

C.A. de Santiago

Santiago, dos de marzo de dos mil veintitrés.

**VISTOS Y TENIENDO PRESENTE:**

**PRIMERO:** Que comparece doña Paula Alessandri Prats, abogada, en representación convencional de TELEVISIÓN NACIONAL DE CHILE (en adelante también TVN), quien interpone recurso de apelación en conformidad al artículo 34 de la Ley N°18.838, que “Crea el Consejo Nacional de Televisión”, en contra del CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN (en adelante también CNTV), órgano que le impuso una multa de 40 UTM según consta en el Oficio Ordinario N° 974, de 4 de octubre de 2022, notificado a esa parte el 11 de octubre de 2022. Pide que la citada Resolución sea dejada sin efecto, acogándose los descargos presentados por TVN; o que en subsidio se rebaje la multa al monto esta Corte estime.

Indica que con fecha 11 de octubre de 2022 se le notificó a TVN el Oficio N° 974, de fecha 4 de octubre del mismo año, en el que se le comunica la formulación de cargos por “*infringir el artículo 1, en relación con los artículos 6 y 7 de las Normas sobre la Transmisión de Programas Culturales durante la primera, cuarta y quinta semana del periodo mayo de 2022*”. En virtud de ello, el CNTV considera que la recurrente no dio cumplimiento a las obligaciones contempladas en la Norma sobre la Transmisión de Programas Culturales, en adelante también “la Norma”.

Refiere que, en la tramitación en primera instancia ante el CNTV, la recurrente formuló sus descargos con fecha 12 de agosto de 2022, buscando la absolución de los cargos impuestos, toda vez que, tal como se detallara en dicha presentación, la práctica que hoy se sanciona, fue históricamente aceptada por el CNTV; agregando que, sólo una vez recibida la notificación de la primera formulación de cargos de esta misma naturaleza, mediante el ORD. 696 del año 2022, habría tomado conocimiento la recurrente de este cambio de aplicación de la Norma por parte de la recurrida, transgrediendo de esta forma principios ampliamente aceptados por la jurisprudencia nacional, como son la seguridad jurídica y la confianza legítima.



Agrega que, mediante el Ordinario N° 974 de 4 de octubre de 2022, el CNTV impuso a TVN una multa de 40 UTM, que en lo pertinente señala: *“El Consejo Nacional de Televisión, en sesión de hoy, acordó, por la unanimidad de los Consejeros presentes, rechazar los descargos presentados por Televisión Nacional de Chile (TVN), e imponerle la sanción de multa de 40 (cuarenta) Unidades Tributarias Mensuales, contempladas en el artículo 33 N° 2 de la ley N° 18.838, por infringir el correcto funcionamiento de los servicios de televisión, al no observar lo prevenido en el artículo 1° en relación a los artículos 6° y 7° de las Normas sobre la Transmisión de Programas Culturales, hecho que se configura por no haber transmitido el mínimo legal de programación cultural en horario de alta audiencia, durante la primera, la cuarta y la quinta semana del periodo mayo de 2022”*.

Sobre la supuesta transgresión a los artículos 6° en relación con el artículo 7° de la Norma, reitera la recurrente que se impuso la multa impugnada por no haber emitido la cantidad suficiente de minutos para satisfacer el mínimo legal de programación cultural en horario de alta audiencia, durante la primera, cuarta y quinta semana del mes de mayo, lo que corresponde al periodo comprendido entre el día lunes 02 al domingo 08 de mayo, desde el día lunes 23 al domingo 29 de mayo y el día lunes 30 de mayo al domingo 05 de junio del año 2022, respectivamente. Agrega que la citada Norma, además de la obligación de exhibición en pantalla de programas calificados como culturales, en su artículo 14 señala: *“Los representantes legales o permisionarios, o quienes se encuentren legalmente habilitados para subrogarlos, deberán informar por escrito con Consejo la programación cultural emitida, a más tardar el quinto día hábil del período siguiente al fiscalizado. Esta obligación deberá cumplirse al tenor de lo establecido en las directrices que cada año se distribuirán entre los servicios de televisión”*. Sobre esto, la recurrente respecto de las semanas en análisis y respecto del horario de alta audiencia informa: respecto de la primera semana (esto es del 2 al 8 de mayo de 2022) se señala que con fecha 8 de mayo de 2022 se emitió el programa “Chile Ancho”, con una duración de 1:03 hrs. iniciando su transmisión a las 18:00 hrs. y concluyendo a las 19:04 hrs. Agrega que, en



esa misma fecha, también se transmitió el programa “Estado Nacional” con una duración de 1:30 hrs. transmitido de 22:35 a 0:05 hrs., completando un total de 153 minutos; por su parte, respecto de la cuarta semana (esto es del 23 al 29 de mayo de 2022, se señala que con fecha 29 de mayo de 2022 se emitió el programa “Chile Ancho”, con una duración de 1:03 hrs. iniciando su transmisión a las 18:01 hrs. y concluyendo a las 19:04 hrs. Agrega que, en esa misma fecha, también se transmitió el programa “Estado Nacional” con una duración de 1:32 hrs. transmitido de 22:34 a 0:07 hrs., completando un total de 155 minutos; por su parte respecto de la quinta semana (esto es del 20 de mayo al 5 de junio de 2022), con fecha 5 de mayo de 2022 se emitió el programa “Chile Ancho”, con una duración de 1:01 hrs. iniciando su transmisión a las 18:01 hrs. y concluyendo a las 19:04 hrs. Agrega que, en esa misma fecha, también se transmitió el programa “Estado Nacional” con una duración de 1:31 hrs. transmitido de 22:33 a 0:04 hrs., completando un total de 152 minutos. Relata que, una vez presentado el citado informe, el CNTV emite un documento denominado “Informe Cultural”, en el que analiza lo informado por parte de cada una de las concesionarias, determinando, en definitiva si se cumple o no con la exigencia de la Norma Cultural, el cual no estaba disponible a la época de la presentación de los descargos, debiendo TVN, en virtud de los cargos formulados en el ORD 764, junto con el ORD 696, presumir en fondo de la imputación. No obstante lo anterior, a la fecha, la parte recurrente sí pudo acceder al citado documento, que para el caso concreto el CNTV informó lo siguiente: para la Semana 1, con fecha 8 de mayo, emisión del programa Estado Nacional, emitido entre 22:35 y 0:07 hrs, por un total de 92 minutos; para la Semana 4, con fecha 29 de mayo, transmisión del programa Estado Nacional emitido entre las 22:34 y las 0:08 hrs, por un total de 94 minutos; para la Semana 5, con fecha 5 de junio la emisión del programa Estado Nacional, emitido entre las 22:33 y las 006 hrs, por un total de 93 minutos.

De esta manera, aduce la recurrente que, para las semanas primera, cuarta y quinta del mes de mayo, TVN informo en el segmento de alta audiencia dos programas, Chile Ancho/Zona de Encuentros y Estado Nacional, sin embargo, por una razón injustificada, por parte del CNTV, en



el Informe que da origen a la multa recurrida, solo se somete a análisis uno de los programas informados, trasladando el segundo a una franja horaria distinta a la originalmente informada. Indica la recurrente que esta anómala situación no es la primera vez que es sancionada por parte del CNTV, y tal como consta en el Rol Ingreso N° 507 – 2022, no obstante la reiteración de esta extraña conducta, el ente fiscalizador no ha podido aclarar la normativa que le permite hacer esta modificación (por el cual no se consideró el programa “Chile Ancho” mencionado precedentemente.)

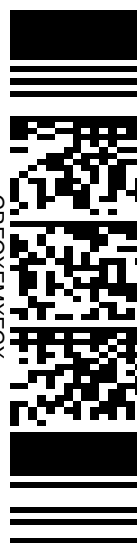
Expresa la recurrente que no existe norma alguna que habilite al CNTV a modificar lo informado por la concesionaria, toda vez que de acuerdo con lo dispuesto en el art. 12 letra I) de la ley 18.838 en relación con la Norma Sobre la Transmisión de Programas Culturales, el CNTV no podría modificar lo informado, pudiendo solo aprobar o rechazar un programa informado como cultural en razón de su contenido u horario, más no puede considerarlo en un horario distinto al informado. Hace presente que, de acuerdo a Informes Culturales emitidos previamente, el programa “Chile Ancho” cumple con los requerimientos de contenido para ser considerado cultural, por lo tanto, cumple con la exigencia en cuanto al contenido. Al considerar el programa dentro del horario informado, TVN cumpliría ampliamente con el tiempo de emisión de programación cultural de alta audiencia, toda vez que para la primera semana de mayo se considera un total de 153 minutos, mientras que para la cuarta semana de mayo se informa un total de 155 minutos, y finalmente, para quinta semana de mayo, se informa un total de 152 minutos en el horario de alta audiencia. Para un correcto entendimiento de estos fundamentos, se debe tener en cuenta que los motivos de rechazo de una programación cultural podrán ser en atención al horario, contenido, repeticiones por sobre el límite permitido (3 veces) o por el formato, más la Norma ni la propia ley 18.838, nada dicen respecto de la posibilidad del Consejo de trasladar de manera unilateral y a su arbitrio un contenido informado por la concesionaria para un horario, a otro distinto. Todo lo anterior hace presumir que, el Consejo yerra al considerar un programa que fue informado dentro del horario de alta audiencia como programa de horario



normal, toda vez que no existe facultad expresa en la ley vigente que le permita este tipo de modificaciones a lo informado.

Recalca la recurrente que, no obstante, esta no es la única vulneración cometida por el CNTV al imponer la multa recurrida. Como ya se señaló en los descargos, no es la primera vez que TVN y otras concesionarias informan programas en horario de alta audiencia, aun cuando su transmisión inicie antes de las 18:30, práctica que ha sido históricamente aceptada por el CNTV, inclusive respecto del periodo en análisis. Así de la revisión del Informe Cultural que se acompaña, se pudo observar que en las semanas 2 y 3 del periodo en análisis, el programa “Chile Ancho” inició a las 18:14 y 18:16 respectivamente, y para esos casos sí fue aceptado por el Consejo. Sobre el particular, en el ORD 974, en que se aplica la multa a TVN de marras, el CNTV en su considerando décimo quinto solo se limita a indicar que *“Sobre los ejemplos aludidos por la concesionaria, donde se habrían admitido ciertos casos de programas particulares de TVN y otros canales, los criterios aplicados a los casos en cuestión durante el año 2021 siempre han correspondido a las facultades discrecionales del Consejo, en ejercicio de lo que prescribe el artículo 12 letra l) de la ley N° 18.838, en concordancia con lo preceptuado en los artículos 1°, 6°, 7° y 9° de las Normas Sobre Transmisión de Programas Culturales, todos los cuales deben primar, y por lo tanto, en dicho ejercicio, se debe entender que esta concesionaria incumplió con lo normado.”*. Indica que, tal como se habría demostrado en esta etapa del proceso y también en la etapa administrativa, el ejercicio de esta “facultad discrecional” resulta contradictoria, inclusive, para el mismo periodo en análisis. Enfatiza que aceptar esta práctica por parte del CNTV, resultaría una transgresión al conocido principio de confianza legítima, que constituye uno de los principios generales de la práctica administrativa y que de acuerdo al Dictamen de la Contraloría General de la República N° 64.901 del año 2016, *“se traduce en que no resulta procedente que la Administración pueda cambiar su práctica, ya sea con efectos retroactivos o de forma sorpresiva, cuando una actuación continuada haya generado en la persona la convicción de que se le tratará en lo sucesivo y bajo circunstancias similares, de igual manera que lo ha sido anteriormente.”*.

GRFOXEMXFGX



Reconoce que, si bien el citado principio no ha sido definido, ni desarrollado a fondo por los órganos de la administración, no es menos cierto que los dictámenes de la Contraloría General de la República, no solo resultan vinculantes para el caso concreto, sino que también para todas las situaciones cuyo contexto resulte aplicable, considerándose de aplicación general, y consecuentemente, plenamente aplicable para el caso de marras. Arguye que ignorar la aplicación del citado principio generaría una incerteza jurídica que solo afectaría a los administrados que han actuado bajo la convicción que la Administración ha venido actuando de determinada manera y, por lo tanto, se espera que se siga actuando de la misma manera en lo sucesivo y bajo circunstancias idénticas. Por todo lo expuesto, señala que TVN actuó bajo el pleno convencimiento que constituía una práctica histórica y generalmente aceptada por del CNTV aquella en la que se acepta como contenido cultural considerado en el horario de alta audiencia. aquel cuya emisión inicia antes de las 18:30 horas, no existiendo forma alguna para esta parte de conocer el cambio de criterio por parte del CNTV respecto de la aplicación de la Norma.

En lo que concierne la agravante del artículo 33 N° 2 de la Ley 19.838, señala la recurrente que, en el considerando décimo octavo de la resolución reclamada, el Consejo Nacional de Televisión señala: *“Que la concesionaria registra dos sanciones impuesta en los últimos doce meses, previos a la emisión de los contenidos fiscalizados por infringir las Normas sobre la Transmisión de Programas Culturales”*. Sobre esto, señala que es necesario tener presente que en el considerando citado, se dice expresamente que la multa en la que funda la supuesta reincidencia y en virtud de la cual aplica el doble de la multa impuesta es de una data muy superior a las 12 meses a los que hace referencia, y que según la cita del propio de CNTV las infracciones en las que funda la reincidencia fueron constatadas durante el año 2020. Insiste que es del caso que la aplicación de la citada norma resulta abusiva por parte del Consejo Nacional de Televisión, toda vez que, de acuerdo al criterio aplicado por el ente fiscalizador, la contravención a cualquier norma legal, reglamentaria o administrativa que no cumpla una situación ideal u óptima, podrá ser sancionada en un único rango de multa, sin que se contemple algún



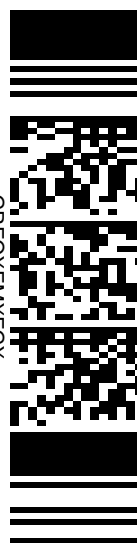
parámetro de graduación que deba ser considerado por la Administración del Estado. En el caso concreto, se aplica una sanción de 20 UTM como consecuencia de la supuesta infracción en la que incurrió la recurrente, no obstante, en atención a que de acuerdo a los dichos del CNTV se registra una sanción en los doce meses previos a la emisión fiscalizada, se procede a duplicar el monto de la sanción, quedando en definitiva en 40 UTM. Alega que es necesario esclarecer el concepto de reincidencia y el alcance del mismo para el caso particular, debiendo remitirse a las normas del derecho penal, que se aplicarían de manera supletoria para los procedimientos administrativos sancionadores. Así, de acuerdo a la Real Academia Española, reincidencia es la “Circunstancia agravante que se aplica si en el momento de cometer un delito el autor está condenado en sentencia firme, ejecutoriamente, por otro delito comprendido en el mismo título del Código Penal y de la misma naturaleza que el que se comete, siempre que el antecedente penal no esté cancelado o no sea cancelable. Tampoco se computan los antecedentes penales por delito leve.” Señala la recurrente que es del caso que el CNTV funda la aplicación de la multa recurrida en la supuesta transgresión del artículo 1° de la ley 18.838 y 19 N° 12 de la Constitución Política de la República, sin embargo, indica que si se hace un catastro de todas las multas aplicadas por el Fiscalizador a la recurrente, se observa que el mayor porcentaje de las mismas se fundan en las normas citadas, aun cuando el fundamento de fondo entre una y otra sea muy disímil. Por lo anterior no podría entenderse que configura reincidencia la aplicación de las sanciones citadas, toda vez que la misma es de una data muy superior a los 12 meses a que se refiere el CNTV al momento de aplicar esta causal agravante, y, en segundo término, los hechos sancionados no son ni remotamente similares, aun cuando el fundamento jurídico sea el mismo. Finalmente, agrega la recurrente que se debe tener presente la finalidad que persigue la sanción administrativa, cuál es prevenir o evitar que una conducta determinada ocurra o se mantenga su ejecución en el tiempo. Alcanzado así el fin de la aplicación de una sanción, que como ya se dijo es prevenir los perjuicios y/o daños que pueda producir en terceros la ejecución de un acto que pueda afectarle. Lo anterior ha sido resuelto de manera reiterada por la



jurisprudencia ya desde el año 2010, que en la causa rol 4923-2010 de la Excma. Corte Suprema, que señala en su considerando sexto: *“la sanción administrativa tiene principalmente una finalidad preventivo-represora, con ella se persigue el desaliento de futuras conductas ilícitas similares, se busca reprimir la conducta contraria a derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado por la acción del transgresor.”*

**SEGUNDO:** Que informa el recurso don Aldo Patricio Novoa Morales, abogado, en representación del Consejo Nacional de Televisión. Hace presente que la sanción de multa impuesta por el CNTV en este caso dice relación con la obligación que la Ley 18.838 establece para todos los servicios de televisión, relativa a transmitir programas de índole cultural. Cita lo dispuesto por el artículo 12°, letra l) de la ley, que dispone que el Consejo deberá establecer –vía reglamento- que los concesionarios deberán transmitir a lo menos cuatro horas de programas culturales a la semana, entendiendo por tales aquellos referidos a los valores que emanen de las identidades multiculturales existentes en el país, los relativos a la formación cívica de las personas, los destinados al fortalecimiento de las identidades nacionales, regionales o locales y aquellos destinados a promover el patrimonio universal y, en particular, el patrimonio nacional. Precisa además que, de acuerdo a esa norma, dos de las cuatro horas deberán transmitirse en horarios de alta audiencia fijados por el Consejo (de 18:30 a 00:00 hrs.), quedando a criterio de los canales determinar, dentro de su parrilla programática, el día y hora de dichas transmisiones, y que el equivalente en tiempo de las restantes dos horas, determinado también por el Consejo, podrá transmitirse en otros horarios. Señala que en el Reglamento dictado por el CNTV se regula concretamente esta obligación, en los términos siguientes:

- *“6°: Al menos dos de las cuatro horas de programación cultural deberán transmitirse en horario de alta audiencia, que se fijan en este reglamento, quedando a criterio de cada servicio de televisión determinar el día y la hora dentro de dichos horarios;*
- *7°: De lunes a domingo, ambos días inclusive, el horario de alta audiencia será el comprendido entre las 18:30 horas y las 00:00 horas;*



- 8°: *De lunes a domingo, ambos días inclusive, las restantes horas obligatorias de programación cultural deberán transmitirse entre las 9:00 Horas y las 18:30 Horas*”.

Destaca en este mismo sentido que el artículo 9°, del mismo Reglamento, dispone que para ser considerados en la medición respectiva como válidamente transmitidos en el marco cultural, la programación de que se trata deberá ser transmitida íntegramente en los horarios antes aludidos, e indica que TVN no cumplió con esta obligación en período mayo 2022, pues, como informa la propia recurrente, los programas informados por ésta no cumplen con el requisito de ser transmitidos íntegramente en ese bloque horario. Explica que las emisiones del programa “Chile Ancho” comenzaron antes del bloque horario de alta audiencia (30 y 29 minutos antes, respectivamente), y por tanto, al no ser transmitidas íntegramente dentro del bloque de alta audiencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9° ya citado, no pudieron ser consideradas en la medición y fueron restados del horario informado.

Plantea a continuación que atendida la naturaleza jurídica del recurso deducido, la competencia de esta Ilma. Corte de Apelaciones está circunscrita a analizar si, al momento de dictar el acto administrativo que impuso sanción a TVN, el Consejo Nacional de Televisión ha actuado dentro del marco regulatorio que le fijan la Constitución y la Ley; si ha respetado las reglas del debido proceso; y si su decisión se encuentra razonablemente fundada y ajustada a derecho, siendo deber de la concesionaria derribar la presunción de legalidad de dicho acto administrativo, cosa que no ha hecho.

En cuanto al supuesto cambio de criterio del CNTC, señala que ello no es efectivo por cuanto, en primer término, las normas que regulan la materia son claras en cuanto a disponer, sin excepciones, que el inicio del horario de alta audiencia se produce a las 18:30 hrs., y que los programas, para ser considerados en la medición, deben ser emitidos íntegramente dentro del bloque horario respectivo.

Hace presente, además, que solo en los últimos tres años se han cursado más de una docena de multas a concesionarias, precisamente por incumplimiento de la normativa cultural por falta de minutaje en horario de



alta audiencia, casos en los que –para la medición- no se ha considerado aquellos programas emitidos parcialmente en dicho bloque, por no ser emitidos íntegramente o en su mayor proporción en dicho bloque, sanciones que por lo demás han sido confirmadas por esta Corte, rechazando los recursos de reclamación en contra de los Acuerdos Sancionatorios del CNTV, citando al efecto nutrida jurisprudencia de esta Corte.

Reitera el Informe: *“En efecto, TVN ha sido sancionada por – exactamente- la misma conducta infraccional configurada por no transmitir íntegramente en el bloque respectivo la programación (ver Roles Contencioso Administrativo Ilmo. Corte de Apelaciones de Santiago N°s 451-2020; 737-2020; 758-2020), todos casos en que SS. ha rechazado los recursos de reclamación impetrados por TVN, manteniéndose a firme, las sanciones de multa impuestas a la concesionaria en base al reconocimiento de SS. de las facultades –legales y constitucionales- que el CNTV posee en esta materia para regular los horarios en que esta programación debe transmitirse, que han sido refrendadas por esos precedentes y, además, por los fallos de Vuestro Ilmo. Tribunal Roles 136-2021; 513-2021; 516-2021, entre otras.”*

Enfatiza el Informe que tanto la jurisprudencia citada como la normativa aplicable en la especie, reconocen y consagran la facultad exclusiva del CNTV en cuanto a la calificación, aceptación o rechazo y contabilización del minutaje en determinados bloques horarios, de los programas que se informan –por parte de concesionarias y permisionarias- como programación cultural idónea y efectivamente transmitida, dejando claro que es facultad de esta entidad fiscalizadora aceptar, rechazar y considerar programas como de contenido cultural aquellos que informan los servicios regulados, y regular los horarios o bloques horarios de transmisión de esta programación, todo ello, en virtud de habilitación constitucional y legal expresa del artículo 19 N° 12 de la Constitución, artículos 1° inciso final y 12° letra I) de la Ley 18.838 y las NSTPC.

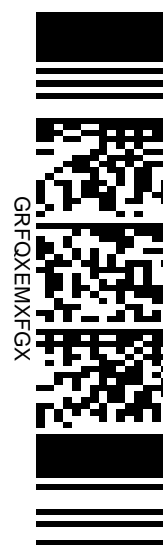
A su turno, en lo que se refiere a la confianza legítima respecto de las alegaciones de la recurrente, señala el Informe que : *“La concesionaria pretende enarbolar que ha cumplido a cabalidad con la obligación de*



*transmisión de programación cultural. Sin embargo, no entrega ningún argumento válido que sustente dichas afirmaciones, pues, para intentar excluirse de su responsabilidad infraccional, menciona un supuesto “cambio de criterio” en la aplicación de la normativa cultural por parte del CNTV, desconociendo, en el fondo, los efectos jurídicos del incumplimiento de la **obligación de transmitir íntegramente los programas culturales en los horarios señalados** en los números 7 y 8 de las Normas sobre la Transmisión de Programas Culturales, especialmente de lo dispuesto en el mentado artículo 9° del reglamento”.*

Lo anterior se ve reforzado por lo dispuesto en el artículo 12 letra l) de la Ley 18.838, en que se establece como una atribución del Consejo Nacional de Televisión: *“l) Establecer que los concesionarios deberán transmitir a lo menos cuatro horas de programas culturales a la semana, entendiéndose por tales aquellos que se refieren a los valores que emanen de las identidades multiculturales existentes en el país, así como los relativos a la formación cívica de las personas, los destinados al fortalecimiento de las identidades nacionales, regionales o locales, como fiestas o celebraciones costumbristas y aquellos destinados a promover el patrimonio universal y, en particular, el patrimonio nacional. Dos de estas cuatro horas deberán transmitirse en horarios de alta audiencia fijados por el Consejo, quedando a criterio de cada concesionaria determinar el día y la hora dentro de dichos horarios. El equivalente en tiempo de las otras dos horas, determinado también por el Consejo, podrá transmitirse en otros horarios. Cuando en una misma zona de servicio se opere, controle o administre más de una señal de televisión, la obligación deberá cumplirse en cada una de las señales. En el caso de los permisionarios de servicios limitados de televisión, esta exigencia se cumplirá considerando el total de señales que conformen su oferta básica.”*

Por su parte, el artículo 9 de las Normas sobre la Transmisión de Programas Culturales dispone que ... *“Desde el punto de vista de la supervisión y para ser considerados en la medición, los programas deberán ser **emitidos íntegramente** en los horarios señalados en los números 7 y 8 anteriores”.*



Aclara el Informe que dichas normas no han sido modificadas en el tiempo. De lo anterior, concluye el Informe, no se ha infringido el principio de confianza legítima esgrimido por la recurrente; no siendo aplicable dicho principio por cuanto CNTV no está revocando o alterando ningún acto pronunciado con anterioridad. Agrega el Informe que “ *en la especie, el acto administrativo pronunciado por el CNTV, mediante el cual se sanciona a TVN por incumplimiento de la normativa cultural, si bien –como se dijo-, no corresponde a una revocación, lo cierto es que tampoco afecta ningún derecho o situación jurídica que haya sido reconocida a la concesionaria con anterioridad.*”

El Informe recalca que el CNTV ha aceptado las emisiones del programa “Chile Ancho” como programa cultural en Alta Audiencia, en la segunda y tercera semana del período mayo-2022, pese a no haber sido emitidas íntegramente en dicho bloque, fundado precisamente en las facultades del ente fiscalizador de determinar el efectivo cumplimiento de los bloques horarios y al principio de proporcionalidad de las sanciones administrativas. Así, el Informe señala que la recurrente reclamaría una “contradicción” de la facultad discrecional del CNTV en el mismo período fiscalizado, ya que se admitió como programación cultural emitida en el horario de alta audiencia las emitidas la segunda y la tercera semana, en que se consideró la transmisión en horario de alta audiencia -a diferencia de los casos reprochados-, debido a que proporcionalmente su contenido tuvo una mayor significación y transmisión cuantitativa en dicho horario (más del 77% en ambos casos), versus el insignificante porcentaje que ese programa abarcó de dicho bloque en el caso de las semanas reprochadas (ya que la segunda semana se comenzó a transmitir el programa Chile Ancho a las 18:14 hrs. y la tercera semana a las 18:16, respectivamente). Sobre ello, aclara el Informe que esta medida puntual va en directo y exclusivo beneficio de los servicios de televisión, en base al principio de proporcionalidad que SS. ha relevado en casos similares donde los incumplimientos de los horarios y segmentos horarios son de “poca entidad” y, por ende, se ha revocado la sanción o se ha razonado sobre su modificación posible, por ejemplo, en los fallos Roles 3-2021; 430-2021; entre otros. De esta forma, la situación que destaca la recurrente sólo ha



operado en su favor y constituye el ejercicio de una facultad reconocida por los Tribunales Superiores de Justicia al CNTV que tiene su base en criterios técnicos, de interés público, educativos y que permiten el acceso de determinados segmentos de la población a programación cultural; señalando, además, que es un hecho pacífico en la causa que la concesionaria no transmitió íntegramente el programa en horario de alta audiencia, pero excepcionalmente, atendido que algunos capítulos del programa en cuestión fueron emitidos en una proporción muy superior dentro del horario de alta audiencia (más del 77%, en ambos casos), es decir, incumplían en una proporción baja la prescripción del artículo 9° NSTPC, el Consejo decidió contabilizar dicho programa en aquel bloque horario en que se emitió su mayor contenido, sobre la base del principio de proporcionalidad de las sanciones administrativas.

Por su parte, y en relación con la proporcionalidad de la sanción, indica el informe el sistema sancionatorio establecido en el Título V de la Ley 18.838, contempla taxativamente un catálogo de sanciones que se aplica gradualmente, conforme la naturaleza y gravedad de la infracción (amonestación, multa, suspensión de las transmisiones y caducidad de la concesión). Respecto de la multa, en caso alguno puede ser inferior a 20 UTM, pero su monto máximo varía, según la cobertura del concesionario o permisionario: si es de carácter nacional y reincidente en la infracción (como ocurre precisamente con TVN), la sanción pudo alcanzar a una multa de hasta 2000 UTM (dos mil unidades tributarias mensuales). Sobre ello, destaca que el artículo 33 de la Ley 18.838, el CNTV se encuentra facultado para imponer las sanciones ahí contempladas, en relación con la gravedad de la infracción, ponderando la gravedad del ilícito cometido. Por su parte y en este contexto, precisa que la literalidad del núcleo legal de la conducta sancionada - artículo 12°, letra I) de la Ley 18.838-, dispone expresamente que el incumplimiento de esta obligación será sancionado con una multa, razón por la cual resulta completamente improcedente imponer una sanción de menor entidad a la concesionaria.

Así, el artículo 33 antes citado, dispone en su numeral 2: «*En caso de reincidencia en una misma infracción, se podrá duplicar el máximo de la multa*», lo que permite evidenciar la objetividad en el actuar la recurrida, ya



que impuso una multa muy cercana a la mínima de conformidad a la ley, es decir, 40 UTM, lo cual constituye tan sólo el 2% del máximo legal permitido, por lo que no se divisan ilegalidades en la sanción, ni mucho menos vulneración al principio de proporcionalidad, considerando que en los 12 meses anteriores al período fiscalizado – abril de 2022 –, Televisión Nacional de Chile presenta 2 sanciones ejecutoriadas por infracción a las Normas Sobre Transmisión de Programas Culturales y, por lo mismo, el acuerdo sancionatorio duplicó la multa impuesta, confirmadas por a esta Corte en roles 737-2020 – sentencia del 8 de junio 2021; y 758-2020 – sentencia 19 de agosto de 2021, respectivamente. Estos procedimientos infraccionales corresponden al incumplimiento de la obligación de transmitir a lo menos cuatro horas de programación cultural a la semana, que coincide exactamente con las infracciones del presente caso; por lo que no habría errores por parte del CNTV en considerar dicha reincidencia al momento de aplicar la sanción impugnada.

Así, el Informe rechaza la alegación de la recurrente sobre un posible error en las reincidencias constatadas y a su plazo de contabilización. Primero, señala el informe que se trataría de la aplicación de reincidencias y no de una reiteración, lo que implica, considerando los estándares de derecho penal que el recurso gusta de invocar: “La conducta anterior negativa en el Derecho Penal se conoce comúnmente como reincidencia, que en palabras del reconocido penalista Alfredo Etcheberry, implica *“el hecho de volver a cometer un delito después de haber sido condenado anteriormente por el mismo o por otro delito” (...)*. *“Pues bien, como concepto clave para entender el objeto de este trabajo, corresponde distinguir entre reincidencia y reiteración, toda vez que mientras la primera supone que se ha incurrido en hechos constitutivos de infracción con posterioridad a haber sido sancionado, la segunda solo implica que se ha incurrido en un hecho infraccional en dos o más ocasiones, sin que haya habido una sanción de por medio”*. (citado en Avilés Bezanilla, Sebastián y otros “El rol de la conducta anterior del infractor en el procedimiento administrativo sancionatorio de la Superintendencia del Medio Ambiente” Revista de Derecho Ambiental [En línea], Número 7 (4 julio 2017) p. 187)



Agrega el Informe que, armonizando el expediente administrativo, es posible advertir en la página 12 del Informe de Descargos emanado del Departamento de Fiscalización y Supervisión del CNTV, que las reincidencias constatada se tratan efectivamente por infringir la normativa cultural –al no transmitir el mínimo de cuatro horas semanales de programación cultural- en:

- Período febrero-2020, en donde la concesionaria fue sancionada con multa de 40 Unidades Tributarias Mensuales en sesión de fecha 02 de noviembre de 2020 (caso C-8814) cuya sanción fue confirmada, en sentencia de 08 de junio de 2021 por esta Ilma. Corte de Apelaciones de Santiago, causa Rol 737-2020.
- Período abril-2020, en donde la concesionaria fue sancionada con multa de 20 Unidades Tributarias Mensuales en sesión de fecha 16 de noviembre de 2020 (caso C-9103) cuya sanción fue confirmada, con costas, en sentencia de 19 de agosto de 2021 por esta Ilma. Corte de Apelaciones de Santiago, causa Rol 758-2020.

Es decir que, dada la tramitación de los recursos de reclamación interpuestos por TVN en contra de los Acuerdos Sancionatorios, éstos quedaron firmes y ejecutoriados precisa y respectivamente en junio y agosto de 2021, esto es, dentro de los últimos doce meses previos al período que fue fiscalizada y por el cual se la sanciona en este caso, cuyo período fue abril-2022. Agrega que lo que es relevante es la sanción impuesta -que fija el reproche y el estándar de conducta esperado. Con esto en vista, nada hay de ilegal en tomar como criterio válido –y de hecho es lo que exige la ley y el principio pro administrado- para considerar una reincidencia la fecha en que queda firme y ejecutoriada la sanción impuesta por el CNTV, y además, de hecho es eso lo que exigen los principios de contradictoriedad y publicidad asociados al debido proceso, pues esa es la forma y exigencia legal por medio de la cual los actos administrativos que imponen sanciones –condenas-, pueden producir efectos, de acuerdo con el criterio de la Excma. Corte Suprema.

Así, el Informe sustenta que la recurrente confunde los alcances del artículo 34° de la Ley 18.838, ya el caso sub lites es una reclamación de legalidad administrativa y no de un recurso de apelación propiamente tal;



criterio que ha sido confirmado por la Corte Suprema en numerosos fallos citados en el Informe.

De lo anterior, el Informe indica que los argumentos de la recurrente se desvanecen, ya que las sanciones citadas en el considerando Décimo Séptimo del Oficio 974-2022 se ejecutoriaron dentro de los doce meses anteriores a la fecha del incumplimiento materia objeto de estos autos, por lo que se configuraría la reincidencia infraccional que sustenta la multa aplicada. Recalca que *...”en un afán respetuoso del principio de proporcionalidad, el CNTV solo ha tomado en cuenta aquellas sanciones notificadas al infractor hasta un año antes del período en cuestión, lo que, ciertamente, le beneficia y exhibe una racionalidad de las sanciones.”;* máxime tratándose de exactamente la misma infracción.

**TERCERO:** Que el artículo 1º de la Ley N°18.838 instituye el denominado “Consejo Nacional de Televisión” y le asigna potestades de fiscalización y supervigilancia para el correcto funcionamiento de los servicios de televisión, fijando para dicho efecto las pautas de conducta que deben observar los entes fiscalizados y, entre ellos, los operadores de televisión. En su inciso 1º, la norma citada dispone: *“El Consejo Nacional de Televisión, en adelante ‘el Consejo’, es la institución autónoma de rango constitucional creada por el inciso sexto del numeral 12 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, cuya misión es velar por el correcto funcionamiento de todos los servicios de televisión que operan, u operen a futuro, en el territorio nacional. Estará dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio, y se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio Secretaría General de Gobierno.”* Los incisos 3º y 4º agregan, en lo que aquí concierne: *“Para los efectos de velar por el correcto funcionamiento de los servicios de televisión, tendrá su supervigilancia y fiscalización, en cuanto al contenido de las emisiones que a través de ellos se efectúen, salvo en las materias técnicas normadas y supervisadas por la Subsecretaría de Telecomunicaciones. Se entenderá por correcto funcionamiento de estos servicios el permanente respeto, a través de su programación, de la democracia, la paz, el pluralismo, el desarrollo regional, el medio ambiente, la familia, la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud, los pueblos originarios, la dignidad*



*humana y su expresión en la igualdad de derechos y trato entre hombres y mujeres, así como el de todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.” A su vez, el inciso 6° de la misma norma establece: “Asimismo, se entenderá que el correcto funcionamiento de esos servicios comprende el acceso público a su propuesta programática y que en la difusión de ella, en la forma y de la manera que cada concesionario determine, se cautelen los derechos y principios a que hacen referencia los incisos anteriores.” Relacionado con lo anterior, el artículo 12 de la misma ley establece que el Consejo Nacional de Televisión tendrá entre otras funciones y atribuciones: “a) 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”; (...) i) Aplicar, a los concesionarios de radiodifusión televisiva y de servicios limitados de televisión, las sanciones que correspondan, en conformidad a las normas de esta ley; (...) l) Establecer que los concesionarios deberán transmitir a lo menos cuatro horas de programas culturales a la semana, entendiéndose por tales aquellos que se refieren a los valores que emanen de las identidades multiculturales existentes en el país, así como los relativos a la formación cívica de las personas, los destinados al fortalecimiento de las identidades nacionales, regionales o locales, como fiestas o celebraciones costumbristas y aquellos destinados a promover el patrimonio universal y, en particular, el patrimonio nacional.”*

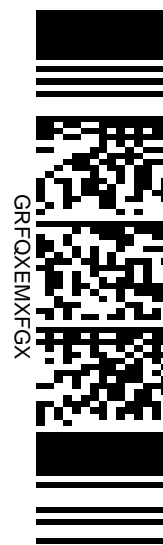
Por su parte, el artículo 33 de la Ley N° 18.838 contempla las siguientes sanciones, aplicables en caso de infracción de las normas de la misma ley: “1.- Amonestación. 2.- Multa no inferior a 20 ni superior a 200 unidades tributarias mensuales, en caso de tratarse de concesionarias de servicios de radiodifusión 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. 3.- Suspensión de las transmisiones, hasta por un plazo de 7 días, tratándose de infracción grave y reiterada. 4.- Caducidad de la concesión (...)."

**CUARTO:** Que el artículo 34 de la Ley N° 18.838 denomina como "apelación" al arbitrio procesal que allí se concede, no obstante que, por su naturaleza, éste constituye un verdadero reclamo de ilegalidad jurisdiccional, en donde la competencia de esta Corte "*viene dada por la naturaleza del recurso de reclamación, en tanto control de legalidad*" (Corte Suprema sentencia de fecha 12 de marzo de 2013, Rol N°6.750-2012). Por ello, "*para modificar la resolución dictada por la autoridad reguladora competente [se debe] dar por establecida la ilegalidad, invalidar el acto administrativo y disponer la decisión adecuada al caso, si procediere, conforme a los límites de su competencia en un reclamo de ilegalidad* (Corte Suprema de fecha 25 de octubre de 2017, Rol N°21.814- 2017)." Por consiguiente, para la resolución del conflicto traído al conocimiento de esta Corte resulta necesario atender a la naturaleza de la acción deducida, propia como se dijo de una acción de reclamación de ilegalidad, más no a su *nomen iuris* ni, por tanto, a las características y finalidades propias de un recurso de apelación propiamente tal.

**QUINTO:** Que TVN recurre contra la multa de 40 UTM que le impuso el CNTV, por no haber cumplido con el minutaje mínimo establecido en el artículo 12, letra I), de la Ley N°18.838, y en los numerales 6, 7, 8 y 9 de las "Normas sobre la Transmisión de Programas Culturales" (NTPC), que señalan: "6°: Al menos dos de las cuatro horas de programación cultural deberán transmitirse en horario de alta audiencia, que se fijan en este reglamento, quedando a criterio de cada servicio de televisión determinar el día y la hora dentro de dichos horarios. 7°: De lunes a domingo, ambos días inclusive, el horario de alta audiencia será el comprendido entre las 18:30 horas y las 00:00 horas. 8°: De lunes a domingo, ambos días inclusive, las restantes horas obligatorias de programación cultural deberán transmitirse entre las 9:00 Horas y las 18:30 Horas. 9°: Desde el punto de vista de la supervisión y para ser considerados en la medición, los programas deberán ser emitidos íntegramente en los horarios señalados en los números 7 y 8 anteriores." Reclama, en primer término, que el CNTV



ha modificado el Informe de programación de TVN para las semanas primera, cuarta y quinta del mes de abril del 2022, respecto del horario de alta audiencia, trasladando a otra franja horaria -sin tener facultades para ello- el programa “Chile Ancho/Zona de Encuentros”, transmitido la semana 1 entre las 18:00 hrs. y las 19:04 hrs., la semana 4 entre las 18:01 hrs. y las 19:01 hrs. y la semana 5 entre las 18:01 y las 19:02. Al respecto, baste señalar que en conformidad al numeral 9º de las NTPC, para que un programa puede calificar como “cultural” y, por tanto, ser computado en el minutaje que establecen los números 6 a 8 de las mismas normas, es indispensable que aquel se haya emitido “**íntegramente**” en los horarios referidos, regla que no admite excepciones de ningún tipo y menos la suerte de desmembramiento discrecional, en cuanto a la forma de computar los minutos de programa en los distintos horarios de transmisión. Según la norma reglamentaria, pues, no es la sumatoria de las porciones de los programas culturales transmitidos parcialmente en el horario de alta audiencia, lo que permite dar por cumplida la exigencia de transmisión cultural mínima en la franja horaria indicada. Para ello, como se acaba de señalar, el programa respectivo debe ser transmitido completamente dentro de dicho horario y no de forma fragmentaria; criterio que, por lo demás, dejaría sin efecto el texto expreso de las normas reglamentarias antes citadas y trasladaría la definición y distribución de los minutos allí exigidos a la mera discreción del concesionario.

**SEXTO:** Que en lo que concierne al cambio de criterio por parte del CNTV y, por tanto, a la vulneración de la “confianza legítima” que le asistiría a la reclamante, al haber sido sancionada por conductas que no habían sancionado en otras oportunidades, debe precisarse que aquella no controvierte siquiera los hechos que motivaron la sanción de la que ahora reclama. Por el contrario, en su recurso TVN reconoce explícitamente que el programa “Chile Ancho/Zona de Encuentros” no fue transmitido íntegramente en el horario de alta audiencia, sino que solo parcialmente, fundando únicamente su reproche en que, en situaciones anteriores similares, el CNTV no lo sancionó. Por lo señalado, y teniendo en consideración que, como se señaló en el fundamento quinto anterior, la conducta observada por TVN ha infringido las normas legales y



reglamentarias ya referidas al no cumplir con el tiempo mínimo de programación exigido en el artículo 12, letra I), de la Ley N° 18.838, y en los numerales 6 a 9 de las NTPC, mal puede ampararse ahora en el principio de confianza legítima. Como es inconcuso, una conducta antijurídica no puede ser amparada y menos refrendada por un principio cuya fuente y motor es, precisamente, el actuar legítimo y de buena fe de los sujetos tutelados -en este caso los administrados-, que se orienta por lo mismo a limitar el ejercicio del poder de la administración pública en cuanto a revisar sus propios actos y de dejar sin efecto aquellos contrarios al ordenamiento jurídico si, por esa vía, se afectan derechos válidamente adquiridos por los sujetos mencionados, derivados de actos administrativos que les son favorables, y con ello el principio de seguridad jurídica. En este caso, además, debe considerarse que TVN no tiene el carácter de persona administrada sino que, por el contrario, se trata de una persona jurídica de derecho público -concretamente una empresa autónoma del Estado sujeta como tal al principio de legalidad, cuya función consiste, precisamente, en “velar por la efectiva realización de su misión pública, que incluye promover y difundir los valores democráticos, los derechos humanos, la cultura, la educación, la participación ciudadana, la identidad nacional y las identidades regionales o locales, la multiculturalidad, el respeto y cuidado del medio ambiente, la tolerancia y la diversidad” (Ley N° 19.132, artículo 2 inciso final). Por ello, y encontrándose reconocido además por la reclamante el hecho de no haber transmitido íntegramente el programa “Chile Ancho” en el horario pertinente, en tres semanas distintas del mismo mes, la invocación a su respecto del principio que se comenta resulta improcedente e infundado.

SÉPTIMO: Que por lo dicho, y teniendo siempre a la vista la función de estricto control de legalidad que le compete a esta Corte en el marco de este procedimiento, de la revisión del Acuerdo del CNTV aparece que el ilícito de la conducta que se le reprocha a TVN se encuentra debidamente descrito y justificado en el precitado Ord.974 de 2022 del CNTV, con el estándar de motivación que exigen los artículos 11, 16 y 41 de la Ley N°19.880. De lo allí expuesto aparece que la recurrente, al no cumplir con el tiempo de programación cultural en la franja horaria correspondiente,



infringió las normas que objetivan el concepto de “*correcto funcionamiento de los servicios de televisión*” contemplado en la ley, que incluye -entre otros aspectos- el permanente respeto de la formación espiritual e intelectual de las personas a través de una oferta mínima de programas culturales, transmitidos en horario de alta audiencia. Las disposiciones legales citadas en la motivación Tercera de este fallo, en efecto, exigen al reclamante un deber de cuidado en el desempeño de sus funciones, cuyos límites vienen definidos por la sujeción al señalado principio del “correcto funcionamiento del servicio” y cuyos contornos, en lo que a este recurso concierne, se describen en el artículo 1º de la ley como “el permanente respeto, a través de su programación, de (...) la familia, la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud (...)”, entre otros bienes jurídicos protegidos. En este caso, y según se observa en el contenido del Acuerdo sancionatorio, para imponer la sanción de multa el ente reclamado hace un completo análisis de la conducta observada por la reclamante, contrastándola con el deber de cuidado que impone la normativa mencionada y, concretamente, con los contenidos de las transmisiones del reclamante y los horarios de protección de menores asociados a dichos contenidos. Por tanto, ninguna ilegalidad puede imputársele en cuanto a su competencia y a la forma en que ha dado por establecida la infracción del señalado deber de cuidado.

**OCTAVO:** Que finalmente, y teniendo siempre en cuenta la naturaleza del presente arbitrio procesal, esta Corte carece de competencia para modificar el quantum de la multa aplicada por la autoridad competente en la medida que éste, como ocurre precisamente en la especie, se ajuste a los parámetros establecidos por el legislador. En este punto, y en lo que concierne a la aplicación de la agravante del artículo 33 N° 2 de la Ley N° 18.838, que la reclamante controvierte, debe precisarse que ésta se limita a señalar en este punto que los hechos sancionados en cada caso no serían los mismos, sin mayor precisión, y a cuestionar además el plazo transcurrido entre las respectivas sanciones (más de 12 meses). Sin embargo, de los antecedentes que obran en el proceso aparece que las sanciones anteriores, que originan el aumento de la multa que se reclama (Acuerdo Sancionatorio de 02 de noviembre de



2020, Ord. N° 1227/2020, y Acuerdo Sancionatorio de 16 de noviembre de 2020, Ord. N° 1300/2020) se originan en la misma conducta que ahora se sanciona y que, tras ser impugnadas por TVN, fueron confirmadas por esta Corte con fecha 8 de junio de 2021 (Rol 737-2020) y 19 de agosto de 2021 (Rol N° 758-2020), respectivamente, por lo que la multa materia de esta reclamación se ajusta a la norma legal recién citada.

Por estas consideraciones, y visto además lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley N° 18.838, **se rechaza, sin costas** el recurso especial de apelación interpuesto por doña Paula Alessandri Prats, en representación de TELEVISIÓN NACIONAL DE CHILE, en contra del Oficio Ordinario N° 974 del CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN, de fecha 4 de octubre de 2022, notificado el 11 de octubre 2022.

**Regístrese, notifíquese y archívese en su oportunidad.**

Redactada por la Abogada Integrante señora Bárbara Vidaurre Miller.

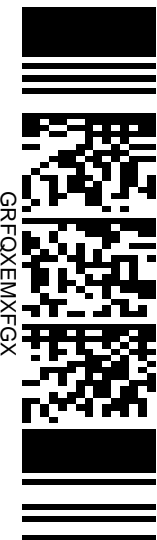
**N°Contencioso Administrativo-542-2022.**

Pronunciada por la **Séptima Sala** de la Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por el Ministro señor Jorge Zepeda Arancibia e integrada por el Ministro señor Alejandro Aguilar Brevis y por la Abogada Integrante señora Bárbara Vidaurre Miller. No firma la Abogada Integrante señora Vidaurre por encontrarse ausente.



Pronunciado por la Séptima Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago integrada por los Ministros (as) Jorge Luis Zepeda A., Alejandro Aguilar B. Santiago, dos de marzo de dos mil veintitrés.

En Santiago, a dos de marzo de dos mil veintitrés, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa.  
A contar del 11 de Septiembre de 2022, la hora visualizada corresponde al horario de verano establecido en Chile Continental. Para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar 2 horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>.