



2025

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 16.306-2025

[16 de septiembre de 2025]

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

DIRECTV CHILE TELEVISIÓN LIMITADA
EN EL PROCESO ROL N° 561-2024 (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO),
SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO

VISTOS:

Que, con fecha 14 de marzo de 2025, DIRECTV Chile Televisión Limitada requiere la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 33 N° 2 y 34 de la Ley N° 18.838 que crea el Consejo Nacional de Televisión, para que ello incida en el proceso Rol N° 561-2024 (Contencioso-Administrativo), seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Precepto legal cuya aplicación se impugna:

El texto de los preceptos legales impugnados dispone lo siguiente:

“Ley N° 18.838, que crea el Consejo Nacional de Televisión
(...)”

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 regirán 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 regirá por las reglas aplicables al recurso de protección”.

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

Indica la parte requirente que la gestión pendiente corresponde a un recurso de reclamación interpuesto por DIRECTV Chile Televisión Limitada en contra del Oficio Ordinario N° 807 del Consejo Nacional de Televisión (CNTV), de fecha 13 de agosto de 2024, que le impuso una multa de 80 Unidades Tributarias Mensuales por exhibir una película en horario de protección de menores.

En tal sentido, sostiene que el artículo 33 N° 2 de la Ley N° 18.838 dispone que las infracciones serán sancionadas según la gravedad de la infracción con multa no inferior a 20 ni superior a 200 unidades tributarias mensuales para operadores regionales, locales o comunitarios, y hasta un máximo de 1.000 unidades tributarias mensuales para servicios de carácter nacional, pudiendo duplicarse en caso de reincidencia, sin que el CNTV cuente con límite alguno para estimar la gravedad de las infracciones ni para establecer la cuantía de las multas.

Explica que se ha generado un espacio para la discrecionalidad, riesgo que se materializó tanto en la gestión pendiente como en procesos anteriores, imponiéndose sanciones en contra de DIRECTV que no tienen correlato con el daño infringido, la capacidad económica del infractor, su intencionalidad, ni la ganancia obtenida, elementos integrantes del principio de proporcionalidad. Respecto al artículo 34 de la Ley N° 18.838, argumenta que no garantiza un debido proceso, ya que 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;

Describe el contexto de la industria de televisión de paga, indicando que se compone de tres eslabones: proveedores de contenido (empresas multinacionales como HBO-Turner, FOX, ESPN Disney y Discovery), operadores de TV paga (como DIRECTV, que distribuyen señales a consumidores) y consumidores finales, sosteniendo que DIRECTV no es dueña de las señales que retransmite y que aún si fuere técnicamente posible ajustar contenidos, tal tarea importaría una carga adicional de laboriosidad. Los proveedores de contenido son grandes empresas multinacionales con quienes DIRECTV celebra “contratos de adhesión” respecto de los cuales no tiene ninguna posibilidad de influir ni poder negociador para modificar su contenido, circunstancia que ha sido reconocida por la jurisprudencia como atenuante y elemento del principio de proporcionalidad.

Explica que resulta improcedente imponer sanción a DIRECTV toda vez que no concurre un requisito esencial para configurar una infracción que legitime el ejercicio del *ius puniendi* estatal, a saber, la concurrencia de culpa, señalando que la responsabilidad derivada de una infracción administrativa no es objetiva, ya que exige la reprochabilidad de la conducta del sujeto. Además, 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, siendo el “correcto funcionamiento” un concepto amplísimo, carente de sentido y alcance conforme con la garantía de legalidad que exige la Constitución.

Por ello, añade que no corresponde cuestionar a la permissionaria por la transmisión de contenidos del mismo tenor de aquellos que se encuentran en otras plataformas a los que los menores pueden acceder libremente en razón de su autonomía progresiva, conforme a la Convención de Derechos del Niño, que establece el principio de protección y promoción de la autonomía progresiva del niño. Por ello, anota que la sanción y castigo por contenidos en señales satelitales es absolutamente ineficaz frente a la difusión de contenidos en internet que podrían vulnerar las normas de correcto funcionamiento sin posibilidad de control, no siendo posible estimar estas fiscalizaciones como eficaces ni la sanción como idónea para los fines perseguidos.

Desarrolla la actora que el principio de proporcionalidad como límite a los actos de la Administración del Estado, señalando que entre sus elementos se encuentran: sanción mínima, gravedad de la infracción, daño causado, situación

económica del infractor, intencionalidad y reiteración y reincidencia, citando jurisprudencia del Tribunal Constitucional que indica que la regulación sancionatoria debe establecer un conjunto diferenciado de obligaciones y sanciones en directa relación con la entidad del incumplimiento.

Junto a ello, refiere que, en contraste con otras disposiciones legales, se establecen criterios para restringir la discrecionalidad, como la Ley N° 18.410 de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, la Ley N° 20.417 del Medio Ambiente, la Ley N° 20.529 de Educación y la Ley N° 21.000 de la Comisión para el Mercado Financiero, que contemplan parámetros como importancia del daño, beneficio económico obtenido, intencionalidad, conducta anterior y capacidad económica del infractor.

Cita jurisprudencia del Tribunal Constitucional, específicamente las sentencias Roles N° 8018-2019 y N° 5969-2019, donde se declaró que está vedado al legislador prescindir de todo criterio para la graduación o determinación del marco de la sanción a aplicar y se acogió un requerimiento de inaplicabilidad respecto del artículo 33 N° 2 de la Ley N° 18.838 por carecer de criterios, márgenes o parámetros constitucionalmente exigidos.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala con fecha 18 de marzo de 2025, a fojas 42, declarándose en dicha oportunidad la suspensión en la gestión invocada. Se confirió traslado a las demás partes para examinar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad.

Posteriormente, fue declarado admisible por resolución de fojas 99, de 14 de abril del mismo año, confiriéndose traslados de fondo a las demás partes de ésta y a los órganos constitucionales interesados.

A fojas 153, en presentación de 7 de mayo de 2025, el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) evacúa traslado y solicita el rechazo del requerimiento. Refiere que el conflicto de constitucionalidad ha sido descartado por este Tribunal, sin que el requerimiento esgrima nuevos argumentos, existiendo jurisprudencia reciente que desecha la inaplicabilidad de los artículos 33 N° 2 y 34 de la Ley N° 18.838 bajo las mismas consideraciones y fundamentos.

Anota, desde lo anterior, que los deberes incumplidos por DIRECTV emanan del hecho de que la actividad de televisión es una actividad de utilidad pública incidente en la consecución de los intereses generales de la colectividad y 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.

Explica que el requerimiento se basa en alegaciones llamadas a ser resueltas por los jueces de fondo, pues esgrime asuntos que se resolverán en base a una interpretación legal, siendo la gestión pendiente un recurso de plena jurisdicción tendiente a evaluar la legalidad de la sanción, evaluando el apego a las normas competenciales del organismo sancionador, la configuración de la infracción, su gravedad, verificación de garantías del debido proceso, bajo la óptica del apego a la legalidad del acto sancionatorio.

Indica que este Tribunal ha ratificado la competencia plenaria de los jueces del fondo para resolver todos los conflictos que aduce DIRECTV, precisando que este arbitrio no es el llamado a resolver disquisiciones sobre la legalidad de no abrir un término probatorio o la precisión en la formulación de cargos. Además, el requerimiento no explica la forma en que la aplicación de las normas impugnadas generaría vicios de constitucionalidad, siendo necesario que se precise la forma concreta en que la aplicación de los elementos de los artículos 33 N° 2 y 34 de la Ley N° 18.838 afectarían la garantía de racionalidad y justicia procedimental o el principio de proporcionalidad.

En el fondo, argumenta que los preceptos impugnados se encuentran en el contexto interpretativo dado por la ley, la Constitución y los tratados internacionales ratificados por Chile, desde lo cual emanan pautas de conducta que deben seguir los canales de televisión en relación con los derechos fundamentales derivados del principio del correcto funcionamiento de la televisión consagrado en el artículo 19 N° 12 de la Constitución.

Acota que los medios procesales y sancionatorios de su Ley Orgánica desarrollan el cumplimiento de compromisos internacionales del Estado de Chile en el marco de la libertad de expresión, vinculando al respeto de los derechos fundamentales de las audiencias y la dimensión social de ese derecho, cuestiones que el requerimiento desconoce completamente. Así, la requirente se encuentra obligada a respetar los derechos fundamentales y cumplir con el correcto funcionamiento de la televisión, por lo que las normas objetadas deben interpretarse en un sentido de protección de los derechos fundamentales de las audiencias, pues la televisión ejecuta una función de utilidad pública asociada a la dimensión social de la libertad de expresión.

Precisa, junto a lo indicado, que el artículo 33 N° 2 de la Ley N° 18.838 contiene parámetros que restringen la discrecionalidad para determinar el monto de la multa, señalando el parámetro legal “gravedad de la infracción” que orienta la elección de la sanción y su monto específico, reconocido por este Tribunal como el principal criterio que tiene por función orientar a la autoridad administrativa o judicial en la fijación precisa del importe de la multa que ha de aplicarse al infractor, dentro de los márgenes permitidos. Existen tramos cuantitativos dentro de los cuales el juzgador debe determinar el *quantum* de la multa, determinación orientada por la reincidencia y el

alcance territorial del servicio de televisión, precisando que la multa no puede ser inferior a 20 UTM, pero su monto máximo varía según elementos objetivos: si es de carácter nacional puede llegar a 1000 UTM, si es regional, local o comunitario, el máximo es 200 UTM, pudiendo duplicarse en caso de reincidencia. La norma contiene pautas para la atribución de responsabilidad (imputabilidad) y ponderación del daño, indicando que el modelo de proporcionalidad se basa en reglas objetivas y formales que al ser vulneradas ponen en amago el bien jurídico protegido, pues ha sido ponderado por el legislador *ex ante*, y el servicio de televisión es culpable en función de la especial gravedad de la conducta -culpa infraccional- preestablecida por el legislador.

Respecto al artículo 34 de la Ley N° 18.838, argumenta que contiene parámetros que materializan las exigencias del principio del debido proceso, asegurando la bilateralidad de la audiencia al exigir notificación válida de los cargos, contemplando la posibilidad de presentar descargos con plazo razonable, asegurando actividad probatoria bajo condiciones específicas, y sometiendo el término probatorio a normas de valoración del Código de Procedimiento Civil. Estas garantías fueron aplicadas en el procedimiento sancionatorio, descartando la producción de vicios de constitucionalidad, pues los cargos fueron válidamente notificados, la recurrente formuló descargos dentro de plazo, y sin solicitar apertura de término probatorio, la sanción ponderó detalladamente los descargos para descartarlos, ejercicio que será controlado por los jueces de fondo.

Explica que declarar inaplicable el artículo 34 provocaría el resultado de dejar en indefensión al propio requirente, además de consagrar una instancia de control externo mediante el derecho a la acción, transformando en ilusorio un reclamo por supuesta no consagración de garantías constitucionales. El contexto interpretativo y de aplicación de las normas objetadas lleva a concluir que su diseño y aplicación al caso concreto de una multa es la medida menos gravosa para asegurar y amparar los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes, cumpliendo con lo que se espera de la potestad sancionatoria administrativa del Estado en un Estado democrático de derecho en el marco del cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado.

A fojas 304, por decreto de 9 de mayo de 2025, se trajeron los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 17 de julio de 2025 se oyó la relación pública y los alegatos de los abogados señores Clemente Castillo Lezaeta, por la parte requirente, y Antonio Madrid Arap, por la parte requerida del Consejo Nacional de Televisión,

adoptándose acuerdo con igual fecha, conforme fue certificado por el relator a fojas 319.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES Y CONFLICTO CONSTITUCIONAL

PRIMERO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93, incisos primero, N°6, y decimoprimeros de la Constitución de la República, esta Magistratura está llamada a determinar si la aplicación de los artículos 33 N°2; y 34, inciso primero, de la Ley N°18.838 que crea el Consejo Nacional de Televisión, en el proceso Rol N°561-2024 sobre recurso de apelación, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago, resulta contraria a la Constitución en el caso concreto.

SEGUNDO: Los preceptos legales impugnados disponen lo siguiente:

“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[...].”

TERCERO: Los antecedentes que fundan el caso concreto sometido al conocimiento de esta Magistratura son los siguientes: con fecha 13 de agosto de 2024, el Consejo Nacional de Televisión (CNTV), mediante Oficio Ordinario N°807, impuso a la empresa DIRECTV Chile Televisión Limitada una sanción consistente en una multa ascendente a 80 unidades tributarias mensuales (UTM), en razón de la exhibición de la película titulada “Lovelace-Garganta Profunda”, transmitida el día 13 de marzo de 2024 a las 15:50:58 horas, en horario de protección de menores, a través

de la señal “CINECANAL”. Dicho procedimiento sancionatorio tuvo su origen en el Oficio Ordinario N°600, de fecha 11 de junio de 2024.

En virtud de lo anterior, DIRECTV interpuso recurso de apelación en contra de la resolución sancionatoria del CNTV, dando lugar a la gestión judicial pendiente actualmente en conocimiento de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, bajo el Rol Contencioso Administrativo N°561-2024.

CUARTO: Conforme a lo planteado por el requirente, el conflicto de constitucionalidad sometido al conocimiento de este Tribunal se configura en la aplicación de los artículos 33 N°2 y 34 de la Ley N°18.838, disposiciones que facultan al Consejo Nacional de Televisión (CNTV) para ejercer potestades sancionatorias en materia de contenidos televisivos. A juicio del requirente, tales normas, trasgreden los artículos 19 N°2; 19 N°3 incisos sexto y noveno (señala inciso octavo, pero la cita de la norma corresponde al inciso noveno); y 19 N°26 de la Constitución Política.

II DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

QUINTO: El Derecho Administrativo Sancionador es una rama del derecho administrativo, y por tanto, su existencia se legitima debido al interés o bien público puesto bajo su tuición y que debe resguardar. Así, por ejemplo, “[e]l Derecho Administrativo Sancionador no surge para proteger a los damnificados individuales sino a la salud pública, a los damnificados potenciales a los que podrían llegar a serlo si no se tomaran las debidas precauciones, y no supiera el causante la amenaza que pesa sobre la infracción. Pues bien, tal es la clave de la inteligencia de todo el Derecho Administrativo Sancionador” (Nieto, A. “Derecho Administrativo sancionador”, Editorial Tecnos. 4ta Edición. 1993, p.40). De ello se deriva que uno de los fines que persigue esta rama del derecho es la de reafirmar la vigencia de la norma infringida.

Tal como señalara esta Magistratura en la STC Rol N°15.093 “varios de los intereses que podrían verse afectados por incumplimiento a las normas que regulan la concesión televisiva, tienen resguardo en nuestra Constitución como el derecho a ser informado (art. 19 N°12); la protección de la infancia reconocida por medio de los tratados internacionales (art. 5° inciso segundo) en relación con el respeto y protección a la vida privada y a la honra (art. 19 N°4)” (considerando cuarto). Lo señalado es totalmente aplicable a los permisos de servicios de televisión limitados y no sólo a la concesión de radiodifusión televisiva de libre recepción. Además, en ambos casos la autoridad otorga por medio de permisos o concesiones el uso y goce del espectro radioeléctrico, bien nacional, cuyo dominio pertenece a la Nación toda.

El establecimiento de sanciones administrativas se alinea a un enfoque preventivo, busca evitar que se produzca una infracción. Lo que persigue es el resguardo de un interés general. Por ello, que la norma impugnada, cobra sentido en

cuanto se inserta en las normas de carácter sustantivo que regulan la actividad televisiva. El constituyente previó que la actividad televisiva implicaba riesgos, y por ello contempló una regulación que persigue el correcto funcionamiento de los servicios que se prestan, en resguardo de los bienes protegidos señalados en el artículo 1° de la Ley N°18.883, y especialmente para este caso, la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud.

En términos generales, se pueden distinguir dos tipos de infracciones administrativas, dependiendo si existe o no un acto que autoriza al administrado a realizar una determinada actividad. El primer caso, es cuando se infringe una autorización, en donde es de esperar que el administrado tenga un acabado conocimiento de la conducta infraccional, pues no sólo media la ley, sino un acto administrativo, emanado a solicitud de parte, sobre una actividad que le es conocida. El segundo caso, son meras infracciones en donde no media una autorización administrativa, por ejemplo, botar basura en lugares no autorizados, lo que se encuentra sancionado en diversas ordenanzas municipales.

En el caso *sub-lite*, se trata de un permiso de servicio limitado de comunicación, para cuyo otorgamiento, media no sólo un acto de autoridad, sino también, por parte de quien obtiene el permiso, la obligación de conocer y aceptar cumplir con las disposiciones legales, reglamentarias y técnicas que regulan las telecomunicaciones, entre éstas la Ley N°18.168; la Ley N°18.883; y, las resoluciones que dicte el Consejo Nacional de Televisión.

Por último, no obstante, la finalidad legítima del derecho administrativo sancionador (proteger bienes e intereses públicos), ello no exime que las normas que establecen los procedimientos específicos sectoriales cumplan con estándares constitucionales que los hagan compatibles con un Estado Democrático de Derecho, en particular con los artículos 6, 7, 8, 19 N°3 incisos sexto y 38 de la Constitución chilena.

III. CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN Y SU POTESTAD SANCIONATORIA EN RELACIÓN CON LOS SERVICIOS LIMITADOS DE COMUNICACIÓN

SEXTO: El Consejo Nacional de Televisión es un órgano autónomo de rango constitucional, consagrado en el artículo 19 N°12, de la Carta Fundamental, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene por misión velar por el correcto funcionamiento de todos los servicios de televisión. Para cumplir con dicho objetivo, el Consejo tiene el deber de ejercer funciones de supervigilancia y fiscalización respecto del contenido de las emisiones transmitidas a través de dichos servicios.

SÉPTIMO: A fin de precisar el alcance de las atribuciones del Consejo Nacional de Televisión, particularmente en lo que respecta a su misión de velar por el correcto funcionamiento de los servicios de televisión, resulta pertinente tener a la vista la historia de la Ley N°18.838. El Legislador “acordó reproducir el verbo “velar” que emplea la Carta Fundamental, cuyo alcance quedó explicitado por la Comisión de Estudios de la Constitución Política (Actas Oficiales de la Sesión N°238, de 21 de julio de 1976), en el sentido de que es un concepto que lleva implícita la posibilidad de aplicar ciertas medidas sancionadoras o disciplinarias en caso de que no se cumplan los requerimientos que haga el organismo encargado de orientar, supervigilar y fiscalizar el correcto funcionamiento del medio de comunicación que regula el proyecto, pero sin atentar contra el principio de la libertad de expresión.

En suma, “velar”, si bien tiene un sentido activo, como es ejercer potestades fiscalizadoras, también supone cuidar solícitamente una cosa, mediante una actividad positiva y creadora con miras al cumplimiento de ciertos objetivos. [...]

Por su parte, la expresión “correcto funcionamiento” reviste importancia desde una doble perspectiva: primero, en cuanto permite fijar el marco de las atribuciones normativas que se confieren al Consejo; y segundo, porque en uso de tales atribuciones - en concordancia con el sentido y alcance que se ha dado al verbo velar- puede llegar a aplicar ciertas medidas sancionadoras a los concesionarios por haber infringido esas disposiciones” (BCN, Informe de la Cuarta Comisión Legislativa, 17 de julio de 1989, Historia de la Ley N°18.838, p. 140 y 141).

De la lectura del artículo 1°, incisos cuartos a noveno, de la Ley N°18.838, se entiende por correcto funcionamiento de los servicios de televisión el respeto permanente, a través de su programación, de los principios y valores fundamentales reconocidos en la Constitución Política de la República y en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. Entre tales principios se encuentran la democracia, la paz, el pluralismo, el desarrollo regional, la protección del medio ambiente, la familia, la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud, los pueblos originarios y la dignidad humana, manifestada en la igualdad de derechos y trato entre hombres y mujeres. Asimismo, constituye parte de dicho estándar la especial protección frente a la divulgación de imágenes y situaciones que presenten a mujeres, niñas, o grupos de ellas, de forma estereotipada o que, de cualquier manera, tiendan a normalizar situaciones de violencia de género.

De igual modo, puede considerarse como manifestación del correcto funcionamiento la incorporación de mecanismos de accesibilidad para personas con necesidades físicas especiales, la emisión de campañas de utilidad pública en los términos de la letra m) del artículo 12 de la ley citada, y la difusión de contenidos de carácter educativo, cultural o de interés nacional, entre otros asuntos.

OCTAVO: La potestad sancionadora del Consejo Nacional de Televisión se configura como una manifestación concreta de su misión de velar por el correcto

funcionamiento de los servicios de televisión, conforme al marco constitucional y legal que le rige.

Esta atribución encuentra fundamento en el artículo 1° de la Ley N°18.838, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 19 N°12, de la Constitución Política de la República, así como en la interpretación histórica del legislador que reconoce en el verbo “velar” no sólo una función de fiscalización, sino también la facultad de aplicar medidas sancionatorias frente a infracciones al referido estándar.

La Ley N°18.838 se encarga de precisar las materias sobre las cuales el CNTV tiene tuición en lo referente a los servicios limitados de televisión. Así, el artículo 15 bis señala: “Los permisos de servicios limitados de televisión se regirán por la Ley N°18.168 (...). Ello, no obstante, se les aplicará las disposiciones de esta ley en todo lo que diga relación con el estricto cumplimiento de las normas contenidas en el inciso final del artículo 1°, relativas al “correcto funcionamiento” y en los artículos 18 y 19”. Por su parte, el inciso final del artículo 33 expresamente señala que los servicios limitados pueden ser sancionados por infracción al artículo 1° en relación con los artículos 12 letra l), 14 y 15 quarter. Todas normas vigentes al momento de cometerse los hechos objetos de la sanción impuesta al requirente.

Conforme al artículo 12 de la Ley N°18.838, el Consejo Nacional de Televisión está dotado de facultades para supervigilar, regular, fiscalizar y sancionar el contenido de las emisiones de televisión, quedando los aspectos de índole técnica bajo la competencia de la Subsecretaría de Telecomunicaciones. De este modo, el Consejo puede “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”, de acuerdo con el tenor literal de la letra i) del artículo aludido. Por lo que es claro que los servicios limitados de televisión, como es el caso de DIRECTV, pueden ser sancionados por el CNTV.

IV. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

a) Igualdad ante la ley

NOVENO: Conforme a lo sostenido por la parte requirente, los preceptos legales impugnados vulneran el principio de igualdad ante la ley, reconocido en el artículo 19 N°2 de la Constitución. A su juicio, la normativa permite atribuir responsabilidad infraccional a operadores de televisión por suscripción —como DIRECTV— sin considerar su falta de control efectivo sobre el contenido emitido, dado que suscriben contratos de adhesión con las empresas proveedoras, y sin exigir un juicio de reprochabilidad subjetiva, ya sea a título de dolo o culpa. Tal configuración legal daría lugar a un régimen de responsabilidad objetiva, que impone

consecuencias sancionatorias prescindiendo de los elementos esenciales del juicio de culpabilidad exigidos en el ordenamiento jurídico. Esta omisión, sostiene el requirente, genera un trato más severo e irrazonable respecto de otros administrados sometidos a potestades sancionadoras, configurando así una diferencia arbitraria contraria al principio de igualdad jurídica.

En específico, sostiene: “el CNTV al formular cargos y sancionar a DIRECTV por la exhibición de la película indicada anteriormente no hace otra cosa que estimar que DIRECTV voluntariamente ha dirigido todo su actuar (ya sea de forma dolosa o culposa) en contra de la disposición que se estima infringida, en circunstancias que el carácter o esencia de los servicios de televisión que brinda DIRECTV, en los hechos, hace materialmente imposible infringir la normativa materia del presente descargo” (fs.6).

DÉCIMO: La conducta infraccional se encuentra expresamente prevista en el inciso segundo del artículo 33, en relación con el artículo 1º, inciso cuarto, de la Ley N°18.838, que tipifican la vulneración del “correcto funcionamiento” de los servicios de televisión, desarrollando su contenido en los incisos precedentes y complementándolo mediante las “Normas Generales dictadas por el Consejo Nacional de Televisión”, conforme a la habilitación expresa del artículo 12, letra l), del mismo cuerpo legal. En particular, el artículo 1º, letra e), de las mencionadas Normas, vigentes a la época de los hechos (actualmente RE. N°1.035/2014 CNTV) definen como “horario de protección” aquel dentro del cual no podrán ser exhibidos contenidos no aptos para menores de 18 años, que puedan afectar la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud; su artículo 2º fija dicho horario entre las 06:00 y las 22:00 horas.

Estas normas son aplicables tanto a servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción como a los servicios limitados de televisión, puesto que ambos servicios quedan comprendidos dentro de la regulación constitucional, bajo la supervisión del CNTV y contemplan situaciones de riesgo a los mismos intereses públicos (en este caso relativo a menores de edad), por lo que no se advierte vulneración a la garantía de igualdad ante la ley. Además, en ninguno de los casos se exige la concurrencia de culpa o dolo para que se constituya la culpa infraccional. El hecho que DIRECTV suscriba contratos de adhesión con sus proveedores de contenido, no lo exime del cumplimiento de la normativa nacional (véase al efecto el artículo 13 inciso segundo de la Ley N°18.838), ni puede servir de fundamento para un requerimiento de inaplicabilidad, máxime si se considera que, de acogerse este argumento, la protección de los menores que persigue el establecimiento de una franja horaria, podría ser permanentemente vulnerada por las empresas que presentan servicios limitados de televisión.

b) Debido proceso

DÉCIMO PRIMERO: El requirente sostiene que la normativa impugnada vulnera el derecho al debido proceso, garantizado en el artículo 19 N°3, inciso sexto de la Constitución, a saber: “Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos”. En particular, DIRECTV reprocha que el artículo 34 de la Ley N°18.838 no contempla una regulación suficiente respecto de la etapa inicial del procedimiento sancionatorio, omitiendo establecer exigencias formales y sustantivas para la formulación de cargos, ni contiene garantías que aseguren al afectado un ejercicio efectivo de su derecho de defensa. La parte requirente a fojas 4 del expediente, indica que “Como S.S. Excma. podrá apreciar desde ya, el CNTV no garantiza un debido proceso, ya que la mencionada Ley, 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”.

DÉCIMO SEGUNDO: Es pacífico señalar que la Constitución Política de la República no incorpora una disposición que, de manera expresa, defina el concepto de “debido proceso”, sino que ha optado por consagrar, en su artículo 19 N°3, inciso sexto, la garantía del derecho a un procedimiento e investigación racionales y justos, cuyo tenor establece: “Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos.”. De esa forma, se regulan dos elementos configurativos del debido proceso, por un lado, se le exige al juez una sentencia que provenga de un proceso previo legalmente tramitado, y por otro, faculta al legislador a establecer las garantías de la investigación y procedimiento que cumplan con el estándar de racionalidad y justicia. En el mismo sentido, STC Roles N°s 821, c.8°; 2702, c. 30°; 2895, c. 3°; 3297, c. 13°; 3029, c. 3°. Sin embargo, también es pacífico señalar, que la jurisprudencia de esta Magistratura ha reconocido la aplicación de la garantía del debido proceso en materia de Derecho Administrativo Sancionatorio. Así, también la doctrina ha señalado que, “en todo caso, que las multas que aplique la Administración no son “penas”, pero para imponerlas rige la obligación que pesa sobre toda autoridad de someterse a las garantías de un racional y justo procedimiento” (Evans, E. (1999) “Los Derechos Constitucionales”, 2da edición, volumen 2, Editorial Jurídica de Chile, p. 149).

DÉCIMO TERCERO: En el ámbito del derecho administrativo, si bien el Proyecto de Ley que “Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos Sancionatorio y modifica la Ley N°19.884, sobre transparencia, límite y control de gasto electoral” (Boletín N°3475-06) no prosperó en su tramitación legislativa, encontrándose desde hace muchos años archivada su tramitación, ello no obsta, a que

los entes administrativos al imponer sanciones deban cumplir con un “debido proceso”. Además, en nuestro país, las autoridades administrativas deben someter su acción a la Constitución y las leyes dictadas conforme a ellas (artículo 6°); dentro de las cuales se encuentra la Ley N°19.880 y la Ley N°18.575. A modo de ejemplo, la Ley N°19.880 que “Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado”, en el artículo 4° establece entre los principios del procedimiento el de escrituración, contradictoriedad, impugnabilidad, publicidad, etc. Por otra parte, el Capítulo II regula el procedimiento propiamente tal.

DÉCIMO CUARTO: El procedimiento administrativo sancionador seguido ante el Consejo Nacional de Televisión respecto de las permisionarias se encuentra expresamente regulado en los artículos 33 inciso segundo; 34 en relación con el 27 de la Ley N°18.838.

En lo que respecta a la infracción de lo dispuesto en el artículo 1° y en la letra l) del artículo 12 de la Ley N°18.838, el artículo 40 bis del mismo cuerpo normativo establece que cualquier particular podrá denunciar tales hechos. La denuncia deberá formularse por escrito, indicando con precisión la oportunidad en que se habría cometido la infracción y los hechos que la fundamentan. Recibida la denuncia, el Presidente del Consejo Nacional de Televisión la pondrá en conocimiento del pleno, el que evaluará su mérito y, si lo estimare procedente, aplicará el procedimiento previsto en el artículo 34 de la Ley. En caso contrario, la declarará improcedente y ordenará su archivo.

Para la aplicación de cualquier sanción, el Consejo deberá notificar previamente los cargos a la concesionaria/permisionaria. Las notificaciones se efectuarán conforme al artículo 27 de la Ley N°18.838, entendiéndose perfeccionadas las practicadas por carta certificada transcurridos tres días hábiles desde su recepción por correos. Luego se otorgará un plazo de cinco días hábiles para formular descargos y solicitar término probatorio. Concluido dicho plazo —con o sin descargos—, y vencido el término probatorio si lo hubiere, el Consejo resolverá sin más trámites.

El término probatorio, cuando corresponda, se regirá por las normas del artículo 90 del Código de Procedimiento Civil. Esta remisión asegura una regulación detallada sobre la duración del término probatorio, las formalidades para la presentación de la nómina de testigos, las reglas para su examen y las hipótesis en que puede ampliarse el plazo, todo ello con el fin de permitir una defensa adecuada y contradictoria. Las notificaciones se regulan en el artículo 27 de la misma ley, otorgando certeza respecto de su oportunidad y eficacia.

Finalmente, la resolución sancionatoria que imponga amonestación, multa o suspensión de transmisiones será apelable ante la Corte de Apelaciones de Santiago, y la que declare la caducidad de la concesión, ante la Corte Suprema, debiendo interponerse el recurso fundado dentro de los cinco días hábiles siguientes a la

notificación, aplicándose a su vista y fallo las reglas del recurso de protección. Lo que asegura un examen judicial pleno de la legalidad y razonabilidad del acto administrativo sancionador.

DÉCIMO QUINTO: Atendido lo anterior, no es posible sostener lo planteado por el requirente, en relación con que el artículo 34 de la Ley N°18.838 vulneraría el derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 19 N°3, inciso sexto, de la Constitución, por no contemplar una regulación suficiente de la etapa inicial del procedimiento sancionatorio ni prever exigencias formales y sustantivas para la formulación de cargos. La disposición impugnada contempla un marco procedimental claro y suficientemente determinado, compuesto por etapas, plazos y mecanismos que aseguran al afectado el ejercicio efectivo de su derecho de defensa. Es por ello que, de acogerse la acción de inaplicabilidad, se eliminaría del ordenamiento jurídico las garantías y prerrogativas que la parte requirente viene en aducir como vulneradas, incluso aquella que constituye la gestión pendiente en estos autos.

En el caso concreto, el Consejo Nacional de Televisión, en la sesión de 11 de junio de 2024, por la unanimidad de los Consejeros presentes, acordó formular cargo en contra de la permissionaria DIRECTV Chile Televisión Limitada por presuntamente infringir el correcto funcionamiento de los servicios de televisión establecido en el artículo 1° de la Ley N°18.838, al vulnerar lo preceptuado en el artículo 5° de las “Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones de Televisión”, mediante la exhibición, a través de su señal “CINECANAL”, el día 13 de marzo de 2024, a partir de las 15:50:58 horas, esto es, en “horario de protección de los niños y niñas menores de 18 años”, de la película “Lovelace-garganta profunda”, no obstante su contenido sería no apto para menores de edad. En el informe de caso C-14427, el Consejo Nacional de Televisión argumentó que la empresa vulneró el artículo 1° de la Ley N°18.838 y el artículo 12 N°1 de su Reglamento, al transmitir en horario para todo espectador un contenido con escenas de alto contenido sexual, lenguaje soez y referencias explícitas a la prostitución y pornografía. Sostuvo que tales elementos resultaban inadecuados para menores de edad, afectaban la formación espiritual e intelectual de la niñez y adolescencia, y transgredían el correcto funcionamiento de los servicios de televisión. El CNTV enfatizó que la clasificación de la obra no fue coherente con su contenido, ya que, aunque fue marcada como apta para mayores de 14 años, las imágenes y diálogos excedían dicho límite etario y requerían advertencia y restricción horaria más estricta, considerando además, el deber de proteger a la audiencia infantil. A su vez, con fecha 9 de julio de 2024, DIRECTV realizó sus descargos en orden de señalar que el concepto de “correcto funcionamiento” carece de parámetros objetivos, junto con afirmar que como operadora de TV paga, no controla la programación de señales como CINECANAL, que provienen de proveedores internacionales, y que ha implementado medidas como control parental y segmentación de canales.

La resolución que imponga sanción de multa es susceptible de control jurisdiccional. En el caso *sub-lite* se encuentra pendiente de resolución el recurso de apelación interpuesto por la requirente ante la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol Contencioso Administrativo N°561-2024, en contra del Oficio N°807 del CNTV que impuso la sanción por la exhibición de la película en comento, durante horario de protección de menores. De este modo, la regulación plasma en la norma sectorial, lo que el constituyente estableció en el artículo 38 de la Constitución: “Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño”.

En consecuencia, no existe el vacío normativo ni la situación de indefensión que denuncia la parte requirente, pues el procedimiento previsto en el artículo 34 de la Ley N°18.838 contempla exigencias suficientes para la formulación de cargos, plazos claros para su contestación, regulación completa de la etapa probatoria y control judicial posterior, satisfaciendo de esta forma las garantías de un debido proceso establecidas en el artículo 19 N°3 inciso sexto de la Constitución Política de la República.

c) Principio de legalidad

DÉCIMO SEXTO: El CNTV, sólo puede sancionar las infracciones taxativamente señaladas en la Ley, consistentes en: i) vulneración del estándar de correcto funcionamiento de los servicios de televisión, en cuanto al respeto permanente, a través de sus contenidos, de los principios, valores y bienes jurídicos protegidos por la Ley (artículo 1°); ii) emisión de contenidos con violencia excesiva, truculencia, pornografía, o participación de menores en actos contrarios a la moral o buenas costumbres, o de programación o publicidad que pueda afectar gravemente la salud o desarrollo de menores, así como el incumplimiento de las reglas sobre horarios de programas culturales y no aptos para menores (artículo 12, letra l); iii) emisión de programas informativos, de opinión o debate político en que no se respete debidamente el principio de pluralismo (artículo 14); y iv) incumplimiento de la obligación de incluir en su programación al menos cuatro señales regionales, locales o comunitarias (artículo 15 quáter, inciso segundo).

El requirente alega la infracción del principio de legalidad, particularmente en su dimensión de tipicidad, invocando el artículo 19 N°3, inciso noveno de la Carta Fundamental, a saber: “Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella”. A juicio de DIRECTV, las normas impugnadas omiten una descripción clara, precisa y previa de las conductas que pueden ser objeto de sanción, delegando en el Consejo Nacional de Televisión la

determinación de conceptos amplios e indeterminados como el “correcto funcionamiento” de los servicios o la afectación a “la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud”. Esta indeterminación normativa —sostiene— configura un supuesto de ley penal en blanco, en el cual el órgano administrativo define los elementos sustantivos del ilícito, contrariando el mandato constitucional que exige que toda sanción se funde en una conducta previamente tipificada por el legislador. En concreto afirma: “El “correcto funcionamiento” de un servicio es un concepto amplísimo, carente de un sentido y alcance conforme con la garantía de legalidad que exige nuestra constitución política. En este sentido, y aun cuando opera como importante factor de seguridad o de certeza jurídica, como presupuesto para un trato igualitario de los ciudadanos y hasta como instrumento de prevención general, el Principio de Legalidad debe ser visto, antes que nada, como un instrumento de garantía del individuo frente a la actuación de los poderes estatales.”

DÉCIMO SEPTIMO: El principio de legalidad o juridicidad “no expresa otra cosa que la idea de una limitación jurídica del poder público, entendido el término limitación en un sentido amplio. Se trata de una concreción del principio del Estado de Derecho, que exige la limitación jurídica del poder del Estado, exigencia llevada a sus últimas consecuencias con la sujeción del propio legislador a la Constitución. El principio de juridicidad impone, por tanto, la existencia de normas jurídicas que vinculan a la Administración cuando actúa y que de este modo la someten a Derecho” (De Otto (1987) Derecho Constitucional, sistema de fuentes, Ediciones Ariel, p. 157).

“Este principio, derivado del artículo 6 y 7 de la Constitución, ‘supone que el ejercicio de las competencias de las autoridades públicas se realice de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y las leyes, de forma que se disminuya el riesgo de la extralimitación de funciones’ (STC Rol N°790-07, c. 48°). Así también el artículo 2° de la Ley N°18.575, Orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, dispone que los órganos de la Administración del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las leyes, además, de actuar dentro de su competencia y en el marco de las atribuciones que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico, por lo que, todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes” (STC Rol N°15.093, c.12°).

DÉCIMO OCTAVO: El artículo 33 impugnado ante esta Magistratura señala en su encabezado que “*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 ...*”. En relación con la reserva legal, esta Magistratura ha señalado que el “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 Rol N°479-06, c. 14°). En el mismo sentido, STC Roles N°480, 747, 1413, 2154, 15.093 y 15.419. Incluso

—aunque de manera excepcional— en el ámbito penal, el Tribunal Constitucional ha declarado constitucional la remisión a un reglamento la enumeración de sustancias o drogas estupefacientes, señalando que “[d]e acuerdo a los términos del inciso final del N°3 del artículo 19, basta pues, que la conducta que se sanciona esté claramente descrita en la ley, pero no es necesario que sea de un modo acabado, perfecto, de tal manera llena, que se baste a sí misma, incluso en todos sus aspectos no esenciales.” (STC Rol 24-84, c. 4).

El hecho que se faculte al CNTV a sancionar a las entidades puesta bajo su supervisión, ante la infracción de las conductas indicadas en el artículo 33 constituye un acto acorde a la Constitución y apegado al principio de legalidad. No puede obviarse, que se trata de una actividad regulada y el mínimo que se le puede exigir a quienes realizan la actividad, es el conocimiento de las instrucciones del CNTV, desconocimiento que tampoco se ha alegado en este caso.

En el ámbito del derecho administrativo, por regla general, la Constitución diseña un régimen que armoniza potestad legislativa con potestad reglamentaria (STC Rol N°370), lo cual 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 Rol N°480). En este sentido, no puede desatenderse el tenor literal del artículo 32 N°6 de la Constitución Política que faculta al Presidente de la República para dictar “los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea conveniente para la ejecución de las leyes”.

El establecimiento de objetivos en la legislación puede servir como parámetro para la colaboración ley-reglamento, sin que ello necesariamente implique quedar a merced de una discrecionalidad administrativa incontrolable. Esta Magistratura ha señalado que “[L]as órdenes dadas por la Superintendencia ejecutan un mandato legal, que es imposible que pueda tener mayores niveles de precisión o densidad, dada la complejidad, dinamicidad y aspectos técnicos involucrados en estos asuntos. De ahí que la ley convoque a la complementación de la Administración, facultándola para impartir órdenes que concreten deberes legales” (STC Rol N°2264-12, c.13). Lo propio ocurre en relación al Consejo Nacional de Televisión.

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional Español, en la STC Rol N°16 del 23 de febrero de 2004 (Fundamento Jurídico 5), afirmó que “[l]a reserva legal no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a otras normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, pues esto último supondría degradar la garantía esencial que el principio entraña, como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de la libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes. El núcleo central de la materia

sancionadora reservada constitucionalmente al legislador es, como regla general, el relativo a la predeterminación de las infracciones, de las sanciones y de la correspondencia entre ambas”.

También, la doctrina lo recuerda y lo asevera, en palabras del profesor Cristián Román: “ya está asentado, tanto en la doctrina como en la 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).

No obstante, y siguiendo al profesor Jorge Bermúdez (Derecho Administrativo General, 2da ed., Abeledo Perrot, 2011, p. 284), existen límites a la intervención del reglamento en materia sancionatoria. Los límites positivos son la remisión y la completitud, es decir, la existencia de una referencia de la ley al reglamento y la determinación suficiente de los elementos esenciales de la conducta, su naturaleza y las sanciones, respectivamente. Por su parte, los límites negativos a dicha intervención dicen relación con la vinculación y la subordinación que debe tener el reglamento con la ley, por un lado, proscribir la posibilidad de que el reglamento regule la conducta infraccional y su sanción de forma independiente de la ley; y, por otro, la regulación reglamentaria debe ajustarse y estar supeditada a lo establecido en la ley.

DÉCIMO NOVENO: El Consejo Nacional de Televisión sancionó a DIRECTV por infringir el correcto funcionamiento de los servicios de televisión establecido en el artículo 1° de la Ley N°18.838 y vulnerar lo preceptuado en el artículo 5° de las Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones de Televisión.

En lo que respecta a los límites positivos de remisión y completitud, cabe señalar que la Ley N°18.838 cumple cabalmente con ambos requisitos. Por una parte, el artículo 12 letra l), contiene una remisión expresa que habilita al Consejo Nacional de Televisión para dictar normas generales destinadas a 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”, lo que constituye una delegación normativa clara, precisa y vinculada a un ámbito específico. Por otra parte, la ley determina con suficiencia los elementos esenciales de la infracción, pues el artículo 1° define el “correcto funcionamiento” de los servicios de televisión, precisando sus principios y finalidades, mientras que el artículo 33 establece un catálogo graduado de sanciones aplicables. Así, la norma legal no sólo habilita

reglamentariamente al Consejo, sino que también fija el núcleo esencial de la conducta prohibida y de su consecuencia jurídica, quedando el reglamento reducido a una función complementaria de carácter técnico y operativo, sin capacidad para innovar o alterar lo dispuesto por el legislador.

En lo que concierne a los límites negativos de vinculación y subordinación, se advierte que las “Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones de Televisión” dictadas por el CNTV se ajustan plenamente a las exigencias doctrinales y jurisprudenciales. En efecto, dichas normas no operan como fuente autónoma de ilícitos ni pretenden configurar un régimen sancionatorio independiente, sino que se aplican siempre en conexión directa con las disposiciones legales que las habilitan, particularmente el artículo 1° y el artículo 12 letra l), de la Ley N°18.838. Esta vinculación garantiza que no se exceda el marco material previsto por el legislador y que sus disposiciones sean una concreción técnica de conceptos legales, tales como “violencia excesiva” o “pornografía”. Del mismo modo, el reglamento se encuentra subordinado a la ley, en cuanto desarrolla sus mandatos sin contradecirlos ni ampliarlos, limitándose a precisar criterios y parámetros que facilitan su aplicación práctica. De esta manera, se preserva la primacía de la ley como fuente del núcleo esencial de la infracción y de la sanción, y se evita que la potestad reglamentaria derive en una regulación independiente o incompatible con el ordenamiento legal vigente.

VIGÉSIMO: En lo que respecta a la tipicidad, esta Magistratura ha afirmado que “es necesario destacar los principios de legalidad y de tipicidad, los cuales no se identifican, sino que el segundo tiene un contenido propio como modo de realización del primero. La legalidad se cumple con la previsión de los delitos e infracciones y de las sanciones en la ley, pero la tipicidad requiere de algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta” (STC Rol N°244, c. 10°).

En efecto, la necesaria descripción de la conducta infraccional es requisito para satisfacer las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica. Este principio es transversal a todas las ramas del derecho; y está en la base de varias normas constitucionales que regulan al derecho administrativo. Así, por ejemplo, la norma que establece la función del CNTV y las materias objeto de la sanción delimitan las competencias de la autoridad, de modo que su actuar obedezca al artículo 7° de la Constitución. Por otra parte, la publicación de las normas en el Diario Oficial y las menciones que de ellas se hacen en el permiso que se le otorgó a DIRECTV resguardan el principio de publicidad (artículo 8° inciso segundo de la Constitución).

Debido a ello no es necesario recurrir al artículo 19 N°3 inciso noveno de la Constitución. La disposición del artículo 19 N°3 en comento es un mandato directo al ámbito penal, que a diferencia de lo que ocurre en el ámbito del derecho administrativo, puede privar de libertad a una persona; por lo que la regulación debe

y estándares deben ser más estrictos. Esta Magistratura ha recurrido a la idea de la aplicación matizada del derecho penal en el ámbito administrativo sancionador. Ambas posturas miran a un mismo fin: la seguridad jurídica. En el caso *sub-lite*, se siga la postura de la aplicación aminorada del derecho penal al ámbito administrativo o no, los resultados no difieren

El profesor José Santamaría Pastor señala que, en el ámbito del derecho Administrativo, “pueden distinguirse dos dimensiones básicas del principio de seguridad jurídica. Por una parte, la seguridad jurídica *stricto sensu*, en cuanto exigencia objetiva de regularidad estructural y funcional del sistema jurídico a través de normas e instituciones. Por otro lado, la vertiente subjetiva, que se presenta como “certeza de Derecho”, es decir, como proyección en las situaciones personales de la seguridad objetiva que requiere la posibilidad del conocimiento del Derecho por sus destinatarios” (Santamaría, J. (2010) *Los principios jurídicos del derecho administrativo* (1era ed), La Ley, Madrid, p. 82). Ambos aspectos se cumplen en el caso.

En primer término, en relación con la seguridad jurídica *stricto sensu*, se constata que el marco normativo aplicable —integrado por la Ley N°18.838 y las Resoluciones que dicta el CNTV— configura un sistema normativo coherente, estable y previsible. En dicho sistema, se identifican con claridad los órganos competentes (el CNTV), las funciones que les son propias, así como las materias susceptibles de control y sanción. Esta estructura institucional definida garantiza la regularidad funcional del sistema jurídico, resguardando a los ciudadanos frente a decisiones arbitrarias de la autoridad administrativa y permitiendo un control jurisdiccional efectivo.

En segundo término, en relación con la “certeza del derecho”, la conducta infraccional, está establecida en el inciso segundo del artículo 33 en relación con el artículo 1° inciso 4°, ambos, de la Ley N°18.838, antes transcritos. Esto es, la infracción al correcto funcionamiento de los servicios de televisión. La conducta reprochada a DIRECTV —la transmisión de una película con contenido no apto para menores durante el horario de protección— se encuentra descrita en el marco legal y reglamentario aplicable; la ley define el deber de correcto funcionamiento, determina las sanciones aplicables y habilita al reglamento para concretar técnicamente el estándar de protección a la infancia mediante la delimitación de horarios y la restricción de exhibición de ciertos contenidos.

Tanto la Ley como las “Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones de Televisión” fueron publicados en el Diario Oficial. Esto, sumado a la existencia de un permiso de servicios de televisión limitada, permiten a los destinatarios del derecho, conocer ex ante el contenido de las normas que regulan su actividad; dotando de certeza a sus actuaciones y previsibilidad al ejercicio del poder sancionador del Estado.

En el ámbito del derecho administrativo, la obligación de la autoridad de actuar en aras a la consecución de una finalidad pública y las situaciones variables a las cuales se enfrenta, justifican una mayor flexibilidad normativa. Y tal como lo señalara este Tribunal, “no resulta intolerable para el valor de la seguridad jurídica que normas contenidas en dos cuerpos legales diversos pretendan aplicarse a una empresa especializada que lleva a cabo, en virtud de una concesión, un servicio público...”, concluyendo que ello no es inconstitucional (STC Rol 490-06, c.40°). Y aunque el análisis del contenido propiamente tal de la regulación emanada de un ente administrativo, en sede de inaplicabilidad, no compete a esta Magistratura, valga simplemente señalar, que las “Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones de Televisión”, en su artículo 3° prohíben a los servicios de televisión “la difusión de programas o películas con contenido pornográfico”, y su artículo 5° dispone que “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”, agregándose que ello incluye la promoción, publicidad, resúmenes e incluso extractos de programación.

Por todo lo señalado, la exigencia constitucional, anclada en el principio de seguridad jurídica, se encuentra cumplida cabalmente al encontrarse la conducta expresamente descrita en la ley.

VIGÉSIMO PRIMERO: Por último, a juicio de esta Magistrada las normas mencionadas son una materialización de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado de Chile en materia de protección de los niños, niñas y adolescentes, en particular, el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menores requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”, como también la Convención de Derechos del Niño, en sus artículos 16, 17, en relación con el artículo 5° inciso segundo de la Constitución de la República.

En este contexto, se estima errado el argumento de la requirente cuando señala que “No corresponde que se cuestione a la permissionaria por la transmisión de contenidos del mismo tenor de aquellos que se encuentran en otras plataformas...”, para luego agregar: “De hecho, la Convención de Derechos del Niño, tantas veces citada por el CNTV al formular cargos y finalmente sancionar a mi representada, establece en el artículo 16 el principio de protección y promoción de la autonomía ... La interpretación que hace el CNTV deslegitima por completo este Derecho Humano”.

Desde el punto de vista constitucional no sólo la conducta infraccional descrita en la normativa cumple con el principio de legalidad, sino que también resulta ajustada a la Constitución Política de la República, anclado en el artículo 5° inciso

segundo y 19 N°12 de la Carta Fundamental. Si las imágenes constituyen o no violación a la normativa o si cómo parece indicar el requirente contribuyen a la autonomía progresiva de los niños, aun cuando resulte extraño el razonamiento planteado por DIRECTV, no es materia para dilucidar por esta Magistratura.

d) Principio de proporcionalidad

VIGÉSIMO SEGUNDO: El requirente plantea una infracción al principio de proporcionalidad, concebido como un límite esencial al ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado y expresión del principio de racionalidad en materia punitiva. En particular, alega que los preceptos legales impugnados no contemplan parámetros normativos que orienten la graduación de las sanciones, omitiendo factores relevantes como la gravedad de la infracción, la existencia de dolo o culpa, el perjuicio ocasionado, la situación económica del infractor o la reincidencia. Esta ausencia de criterios objetivos habilita al órgano administrativo a imponer sanciones sin una adecuada ponderación del caso concreto, lo que, en opinión del requirente, conduce a decisiones desproporcionadas e incompatibles con el estándar de razonabilidad exigido por el orden constitucional.

VIGÉSIMO TERCERO: De acuerdo con lo sostenido de manera reiterada por este Tribunal, “el derecho a un procedimiento justo y racional no sólo trasunta aspectos adjetivos o formales, de señalada trascendencia como el acceso a la justicia de manera efectiva y eficaz, sino también comprende elementos sustantivos de significativa connotación material (STC Rol N°437, c. 14°), como es – entre otras dimensiones – garantizar la proporcionalidad de las medidas adoptadas en su virtud. Esto es, en los procesos punitivos, que exista una relación de equilibrio entre la sanción impuesta y la conducta imputada” (STC Rol N°1518-09, c. 28°).

VIGÉSIMO CUARTO: Haciéndonos cargo de lo señalado por la parte requirente, en cuanto a que sólo alega la ausencia de criterios objetivos para imponer la sanción, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido clara al señalar que la regulación sí los contempla (STC Rol N°15.093, entre otras). El Consejo tuvo en consideración lo dispuesto en la Resolución Exenta N°610 de 2021 del CNTV sobre “Adecuación de Normas Generales para la Aplicación de la Sanción de Multa” y en el artículo 33 N°2 de la Ley N°18.838. De la lectura del mencionado artículo e impugnado en el presente requerimiento, es posible advertir que se establece un listado de sanciones que va 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. Por su parte, la aplicación de la sanción de multa se estructura, en base a tres criterios:

- Gravedad, es un criterio de aplicación general ante las infracciones de la Ley N°18.838, según lo establece el inciso primero del artículo 33 del mismo cuerpo legal, la cual se encuentra complementada por los criterios dispuestos en el artículo 2° de la Resolución Exenta N°610 del Consejo Nacional de Televisión, estos son: la afectación a un derecho fundamental; participación o presencia de niñas, niños o adolescentes sin la debida protección; horario en que se cometa la infracción; la extensión del daño causado; la previsibilidad de la infracción; la diligencia del servicio de televisión para reparar el daño causado; la conducta previa del infractor y; todo otro criterio que, a juicio fundado del Consejo, sea relevante para la determinación de la sanción, ya sea agravando o atenuando la infracción.
- Carácter y alcance del concesionario, el propio numeral 2° del artículo 33 de la Ley N°18.838, distingue entre concesionarios locales y nacionales. Así, el monto de la multa para concesionarias de servicios de radiodifusión televisiva o permisionarios de servicios limitados de televisión regionales, locales o locales de carácter comunitario puede variar de entre 20 a 200 unidades tributarias mensuales (UTM). En cambio, 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.
- Reincidencia, el numeral 2° del artículo 33 de la Ley N°18.838, señala expresamente: “En caso de reincidencia en una misma infracción, se podrá duplicar el máximo de la multa.

En concordancia con lo antes expuesto la normativa en cuestión no omite, sino más bien, establece los factores que el requirente alega como ausentes.

e) Prohibición de afectar los derechos en su esencia e impedir su libre ejercicio

VIGÉSIMO QUINTO: En relación con la alegación referida al artículo 19 N°26 de la Constitución Política, tal como ya ha sido señalado en múltiples sentencias de este Tribunal, es necesario tener presente que un derecho es afectado en su esencia cuando se le priva de aquello que le es consustancial, de manera que deja de ser reconocible. Y se impide su libre ejercicio en aquellos casos en que el legislador lo somete a exigencias que lo hacen irrealizable, lo entran más de lo razonable o lo priven de tutela jurídica (STC Rol N°43, c.21).

En el caso *sub-lite*, ninguna de dichas circunstancias se ha producido, máxime no habiéndose verificado la afectación de las garantías constitucionales en razón de la normativa impugnada, tal como se ha desarrollado en los considerandos anteriores de la sentencia. Ello hace innecesario realizar un mayor desarrollo sobre una supuesta

afectación de la garantía consagrada en el artículo 19 N°26 del Texto Constitucional (aplica criterio STC Rol N°15.419).

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

SE RESUELVE:

- I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1. OFÍCIESE.**
- II. ÁLCESE 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 y HÉCTOR MERY ROMERO, y la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS estuvieron por acoger parcialmente el requerimiento en la impugnación al artículo 33 N° 2 de la Ley N° 18.838, que crea el Consejo Nacional de Televisión, atendiendo a las siguientes razones:

I. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL

A. LAS PARTICULARIDADES DEL CASO CONCRETO

1°. Que la requirente impugna la aplicación del artículo 33 N°2 de la Ley N°18.838, el cual establece, en lo pertinente, que *“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”.

2°. Que la requirente es una empresa del rubro televisivo, a la cual el Consejo Nacional de Televisión impuso una multa de 80 UTM por “la exhibición, a través de su señal “CINECANAL”, el día 13 de marzo de 2024, a partir de las 15:50:58 horas, esto es, en “horario de protección de los niños y niñas menores de 18 años”, de la película “LOVELACE – GARGANTA PROFUNDA”, no obstante su contenido no apto para menores de edad.” (f. 40).

3°. Que, en contra de dicho acto administrativo, la requirente dedujo recurso de apelación judicial, el cual está actualmente pendiente de resolución y corresponde a la gestión pendiente invocada en autos, individualizada con el Rol N°561-2024 del Libro Contencioso Administrativo de la Corte de Apelaciones de Santiago.

B. DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD QUE ESTA MAGISTRATURA DEBE EJERCER

4°. 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. 4º).

C. DE LAS CUESTIONES SOBRE LAS QUE ESTA MAGISTRATURA NO SE PRONUNCIARÁ, POR ESCAPAR DEL OBJETO DE LA INAPLICABILIDAD

5°. 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 que escapan de su esfera de competencias.

6°. Que, en ese sentido, los Ministros que suscriben 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 corresponde, 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 resulto 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.

II. EL TEST DE INAPLICABILIDAD

A. LA DENSIDAD NORMATIVA Y LA CONSTITUCIÓN

7°. Que, dado que la vida en sociedad exige un complejo resguardo de múltiples y diversos bienes jurídicos, 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 precisar que **el ejercicio de las potestades administrativas sancionadoras debe respetar las garantías que la Constitución establece en favor de los administrados**. 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 resguardar las garantías fundamentales de los administrados.

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).

8º. Que, la exigencia de la 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; pues existen otros principios aplicables a la disciplina del derecho administrativo sancionador de los que se deriva la misma exigencia.

B. PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: LEGALIDAD Y PROPORCIONALIDAD

9º. 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°).

Así, 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.

10°. 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, respecto 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).

11°. 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 el Tribunal Constitucional de España 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).

12°. 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.

13°. 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 Carta Fundamental. 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 este sentido, la doctrina ha explicado que, para que se de 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).

14º. 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), Nº669).

Por lo tanto, 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.

C. COMPATIBILIDAD O CONFORMIDAD DEL PRECEPTO IMPUGNADO CON LA CONSTITUCIÓN

15º. Que, en el derecho comparado, los órganos llamados a ejercer el control de constitucionalidad de la ley tienden a graduar la intensidad del mismo, la cual se define por el grado de adecuación que se exige al precepto legal impugnado (u otra norma infra-constitucional controlada) para con la Constitución. En esta línea, el Consejo Constitucional francés ha acuñado la expresión *“rapport de constitutionnalité”* para referirse a la intensidad del control ejercido, el cual puede variar desde la estricta conformidad de la norma u acto controlado con la Carta Fundamental hasta la mera compatibilidad entre la primera y la segunda; lo cual nos lleva a distinguir entre el *“rapport de conformité”* y *“rapport de compatibilité”*.

16º. Así, dependiendo de las particularidades del caso sometido a su conocimiento, el juez constitucional puede determinar qué escrutinio de revisión judicial aplicar, ya sea el *“rapport de conformité”* o el *“rapport de compatibilité”*. El primero de ellos será aplicado a aquellos casos en que la intensidad del control exige que exista una estricta conformidad del precepto legal controlado con la Constitución, criterio que suele ser utilizado en aquellos casos cuyo conflicto jurídico versa sobre materias reglamentadas previamente en la Carta Fundamental y que el legislador solamente se limita a desarrollar.

Por otro lado, el *“rapport de compatibilité”* supone un control de constitucionalidad menos intenso, puesto que, en estos casos, el legislador tiene un mayor margen de apreciación válido para decidir, ya que no se encuentra fuertemente limitado por la regulación constitucional; sino que su actuar *“únicamente se encontrará condicionada por la necesidad de respetar un principio constitucional enunciado en términos genéricos, y cuya plasmación concreta en el plano de la realidad puede llevarse a cabo de muy distintas maneras”* (PARDO FALCÓN, Javier (1990): El Consejo Constitucional Francés. La jurisdicción constitucional en la quinta República (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 197). Por esto, en estos casos simplemente se exige la existencia de una compatibilidad entre el acto controlado y la Carta Fundamental, sin que se requiriera una conformidad estricta entre ambos.

17º. Que, como explicaremos en el próximo apartado, al analizar cómo la aplicación del precepto impugnado en la gestión pendiente de autos vulnera derechos fundamentales de la requirente, independientemente de la intensidad del control de constitucionalidad ejercido, no es posible concluir que los efectos que produce la norma que se pretende inaplicar sean compatibles (ni menos aún conformes) con la Constitución, por lo que el requerimiento deducido a fojas 1 debe ser acogido, como se explicará a continuación.

D. DERECHOS VULNERADOS: N°2 Y N°3 DEL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN

18º. Que, teniendo presente lo señalado previamente, 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 y su discrecionalidad. Para comprobar la efectividad de este argumento, revisaremos la regulación constitucional aplicable a este caso concreto.

19º. Que, como ya se explicó, esta Magistratura -recogiendo lo sostenido previamente por la doctrina especializada y la jurisprudencia de los 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 3º del artículo 19” (STC Rol Nº480, c. 5º).

Dentro de dichos principios, destacan los de legalidad y proporcionalidad. El primero de ellos se encuentra expresamente consagrado en el artículo 19 Nº3, 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.

20º. Que de la lectura del artículo 33 Nº2 de la Ley Nº18.838 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**.

Como se ha dicho más arriba, y aquí se reitera, aquel no 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 en vacuo 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. 15º. En el mismo sentido, STC Rol N°8.018, c. 19º).

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. En base a lo anterior, 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 Carta Fundamental, 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.

21º. 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.

22°. 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 inculcado... 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 su jurisprudencia, 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”* (voto disidente, STC Rol N°13.405, c. 8°).

III. CONCLUSIONES

23°. 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, a juicio de estos Ministros disidentes, el requerimiento deducido a fojas 1 debe 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 N° 3 de la Constitución Política 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 N° 3 de la Constitución Política. En particular, respecto de (i) el inciso primero, que consagra la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos; (ii) el inciso sexto, que establece que el legislador establecerá siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos; y, (iii) el inciso noveno (individualizado erróneamente como inciso octavo en el requerimiento), que dispone que ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella.

Tales disposiciones, a juicio de la requirente, junto a otras garantías constitucionales, configurarían el principio de proporcionalidad, que operaría como *“límite a los actos de la Administración del Estado, especialmente a aquellos realizados en ejercicio del ius pundiendi estatal”* (f. 12). Por otro lado, denuncia la afectación del principio de legalidad y al de tipicidad, afirmando que *“las potestades del CNTV, cuya Ley data de 1989, resultan vagas imprecisas y carentes de la precisión exigida por nuestro constituyente”* (f. 9), agregándose posteriormente que *“el vicio de legalidad y constitucionalidad radica en que esta vía meramente reglamentaria jamás podrá suplir la*

tipificación legal de la gravedad y proporcionalidad de las penas, tarea que por mandato constitucional corresponde a la ley y no a un mero reglamento” (f. 14).

2° Que, al respecto, esta Ministra ha sostenido invariablemente que no corresponde hacer extensiva a las sanciones administrativas una protección normativa que, en virtud del texto constitucional, sólo se reconoce para el ámbito penal, de conformidad con los argumentos que a continuación se exponen.

3° 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 N° 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 la misma contiene.

En esta línea, es fundamental constatar que los términos ‘delito’ y ‘pena’ – utilizados indistintamente por la requirente (fs. 7, 10) – a que hace referencia el numeral 3 del artículo 19, 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 de los ilícitos y sanciones de naturaleza penal. Por el contrario, en el caso de autos nos encontramos frente a una infracción sancionada con una multa impuesta por el Consejo Nacional de Televisión, que se enmarca en el ámbito del derecho administrativo sancionador.

4° Que, la razón que tradicionalmente 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. Así también lo plantea la requirente en su escrito al aludir a la noción de “*ius puniendi estatal*” (fs. 3, 6, 7, 12, 17, entre otras) para sustentar su pretensión.

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 si se reconociera 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 CORDERO, Cristián (2008): *“Derecho Administrativo Sancionador: “¿Ser O No Ser? He Ahí El Dilema”*”. En Rolando Pantoja (Coord.): *Derecho Administrativo, 120 Años de Cátedra*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 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, entre otras. En este sentido, *“el Derecho Administrativo, a diferencia del Derecho Penal, no es principalmente garantismo individual frente al poder estatal de dar órdenes e imponerlas por la fuerza, sino también –y al mismo tiempo– garantismo social para la idónea satisfacción de sensibles intereses públicos comprometidos que mediante la actividad administrativa se busca salvaguardar (sea éste la oportuna protección del medio ambiente o el uso sustentable de los recursos naturales; garantizar cobertura y calidad en la prestación de servicios públicos esenciales; o bien resguardar condiciones consideradas básicas de seguridad en el empleo, de higiene de los alimentos o calidad de los medicamentos)”* (VALLEJO GARRETÓN, Rodrigo (2016): *“Acerca del régimen supletorio de prescripción aplicable a las infracciones y sanciones administrativas”*. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* N° 47, p. 292). De ello se sigue que, aun cuando las sanciones penales y administrativas se conciben 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 QUINZACARA, Eduardo (2012): *“El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal”*. *Revista de Derecho, Valdivia, Volumen 25, N° 2*, p. 132).

5° Que, en virtud de sus fallos, esta Magistratura ha desarrollado una doctrina según la cual las garantías penales que consagra en artículo 19 N° 3 del texto 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 N° 479-06, c. 8°. En el mismo sentido, véanse STC Roles N° 1.518-09, 2.946-15, 5.018-18, 6.250-19, 8.942-20, entre otras).

6° Que, esta Ministra considera que, aunque tal 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. 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, lo que, además de no tener ningún asidero en la misma Constitución, queda entregado por completo a la casuística judicial, sin que existan criterios objetivos para realizarlo, con el consecuente efecto de imprevisibilidad de cara al derecho administrativo (LETELIER WARTENBERG, Raúl (2017). “Garantías penales y sanciones administrativas”. *Política Criminal* Vol. 12, N° 24, p.627).

7° 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 aplicables 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.

Por consiguiente, 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 QUINZACARA, Eduardo (2013): “Los principios y reglas comunes al procedimiento administrativo sancionador”. En Jaime Arancibia y Pablo Alarcón, *Sanciones administrativas. X Jornadas de Derecho administrativo Asociación de Derecho Administrativo (ADA)*, Thomson Reuters, Santiago, pp. 199 y 200).

8° Que, a mayor abundamiento, específicamente en cuanto al estándar de legalidad, lo cierto es que rige respecto de la potestad sancionatoria la Administración

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.

En el mismo sentido, y respecto de la exigencia de “tipificación legal” esbozada por la requirente, debe descartarse tanto su premisa argumental como las consecuencias que se derivan de la misma, en tanto “[e]l derecho sancionatorio administrativo opera en términos generales al margen de lo que en derecho penal se conoce como tipicidad o determinación de los ilícitos” (VAN WEEZEL DE LA CRUZ, Alex (2017): “Sobre la necesidad de un cambio de paradigma en el derecho sancionatorio administrativo”. *Política Criminal* Vol. 12, N° 24, p. 1012). Ello, toda vez que “las atribuciones sancionatorias en sede administrativa cubren un ámbito incomparablemente más amplio que el fragmentario y excepcional campo de los ilícitos penales. En efecto, si no hace falta precisar en una ley el presupuesto básico de aplicación de la sanción administrativa –la conducta que se sanciona–, entonces el ámbito de su potencial de aplicación se extiende a toda la regulación sectorial. Esto no implica necesariamente que la sanción sea siempre procedente o que pueda imponerse sin resguardos o garantías de ninguna clase. Pero ciertamente dentro de esos resguardos no se encuentra algo parecido a lo que en el derecho constitucional penal se conoce como principio de tipicidad” (Ibid., p. 1013).

En definitiva, y conteste con el razonamiento desarrollado en los considerandos anteriores, una de las consecuencias de la autonomía disciplinar del derecho administrativo respecto del derecho penal, afirmada en la reciente jurisprudencia de esta Magistratura (STC Roles N° 13.045-22, 14.839-23, 14.875-23, 15.577-24) es la distinta comprensión de los alcances del principio de legalidad de las penas respecto de las sanciones administrativas, tanto en sus fundamentos constitucionales, así como también respecto de sus consecuencias operativas, una de las cuales refiere a la suficiencia de la descripción legal de las mismas, y el margen para el consecuente desarrollo reglamentario. Ello, debido a que “en el plano de la tipicidad los parámetros de garantía deberían permanecer diferenciados entre una y otra rama”, considerándose que el “legislador penal debe procurar identificar las conductas prohibidas (tipicidad) con la medida estricta de las rules, mientras que el en el administrativo-sancionatorio el uso de standards para análogos propósitos debe considerarse adecuado o suficiente” (LONDOÑO MARTÍNEZ, Fernando (2014): “Tipicidad y legalidad en el derecho administrativo-sancionatorio”. *Revista de Derecho* (Valdivia), Vol. 27, N° 2, p. 149 y 151). El razonamiento antes esbozado lleva a concluir que “[l]a legalidad debería bastar en este campo, manifestada en un marco legal administrativo-sancionatorio” (Ibid., p. 160).

9° Que, finalmente, la prevención del Ministro Correa Sutil en la STC Rol N° 479-06, citada precedentemente, resulta ilustrativa para estos efectos, en tanto el Ministro explica que, si bien resulta aplicable el principio de legalidad respecto de la actividad sancionadora de la Administración, no resulta “*ni pertinente ni necesario*” recurrir al artículo 19 N° 3 de la Constitución para fundarlo.

Más aún, el Ministro Correa desarrolla dos argumentos que refuerzan la tesis sustentada en esta prevención. Por un lado, plantea que el numeral 3 del artículo 19 de la Constitución 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*” –es decir, cuando el documento constitucional acota la protección incorporando términos que aluden expresamente al ámbito penal– su extensión a otros ámbitos resulta (*contrario sensu*) cuestionable. De esta forma, la necesidad de acotar al ámbito penal las garantías de legalidad y tipicidad consagradas en el artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental 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 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°)

10° Que, en virtud de lo expuesto, esta Ministra considera que el contenido de la protección de las garantías invocadas consagradas en el N° 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 ALEJANDRA PRECHT RORRIS. La disidencia fue escrita por la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS.

La Ministra señora CATALINA LAGOS TSCHORNE redactó la prevención a la sentencia.



Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 16.306-25-INA

Daniela Beatriz Marzi Muñoz
Fecha: 17/09/2025

Miguel Angel Fernández González
Fecha: 17/09/2025

Raúl Eduardo Mera Muñoz
Fecha: 17/09/2025

Catalina Adriana Lagos Tschorne
Fecha: 17/09/2025

Héctor Antonio Mery Romero
Fecha: 17/09/2025



Alejandra Precht Rorris
Fecha: 17/09/2025

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros 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 el Secretario (S) del Tribunal Constitucional, señor José Francisco Leyton Jiménez.

José Francisco Leyton Jiménez
Fecha: 17/09/2025



0878019A-AC50-49D5-8362-C704F00E47E8

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.