio de ello, es preciso recalcar que la compensación no operaría en los casos de fuerza mayor ni de caso fortuito.

D) El representante de la Empresa Sanitaria Aguas Cordillera, señor Mario Mira, explicó que participó activamente en la redacción de la ley General de Servicios Sanitarios.

Manifestó, además, tener serias dudas respecto de la constitucionalidad del proyecto de ley, por cuanto busca la reparación de perjuicios a los usuarios por la vía de presunciones que no son de derecho, aunque comparte la idea básica de proteger a los usuarios de la mejor manera posible frente a las situaciones que se plantean, sobre todo porque los tribunales de justicia no están dando una pronta solución a muchos de esos casos.

Sin embargo, reiteró que, en la medida en que el proyecto de ley tenga por objeto compensar, es decir, reparar perjuicios, en la forma en que está redactado, conduce a la inconstitucionalidad. El principio básico que, a su juicio, se estaría vulnerando, es el de la igualdad ante la ley en la protección del ejercicio de los derechos. Normalmente, el prestador de un servicio sanitario es monopólico, frente a usuarios que se han vinculado con él mediante un contrato de adhesión, ya que ni siquiera pueden optar si contratar o no contratar, puesto que están obligados a conectarse. Eso motiva un completo sistema de fiscalización, cuyo fundamento, desde un punto de vista ético y político, es el desequilibrio entre un empresario monopólico y usuarios sin derecho de opción. Sin embargo, eso no puede llevar a que la ley no proteja a cualquier persona, pública o privada, natural o jurídica, del mismo modo en el ejercicio de sus

derechos, por el precedente que puede significar, tanto en materia económica como en otras.

Además, si el legislador presume de derecho las indemnizaciones de perjuicios en materias que, de suyo, son controvertidas, contravendría el principio de separación de los Poderes del Estado, puesto que se inmiscuiría en atribuciones propias del Poder Judicial.

Probablemente, también habría discriminación en materia económica. Se pregunta qué pasaría si un usuario sufre un perjuicio mayor que el que el proyecto prevé. El proyecto de ley no deja a salvo el ejercicio de otras acciones, porque no lo dice y se trata de una ley especial dentro de otra general.

Por otro lado, de acuerdo con la redacción propuesta, la indemnización no se establece para lo que realmente importa, que es la interrupción del servicio, sino en caso de una infracción puramente administrativa, cual es no dar aviso a los usuarios o no obtener la autorización de la autoridad. Si esta situación se extiende a otras semejantes, significaría que se invierte el peso de la prueba. Nadie puede ser obligado a una compensación por el hecho de no haber obtenido una determinada autorización de la autoridad o por no haber hecho una comunicación a los usuarios.

Esta motivación se transformó después en norma legal. En efecto, el artículo 11 A de la ley Nº 18.902 dispone que los funcionarios designados como fiscalizadores de servicios sanitarios tendrán la calidad de ministros de fe en la verificación de los hechos constitutivos de infracciones de la normativa vigente y que los hechos establecidos por dichos ministros de fe constituirán una presunción legal. Con ello, el peso de la prueba se invierte, con lo que, hoy en día, un usuario de los servicios de agua potable, enfrentado a una situación de interrupción del servicio determinada o verificada por la Superintendencia de Servicios Sanitarios como no debida ante el juez, obliga al prestador del servicio a probar que no ha habido fuerza mayor.

Además, se pretende comparar esta modificación con la aprobada para la ley General de Servicios Eléctricos. Sin embargo, hay diferencias substanciales entre ambas materias. En el artículo 99 bis de esa ley, recientemente incorporado, se dejó expresamente señalado que no constituyen eventos de fuerza mayor la sequía ni las fallas prolongadas de las centrales eléctricas. Con la legislación vigente, si una empresa de distribución de energía eléctrica no comunica a los usuarios que tendrá una falla o no lo comunica con posterioridad a la Superintendencia de Electricidad y Combustible (porque en ese caso no está obligada a pedir autorización, por razones evidentes), lo que se debe compensar al usuario es el duplo del costo del racionamiento de energía asociado a lo que no se

suministró, siempre que se trate de eventos como la sequía que, para las empresas sanitarias, son de fuerza mayor.

Explicó que la legislación actual soluciona la principal desventaja de los usuarios respecto de estos servicios: se invierte el peso de la prueba. Además, las sanciones pecuniarias, expresadas en UTM, fueron aumentadas, llegando en la actualidad a mil unidades tributarias anuales, aproximadamente 6 millones de dólares (artículo 11, letra b), de la ley Nº18.902).

Respecto del usuario, en la medida en que se invierte el peso de la prueba y es el prestador el que tiene que acreditar la fuerza mayor, el problema se va a despejar.

Finalmente, habría que preguntarse qué sentido tendría una institución como la Superintendencia de Servicios Sanitarios al fiscalizar los servicios sanitarios si, no obstante ello, la legislación pasa por alto las reglas del Estado de Derecho.

E) El asesor legal de la Empresa Sanitaria de Valparaíso (Esval), señor Domingo Tapia, expresó que es claro que el fundamento del proyecto de ley es establecer acciones expeditas para los usuarios, para lo cual se equipara la legislación dictada para el sector eléctrico al de las empresas sanitarias. Sin embargo, al igualar las sanciones del sector eléctrico con las sanciones del sector sanitario, no se consideraron las diferencias notables que existen en la prestación de ambos servicios.

Indicó que, respecto a la continuidad del servicio, la materia se encuentra expresamente regulada en la legislación sanitaria. La ley exige que, al solicitar la concesión de un servicio de distribución de agua potable, el interesado acredite los derechos de aprovechamiento de agua para atender la demanda del servicio (artículo 12, número 3, de la ley General de Servicios Sanitarios). Además, cada cinco años, en cada proceso de fijación tarifaria, la autoridad revisa los derechos de aprovechamiento de agua para determinar si la empresa cumplirá con la obligación de continuidad del servicio. En esto hay una diferencia notable con las empresas de servicios eléctricos. En este caso, la ley exige a los interesados que acrediten un caudal con un excedente del 90%. Es decir, la ley reconoce que, de los diez años que dura una concesión, en un año pueden producirse problemas de déficit. A diferencia del sector eléctrico, en el sanitario no hay sucedáneo. En el sector sanitario, con un excedente del 100%, las empresas estarían obligadas a adquirir derechos de aprovechamiento de aguas, con una inversión cuantiosa, porque, desde el punto de vista hidrológico, nunca se llegará a la excedencia del ciento por ciento. Ello implicaría la construcción de embalses para asegurar el suministro.

Expresó que la norma propuesta determina que, ante cualquier interrupción del servicio, los usuarios tendrán una compensación, que debe llevar aparejado el reconocimiento de los costos que implica para los prestadores del servicio mantener el servicio en forma permanente y continua, con un excedente del ciento por ciento en el período.

En cuanto a la explotación del servicio, también se producen ciertas situaciones de tipo operacional por considerar. En la operación normal, es frecuente que, en algún momento, el servicio deba restringirse en ciertos sectores por problemas operacionales, ya sea para conectar una urbanización grande, ya sea en caso de incendio, en que, para dar presión al sector amagado, debe restringirse o suspenderse el servicio en otros.

Además, existen otras situaciones que tienen un impacto directo en la tarifa. En el caso del corte del suministro de energía eléctrica, la ley obliga a cubrir incluso el evento de ese corte. Para garantizar la continuidad del servicio, la empresa debería establecer equipos electrógenos en todas las plantas. En el caso del Gran Valparaíso, en el que, por su topografía, el agua debe elevarse en casi todos los sectores para llegar a los usuarios, se necesitaría de una inversión enorme que tendrían que asumir los usuarios por la vía de la tarifa.

Explicó que la legislación sanitaria, que fue recientemente modificada, garantiza la continuidad del servicio en los términos y niveles que ella misma establece. Son claras las normas que obligan a las empresas a cumplir con esa obligación de continuidad. Además, la Superintendencia de Servicios Sanitarios tiene la facultad de disponer la reanudación del servicio y de obligar a la empresa sanitaria a subscribir contratos de provisión de agua cruda.

Agregó que, respecto de las sanciones que se aplican, no sólo están las multas contempladas en la ley Nº18.902 –que podrían llegar hasta mil unidades tributarias anuales-, sino que también las que señala la ley Nº19.496, que dispone una protección de los derechos de los consumidores, estableciendo, para esos mismos casos, multas de 300 unidades tributarias mensuales.

En definitiva, no solamente está regulada la obligación de prestar un servicio continuo, sino que, además, está debidamente sancionado el incumplimiento de esa obligación. En efecto, una vez establecido por la Superintendencia de Servicios Sanitarios que el prestador no ha cumplido con la continuidad del servicio, de hecho se invierte la carga de la prueba, y es la empresa la que tiene que acreditar ante los tribunales de justicia que el servicio fue suspendido de conformidad con la ley. Por eso, debe mantenerse el sistema de responsabilidad subjetiva.

La relación del Estado con las empresas concesionarias del servicio se efectúa a través de la Superintendencia de

Servicios Sanitarios. La relación del prestador con el consumidor está regulada mediante la ley de protección de los derechos de los consumidores.

Por otra parte, indicó que en el proyecto se propone introducir, en el artículo 35 del decreto con fuerza de ley Nº382, de 1989, del Ministerio de Obras Públicas, la frase “autorizadas por la autoridad”. Esta situación se refiere a los casos en los que se afecta la continuidad del servicio mediante interrupciones, restricciones y racionamientos. De aprobarse la modificación propuesta, se podría burocratizar el sistema, puesto que, debido a la antigüedad de las redes, es necesario repararlas con frecuencia, para lo cual habrá que recurrir a la Superintendencia no sólo para avisar, sino que ella deberá analizar cada caso y otorgar la correspondiente autorización, con lo cual se recargará el trabajo administrativo tanto de la Superintendencia como el de las empresas concesionarias.

Respecto del artículo 35 bis que se propone incorporar en el mencionado decreto con fuerza de ley Nº382, de 1989, que crea el derecho a la compensación bajo los supuestos que indica, no se toca el caso de la fuerza mayor. Ese mismo artículo dice que esas compensaciones se abonarán al usuario “de inmediato”. Es necesario precisar en qué ocasiones se entiende “de inmediato”, si producido el corte del servicio, o cuando resuelve la Superintendencia de Servicios Sanitarios, o cuando dicte un fallo un tribunal. Es una materia muy importante, ya que los prestadores pueden recurrir ante los tribunales de justicia por las resoluciones que adopte la Superintendencia de Servicios Sanitarios, la que sólo tiene facultades para interpretar la normativa sanitaria en materia administrativa. En definitiva, son los tribunales de justicia los que interpretan la ley. Con la compensación “de inmediato” se invierte la situación y se deja a las empresas prestadoras en la indefensión.

En definitiva, el principio consiste en asegurar el suministro del servicio. Eventualmente, en los casos en que se produzca un daño, las empresas deberán compensar. No se observa una razón para anticipar una indemnización que los tribunales pueden determinar que no correspondía pagar.

F) El abogado de la Empresa Sanitaria Aguas Quinta, señor Julio Reyes, indicó que el proyecto, básicamente, persigue que los consumidores finales reciban una compensación en caso de interrupción del suministro. Agregó que tal situación es algo que ninguna persona puede dejar de estimar como sano y de acuerdo al sistema económico imperante en la actualidad, en virtud del cual el consumidor es el centro de todo servicio, especialmente de uno de carácter público. Sin embargo, con lo propuesto por el proyecto no resulta eficaz otorgar una verdadera y correcta compensación a los usuarios; además, se vulneran derechos de los prestadores del servicio, y, por último, se afecta al consumidor final.

Agregó que el proyecto de ley intenta extrapolar un sistema de compensaciones que rige en materia de servicios eléctricos. No obstante que el servicio eléctrico y el servicio sanitario son servicios públicos y que en ambos el cliente no tiene opción de elegir a la compañía que le prestará el servicio, existen serias diferencias conceptuales entre la distribución de agua potable y la de energía eléctrica. En el primer caso, existe un vínculo directo entre el responsable último de la prestación del servicio –el distribuidor- y el cliente. Más aun, el distribuidor, prestador de un servicio público, tiene la obligación de proporcionar el servicio al cliente. Si no lo hace, se expone a fuertes multas por parte de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, la cual, además, puede exigir la provisión del servicio. Otra particularidad de este servicio es que no tiene la misma falta de elasticidad que tiene el servicio eléctrico. En éste, el consumo que no se efectúa en un día determinado no se puede recompensar debidamente en más servicio. En materia de agua potable, la situación es distinta, ya que el consumo que no se efectúa en una hora determinada puede efectuarse bastante bien en la hora o al día siguiente. En definitiva, el perjuicio que sufre el cliente no es el mismo en materia eléctrica que en materia sanitaria.

En la forma como se plantea el proyecto de ley, no resulta eficaz como una compensación, puesto que no establece una verdadera y directa vinculación entre el daño producido al cliente original y el monto de la compensación que puede percibir. La compensación puede resultar extremadamente exigua si se trata de un cliente respecto del cual la debida prestación del servicio sea indispensable, como también puede resultar excesiva para un cliente que no ha necesitado la misma calidad en la prestación. Desde ese punto de vista, se vulnera un elemento indispensable, que es la justicia. Por lo mismo, lo lógico es que, cuando se piensa en otorgar una compensación, ella debe tener vinculación directa entre el perjuicio directamente sufrido por la persona y la causal para exigir esa cantidad.

Por lo tanto, en razón de lo expuesto, se puede señalar que conceptualmente no se trata de una compensación, sino de una sanción.

Finalmente, reiteró que la consecuencia directa de este proyecto de ley es establecer un estándar más alto de inversiones para las empresas prestadoras de servicios, lo cual tiene un correlato directo en la tarifa que pagará el consumidor final. Ello puede significar el establecimiento de un beneficio que puede resultar menor, toda vez que las situaciones de que hace mención la iniciativa no se presentan frecuentemente, lo que se podría traducir en un aumento directo de todas las tarifas que pagan los clientes. Además, tal situación llevaría a efectuar sobreinversiones, innecesarias para efectuar una debida prestación del servicio.

G) El Gerente de Operaciones de la Empresa Sanitaria de Valparaíso (Esval), señor George Seal, opinó que el proyecto de ley está

enfocado a prevenir el problema ocurrido con las empresas eléctricas, las cuales no tenían respaldo para producir energía eléctrica. Añadió que la ley vigente sobre servicios sanitarios establece para el agua superficial una probabilidad de excedente. Tal como está redactado el proyecto, si existiera probabilidad de excedente mayor al 90%, la empresa se vería obligada a proporcionar agua potable, lo cual no es así en la práctica. Además, la tarifa está relacionada con esa probabilidad de excedente. En consecuencia, al proyecto le falta un complemento técnico y habría que precisar algunas cosas.

Explicó que, en la actualidad, la ley y su reglamento establecen un 90% de probabilidad de excedente de aguas superficiales. Recordó que el año pasado el excedente fue muy superior al 90%. Mientras más alto es el porcentaje, peor es la situación. Sin embargo, todas las empresas dieron agua, por sobre la exigencia legal. Todo esto está relacionado con una causal de la interrupción: la falta de agua.

Finalmente, planteó que existen otros dos tipos de interrupciones, similares a la fuerza mayor y que sería bueno precisar qué es fuerza mayor. Una de ellas se produce por la rotura de las cañerías, las que se seguirán rompiendo durante mucho tiempo más, hasta que empiece a funcionar el nuevo sistema de tarifas y de responsabilidades. Agregó que, antiguamente, las inversiones las efectuaba el fisco, de acuerdo con normas que están obsoletas. En el caso de Valparaíso, existen 200 kilómetros de cañerías bastante antiguas, las que deberán ser renovadas dentro del plazo de treinta y cinco años. Dentro de ese plazo, seguirán rompiéndose. Tal situación supone un corte del suministro. Por otra parte, es importante indicar que es bastante difícil pedir autorización a la Superintendencia de Servicios Sanitarios en esos casos, ya que es imposible prever una rotura, la que se puede ocasionar con el simple paso de un camión. Otra interrupción se puede producir por la conexión de un nuevo usuario grande, como puede ser un loteo.

H) El Gerente de la Empresa Sanitaria Aguas Puerto, señor Jorge Ale, expresó que la legislación sanitaria vigente en Chile tiene sólo diez años. Durante todo ese tiempo, el sector ha arrastrado un déficit de inversión de más de 5 mil millones de dólares.

Agregó que, en general, el sector sanitario es estatal. Hay solamente dos empresas privadas. Evidentemente, el Superintendente de Servicios Sanitarios tiene que llevar las cosas a un nivel de régimen.

Por último, señaló que, en relación con este tema, se requiere del apoyo del Poder Legislativo para preocuparse por los usuarios y exigir mejores condiciones técnicas a este servicio. Sin embargo, como se trata de un todo consistente, es necesario preocuparse del todo, para no desproteger a los usuarios ni tampoco a las empresas.

l) El Diputado señor René García, también patrocinador de la moción, precisó que las tarifas no podrían alterarse como efecto del proyecto de ley, puesto que están fijadas por decreto supremo y habría que esperar el próximo proceso de fijación tarifaria.

Planteó que en Inglaterra existe una compensación para los casos de suspensión del servicio, la que está fijada en 20 libras, que son aproximadamente 7 dólares.

Señaló que, respecto de todas las consideraciones hechas por los ejecutivos de las empresas sanitarias, es importante precisar que, ante todo, debe primar la protección de los consumidores. Así como a los consumidores se les sanciona con el cobro de multas e intereses por el no cumplimiento de su principal obligación que es el pago por lo consumido, a las empresas también se les debería cobrar por el incumplimiento de su principal obligación, que es proveer el servicio en forma continua.

Por último, planteó que, a su juicio, el texto del proyecto no les impide a las empresas ejercer todas las acciones legales que el ordenamiento jurídico les reconoce.

oooooooooo

Contenido del proyecto.

El proyecto de ley contiene un artículo único, por el cual se introducen dos modificaciones en el decreto con fuerza de ley Nº382, de 1989, del Ministerio de Obras Públicas, ley General de Servicios Sanitarios, específicamente dentro de su título III, denominado “De la explotación de los servicios sanitarios”.

1. **La primera modificación** tiene por objeto intercalar, en el inciso segundo del artículo 35, la frase “autorizados por la autoridad y” después de la expresión “deberán ser”.

Es del caso señalar que los artículos 33, 34 y 35 establecen las principales obligaciones de los prestadores de servicios sanitarios. Ellas son prestar servicio a quien lo solicite; controlar permanentemente, y a su cargo, la calidad del servicio; garantizar la calidad y la continuidad del servicio suministrado.

El artículo 35 añade las causales por las cuales ellas se pueden afectar:

- Por fuerza mayor, en el caso de la continuidad y la calidad de los servicios.

- Por interrupciones, restricciones y racionamientos, sólo en el caso de la continuidad del servicio. Estas interrupciones, restricciones y racionamientos han de cumplir con dos requisitos: deben ser programados e imprescindibles para la prestación del servicio y deben ser comunicados previamente a los usuarios.

El proyecto pretende que estas situaciones observen un requisito adicional a los mencionados: que sean autorizados por la Superintendencia de Servicios Sanitarios, lo que supone que las empresas concesionarias proporcionen los antecedentes necesarios a ese ente fiscalizador y, necesariamente, obtengan una resolución favorable que les permita afectar la continuidad del servicio, ya sea para reparar una red dañada, para incorporar a algún nuevo cliente grande (como un loteo), etcétera.

Aunque parezca estar de más, habrá que dejar en claro que no se requerirá esa autorización cuando se trate de fuerza mayor, por ejemplo, en un evento de sequía.

2. **La segunda modificación** tiene por finalidad agregar, a continuación del artículo 35, un artículo 35 bis, nuevo, que establece el procedimiento de la compensación, cuyos principales elementos son los siguientes:

a) La compensación procede “sin perjuicio de las sanciones que correspondan”, es decir, deja a salvo, por un lado, las sanciones que la Superintendencia de Servicios Sanitarios está facultada a imponer, que pueden llegar hasta las mil unidades tributarias anuales (aproximadamente 6 millones de dólares) y, por otro, las que pueda imponer el juzgado de policía local como producto de una reclamación fundada en la ley Nº19.496, de protección de los derechos de los consumidores.

b) Los presupuestos establecidos por la norma para que tenga lugar la compensación son los siguientes:

b.1) Que un prestador interrumpa o suspenda el servicio de distribución de agua potable. La norma no hace mención de las restricciones y de los racionamientos –que son las formas en virtud de las cuales, según lo dispuesto en el artículo 35, puede afectarse la continuidad del servicio- y, en su reemplazo, habla de “suspensión”.

b.2) Que esa interrupción o suspensión no haya sido autorizada por la autoridad “o” que no haya sido previamente comunicada a los usuarios. El uso de la conjunción disyuntiva “o” permite que el procedimiento de la compensación opere ante la ausencia de cualquiera de las dos exigencias que se propone que contemple el artículo 35, inciso segundo.

b.3) Que esa interrupción o suspensión afecte parcial o íntegramente a una o más áreas de concesión de distribución. Se trata de

un requisito objetivo que se cumplirá por el solo hecho de interrumpir, restringir o racionar el servicio.

b.4) Que se trate de usuarios sujetos a regulación de precios. Debe tratarse de usuarios residenciales o domiciliarios –de bajo consumo-, con lo que la norma excluye de la posibilidad de compensación a los grandes consumidores, regulados en el Título III, Capítulo II, del decreto con fuerza de ley Nº382, de 1989, del Ministerio de Obras Públicas, ley General de Servicios Sanitarios.

b.5) Que los usuarios se vean afectados por la anormalidad en la continuidad del servicio. Al hablar el proyecto de ley de "usuarios afectados", debe entenderse por ellos a los domiciliados en el área de concesión afectada. No se trata necesariamente de usuarios que hayan sufrido un daño o perjuicio. Más aun, no debiera interpretarse en ese sentido ni buscarse una vinculación entre el corte del suministro y el perjuicio.

El proyecto busca establecer un sistema de responsabilidad objetiva, basada simplemente en la ocurrencia de un hecho, y no un sistema de responsabilidad subjetiva, o sea que se base en la ocurrencia de un hecho que causa un daño, en la existencia del perjuicio y en la relación de causalidad entre ambos. Por lo demás, este último existe actualmente y ha dado lugar a numerosas acciones judiciales en contra de las empresas sanitarias. Se plantea, además, que la compensación opere automáticamente, por la vía administrativa, y no como resultado de una sentencia judicial, situación que produce gran demora, por la tramitación de los juicios.

c) La compensación será de cargo de la empresa concesionaria del servicio no provisto.

d) El monto de la compensación se ha fijado en el valor equivalente al duplo del valor del agua potable no suministrada durante la interrupción o suspensión del servicio. En materia de servicios eléctricos, la norma que ha inspirado este proyecto de ley establece una compensación similar.

e) Para proceder a la compensación, los valores que correspondan se deben descontar en la facturación más próxima, o en las facturaciones que determine la Superintendencia de Servicios Sanitarios, a requerimiento del respectivo concesionario. Se hace evidente la necesidad de precisar lo que debe entenderse por facturación "más próxima", si es la que sigue a la interrupción, restricción y racionamiento; si es la que sigue a la determinación de la Superintendencia; si es la que sigue a una sentencia judicial dictada en un proceso incoado por la empresa concesionaria con ocasión de una decisión de la Superintendencia que la obliga a pagar la compensación, etcétera.

f) La norma señala que las compensaciones a las que se refiere el artículo 35 bis, nuevo, se abonarán al usuario de inmediato. Surge la duda respecto de qué se entiende por “de inmediato” y cabe aplicar la misma aprensión manifestada en la letra anterior.

g) Finalmente, se establece que la compensación no afecta el derecho del concesionario para repetir en contra de terceros responsables, con lo que se dejan a salvo las acciones indemnizatorias de las empresas prestadoras.

- Puesto el proyecto de ley en votación en general y en particular a la vez, fue aprobado por la unanimidad de los Diputados presentes, señora Caraball y señores Alvarado; García, don René; Hernández; Letelier, don Felipe; Pareto y Prokurica.

VIII. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY APROBADO.

En mérito de las consideraciones anteriores y de las que, en su oportunidad, os podrá añadir el señor Diputado Informante, vuestra Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones os recomienda la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY.

“Artículo único.- Modifícase el decreto con fuerza de ley Nº382, de 1989, del Ministerio de Obras Públicas, ley General de Servicios Sanitarios, en la forma que a continuación se indica:

1.- Agrégase, en el inciso segundo del artículo 35, después de la expresión “deberán ser”, la frase “autorizados por la autoridad y”.

2.- Agrégase, a continuación del artículo 35, el siguiente artículo 35 bis, nuevo:

“Artículo 35 bis.- Sin perjuicio de las sanciones que correspondan, la interrupción o suspensión del servicio de distribución de agua potable por parte de un prestador, no autorizada por la autoridad o no comunicada previamente a los usuarios, que afecte parcial o íntegramente una o más áreas de concesión de distribución, dará lugar a una compensación a los usuarios sujetos a regulación de precios afectados, de cargo del concesionario, equivalente al duplo del valor del agua potable no suministrada durante la interrupción o suspensión del servicio.

La compensación regulada en esta norma se efectuará descontando los valores correspondientes en la facturación más próxima, o en aquellas que determine la Superintendencia, a requerimiento del respectivo concesionario.

Las compensaciones a que se refiere este artículo se abonarán al usuario de inmediato, independientemente del derecho que asista al concesionario para repetir en contra de terceros responsables.”

Se designó Diputado Informante al señor **Claudio Alvarado Andrade**.

SALA DE LA COMISIÓN, a 20 de agosto de 1999.

Tratado y acordado, conforme se consigna en las actas de las sesiones de fechas 3, 10 y 17 de agosto de 1999, con la asistencia de los Diputados señores Pareto (Presidente); Alessandri; Alvarado; Caraball, doña Eliana; Ceroni; García, don René; Letelier, don Juan Pablo; Letelier, don Felipe; Salas; Van Rysselberghe; Vega y Venegas.

También asistió a la sesión de fecha 17 de agosto de 1999 el Diputado señor Prokurica, en reemplazo del Diputado señor Vega.

PATRICIO ÁLVAREZ VALENZUELA,
Secretario de la Comisión.