

15.

**¿Cuánto es “suficiente”? Separación de funciones, proporcionalidad y criterios de graduación de sanciones administrativas a propósito de la potestad sancionadora del Consejo Nacional de Televisión
STC Rol N° 9167-20-INA**

Tribunal	Tribunal Constitucional
Rol	9167-20
Fecha	1 de abril de 2021
Materia	Derecho Constitucional
Submateria	Sanciones del Consejo Nacional de Televisión
Procedimiento	Requerimiento de inaplicabilidad
Hechos	En agosto de 2020, Tú Ves S.A. dedujo 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 el proceso Rol N° 629-2019 (Contencioso-Administrativo), sobre recurso de apelación, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.
Tema central discutido	¿Es inconstitucional el artículo 33, N° 2, de la Ley N° 18.838 que crea el Consejo Nacional de Televisión por su falta de precisión y especificidad para delimitar el espacio de discrecionalidad de la autoridad administrativa y judicial para la imposición de sanciones en casos de infracciones a la gravedad de la ley?
Considerandos relevantes	<p>DECIMOSEXTO: Que, más específicamente y abundando 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);</p> <p>DECIMOCTAVO: Que, precisamente, aplicando ese parámetro en el ya aludido Rol N° 2.648, a propósito de la multa que establece el artículo 20 de la Ley General de</p>

	<p>Urbanismo y Construcciones, en la redacción del ex M.D....H..E., aun cuando se trataba de una sanción impuesta judicialmente y no en sede administrativa, se planteó, en relación con el principio de proporcionalidad como límite del ius puniendi estatal, que opera en dos ámbitos: como un límite que se impone al legislador al momento de tipificar conductas punibles, determinar su sanción y establecer la autoridad que debe aplicarla y, en seguida, como un límite al acotado margen de discrecionalidad que debe tener la autoridad administrativa al momento de determinar la sanción aplicable por la comisión de un ilícito administrativo (...)</p> <p>VIGESIMO: 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" (N..E..R.: Las Sanciones Administrativas. El Principio de la Proporcionalidad, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 52), lo cual 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 definan.</p> <p>VIGESIMOQUINTO: Que, el precepto impugnado resulta en su aplicación contrario a los numerales 2° y 3° del artículo 19 de la Constitución, pues no garantiza realmente que el Consejo Nacional de Televisión o el Juez del Fondo, en su caso, puedan ajustar o calibrar la sanción, con sujeción al principio de legalidad, quedando entregada la determinación precisa de la multa, en cada caso concreto, a la sola apreciación discrecional de quien la impone y ello no por defecto o error en la apreciación de dicho Consejo, sino porque el precepto legal contenido en el artículo 33 N° 2 de la Ley N° 18.838 adolece de criterios, márgenes o parámetros que son constitucionalmente exigidos para que resulte, en su aplicación, respetuoso de la Carta Fundamental. Es preciso señalar, eso sí, que la falta de densidad normativa que constatamos en el artículo 33 N° 2° de la Ley N° 18.838 no es fundamento suficiente para atribuir, per se, el mismo déficit a otras disposiciones de dicho cuerpo legal, como lo hace el requerimiento, a fs. 11, en particular, a la que, por mandato constitucional, le exige velar por el correcto funcionamiento de la televisión.</p>
<p>Decisión</p>	<p>Acogido</p>
<p>Voto en contra de los Ministros señores Gonzalo García, Juan José Romero Guzmán y María Pía Silva, quienes estuvieron por rechazar la impugnación</p>	<p>6) Por el contrario, diferimos del fallo en lo referente a las pautas que pueden extraerse de la jurisprudencia de este Tribunal. Estimamos que las sentencias de este Tribunal toleran mayores matices que los que parece admitir el fallo. Así, este voto disidente rescata la importancia del criterio de la gravedad para la determinación del importe de la multa. Asimismo, descartamos que sea inconstitucional un régimen sancionatorio que carezca de una clasificación de las infracciones (según su importancia o gravedad) a las cuales asociar sanciones con distinto rango de severidad. Adicionalmente, no estamos de acuerdo con asumir como supuesto que el criterio de gravedad expresado en el</p>

	<p>inciso inicial del artículo que establece el marco sancionatorio no procede ser aplicado para definir el monto de la multa, sino que tiene como única función discriminar según el tipo de sanción aplicable (amonestación, multa, suspensión de transmisiones o caducidad de la concesión).</p>			
<table border="1"> <tr> <td data-bbox="201 396 483 491">Resumen del comentario</td> </tr> <tr> <td data-bbox="201 491 483 585">Ignacio Orellana García</td> </tr> <tr> <td data-bbox="201 585 483 680">Sentencias Destacadas 2021</td> </tr> </table>	Resumen del comentario	Ignacio Orellana García	Sentencias Destacadas 2021	<p>El presente comentario analiza críticamente la sentencia de 1° de abril de 2021 mediante la cual el Tribunal Constitucional volvió a declarar la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 33 N° 2 de la Ley N° 18.838 de 1989 –que establece la facultad del Consejo Nacional de Televisión de imponer multas– en atención a la insuficiencia de los criterios de graduación de multas consagrados en dicha norma. A partir de este análisis, se argumenta que el problema de la adecuada predeterminación normativa de sanciones administrativas supone un ejercicio de ponderación de distintos valores, principios y derechos constitucionales en tensión, que puede resolverse de forma jurídicamente más consistente reivindicando el rol del principio de proporcionalidad como estándar de razonabilidad en un contexto de separación de funciones estatales en materia sancionatoria. En este sentido, se proponen distintos criterios o parámetros para evaluar la suficiencia de la determinación legal de sanciones administrativas.</p>
Resumen del comentario				
Ignacio Orellana García				
Sentencias Destacadas 2021				