



2023

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 13.405-2022

[9 de mayo de 2023]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 33, N° 2,
DE LA LEY 18.838 QUE CREA EL CONSEJO NACIONAL DE
TELEVISIÓN

CANAL 13 S.p.A.

EN EL PROCESO ROL N° 249-2022 (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO),
SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO

VISTOS:

Que, con fecha 29 de junio de 2022, Canal 13 S.p.A., ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 33, N° 2, de la Ley N° 18.838, para que ello incida en el proceso Rol N° 249-2022 (Contencioso Administrativo), seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Precepto legal cuya aplicación se impugna:

El texto del precepto impugnado dispone:

“Ley N° 18.838

(...)

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



(...)

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

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

Explica la requirente que la gestión pendiente corresponde a una reclamación de ilegalidad sustanciada ante la Corte de Apelaciones de Santiago en contra de la sanción que le impuso el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) por 200 Unidades Tributarias Mensuales, porque, supuestamente, se habría utilizado la fotografía de una persona diferente a la que correspondería a una persona imputada de delitos de robo, lo que, se indicó, atentaría contra el concepto de “correcto funcionamiento” del artículo 1º de la Ley N° 18.838.

En la reclamación de ilegalidad de la gestión pendiente, Canal 13 expone que el CNTV invade funciones jurisdiccionales, toda vez que existe ante el Decimosexto Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago, un proceso judicial pendiente por el mismo hecho y por las mismas partes, el cual ha sido ignorado por el CNTV, estableciendo por simple vía administrativa la existencia de una (supuesta) vulneración de garantías constitucionales, y se ha arrogado facultades jurisdiccionales que no posee, vulnerando los artículos 6º y 7º de la Constitución, esto es, los principios de Supremacía Constitucional y de Legalidad. Junto a ello, indicó, se infringen los principios de *non bis in idem*, al existir litis pendencia entre el proceso administrativo ante el CNTV y ante el Decimosexto Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago, y no respetarse la garantía del debido proceso prevista en la Constitución, al haberse aplicado una multa a Canal 13 sin la aportación de pruebas pertinentes.

Unido a lo anterior, indica la parte requirente, en la reclamación alegó vulneración al principio de proporcionalidad.

Señala que las sanciones impuestas encuentran fundamento en la disposición impugnada, la que no cuenta, en la ley, con límite alguno para estimar la gravedad de la infracción ni para establecer la cuantía de las multas. El precepto no contempla criterios objetivos, reproducibles y verificables que determinen no sólo el mínimo y máximo del monto de la multa a ser aplicada por el Consejo Nacional de Televisión, sino que los elementos indispensables y necesarios para que se respete el estándar constitucional de proporcionalidad.



Indica que el CNTV, reconociendo que el art. 33, N° 2 de la Ley 18.838 infringe el principio de Proporcionalidad, y para soslayar la afectación constitucional, dictó las “Normas Generales para la determinación de la cuantía de las multas que debe aplicar el Consejo Nacional de Televisión”, mediante Resolución Exenta N° 591 de 3 de noviembre de 2020, publicada en el Diario Oficial de fecha 10 de noviembre de 2020, en que intenta fijar diversos criterios objetivos para cuantificar la gravedad de las infracciones y sus adecuadas multas. Luego, añade, en julio de 2021, cambió de criterios y publicó en el Diario Oficial la Resolución Exenta N° 610 sobre “Adecuación de normas generales para la aplicación de la sanción de multa”, en la cual cambia los criterios establecidos previamente para determinar la gravedad y cuantía de la multa.

Con ello, añade la actora, se demuestra una preocupante vacilación e inseguridad en la determinación de criterios para graduar la gravedad y cuantía de las multas, lo que viene a ratificar que la norma cuestionada de inaplicabilidad no cumple con el estándar constitucional de proporcionalidad.

Analizando el contenido de la norma Reglamentaria Resolución Exenta N° 610 de 2021, explica que existirían tres criterios reglamentarios que, unido al criterio legal, generaría cuatro de éstos conforme el CNTV. No obstante, el órgano no aplica correctamente sus propios criterios y el principio de proporcionalidad sigue quedando entregado a la discrecionalidad de la administración, por cuanto el artículo 33 N° 2 no contiene parámetros objetivos, reproducibles y verificables para determinar la cuantía de la pena en forma adecuada a la gravedad de la infracción.

Precisa la actora que el vicio de 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.

Explica que este Tribunal ha resuelto la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 33, N° 2 de la Ley N° 18.838, por infringir el Principio de Proporcionalidad por cuanto su densidad normativa es débil, “al no contemplar criterios objetivos, reproducibles y verificables que determinen no sólo un mínimo y un máximo del monto de la multa a ser aplicada por el Consejo Nacional de Televisión, sino los elementos indispensables necesarios para que respete el estándar constitucional de proporcionalidad”. Se ha intentado fijar parámetros o criterios para cuantificar la gravedad de las infracciones y sus multas, pero la determinación de las penas y su gravedad, indica, es materia de ley y no de reglamento.

El agravio generado a CANAL 13 sólo puede ser reparado mediante la declaración de inaplicabilidad por inobservancia de las garantías constitucionales consagradas en los artículos 19 N° 2 y N° 3 de la Constitución. El artículo impugnado permite e incentiva la discrecionalidad del CNTV y el ejercicio abusivo y/o discriminatorio del *ius puniendi* estatal.



Unido a lo señalado, agrega la actora, el riesgo generado se ha concretado en la gestión pendiente, en que se ha incurrido en una infracción al principio de proporcionalidad, transversalmente reconocido en nuestro ordenamiento jurídico y su observancia debe garantizarse tanto en el ejercicio del *ius puniendi* estatal, como en la técnica legislativa de las disposiciones legales que establecen infracciones de carácter administrativo y/o penal.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala con fecha 12 de julio de 2022, a fojas 156, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

Se resolvió la admisibilidad por resolución de la misma Sala de 4 de agosto de 2022, confiriéndose traslados sobre el fondo del asunto.

En presentación de 26 de agosto de 2022, el Consejo Nacional de Televisión evacuó traslado y solicitó el rechazo del requerimiento.

Indica que en sesión celebrada el día 2 de mayo de 2022, se sancionó a la concesionaria Canal 13 S.p.A. por infracción al correcto funcionamiento de los servicios de televisión, según lo dispuesto por el art. 19 N° 12 de la Constitución, en relación con los artículos 1°, 12 letras a) y l), 33 y demás pertinentes de la Ley N° 18.838, conducta infraccional configurada, explica, por la exhibición del programa noticiario “Teletrece Central”, el día 23 de noviembre de 2021, donde fue vulnerado el correcto funcionamiento de los servicios de televisión, al ser utilizada en forma injustificada y errónea la imagen de una persona, mencionada a fojas 532, al exhibir sus fotografías y asociarlas al nombre de otro señor imputado por su presunta participación en un delito relacionado con el robo de bicicletas, viéndose con ello vulnerados sus derechos fundamentales a la honra, vida privada e intimidad y, en consecuencia, su dignidad.

Explica que el acuerdo fue adoptado dentro del marco del procedimiento administrativo sancionador llevado a cabo por el CNTV en base a las disposiciones de la Ley 18.838, y los artículos 19 N°s 4 y 12, inciso sexto, de la Constitución, la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Contra el acuerdo sancionatorio, Canal 13 interpuso recurso de reclamación jurisdiccional ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Solicita el rechazo del requerimiento. Refiere que el conflicto que se plantea fue descartado previamente por este Tribunal en las STC Roles N°s 11.110-21, 12.209-21 y 12.682-21, análogos al de estos autos, en que se cuestionó de inaplicabilidad la misma norma legal. Los tres fallos dejan asentando que la estructura de la Ley N° 18.838 en materia de multas y su aplicación por el CNTV posee claro fundamento constitucional y, por ende, su aplicación a estos casos no infringe derechos constitucionales de la concesionaria en el modo en que está planteado en sus requerimientos.



Así, añade, este conflicto respecto del precepto cuestionado y bajo los mismos fundamentos, ya fue resuelto por esta Magistratura en tres acciones prácticamente iguales entre sí. Se reconoce que, expresamente, el artículo 33, inciso primero, de la Ley 18.838, establece “la gravedad de la infracción” como el criterio orientador rector que la ley pone a disposición del sentenciador, aludiendo a la conducta ilícita, concluyendo que el criterio de graduación referido a la gravedad opera, también, como pauta orientadora para determinar la sanción dentro de determinado margen, que ha de utilizarse para fijar el quantum preciso de la multa.

Se ha razonado que el artículo 33 N° 2 de la Ley N° 18.838 no es una norma arbitraria, validando el diseño legal sancionatorio que aplica el CNTV en sus procedimientos sancionatorios para imponer una multa. Unido a ello, cumple con el principio de tipicidad y contiene parámetros certeros para fijar razonablemente y sin arbitrariedad ni excesiva discrecionalidad el quantum de la multa, ya que está estructurado en base a tres criterios objetivos y preexistentes a la infracción: a) alcance y cobertura de la concesionaria; b) reincidencia; y c) gravedad; razón por la que la impugnada resulta ser acorde con la Constitución al poseer criterios objetivos, reproducibles y verificables.

A lo anterior, agrega que el requerimiento se basa en alegaciones que deben ser resueltas por los jueces del fondo, al tratarse de asuntos de interpretación legal.

La acción ejercida en la gestión pendiente corresponde a un recurso de plena jurisdicción, tendiente a evaluar la legalidad de la sanción en términos amplios, evaluando el apego del sentenciador a las normas competenciales del organismo sancionador para determinar la configuración de la infracción, su gravedad - atenuantes y agravantes-, verificación de las garantías del debido proceso, bajo la óptica del apego a la legalidad del acto sancionatorio, cuestiones ajenas, por su naturaleza, al requerimiento de inaplicabilidad, lo que ha sido también razonado por este Tribunal al rechazar impugnaciones como la de estos autos.

Canal 13 no esgrime los fundamentos atinentes a una posible inconstitucionalidad en la aplicación del artículo 33° N° 2 de la Ley N° 18.838 a la gestión pendiente, pues destina su argumentación principal a fundar reclamos sobre la competencia del CTNV para sancionar este caso, garantías del debido proceso, como la prohibición de “non bis in ídem” y aportación de pruebas en el procedimiento administrativo, objeción de las mediciones de audiencias y facultad del CNTV para dictar normativa reglamentaria y de la propia aplicación del reglamento al caso, argumentaciones que implican un control de legalidad y que tienen afinidad, además, con los artículos 1°, 12°, 13°, 33 inciso primero y 34°, todos de la Ley 18.838, pero que en nada se relacionan con los parámetros del numeral 2 del artículo 33° que objeta.

Las anteriores alegaciones, explica, forman parte de materias entregadas al conocimiento del juez de fondo y constituyen asunto de mera legalidad o interpretación legal que exceden la naturaleza del presente requerimiento.



Lo que realmente parece pretender el requirente, al presentar problemáticas incidentes en un control de legalidad y no de constitucionalidad concretas, es inhibir a la jurisdicción de fondo y las competencias constitucionales del CNTV, lo que está proscrito, pues el requerimiento de inaplicabilidad no puede transformarse en una instancia para suplantar el debate de fondo sobre la determinación de la infracción, proporcionalidad de las penas ni la gravedad de la infracción cometida en el marco de la Ley N° 18.838, pues esas materias dependen de la evaluación de circunstancias fácticas, de recepción de medios de prueba, y del control y evaluación del ejercicio de las competencias de órganos especializados en la materia como el CNTV, cuestiones ajenas a la competencia de este Tribunal al controlar la constitucionalidad de la aplicación concreta de determinados preceptos legales.

De aceptarse la tesis de la parte requirente, señala que, con ello, se desnaturalizaría la competencia plenaria que la Ley 18.838 y el artículo 38 de la Constitución entregan a la Corte de Apelaciones de Santiago, pasando a llevar el principio de distribución de competencias públicas que protege el artículo 7° del Texto Político, en armonía con los precedentes de este Tribunal.

junto a lo anterior, la requerida señala que el libelo no indica cómo la aplicación de los parámetros de la norma cuestionada generaría un vicio de constitucionalidad en la gestión pendiente, pues sus fundamentos se refieren a otras normas de la Ley N° 18.838, transformándola en un tipo de control abstracto de constitucionalidad.

El requerimiento no menciona o contrasta la sanción específica y su entidad, ni la ponderación de gravedad que efectuó el CNTV sin indicar la manera en que aplicar el artículo 33 N° 2 de la Ley 18.838 vulneraría las garantías constitucionales de los artículos 19 N°s. 2, 3 y 26 de la Constitución, ni aborda un nivel de especificidad analítico suficiente en relación a construir un contraste de la pena bajo los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderación, desconociendo, también, que en su análisis de la proporcionalidad de la multa debió referirse al fin constitucional legítimo por el cual se adoptó, esto es, el principio constitucional del correcto funcionamiento –art. 19 N° 12, inciso sexto, de la Constitución - y la protección de los derechos fundamentales o a la reputación de los demás, de conformidad con el artículo 13 N° 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, tal como lo ha desarrollado latamente este Tribunal al desechar los arbitrios previos de esta concesionaria.

Precisa la requerida que la jurisprudencia de este Tribunal ha rechazado requerimientos de inaplicabilidad cuando se refieren a una disconformidad general con el diseño legislativo, dado que ese es un argumento general y abstracto, ajeno al control concreto de constitucionalidad que supone el presente arbitrio.

Explica que la requirente, Canal 13, está transformando este procedimiento en un control abstracto de constitucionalidad cuyo único fundamento es evadir la multa impuesta bajo los parámetros expresamente diseñados por el legislador y aplicados por un órgano constitucional especializado y controlados, conforme al artículo 38° de



la Constitución, por la Corte de Apelaciones de Santiago, desconociendo la raigambre técnica del procedimiento administrativo sustanciado en base al Título V de la Ley 18.838 y al propio artículo 19 N° 12 de la Constitución.

Añade que el precepto impugnado contiene parámetros que restringen la discrecionalidad del CNTV y de la Corte de Apelaciones para determinar el monto de la multa, que fueron aplicados por el CNTV en el acuerdo sancionatorio y serán ponderados en la gestión judicial pendiente.

El artículo impugnado se encuentra dentro del Título V de la Ley 18.838, que regula el procedimiento y las sanciones que puede imponer el CNTV, y cualquier análisis sobre su constitucionalidad debe integrarse al contexto normativo de la ley y a la finalidad constitucional y aquella derivada de las exigencias de compromisos internacionales del Estado de Chile que encarna, en el marco de la televisión, la labor de dicho organismo, mirada que entrega todos los elementos que restringen la discrecionalidad administrativa al momento de elegir el monto con el que se multará a un operador de televisión, el juicio de proporcionalidad bajo el marco de los bienes jurídicos que integran el correcto funcionamiento de la televisión, a saber, derechos fundamentales de las audiencias a la luz de la dimensión social de la libertad de expresión, el derecho a recibir informaciones que no mermen sus derechos.

En este contexto, distingue los elementos de la Ley N° 18.838 que deben ser, y fueron aplicados al determinar la imposición de una multa a canal 13, lo que descarta que la norma carezca de parámetros para interdecir la discrecionalidad o que su aplicación genere inconstitucionalidad. así, los elementos gravedad de la infracción, como parámetro que orienta el juicio de proporcionalidad de la multa y restringe la discrecionalidad del juzgador; el presentar tramos ramos cuantitativos dentro de los cuales deberá determinarse el quantum de la multa, determinación que está orientada y constreñida, además del criterio de la gravedad, por los elementos objetivos reincidencia y alcance territorial del operador de televisión; el que exista una agravante de responsabilidad aplicada en este procedimiento sancionador, que incide en la determinación del monto de la multa e interdice la arbitrariedad en su determinación; y contemplar los elementos intencionalidad y daño, explican su constitucionalidad.

Finalmente, anota que el requerimiento también debe ser rechazado dado que las alegaciones de la actora desconocen su posesión regulatoria. La parte requirente desconoce la posición de garante y de necesario respeto de los derechos fundamentales, que deriva de su calidad de concesionario de radiodifusión televisiva de libre recepción, que, como tal, posee completo control de las transmisiones que efectúa y utiliza el bien nacional de uso público espectro radioeléctrico, lo que le sitúa en posición de destinatario de la obligación de cumplir con el correcto funcionamiento de la televisión y, en base al principio de servicialidad del Estado y la garantía de no discriminación, contribuir con su aporte a la consecución del bien común mediante el



respeto a estos derechos fundamentales de quienes pudieren verse afectados por la infracción.

El libelo, añade, al asimilarse a recursos de permisionarios de servicios limitados de televisión desconoce sus obligaciones derivadas de su calidad de medio de comunicación social derivado de la Ley 19.733 y de su posición de concesionario de radiodifusión televisiva de libre recepción tal como lo ha delineado en sus precedentes mencionados este Tribunal Constitucional; al usar espectro radioeléctrico se le han otorgado determinados privilegios -económicos-, cuya contrapartida es respetar obligaciones impuestas por el Estado, como ocurre con el principio del correcto funcionamiento de la televisión, la dignidad de las personas y los derechos fundamentales asegurados en tratados internacionales ratificados por Chile.

Así, indica, el régimen sancionatorio de la Ley N° 18.838, aplicable en la gestión pendiente, es razonable y compatible con las garantías que invoca el requirente y con un Estado Democrático de Derecho.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 5 de enero de 2023 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos del abogado Jorge Gómez Edwards, por la parte requirente, y del abogado Antonio Madrid Arap, por el Consejo Nacional de Televisión, adoptándose acuerdo con igual fecha conforme fue certificado por el relator de la causa.

Y CONSIDERANDO:

a.- Sobre el conflicto constitucional

PRIMERO: Que, los hechos que dan lugar al procedimiento administrativo sancionatorio corresponden a la emisión del noticiero “Teletrece Central” el día 23 de noviembre de 2021, espacio en el que, cubriendo una noticia sobre el delito de robo de bicicletas, se exhibieron fotografías de una persona distinta a la imputada por tales delitos. Se consideró que este contenido transgredía *“el correcto funcionamiento de los servicios de televisión”*, al haber utilizado en forma injustificada y errónea la imagen de la persona afectada, viéndose con ello vulnerados sus derechos fundamentales a la honra, vida privada e intimidad y, en consecuencia, desconocida su dignidad personal. Por ello, en el Ord. N°464, de fecha 10 de mayo de 2022, el Consejo Nacional de Televisión aplicó una multa de 200 UTM, considerando que se había incurrido en una infracción de carácter menos grave. Para llegar a esta determinación el Consejo tuvo en cuenta que en la especie concurrían tres criterios moduladores de gravedad reglamentarios y uno de carácter legal: por una parte, Canal 13 puso en situación de riesgo la honra, vida privada e intimidad del afectado, lo hizo mediante un noticiero central y en un horario que tiene –y tuvo en esa oportunidad en específico– niveles de



audiencia relevantes. Así, habría infringido lo dispuesto en el artículo 2º numerales 1, 3 y 4 de la Resolución N° 610 de 2021, *sobre Adecuación de Normas Generales para la Aplicación de la Sanción de Multa*. Por otra parte, lo hizo a través de un medio que tiene cobertura de alcance nacional, lo que infringió el artículo 33 N°2 de la Ley N°18.838.

La resolución del CNTV fue impugnada ante la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol Contencioso Administrativo 249-2022, por medio de la acción establecida para tal efecto en el artículo 34 de la Ley N°18.838. Encontrándose pendiente dicha gestión, se deduce un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en contra del Artículo 33 N°2 del mismo cuerpo legal, que prescribe *“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.”.

SEGUNDO: Que, afirma la parte requirente que, en primer lugar, la aplicación del precepto cuestionado efectuada por el Consejo Nacional de Televisión, así como su aplicación para resolver la apelación pendiente, produce graves infracciones constitucionales, al no definir la norma criterios objetivos, reproducibles y verificables que permitan al Consejo Nacional de Televisión determinar la cuantía de la multa respetando el principio de proporcionalidad, vulnerando en la especie el artículo 19 N°2º, 3º incisos primero y sexto, y 26º de la Constitución. En segundo lugar, sostiene la vulneración al principio de legalidad y el de tipicidad, al sancionarse una conducta definida en el reglamento y no en la ley y al no tener una sanción lo suficientemente especificada. Por último, sostiene que existiría una infracción al principio non bis in ídem, pues actualmente se ventila ante el 16º Juzgado Civil de Santiago la causa Rol C-10.092-2021, por el mismo hecho y entre las mismas partes.

En consecuencia, procede que sean abordados los distintos argumentos y fundamentos constitucionales planteados por la requirente.

TERCERO: Que, el Consejo Nacional de Televisión es un órgano autónomo creado por el inciso sexto del artículo 19 N°12 de nuestra Carta Fundamental. De acuerdo a esta disposición, la misión del organismo es velar por el correcto funcionamiento de la televisión, cuestión que reitera el artículo 1 de la Ley 18.838. En seguida, el inciso cuarto de esta norma da una guía respecto a qué debe entenderse por *“correcto funcionamiento”*, señalando dentro de su contenido el *“permanente respeto, a través de su programación, (...) de la dignidad humana y su expresión en la igualdad de*



derechos (...), así como el de todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes". A partir de esto y de la ubicación en que el constituyente decidió regular al CNTV, podemos concluir que su misión institucional se erige como un límite a posteriori al ejercicio de la libertad de expresión, dado por el necesario respeto a otros derechos fundamentales, dentro de los cuales destacan el derecho a la integridad psíquica de la persona (19 N°1) y el derecho al respeto y protección de la vida privada y a la honra (19 N°4).

CUARTO: Que, estos límites se concretan en la Ley N°18.838, cuyo artículo 12 letra a) lo faculta para *"Velar porque los servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción y los servicios limitados de televisión se ajusten estrictamente al "correcto funcionamiento", que se establece en el artículo 1° de esta ley"* y, en virtud de la letra i) podrá *"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"*. Es en el ejercicio de esta atribución que el Consejo dicta el reglamento sobre *"Normas generales sobre contenidos de las emisiones de televisión"*, que es complementado por la Resolución N° 610 de 2021, sobre *Adecuación de Normas Generales para la Aplicación de la Sanción de Multa*. Por su parte, el artículo 33 de la Ley N°18.838 permite sancionar *"Las infracciones a la presente ley y las que el Consejo dicte en uso de las facultades que se les conceden"*, contexto dentro del cual se enmarca la multa impuesta en el presente caso, regulada el numeral segundo del mismo artículo, y que constituye el precepto legal cuya constitucionalidad se impugna.

QUINTO: Que, como ha establecido antes este Tribunal, la pregunta se vincula con la razonabilidad de la norma o su proporcionalidad, que implica un estándar argumentativo más alto que el de la arbitrariedad. Es este principio el que el requirente alega se ve vulnerado por la aplicación del artículo 33 N°2 en la gestión pendiente, fundando tal afirmación en que dicho precepto no cuenta con criterios objetivos, reproducibles y verificables para determinar de forma proporcional el monto de la multa aplicada, en que la cuantía y la gravedad de la pena no puede ser establecida por reglamento y en que el carácter nacional de la concesionaria no sería un criterio legal para determinar la cuantía de la multa, pues constituye solo el límite superior de todo el rango legal. En el caso concreto, esto se habría traducido en que se habría impuesto una multa sin pruebas que –a juicio del requirente– fueran pertinentes, y sin aplicar correctamente los criterios reglamentarios a los que el CNTV se sometió.

Al respecto, es de relevancia señalar que la presente causa se enmarca dentro del ejercicio de la atribución del artículo 93 N°6 de la Constitución, que permite un control de preceptos legales cuya aplicación resulta inconstitucional en un caso concreto. Por ende, no es esta la ocasión para impugnar el acto administrativo que impone la multa, cuestión que el requirente intenta hacer de manera indirecta al objetar la aplicación que en el acto tiene el reglamento y la valoración en el caso



concreto de los criterios reglamentarios y las circunstancias atenuantes, puntos que escapan al precepto legal cuestionado y que corresponden al juez de fondo. Despejado lo anterior, cabe entonces analizar si el artículo 33 N°2 de la ley 18.838 cumple con el estándar constitucional mínimo de proporcionalidad.

b.- Sobre la potestad sancionatoria del Estado y el Estado de Derecho

SEXTO: Que, para determinar la constitucionalidad de la norma, previamente es menester dar cuenta de la forma en que se comprende la potestad sancionatoria del Estado y las condiciones en que ella es ejercida en un modo compatible con un Estado Democrático de Derecho.

SÉPTIMO: Que, como estableció el fallo STC Rol N°2264-2013 sobre la cuestión de cómo se concibe la potestad sancionatoria del Estado actualmente, la doctrina ha explicado que *“las superintendencias deben tener la facultad de castigar no solo el incumplimiento formal de la ley, sino también el de sus propias instrucciones e indicaciones, que tienen carácter constitutivo y cuyo contenido solo requiere enmarcarse en términos generales en el marco de la legislación aplicable. Bajo estas premisas, resulta perfectamente comprensible que las potestades sancionatorias del ejecutivo hayan experimentado un auge desconocido hasta la fecha y existen abundantes indicios de que esta tendencia se mantendrá en el futuro. Pero todo esto poco o nada tiene que ver con la potestad punitiva del Estado, que es el procesamiento de la culpabilidad por un injusto de ciertas características. El derecho penal es retrospectivo –sin perjuicio de que por añadidura pueda cumplir funciones preventivas–, mientras que el derecho sancionatorio administrativo es prospectivo, es decir, se legitima con miras al buen funcionamiento de un sector, atiende a la evitación o control de fuentes de peligro y, por lo mismo, es particularmente receptivo respecto de consideraciones preventivistas o de disuasión”* (Van Weezel, Alex, *Sobre la necesidad de un cambio de paradigma en el derecho sancionatorio administrativo*, Política criminal, Vol. 12, N°24, diciembre 2017, p. 1008).

OCTAVO: Que, por lo tanto, el Derecho administrativo sancionatorio tiene autonomía disciplinar respecto del Derecho penal. El denominador común de ambos tipos de sanciones, que es tener al Estado como órgano que las ordena, resulta distorsivo para la correcta comprensión y funcionamiento de áreas que tienen fundamentos y propósitos diversos y distinguibles. *“Los esfuerzos por buscar una suerte de ontología de las sanciones administrativas y penales han sido consistentemente infructuosos. Y ello porque existen diversos ejemplos de bienes jurídicos protegidos por un determinado mecanismo sancionatorio cuando perfectamente podría haberse protegido también por el otro. O ejemplos donde un mismo bien jurídico (salud) se protege por vías distintas, como cuando se sancionan las lesiones o se ordena la clausura de un restaurante insalubre. O, en fin, ejemplos donde se ha transitado pacíficamente desde una forma de sanción a otra”* (Letelier, Raúl, *Garantías penales y sanciones administrativas*, Política criminal, Vol. 12, N°24, diciembre 2017 p.635).



En efecto, las garantías penales han surgido y se han desarrollado en torno a la pena de privación de libertad, la cual no está disponible para la administración. En consecuencia *“si hay algo que caracteriza la potestad administrativa sancionatoria es que ella se alinea con la faz preventiva y disuasoria de los fines de toda sanción. Su objetivo en caso alguno es generar un castigo al infractor como forma de retribución de su pecado, sino simplemente hacer coercible, aplicable, ejecutable un estándar de comportamiento administrativo aportando razones para la acción futura de aquellos a quienes afecta los deberes de ese estándar. Tal como indica Parejo —‘si la pena tiene condición retributiva (quia peccatum), la sanción impuesta en el ámbito doméstico (administrativo) tiene naturaleza distinta en la medida en que sólo persigue la simple corrección de las conductas (ne peccetur)’; en la misma línea, entiende a la sanción administrativa ‘como una técnica más al servicio de la efectividad de las políticas públicas formalizadas en los programas legales a ejecutar por la Administración’. ‘El Derecho administrativo sancionador —dice Silva Sánchez— es el refuerzo de la ordinaria gestión de la Administración”* (Letelier, Raúl, *Garantías penales y sanciones administrativas*, Política criminal, Vol. 12, N°24, p.635).

NOVENO: Que, dentro del contexto descrito, corresponde analizar qué hace compatible al ejercicio de la potestad sancionadora con un Estado democrático de Derecho, y la respuesta es el control judicial: *“En este marco, para la efectiva vigencia del estado de Derecho, en su versión más moderna, ya no es tan relevante quién es el detentador de la potestad sancionadora (problema de la doctrina clásica), sino que el ejercicio de ésta tenga garantizada una instancia judicial revisora. Así, la revisión judicial es la verdadera garantía del ciudadano frente al poder estatal y no la existencia de un procedimiento administrativo previo para el ejercicio de cualquier potestad administrativa, siendo el primero el elemento distintivo entre los ordenamientos contemporáneos”* (Ferrada, Juan Carlos, *La articulación de las potestades administrativas y jurisdiccionales en la aplicación de las sanciones administrativas en el Derecho chileno*, Sanciones Administrativas. X Jornadas de Derecho Administrativo Asociación de Derecho Administrativo (ADA), Colección Estudios de Derecho Público, Thomson Reuters, p. 244). Lo recién afirmado tiene un fundamento constitucional claro, pues el artículo 38 inciso segundo de la Constitución consagra el control judicial de decisiones administrativas que fijaron derechos para los administrados, configurándose así, en nuestro sistema, esta garantía central en todo Estado democrático de Derecho.

DÉCIMO: Que, en consecuencia, la cuestión se traslada a la valoración del catálogo sancionatorio y de los parámetros que han sido establecidos por el legislador para ser aplicados por el Consejo Nacional de Televisión a la hora de determinar la sanción, y que a su vez condicionan las posibilidades de control judicial. Es a ese diseño legal al que se le imputa falta de proporcionalidad.

En el artículo 33 de la Ley N°18.838, 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. En el caso que nos ocupa,



se trata de una multa de 200 UTM. Quien aplique la sanción cuenta con conceptos jurídicos indeterminados, tales como la “*gravedad de la infracción*”, la “*reiteración*” o “*injustificada interrupción*”, que deberán ser interpretados para fundamentar el monto concreto de la multa impuesta. El artículo 34 de la misma Ley N°18.838 franquea un reclamo de ilegalidad, mediante el cual se podrán revisar los hechos y el Derecho aplicado. De esta forma, el juez examinará la aplicación de los parámetros establecidos en la ley. Junto con ello, al existir criterios en la norma, podemos desechar la posibilidad de que se trate de una disposición arbitraria, ya que encuentra su justificación en la razón, sin ser producto de expresiones caprichosas.

DÉCIMO PRIMERO: Que, este Tribunal ha planteado la cuestión a resolver en los siguientes términos: “*Las preguntas que a continuación se plantean expresan, de diferente manera, la misma idea central: ¿Tienen las normas legales pertinentes el grado de precisión y especificidad suficiente para delimitar el espacio de discrecionalidad de la autoridad administrativa (y de la justicia) para imponer una sanción? ¿Tienen las normas sobre cuya inaplicabilidad debe pronunciarse este Tribunal la densidad legal suficiente para estructurar y guiar el ejercicio de la potestad sancionatoria? ¿Existen criterios, parámetros o guías para la determinación de la magnitud de la sanción aplicable? ¿Tienen las normas legales pertinentes la aptitud para que la autoridad administrativa o judicial pueda imponer (si es el caso) una sanción proporcionada o que no carezca de racionalidad en cuanto a su severidad?*” (STC Rol N°11.110-2021, c. 4°). En lo sucesivo, seguiremos la secuencia argumentativa del fallo señalado, a fin de determinar si el diseño legal cuestionado cumple con los estándares establecidos por nuestra Constitución.

c.- Algunos aspectos propios de un régimen administrativo sancionador racional y justo

DÉCIMO SEGUNDO: Que, es necesario estudiar las características que debe revestir un régimen administrativo sancionador racional y justo, ajustado al principio de proporcionalidad.

DÉCIMO TERCERO: Posibilidad de graduación. Un primer aspecto que debe existir en un buen régimen administrativo sancionador es que proporcione la flexibilidad suficiente para que el juzgador determine el monto al cual asciende la multa en el caso particular. Debe existir alguna posibilidad de que la autoridad administrativa o el juez, según corresponda, pueda graduar la sanción de acuerdo con las circunstancias concretas de la infracción y del infractor, lo cual es especialmente atingente dada las diferencias existentes entre la esfera administrativa y la penal.

DÉCIMO CUARTO: La tipicidad y la legalidad. Ambas son exigencias imprescindibles para la aplicación de la sanción penal y, como ya se dijera, se crearon en relación con la pena de privación de libertad. Implican que los elementos centrales de la conducta prohibida hayan sido descritos en una ley previa. Junto con ello, se debe tener presente que en materia administrativa aplica el principio de juridicidad,



esto es, que los órganos hayan actuado dentro de sus competencias, según lo establecido en el artículo 7 de la Constitución, y a diferencia de lo que sucede en sede penal “[en] nuestro sistema jurídico, parte importantísima de la regulación administrativa se realiza por medio de fuentes infralegales. Las reglas de comportamiento administrativo sólo pueden entenderse a cabalidad mediante los reglamentos o las resoluciones dictadas al efecto. Y en esto en caso alguno es una excepción sistémica, sino que constituye, a todas luces, la regla general. Ello por una razón bastante sencilla. La regulación administrativa resuelve los problemas más prácticos y técnicos de la vida social. Desde infracciones de bagatela (no pago de billetes de transporte) hasta la fijación de estándares de comportamiento, como exigencias en la mantención o reparación de instalaciones (gas o combustible, por ejemplo) condiciones de higiene en restaurantes, hoteles o lugares de trabajo, niveles de ruido tolerables, condiciones de venta de determinados productos, entre muchos otros. En este escenario sería iluso y hasta irresponsable exigir que la regla de conducta que deben respetar los ciudadanos —esa misma que debe estar taxativamente enunciada en la legislación penal— deba estar en este contexto enunciada solo en leyes” (Letelier, Raúl, *Garantías penales y sanciones administrativas*, Política criminal, Vol. 12, N°24, p.651).

DÉCIMO QUINTO: Que, en lo concerniente a los puntos recién discutidos y que resultan pertinentes para el análisis del caso concreto que se somete a nuestra consideración, explicaremos por qué es posible aseverar que sí se cumplen con los estándares mínimos de lo que sería un régimen sancionador racional y justo.

DÉCIMO SEXTO: Que, en relación al principio de tipicidad, este Tribunal ha declarado que lo relevante en relación con la especificidad de la norma es que ésta indique con claridad cuál es la autoridad que puede emitir las órdenes e instrucciones, que en este caso es el propio Consejo Nacional de Televisión; que determine con precisión a los destinatarios de la norma, que aquí establece a “*todos los servicios de televisión que operan, u operen a futuro, en el territorio nacional*”; que se señale con claridad la conducta que se reprocha, que en este caso es la infracción a las instrucciones emanadas del propio Consejo; y que se otorguen garantías para las personas al fijarse un procedimiento administrativo sancionatorio, junto con permitir la reclamación judicial, cuestión que, como ya señalamos, ocurre en los artículos 34 y siguientes de la misma ley. Al respecto se ha razonado que “[...] *las 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°).

DÉCIMO SÉPTIMO: Que, como ya ha quedado establecido, una característica propia del derecho administrativo sancionador es la ordenación mediante instrumentos infralegales, técnica normativa utilizada por múltiples órganos fiscalizadores. En el presente caso, el Consejo Nacional de Televisión ejerció esta técnica dentro de los márgenes que otorga la Constitución y la ley, sin que se pueda considerar la dictación del reglamento por parte del Consejo como



un reconocimiento implícito de la falta de proporcionalidad en la ley. Sobre la relación de colaboración entre la ley y el reglamento la doctrina ha explicado: *“Situándose dentro de estas mismas coordenadas, cabe analizar el rol de la administración en la actualidad, el que se caracteriza por la necesidad de dar respuestas efectivas frente a una serie de problemas de política pública. Se ha señalado que la administración del Estado se encuentra atrapada entre el Scylla de la ilegitimidad y el Caribdis de la ineficiencia. Sin embargo, la metáfora que por tanto tiempo buscó caracterizar a la administración, la de constituir una mera correa transmisora de directivas legislativas para la resolución de determinados casos, ha perdido desde hace un buen tiempo toda vigencia. No es que la administración haya dejado de transmitir la voluntad legislativa al ciudadano, sino más bien que su rol en la actualidad es bastante más amplio.*

*Hoy por hoy, la administración posee potestades normativas que cumplen la función de otorgarle un necesario margen de apreciación para hacer efectiva la voluntad legislativa, como asimismo para actuar en determinadas materias en procura de la mayor realización del bien público allí donde el legislador aún no lo ha hecho” (Guiloff, Matías, “Operativizando la relación ley-reglamento: una propuesta de redefinición de la reserva legal”, *Revista de Derecho* Vol. XXV – N° 1, Julio de 2012, pp. 127-147)*

DÉCIMO OCTAVO: Que, en cuanto a la graduación de la sanción, la ley brinda espacios de flexibilidad para que la autoridad administrativa (el CNTV) y, luego, una corte de justicia revisando lo obrado, pueda determinar el tipo de sanción (amonestación, multa, suspensión de transmisiones o caducidad de la concesión) y la severidad de la sanción específica (en este caso, la cuantía de la multa), en base a parámetros fijados en forma previa por el legislador.

DÉCIMO NOVENO: Que, para imponer una sanción justa se requiere evaluar las circunstancias del caso concreto y, por ende, que previamente la ley provea de opciones para efectuar tal ejercicio de ponderación. El artículo 33 de la Ley N°18.838 otorga al CNTV y a la Corte de Apelaciones la posibilidad de ponderar eligiendo entre diferentes tipos de sanciones y, en el caso de la multa, ajustarla dentro de cierto margen.

VIGÉSIMO: Que, el criterio orientador rector que la ley pone a disposición del sentenciador es el de la gravedad. En efecto, el artículo 33, inciso primero, de la Ley N°18.838 dispone expresamente que *“las infracciones [...] serán sancionadas [...] según la gravedad de la infracción”*. Este parámetro no se limita a determinar el tipo de sanción aplicable, pues ni el tenor literal ni la aplicación práctica permiten defender dicha hipótesis restrictiva, que está erróneamente sustentada en que la gravedad dice relación con el tipo infraccional, mas no con la conducta infraccional, concepto más amplio. Es más, la estructura interna del régimen contravencional de esta ley no contempla clasificación explícita alguna que distinga tipos de contravenciones según su nivel de gravedad. Por consiguiente, al hacerse referencia a la *“gravedad de la infracción”* dicha disposición está aludiendo a la conducta ilícita. De esta forma, es posible concluir que el criterio de graduación referido a la gravedad opera, también,



como pauta orientadora para determinar la sanción dentro de determinado margen. En este caso particular, ha de utilizarse para fijar el quantum preciso de la multa.

VIGÉSIMO PRIMERO: Que, la aplicación de la sanción de multa está estructurada sobre la base de tres criterios. El primero dice relación con el carácter local o nacional del concesionario (sujeto pasivo de la multa). Dicho criterio diferencia la extensión del rango dentro del cual puede aplicarse la multa, el que es idéntico en el límite inferior (20 UTM), pero que difiere en cuanto al límite máximo. Así, aquellas concesionarias cuyas transmisiones tienen un alcance territorial mayor (nacional) y, por lo mismo, una aptitud potencial de daño más elevada, pueden ser multadas hasta por 1.000 UTM (en contraste con las 200 UTM contempladas para las concesionarias locales). El segundo parámetro está referido a si ha habido o no reincidencia por parte del sujeto en la comisión de la misma infracción por la cual se le está multando. Si se acredita tal circunstancia agravante, se podrá imponer hasta el doble de la cuantía máxima. El tercer y principal criterio es el de la gravedad, el cual tiene por función orientar a la autoridad administrativa o judicial, según corresponda, en la fijación precisa del importe de la multa que ha de aplicarse al infractor, dentro de los márgenes permitidos.

Además de considerar el primer criterio precedentemente expuesto, el CNTV tuvo en consideración otros criterios reglamentarios, como se detalló en el considerando primero de esta sentencia. En adición a ello, también tuvo en cuenta otras circunstancias del hecho que implicaron una atenuación de la responsabilidad de Canal 13, como el que lo transmitido se refería a un hecho de interés general y que el canal de televisión no registraba anotaciones por hechos de similar naturaleza en los últimos 12 meses anteriores a la infracción.

VIGÉSIMO SEGUNDO: Que, esta Magistratura hace presente que la solicitud de eliminación del artículo 33 de la Ley 18.838 dejaría sin norma y sin pauta alguna a la Corte de Apelaciones para determinar si la sanción ha sido aplicada dentro de la legalidad o no. A tal punto esto es así, que sentencias de este mismo Tribunal que han resuelto en el sentido contrario al de este fallo han producido una distorsión paradójica en el funcionamiento del reclamo de ilegalidad, cuando la Corte de Apelaciones respectiva ha decidido tomar en consideración la sentencia del Tribunal Constitucional, declarando que al carecer de norma solo puede aplicar la multa en su mínimo. En consecuencia, la paradoja se produce en dos sentidos: el primero, al aplicarse una sanción sin norma y, el segundo, porque se trata de una sanción única que puede ser desproporcionada tanto por infravalorar como sobrevalorar una infracción administrativa, transformando la actividad del juez en una de carácter creativo e irracional a la vez, como da cuenta el voto de minoría de la sentencia Rol N°760-2020 de la Corte de Apelaciones de Santiago

VIGÉSIMO TERCERO: Que, por último, no existe vulneración al principio non bis in ídem por el hecho de existir en sede civil un proceso judicial por el mismo hecho y entre las mismas partes. Sabido es que de un mismo hecho pueden derivarse



responsabilidades de distinto tipo, y esto es lo que ocurre en la especie. Ante el 16° Juzgado Civil de Santiago, Rol C-10.092-2021, se ejerció la acción de aclaración del artículo 16 de la Ley N°19.733, que dispone que *“Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su aclaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que se establecen en los artículos siguientes, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida”*. En cambio, ante el CNTV este organismo está cumpliendo con su función de velar por el correcto funcionamiento de los servicios de televisión, objetivo para el cual puede imponer sanciones, entre ellas la multa. Por lo tanto, tal como estableció el Consejo en el considerando 30° de su resolución, ambos procesos se enmarcan dentro de materias y competencias distintas.

VIGÉSIMO CUARTO: En consecuencia, sirvan estos razonamientos para desestimar el presente requerimiento conforme los argumentos indicados.

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

SE RESUELVE:

- I. QUE SE **RECHAZA** EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1. OFÍCIESE.
- II. **ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE A TAL EFECTO.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

DISIDENCIA

Los Ministros señores **CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, estuvieron por acoger el requerimiento, por las siguientes razones:**

1°. Que, en diversos casos anteriores (Roles N° 8.018, 8.196, 9.166, 9.167, 10.243, 10.387, 10.436, 10.510, 10.523, 10.661, 10760), hemos concurrido a acoger requerimientos inaplicabilidad en contra del artículo 33 N° 2° de la Ley N° 18.838 sin



que, en esta oportunidad, aparezcan circunstancias que nos lleven a cambiar esa decisión;

I. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

2°. Que, en efecto, hemos sostenido que la relevante función asignada por la Carta Fundamental al Consejo Nacional de Televisión justificó su incorporación en el texto constitucional, caracterizándolo, además, como un órgano autónomo y dotado de personalidad jurídica propia, pero ello no obsta a que sus decisiones, incluyendo las que dicen relación con la imposición de sanciones, sean susceptibles de revisión judicial, conforme lo establezca el legislador, el que, a su vez, queda sujeto a la preceptiva constitucional vigente en la materia que, en este caso relativo a la sanción de multa, nos exige verificar si, en su determinación, cumple el estándar fijado en las disposiciones de la Carta Fundamental invocadas por la requirente;

3°. Que, asimismo y examinando la regulación legal en la materia, desde la preceptiva contenida en el Decreto N° 7.039, de 1958, hasta la ley hoy vigente, la regulación de la multa que puede imponer el Consejo Nacional de Televisión se ha reducido a establecer un monto mínimo y uno máximo;

II. SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y RESPETO DE LA CONSTITUCIÓN

4°. Que, desde esta perspectiva, específicamente, en torno de las sanciones administrativas, *“(...) este Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas oportunidades a favor del principio de proporcionalidad, especialmente en materia de sanciones o penas. Indicando que esa relación de equilibrio entre el castigo impuesto y la conducta imputada, que desde el campo penal se extiende como garantía a todo el orden punitivo estatal, viene a materializar tanto el derecho constitucional de igualdad ante la ley (artículo 19, N° 2°), cuanto aquella garantía que encauza la protección de los derechos en un procedimiento justo y racional (artículo 19, N° 3°) (...). (c. 7°, Rol N° 2.658), por cuanto “(...) 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 que también comprende elementos sustantivos de significativa connotación material (Rol N° 437, considerando 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” (c. 28°, Rol N° 1.518);*

5°. Que, por ello, esta Magistratura ha considerado que *“(...) el principio de predeterminación normativa se integra también con el elemento de correspondencia entre la conducta ilícita tipificada y la sanción consiguiente, como se ha discurrido en las consideraciones precedentes. Si bien tal correspondencia puede dejar márgenes más o menos flexibles a la discrecionalidad judicial, en función de las características del caso concreto, le*



está vedado al legislador -so riesgo de vulnerar el principio de proporcionalidad en el sentido de delimitación de la potestad sancionadora- prescindir de todo criterio para la graduación o determinación del marco de la sanción a aplicar, sea en términos absolutos o de manera excesivamente amplia. Ésta, por lo demás, ha sido la impronta seguida en general en nuestro ordenamiento jurídico administrativo en el ámbito de la regulación económica, comprobándose que, para el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, los órganos dotados de ius puniendi deben sujetarse a ciertos límites impuestos objetivamente por el legislador para efectos de ponderación de la sanción. El esquema habitualmente utilizado se orienta a restringir la discrecionalidad del ente sancionador, a través de la incorporación de directrices que hacen obligatoria la ponderación de las circunstancias para la determinación de las correspondientes sanciones, en el caso concreto” (c. 13°, Rol N° 2.678).

6°. Que, en suma, no hay duda que la potestad sancionadora de la Administración del Estado se sujeta a los principios y normas constitucionales y, especialmente, a lo dispuesto en el artículo 19 numerales 2° y 3° de la Carta Fundamental tanto en su ejercicio por dicha Administración como, previamente, en la configuración de la respectiva potestad por el legislador, de tal manera que los preceptos legales sancionatorios “(...) 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” (Nicolás Enteiche Rosales: *Las Sanciones Administrativas. El Principio de la Proporcionalidad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 52), lo que exige, en lo que atañe a este caso, una suficiente determinación de la sanción prevista en el artículo 33 N° 2 de la Ley N° 18.838, sobre la base de criterios objetivos, reproducibles y verificables que determinen no sólo un mínimo y un máximo del monto a aplicar, sino también graduación y parámetros o criterios de determinación que la delimiten y contribuyan a su definición en casos concretos;

7°. Que, por ende, en el caso que ahora debemos resolver se vuelve a cuestionar un aspecto preciso de la potestad sancionadora que el legislador ha atribuido al Consejo Nacional de Televisión, consistente en dirimir si la preceptiva legal impugnada ha configurado la sanción de multa respetando los principios y normas constitucionales referidos;

II. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO

8°. 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;

9°. Que, en conclusión, la aplicación contraria a la Constitución no deviene del defecto o error en la apreciación que efectúe el Consejo -cuya calificación no corresponde a esta Magistratura- ni de la mayor o menor laxitud con que se verifique el control judicial, sino que se produce a raíz que el precepto legal contenido en el artículo 33 N° 2 de la Ley N° 18.838 adolece de los criterios, márgenes o parámetros, para la determinación de la cuantía concreta de la multa que se impone, los que son constitucionalmente exigidos para que resulte, en su aplicación, respetuoso de la Carta Fundamental, vulnerando lo preceptuado en su artículo 19 numerales 2° y 3° inciso sexto.

10°. Que, nuestros colegas de la mayoría sostienen su rechazo a la acción de inaplicabilidad, en este caso concreto, en que resulta necesario que la ley brinde espacios de flexibilidad para que la autoridad administrativa -y, luego, la Judicatura- determine la sanción y, en su caso, la cuantía de la multa, encontrando tres parámetros en la ley: El carácter local o nacional del concesionario, si ha habido o no reincidencia y el que denomina *criterio orientador rector*, la gravedad.

Asimismo, la sentencia añade que la inaplicabilidad dejaría sin norma y sin pauta alguna a la Corte de Apelaciones para determinar si la sanción ha sido aplicada dentro de la legalidad o no, llevando a una doble *paradoja*: Que han podido aplicarse multas sin norma y que, al ser única, puede ser desproporcionada tanto por infravalorar como sobrevalorar una infracción administrativa, transformando la actividad del juez en una de carácter creativo e irracional.

11°. Que, si bien coincidimos con la mayoría en que resulta necesario que la ley brinde espacios de flexibilidad para que la autoridad administrativa y la Judicatura determinen la cuantía de la multa cuando se incurre en infracciones tipificadas por el legislador, disentimos de ella en cuanto a que, la sanción pecuniaria contemplada en el artículo 33 N° 2, impugnado en estos autos, cuente con parámetros objetivos, establecidos en la ley, que orienten, al menos, la actuación administrativa y que, en seguida, permitan verificar su apego a la legalidad por parte de los Tribunales Superiores.

Es así porque la determinación del concesionario como de alcance local o nacional y la reincidencia no son parámetros que sirven para definir el quantum de la multa, sino que establecen, simplemente, el monto mínimo y máximo que, en cada caso, es posible imponer: Entre 20 y 200 unidades tributarias mensuales, tratándose de concesionarios o permisionarios locales o regionales y entre 20 y 1.000, cuando tienen alcance nacional. Allí, por ende, no hay criterios o parámetros que sirvan para la definición del quantum en cada caso concreto ni, por ello, para que, después, el juez



la controle, en términos de regular, con suficiente densidad normativa, como hemos señalado, los elementos objetivos que permitan, con flexibilidad, su cuantificación.

Del mismo modo, la regla de reincidencia, lejos de contribuir a esa determinación, autoriza para duplicar la multa cuando se incurre en la misma infracción;

12°. Que, en este mismo sentido, lo que nuestros colegas consideran el *criterio orientador rector*, esto es, la gravedad, tampoco sirve para conducir u orientar la fijación de la cuantía ni dota al juez de elementos predeterminados, objetivos y verificables que sean útiles para evaluar la decisión punitiva adoptada por la Administración;

13°. Que, por ello, a juicio de los Ministros que disintimos, la aplicación del artículo 33 N° 2 de la Ley N° 18.838 en la gestión pendiente resulta contraria a la Constitución.

14°. Que, finalmente, no altera nuestra conclusión la doble paradoja a que aluden nuestros colegas de la mayoría, pues omitir el pronunciamiento de inaplicabilidad en este caso, deja subsistente un precepto legal cuya aplicación, en la gestión pendiente, entraña afectar derechos fundamentales de la requirente, lo cual constituye un fuerte disuasivo para no optar por esa alternativa. Máxime, considerando la delimitación en la competencia de los Tribunales Superiores que ha determinado la Corte Suprema a propósito del artículo 33 de la Ley N° 18.838, pues estima que “(...) *la competencia de la Corte en esta materia se vincula con la determinación de la legalidad o ilegalidad del acto administrativo que impone la sanción. En consecuencia, si los sentenciadores consideran que la resolución que impone la sanción es legal, carecen de atribuciones para disminuirla.*

Que los argumentos esgrimidos por los recurridos incurren en un error, al entender el reclamo en estudio, como un recurso de apelación, atendiendo únicamente al nomen iuris y no a la naturaleza de la acción, como se ha explicado en los razonamientos que preceden, efectuando una nueva valoración de la prueba rendida, pero sin invocar vicios relativos a la legalidad de la resolución impugnada, lo cual no guarda relación con la competencia que la ley entrega al tribunal para resolver el arbitrio intentado.

Que, en consecuencia, al no haber aplicado los jueces recurridos correctamente la normativa las normas expresas relativas a la sanción legal consagrada por el legislador para la infracción que se acreditó como cometida, han incurrido en falta o abuso grave, lesivo para los intereses del Consejo Nacional de Televisión, cuya transgresión debe ser enmendada con el remedio jurisdiccional que se adopta por esta vía” (c. 7° a 9°, Rol N° 69.774-2020).

15°. Que, más importante aún, razonar con base en la afirmación según la cual esta sentencia estimatoria dejaría en la impunidad a quien ha incurrido en una infracción es dar por sentado no sólo que la conducta atribuida al concesionario infringió la ley, en circunstancias que la gestión se encuentra todavía pendiente en sede judicial y, por ende, no resulta posible atribuir al acto administrativo sancionatorio, reclamado ante los Tribunales Superiores de Justicia -que poseen plena



jurisdicción en la materia-, la naturaleza de un pronunciamiento firme o ejecutoriado, permitiendo que se trate al requirente como si fuera culpable y se encuentre indefectiblemente condenado, por muy grave que pueda aparecer la conducta desplegada, de tal suerte que inaplicar el artículo 33 N° 2 dejaría sin sanción un acto ilegal, en circunstancias que la decisión administrativa se encuentra judicialmente reclamada;

16°. Que, por ende, estimamos que nuestro deber -inexcusable- es revisar si la aplicación del precepto legal cuestionado, atendida la falta de densidad en su contenido, produce o no el resultado contrario a la Constitución que se alega por el requirente, y, de constatarlo, no queda más alternativa que pronunciar su inaplicabilidad en la gestión pendiente, máxime considerando que, conforme al artículo 1° inciso cuarto de la Carta Fundamental, el deber del Estado, incluyendo al legislador y al Consejo Nacional de Televisión, de contribuir a la mayor realización, espiritual y material posible, de todos y cada uno tiene que hacerse *con pleno respeto* de los derechos y garantías constitucionales.

PREVENCIÓN

El Ministro señor RODRIGO PICA FLORES previene que concurre a la sentencia teniendo además presente los siguientes razonamientos:

ANTECEDENTES DEL CASO CONCRETO

1º Jorge Gómez Edwards, abogado, en representación de Canal 13 SpA., deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 33 N° 2 de la Ley N° 18.838, que crea el Consejo Nacional de Televisión, en adelante, CNTV, pues, a su juicio, su aplicación en la gestión pendiente produciría efectos contrarios al artículo 19 N° 2, 3, y 26 de la Constitución Política, al no establecer criterios objetivos, reproducibles y verificables para determinar legalmente el monto de la multa a ser aplicada en el caso concreto.

2º El requerimiento incide en el reclamo de ilegalidad que se tramita ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, en causa Rol N° 249-2022, interpuesto por Canal 13 SpA., en contra del Ordinario N°464, de fecha 10 de mayo del 2022, del CNTV, mediante el cual se impuso una sanción equivalente a 200 Unidades Tributarias Mensuales, por la supuesta infracción al *“correcto funcionamiento de los servicios de televisión, por cuanto fue utilizada en forma injustificada y errónea la imagen de Cristhofer Díaz Zúñiga, al exhibir sus fotografías y asociarlas al nombre de Cristhofer Díaz Contreras, sujeto imputado por su presunta participación en un delito relacionado con el robo de bicicletas, viéndose con ello vulnerados sus derechos fundamentales a la honra, vida privada*



e intimidación y, en consecuencia, desconocida su dignidad personal, en el noticiero Teletrece Central, de 23 de noviembre del 2021”.

3º En tal sentido, el requirente sostiene que, mediante el acto administrativo referido, el CNTV ejerció las facultades sancionatorias del artículo 33 N° 2 de la Ley N° 18.838. Disposición que, a su entender, no permitiría estimar la gravedad de las infracciones, ni la cuantía de las multas, pues no contemplaría criterios para que se respete el estándar de proporcionalidad. Asimismo, destaca que las sanciones impuestas no tendrían correlato con (1) el daño infringido, (2) la capacidad económica del infractor, (3) su intencionalidad, (4) ni la ganancia obtenida. A reglón seguido, el requirente sostiene que la norma del artículo 2º de las Normas Generales de Contenidos de las Emisiones de Televisión, no contempla una hora fija para emitir la referida advertencia, a diferencia del horario de protección en sí mismo, que está claramente delimitado

4º En tal orden, el actor expone que el acto reclamado en la gestión pendiente, en su considerando 26º y 32º, establece el hecho, causa de la sanción, y precisa el monto de la infracción -el cual se habría determinado en conformidad a la aplicación de la Resolución 610 de 2021, sobre Adecuación de Normas Generales para la Aplicación de la Sanción de Multa-, la cual devendría en vulneración al Principio de Proporcionalidad, infringiendo la ley, toda vez que, a su juicio, los reglamentos no pueden establecer penas -señala que, al respecto hubo una modificación sustancial de los criterios de infracción establecidos previamente mediante Resolución Exenta N° 591, para determinar la gravedad y cuantía de las multas-. Situación que condujo a CNTV a aplicar el nuevo reglamento, fundando la sanción en las reglas N° 1, 3 y 4, del artículo 2, así como en el hecho de que el programa tiene cobertura de carácter nacional (artículo 33 N° 2, impugnado en autos).

A fs. 11, el requirente precisa que “Agrega el CNTV que junto con esos 3 “criterios reglamentarios” también existiría un “criterio legal” (carácter nacional de la emisora Canal 13), los que, sumados, dan 4 “criterios” en total. Resulta extraño este raciocinio de “sumar” criterios “reglamentarios” y “legales” pero lo hacemos como ejercicio para demostrar la arbitrariedad que se denuncia. Pues bien, habiendo 4 criterios, la sanción caería en el tramo “menos grave” es decir, de 81 a 200 UTM, pero acto seguido el CNTV dice que aplicará los numerales 8 y 7 del artículo 2º del Reglamento, como atenuantes (...) Pero no reduce nada, pues aplica el máximo del tramo “menos grave” de 200 UTM”

5º De tal modo, la requirente estima que se aplica una multa desproporcionada, y que el CNTV demuestra una **preocupante vacilación e inseguridad en la determinación de criterios** para graduar la gravedad y cuantía de las multas.

6º El requirente aduce que el artículo 33 N° 2 de la Ley N° 18.838, no cumple con el estándar constitucional de proporcionalidad, aludiendo a las sentencias Roles 10.387, 10.436 y 10.510 de este Tribunal, ni tampoco con el de tipicidad, para lo cual hace referencia sentencias de la Corte de Apelaciones de Santiago.



7º Por otra parte, el requirente argumenta que el carácter nacional de la concesionaria Canal 13 no es un criterio legal para determinar la cuantía de la multa, sino que constituye el límite superior, lo que a su juicio sería uno de los argumentos de la supuesta infracción del principio de proporcionalidad.

SOBRE EL ALCANCE Y LÍMITES DE LA ACCIÓN DE INAPLICABILIDAD, LA DELIMITACIÓN DEL CONFLICTO CONSTITUCIONAL Y LA DIFERENCIA DEL ARBITRIO CONSTITUCIONAL DE AUTOS CON RELACIÓN A LA DOCTRINA CITADA POR EL REQUIRENTE

- Alcance y límites de la acción de Inaplicabilidad

8º El requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad es la acción que el ordenamiento supremo franquea para evitar que la aplicación de uno o más preceptos legales, invocados en una gestión judicial pendiente, produzca efectos, formal o sustantivamente, contrarios al Código Político. Trátase, por ende, de un control concreto de la constitucionalidad de la Ley, centrado en el caso sub lite y cuya resolución se limita a que disposiciones legales determinadas, en sí mismas, resulten, en su sentido y alcance intrínseco, inconciliables con el texto y espíritu de la Carta Fundamental. (STC 1390 c. 10) (En el mismo sentido, STC 2740 c. 5, STC 5442 c. 4, STC 3731 c. 15, STC 6222 c. 7).

9º No debe olvidarse el carácter concreto de la acción de inaplicabilidad, de suerte tal que, para ser acogida, la aplicación del precepto legal impugnado al caso específico ha de resultar contraria a la Constitución, lo que relativiza, por una parte, el examen meramente abstracto de constitucionalidad y, por otra, impide extraer conclusiones, reglas y principios generales a partir de una sentencia de inaplicabilidad. Lo decidido en un proceso determinado ha de entenderse referido sólo y exclusivamente al mismo. (STC 1065 c. 18) (En el mismo sentido, STC 616 c. 47, STC 664 c. 6, STC 3731 c. 16). Por cuanto, habrá que descartar desde ya la aplicación del “análisis abstracto” que el requirente, a foja 12 y 13, hace suyo para fundar las supuestas infracciones constitucionales.

10º En tal sentido, cabe agregar que el Tribunal Constitucional carece de competencia y jurisdicción para resolver cuestiones de mera legalidad que deberán ser resueltas por los jueces del fondo. (STC 1182 cc. 4 a 6) (En el mismo sentido, STC 796 c. 27, STC 896 c. 31, STC 1138 c. 65, STC 1141 c. 5, STC 1193 cc. 5, 6 y 11, STC 1201 cc. 5, 6 y 11, STC 1413 c. 4, STC 1453 cc. 6 y 7, STC 1732 cc. 1 y 2, STC 2225 c. 9, STC 2246 c. 8, STC 2303 c. 7, STC 2344 c. 14, STC 2364 cc. 8 y 9, STC 2702 c. 19, STC 2740 c. 5, STC 2802 c. 8, STC 2716 c. 3, STC 2697 c. 15, STC 2673 c. 16, STC 2693 c. 3, STC 2722 c. 1, STC 2868 c. 18, STC 2799 c. 3, STC 2759 c. 7, STC 2794 c. 16, STC 2983 c. 10, STC 2957 cc. 6, 34, 39 a 41, STC 3265 c. 23, STC 3404 c. 23, STC 3309 c. 10, STC 3432 c. 2, STC



3601 c. 5, STC 4381 c. 9, STC 5669 c. 21, STC 4476 cc. 30 y 31, STC 3569 c. 16, STC 4213 c. 16, STC 4785 cc. 23 y 24, STC 7182 c. 7, STC 3470 c. 16, STC 3630 c. 29, STC 4914 c. 10, STC 5808 cc. 9, 10, STC 5809 cc. 9, 10, STC 5810 STC 5894, cc. 9, 10 STC 6212, cc. 7, 8).

11º Asimismo, no es propio de la acción de inaplicabilidad el determinar si -en su caso- la actuación administrativa se ajusta o no a la ley, o si la determinación de la sanción se ajusta a un reglamento, lo que ciertamente es competencia del Tribunal del Fondo de la gestión e incluso podría serlo de una acción de lato conocimiento, como por ejemplo la nulidad de derecho público, al tenor de lo preceptuado en los artículos 6º y 7º CPR. (STC 523 c. 7) (En el mismo sentido, STC 3265 c. 27, STC 3404 c. 27).

12º Finalmente, en lo que respecta a la delimitación del alcance de la acción impetrada, es importante precisar que una controversia sobre una cuestión de hecho no puede ser resuelta por el Tribunal Constitucional, a quien 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 ese asunto es objeto de controversia en el juicio que constituye la gestión pendiente. (STC 1284 c. 3) (En el mismo sentido, STC 1413 c. 4, STC 3248 c. 11).

- **La delimitación del conflicto constitucional en el caso de autos**

13º Que, el conflicto constitucional sometido al conocimiento de este Excelentísimo Tribunal Constitucional se debe delimitar, exclusivamente, a dilucidar si el artículo 33 Nº 2, de la Ley Nº 18.838, respeta el principio de proporcionalidad y, en consecuencia, no infringe los preceptos constitucionales aludidos por el requirente a foja 01 y siguientes, por la forma en la cual se configura la sanción a la que se expone el actor con la aplicación del precepto referido.

14º En virtud de lo señalado precedentemente, no corresponderá a este Excelentísimo Tribunal ponderar los criterios que a juicio del requirente el legislador debió haber previsto, ni la legalidad de Actos Administrativos, ni evaluar la correcta o incorrecta aplicación de reglamentos, ni atender aquello que se refiera al resarcimiento de un eventual perjuicio, pues todo ello corresponde a la esfera competencial del Tribunal de fondo. De tal modo, esta Sede Constitucional deberá restringir el conocimiento y resolución del conflicto incoado, con especial atención del carácter concreto de este control, orientado, únicamente, a precisar la suficiencia o insuficiencia de criterios objetivos existentes en la norma que se intenta inaplicar y, en consecuencia, determinar si su contenido satisface el estándar de proporcionalidad requerido.

- **La diferencia del arbitrio constitucional de autos, con relación a la doctrina de esta magistratura, citada por el requirente**



15º Que, el requirente propone en su argumentación una supuesta uniformidad jurisprudencial, al citar un número importante de consideraciones, relativas a las STC Roles 10.387, 10.436 y 10.510, más no se hace cargo de que de una u otra forma debe diferenciarse el conflicto de estos autos de los que se plantearan en las sentencias roles 8196 y 8018, que dan lugar a inaplicabilidades acogidas, pero de “permisionarios”, es decir, de intermediarios de señales ajenas y no de medios propiamente tales. Es ineludible que, en el caso concreto, existen elementos distintivos, que hacen del todo imposible realizar una lectura “análoga” con el caso de marras. Lo anterior, toda vez que, a modo de ilustración **(a)** Canal 13 es una empresa concesionada, domiciliada en Chile; **(b)** Canal 13 tiene pleno dominio de su parrilla programática y de los contenidos que se transmiten a través de su señal; **(c)** en el caso que motiva la presentación de autos, a diferencia de los casos citados, la sanción cursada mediante Acto Administrativo de rigor, corresponde al supuesto incumplimiento de una carga pública, establecida en el Título preliminar, respecto al correcto funcionamiento de los Servicios de Televisión, y el respeto por los derechos fundamentales de terceros que pudieran verse afectados por el contenido de sus transmisiones.

SOBRE EL USO Y GOCE DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO NACIONAL Y LOS BIENES NACIONALES DE USO PÚBLICO

16º La Constitución establece en el artículo 19 N° 23 que se asegura “*La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la nación toda y la ley lo declare así (...)*”. En este sentido, el artículo 2, de la Ley N° 18.168, Ley General de Telecomunicaciones, establece que:

<<Todos los habitantes de la República tendrán libre e igualitario acceso a las telecomunicaciones y cualquier persona podrá optar a las concesiones y permisos en la forma y condiciones que establece la ley.

El espectro radioeléctrico es un bien nacional, cuyo dominio pertenece a la Nación toda. En consecuencia: a) ninguna persona natural o jurídica puede atribuirse o pretender el dominio de todo o una parte de espectro radioeléctrico, b) las concesiones que se otorguen a personas naturales o jurídicas son, por esencia, temporales y c) los beneficiados con una concesión podrán pagar al Estado el justiprecio por el uso y goce de la misma en conformidad a esta ley (...)>>

17º Ahora, habiendo precisado que el espectro radioeléctrico es un bien nacional de uso público, es oportuno indicar que la misma Carta Política en el artículo 19 N° 12, expresa quiénes podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión; definiendo a tal efecto, en el inciso siguiente, que habrá un Consejo Nacional de Televisión – que será autónomo y con personalidad jurídica- que estará encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación.



18º Que, desde larga data este Excelentísimo Tribunal Constitucional ha considerado que “(...) nuestro Ordenamiento Jurídico ha sido extremadamente exigente y cauteloso en la regulación de este medio de comunicación social, restringiendo la titularidad del derecho a determinadas instituciones, por una parte y dejando testimonio, por la otra, que en el cumplimiento de sus funciones deberán estar siempre presente, de manera muy especial, los intereses generales de la colectividad” (STC Rol 56-1988, Control de constitucionalidad respecto del proyecto que modifica la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios) reconociendo, incluso desde esa época, que los medios de comunicación y, en particular la televisión, aparte de informar, influyen sustancialmente en “hábitos del grupo familiar, orientando actitudes y aspiraciones de todo el grupo social” características que fundamentarán la responsabilidad social que le cabe a los concesionarios.

De tal forma, el legislador en la Ley N° 18.838, coherentemente, estableció un cúmulo de obligaciones de los concesionarios y permisionarios de servicios de televisión, destacando entre ellos: (a) el acceso público a la propuesta programática y su difusión; (b) la observancia a los principios de pluralismo, el respeto a la diversidad social, cultural, étnica, política, religiosa y de género; (c) facilitar el acceso de personas con necesidades físicas especiales; (d) la difusión de programación de carácter educativo y, aquello por lo cual se motiva la gestión pendiente que permite impetrar esta acción, es decir, (e) **el correcto funcionamiento de los servicios de televisión, a que hace referencia el artículo 1º de la Ley N° 18.838**, cuestión de la cual en detalle nos haremos cargo en el capítulo siguiente.

SOBRE LA CONCESIÓN DE RADIODIFUSIÓN TELEVISIVA EN CHILE Y LAS CARGAS PÚBLICAS INHERENTES A ELLA

19º Que, la Ley N° 18.838, prístinamente, facultó al CNTV, en el art. 12 e), para otorgar, modificar y declarar el termino de las concesiones de radiodifusión televisiva y de servicios limitados de televisión, no así de las concesiones de radiodifusión televisiva de libre recepción. En tal sentido, la Ley N° 19.131, mediante Decreto Oficial, de 08 abril 1992, le entregó a dicho Órgano la competencia para otorgar, renovar, modificar, o declarar el termino de las concesiones de servicios de televisión de libre recepción. De tal forma, el legislador facultó al CNTV, para fiscalizar y supervigilar que los contenidos emitidos por los canales de televisión se adecuen al “estándar correcto de funcionamiento” enunciado en el artículo 1, de la referida norma.

20º Cabe destacar, que el legislador en la misma norma dotó de contenido la voz “correcto funcionamiento” de la TV, incluyendo el respeto, a través de su programación de todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales ratificados y que se encuentren vigentes en Chile, lo que sumado a las potestades normativas del CNTV permite sancionar el incumplimiento de ello. Así, el CNTV impone a Canal 13 una sanción equivalente a 200 Unidades Tributarias Mensuales, pues como consta a fs. 27 dicha decisión se



fundamenta en los siguientes fundamentos *“despejado lo anterior y para efectos de determinar el quantum de la sanción a imponer a la concesionaria por su infracción, será tenido en consideración lo referido en el la Resolución No 610 de 2021, sobre Adecuación de Normas Generales para la Aplicación de la Sanción de Multa, y en particular lo dispuesto en su artículo 2o numerales 1, 3 y 4, por cuanto en el caso particular fueron colocados en situación de riesgo, al ser utilizada en forma injustificada y errónea la imagen de un sujeto, su derecho a la honra, vida privada e intimidad y, en consecuencia, desconocida su dignidad personal, todo ello en horario de protección de menores -21:36:54 a 21:41:02-, además de haber registrado el programa fiscalizado un nivel de audiencia relevante (2.5%)²⁴, siendo la media en el horario en cuestión 2.5, en horario de alta audiencia y a través de su noticiero central; así como también lo dispuesto en el artículo 33 N°2 de la Ley N° 18.838 en lo relativo a su cobertura de alcance nacional”*.

21° Que, el asunto relativo a las “cargas públicas” no es una discusión nueva para este Excelentísimo Tribunal Constitucional, pues como se evidenciará, existe una basta conceptualización en su jurisprudencia. Así, por una parte, se ha distinguido entre cargas “personales” y “reales” precisando, a tal efecto, que ellas son *“(…) todas las prestaciones de carácter personal y todas las obligaciones de carácter patrimonial que no sean jurídicamente tributos, que la ley impone la generalidad de las personas para el cumplimiento de determinados fines, ética y jurídicamente lícitos, queridos por el legislador, debiendo ser repartidas entre todos los llamados a soportarlas, de manera igualitaria y equitativa. Por lo que la igualdad ante las cargas públicas que asegura la Constitución es, pues, una aplicación del principio general de isonomía o de igualdad ante la ley”* (STC 790 c. 38).

Luego, en la progresión jurisprudencial de este Tribunal, se ha entendido que las cargas públicas *“(…) pueden ser personales, cuando importan el ejercicio obligatorio de una actividad que se impone a la persona por el ordenamiento jurídico, o patrimoniales, cuando suponen una afectación patrimonial que también debe ser soportada obligatoriamente por la persona, como las multas o sanciones en dinero que imponen las autoridades dotadas de potestades fiscalizadoras. La igualdad ante las cargas públicas que asegura la Constitución es una aplicación del principio general de igualdad ante la ley”* (STC 755 c. 48) (En el mismo sentido, STC 1254 c. 69). En esta línea argumentativa, las cargas reales son “restricciones o gravámenes a la propiedad” (ver en este sentido, causas Roles 2487-13 y 56-1988) establecidas por ley, para ciertas actividades económicas. Limitación que encuentra fundamento Constitucional en el artículo 19 N° 24, como consecuencia de la función social de la propiedad – la cual puede ser restringida cuando lo exijan los intereses generales de la nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad pública y la conservación del patrimonio ambiental-. En tal sentido, es dable destacar que dicha “carga” en primer lugar, no debe ser expropiatoria y, por otra parte, es morigerada por los privilegios o beneficios, implícitos a la actividad que se desarrolla – refiriéndonos al caso de autos, el uso y goce de una parte del espectro radioeléctrico con alcance nacional-.

22° Que, si bien en el caso concreto no se cuestiona la naturaleza o extensión de la obligación -y, por tanto, no es necesario desarrollar el test de lo “medido y



razonable"- explicarla permite dejar en evidencia el hecho de que las empresas concesionarias que se establecen, operan y mantienen canales de televisión, se encuentran sometidas a un estatuto privilegiado, dado que *"usan un bien nacional de uso público con sus concesiones. También, tienen derecho a las servidumbres que sean necesarias para operar y mantener sus estaciones (...)* Y, los actuales concesionarios de libre recepción respecto de la televisión digital, mantienen sus concesiones analógicas (...) y tienen el derecho de solicitar una nueva concesión de radiodifusión televisiva digital (...) sin someterse a concurso, para lo cual el Estado debe reservar espectro radioeléctrico" (STC Rol 2541-2013, c. 47), todo lo cual faculta al Estado a imponer obligaciones -en este caso respetar la dignidad y demás derechos fundamentales de las personas-, que deben responder a criterios de *"justicia y razonabilidad"* (STC Rol 56, c. 13) sin existir justificaciones adicionales a las que sean precisadas por el Ordenamiento Jurídico para fundamentar su incumplimiento, total o parcial.

DE LAS SUPUESTAS INFRACCIONES CONSTITUCIONALES EN EL CASO CONCRETO

23º Que, como se ha señalado en la primera parte de este voto, el actor estima que la aplicación del precepto impugnado infringirá artículo 19 Nº 2, 3 y 26 de la Constitución Política, al no establecer criterios objetivos, reproducibles y verificables para determinar legalmente el monto de la multa a ser aplicada en el caso concreto. En tal orden, ya habiendo precisado que este caso no es homologable a los citados por el requirente y, atendida la naturaleza concreta del control de inaplicabilidad, se debe descartar la transgresión del referido artículo 19 Nº 2 del Código Político.

- Los principios constitucionales en el Derecho Administrativo sancionador

24º Que, como ha sido sostenido y reiterado en la doctrina de este Tribunal Constitucional, desde el año 1996, a partir de la STC Rol 244 *"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 propio del Estado"* (c. 9). Así, es fundamental la influencia que ha tenido el derecho penal en la configuración del derecho administrativo sancionatorio, por cuanto al ser comprendidos como derivación del ius puniendi del Estado, se hacen aplicables los principios de tipicidad, legalidad, culpabilidad, presunción de inocencia, racional y justo procedimiento, proporcionalidad, entre otros, a fin de encontrar un equilibrio entre la más eficiente y eficaz acción punitiva del Estado y, por otra parte, propender a la promoción y cautela de las garantías de las personas. De tal modo, los principios que la configuran cumplen funciones en una doble faz, es decir, como garantías y, a su vez como elementos de interpretación.



25º Que, siguiendo esta misma línea, es dable precisar que el requirente centró su alegación señalando a tal efecto que el artículo 33 N° 2, de la Ley N° 18.838 << Artículo 33º.- Las infracciones a las normas de 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 (...)>> a su juicio, no cumpliría estándares de proporcionalidad, previstos por el legislador y reiterados en la jurisprudencia.

26º Que, en el régimen sancionatorio ante el CNTV, en este caso, particularmente (y a diferencia de otros casos sometidos al conocimiento de este Tribunal, en los cuales se trataba de multas aplicadas a operadores o intermediarios internacionales) sí se cumplen con los estándares mínimos de lo que sería un régimen sancionador racional y justo. La ley brinda espacios de flexibilidad para que la autoridad administrativa (CNTV) y, luego, una corte de justicia, revisando lo obrado, pueda determinar el tipo de sanción (amonestación, multa, suspensión de transmisiones o caducidad de la concesión) y la severidad de la sanción específica (en este caso, la cuantía de la multa) en base a criterios o parámetros fijados en forma previa por parte del legislador. Estos criterios son tres: El primero dice relación con el carácter local o nacional del concesionario (sujeto pasivo de la multa). Dicho criterio diferencia la extensión del rango dentro del cual puede aplicarse la multa, el que es idéntico en el límite inferior (20 UTM), pero que difiere en cuanto al límite máximo. Puede llegar a 1.000 UTM en concesionarias de carácter nacional (cuya aptitud potencial de daño es más elevada) y a 200 UTM para las concesionarias locales. El segundo parámetro está referido a si ha habido o no reincidencia, pudiéndose imponer hasta el doble de la cuantía máxima. El tercer y principal criterio es el de la gravedad, el cual tiene por función orientar a la autoridad administrativa o judicial (en su caso) en la fijación precisa del importe de la multa que ha de aplicarse al infractor, dentro de los márgenes permitidos.

Este último es de gran importancia desde el punto de vista constitucional, ya que su noción es tributaria del modelo retributivo de sanciones, donde la proporcionalidad de las mismas dependerá de la relación entre severidad de la sanción y la gravedad del ilícito, lo cual está íntimamente relacionado con la justicia, elemento central en el lenguaje del inciso sexto del numeral 3º del artículo 19 de la Constitución. Entonces, la severidad de la sanción permite comunicar el grado de reproche atribuido a la infracción, de modo que mientras más grave sea la conducta, más severa será la sanción. Y, cuando se habla de gravedad de la infracción, es posible



hacer referencia a dos componentes claves de dicho concepto: el daño causado y la culpabilidad.

27º Que, en este sentido, el daño causado está íntimamente ligado con el incumplimiento en la carga pública a la cual el requirente se encuentra obligado y a la relevancia que el mismo legislador le ha dado.

28º Que, en lo que respecta a la culpabilidad, ella responde a un criterio de responsabilidad personal - objetiva, siendo irrelevante, por tanto, la intencionalidad del infractor ya que no se requiere una conducta dolosa, sino simplemente una infracción en el cumplimiento del mandato legal. Cuestión que, sin dudas, corresponde al Tribunal de Fondo definir, pero permite a este sentenciador descartar dentro de los elementos que se deben considerar para determinar la infracción a la proporcionalidad en la sanción.

29º Que, por lo anterior, al no verificarse las infracciones constitucionales aludidas por la requirente, este Ministro está por rechazar el requerimiento deducido a foja 1.

Redactó la sentencia la Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ y la disidencia fue escrita por el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ. La prevención fue redactada por el Ministro señor RODRIGO PICA FLORES.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 13.405-22-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores y señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz.

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



F4E6967C-803D-49D7-918A-A27F6A18F3CC

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.