



2025

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 14.976-23 INA

[7 de enero de 2025]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DE LOS
ARTÍCULOS 33 N° 2 Y 34 DE LA LEY N° 18.838 QUE CREA EL
CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN

TÚ VES S.A.

EN EL PROCESO ROL N° 381-2023 (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO),
SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO

VISTOS:

Que, Tú Ves S.A. acciona de inaplicabilidad respecto de los artículos 33, N° 2, y 34, de la Ley N° 18.838 que crea el Consejo Nacional de Televisión, en el proceso Rol N° 381-2023 (Contencioso Administrativo), seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

“Ley N° 18.838

(...)

“Artículo 33. *Las infracciones a las normas de la presente ley y a las que el Consejo dicte en uso de las facultades que se le conceden, serán sancionadas, según la gravedad de la infracción, con: (...)*



2.- Multa no inferior a 20 ni superior a 200 unidades tributarias mensuales, en caso de tratarse de concesionarias de servicios de radiodifusión televisiva o permisionarios de servicios limitados de televisión regionales, locales o locales de carácter comunitario. Para el caso de concesionarias de servicios de radiodifusión televisiva o permisionarios de servicios limitados de televisión de carácter nacional, las multas podrán ascender hasta un máximo de 1.000 unidades tributarias mensuales. En caso de reincidencia en una misma infracción, se podrá duplicar el máximo de la multa.”.

(...)

“Artículo 34°. El Consejo, antes de aplicar sanción alguna, deberá notificar a la concesionaria del o de los cargos que existen en su contra. Esta tendrá el plazo de cinco días hábiles para formular sus descargos y solicitar un término de prueba para los efectos de acreditar los hechos en que funde su defensa. Vencido este plazo, sin descargos o existiendo éstos, sin que se haya decretado un término probatorio, o vencido dicho término, se haya rendido prueba o no, el Consejo resolverá sin más trámites. La prueba y las notificaciones se registrarán por las normas establecidas en el artículo 27 de esta ley.

La resolución que imponga amonestación, multa o suspensión de transmisiones será apelable ante la Corte de Apelaciones de Santiago, y la resolución que declare la caducidad de una concesión será apelable ante la Corte Suprema. La apelación deberá interponerse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución, ser fundada, y para su agregación a la tabla, vista y fallo se registrará por las reglas aplicables al recurso de protección.”.

(...)

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

La requirente acciona en el marco de la causa Rol Contencioso Administrativo N° 381-2023 seguida ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago. Al efecto, refiere que dedujo recurso de apelación en contra del Oficio Ordinario N° 336-2023 del Consejo Nacional de Televisión (CNTV), de fecha 24 de mayo de 2023, que le impuso, en el marco de un proceso de fiscalización y sanción una multa de 42 Unidades Tributarias Mensuales.

El fundamento de la sanción dice relación con una imputación consistente en *“infringir, a través de su señal “A&E”-Canal 203-, el artículo 5° de las Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones de Televisión, al exhibir el día 20 de octubre de 2022 a partir de las 19:15:11 horas, la película “Monster – Asesina en Serie” en “horario de protección de los niños y niñas menores de 18*



años”, no obstante su calificación para mayores de 18 años efectuada por el Consejo de Calificación Cinematográfica”. Lo anterior considerando que se trata de un operador de TV Paga, esto es, una empresa dedicada a la distribución de señales de televisión a los consumidores a través de diferentes tecnologías como cable, satélite e IPTV.

El recurso de apelación tiene por objeto que la requirente sea absuelta de la multa impuesta, o en subsidio, sea rebajada a una amonestación o, en subsidio de todo ello, al menor monto de multa establecido en la Ley. Tal recurso se encuentra pendiente de resolución, habiéndose decretado la suspensión del proceso con fecha 7 de diciembre de 2023 con la admisión a trámite del requerimiento de autos.

La requirente arguye que la aplicación de la normativa produce infracciones constitucionales, al no definir criterios, estándares, parámetros o principios que permitan aplicar una sanción legalmente determinada al caso concreto, deviniendo en una multa excesivamente gravosa, con la siguiente infracción al principio de proporcionalidad, reconocido en los artículos 19 N° 2, N° 3 inciso sexto y N° 26 de la Carta Fundamental.

El CNTV no garantiza un debido proceso, ya que la Ley N° 18.838 no contempla disposición alguna en torno a la forma que debe realizarse la formulación de cargos, lo que deja un vacío normativo que genera un importante espacio de indefensión. Asimismo, el CNTV no cuenta con límite alguno para estimar la gravedad de las infracciones ni para establecer la cuantía de las multas, generando amplios espacios de discrecionalidad para el ente sancionador. De esa manera, se han impuesto sistemáticamente sanciones en contra de la requirente que no tienen correlato alguno con el daño infringido, la capacidad económica del infractor, su intencionalidad, ni la ganancia obtenida.

La facultad de fiscalización del CNTV y las disposiciones que consagran sus infracciones constituyen leyes penales en blanco, contrariando el principio de legalidad y reserva legal.

El contenido esencial del principio de legalidad en materia penal radica en que no puede sancionarse ninguna conducta ni imponerse pena alguna que no se encuentre establecida en la ley. En ese sentido, las potestades del CNTV, cuya Ley data de 1989, resultan vagas imprecisas y carentes de la precisión exigida por nuestro constituyente. Así, el “correcto funcionamiento”, misión de tal Consejo, es un concepto amplísimo, carente de un sentido y alcance conforme con la garantía de legalidad que exige la Constitución, cuya precisión queda al arbitrio del sancionador.

Precisa que, si bien existe un deber legal de garantizar la protección de niños, niñas y adolescentes respecto de los contenidos que se expresen dentro



de su ámbito de competencias, no hay que desatender que en el mundo actual las circunstancias son distintas a aquellas que se concebía hace 30 años atrás, cuestión de la que el CNTV no puede desentenderse y, en consecuencia, tampoco de la imposibilidad de proteger a los menores respecto a ciertos contenidos.

Destaca que la Convención de Derechos del Niño, citada por el CNTV al formular cargos y finalmente sancionar, establece en el artículo 16 el principio de protección y promoción de la autonomía, pues el niño tiene derecho a desarrollar progresivamente el ejercicio de sus derechos; es decir, que el niño como sujeto pleno de derechos, adquiere la autonomía, y el Estado y la Familia, apoyan y protegen el desarrollo del niño, de forma que progresivamente ejerza sus derechos, de acuerdo a la evolución de sus facultades, y de esta forma se aplica la Doctrina de la Protección Integral. No obstante, la interpretación que hace el CNTV deslegitima por completo este Derecho Humano.

Señala que es importante proteger a los niños de contenidos que pudiesen resultar atentatorios a sus derechos, sin embargo, tal protección no puede implicar un absurdo en que se sancione de manera completamente arbitraria, entendiendo que existe, hoy en día con el desarrollo del internet y las redes sociales, medios que difunden ampliamente el mismo contenido por el que se sanciona a la requirente. Luego, tal arbitrariedad se puede apreciar aún más, respecto a la falta de fundamento en la multa que se intenta cursar, si se considera que la Convención de Derechos del Niño señala la importancia de contar con una autonomía progresiva de los menores.

Afirma que el CNTV no puede dejar de ponderar una realidad innegable: la sanción y castigo por contenidos en señales abiertas o satelitales es absolutamente ineficaz frente a la difusión y disponibilidad de una serie de contenidos en internet que podrían, inclusive con mayor fuerza, vulnerar las normas de “correcto funcionamiento” respecto a las cuales no hay ninguna herramienta posible de control. No es posible, por tanto, estimar estas fiscalizaciones como “eficaces”, ni tampoco la sanción impuesta a TU VES como idónea para los fines perseguidos por el legislador por lo que, si bien entiende la necesidad de protección de niños, niñas y adolescentes, estima difícil conciliar dicha intención con la elección de la sanción y su cuantía, en razón de la falta de eficacia de esta en su rol protector.

El principio de proporcionalidad es plenamente aplicable en el Derecho Administrativo Sancionador, y el CNTV no está exento de su observancia.

El artículo 33 N°2 de la Ley N° 18.838 no reúne las condiciones mínimas para garantizar una aplicación razonable y proporcionada del *ius puniendi* por cuando se trata de la aplicación de una pena de multa. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre este aspecto, señalando expresamente que no sólo es el ente sancionador el llamado a respetar el principio de



proporcionalidad, sino que dicha tarea -la de limitar adecuadamente a la Administración del Estado en el ejercicio del ius puniendi estatal- corresponde, en un primer lugar, al legislador.

Dichos criterios, límites y principios sí son recogidos en otros cuerpos legales de nuestro ordenamiento jurídico, como entre otros, en el modelo sancionatorio desarrollado por la Ley N° 18.410 que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, el cual, además de clasificar las infracciones como “*gravísimas, graves y leves*”, establece parámetros objetivos para restringir la discrecionalidad del ente sancionador en la determinación de las multas y sanciones. Así lo dispone expresamente su artículo 16.

En el actual escenario regulatorio no existen límites, ni incentivos para que el CNTV actúe dentro de un marco respetuoso de los derechos constitucionales de los operadores de TV paga, ni del principio de proporcionalidad.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 7 de diciembre de 2023, a fojas 45, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

En resolución de fecha 2 de enero de 2024, a fojas 397, se declaró admisible.

Conferidos los traslados el Consejo Nacional de Televisión formula observaciones solicitando el rechazo del libelo a fojas 406.

Observaciones del Consejo Nacional de Televisión

Destaca jurisprudencia relativa al artículo 33 N° 2 de ley N° 18.838, que descarta los vicios constitucionales expuestos por la requirente, enfatizando que la requirente omite consideraciones al respecto.

Añade que existe jurisprudencia en sede control preventivo de constitucionalidad que afirma que la actividad de televisión es una actividad de utilidad pública incidente en la consecución de los intereses generales de la colectividad y, por lo mismo, en ella se ve envuelta una estrecha relación con los derechos fundamentales de las audiencias a la luz de la dimensión social de la libertad de expresión (STC Rol N° 2541-13).

Al respecto señala que la requirente desconoce su calidad de medio de comunicación social y, en tanto tal, que está obligado a respetar los derechos fundamentales siendo destinatario de la obligación de cumplir con el correcto funcionamiento de la televisión. Las normas que objeta, conforme a los



artículos 5° y 6° de la Constitución, deben interpretarse siempre en un sentido protector de derechos fundamentales pues la televisión ejecuta una función de utilidad pública asociada a la dimensión social de la libertad de expresión (TC Rol 2541-13, considerandos 20°, 23° y 24°).

A la vez, señala que el derecho a recibir informaciones constituye parte esencial de la libertad de expresión -dimensión social- (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19.2, y el citado artículo 13.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos) incidente en la formación de la opinión pública y el principio democrático, ha llevado a este Tribunal a identificar la labor televisiva como incidente en la consecución de los intereses generales de la colectividad y una concreción del deber comunitario de contribuir a la educación, aspectos que se condensan en el carácter social de los servicios de televisión. (STC Roles N°s. 226, 2541 y 11.110).

Por esta razón, y por la naturaleza de los bienes jurídicos que cautela el CNTV resulta impracticable efectuar cualquier tipo de diferenciación relativa a los alcances de la regulación entre permisionarios de servicios limitados de televisión y concesionarios, pues aquello desconocería la ligazón de la actividad de televisión con los derechos fundamentales de las audiencias (y la obligación constitucional del Estado de procurar su respeto conforme a la Constitución en tanto se trata de un colectivo titular de un derecho difuso y solidario) y su relación con la satisfacción de los intereses generales de la colectividad, mismas razones por las cuales resulta ilusoria pensar en un sistema legal donde la aplicación de un quantum no deje espacio alguno a quien pondera, pues la naturaleza del principio del correcto funcionamiento está imbricada con la dimensión prospectiva vinculada a una política pública y a la aplicación de las herramientas que, sobre ella, la Constitución ha entregado al Consejo Nacional de Televisión (STC Roles N°s. 226, 2.541, 2.995, 3.932 y 13.405).

La potestad constitucional del Consejo en un ámbito prospectivo, preventivo y disuasorio a diferencia del retributivo propio del derecho penal. Por ende, no resultan en el ámbito de la televisión y su regulación asimilables penas penales y sanciones administrativas, pues la pretensión ontológica de tal asimilación lleva a perder la especificidad de la labor de protección de bienes jurídicos colectivos que efectúa caso a caso el CNTV: la finalidad constitucional que deben orientar sus decisiones (Considerando Octavo STC Roles N°s. 12.209 y 12682/21).

El sistema que regula la proporcionalidad de las sanciones en la Ley N° 18.838 es intensamente reglado al consagrar una gradualidad de las penas y formas de estratificación de estas en base a parámetros objetivos de aplicación; la presencia de esos aspectos ha sido considerada por la jurisprudencia y doctrina constitucional como cumplimiento y realización del principio de



proporcionalidad de las sanciones y de razonabilidad de las decisiones administrativas.

Por el contrario, lo reprochado por la jurisprudencia constitucional es la completa ausencia de criterios de graduación o parámetros o su excesiva flexibilidad, o la aplicación automática de sanciones sin posibilidad de control ulterior, aspectos que no constituyen es en ningún caso la situación del artículo 33 N° 2 ni de los parámetros procesales del artículo 34°, ambos de la Ley N° 18.838.

En el nivel de aplicación concreta de los preceptos involucrados la sanción es clara al aplicar todas estas consideraciones. Primero, en la aplicación de los elementos que, a nivel del diseño legal la justifican y orientan la elección del importe específico de multa que se impuso (elementos gravedad de la infracción, reincidencia y alcance territorial junto a la regla de responsabilización del artículo 13° inciso segundo de la Ley N° 18.838); y en lo sustantivo, un ejercicio hermenéutico que será controlado por la Corte de Apelaciones al aplicar la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención de Derechos del Niño, instrumento este último que consagra el principio de interpretación y derecho fundamental del Interés Superior del Niño, que ordena, en armonía con el propio artículo 1° y 33° N° 2 de la Ley 18.838.

En lo que respecta al artículo 33 N° 2 de la Ley N° 18.838 señala que la normativa contiene parámetros que restringen la discrecionalidad para determinar el monto de la multa y materializan estándares derivados de la garantía constitucional del debido proceso legal

El inciso primero del artículo 33° de la Ley 18.838 consagra un parámetro de proporcionalidad de obligatoria aplicación a la hora de escoger y graduar cualquiera de las sanciones del espectro normativo: “la gravedad de la infracción cometida”, criterio de justicia que equilibra la relación medio-fines propia del principio de proporcionalidad de las sanciones administrativas, criterio de justicia que aúna el juicio de proporcionalidad a la luz de los criterios daño y culpabilidad.

No existe razón textual, sistémica o de contexto en la Ley N° 18.838 que permita concluir que este parámetro sólo se aplica en la elección de una sanción excluyendo la graduación de la multa como parece entenderlo el requerimiento.

La gravedad de la infracción es un tópico complejo y rico, pues su ponderación en un marco de pleno respeto al principio de juridicidad requiere que la decisión sancionatoria armonice elementos reglados y discrecionales junto a una adecuada motivación que dé cuenta de las consideraciones de justicia implicadas en la elección de un quantum concreto, que es lo que



efectivamente ha hecho el acuerdo sancionatorio que impuso la multa a TU VES, y ello es fundamento de la razonabilidad de la estructura de las normas sancionatorias de la Ley N° 18.838.

Al ponderar el monto de la sanción el Consejo tuvo en consideración –de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33° de la Ley N° 18.838- la especial gravedad de la infracción cometida, calificada así por tratarse de una vulneración de la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud a la luz de los tratados internacionales en la materia.

El propio artículo 33 N° 2 contiene criterios de graduación de la sanción administrativa, cuestión que ha sido considerada particularmente importante por la Magistratura Constitucional en otras ocasiones. En efecto, en el numeral segundo impugnado existen dos criterios que determinan el rango de multa aplicable por la Administración: el alcance de la concesionaria o permisionaria sancionada (nacional vs. local) y su calidad de infractor por primera vez o de reincidente.

La norma y el contexto regulatorio en el que se inserta contiene pautas para la atribución de responsabilidad y ponderación del daño producido por la infracción al principio del correcto funcionamiento

Contrariamente a lo que indica el recurso, los parámetros del precepto impugnado dan cuenta de un modelo de ponderación del riesgo creado que permite ponderar, al momento de imponer la multa, el elemento de imputabilidad y el daño producido a los bienes jurídicos de la Ley N° 18.838.

Tú Ves se encuentra, acorde a la Constitución y la Ley N° 18.838, obligado a cumplir y respetar derechos fundamentales humanos de los sujetos en formación y la dignidad de las personas en sus transmisiones en atención a la naturaleza transversal de los bienes jurídicos involucrados lo que es independiente de su naturaleza jurídica o de la autorización con que desarrolle su actividad, pues lo esencial es que realiza una actividad televisiva y que la prohibición que vulnera transmitiendo una película calificada para mayores de 18 años emana de tratados internacionales que conforme al artículo 1°, de la Ley N° 18.838, el Consejo debe cautelar en sus transmisiones.

La requirente es titular de una autorización administrativa emitida por la Subsecretaría de Telecomunicaciones, y en tanto tal, debe respetar las carga pública del principio del correcto funcionamiento de la televisión por expresa disposición, por ejemplo, de los artículo 12 letra a) y 15° bis de la Ley 18.838, no impugnados en esta oportunidad, por lo que, conociendo de antemano la regulación vigente que le impone el deber de respetar la dignidad y los derechos fundamentales de NNA y la calificación vigente de esta película, constituía un



mínimo esperable asesorarse para entender que transmitirla dentro del horario de protección de NNA, constituía una falta, como lo ratifica la regla del artículo 5° Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones de Televisión.

La ponderación del elemento “daño” también está consagrada en el precepto impugnado por la vía de la consideración del “alcance territorial” del operador de televisión en el propio artículo 33° N° 2 de la Ley 18.838, cuestión que tampoco es referida en el requerimiento. En este caso la ausencia de reincidencias permitió morigerar la entidad de la multa que se impuso.

El CNTV ha cumplido con el imperativo legal de ponderar caso a caso las circunstancias de la infracción cometida, con apego a los elementos reglados del artículo 33° de la Ley 18.838 y artículo 12° letra l), inciso quinto de la Ley N° 18.838, esto es, aplicando el mandato legal de imponer una multa a estas infracciones y ponderando la gravedad de la infracción en base al alcance territorial del canal y evaluando su reincidencia previa, y junto con ello habiendo determinado el amago de derechos fundamentales reconocidos en convenciones internacionales como límites al ejercicio de la libertad de expresión/información que los canales detentan (Convención Americana de Derechos Humanos, art. 13 y Convención de Derechos del Niño artículo 3° y 17°).

Respecto al artículo 34°, inciso primero, de la ley 18.838 señala que lo alegado sobre este punto no refiere a la aplicación concreta de los parámetros del precepto en contraste con la Constitución, sino a aspectos propios del control de legalidad del procedimiento sancionatorio, pues objeta la legalidad de las actuaciones intra procesales del CNTV, esto es, no configurar-acreditar a través de los cargos la conducta infraccional. Al efecto señala que el recurrente subsume: *“no garantiza un debido proceso, ya que la mencionada Ley, no contempla disposición alguna en torno a la forma en que debe realizarse la formulación de cargos (...)”*.

Sin perjuicio de aquello, el artículo 34 °, inciso primero de la Ley N° 18.838, contempla todas las garantías asociadas al debido proceso. Asegura la bilateralidad de la audiencia al exigir antes de aplicar “sanción alguna” la notificación válida de los cargos formulados, contempla la posibilidad de presentar descargos (otorgando un plazo razonable para ello), lo que implica la obvia obligación del CNTV de fundamentar la decisión final analizando estos descargos; asegura la actividad probatoria del sujeto regulado dentro del procedimiento al consagrar, a nivel legal, la existencia del término probatorio bajo condiciones específicas, y lo hace de una manera reglada que exige una adecuada fundamentación y valoración por parte de la autoridad sobre la prueba rendida pues la somete a normas puntuales de valoración, ofrecimiento y oportunidad, sometiendo el término probatorio a las normas de los incidentes



regulados en el Código de Procedimiento Civil, según expresa remisión del precepto al artículo 27° de la Ley 18.838.

En la especie los cargos formulados fueron válidamente notificados a la recurrente, la recurrente formuló descargos dentro de plazo y no solicitó la apertura de un término probatorio, sus descargos fueron detalladamente ponderados en la sanción, existe la debida y exacta coherencia entre los cargos formulados y la sanción y, finalmente, ejerció el recurso de reclamación que consagra la propia norma que impugna -ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

A modo de conclusión afirma que el régimen sancionatorio de la Ley N° 18.838 es compatible con las garantías que exige un estado democrático de derecho. La Ley N° 18.838 plantea una armónica convivencia entre espacios de flexibilidad y elementos reglados para que el CNTV fije una multa y, luego, una corte de justicia, revisando lo obrado, pueda revisar tanto el tipo de sanción (amonestación, multa, suspensión de transmisiones o caducidad de la concesión) como su severidad (en este caso, la cuantía de la multa), en base a criterios o parámetros fijados en forma previa por el legislador y sobre la base del otorgamiento de garantías intra procesales al sujeto regulado, lo se traduce en el pleno respeto a las garantías constitucionales que invoca el requirente.

De la misma forma, y en atención al estatuto plenario del control que ejerce la Corte de Apelaciones, este se extiende a la verificación del respeto a las garantías procesales que exhibe el citado artículo 34°, las cuales, por lo demás, se han cumplido a cabalidad si se analiza el procedimiento administrativo adjunto.

Por la naturaleza de los bienes jurídicos que cautela el CNTV, y que materializan la dimensión social de la libertad de expresión, resulta impracticable pensar en un sistema legal donde la aplicación de un quantum no deje espacio alguno a quien pondera (STC Roles N°s. 3932 y 2995), pues una medición científica resulta ajena a la naturaleza del principio del correcto funcionamiento de la televisión y a la naturaleza de esa dimensión social asociada al derecho a recibir informaciones que no dañen los derechos fundamentales de las audiencias.

El requerimiento plantea argumentaciones que exceden la dinámica de los límites a la libertad de expresión pues desconocen la calidad de medio de comunicación social del requirente, por eso es que plantea defensas asociadas a sus imposibilidades técnicas o contractuales para modificar la programación -y que lo harían apartarse del régimen aplicable a concesionarios



Además, en la normativa internacional el estándar de protección general aplicable en el ejercicio de la libertad de expresión cuando se encuentran involucrados niños, para así resguardar sus derechos fundamentales -en los términos en que son consagrados por la Convención de Derechos del Niño- y que, en el mismo sentido, cualquier exhibición por medios de difusión pública debe ser siempre en aras de su Interés Superior para efectos de garantizar su bienestar físico y psíquico; siendo el deber del Estado y de la sociedad proteger y resguardar adecuadamente esos derechos (STC Rol N° 11110, Sentencia Corte Suprema Rol N° 12.833-2022).

En estas condiciones, este requerimiento olvida la función que el constituyente le atribuye, a saber, ser un medio de comunicación con fines sociales (Ley 19.733) que, por esa razón, debe funcionar respetando los límites de su ejercicio.

El sistema de proporcionalidad de las sanciones en la Ley 18.838 es intensamente reglado, pues consigna una gradualidad de las penas y una forma de estratificación de estas en base a parámetros objetivos de aplicación, recordando que la presencia de esos aspectos ha sido considerada por la jurisprudencia y doctrina constitucional como cumplimiento y realización del principio de proporcionalidad de las sanciones, en tanto parámetro de razonabilidad de estas, y que lo reprochado por la jurisprudencia constitucional es la completa ausencia de criterios de graduación o parámetros o su excesiva flexibilidad.

En el nivel de aplicación concreta, la sanción es clara al aplicar todas estas consideraciones, primero, en la aplicación de los elementos que a nivel del diseño legal la justifican y orientan la elección del importe específico de multa que se impuso finalmente (elementos gravedad de la infracción, reincidencia y alcance territorial junto a la regla de responsabilización del artículo 13° inciso segundo de la Ley 18.838); y en lo sustantivo, un ejercicio hermenéutico que será controlado por la Corte de Apelaciones al aplicar la Convención Americana de Derechos Humanos y Convención de Derechos del Niño, y en base a dichos instrumentos, los artículos 1°, inciso cuarto, 12° letra l) de la Ley 18.838 y 5° NGCET, que consagran la conducta infraccional probada en el procedimiento.

Además, en lo tocante al debido proceso y al artículo 34° de la Ley 18.838, se aprecia claramente que la norma cumple con los estándares intra procesales para cautelar los derechos del administrado

De esta forma, no se aprecia problema constitucional alguno derivado de los principios de competencia, tipicidad, ni arbitrariedad alguna en la utilización de los tópicos de los artículos impugnados que pudiesen lesionar la garantía de proporcionalidad o del debido proceso constitucional.



Vista de la causa y acuerdo

En audiencia de 12 de septiembre de 2024, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y alegatos por la requirente del abogado Nicolás Miranda Figueroa y por el Consejo Nacional de Televisión del abogado Antonio Madrid Arap.

Se adoptó acuerdo en igual sesión conforme certificación del Relator.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES DE HECHO Y CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO

PRIMERO: La empresa Tu Ves S.A. interpone requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 33, N° 2, y 34, ambos de la Ley N° 18.838, para que surta efectos en la causa Rol N° 381-2023, seguida ante la Corte de Apelaciones de Santiago. Dicha gestión judicial tiene su origen en el recurso de apelación interpuesto por la requirente en contra del Oficio Ordinario N° 336-2023, del Consejo Nacional de Televisión (CNTV), mediante el cual se impuso a la actora una multa de 42 UTM por *“por infringir, a través de su señal “A&E”, el artículo 5° de las Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones de Televisión, al exhibir el día 20 de octubre de 2022 a partir de las 19:15:11 horas, la película “Monster – Asesina en Serie”, en “horario de protección de los niños y niñas menores de 18 años”, no obstante su calificación para mayores de 18 años efectuada por el Consejo de Calificación Cinematográfica”*.

SEGUNDO: El conflicto constitucional que plantea ante este Tribunal lo funda la requirente en que la aplicación de las normas impugnadas vulnera el principio de legalidad por resultar las potestades del CNTV vagas, imprecisas y carentes de precisión. Por otra parte, sostiene que tales preceptos infringen el principio de proporcionalidad al no definir criterios, estándares, parámetros o principios que permitan aplicar una sanción legalmente determinada al caso concreto, deviniendo en una multa excesivamente gravosa.

II. POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

TERCERO: Según se explicó en la sentencia Rol N° 12.902 existen distintos tipos de responsabilidad según sea la índole de la infracción que se cometa y así, citando al profesor Hernán Corral, se sostuvo que: *“Junto a la responsabilidad penal, debe colocarse otro tipo de responsabilidad jurídica de naturaleza sancionatoria: se trata de la responsabilidad por la infracción de*



normas administrativas o contravencionales, que las leyes suelen sancionar con medidas especiales como clausura del establecimiento o penas pecuniarias (multas), y cuyo conocimiento puede encargarse indistintamente a autoridades administrativas, a jueces de policía o a jueces letrados. Este tipo de responsabilidad se ha incrementado ostensiblemente en el Derecho contemporáneo, ya que, en general, constituye un sustituto para encausar actividades particulares sin recurrir a la herramienta fuerte que es la ley penal.’ (Corral Talciani, Hernán (2004), Lecciones de responsabilidad civil extracontractual, Ed. Jurídica, p. 20)” (c. 10°).

CUARTO: Para imponer una sanción administrativa, el legislador puede optar por establecer un modelo inquisitivo o uno acusatorio: “En el primer caso, la Administración ejerce su potestad sancionatoria imponiendo directamente la sanción tras un procedimiento administrativo, para que luego su decisión pueda ser revisada judicialmente, como ocurre en materia laboral o sanitaria. Mientras tanto, la instauración de un modelo acusatorio conduce a la Administración a acudir a un órgano jurisdiccional para que sea éste el que aplique la sanción al supuesto infractor, como ocurre en los procedimientos que conocen de materia de derecho urbanístico o en materia de la ley de pesca, entre otros” (STC 12.902, c. 11°).

QUINTO: Cualquiera sea el sistema que se adopte, es relevante reiterar que “en materia sancionatoria, constituye una doctrina uniforme de los tribunales de justicia, de la Contraloría General de la República y de este mismo Tribunal Constitucional, concebir la existencia de un concepto unitario acerca del ius puniendi estatal, entendido como derecho sancionatorio, con vertiente penal, infraccional, administrativa y disciplinaria, frente al cual existen garantías aseguradas al ciudadano que emanan de los artículos 6, 7 y 19, numeral 3° de la Constitución Política de la República, en lo relativo a la legalidad del juzgamiento, al racional y justo procedimiento e investigación, al derecho a defensa y a la tutela judicial efectiva, además de la aplicación de los principios de legalidad y de certeza jurídica, sin perjuicio del conjunto de los derechos reconocidos en el artículo 8° del Pacto de San José de Costa Rica o Convención Americana de Derechos Humanos, garantías todas que hasta hace décadas atrás se concebían sólo en el orden penal, pero que hoy se aplican y extienden en los otros órdenes normativos aludidos, aunque matizadas y moldeadas en función de las peculiaridades de cada uno de dichos órdenes del sistema jurídico” (STC 8168, c. 46°).

De acuerdo con lo anterior, aunque no es posible propugnar una identificación total entre las normas regulatorias del derecho procesal penal y las del procedimiento administrativo sancionador, es posible sostener que, como el derecho administrativo sancionador se usa para reprimir comportamientos socialmente muy graves a través de la imposición de altas



sanciones, *“la realidad impone la necesidad de someter este sector del Derecho a severos límites acordes con la gravedad de la reacción punitiva”*, y, como la potestad sancionatoria de la Administración es una figura si se quiere extraña en un sistema caracterizado por la división de los poderes del Estado, *“en la medida en que se trata de algo, si se quiere necesario, pero en todo caso desde el punto de vista de los principios, excepcional, requiere ser utilizado restrictivamente. Ello se traduce en la necesidad de que se aparte de los principios generales lo menos posible. Y esos principios generales son los propios del Derecho penal”* (Gómez Tomillo, Manuel y Sanz Rubiales, Íñigo (2023), *Derecho Administrativo Sancionador. Parte general*, Ed. Aranzadi, 5° edición, Pamplona, pp. 72-73).

SEXTO: Pues bien, en el caso específico que da origen a estos autos constitucionales, la multa se impuso por un órgano de rango constitucional, el Consejo Nacional de Televisión, regulado en el artículo 19, N° 12 de la Carta Fundamental. Conforme a tal disposición, el referido Consejo es un órgano autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de la televisión, delegando la Constitución a una ley de quórum calificado su organización y demás funciones y atribuciones.

SÉPTIMO: Por su parte, dentro de los distintos significados que la Ley N° 18.838, que crea el Consejo Nacional de Televisión, le da al concepto empleado por la Constitución sobre “correcto funcionamiento de la televisión”, su artículo 1°, inciso cuarto, indica que debe entenderse por ello *“el permanente respeto, a través de su programación, de la democracia, la paz, el pluralismo, el desarrollo regional, el medio ambiente, la familia, la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud, los pueblos originarios, la dignidad humana y su expresión en la igualdad de derechos y trato entre hombres y mujeres, así como el de todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”* (artículo 1°), constituyéndose como “un límite a posteriori al ejercicio de la libertad de expresión, dado por el necesario respeto a otros derechos fundamentales, dentro de los cuales destacan el derecho a la integridad psíquica de la persona (19 N°1) y el derecho al respeto y protección de la vida privada y a la honra (19 N°4)” (STC 13.405, c. 3°).

Estos límites se concretizan en la Ley N°18.838, cuyo artículo 12 letra a) faculta al CNTV para *“Velar porque los servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción y los servicios limitados de televisión se ajusten estrictamente al “correcto funcionamiento”, que se establece en el artículo 1° de esta ley”* pudiendo, en virtud de lo dispuesto en su letra i) *“Aplicar, a los concesionarios de radiodifusión televisiva y de servicios limitados de televisión, las sanciones que correspondan, en conformidad a las normas de esta ley”*.



III. NO SE VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD NI DE PROPORCIONALIDAD

OCTAVO: Como ya se dijo anteriormente y ha tenido oportunidad de sostener esta Magistratura, aun cuando las sanciones administrativas y las penas difieran en algunos aspectos, ambas forman parte de una misma actividad sancionadora del Estado y han de encontrarse, en consecuencia, con matices, sujetas al mismo estatuto constitucional que las limita en defensa de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos. Sin embargo, “debe aclararse ahora que la vigencia del principio de legalidad en el campo del derecho administrativo sancionador no impide que la administración pueda legítimamente sancionar conductas cuyo núcleo esencial se encuentre descrito en una ley y más extensamente desarrollado en normas reglamentarias.” (STC 479 c. 14°). Por lo anterior, “la colaboración reglamentaria, no se encuentra entonces excluida por el principio de reserva legal, salvo los casos en que la propia Constitución ha dispuesto que sólo la ley puede regular una cierta materia o disponer en ciertas cuestiones” (STC 480, c. 15° y 12.095, c. 28°).

NOVENO: El artículo 33 de la Ley N°18.838, impugnado en estos autos, permite sancionar “*Las infracciones a la presente ley y las que el Consejo dicte en uso de las facultades que se les conceden*”, precepto que sirvió de fundamento para imponer la sanción a la requirente, la que se fundó en la infracción del artículo 5° de las Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones de Televisión. Tal regla preceptúa lo siguiente:

“Las películas calificadas para mayores de 18 años, por el Consejo de Calificación Cinematográfica, y aquellas no calificadas por el Consejo de Calificación Cinematográfica que incluyan contenidos no aptos para niños y niñas menores de edad, sólo podrán ser exhibidas por los servicios de televisión fuera del horario de protección.

Dentro del horario de protección, la autopromoción, promoción, publicidad, resúmenes y extractos de esta programación, no podrán exhibir imágenes o hacer menciones que sean inapropiadas para los menores de 18 años .”

DÉCIMO: Las Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones de Televisión fueron dictadas por el CNTV de conformidad con el artículo 12, letra l) de la Ley N° 18.883, que se refiere expresamente a la facultad del órgano de dictar “las normas generales para sancionar la transmisión de programas que contengan violencia excesiva, truculencia, pornografía o participación de niños o adolescentes en actos reñidos con la moral o las buenas costumbres. Asimismo, el Consejo deberá dictar las normas generales destinadas a impedir que los menores se vean expuestos a programación y publicidad que pueda dañar seriamente su



salud y su desarrollo físico y mental”, agregando que “Tales normas podrán incluir la designación de horarios sólo dentro de los cuales se podrá exhibir programación no apta para menores de edad la que estará, en todo caso, precedida de una advertencia visual y acústica o identificada mediante la presencia de un símbolo visual durante toda su duración”.

La misma norma legal agrega que *“Se considerará como circunstancia agravante el hecho que la infracción se cometa en horas de transmisión a las que normalmente tenga acceso la población infantil”* y que *“El incumplimiento de lo dispuesto en los incisos precedentes será sancionado de acuerdo a lo establecido en el número 2 del inciso primero del artículo 33 de esta ley”.*

En la misma línea, el artículo 13 del citado cuerpo legal permite que el CNTV determine la hora para transmitir material para mayores de 18 años de edad, al establecer que *“El Consejo no podrá intervenir en la programación de los servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción ni en la de los servicios limitados de televisión. Sin embargo, podrá: “b) determinar la hora a partir de la cual podrá transmitirse material filmico calificado para mayores de dieciocho años de edad por el Consejo de Calificación Cinematográfica. La publicidad, autopromociones, resúmenes y extractos de este tipo de programación, que sean inapropiados para menores de edad, sólo podrán emitirse en esos mismos horarios”*

UNDÉCIMO: Atendido lo ya expuesto no puede sino rechazarse la supuesta infracción al principio de legalidad, pues esta Magistratura ha reiterado que es posible y lícito que la Administración pueda regular algunos aspectos determinados en una ley (STC 325). La Constitución diseña un régimen que armoniza potestad legislativa con potestad reglamentaria (STC 370). El que una actividad se regule por ley, no excluye la colaboración reglamentaria (STC 480). Ello, ha dicho, se funda en una interpretación armónica de los artículos 63 y 32 N° 6 de la Constitución, por la naturaleza general y abstracta de la ley y por la división de funciones que reconoce nuestro sistema. Imaginar lo contrario equivale a convertir la ley en reglamento y a concentrar en el órgano legislativo las dos potestades (STC 480).

En ese sentido la doctrina señala que *“ya está asentado, tanto en la doctrina como jurisprudencia, que dicha colaboración sí está permitida en la medida que la ley establezca al menos el núcleo esencial de la conducta infraccional; e incluso es más, en ámbitos sectoriales caracterizados por su tecnicismo, dinamismo y/o referidos a sujetos vinculados de una u otra manera a la Administración, se ha admitido que ésta pueda sancionar incluso la infracción de sus órdenes e instrucciones”.* (Román Cordero, C. (2020), “Derecho administrativo sancionador en Chile: “Ubicación” y “Límites”, Revista Derecho & Sociedad, N° 54, p. 160).



DUODÉCIMO: La conducta infractora del requirente -prevista, como se dijo, en el artículo 5° de las Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones de Televisión-, halla su núcleo esencial en el articulado de la Ley N° 18.838. Tales normas legales le atribuyen al CNTV, según vimos, la facultad de dictar normas generales que tengan por objeto impedir que menores de edad sean expuesto a programas que afecten sus derechos fundamentales, otorgándole la potestad de designar un horario para que los servicios exhiban contenido no apto para menores, existiendo en consecuencia una colaboración reglamentaria autorizada por la Constitución y la jurisprudencia de esta Magistratura.

DÉCIMO TERCERO: En cuanto al principio de proporcionalidad, este Tribunal ha sostenido que “esa relación de equilibrio entre el castigo impuesto y la conducta imputada, que desde el campo penal se extiende como garantía a todo el orden punitivo estatal, viene a materializar tanto el derecho constitucional de igualdad ante la ley (artículo 19, N°2), cuanto aquella garantía que encauza la protección de los derechos en un procedimiento justo y racional (artículo 19, N°3). Así se ha reconocido en las sentencias roles N°s. 1518, 1584 y 2022” (STC 2658, c. 7°).

Asimismo, se ha expresado que “el principio de proporcionalidad es materia primeramente de la ley, para luego ser objeto del consiguiente acto singular que aplica la respectiva sanción. Así lo hace el legislador, al establecer la acción infractora y las penas correlativas, y asimismo cuando considera la relevancia del bien jurídico protegido e incorpora determinados cuadros con márgenes mínimos y máximos de punición, dentro de los cuales el órgano de ejecución podrá juzgar y seleccionar la pertinente pena individual, acorde con ciertos criterios de graduación indicados en la ley, como la trascendencia del daño, la ganancia obtenida con la infracción, el grado de voluntariedad, su condición o no de reincidente, etc. Tales marcos y criterios están llamados a operar como límites a la discrecionalidad del órgano de aplicación, aunque sin eliminar la flexibilidad que amerita la adopción de una decisión esencialmente particular” (STC 2658, c. 8°).

DÉCIMO CUARTO: El mismo artículo 33 de la Ley N°18.838 impugnado por la requirente establece un listado de sanciones que va, según la gravedad de la infracción –como la misma norma indica– desde la más leve, que es la amonestación, y escala progresivamente a la multa, luego la suspensión de transmisiones, hasta llegar a la caducidad de la concesión.

En el caso en que se imponga una multa de acuerdo con el numeral 2 del artículo 33, como ocurrió en el caso concreto, se deben considerar distintos criterios: el primero, dice relación con el carácter local o nacional del concesionario (sujeto pasivo de la multa). Dicho criterio diferencia la extensión



0000580
QUINIENTOS OCHENTA

del rango dentro del cual puede aplicarse la multa, el que es idéntico en el límite inferior (20 UTM), pero que difiere en cuanto al límite máximo. Así, aquellas empresas concesionarias cuyas transmisiones tienen un alcance territorial mayor (nacional) y, por lo mismo, una aptitud potencial de daño más elevada, pueden ser multadas hasta por 1.000 UTM (en contraste con las 200 UTM contempladas para las concesionarias locales). Por otra parte, la norma exige considerar si ha habido o no reincidencia por parte del sujeto en la comisión de la misma infracción por la cual se le está multando. Si se acredita tal circunstancia agravante, se podrá imponer hasta el doble de la cuantía máxima.

DÉCIMO QUINTO: Para imponer una sanción justa se requiere evaluar las circunstancias del caso concreto y, por ende, que previamente la ley provea de opciones para efectuar tal ejercicio de ponderación.

El artículo 33 de la Ley N°18.838 otorga al CNTV, y eventualmente a la Corte de Apelaciones de Santiago, la posibilidad de ponderar eligiendo entre diferentes tipos de sanciones. Su estructura permite desechar la supuesta infracción al principio de proporcionalidad, toda vez que la norma contiene límites a la discrecionalidad del órgano en su aplicación concreta, además de agregar elementos de flexibilidad capaces de otorgarle una entidad propia de la culpabilidad en la adopción particular sobre la sanción concreta, en virtud de los elementos de juicio que aportan los presupuestos fácticos de la decisión en relación con el caso singular.

En ese sentido esta Magistratura ha manifestado que un buen régimen sancionador requiere que se “proporcione un espacio o flexibilidad suficiente para que el juzgador determine el importe de la multa al caso particular. Tiene que existir alguna posibilidad de que la autoridad administrativa o el juez, según sea el caso, pueda ajustar o graduar la sanción de acuerdo con las circunstancias concretas” (STC 11.110, c. 8°), por lo que no cabe sino descartar la infracción al principio de proporcionalidad.

DÉCIMO SEXTO: Por su parte, el artículo 34 de la Ley N° 18.838 –también impugnado en estos autos– dispone en su inciso primero el procedimiento que debe seguir el CNTV antes de aplicar una sanción, regulando cuestiones relativas a la notificación, descargos y término probatorio. El inciso segundo consagra la apelación ante la Corte de Apelaciones de Santiago o ante la Corte Suprema, en este último caso cuando se declare la caducidad de una concesión, disponiendo que la apelación debe interponerse dentro de cinco días hábiles desde la notificación, que debe ser fundada y que se rige por las reglas aplicables al recurso protección.

DÉCIMO SÉPTIMO: En relación con esta norma el requerimiento no funda razonablemente la impugnación como lo exige la Constitución y la Ley Orgánica Constitucional de esta Magistratura, por cuanto el libelo no desarrolla



ninguna argumentación más que señalar que la ley –no queda claro si se refiere a la Ley N° 18.838 o al artículo 34– “no contempla disposición alguna en torno a la forma que debe realizarse la formulación de cargos, lo que deja un vacío normativo que genera un importante espacio de indefensión” (fs. 4). Por lo dicho solo cabe desechar esta impugnación, sobre todo considerando que tras la notificación de la formulación de cargos a la requirente, esta presentó sus descargos ante el CNTV, constituyendo un reproche, además de insuficiente, abstracto.

DÉCIMO OCTAVO: Finalmente, cabe advertir que el requerimiento formula diversos reproches dirigidos en contra de la actuación del órgano administrativo, los que escapan de la competencia de esta Magistratura la cual, al conocer de la acción de inaplicabilidad debe confrontar la aplicación del precepto impugnado, en el caso concreto, con la Constitución, sin que le quepa controlar la forma en que se llevó a cabo el procedimiento ni los fundamentos contenidos en las resoluciones que afecten a la requirente.

Por lo anterior, las afirmaciones de la requirente en orden a que resultaría *“improcedente imponer sanción alguna a TU VES, toda vez que no concurre en la especie un requisito esencial para configurar una infracción que legitime el ejercicio del ius puniendi estatal, a saber, la concurrencia de culpa”* (fs. 8), idea que reitera al sostener que *“no existe una conducta exigible distinta para el recurrente que no implique a su vez incurrir en gastos excesivos para el desarrollo de su actividad económica, en tanto, solamente se limita a la retransmisión de las señales, y una revisión constante y exhaustiva de la parrilla programática de cada señal”* (fs. 17), son cuestiones de mera legalidad que deben ser conocidas y resueltas por el juez de fondo y no por esta Magistratura Constitucional.

DÉCIMO NOVENO: Por todo lo expuesto, se rechaza el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

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 DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1. OFÍCIESE.**
- II. QUE SE ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**



III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

DISIDENCIA

Los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, HÉCTOR MERY ROMERO y la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS estuvieron por acoger el requerimiento de fojas 1 en lo que respecta a la impugnación del artículo 33 N° 2 de la Ley N° 18.838 por las siguientes razones:

1. Que la parte requirente ha solicitado a esta Magistratura que ejerza la competencia que el artículo 93 N°6 e inciso undécimo de la Constitución le ha confiado. Por lo tanto, corresponde examinar la constitucionalidad, de forma circunstanciada, de la aplicación de los preceptos legales impugnados en la gestión pendiente invocada en autos, para determinar si ella es o no conforme a lo dispuesto por la Carta Fundamental.

Esto, pues tal como lo ha señalado la doctrina, la acción de inaplicabilidad supone “*es un tipo de control de constitucionalidad jurisdiccional concreto, represivo y facultativo*”, entendiéndose que es un “*control concreto por estar ligado a los extremos fácticos del caso en que la aplicación del precepto legal resulte contraria a la Constitución*” (ZÚÑIGA URBINA, Francisco (2010): *Acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad: requerimiento de jueces entre legalidad y constitucionalidad*. Revista de Derecho Público, vol. 72, p. 297).

Lo mismo ha sostenido, desde sus inicios, este Tribunal Constitucional en su jurisprudencia al explicar que la acción de inaplicabilidad, “*dice relación con la conformidad o contrariedad -por razones de forma o fondo- con la Constitución Política de la República que la aplicación del precepto legal pueda tener en un caso concreto, lo que no supone un control abstracto (...) sino casuístico*” (STC Rol N°523, c. 4°).

2. Que, en virtud de los artículos 6° y 7° de la Constitución, este Tribunal Constitucional está llamado a ejercer sus atribuciones dentro del ámbito de las competencias que la Carta Fundamental y la ley le han confiado. Por lo tanto, al conocer la acción deducida en autos, los jueces constitucionales deben limitarse a resolver la cuestión de constitucionalidad presentada por la requirente, sin pronunciarse sobre cuestiones de hecho y de derecho que escapan de su esfera de competencias. En ese sentido, los Ministros que suscribimos este voto no emitirán pronunciamiento sobre la efectividad de las infracciones que se le imputan a la parte requirente, ni tampoco calificará su entidad, puesto que aquello escapa de las competencias de este Tribunal Constitucional y del objeto



de la acción de inaplicabilidad. En efecto, la comprobación de la veracidad de los supuestos fácticos infraccionales y la entidad de los mismos es materia a dilucidar, en una primera etapa administrativa, al CNTV, y luego, a los tribunales de justicia que conozcan de las reclamaciones impuestas en contra del acto administrativo sancionador y/o la sanción impuesta.

Sobre este último punto, cabe destacar que este Tribunal constantemente ha aplicado en su jurisprudencia un criterio de deferencia en favor del juez del fondo respecto a las cuestiones fácticas del caso concreto sometido a su conocimiento, puesto que a esta Magistratura *“le corresponde un control de normas, de ajuste de éstas con la Constitución, pero no de revisión de asuntos que implican pruebas y valorización de las mismas. Menos si este asunto es objeto de controversia en el juicio que constituye la gestión pendiente. Así lo ha resultado este Tribunal en variadas ocasiones”* (STC Rol N°1.284, c. 3°). En suma, estos jueces constitucionales únicamente examinarán y se pronunciarán sobre si la aplicación del precepto impugnado en la gestión pendiente, en este caso concreto, genera o no efectos contrarios a la Carta Fundamental, que agraven a la requirente.

3. Que es posible constatar que en las últimas décadas, el legislador, basándose en el *ius puniendi* estatal, ha optado por entregar a la Administración del Estado facultades sancionadoras con la finalidad de *“encontrar, en manos de la Administración del Estado una actuación que puede ser más oportuna y eficaz para disciplinar dichos comportamientos, reservando a la actuación de los Tribunales de Justicia la represión de hechos de mayor gravedad, respetado el carácter subsidiario y de última ratio que se reconoce al Derecho penal”* (CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2023): Curso de Derecho Administrativo. Valparaíso, Editorial Libromar, primera edición, p. 811). Por lo tanto, más allá de la conveniencia de esta técnica legislativa, es una realidad que hoy en día existen múltiples órganos de la Administración de Estado que cuentan con facultades de esta naturaleza.

Sin embargo, es importante al mismo tiempo precisar que el ejercicio de las potestades administrativas sancionadoras debe respetar las garantías que la Constitución establece en favor de las personas. Por esto, el legislador, al dictar normas jurídicas que regulan el ejercicio de estas competencias, siempre debe actuar dentro de su margen de apreciación constitucional legítimo, lo cual exige, por un lado, que respete la flexibilidad normativa que la Carta Fundamental determina para cada materia y, por el otro, que los preceptos legales cuenten con la suficiente densidad normativa para así resguardar las garantías fundamentales de las personas. Esto, pues, tal como lo ha reconocido la doctrina comparada, *“el objetivo del Derecho Administrativo Sancionador no es la protección del autor de las infracciones sino el castigo de éstos con respeto de las garantías de los posibles infractores”* (NIETO GARCÍA, Alejandro (2005):



Derecho Administrativo Sancionador. Madrid, Editorial Tecnos, cuarta edición, p. 36).

4. Que, la exigencia de densidad normativa, conforme al principio de adecuación de la sanción a la infracción cometida y la limitación de la discrecionalidad administrativa, no es la única razón por la que se exige que la legislación cuente con criterios objetivos y suficientes para determinar la sanción específica que se deberá imponer para cada caso concreto. Existen otros principios aplicables a la disciplina del derecho administrativo sancionador de los que se deriva la misma exigencia, a los que nos referiremos en lo sucesivo.

5. Que la doctrina y esta Magistratura han señalado en múltiples oportunidades que los principios propios del derecho penal se aplican al derecho administrativo sancionador, puesto que *“existe una identidad ontológica entre penas y sanciones administrativas como expresión del ius puniendi único del Estado”*, razón por la cual ambas disciplinas están sujetas a un estatuto constitucional común que contempla ciertas garantías sustantivas y procedimentales mínimas en favor de los particulares” (CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2023): *Curso de Derecho Administrativo*. Valparaíso, Editorial Libromar, primera edición, pp. 819-820).

En este sentido, este Tribunal ha explicado, desde los inicios de su línea jurisprudencial, que *“los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi estatal propio del Estado”* (STC Rol N°244, c. 9°).

De este modo, es importante mencionar que entre los principios que rigen al derecho administrativo sancionador y, especialmente, a las sanciones administrativas, destacan, principalmente, el principio de legalidad (del cual se desprende la exigencia de la reserva legal de las sanciones administrativas) y el principio de proporcionalidad.

6. Que el principio de legalidad es uno de los principios constitucionales esenciales de nuestro Estado de derecho y, a la vez, constituye uno de los pilares fundamentales básicos del derecho público chileno. Este implica, primeramente, y aplicado a la disciplina del derecho administrativo, que los órganos estatales sólo pueden ejercer aquellas atribuciones que expresamente les han conferido la Carta Fundamental y las leyes, sin arrogarse otras competencias; dando un estricto cumplimiento a la exigencia constitucional de juridicidad.

Pero, además, en lo concerniente al ejercicio de las potestades punitivas sancionadoras, la doctrina nacional explica que *“el principio de legalidad se encuentra reforzado, desde la perspectiva de los particulares, con otra garantía constitucional: la reserva legal”*, el cual exige que las sanciones administrativas



sean una materia de reserva legal absoluta, lo que significa que en su regulación debe, necesariamente, encontrarse en la ley, y no en una norma jurídica de inferior rango, como los reglamentos” (CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2023): *Curso de Derecho Administrativo*. Valparaíso, Editorial Libromar, primera edición, pp. 824-830).

7. Que lo mismo se ha sostenido en el ámbito del derecho comparado, al explicar que el principio de legalidad, aplicado al área del derecho administrativo sancionador, contempla una doble garantía: una material y otra formal (NIETO GARCÍA, Alejandro (2005): *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid, Editorial Tecnos, cuarta edición, pp. 216 y ss.).

Esto ha sido desarrollado por la judicatura constitucional española en su jurisprudencia, al señalar que el principio de legalidad “*comprende una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (lex previa) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley en sentido formal*” (sentencia del Tribunal Constitucional Español Rol N°61/1990).

8. Que, por lo tanto, de acuerdo al principio de legalidad, es constitucionalmente necesario que las sanciones administrativas se encuentren previamente establecidas en una norma de rango legal que cuente con la suficiente densidad normativa para que los particulares puedan predecir, con cierto grado de certeza, el grado de responsabilidad y cuál es la sanción que se les impondrá al cometer una infracción administrativa.

Por lo tanto, y de acuerdo a lo expuesto, tanto la doctrina como la jurisprudencia comparada son contestes en considerar que si el legislador, al establecer un estatuto administrativo sancionador, no contempla criterios objetivos y suficientes que permitan prever razonablemente la sanción administrativa aplicable a un caso concreto, claramente no estaría cumpliendo con las garantías constitucionales que se derivan de la aplicación del principio de legalidad al ámbito administrativo sancionador.

9. Que, además, la doctrina ha señalado que los órganos administrativos, en el ejercicio de sus potestades sancionadores, deben procurar observar una estricta sujeción al principio de proporcionalidad de la sanción, en virtud de los numerales 2 y 3 del artículo 19 de la Constitución Política. Dicho principio



“pretende evitar recciones sancionatorias excesivas o desmesuradas de los órganos administrativos, en relación a la conducta, acción u omisión antijurídica que se pretende sancionar” y por lo tanto, supone que “siempre debe existir una razonable adecuación entre el desvalor o naturaleza del ilícito cometido y la sanción que se aplica al autor del mismo” (CÁRCAMO RIGHETTI, Alejandro (2014): *La obligatoria observancia del Principio de Proporcionalidad de la sanción en el derecho administrativo sancionador: fundamentos, alcances y aplicaciones*. En ARANCIBIA MATTAR, Jaime y ALARCÓN JAÑA, Pablo (coordinadores), *Sanciones Administrativas. X Jornadas de Derecho Administrativo Asociación de Derecho Administrativo (ADA)* (Santiago, Legal Publishing) pp. 149-165).

En el sentido señalado, la doctrina ha explicado que, para que se dé un estricto cumplimiento a este principio en materia administrativa sancionadora, debe existir proporcionalidad en la actividad del legislador. Esto exige, por lo tanto, que los preceptos legales “prevean lo siguiente: la relación entre la conducta y la pena prevista, en vista al bien jurídico protegido; la existencia de márgenes o rangos para la aplicación de las penas; y la presencia de criterios objetivos que auxilien a los intérpretes en la determinación de la sanción definitiva” (ENTEICHE ROSALES, Nicolás (2017): *Las sanciones administrativas: el problema de la proporcionalidad*. Valencia, Tirant Lo Blanch, p. 52).

10. Que lo mismo se ha sostenido por la doctrina comparada respecto al principio de proporcionalidad de las sanciones, por cuanto se ha explicado que este “ha sido recogido también, como principio de estricta justicia, en el sentido que infracción y sanción se acomoden a determinados criterios objetivos, sin que ello deba significar el establecimiento de criterios aritméticos en la fijación de la pena administrativa sino como derecho de todo ciudadano a esperar que el ordenamiento punitivo esté regido por criterios de justa proporcionalidad, evitando que el legislador pueda graduar las penas de forma voluble y que la autoridad disponga de su discrecionalidad de forma arbitraria” (IVARS RUIZ, Joaquín (2000): Principio de proporcionalidad en el Derecho administrativo sancionador en materia de seguridad vial. *Revista General de Derecho (España)*, N°669).

En consecuencia, es claro que una estricta sujeción al principio de proporcionalidad aplicable al derecho administrativo sancionador implica que las normas legales contemplen criterios objetivos y suficientes, que permitan comprobar la relación y proporción entre la conducta infractora y sanción que se impone en virtud de ella.

11. Que corresponde revisar la forma en que la aplicación del precepto impugnado en la gestión pendiente de autos vulnera la Constitución. En este sentido, debe considerarse que la requirente sostiene que el artículo 33 N°2 de la



Ley N°18.838, en su caso concreto, vulnera los numerales 2 y 3 del artículo 19 de nuestra Carta Fundamental. Esto, pues, a su juicio, la norma que pretende inaplicar no respeta los principios de legalidad y proporcionalidad aplicables al derecho administrativo sancionador, pues considera que el artículo 33 N°2 de dicha ley es vago, al no contener criterios objetivos de graduación de las sanciones aplicables a los infractores, que limiten el ejercicio de las potestades punitivas del CNTV, lo que permite una discrecionalidad que en este caso equivale a arbitrariedad. Al efecto, revisaremos la regulación constitucional aplicable a este caso concreto.

12. Que, como ya se explicó, esta Magistratura -recogiendo lo sostenido previamente por la doctrina especializada y la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia- ha señalado en múltiples oportunidades que los principios constitucionales ordenadores del derecho penal se aplican también, con matices, a la disciplina del derecho administrativo sancionador, puesto que *“aun cuando las sanciones administrativas y las penas difieren en algunos aspectos, ambas pertenecen a una misma actividad sancionadora del Estado -el llamado ius puniendi- y están, con matices, sujetas al estatuto constitucional establecido en el numeral 3° del artículo 19”* (STC Rol N°480, c. 5°).

Dentro de dichos principios, destacan los de legalidad y proporcionalidad.

El primero de ellos se encuentra expresamente consagrado en el artículo 19 N°3, inciso penúltimo, al señalar que *“Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado”* (asimilando los delitos a las infracciones administrativas, y las penas, a sus sanciones); mientras que el segundo deriva del derecho a la igualdad ante la ley y la proscripción de la discriminación arbitraria, y de la garantía del debido proceso, ambos reconocidos por nuestra Carta Fundamental en los numerales 2 y 3 del artículo 19, respectivamente.

De estas disposiciones constitucionales se desprende claramente la exigencia fundamental de que las normas administrativas sancionadoras cuenten con una densidad normativa suficiente, a través de la consagración de criterios objetivos y suficientes que permitan a la autoridad determinar, en cada caso concreto, una sanción legal y proporcionada a la infracción cometida. Por lo tanto, se debe analizar si el precepto impugnado cumple, o no, con este requisito.

13. Que de la lectura del artículo 33 N°2 de la Ley N°18.838 consta que la norma permite que el CNTV imponga una multa a quienes cometan infracciones tipificadas en dicha ley, contemplando tan sólo tres estándares para la determinación del quantum de la misma: i) la gravedad de la infracción; ii) el



alcance territorial de la cobertura del infractor, pues la cuantía máxima aplicable varía dependiendo de si este es un concesionario o permisionario de servicios locales y regionales, o si se tiene un alcance territorial nacional (pudiendo imponerse una multa no superior a 200 UTM en el primer caso, y no mayor a 1.000 UTM en el segundo; y en ningún caso inferior a 20 UTM); y iii) la reincidencia respecto a una misma infracción, pues, si esta se acredita, se puede duplicar el máximo de la multa.

Así, si bien la ley establece claramente los mínimos y máximos que puede alcanzar la cuantía de la multa (permitiéndose la duplicación del límite superior en caso de reincidencia), el legislador solamente ha contemplado un criterio que permita auxiliar a la autoridad al momento de determinar la cuantía de la multa aplicable específicamente a un caso concreto: la gravedad. Este criterio, en el caso concreto, es completamente insuficiente, pues, si bien en abstracto, la gravedad es sin duda relevante al momento de determinar el importe de una sanción administrativa, por sí sola resulta ser un concepto indeterminado que no aporta reales directrices a la Administración -y luego, a los tribunales de justicia que pueden revisar la aplicación de la sanción- para determinar el quantum de la misma de forma acorde a las garantías que la Constitución establece.

Esto ya ha sido explicado previamente por esta Magistratura, pues en otras oportunidades, y respecto a otros preceptos legales, se ha señalado que *“(...) en la disposición reprochada el legislador prescribe que la sanción debe imponerse según la “gravedad” de la infracción, criterio que como se ha explicado en las consideraciones 10ª y 11ª resulta vacío e insuficiente.*

Nada de esto garantiza realmente que el operador encargado de aplicar la misma, vaya a ajustar o calibrar la sanción según la gravedad de la infracción. Lo anterior, pues en las condiciones y el contexto en que el precepto se inserta, tal cuestión queda entregada enteramente a la apreciación discrecional de este último, no solo porque el legislador no calificó si una infracción era leve, grave o gravísima -lo que por sí mismo transforma carente de significado vacío el criterio antedicho- sino que además porque omitió establecer otros factores o criterios obligatorios a considerar para desarrollar tal tarea” (STC Rol N°7.554, c. 15°. En el mismo sentido, STC Rol N°8.018, c. 19°).

Por lo tanto, es evidente que el precepto impugnado no contiene criterios objetivos y suficientes que permitan limitar de forma efectiva la discrecionalidad administrativa al momento de imponer una sanción, lo cual da cuenta de la falta de densidad normativa de la norma que se pretende inaplicar y su contrariedad a los principios de legalidad y proporcionalidad.

De acuerdo con lo expuesto, para estos Ministros es ineludible concluir que el precepto impugnado no es ni conforme ni compatible con los derechos



fundamentales establecidos en los numerales 2 y 3 del artículo 19 de la Constitución Política, que reconocen principios y exigencias, estableciendo claramente la flexibilidad normativa dentro de la cual el legislador debe actuar al momento de crear normas administrativas sancionadoras; pues el precepto impugnado no permite a los infractores prever, con cierta certeza, la reacción punitiva que la Administración tendrá si comenten una infracción concreta.

14. Que el hecho de que el precepto impugnado adolece de una falta de criterios objetivos y suficientes para determinar la cuantía de la multa a imponerse en cada caso concreto es aún más evidente si se compara la legislación aplicable al caso de autos con otras normas sectoriales que consagran potestades punitivas en favor de la Administración del Estado. Sólo a modo ejemplar, en el ordenamiento jurídico chileno, las normas administrativas sancionadoras modernas tienden a clasificar de las infracciones en gravísimas, graves y leves atendiendo a criterios objetivos, como la reiteración, la importancia o entidad del daño causado, el beneficio económico que se obtuvo por la infracción, la intencionalidad en la comisión de la infracción, la capacidad económica del infractor y el grado de participación en la conducta infraccional, entre muchas otras; criterios que deben considerarse al momento de determinar la sanción específica que se impondrá para cada caso concreto.

Así, comparándose los criterios objetivos que contiene la institucionalidad administrativa sancionadora en otras materias con la contemplada en el artículo 33 N°2 de la Ley N°18.838, queda en evidencia la insuficiencia y falta de densidad normativa de la norma impugnada en autos, pues ella no permite que los particulares puedan ni prever la reacción punitiva de la Administración previo a la comisión de la infracción, ni comprobar la proporcionalidad y adecuación de la misma en atención a la reprochabilidad y naturaleza del ilícito cometido.

15. Que, así, existe una evidente vulneración al principio de proporcionalidad que rige a las sanciones administrativas, lo cual es conteste con lo sostenido en el derecho comparado. En este sentido, el Tribunal Supremo de España ha señalado que un Decreto vulnera la Constitución española, por cuanto *“se limita a realizar una enumeración de las sanciones a imponer, así como a enumerar las sanciones que tipifica, catalogando a estas en muy graves y graves, pero sin establecer la correspondencia necesaria entre aquellas y estas, ni graduar las sanciones, limitándose el precepto a indicar para las multas que su cuantía se ajustará a la cifra de su infracción o a la importancia del cargo que ostente el inculgado... Lo que supone conceder a la Administración unos márgenes de discrecionalidad que rebasan los límites constitucionales que derivan del artículo 25.1”* (extracto de una Sentencia del Tribunal Supremo de España de 17 de marzo de 1983 (Ar. 9856; Cáncer), citada en NIETO GARCÍA,



Alejandro (2005): *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid, Editorial Tecnos, cuarta edición, p. 349).

Lo mismo ha señalado esta Magistratura en un voto disidente, al explicar que *“como lo hemos manifestado en los casos análogos anteriores ya mencionados, el precepto impugnado resulta en su aplicación contrario a los numerales 2° y 3° del artículo 19 de la Constitución, pues no contiene parámetros objetivos, claros y dotados de suficiente densidad normativa que garanticen realmente que el Consejo Nacional de Televisión pueda ajustar o calibrar la multa concreta y, luego, especialmente, que el Juez del Fondo examine -conforme a dichos parámetros- la sujeción de la respectiva decisión sancionatoria a la legalidad vigente, puesto que la elaboración y definición de esos criterios queda, entonces, entregada a la sola apreciación discrecional de la misma autoridad administrativa que la impone y de los Tribunales Superiores que realizan el control judicial en el respectivo reclamo deducido por el concesionario o permisionario, sin que las argumentaciones sostenidas en estos autos, como en los precedentes, puedan conducir a desestimar la acción intentada”* (STC Rol N°13.405, c. 8°)

16. Que, por todo lo expuesto precedentemente, para estos Ministros es ineludible concluir que, en el caso concreto, la aplicación del precepto impugnado no es ni conforme ni compatible con lo dispuesto en los numerales 2 y 3 del artículo 19 la Constitución, por cuanto el artículo 33 N°2 de la Ley N°18.838 no tiene la suficiente densidad normativa para ser considerado acorde a la flexibilidad normativa establecida por la Carta Fundamental. Esto, por cuanto el precepto impugnado carece de criterios legales, objetivos y suficientes que limiten la discrecionalidad administrativa al momento de determinar la cuantía de la multa a imponerse en cada caso concreto, de forma acorde a los principios de legalidad y proporcionalidad que rigen al derecho administrativo sancionador.

Lo anterior, no permite que los particulares puedan prever la reacción punitiva de la Administración, ni menos aun comprobar su adecuación a la naturaleza de la infracción cometida una vez que ya se ha impuesto la sanción. Por esto, el requerimiento deducido a fojas 1 debió ser acogido.

PREVENCIÓN

La Ministra señora CATALINA LAGOS TSCHORNE previene que, sin perjuicio de concurrir a la decisión adoptada por el Tribunal para rechazar el requerimiento de autos, considera que la alegación de verse infringido el artículo 19 número 3 del texto constitucional debe ser rechazada por no incidir la aplicación del precepto impugnado en el ámbito normativo de las



garantías constitucionales invocadas, en el sentido que a continuación se explica:

1° Que, la parte requirente alega la infracción de las garantías establecidas en el artículo 19 número 3 del texto constitucional como límites al *ius puniendi* del Estado, en tanto considera que asimismo resultan aplicables a la potestad administrativa sancionadora.

En particular, el requerimiento da cuenta de la supuesta contravención de dos incisos del artículo 19 número 3 del texto constitucional (fojas 5 y 11 de estos autos), a saber, (i) el inciso octavo, que establece que “[n]ingún **delito** se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado”; (ii) y el inciso noveno, que dispone “[n]inguna ley podrá establecer **penas** sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella”.

2° Que, en el ejercicio de sus atribuciones de control normativo, este Tribunal es llamado a analizar la constitucionalidad de un precepto -o de la aplicación de un precepto, tratándose de la atribución consagrada en el artículo 93 número 6 de la Carta Fundamental- utilizando el texto constitucional como parámetro de control. En este sentido, el análisis de constitucionalidad debe fundarse en el mencionado texto, en tanto las fronteras de lo que pueda considerarse una interpretación razonable de la Constitución a la hora de realizar el control, vienen dadas por las fórmulas que dicho documento contiene.

En esta línea, es fundamental constatar que los términos ‘delito’ y ‘pena’ a que hacen referencia los citados incisos del artículo 19 número 3 dificultan una paráfrasis como aquella planteada por la parte requirente, en la medida que refieren al ámbito del Derecho Penal, y, en este sentido, deslindan el contenido de los estándares de legalidad y tipicidad a los ilícitos y sanciones de naturaleza penal. Por el contrario, en el caso de autos nos encontramos frente a una infracción que se enmarca en el ámbito del derecho administrativo sancionador.

3° Que, la razón que se esgrime para justificar la extensión del ámbito normativo de tales garantías hacia el derecho administrativo sancionador es la existencia de un único *ius puniendi*, que abarcaría tanto las sanciones impuestas en el ámbito penal, como aquellas impuestas en el ámbito administrativo.

Sin embargo, si bien el recurso al *ius puniendi* en los términos descritos puede resultar pertinente para efectos de hacer visible la unidad del monopolio de la fuerza que corresponde al Estado en tanto centro de imputación jurídica, no permite fundar un deber o necesidad de que sus diversas manifestaciones se sometan a las mismas reglas.



En efecto, la concepción unitaria del *ius puniendi* se construye desde una categoría metajurídica que supone una identidad ontológica entre delitos e infracciones administrativas. Sin embargo, aun reconociendo la existencia de dicha identidad, de ello no se sigue que necesariamente deban someterse a un mismo tratamiento jurídico (véase Nieto, Alejandro. 2005. Derecho administrativo sancionador. Madrid, 4ª edición, Tecnos.). Dicho de otro modo, “*nada obsta para que el Derecho frente a dos realidades ontológicamente iguales, opte por normativas jurídicas distintas.*” (Román, Cristián. 2008. Derecho Administrativo Sancionador: “¿Ser O No Ser? He Ahí El Dilema”. En *Derecho Administrativo, 120 Años de Cátedra*. Editorial Jurídica de Chile, p. 124).

Por cierto, sus respectivas regulaciones jurídico-positivas obedecen a objetivos y lógicas distintas, ya sea por el órgano aplicador de la sanción, la gravedad de ésta, el valor ético-social de la conducta reprochada, etc. De ello se sigue que, aun cuando las sanciones penales y administrativas se conciban como manifestaciones de un mismo poder estatal, desde un punto de vista normativo pueden existir diferencias. Como señala Eduardo Cordero, “*la potestad punitiva del Estado encuentra en el Derecho penal su máxima expresión, sometiéndose su aplicación a una serie de garantías, muchas de las cuales se encuentran atenuadas o derechamente no existen en el ámbito de la Administración del Estado.*” (Cordero, Eduardo. 2012. El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal. En *Revista de Derecho*, Valdivia, Volumen XXV - N° 2, p. 132).

4° Que, en virtud de sus fallos, esta Magistratura ha desarrollado una doctrina según la cual las garantías penales que consagra en artículo 19 número 3 del documento constitucional se aplican de manera matizada al derecho administrativo sancionador. En este sentido, se plantea que “*aún cuando las sanciones administrativas y las penas difieran en algunos aspectos, ambas forman parte de una misma actividad sancionadora del Estado y han de estar, en consecuencia, ‘con matices’, sujetas al mismo estatuto constitucional que las limita en defensa de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos*” (STC rol 479-06, c. 8°; en el mismo sentido, véanse -a vía ejemplar-: STC roles 1.518-09, 2.946-15, 5.018-18, 6.250-19, 8.942-20).

5° Que, en concordancia con dicha doctrina, la mayoría de este Tribunal se pronuncia en estos autos señalando que “aun cuando las sanciones administrativas y las penas difieran en algunos aspectos, ambas forman parte de una misma actividad sancionadora del Estado y han de encontrarse, en consecuencia, con matices, sujetas al mismo estatuto constitucional que las limita en defensa de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos” (considerando 8°), agregando que, ello no impide que la administración pueda sancionar conductas cuyo núcleo esencial se describa en una ley y luego se desarrolle en normas reglamentarias.



6° Que, si bien la antedicha doctrina jurisprudencial intenta hacerse cargo de la ineludible diferencia entre los ámbitos jurídicos penal y administrativo, los mismos argumentos que hacen implausible la conclusión de que la Constitución requiere la aplicación de las garantías penales a las infracciones y sanciones administrativas, hacen implausible la matización de la misma conclusión.

Ello es así porque en su virtud se viene a agregar una distinción a una interpretación jurídica que ya resultaba difícil de afirmar en el texto constitucional que nos rige. De este modo, si afirmar la aplicación de las garantías penales en sede administrativa importa una operación de extensión analógica del ámbito normativo de tales garantías -por considerar que la pertenencia a un único *ius puniendi* permite aplicarlas a un objeto de regulación distinto al que determinan las fórmulas constitucionales que las consagran-; agregar que tal aplicación debe ser matizada importa una modificación del contenido mismo de dichas garantías, que además de no tener ningún asidero en el documento constitucional, queda entregada por completo a la casuística judicial, sin que existan criterios objetivos para realizarla, con el consecuente efecto de imprevisibilidad de cara al derecho administrativo (Letelier, Raúl. 2017. Garantías penales y sanciones administrativas. En *Política Criminal* 12(24), p. 267).

6° Que, en este sentido, la discusión sobre si las similitudes entre las sanciones penales y administrativas justifican la aplicación en sede administrativa de garantías que, desde el punto de vista de la Constitución, se deslindan como referidas sólo a las primeras -sea que se estime que éstas deben regir íntegramente o matizadas- corresponde a una discusión sobre la conveniencia de hacerlo, y no sobre el imperativo constitucional de hacerlo, de lo que se sigue que no compete a esta Magistratura sino al Congreso Nacional -sea por la vía de la reforma legal o constitucional- decidir si procede la aplicación en sede administrativa de las referidas garantías.

A este respecto, la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos -cuya aplicación es supletoria en los procedimientos administrativos especiales, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 1- contempla una serie de principios y garantías en favor del administrado que permiten asegurar el debido resguardo de sus derechos, tales como el principio de contradictoriedad (artículo 10), el principio de imparcialidad (artículo 11), el principio de impugnabilidad (artículo 15), el derecho a la información (artículo 17, letra a), el derecho a formular alegaciones y aportar pruebas (artículo 17, letra g), el deber de fundamentación de las resoluciones por parte de la Administración (artículo 11), entre otros. Este último cobra especial relevancia en la formulación de cargos de un procedimiento sancionatorio, por cuanto limita la competencia de la autoridad respecto de los hechos que pueden ser



objeto de persecución, así como las formas y circunstancias que determinan la eventual responsabilidad de las personas inculpadas (Cordero, Eduardo. 2013. Los principios y reglas comunes al procedimiento administrativo sancionador. En: Sanciones administrativas / Jornadas de Derecho administrativo, Santiago, 10ª edición).

7° Que, a mayor abundamiento, rige respecto de la potestad sancionatoria de la administración un estándar de legalidad, pero no en su configuración como garantía penal, sino como principio constitucional de general aplicación respecto de todos los órganos del Estado (artículos 6 y 7 de la Constitución) y como principio legal que rige la actuación de la Administración en particular (artículo 2 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado). Además, en aquellos casos en que la potestad sancionatoria se ejerza pudiendo afectar alguno de los derechos consagrados por la Constitución, corresponderá observar los estándares específicos de legalidad que el documento constitucional haya establecido para tales efectos.

8° Que, la prevención del Ministro Correa Sutil en la sentencia rol 479-06, citada en el considerando 4° precedente, es ilustrativa para estos efectos, en tanto explica que, si bien el principio de legalidad se aplica respecto de la actividad sancionadora de la Administración, no resulta “*ni pertinente ni necesario*” recurrir al artículo 19 número 3 de la Constitución para fundarlo.

Más aún, el Ministro desarrolla dos argumentos que refuerzan la tesis sustentada en esta prevención. Por un lado, plantea que el artículo 19 número 3 consagra ciertos derechos cuyo ámbito normativo no se acota expresamente al ámbito penal, como sucede con el derecho de defensa jurídica o el derecho a un proceso justo y racional -en ambos casos: se trata de garantías que rigen respecto de todo proceso jurisdiccional, sin que pueda limitarse su protección únicamente a los juicios penales-. Sin embargo, cuando no se trata de garantías “*expresadas en términos generales*”; cuando el documento constitucional acota la protección incorporando términos que aluden expresamente al ámbito penal; su extensión a otros ámbitos resulta (*contrario sensu*) cuestionable (cc. 2° y 3°). Así, la necesidad de acotar al ámbito penal las garantías de legalidad y tipicidad del numeral tercero del artículo 19 de la carta puede sustentarse no sólo en el tenor de tales disposiciones, sino en una lectura sistemática de las garantías señaladas en dicho numeral.

Por otro lado, acertadamente plantea que “*la doctrina nacional que propugna esta asimilación [del principio de legalidad del Derecho Penal al Derecho Administrativo sancionador] ha seguido de cerca la jurisprudencia y a los autores españoles. Para jueces constitucionales no es un hecho menor anotar que en el caso español, a diferencia del chileno existe un precepto en la Carta Fundamental que sujeta a toda sanción y no sólo a las penas al principio de*



0000595
QUINIENTOS NOVENTA Y CINCO

legalidad (artículo 21.1 del texto constitucional español). La asimilación en ese país resulta entonces obligada por el texto constitucional que la legitima” (c. 11°)

9° Que, en virtud de lo expuesto, esta Ministra considera que el contenido de la protección de las garantías invocadas consagradas en el numeral 3 del artículo 19 de la Constitución no puede extenderse razonablemente al ámbito del derecho administrativo sancionador, lo que torna improcedente la alegación planteada a este respecto en el requerimiento de autos.

Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO. La disidencia corresponde al Ministro señor HÉCTOR MERY ROMERO.

La prevención corresponde a la Ministra señora CATALINA LAGOS TSCHORNE.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 14.976-23 INA

0000596
QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas y señora Alejandra Precht Rorris.

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



2F07C485-DC99-406D-8395-214BA9E6BBEA

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.