

LA ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

1. CONCEPTO

La ordenación del procedimiento es el conjunto de actividades de la administración encaminadas a lograr el normal desarrollo del procedimiento hasta ponerlo en estado de resolución, entre ellas asegurar la eficacia del acto administrativo que debe emitirse, la acumulación de los actuados cuando corresponda, la intangibilidad del expediente, así como la seguridad documental, el empleo de formularios, la confección de las actas, y la atención d ellas quejas que puedan darse dentro del procedimiento por defectos de la tramitación del mismo.

La ordenación tiene su origen en la norma legal y está contenida en los artículos 144 al 156 de la Ley del Procedimiento Administrativo General N° 27444.

2. TIPOS DE ACTIVIDAD DE ORDENACIÓN

Las actividades de ordenación del procedimiento persiguen ordenar los actos preparatorios previos a la emisión del acto administrativo. Las actividades de ordenación pueden ser de tres clases: actividades de impulso, actividades de dirección, actividades de constancia.

3. ACTIVIDAD DE IMPULSO

El impulso del procedimiento administrativo está encaminada ha hacer avanzar el procedimiento, esta actividad por lo general siempre será de oficio

y bajo el principio de la simplicidad. El procedimiento debe desarrollarse sin reconocer formas determinadas o fases procesales y momentos procedimentales rígidos que condicionen las actuaciones de los administrados, tampoco existe la obligación de que las fases procedimentales deban responder a la precedencia de cada una de ellas como requisito para la conclusión del procedimiento puesto que este se rige entre otros por el principio del informalismo. Esto recibe el nombre de unidad de vista.

4. ACTIVIDAD DE DIRECCIÓN

Es la que consiste en autorizar el uso de instrumentos procesales por parte del instructor del procedimiento, y se producen cuando en el transcurso del trámite administrativo se producen circunstancias que obligan a tomar dichas decisiones: Ejemplo.- las resoluciones, las notificaciones a terceros, o el uso de apercibimientos, y otros. El instructor es el director del procedimiento y sobre él recae la responsabilidad de conducir adecuadamente la actuación procedimental para la obtención de un pronunciamiento mediante el acto administrativo el mismo que debe estar premunido de legalidad.

Las actividades de dirección pueden ser:

a) **Actividades Dispositivas.**- La actividad dispositiva no es un acto en sí mismo, sino una actividad consistente en decidir sobre el tratamiento que debe darse a la pretensión de la parte administrada, la misma que se manifiesta mediante medios que se plantean durante la tramitación del procedimiento como son: la acumulación de actuados que se presenta cuando existen expedientes que contienen pretensiones en las que existe identidad de sujeto y de pretensión, la apertura de la etapa probatoria, entre

otras pero sin decidir sobre el tema de fondo.

b) Actividades comunicativas. Este tipo de actividades tiene por finalidad poner formalmente en conocimiento de una o varias personas la existencia del procedimiento, así como las decisiones que adopta el instructor frente a determinada situación que se presenta como una incidencia. Ejemplo: La notificación a terceros con interés sobre la existencia del procedimiento, la convocatoria a una audiencia pública, la citación a los testigos o a las partes, el traslado de la demanda en el procedimiento trilateral, o la notificación para descargos en el procedimiento sancionador.

c) Actividades Coercitivas.- Es al que tiene por finalidad ejercitar coerción sobre el administrado mediante el uso de apremios o apercibimientos, ejemplo: notificar al administrado para acreditar la representación con que procede bajo apercibimiento de declararse inadmisibles el recurso interpuesto, la notificación al peticionario para que subsane su solicitud con la presentación de los requisitos que exige el TUPA institucional bajo apercibimiento de declararse inadmisibles la petición, o el reintegro de tasas en los casos expresamente contemplados por la ley.

5. LAS ACTIVIDADES DE CONSTANCIA

Son actividades cuya finalidad es hacer constar en los actuados ciertas situaciones procedimentales de trascendencia dentro del procedimiento. Estas actividades pueden ser de dos clases: Actividades de constancia documentaria y actividades de constancia incorporativa:

Las actividades de constancia documentaria o actividades de documentación consiste en dejar constancia de las actuaciones verbales de los

administrados, como cuando se desarrolla una actuación de la declaración de testigos, hacer constar el desarrollo de las audiencias, la realización de una diligencia de inspección ocular, la presentación de una denuncia, y otros. La constancia incorporativa o actividades de incorporación tienen por finalidad dejar constancia de la recepción de documentos que se aportan al procedimiento, como ocurre en la subsanación de omisiones, la acreditación de poderes, el reintegro de tasas, la presentación de pruebas documentarias durante las audiencias.

6. IMPULSO DEL PROCEDIMIENTO

La autoridad administrativa no requiere de una petición expresa de las partes para promover actuaciones como ocurre en el caso de las actuaciones probatorias, la subsanación de omisiones, la acreditación de representación, etc.

De otro lado, bajo el principio pro actione, la autoridad administrativa debe calificar los recursos impugnativos presentados por los administrados cuando estos incurran en error de calificación, así como determinar la norma legal aplicable para cada caso concreto aún cuando no haya sido invocado o la cita presentada por el administrado fuera equivocada.

7. MEDIDAS CAUTELARES

Se llaman medidas cautelares a los medios por los cuales se facilita o asegura el cumplimiento de una disposición administrativa que por el transcurso del tiempo pudiera sufrir alguna alteración o menoscabo.

Las finalidades de las medidas cautelares es la de asegurar el resultado de la

resolución administrativa. Esta medida es una disposición de carácter accesorio y está vinculada al procedimiento principal del cual depende su eficacia.

El diccionario jurídico Lex al referirse a las medidas cautelares las define señalando que son *“Aquellas que se puede adoptar preventivamente por los Tribunales y estarán en vigor hasta que recaiga sentencia firme que ponga fin al procedimiento en el que se hayan acordado, o hasta que éste finalice; no obstante podrán ser modificadas o revocadas durante el curso del procedimiento si cambiaran las circunstancias en virtud de las cuales se hubieran adoptado”*

Toda medida cautelar se adoptarán para asegurar la efectividad de la tutela que pudiera otorgarse en la final que se dicte.

La regulación normativa establece que la adopción de medidas cautelares debe ser motivada, y se exige que para su adopción el instructor debe contar con todos los elementos de juicio para su tramitación, y esta decisión se adopta bajo la entera responsabilidad del instructor.

Estas medidas por su naturaleza pueden ser actuadas de oficio por la Administración o a petición de la parte administrada.

8. REQUISITOS OBJETIVOS Y SUBJETIVOS DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

El régimen de las medidas cautelares está disciplinado por el artículo 146 de la Ley del Procedimiento Administrativo General N° 27444, que literalmente dice lo siguiente:

ARTICULO 146:

146.1 Iniciado el procedimiento, la autoridad competente mediante decisión motivada y con elementos de juicio suficientes pueden adoptar, provisionalmente bajo su responsabilidad, las medidas cautelares establecidas en esta Ley u otras disposiciones jurídicas aplicables, mediante decisión fundamentada, si hubiera posibilidad de que sin su adopción se arriesga la eficacia de la resolución a emitir.

146.2 Las medidas cautelares podrán ser levantadas o modificadas durante el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que pudieron ser consideradas en el momento de su adopción

146.3 Las medidas caducan de pleno derecho cuando se emita la resolución que ponga fin al procedimiento, o cuando haya transcurrido el plazo fijado para su ejecución, o para la resolución que pone fin el procedimiento.

146. 4 No se podrán dictar medidas que puedan causar perjuicio de imposible reparación a los administrados.

De la lectura del texto normativo modernos concluir que:

- a) Solo cabe la medida cautelar dentro del procedimiento y no fuera de este.
- b) Es necesaria una decisión motivada por parte de la autoridad administrativa.
- c) Se requiere la existencia de elementos de juicio razonables para adoptar la medida cautelar.
- d) Las medidas cautelares solo tendrán el carácter de medidas provisionales y deben indicar el plazo de duración del mismo, transcurrido lo cual caducan

- e) Las medidas cautelares pueden levantarse antes de concluido el procedimiento por causa sobreviniente, lo cual debe ser evaluado por el instructor o la autoridad con capacidad resolutive.
- f) Solo pueden adoptarse medidas cautelares cuando estas no causen daño irreparable al administrado.

9. CUESTIONES DISTINTAS DE LA PRINCIPAL

Se denominan cuestiones distintas del principal a las cuestiones que pudieran plantear los administrados durante el procedimiento, y son las que guardan relación con el objeto de la pretensión procedimental, y que por consiguiente requieren un tratamiento al final del procedimiento. Las cuestiones que no guardan relación con el tema materia de la pretensión deben de ser rechazadas liminarmente; sobre el particular el artículo 147, apartado 147.4 de la Ley del Procedimiento Administrativo General dice lo siguiente:

“Serán rechazados de plano los planteamientos distintos del asunto de fondo que a criterio del instructor no se vinculen a la validez de actos procedimentales, al debido proceso o no sean conexos a la pretensión, sin perjuicio de que el administrado pueda plantear la cuestión al recurrir la resolución que concluya la instancia”.