

Supletoriedad de la Ley N° 19.880 en el procedimiento sancionatorio de fiscalización del Código de Aguas: Comentario de jurisprudencia administrativa

IVÁN OBANDO CAMINO*

Introducción¹

Recientemente, la Contraloría General de la República emitió el Dictamen N° 9.735, de 9 de junio de 2020, por el cual se pronunció sobre la juridicidad de la Circular N° 3, de 6 de junio de 2019, dictada por la DGA, en adelante indistintamente la Circular N° 3, intitulada "Imparte instrucciones sobre la apertura de periodos de información previa". Esta circular autorizó a los funcionarios del mentado servicio para disponer la apertura de un periodo de información previa, con anterioridad al inicio de oficio de un procedimiento sancionatorio de fiscalización, en relación con la aplicación de las normas del CA.

Habiendo entrado en vigor dicha circular, el Órgano Contralor fue llamado a pronunciarse sobre su juridicidad, a requerimiento de la Senadora doña Yasna Provoste Campillay, quien consideró que dicha circular contravenía la normativa contemplada en el CA para el desempeño de la actividad fiscalizatoria y sancionatoria de la DGA, pues anticipaba en los hechos dicha actividad sin haberse iniciado un proceso sancionatorio, o como indicó el requerimiento: "[...] al permitir que se avise al regulado y se le dé (SIC) oportunidad de efectuar sus descargos o realizar una relación de los hechos antes de que se inicie un proceso sancionatorio"².

El dictamen citado estableció que la Circular N° 3 debía ser dejada sin efecto, ya que no se ajustaba a la juridicidad vigente por partida doble, pues, por una parte, la DGA excedió sus atribuciones mediante el establecimiento de normas de incidencia directamente procedimental y sancionatoria en un procedimiento reglado en el CA, y por la otra, porque aquella aplicó extensivamente y sin fundamento el art. 29, inc. 2°, de la ley N° 19.880, por lo que atribuyó a este precepto legal un "sentido del que carece"³. Con todo, el dictamen citado incurre en alguna obscuridad e imprecisión en su parte final, la que no empece a la comprensión del sentido general del mismo.

El dictamen referido resulta de interés para los estudiosos del Derecho debido a que precisa las acciones que puede desplegar la DGA en el ejercicio de su potestad fiscalizatoria, reitera una línea jurisprudencial sobre la aplicación supletoria de la ley N° 19.880 (la que se ha extendido al ramo de las aguas terrestres) y descarta la aplicación extensiva de uno de sus institutos para fines de fiscalización, que es el periodo de información previa al inicio de un procedimiento administrativo, cuyo sentido es precisado por el Órgano Contralor.

En las páginas que siguen, este comentario se referirá a los aspectos contextuales relativos a la circular mencionada, brindará una visión sinóptica del contenido de esta última y analizará el cuestionamiento de juridicidad de la Circular N° 3 efectuado en el Dictamen N° 9735/2020, refiriéndose a los siguientes tópicos presente en este último: supletoriedad de la ley

* Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca. Abogado, Ph.D. SUNY-Albany. Dirección postal: Casilla 747, Talca, Chile. Dirección electrónica: iobandoc@utalca.cl. El autor agradece los comentarios de los Profs. Johann Allesch Peñailillo y Gabriel Celis Danzinger. Los errores u omisiones son de responsabilidad del autor.

¹ Tabla de abreviaturas: DGA: Dirección General de Aguas; CPR: Constitución Política de la República; CA: Código de Aguas; CP: Código Penal; CProcP: Código Procesal Penal; CPC: Código de Procedimiento Civil; art.: artículo; inc.: inciso; sgtes.: siguientes.

² CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020), p. 2.

³ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020), p. 4. La DGA removió esta circular del menú sobre Legislación, Normativas y Jurisprudencia de su sitio web institucional desde la dictación de este dictamen por la Contraloría General de la República.

N° 19.880 en procedimientos administrativos especiales, el procedimiento sancionatorio de fiscalización del CA como procedimiento administrativo reglado, el periodo de información previa a la iniciación de oficio del procedimiento administrativo y un breve colofón sobre alguna obscuridad e imprecisión de que adolece el citado dictamen.

1. Aspectos contextuales relativos a la Circular N° 3

El 27 de enero de 2028 se publicó en el Diario Oficial la ley N° 21.064, la que introdujo diversas modificaciones al CA, en materia de fiscalización y sanción de las infracciones al marco normativo que rige las aguas terrestres. Este cuerpo legal fue despachado por el Congreso Nacional tras un dilatado proceso legislativo que se extendió por casi cinco años, en el que el mensaje ejecutivo original experimentó diversas modificaciones y adecuaciones. Esta reforma legal se tradujo en un reforzamiento importante de las potestades fiscalizatorias y sancionatorias de la DGA, lo que se justificó por las insuficiencias detectadas en el marco legal preexistente en el CA⁴.

La ley N° 21.064 modificó extensamente el CA (y en mucho menor medida el del CP y el CProc.P), destacándose la agregación de un párrafo g. al Libro Segundo, Título I, Párrafo 2, del CA, intitulado “De la fiscalización” (arts. 172 bis a 172 sexies), como asimismo el reemplazo del epígrafe del Párrafo 3 del mismo título, el que pasó a denominarse “De las sanciones” (arts. 173 a 173 quáter)⁵.

En términos contextuales, se debe señalar que esta reforma legal implicó transitar desde un sistema sancionatorio de infracciones administrativas basado preferentemente en la heterotutela judicial, como era el previsto a esa fecha en el CA, a un sistema sancionatorio preferentemente administrativo y centrado en el ejercicio de la potestad sancionatoria de la DGA, cuyas atribuciones discrecionales experimentaron un incremento superlativo. Lo anterior se expresó en la posibilidad de que la DGA impusiera multas elevadas a los administrados, al igual que recargos legales de importancia, para dirigir y determinar el cumplimiento del administrado, sin perjuicio de que las atribuciones inspectivas de dicho servicio fueron fortalecidas por el legislador, como consecuencia del nuevo procedimiento sancionatorio de fiscalización previsto en la ley⁶.

Para los fines de este comentario, se debe expresar que el nuevo art. 172 bis, incs. 1° y 2°, CA dispuso que la DGA debe fiscalizar el cumplimiento de las normas del mismo código y que aquella, para el cumplimiento de su labor, puede iniciar un procedimiento sancionatorio de oficio cuando tome conocimiento de hechos que puedan constituir infracciones a dichas normas, por denuncia de un particular, por medio de una autodenuncia, o a requerimiento de otro servicio del Estado. Los restantes incisos de este artículo regulan el procedimiento para declarar la admisibilidad de la denuncia y decretar la apertura de un expediente de procedimiento sancionatorio. A su turno, los artículos 172 ter a 172 sexies CA establecen normas sobre diligencias de inspección en terreno, solicitud de información al administrado, acta de inspección, formulación de cargos y descargos del administrado, término probatorio, informe técnico y término del procedimiento mediante sanción o absolución del administrado, entre otros.

En este punto, preciso es hacer notar que casi no hay referencias a la fiscalización de oficio de la DGA en el nuevo párrafo g., citado *supra*, aparte de aquella efectuada en el art. 172 bis CA, ya que las diligencias inspectivas y solicitudes de información figuran en el art. 172 ter CA, ubicado inmediatamente a continuación de la apertura del expediente de procedimiento sancionatorio. Igualmente, debe puntualizarse que la actividad sancionatoria de la DGA figura realmente en los arts. 173 a 173 ter CA (eventualmente incluye el art. 173 quáter), pese a la

⁴ SEEGER (2014), p. 95.

⁵ La reforma modificó en extensión variable un total de 33 artículos del CA y agregó además 8 nuevos artículos a este último (arts. 172 bis a 172 sexies y arts. 173 bis a 173 quáter).

⁶ Para un análisis de la reforma legal citada, OBANDO (2019), pp. 179-196; ROJAS (2019), pp. 404-415.

redacción de diversos preceptos contemplados en el párrafo precitado, los que aludieron al procedimiento sancionatorio y al expediente correspondiente.

Al poco tiempo de la publicación de esta ley, la DGA dictó el Manual de Procedimiento Sancionatorio de Fiscalización en abril de 2018, en el que establece la forma en que sus funcionarios deben cumplir con la reforma legal y cuya redacción sugiere que la fiscalización integra el procedimiento sancionatorio, presumiblemente por la vinculación funcional entre ambas actividades, lo que no deja de constituir una impropiedad conceptual a la luz de la doctrina iusadministrativa⁷. En cualquier caso, de esa manera lo dio a entender dicho manual en sus páginas iniciales, en las que alude al “procedimiento sancionatorio de fiscalización normado en los artículos 172 bis y siguientes del Código de Aguas”⁸ y señala que ella “para realizar su labor fiscalizadora del cumplimiento de las normas del Código de Aguas, podrá iniciar un procedimiento sancionatorio [...]”⁹.

El manual citado sugiere, asimismo, que el procedimiento sancionatorio de oficio se ajusta al mismo procedimiento de las denuncias o autodenuncias, dada la redacción del art. 172 bis CA, pero con una diferencia, que es que no existe el trámite de admisibilidad previa, iniciándose el proceso respectivo desde la fecha de ingreso del formulario respectivo al Sistema de Seguimiento de Documentos¹⁰.

Del mismo modo, el manual establece que un procedimiento sancionatorio de fiscalización puede iniciarse de oficio en alguno de los presupuestos siguientes, los que se deducen de los arts. 172 bis y sgtes. CA en relación con el art. 300 CA, a saber: (a) una fiscalización selectiva de la DGA; (b) una determinación de una infracción posible por el servicio, con motivo de la tramitación de un expediente de fiscalización, siempre que fuere diferente de la investigada; (c) la obtención de información útil, de interés público y de competencia del servicio, con motivo de una denuncia que no cumple con todos los requisitos formales para su admisibilidad; (d) una constatación de una posible infracción a las normas del CA por un funcionario en ejercicio de sus funciones; y (e) el requerimiento de otras autoridades y servicios del Estado (todos ellos comprendidos en la denominación de “Servicio del Estado”, lo que incluyó impropriamente a senadores y diputados)¹¹. No está demás decirlo, pero los términos del manual, expresados *supra*, guardan cierta reminiscencia con aquellos empleados por el legislador en el art. 29, inc. 1°, de la ley N° 19.880, con ocasión de la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo.

En las secciones siguientes el manual se refiere a la actividad procedimental que deben desarrollar los funcionarios de la DGA y eventualmente el administrado, para fines de tramitación y resolución de un procedimiento sancionatorio de fiscalización, cualquiera fuere su forma de iniciación y, al efecto, se explyea sobre la inspección en terreno, el término probatorio, la etapa resolutive, procedimientos especiales e impugnaciones en contra de la resolución que se dictare por el servicio. Con todo, preciso es señalar que el manual no se refiere en parte alguna a la apertura de algún periodo de información en forma previa a la iniciación de oficio del procedimiento sancionatorio correspondiente, lo que puede obedecer a que la ley N° 21.064 no lo contempló para fines de fiscalización y sanción del administrado.

2. Visión sinóptica del contenido de la Circular N° 3

La Circular N° 3 fue dictada por el Director General de Aguas en ejercicio de la atribución normativa conferida por el art. 300, inc. 1°, literal a), CA, el que le autoriza para dictar normas administrativas (“normas e instrucciones”), mediante circulares, para fines de la ejecución (“correcta aplicación”) de las normas legales (“Códigos, leyes”) y administrativas

⁷ ROJAS (2019), p. 405.

⁸ DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (2018), p. 4.

⁹ DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (2018), p. 6.

¹⁰ DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (2018), pp. 10-11.

¹¹ DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (2018), pp. 6-7.

(“reglamentos”) de competencia de aquella¹². Estas normas son de carácter obligatorio, como dispone el mismo precepto legal.

En cuanto a sus antecedentes normativos, los Puntos 1.1. y 1.2. de la Circular N° 3 señalaron como tales las atribuciones pertinentes a la función de policía administrativa de la DGA, listadas en el art. 299, inc. 1°, literales a), c) y d), CA, y consecuentemente sus atribuciones fiscalizadoras previstas en el art. 172 bis, incs. 1° y 2°, CA, todos los cuales transcribió o reseñó, según el caso, sin perjuicio de hacer referencia al procedimiento sancionatorio contemplado en los arts. 172 bis y sgtes. CA. Cabe puntualizar, al respecto, que la reseña del art. 172 bis, inc. 2°, CA, efectuada en la Circular N° 3, incluyó una referencia al plan de fiscalización selectiva fijado anualmente por el Director General de Aguas, como uno de los medios para tomar conocimiento de infracciones al CA, con el objeto de iniciar un procedimiento sancionatorio de oficio, al reseñar: “Para el cumplimiento de su labor, la D.G.A. podrá iniciar un procedimiento, (SIC) de Oficio cuando tomare conocimiento de hechos que puedan constituir infracciones de dichas normas o como consecuencia del plan de fiscalizaciones selectivas que anualmente fija el Director General de Aguas; por Denuncia de un particular; por medio de una Autodenuncia; o a requerimiento de otro servicio del Estado”¹³. Finalmente, el Punto 1.3. de la Circular N° 3 citó y transcribió el art. 29, inc. 2°, de la ley N° 19.880, dada su relación con los procedimientos administrativos iniciados de oficio.

A su turno, el Punto 1.4. de la Circular N° 3 estableció sus fundamentos técnico-funcionales, los que fueron dos. Por una parte, la necesidad de contar con información previa de parte del administrado, para determinar “la conveniencia o no de iniciar un procedimiento sancionatorio”¹⁴, en el supuesto de fiscalizaciones de oficio, y por la otra, la relevancia de contar con información preliminar de los administrados, para fines de elaboración de planes o programas de fiscalización y de focalización de la actividad fiscalizadora de la DGA¹⁵. Por ello la Circular N° 3 reprodujo estos fundamentos en la parte propiamente instruccional de la misma (Puntos 2.1.1. y 2.1.2.) y vinculó este periodo de información previa con la determinación del mérito para iniciar un procedimiento sancionatorio de oficio y con la elaboración de planes o programas de fiscalización. Así, en el primer caso, la información podía decir relación con el conocimiento de “las circunstancias de ciertos hechos o contar con información jurídica y/o técnica”¹⁶, mientras que en el segundo caso ella decía relación con “el objetivo de obtener información jurídica y/o técnica [...] que le permita direccionar de modo más eficiente los recursos económicos y humanos en materia de fiscalización”¹⁷.

El Punto 2.1.3. de la Circular N° 3 se contemplaron dos formas de iniciación de este periodo de información previa, a saber, mediante oficio o mediante acta inspectiva y solicitud de información.

En cuanto a la primera forma, esto es, mediante oficio, el Punto 2.1.3.a. de la Circular N° 3 señaló que la DGA debía enviar un oficio a un administrado o a un conjunto de personas naturales y/o jurídicas, para solicitar información y antecedentes, la que debía ser ingresada en la oficina de partes de la Dirección Regional del servicio, dentro del plazo de 15 días hábiles administrativos. Transcurrido dicho plazo, se hubiera o no recibido la información, la DGA debía decidir sobre la apertura o no de procedimientos sancionatorios de oficio o detallar los planes o programas de fiscalización, en su caso¹⁸. Finalmente, la Circular N° 3 preceptuó que en el o los oficios citados la DGA podía (“podrá”) indicar que procedería la aplicación de la multa

¹² Este precepto legal se refería a las “normas e instrucciones internas” con anterioridad a la reforma de la L. N° 21.064.

¹³ DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (2019), p. 1.

¹⁴ DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (2019), pp. 1-2.

¹⁵ DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (2019).

¹⁶ DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (2019), p. 2.

¹⁷ DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (2019), p. 2.

¹⁸ DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (2019), p. 2.

consignada en el art. 173, inc. 1°, N° 1, CA, en caso de incumplimiento de la obligación de entrega de la información solicitada por el servicio¹⁹.

En cuanto a la segunda forma, esto es, mediante acta de visita inspectiva y solicitud de información, el Punto 2.1.3.b. de la Circular N° 3 señaló que la DGA podía solicitar en terreno, durante una visita inspectiva de oficio y por medio de un fiscalizador, información previa a través del citado instrumento, cuando requiriese mayores antecedentes para decidir sobre la iniciación de un procedimiento sancionatorio, con ocasión del ejercicio de la función de policía administrativa del servicio respecto de las aguas en cauces naturales de uso público y acuíferos²⁰. La mencionada acta debía notificarse personalmente al administrado, pudiendo este último ser notificado conforme al art. 44 CPC, de no ser habido en el lugar fiscalizado, momento a partir del cual comenzaba a correr el mismo plazo, citado *supra*, para el ingreso de la información y/o antecedentes solicitados en la oficina de partes precitada²¹. La Circular N° 3 dispuso asimismo que, recibida o no la información, la DGA decidiría sobre la apertura o no del expediente de procedimiento sancionatorio correspondiente²².

Por último, el Punto 2.1.5. de la Circular N° 3 dispuso que la apertura de un periodo de información previa, en cualquiera de las formas indicadas, no impedía a la DGA solicitar y requerir información cada vez que lo estimare en su calidad de ente regulador y en los casos específicos previstos en el CA.

3. Cuestionamiento de juridicidad efectuado por el Dictamen N° 9.735/2020

La Contraloría General de la República cuestionó la procedencia de un periodo de información previa al inicio de un procedimiento sancionatorio de fiscalización, efectuada mediante una aplicación supletoria de la ley N° 19.880 por la DGA, con ocasión de lo cual reiteró su jurisprudencia sobre la supletoriedad de la ley citada en procedimientos administrativos especiales y precisó el sentido del periodo de información previa dispuesto en el art. 29, inc. 2°, de la ley N° 19.880.

a) Supletoriedad de la ley N° 19.880 respecto de procedimientos administrativos especiales

El dictamen citado hizo presente que el art. 1°, inc. 1°, de la ley N° 19.880 dispone que dicha ley se aplicará con carácter de supletoria, en caso que la ley establezca procedimientos administrativos especiales; por otra parte, indicó que dicha supletoriedad dependía de la conciliación entre la ley citada y la naturaleza de tales procedimientos, reiterando de esta manera una línea jurisprudencial establecida por el Órgano Contralor, la que se vincula con la eficacia del principio de especialidad normativa en el ordenamiento jurídico. En efecto, el dictamen de marras señaló que el objetivo perseguido mediante la supletoriedad era “solucionar los vacíos”²³ detectados en los procedimientos administrativos especiales, “sin que pueda afectar el desarrollo de las etapas que tales procedimientos contemplan para el cumplimiento de la finalidad particular que la ley les asigna”²⁴, reiterando lo dictaminado en diferentes oportunidades por el Órgano Contralor²⁵.

Sobre el particular, se debe manifestar que el Dictamen N° 12.926/2016, haciendo aplicación de lo establecido en el Dictamen N° 17.344/2014, había señalado, con mayor

¹⁹ El procedimiento sancionatorio de fiscalización aplicable al incumplimiento en la entrega de información establecida en el CA y resoluciones de la DGA, se encuentra previsto en la sección 5. del Manual de Procedimiento Sancionatorio de Fiscalización. DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (2018), p. 41.

²⁰ El contenido —eventual— del acta se encontraba en el Punto 2.1.4. de la Circular N° 3, pero este y su formato podía ser modificado por la DGA “según las necesidades y criterios” de la DGA, conforme al Punto 2.1.6. DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (2019), p. 3.

²¹ DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (2019), p. 2.

²² DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (2019), p. 2.

²³ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020), p. 3.

²⁴ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020), p. 3.

²⁵ En el mismo sentido, Dictámenes N° 12.926/2016, N° 17.344/2014, N° 15.492/2008, N° 53.303/2007, N° 11.564/2007, N° 12.971/2006, N° 33.255/2004.

precisión, que la supletoriedad contemplada en el art. 1°, inc. 1°, de la ley N° 19.880 tenía una finalidad de integración del ordenamiento iusadministrativo, al señalar: “[...] está destinada a integrar algo que falte dentro de un determinado procedimiento, lo cual por cierto no ocurre cuando [...] de la preceptiva que lo rige aparece sistemáticamente cual (SIC) es la regla que procede aplicar”²⁶. Esta jurisprudencia, por lo demás, se encontraba en consonancia con lo señalado por el Órgano Contralor en el Dictamen N° 39.348/2007, en el sentido que la aplicación supletoria de la ley N° 19.880 se limitaba a “aquellos aspectos o materias respecto de las cuales la preceptiva especial no ha previsto regulaciones específicas”²⁷, tal como había señalado en diversos dictámenes²⁸.

Sobre el particular, se debe recordar que la supletoriedad establecida en el art. 1°, inc. 1°, de la ley N° 19.880, carece de un efecto derogatorio de aquellos cuerpos legales que regulan, con carácter especial, ciertos procedimientos administrativos, por lo que —basados en Cordero— ella tendrá aplicación cuando: (a) El procedimiento respectivo o el régimen jurídico aplicable al acto consecucional no se encuentran regulados por ley alguna (supletoriedad de primer grado); (b) El procedimiento respectivo o el régimen jurídico aplicable al acto consecucional están regulado insuficientemente por una ley, la que carece de algunas de las regulaciones o garantías específicas previstas para el administrado en la ley N° 19.880 (supletoriedad de segundo grado); (c) El procedimiento respectivo y el régimen jurídico aplicable al acto consecucional se encuentran regulados con completitud por una ley, pero los principios y categorías jurídicas de la ley N° 19.880 pueden guiar la ejecución de aquella ley y la resolución de las controversias jurídicas (supletoriedad de tercer grado)²⁹.

No obstante, se debe tener presente que la procedencia de la hipótesis de supletoriedad de segundo grado, mencionada *supra* y que es la pertinente en la especie, ha sido delimitada mediante el principio de especialidad normativa por la jurisprudencia administrativa, la que ha hecho depender aquella de la concurrencia de una sincronía en relación con la finalidad o naturaleza de los procedimientos administrativos³⁰. Por lo anterior, Celis ha sostenido que esta hipótesis de supletoriedad se somete al principio de coincidencia, conforme al cual “la técnica de la supletoriedad debe operar solo en caso de procedimientos administrativos de naturaleza a fin (SIC) o similar”³¹, agregando que “[...] el objetivo de dicho cuerpo normativo es suplir los vacíos del procedimiento existente, sin afectar el normal desarrollo de las etapas o mecanismos contemplados por el precepto especial”³².

b) El procedimiento sancionatorio de fiscalización del CA como procedimiento administrativo reglado

Tras la precisión jurisprudencial inicial, el Órgano Contralor efectuó una revisión sistemática de los aspectos principales del contenido de los arts. 172 bis a 172 sexies CA, indicando expresamente que el art. 172 ter CA se refiere a ciertos pormenores o facetas de la actividad fiscalizadora de la DGA, lo que le llevó a formular una serie de precisiones y conclusiones sobre la naturaleza reglada del procedimiento sancionatorio de fiscalización previsto en el CA y, por consiguiente, a descartar la aplicación supletoria de la ley N° 19.880 en la materia.

Estas precisiones y conclusiones se pueden enunciar de la manera siguiente: (a) El procedimiento sancionatorio de fiscalización del CA constituye un procedimiento especial que regula pormenorizadamente la actividad fiscalizadora del servicio, comprendiendo “las etapas y

²⁶ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2016), p. 3.

²⁷ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2007), p. 2.

²⁸ En el mismo sentido, Dictámenes N° 39.348/2007, N° 20.119/2006, N° 12.971/2006, 33.255/2004, N° 37.747/2003.

²⁹ CORDERO (2003), pp. 57-59; CORDERO (2015), pp. 355-357.

³⁰ BERMÚDEZ (2014), pp. 178-179; BERMÚDEZ (2015), p. 356.

³¹ CELIS (2019), p. 360.

³² CELIS (2019), p. 360.

formalidades que debe observar [...] en su desarrollo”³³; (b) El requerimiento de información, para fines fiscalizatorios y sancionatorios, está regulado “específicamente”³⁴ en el procedimiento especial contemplado en el CA, sin perjuicio de que este cuerpo legal establece la sanción para el caso de incumplimiento en el art. 173, inc. 1°, N° 1, CA; (c) El procedimiento especial previsto en el apartado g., referido *supra*, no dice relación únicamente con el procedimiento aplicable a denuncias o autodenuncias, ya que también prevé la iniciación de oficio del “pertinente proceso de fiscalización”³⁵; (d) El procedimiento regulado en el CA no resulta inconciliable con la iniciación de oficio del proceso sancionatorio de fiscalización; (e) Es improcedente disponer mediante una “resolución”³⁶ (SIC) del Director General de Aguas un periodo de informaciones previas, como parte integrante del citado procedimiento, “a fin de salvar eventuales carencias en su regulación”³⁷; (f) La DGA excedió sus atribuciones mediante la creación de mecanismos y sanciones contemplados en el CA a propósito de un procedimiento reglado.

En relación con las aseveraciones efectuadas en los literales (a) a (f) precedentes, el dictamen clarificó que la fiscalización del servicio, en especial aquella iniciada de oficio y los requerimientos de información dirigidos al administrado, se deben ejercer en el marco del procedimiento sancionatorio regulado en el CA, cuyas ritualidades, formalidades y etapas están detalladas con completitud en este último cuerpo legal. Este último contempla un procedimiento administrativo especial y específico para tales efectos.

Estos asertos se traducen en la improcedencia de la aplicación supletoria de la ley N° 19.800 al procedimiento sancionatorio de fiscalización previsto en el CA, en términos de una supletoriedad de segundo grado, lo que se encuentra en consonancia con una línea jurisprudencial adoptada previamente por el Órgano Contralor, la que sostiene una improcedencia similar respecto del procedimiento administrativo establecido en el Libro Segundo, Título I, del CA³⁸. Esto sugiere, sin embargo, que el procedimiento citado y regulado en el CA podría admitir, en principio, solamente una supletoriedad de tercer grado de la ley N° 19.880, como se deduce de la jurisprudencia administrativa, citada *supra*.

Por otra parte, la denominación de la normativa dictada por el Director General de Aguas fue de una circular, pese a que el Órgano Contralor la denominó resolución³⁹. Al respecto, la circular es una de las formas (i.e., oficios, circulares, resoluciones o decretos) que puede asumir una instrucción administrativa de carácter escrito y esta última es aquella norma jurídica que el jefe superior de un servicio puede dictar para fines internos, en ejercicio de su poder jerárquico, con el objeto de señalar a los funcionarios subalternos la forma de ejecutar las leyes y reglamentos correspondientes; sin embargo, las instrucciones administrativas pueden dictarse también por órganos fiscalizadores respecto de quienes están bajo su fiscalización, para establecer una forma de conducta esperada en el ámbito administrativo respectivo, como ha sostenido el Órgano Contralor⁴⁰. No obstante, este último precisó también, en su Dictamen N° 45.522/2018, que las instrucciones administrativas

[...] no constituyen una decisión que establezca obligaciones o derechos para los administrados, ni pueden los servicios por su intermedio fijar normas generales y obligatorias propias de la función legislativa y de la potestad reglamentaria, salvo que cuenten con una autorización expresa en este específico sentido⁴¹;

³³ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020), p. 4.

³⁴ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020), p. 4.

³⁵ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020), p. 4.

³⁶ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020), p. 4.

³⁷ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020), p. 4.

³⁸ Dictámenes N° 33.522/2008, N° 45.191/2004, N° 37.603/2004.

³⁹ Sobre las peculiaridades que exhibe la variada normativa iusadministrativa, CORDERO (2010), pp. 22-23.

⁴⁰ VERGARA (2013), pp. 735-736; CORDERO (2010), p. 32; CELIS (2019), p. 118.

⁴¹ CELIS (2019), p. 118. La instrucción administrativa puede o no sujetarse al trámite de toma de razón por la Contraloría General de la República, conforme a lo prescrito en el art. 10 de la Ley N° 10.336. *Idem*.

en otras palabras, como sostuvo Vergara, no tiene por objeto modificar o adicionar en el ordenamiento jurídico, reconocer derechos, imponer cargas o establecer obligaciones para el administrado⁴².

Esta precisión jurisprudencial obedece a un fenómeno detectado por la doctrina, cual es que ciertas autoridades administrativas, inferiores al Presidente de la República suelen dictar actos de contenido normativo, los que asumen las denominaciones más diversas, como reglamentos, circulares, oficios, instrucciones, etc.⁴³. En especial, las circulares o instrucciones administrativas pueden perseguir finalidades variadas (e.g., informativas, directivas, prescriptivas) y producir efectos jurídicos que no se limitan al ámbito interno del servicio, sino que afectan también a terceros ajenos a la Administración del Estado, mediante normas generales que establecen obligaciones, derechos, beneficios y cargas, como es el caso de las denominadas circulares normativas o reglamentarias externas⁴⁴.

Según Cordero, quien cita al respecto a Santamaría Pastor, las circulares normativas son aquellas “que imponen determinadas opciones interpretativas de preceptos legales o reglamentarios, desarrollan algún extremo de una ley o reglamento, establecen un marco de actuación”⁴⁵ y serán externas cuando “alteren la situación jurídica de terceros como, por ejemplo, aquellas que establecen los criterios a seguir para determinar un impuesto o arancel”⁴⁶, por lo que ellas constituyen verdaderos reglamentos administrativos. Desde el momento que ellas producen efectos externos a la Administración del Estado, se requiere, por una parte, que la autoridad administrativa respectiva cuente con una habilitación legal expresa para la validez de dichas normas, y por la otra, que ellas sean publicadas para que sean obligatorias y vinculantes para el administrado, según los mismos autores⁴⁷. Por lo demás, la exigencia de publicación de este tipo de normas en nuestro derecho emana de lo dispuesto en el art. 48, inc. 1°, literal a), de la ley N° 19.880, que preceptúa que deben publicarse en el Diario Oficial los actos administrativos que contengan normas de general aplicación o que miren al interés general, postura que ha sido sostenida por la doctrina y la jurisprudencia administrativa⁴⁸.

En la especie, la Circular N° 3 estableció normas que alteraban la situación jurídica de los administrados que fueron objeto de fiscalización, ya que impuso una obligación de entregar información en forma previa al inicio de un procedimiento sancionatorio de fiscalización, en el denominado periodo de información previa creado *ex profeso* en dicha circular, inclusive bajo apercibimiento de la imposición eventual (“podrá”) de una sanción administrativa conforme al Punto 2.1.3.a. de aquella, el que remitía al art. 173, inc. 1°, N° 1, CA⁴⁹.

Esta circular fue dictada por el Director General de Aguas en virtud de la atribución contemplada en el art. 300, inc. 1°, literal a), CA, la que le autoriza para “[d]ictar las normas e instrucciones, mediante circulares, que sean necesarias para la correcta aplicación de este Código, leyes y reglamentos que sean de la competencia de la Dirección a su cargo”. Este precepto legal se encarga de recalcar que dicha normativa será obligatoria, sin indicar si incluye al administrado, pero acto seguido agrega que ella debe ser sistematizada por el servicio para facilitar su acceso y conocimiento “por el público en general”. En los términos expuestos, el tenor literal del precepto comentado admite el ejercicio de una potestad reglamentaria por el Director General de Aguas, mediante la dictación de las mentadas circulares normativas o reglamentarias externas, referidas *supra*⁵⁰. Con todo, la Circular N° 3 no fue publicada en el

⁴² VERGARA (2013), p. 736.

⁴³ CORDERO (2010), pp. 33-34.

⁴⁴ CORDERO (2010), pp. 35-36.

⁴⁵ CORDERO (2010), pp. 35-36.

⁴⁶ CORDERO (2010), pp. 35-36.

⁴⁷ CORDERO (2010), pp. 37-38.

⁴⁸ VERGARA (2013), p. 735; DELGADO (2018), p. 346.

⁴⁹ Cabe tener presente una observación adicional, de importancia menor y que puede vincularse -eventualmente- con la tipicidad de la infracción administrativa: el art. 173, inc. 1°, N° 1, CA sanciona el incumplimiento de la obligación de entregar información en la forma y oportunidad que disponen el CA y las “resoluciones” de la DGA, mas no así en el caso de las circulares del mismo servicio, como se desprendería del Punto 2.1.3.a.

⁵⁰ CORDERO (2010), p. 40.

Diario Oficial, como lo exige para este tipo de normas el art. 48, inc. 1°, literal a), de la ley N° 19.880, por lo que difícilmente podía ser oponible al administrado que fuere sujeto de fiscalización administrativa, por la concurrencia de este vicio de ilegalidad.

c) El periodo de información previa a la iniciación de oficio del procedimiento administrativo

Cabe destacar que, entre las precisiones y conclusiones a que arribó el Órgano Contralor en su dictamen, se consignó que la DGA atribuyó al art. 29, inc. 2°, de la ley N° 19.880 un alcance que resulta improcedente desde un punto de vista dogmático y procedimental.

Efectivamente, el dictamen analizado indicó que el periodo de información previa regulado en el art. 29, inc. 2°, de la ley N° 19.880, es funcional y previo a un procedimiento administrativo, pero que él no constituye en sí mismo un procedimiento administrativo, según la definición legal del art. 18 de la ley N° 19.880. En tal sentido, el dictamen señaló:

[...] el referido 'periodo de información previa' [...] está establecido en función —y con carácter anterior— de un procedimiento administrativo, pero no ha sido configurado por el legislador, a su vez, como un procedimiento que responda a la definición consignada en el artículo 18 de la misma ley N° 19.880, como ha pretendido ese servicio en la mencionada Circular. Se trata más bien de la posibilidad que tienen los órganos de la Administración del Estado para que, antes de iniciar un procedimiento administrativo, puedan solicitar la información que les permita ponderar acerca de la conveniencia o no de iniciarlo⁵¹.

Al respecto, el periodo de información previa a la iniciación de oficio del procedimiento administrativo, previsto en el art. 29, inc. 2°, de la ley N° 19.880, obedece a una determinación exclusiva del órgano administrativo, adoptada con antelación al acuerdo de iniciación de oficio del procedimiento, para allegar antecedentes e información tendiente a “conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento administrativo”, como reza el precepto legal. La decisión de abrir este periodo y los actos realizados para su desarrollo y desenlace “no constituyen propiamente el procedimiento administrativo [...] [p]or ello, no producen los efectos materiales de la iniciación”⁵², habiendo sido receptado este instituto en el derecho comparado, en el que ha sido empleado, desformalizadamente y según las circunstancias del caso, para arribar a soluciones administrativas colaborativas entre administrados y Administración Pública⁵³.

Por otra parte, es importante traer a colación que la ley N° 19.800 tuvo como influencia, entre otros, la derogada Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común Española de 1992, reformada en 1999⁵⁴ (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), cuyo art. 69 inc. 2° tenía el mismo tenor literal que el art. 29 inc. 2°, ya que preceptuaba: “Artículo 69. Iniciación de oficio./ 2. Con anterioridad al acuerdo de iniciación, podrá el órgano competente abrir un periodo de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento”⁵⁵. Basado en lo anterior, resulta difícil establecer alguna forma de relación genética entre el contenido de la ley española vigente a la época de dictación de la ley N° 19.800 y el de la Circular N° 3, dado el tenor literal de ambas normas jurídicas.

Con todo, se debe señalar que la ley 30/1992 fue derogada el 2 de octubre de 2016, en virtud de la disposición derogatoria única 2.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Este último cuerpo legal constituye la ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la que se encuentra en vigencia actualmente en dicho país. Ella regula el periodo de información previa a la iniciación de oficio del procedimiento administrativo de manera

⁵¹ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020), p. 5.

⁵² CORDERO (2003), p. 114.

⁵³ CORDERO (2003), p. 114.

⁵⁴ CORDERO (2015), p. 324.

⁵⁵ GOBIERNO DE ESPAÑA (2018a), art. 69.2.

diferente a su predecesora, pues distingue entre procedimientos administrativos y procedimientos administrativos sancionatorios en el art. 55.2., cuyo tenor es el siguiente:

Artículo 55. Información y actuaciones previas./ 1. Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un periodo de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento./ 2. En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieren resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros./ Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de estos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento⁵⁶.

En los términos expuestos, el contenido de la Circular N° 3 se encuentra más cercano al del art. 55.2. de la ley N° 39/2015, la que se encontraba vigente al momento de su dictación, especialmente a la luz de lo dispuesto en el Punto 2. de aquella.

Como es conocido, no existe aún en nuestro país una ley de bases de los procedimientos administrativos fiscalizatorios y sancionatorios, lo que ha conducido a que la doctrina y la jurisprudencia hayan admitido en algunos casos la aplicación supletoria de la ley N° 19.800 a procedimientos administrativos sancionatorios, en grados diversos⁵⁷, postura rechazada en la especie (respecto de la supletoriedad en segundo grado) por el Órgano Contralor. A su turno, la fijación de las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública constituye una materia de ley por disposición del art. 63 N° 18 CPR y, por lo tanto, se encuentra bajo la garantía institucional de la cláusula de reserva legal, estando vedada dicha fijación de bases por medio de la potestad reglamentaria ejecutiva.

De los antecedentes normativos de derecho nacional y comparado, reseñados *supra*, se puede inferir que la dictación de la Circular N° 3, por parte de la autoridad administrativa, comportó en realidad una ampliación del procedimiento sancionatorio de fiscalización regulado en el CA, lo que fue llevado a cabo mediante una circular normativa o reglamentaria externa (i.e., Circular N° 3). Esto último se pretendió fundar en una aplicación supletoria del art. 29, inc. 2°, de la ley N° 19.880, cuyo tenor literal no autorizaba semejante interpretación, por lo que no es aventurado sostener que la mentada circular adoleció también de un vicio de inconstitucionalidad material.

d) Alguna obscuridad e imprecisión en el Dictamen N° 9.375/2020

En su parte final el Dictamen N° 9.375/2020 incurre en alguna obscuridad, al momento de referirse a la extensión improcedente del periodo de información previa por la DGA y precisar el alcance de este instituto en el procedimiento administrativo. En efecto, luego de haber establecido que la DGA atribuyó a dicho periodo “un alcance del que carece”⁵⁸, el dictamen agrega lo siguiente:

En ese contexto, y en el marco de las atribuciones de esa Dirección General, el referido inciso segundo solo podría permitirle regular el requerimiento pertinente, el contenido del mismo, según la naturaleza de lo solicitado, el plazo que se le otorga al sujeto requerido, y la definición adoptada —acerca de la conveniencia o no de iniciar el procedimiento— una vez transcurrido el plazo, con o sin la información requerida⁵⁹.

⁵⁶ GOBIERNO DE ESPAÑA (2018b), art. 55.

⁵⁷ CORDERO (2014), pp. 430 y ss.; OSORIO (2017), pp. 467-471.

⁵⁸ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020), p. 4.

⁵⁹ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020), p. 5.

Ciertamente, este pasaje resulta contradictorio con el sentido general del dictamen analizado (especialmente con el de los dos párrafos inmediatamente precedentes), lo dispuesto en el art. 172 bis CA y las explicaciones dadas por el propio servicio en el Manual de Procedimiento Sancionatorio de Fiscalización, todos los cuales discurren sobre la base de que la fiscalización ejercida por esta última, en conformidad con las normas del párrafo g. precitado, requiere de la iniciación de oficio del procedimiento sancionatorio. En los términos expuestos, no existe claridad sobre qué quiso señalar en este pasaje el Órgano Contralor.

Por último, el dictamen comentado señala en su parte final:

Cabe agregar, finalmente, que lo antes concluido en ningún caso implica desconocer las facultades que tiene esa Dirección para solicitar y requerir información cada vez que lo estime oportuno en el ámbito de sus competencias, dada su calidad de autoridad sectorial en materia⁶⁰.

Dada la referencia a las competencias del servicio, consideramos que este pasaje comprende en general los requerimientos y solicitudes de información efectuados por el servicio en ejercicio de su función de policía administrativa, respecto de los cauces naturales de uso público, acuíferos y organizaciones de usuarios, por lo que incluye tanto aquellas atribuciones ejercidas en el marco del procedimiento sancionatorio de fiscalización aludido en el párrafo g. precitado, como las previstas con carácter expreso y respecto de materias especiales en el CA (e.g., arts. 122, bis, 134, 172 quinques inc. 2°, 303, CA).

Conclusiones

La dictación de la ley N° 21.064 introdujo modificaciones importantes al régimen jurídico de la fiscalización y sanción de infracciones al CA, lo que se tradujo en el despliegue de una importante actividad inmediata por parte de la DGA.

Una de sus manifestaciones fue la dictación de la Circular N° 3, cuya juridicidad fue objeto de reproche por parte de la Contraloría General de la República, mediante el Dictamen N° 9.375/2020, el que dispuso que esta fuera dejada sin efecto por parte del servicio citado.

El dictamen en comento estableció que no procede disponer la apertura de un periodo de información previa a la iniciación de oficio de un procedimiento sancionatorio de fiscalización, mediante la aplicación supletoria del art. 29, inc. 2°, de la ley N° 19.800, ya que el procedimiento previsto en los arts. 172 bis y sgtes. CA es de carácter especial y reglado, se aplica también a fiscalizaciones iniciadas de oficio y consta de etapas y formalidades específicas para su desarrollo y conclusión. Por lo anterior, no se advierten vacíos en este procedimiento que hagan necesaria su integración mediante la supletoriedad pretendida.

Igualmente, el Órgano Contralor indica que no procede efectuar esta adición al procedimiento sancionatorio de fiscalización por medio de una circular, lo que sugiere la presencia de problemas de ilegalidad y además de inconstitucionalidad en el acto normativo dictado por la autoridad administrativa, como indicado *supra*.

Finalmente, el dictamen establece que el periodo de información previa, contemplado en el art. 29, inc. 2°, de la ley N° 19.800, no comporta en sí un procedimiento administrativo en los términos del art. 18 de la misma ley y enfatiza el carácter discrecional de su apertura y su finalidad informativa para fines de iniciación de un procedimiento administrativo.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

BERMÚDEZ SOTO, JORGE (2014): Derecho Administrativo General (Santiago, Thomson Reuters).

CELIS DANZINGER, GABRIEL (2019): Manual de Derecho Administrativo General (Santiago, Editorial Hammurabi).

⁶⁰ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020), p. 5.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2003): "Historia de la Ley N° 19.880". Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/5844/> [visitado el 20 de julio de 2019].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020): "Dictamen N° 9.735 de 09 de Junio de 2020". Disponible en: <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/portada#inicio> [visitado el 5 de julio de 2020].

CORDERO, EDUARDO (2010): "Las normas administrativas y el sistema de fuentes", en: Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte (Año 17 N° 1), pp. 21-50.

_____ (2014): "Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno", en: Revista de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (N° 42), pp. 399-439.

CORDERO VEGA, LUIS (2003): El Procedimiento Administrativo (Santiago, LexisNexis).

_____ (2015): Lecciones de Derecho Administrativo (Santiago, Thomson Reuters).

DELGADO, ÁLVARO (2018): "Sentencia sobre la naturaleza las circulares y los reglamentos administrativos (Corte Suprema)", en: Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile (Vol. XXXI N° 2), pp. 341-348.

DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (2018): "Manual de Procedimiento Sancionatorio de Fiscalización". Disponible en: https://dga.mop.gob.cl/orientacionalpublico/Informacin/Manual_%20Abril2018.pdf [visitado el 13 de agosto de 2020].

_____ (2019): "Circular N° 3 de 06 de Junio de 2019". Disponible en: <https://dga.mop.gob.cl/legislacionynormas/Paginas/default.aspx> [visitado el 30 de julio de 2019].

GOBIERNO DE ESPAÑA (2018A): "Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común". Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318> [visitado el 20 de julio de 2019].

_____ (2018B): "Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas". Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206> [visitado el 20 de julio de 2019].

OBANDO, IVÁN (2019): "Fiscalización y sanción administrativa en materia de aguas. Comentarios a la reforma de la Ley N° 21.064 de 2018", en: Revista de Derecho Administrativo Económico, Pontificia Universidad Católica de Chile (N° 29), pp. 179-196.

OSORIO VARGAS, CRISTÓBAL (2017): Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador. Parte General (Santiago, Thomson Reuters).

ROJAS CALDERÓN, CHRISTIAN (2019): "Ámbito de operación del dominio público hídrico. Configuración tradicional e innovaciones a partir de la Ley 21.064", en: Arancibia, Jaime y Ponce, Patricio (Eds.), El Dominio Público. Actas de las XV Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo (2018) (Valencia, Tirant Lo Blanch), pp. 377-418.

SEEGER, CAROLINA (2014): "Propuesta legislativa que fortalece la potestad fiscalizadora preventiva y sancionatoria de la DGA y establece exigencias para un mayor control de los aprovechamientos hídricos", en: Actas de Derecho de Aguas, Pontificia Universidad Católica de Chile (N° 4), pp. 95-113.

VERGARA BLANCO, ALEJANDRO (2013): "Los actos administrativos de orden interno. El caso del Manual de Procedimientos para la Administración de Recursos Hídricos de la Dirección General de Aguas", en A.A.V.V. Actas de las XXXIX Jornadas de Derecho Público, 9, 20 y 21 de noviembre de 2009 (Santiago, Ediciones Derecho UC), pp. 733-741.

NORMAS JURÍDICAS CITADAS

CIRCULAR N° 3, Imparte instrucciones sobre la apertura de periodos de información previa. 6 de junio de 2019.

CÓDIGO DE AGUAS. 1981.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA. 1980.

LEY N° 19.880, Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. Diario Oficial, 19 de mayo de 2003.

LEY N° 21.064, Introduce Modificaciones al Marco Normativo que Rige las Aguas en Materia de Fiscalización y Sanciones. Diario Oficial, 27 de enero de 2018.

LEY 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común. BOE núm. 285, 27 de noviembre de 1992.

LEY 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE núm. 236, 2 de octubre de 2015.