



Tribunal Constitucional dicta sentencias respecto de norma que regula la potestad sancionadora del Consejo Nacional de Televisión

Roles N°s 8018-19 y 8196-20 INA Resumen

1. El **Pleno del Tribunal Constitucional** resolvió este jueves 30 de julio de 2020, **acoger** los requerimientos de inaplicabilidad presentados por Tú Ves S.A., en que se solicitó declarar la inaplicabilidad del artículo 33, número 2, de la Ley N° 18.838, que crea el Consejo Nacional de Televisión (CNTV). La disposición legal, sanciona las infracciones a dicha ley, según su gravedad, con multas entre 20 y 200 UTM, en el caso de concesionarias de servicios de radiodifusión televisiva o permisionarios de servicios limitados de televisión regionales, locales, o locales de carácter comunitario y hasta con 1.000 UTM, tratándose de servicios de radiodifusión televisiva o permisionarios de servicios limitados de televisión de carácter nacional. En caso de reincidencia de una misma infracción, la norma cuestionada permite duplicar el máximo de la multa.
2. El Tribunal Constitucional **acogió ambos requerimientos**, con el voto de la Presidenta del Tribunal Constitucional, Ministra señora María Luisa Brahm y, de los Ministros señores Iván Aróstica, Cristián Letelier, Nelson Pozo, José Ignacio Vásquez, Miguel Ángel Fernández, señora María Pía Silva y señor Rodrigo Pica. Por su parte, los Ministros señores Gonzalo García y Juan José Romero estuvieron por rechazar los requerimientos.
3. Los requerimientos se relacionan con recursos de apelación presentados ante la Corte de Apelaciones de Santiago por la empresa operadora de TV de pago “Tú Ves S.A.”, alegando la vulneración de los principios de proscripción de la arbitrariedad y de proporcionalidad, debido a que la norma cuestionada no definiría criterios, estándares, parámetros ni principios que le permitan al CNTV imponer una sanción que no sea excesivamente gravosa, como ocurriría con las multas aplicadas. Señala la requirente que el artículo 33, N° 2, de la Ley del CNTV, sería vago e indeterminado, al no contener criterios como el daño causado, la capacidad económica del infractor, la intencionalidad o la ganancia obtenida, motivos por los que estima infringido el artículo 19 N° 2°, N° 3°, inciso sexto, y N° 26°, de la Constitución.
4. Las sentencias fueron redactadas por el Ministro señor Miguel Ángel Fernández declarando la inaplicabilidad del precepto legal impugnado, considerando que la ausencia de criterios, márgenes o parámetros en la disposición legal reprochada, impidiendo que el Consejo Nacional de Televisión o el juez del fondo, en su caso, puedan ajustar o calibrar la sanción a imponer, quedando tal determinación a su sola apreciación discrecional. Así, las sentencias razonan en los siguientes términos:



- a. 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 la Administración como, previamente, en la configuración de la respectiva potestad por el legislador. Exige, en lo que atañe a estos casos, 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, parámetros o criterios de determinación que la delimiten y definan” (c. 20°).
 - b. La norma que se examina resulta, en su aplicación, contraria a los numerales 2° y 3° del artículo 19 de la Constitución, pues no garantiza que el Consejo Nacional de Televisión o el juez del fondo, en su caso, puedan ajustar o calibrar la sanción, “quedando entregada la determinación precisa de la multa, en el caso concreto, a la sola apreciación discrecional de quien la impone”. Ello, porque el artículo 33 N° 2 de la Ley N° 18.838, carece de criterios o parámetros constitucionalmente exigidos para que resulte, en su aplicación, respetuoso de la Carta Fundamental (c. 24°).
 - c. El parámetro de gravedad de la infracción, conforme al inciso primero del artículo 33, no sirve para dirimir el monto de la sanción, sino para definir cuál de las que contempla dicho artículo procede aplicar.
 - d. Los montos mínimos y máximos o el alcance territorial de las transmisiones establecidos en la norma cuestionada, no delimitan la potestad sancionadora, sólo se reducen a regular -con igual laxitud- hipótesis distintas para su aplicación insuficientemente determinada.
5. Por su parte la **disidencia** redactada por el Ministro señor Juan José Romero, funda su voto en lo siguiente:
- a. En el régimen administrativo sancionatorio examinado, 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 (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 criterios o parámetros fijados en forma previa por parte del legislador.



- b. 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.
 - c. El criterio de gravedad 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 19º 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.
 - d. “Cuando se desprecia como vacuo el criterio de la gravedad y, a su vez, se subraya, como lo hace el fallo, la necesidad de que la ley establezca criterios objetivos, reproducibles y verificables para la determinación del monto de la multa uno se pregunta si no estarán, acaso, concibiendo el estándar de racionalidad y justicia como uno susceptible de ser satisfecho sólo con lo óptimo más que con lo suficiente”.
 - e. La declaración de inaplicabilidad de la norma requerida significará, en la práctica, la eliminación de la aplicación de sanciones contra el requirente, debiendo la Corte de Apelaciones de Santiago, forzosamente, declarar la ilegalidad de la multa impuesta al no existir base legal para su determinación.
6. El Ministro señor Gonzalo García Pino previene que concurre a la disidencia, pero sin compartir el considerando 15º del voto, indicando que la norma impugnada en estos casos tiene como antítesis aquellos en los cuales la ley aplica de forma automática una sanción sin posibilidad de ponderar o graduar su aplicación, como sería el caso del artículo 4º, inciso primero, de la Ley N° 19.886.



7. El Ministro señor Nelson Pozo Silva, la Ministra señora María Pía Silva Gallinato y el Ministro señor Rodrigo Pica Flores previenen que concurren al voto por acoger los requerimientos, sin compartir sus considerandos 18° y 19°, precisando que acoge el requerimiento en razón de un desequilibrio entre la infracción imputada y la sanción aplicada.
8. El Ministro señor Rodrigo Pica Flores, concurre a lo resuelto por la mayoría, previniendo lo siguiente:
 - a. Concorre a lo resuelto en la sentencia, sin compartir los considerandos 4°, 5°, 6°, 18° y 19°, y teniendo presente que, en esta materia, se trata a las intermediarias de TV paga -la requirente- como si fueran canales emisores, asimilando el tratamiento de sujetos que se encuentran en diferente posición: canal emisor chileno e intermediario de señales, sean chilenas o extranjeras. Asimilación que es indebida y relevante constitucionalmente, pues implica hacer responsables a los prestadores de servicios intermediados de algo que no les es imputable: la administración de la programación y de la emisión de los canales extranjeros, pues es imposible que tengan injerencia en ellas al no ser dueños, administradores ni gestores de los mismos. A la intermediaria se le sancionaría por hechos ajenos, incontrolables, en omisión de toda noción de culpabilidad y determinación de la conducta propia.
 - b. ¿Puede la legislación y un órgano del Estado Chileno tener potestades para limitar el derecho a la libertad de emitir, de expresar y de informar de los canales de TV extranjeros y fuera de las fronteras de Chile? la autonomía editorial de un medio es parte del contenido esencial de la libertad de abrir y mantener medios de comunicación. Un Estado de derecho democrático y respetuoso de libertades mínimas no puede pretender potestades limitativas ni injerencistas en canales de TV ni medios extranjeros por la vía de pretender regirlos por la ley chilena sin estar situados en nuestro territorio.
 - c. Se suma una nueva paradoja propia de nuestra época: el espacio virtual y la internet, que han permitido el pleno ejercicio de los derechos humanos de acceso a la cultura y de libre circulación de la misma y de las artes. Escenario actual donde, en función de la necesaria interdicción de la censura y del principio de neutralidad de la web, el CNTV no podría arrogarse potestades de control y sanción sobre la programación de los canales que transmiten utilizando la internet como medio de difusión, salvo que se sostenga que los contenidos que circulen por la web puedan ser objeto de examen, administración, multas, censura y regulación por el Estado, encarnado en el CNTV para el caso de Chile.



- d. Lo anterior evidencia aún más la falta de razonabilidad que la aplicación del precepto impugnado podría llegar a tener, deviniendo además el caso concreto en un verdadero halo sospechoso de limitación ilegítima al derecho fundamental a la libre creación y circulación de las artes (creaciones cinematográficas), que fue incorporado al numeral 25° del artículo 19 de la Constitución.



CAUSAS ROLES N^{os} 8018-19 y 8196-20 INA

Requirente de inaplicabilidad: Operadora de TV de pago "Tú Ves S.A."

Normas que se solicitó fueran declaradas inaplicables por ser contrarias a la Constitución: artículo 33, número 2, de la Ley N° 18.838, que crea el Consejo Nacional de Televisión.

Normas de la Constitución que el requirente señaló serían vulneradas: artículo 19 N^{os} 2°, 3° inciso sexto, y 26° (principios no discriminación arbitraria y proporcionalidad, en su esencia).

Fecha ingreso causa Rol 8018: 19 de diciembre de 2019.

Fecha ingreso causa Rol 8196: 15 de enero de 2020.

Sala TC en causa Rol 8018 en pronunciamiento de admisibilidad: Primera. Integración de su Presidente (s) Ministro señor Romero, el Ministro señor Vásquez, la Ministra señora Silva y el Suplente de Ministro, señor Jaramillo.

Sala TC en causa Rol 8196 en pronunciamiento de admisibilidad: Primera. Integración de su Presidente Ministro señor Aróstica, Ministros señores Romero y Vásquez, y Ministra señora Silva.

Fecha sentencia: 30 de julio de 2020. **Acoge con disidencia (8-2).** Previsiones de Ministros señores Gonzalo García Pino, Nelson Pozo Silva, Ministra señora María Pía Silva Gallinato y Rodrigo Pica Flores.

Integración Pleno: Presidenta, Ministra señora Brahm y Ministros señores Aróstica, García, Romero, Letelier, Pozo, Vásquez, señora Silva, y señores Fernández y Pica.

Juicio en que incidían las solicitudes de inaplicabilidad: Recursos de apelación presentado por Tú Ves S.A. contra sanciones de multas aplicada por el Consejo Nacional de Televisión, sustanciados ante la Corte de Apelaciones de Santiago, bajo los Roles 479-2019 y 565-2019 respectivamente, ambas Contencioso-Administrativo.