

EL DERECHO A UN TRÁMITE SIMPLE

Barreras administrativas en la
gestión municipal

Shirley Inés Puse Lozada
Armando Arévalo Zeta



Shirley Inés Puse Lozada, Armando Arévalo Zeta

El derecho a un trámite simple

*Barreras administrativas en la gestión
municipal*

Religación Press

[Ideas desde el Sur Global]

*The Right to a Simple Procedure. Administrative Barriers in
Municipal Management*

*O Direito a um Procedimento Simples. Barreiras Administrativas
na Gestão Municipal*

Religación Press

[Ideas desde el Sur Global]

Equipo Editorial

Editorial team

Ana B. Benalcázar

Editora Jefe / Editor in Chief

Felipe Carrión

Director de Comunicación / Scientific Communication Director

Melissa Díaz

Coordinadora Editorial / Editorial Coordinator

Sarahí Licango Rojas

Asistente Editorial / Editorial Assistant

Consejo Editorial

Editorial Board

Jean-Arsène Yao

Dilrabo Keldiyorovna Bakhronova

Fabiana Parra

Frisa María Antonieta Aliaga Guevara

Mateus Gamba Torres

Siti Mistima Maat

Nikoleta Zampaki

Silvina Sosa

Víctor Ancajima Miñán

.....

Religación Press, es parte del fondo editorial del Centro de Investigaciones
CICSHAL-RELIGACIÓN | Religación Press, is part of the editorial collection of the
CICSHAL-RELIGACIÓN Research Center |

Diseño, diagramación y portada | Design, layout and cover: Religación Press.

CP 170515, Quito, Ecuador. América del Sur.

Correo electrónico | E-mail: press@religacion.com

www.religacion.com

Disponible para su descarga gratuita en | Available for free download at

<https://press.religacion.com>

Este título se publica bajo una licencia de Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

This title is published under an Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license.



El presente libro tienen el aval del Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades desde América Latina - CICSHAL.



Título: El derecho a un trámite simple. Barreras administrativas en la gestión municipal

Derechos de autor | Copyright: Shirley Inés Puse Lozada, Armando Arévalo Zeta

Primera Edición | First Edition: 2026

Editorial | Publisher: Religación Press

Materia Dewey | Dewey Subject: 352.14 - Administración local

Clasificación Thema | Thema Subject Categories: JPP - Administración pública | JPRB - Políticas de Gobiernos y Administraciones regionales, autonómicos o locales | JPVH - Derechos humanos, derechos civiles

BISAC: LAW089000

Público objetivo | Target audience: Profesional / Académico | Professional / Academic

Colección | Collection: Derecho

Soportal Format: PDF / Digital

Publicación | Publication date: 2026-09-30

ISBN: 978-9907-845-27-3

[APA 7]

Puse Lozada, S. I., & Arévalo Zeta, A. (2026). *El derecho a un trámite simple. Barreras administrativas en la gestión municipal*. Religación Press. <https://doi.org/10.46652/ReligacionPress.502>

Revisión por pares

El presente libro constituye el resultado de un riguroso proceso de investigación académica, cuya calidad metodológica y solidez argumental han sido validadas mediante un sistema de revisión por pares externos implementado bajo el protocolo de doble ciego, bajo la supervisión del Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades desde América Latina (CICSHAL). Como garantía de transparencia y rigor científico, los informes de evaluación realizados por los especialistas designados se conservan en el archivo institucional de la editorial, a disposición de las instancias que así lo requieran.

Peer Review

This book is the result of a rigorous academic research process, whose methodological quality and argumentative solidity have been validated through an external peer-review system implemented under a double-blind protocol, under the supervision of the Center for Research in Sciences and Humanities from Latin America (CICSHAL). As a guarantee of transparency and scientific rigor, the evaluation reports prepared by the designated specialists are preserved in the publisher's institutional archives, available to any party that may require them.

Sobre los autores

ABOUT THE

AUTHORS

Shirley Inés Puse Lozada

Universidad Nacional de Piura | Piura | Perú

<https://orcid.org/0009-0008-2292-7583>

shirley079932@gmail.com

Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Piura, con amplia experiencia en tributación municipal y en la Ley del Procedimiento Administrativo General. Actualmente me desempeño profesionalmente en el Servicio de Administración Tributaria de Lima (SAT).

Armando Arévalo Zeta

Universidad Nacional de Piura | Piura | Perú

<https://orcid.org/0000-0002-9239-8743>

arevalozetaarmando@gmail.com

Graduado como abogado en la Universidad Nacional de Trujillo, magister en docencia Universitaria y doctor en derecho por la Universidad Nacional de Piura. Ejerce la docencia universitaria desde hace 26 años en la especialidad de derecho administrativo, metodología de la investigación y ramas afines. Es docente de pre y post grado de la Universidad Nacional de Piura y la Universidad Privada Antenor Orrego - Sede Piura. Autor de artículos y ensayos académicos, y ponente en diversos eventos de su especialidad.

Resumen

El libro analiza las barreras burocráticas en la gestión municipal peruana y su efecto sobre el ciudadano y la economía local. El primer capítulo sitúa el derecho a un trámite simple dentro del derecho administrativo peruano y describe el costo humano y económico de la demora. El segundo capítulo revisa el marco normativo: la Ley N.º 27444, el Decreto Legislativo N.º 1256 y las tensiones entre descentralización y autonomía municipal. El tercer capítulo examina casos concretos en licencias de funcionamiento y trámites tributarios, además de factores internos como la capacitación del personal y la gestión documental. El cuarto capítulo aborda la transformación digital, el Sistema Único de Trámites, los Centros MAC y el gobierno abierto como vías hacia la simplificación. El texto concluye que digitalizar sin revisar los procedimientos no resuelve el problema, y propone la revisión periódica de los TUPA, la capacitación permanente y la rendición de cuentas como condiciones para una simplificación administrativa efectiva.

Palabras clave:

Administración pública; Gobierno local; Procedimiento administrativo; Descentralización; Gobierno electrónico.

Abstract

This book analyzes bureaucratic barriers in Peruvian municipal management and their effect on citizens and the local economy. The first chapter situates the right to a simple procedure within Peruvian administrative law and describes the human and economic cost of delay. The second chapter reviews the regulatory framework: Law No. 27444, Legislative Decree No. 1256, and the tensions between decentralization and municipal autonomy. The third chapter examines specific cases in operating licenses and tax procedures, as well as internal factors such as staff training and records management. The fourth chapter addresses digital transformation, the Single Procedures System, MAC Centers, and open government as pathways toward simplification. The text concludes that digitalizing without reviewing procedures does not solve the problem, and proposes periodic review of TUPA, ongoing training, and accountability as conditions for effective administrative simplification.

Keywords:

Public administration; Local government; Administrative procedure; Decentralization; Electronic government.

Resumo

O livro analisa as barreiras burocráticas na gestão municipal peruana e seu efeito sobre o cidadão e a economia local. O primeiro capítulo situa o direito a um procedimento simples no âmbito do direito administrativo peruano e descreve o custo humano e econômico da morosidade. O segundo capítulo revisa o marco normativo: a Lei n.º 27444, o Decreto Legislativo n.º 1256 e as tensões entre descentralização e autonomia municipal. O terceiro capítulo examina casos concretos em alvarás de funcionamento e procedimentos tributários, além de fatores internos como a capacitação do pessoal e a gestão documental. O quarto capítulo aborda a transformação digital, o Sistema Único de Procedimentos, os Centros MAC e o governo aberto como vias para a simplificação. O texto conclui que digitalizar sem revisar os procedimentos não resolve o problema, e propõe a revisão periódica do TUPA, a capacitação permanente e a prestação de contas como condições para uma simplificação administrativa efetiva.

Palavras-chave:

Administração pública; Governo local; Procedimento administrativo; Descentralização; Governo eletrônico.

EL DERECHO A UN TRÁMITE SIMPLE

Barreras administrativas en la gestión municipal

Contenido

Revisión por pares	7
Peer Review	7
Sobre los autores	8
About the authors	8
Resumen	10
Abstract	11
Resumo	11
Introducción	16

Capítulo 1	21
El ciudadano frente a la administración municipal	21
El derecho a un trámite simple: concepto y fundamento	22
¿Qué es una barrera burocrática y cómo se manifiesta?	26
El costo humano y económico de la demora administrativa	32
¿Por qué es importa: legitimidad institucional y confianza ciudadana?	37
Capítulo 2	43
Marco normativo de la simplificación administrativa	43
La ley N° 2444 y sus principios rectores	44
El Decreto Legislativo N° 1256 y el sistema de eliminación de barreras burocráticas	50
Descentralización, autonomía municipal y sus tensiones	56
Reformas recientes y proyectos normativos en curso	61
Capítulo 3	66
Barreras burocráticas en la gestión municipal	66
Licencias de funcionamiento y autorizaciones municipales.	67
Trámites tributarios y de rentas	70
Factores internos: organización, capacitación y gestión documental	74

Capítulo 4	80
Hacia la simplificación: transformación digital y buenas prácticas	80
Gobierno digital y modernización del Estado.	81
Experiencias de digitalización: Sistema Único de Trámites y Centros MAC	85
Gobierno abierto, transparencia y datos abiertos en el ámbito local	88
Condiciones para una simplificación administrativa efectiva	92
Capítulo 5	97
Conclusiones	97
Recomendaciones	102
Referencias	110

EL DERECHO A UN TRÁMITE SIMPLE.
Barreras administrativas en la gestión municipal

Introducción

Imagine que una persona decide abrir un pequeño negocio. Ha trabajado durante meses para conseguirlo y finalmente llega el momento de ponerlo en marcha. Solo necesita realizar algunos trámites ante la municipalidad para comenzar. En principio, parece algo sencillo. Sin embargo, al llegar descubre que necesita un documento que no tenía previsto, luego aparece otro requisito y después una nueva observación que la obliga a regresar nuevamente. Lo que parecía ser un trámite rápido empieza a convertirse en una espera que no sabe cuándo terminará.

Para quien está detrás de un escritorio, un requisito puede parecer simplemente un documento más. Para quien está intentando abrir un negocio, regularizar una situación o acceder a un servicio, puede significar perder tiempo, gastar dinero o incluso retrasar una oportunidad importante. Es ahí donde la burocracia deja de ser solamente un concepto relacionado con la administración pública y comienza a formar parte de la vida cotidiana de las personas.

Esta situación lleva a preguntarnos algo muy sencillo: ¿por qué un trámite que debería facilitar la relación entre el ciudadano y el Estado puede terminar convirtiéndose en un obstáculo? La respuesta no siempre se encuentra en la existencia de una norma. En algunos casos, el problema

está en la cantidad de requisitos, en la demora, en la falta de información o simplemente en una forma de trabajo que se ha mantenido durante años sin ser revisada. La simplificación administrativa surge precisamente frente a esta realidad. Su importancia no está únicamente en hacer que los trámites sean más rápidos, sino en lograr que sean comprensibles, razonables y accesibles para las personas. No se trata de eliminar los controles que cumplen una función necesaria, sino de evitar que el ciudadano tenga que enfrentar dificultades que realmente podrían evitarse.

En el ámbito municipal, este tema adquiere una importancia especial. Las municipalidades son algunas de las instituciones públicas con las que la ciudadanía tiene contacto más frecuente. Allí se realizan trámites relacionados con licencias, autorizaciones, tributos y diferentes servicios que forman parte de la vida diaria. Por ello, la manera en que funcionan estos procedimientos puede influir directamente en la percepción que las personas tienen de la administración pública.

El presente libro nace de la necesidad de observar esta realidad con mayor atención. Su propósito es analizar cómo se desarrollan los procedimientos administrativos en los gobiernos locales y cuáles son las principales dificultades que pueden convertir un trámite sencillo en una experiencia complicada para el ciudadano. Para ello,

se busca comprender no solo qué establecen las normas, sino también qué ocurre cuando estas deben aplicarse en la práctica.

A lo largo del libro se pretende mostrar que las barreras burocráticas no representan únicamente un problema relacionado con documentos o requisitos. También pueden tener consecuencias económicas, sociales e incluso afectar la confianza que las personas tienen en sus municipalidades. Por esta razón, el análisis busca acercarse a la realidad de quienes realizan estos trámites y reconocer aquellas situaciones que muchas veces terminan normalizándose dentro de la administración.

Asimismo, el propósito es reflexionar sobre las posibilidades de construir una gestión municipal más sencilla, ordenada y cercana. Esto implica revisar la forma en que se realizan los procedimientos, identificar aquello que puede mejorarse y considerar alternativas que permitan brindar una atención más eficiente sin dejar de lado las responsabilidades que corresponden a las entidades públicas.

En ese sentido, este libro no busca presentar la simplificación administrativa como una solución inmediata para todos los problemas de la gestión municipal. Más bien, pretende aportar una mirada crítica sobre una realidad que afecta diariamente a ciudadanos, emprendedores y servidores públicos. La intención es que el lector pueda comprender que detrás de cada requisito, cada demora y

cada trámite existe una relación entre el Estado y la persona que merece ser revisada. Porque simplificar un procedimiento no significa simplemente quitar pasos. Significa preguntarse si esos pasos son realmente necesarios, si ayudan a cumplir una finalidad y, sobre todo, si hacen más fácil o más difícil el camino de quien necesita una respuesta.

Capítulo 1

El ciudadano frente a la administración municipal

EL DERECHO A UN TRÁMITE SIMPLE
Barreras administrativas en la gestión municipal

El derecho a un trámite simple: concepto y fundamento

El derecho a un trámite simple no debe entenderse únicamente como una expectativa del ciudadano frente al Estado y es que se trata de entender que esta es una garantía jurídica que ha ido tomando forma dentro del derecho administrativo peruano, respaldada tanto por la Constitución como por la legislación vigente, y es que si queremos comenzar a entender este concepto, teneos que saber que un trámite simple, se hace referencia a un procedimiento administrativo pensado para que cualquier administrado pueda comprenderlo, realizarlo y concluirlo sin enfrentar barreras innecesarias. Aunque la idea parece sencilla, llevarla a la práctica sigue siendo uno de los mayores retos para la administración pública municipal en el país. ¿Cómo puede hablarse de un servicio público eficiente si el propio procedimiento termina convirtiéndose en un obstáculo para quien busca ejercer un derecho?

Es en este punto donde entra en juego el principio de simplicidad, principio que se encuentra expresamente en el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 “Ley del Procedimiento Administrativo General” específicamente en el artículo IV, numeral 1.13, dispone que los trámites establecidos por la autoridad administrativa deben ser sencillos y prescindir de toda complejidad que no resulte nece-

saria; de igual manera los requisitos exigidos tienen que responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad respecto de la finalidad que persiguen y es que esta disposición no constituye una fórmula declarativa ni un simple mandato de buena voluntad, más bien marca el estándar sobre el que debería desarrollarse toda actuación procedimental de las entidades públicas donde se encuentran incluidas las municipalidades.

Hablar de simplicidad también supone mirar otros principios que guardan una relación estrecha con ella para este punto resulta interesante mencionar lo mencionado por Morales et al. (2023), ellos mencionan que derecho a una buena administración, reconocido de manera implícita en el artículo 2, inciso 18 de la Constitución Política del Perú, a partir del derecho de petición y de la obligación estatal de responder dentro de un plazo razonable sosteniendo entonces que la administración pública cumple verdaderamente su función cuando actúa conforme al ordenamiento jurídico, pero también cuando presta servicios de manera eficiente, accesible y cercana a las personas (Morales et al., 2023).

Desde esa perspectiva, un procedimiento innecesariamente complicado deja de ser un simple inconveniente administrativo y pasa a convertirse en una afectación del derecho que tiene el administrado a recibir una atención clara, oportuna y respetuosa y es que la presencia de este

principio en el ordenamiento peruano no surgió de un momento a otro. Su desarrollo puede seguirse desde la primera “Ley de Procedimiento Administrativo General de 1998”, pasando por la Ley N.º 27444 de 2005, hasta llegar al Texto Único Ordenado aprobado mediante Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS. (Pacori, 2020).

Me detengo a precisar este punto porque es necesario identificar que en una de estas etapas se aprecia un esfuerzo por definir con mayor precisión las obligaciones de la administración en materia de simplificación administrativa. Aun así, esa evolución normativa no siempre ha encontrado el mismo reflejo en la realidad y es que mientras distintas entidades del gobierno central han incorporado herramientas digitales y mecanismos que agilizan la atención al ciudadano, numerosas municipalidades, sobre todo las de menor dimensión territorial, continúan funcionando con esquemas burocráticos que parecen responder a otra época.

La forma en que se desarrollan los trámites administrativos también influye en la población deposita en las instituciones pública. Como señala Morales et al. (2023), cuando los procedimientos son confusos o se prolongan más de lo previsto sumándole los requisitos poco claros o plazos que nunca se cumplen, es bastante común que los ciudadanos empiecen a desconfiar de la entidad encargada, situación que se repite una y otra vez en miles

de experiencias cotidianas, precisamente por ello, Sáenz et al. (2025), sostienen que la gestión municipal debe desarrollarse con transparencia y orientarse al bienestar de la población, brindando servicios que respeten tanto las necesidades como el tiempo de los ciudadanos. Desde esa mirada, simplificar un trámite no solo mejora la gestión administrativa; también fortalece la confianza pública.

Esta situación adquiere todavía mayor relevancia si se considera la realidad municipal peruana como menciona Calderón y Ascue (2019),

El país cuenta con cerca de mil ochocientas municipalidades y, como consecuencia de ello, existe una marcada diversidad en la forma como se desarrollan muchos procedimientos administrativos. Esa falta de uniformidad provoca diferencias importantes en el acceso a los servicios públicos y genera escenarios de inseguridad jurídica. Un emprendedor que pretende iniciar actividades económicas en Piura puede encontrarse con exigencias distintas, incluso incompatibles, respecto de las que enfrentaría si realizara el mismo trámite en Cusco o Arequipa.

Esa situación pone en evidencia que la simplicidad administrativa no depende únicamente de la existencia de una norma general también exige procesos constantes de estandarización, supervisión y mejora técnica que permitan reducir diferencias injustificadas entre las distintas

entidades municipales pero sobre todo reconocer que el derecho a un trámite simple no significa eliminar los mecanismos de control con los que cuenta la administración pública y es que la simplificación administrativa no equivale a una desregulación sin límites.

Lo que realmente demanda este principio es que las exigencias impuestas al ciudadano sean razonables, proporcionales y respondan a una finalidad concreta y es que el verdadero desafío consiste en construir procedimientos capaces de garantizar seguridad jurídica sin perder de vista que el destinatario de toda actuación administrativa sigue siendo el ciudadano.

¿Qué es una barrera burocrática y cómo se manifiesta?

Sabiendo que la existencia de normas que exigen procedimiento claro, razonables y proporcionales no garantiza, por sí sola, que el ciudadano encuentre una administración realmente accesible ya que, en muchos casos, son las propias exigencias impuestas durante el trámite las que terminan dificultando el ejercicio de sus derechos. Es justamente en este punto donde aparece la figura de las barreras burocráticas, entidades como aquellas cargas que, sin una justificación suficiente, pueden convertir un procedimiento que debería ser sencillo en una experiencia innecesariamente complicada para el administrado.

Es por eso contemplando este panorama podemos decir que las barreras burocráticas constituyen uno de los principales problemas que enfrenta el ciudadano cuando intenta acceder a un procedimiento administrativo. Aunque muchas veces se perciben como parte de la rutina institucional, en nuestro ordenamiento peruano este concepto tiene un contenido claramente definido y produce efectos legales específicos que lo podemos encontrar en el Decreto Legislativo N.º 1256 “Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas” que explica como estas comprenden toda exigencia, requisito, limitación, prohibición o carga impuesta por una entidad pública que restrinja u obstaculice el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado, o que afecte a los administrados durante la tramitación de procedimientos sujetos a los principios de simplificación administrativa, a simple vista podemos entender que la definición puede parecer estrictamente jurídica, pero adquiere verdadero sentido cuando se observa cómo estas exigencias terminan condicionando la experiencia diaria de miles de ciudadanos frente a las municipalidades.

Un punto que tenemos que tener bastante presente es que no toda actuación de la administración constituye una barrera burocrática, y ese es un aspecto que suele pasar desapercibido. Existen exigencias que encuentran respaldo en la protección de intereses públicos como la salud, la seguridad o el medio ambiente como explica Quesada

et al. (2017), la diferencia radica en que toda medida administrativa debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La doctrina coincide en que una exigencia solo resulta legítima cuando es idónea, necesaria y guarda relación con el objetivo que pretende alcanzar (Quesa et al., 2017).

Poniendo un ejemplo una municipalidad solicita un certificado de seguridad para una actividad cuyo nivel de riesgo realmente lo justifica, la medida encuentra sustento. Distinto es el caso de aquellas exigencias técnicas o documentales que no aportan nada al procedimiento y únicamente incrementan la carga para el administrado.

En la práctica, estas barreras suelen adoptar distintas formas. Una de las más frecuentes aparece cuando las entidades solicitan documentos que ya obran en poder de la propia administración o que pueden obtener mediante plataformas de interoperabilidad del Estado. También es habitual encontrar formatos adicionales, copias certificadas o declaraciones juradas cuya utilidad resulta difícil de justificar (Arroyo, 2019). A ello se suman plazos excesivos, cobros que carecen de respaldo legal y requisitos técnicos desproporcionados para la naturaleza del trámite cada uno de estos elementos a simple vista, podrían parecer de menor importancia, sin embargo, cuando se acumulan dentro de un mismo procedimiento terminan convirtiéndose en una verdadera barrera para el ciudadano.

Si algo la experiencia me ayudo apreciarse con facilidad en el caso de un pequeño comerciante que busca obtener una licencia de funcionamiento en una municipalidad distrital no es extraño que deba presentar copias legalizadas de su documento nacional de identidad, pese a que la entidad tiene la posibilidad de verificar esa información electrónicamente a través del Reniec. En otras ocasiones se le exige acreditar el pago de arbitrios que no guardan relación con el procedimiento o presentar nuevamente información que ya figura en los registros municipales. Son exigencias que, por separado, parecen inofensivas pero juntas generan un procedimiento innecesariamente complejo que termina desalentando la formalización y favoreciendo la permanencia de actividades informales.

La duración de los procedimientos también refleja la presencia de barreras burocráticas. Hay trámites que deberían resolverse en pocas semanas, pero se prolongan durante meses porque las observaciones son comunicadas de manera fragmentada. El administrado corrige un requisito y, al regresar, descubre que existe una nueva observación que nunca fue mencionada anteriormente esta práctica de formular observaciones parciales justamente ha sido identificada como una de las formas más perjudiciales de burocracia administrativa, ya que mantiene al ciudadano en una incertidumbre constante y lo obliga a destinar tiempo, recursos e incluso ingresos para continuar un procedimiento que pudo resolverse con mayor eficiencia desde el inicio.

Otro escenario recurrente aparece en los cobros que algunas municipalidades realizan bajo el concepto de fiscalización para autorizar la instalación de anuncios publicitarios. La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi más específicamente en la resolución N° 0050.2024 ha señalado que estas exigencias contravienen lo dispuesto por el artículo 67 de la Ley de Tributación Municipal, el cual prohíbe cobrar tasas por actividades de control que forman parte de las funciones ordinarias de las municipalidades. Pese a ello, todavía existen gobiernos locales que mantienen este tipo de cobros, trasladando costos innecesarios a los administrados y afectando la competitividad de quienes desarrollan actividades económicas.

Un aspecto que ayuda a comprender por qué estas prácticas persisten es la denominada burocracia defensiva es la idea de Boto (2023), en su investigación *“Nuevas barreras burocráticas” “la administración defensiva digital”* explica que este fenómeno surge cuando los funcionarios, por temor a cometer errores o afrontar responsabilidades administrativas, optan por incrementar los controles previos y exigir documentación que excede lo realmente necesario (Boto , 2023). Si tomamos la idea del autor podemos afirmar que el propósito deja de ser facilitar el acceso a los servicios públicos y pasa a convertirse en una forma de autoprotección institucional. Llevándolo a la realidad de nuestro país, esta situación encuentra un escenario

propicio debido a factores como la constante rotación del personal, la limitada capacitación y las dificultades que aún presentan muchos sistemas de gestión documental en los gobiernos locales.

Es por eso que las consecuencias de las barreras burocráticas van mucho más allá del ámbito jurídico también repercuten en la economía y en la confianza que los ciudadanos depositan en las instituciones públicas. Cada requisito innecesario representa tiempo perdido, mayores costos y, muchas veces, el abandono de iniciativas empresariales que pudieron desarrollarse dentro de la formalidad. No resulta casual que Indecopi haya estimado que, entre los años 2021 y 2024, la eliminación de barreras burocráticas en diversas municipalidades de Lima y Callao permitió un ahorro aproximado de S/ 6 168 547.39 para ciudadanos y emprendedores (INDECOPI, 2025).

Esa cifra demuestra el impacto económico del problema, aunque probablemente refleje solo una parte de la realidad, porque muchas de estas barreras nunca llegan a denunciarse y terminan normalizándose dentro del funcionamiento cotidiano de la administración pública lo que nos lleva reflexionar y plantearnos una cruda pero importante pregunta ¿Cuántas iniciativas de emprendimiento o proyectos personales se habrán quedado en el camino por procedimientos que, en realidad, nunca debieron ser tan complejos?

El costo humano y económico de la demora administrativa

El impacto de estas barreras no se limita a los requisitos innecesarios que debe enfrentar el ciudadano, incluso cuando se logra reunir los documentos solicitados y superar las exigencias del procedimiento, todavía puede encontrarse con un problema distinto: la falta de una respuesta dentro del tiempo que corresponde y es que cuando una persona abandona un trámite, no siempre queda registro de las razones que la llevaron a hacerlo. Puede tratarse de alguien que dejó de intentar abrir un negocio, regularizar una actividad o poner en marcha un proyecto porque, después de tantas dificultades, el procedimiento terminó siendo más complicado de lo esperado y es que cuando esto se repite, el problema deja de ser individual.

Es por eso que la premisa anterior nos pone sobre la mesa una realidad que muchos ignoran, la burocracia empieza a tener un costo que alcanza a las familias, a los pequeños negocios y poco a poco, a la propia dinámica económica de una localidad. Es en este punto donde la demora administrativa merece ser analizada no solo como un incumplimiento de los plazos, sino por todo lo que puede llegar a generar en la vida de quienes dependen de una respuesta del Estado, ya que esta demora está lejos de ser un problema meramente formal, porque detrás de cada día que

pasa sin que una entidad responda a una solicitud existe un costo que muchas veces no aparece en las estadísticas, pero que si se siente en la vida diaria del ciudadano, cuando se incumple uno de estos plazos establecidos en la ley, el retraso puede afectar los ingresos de una familia postergando un emprendimiento repercutiendo en la actividad económica de toda una comunidad.

Uno de los costos más evidentes es el tiempo que el ciudadano debe invertir para conseguir una respuesta. Las horas destinadas a acudir a la municipalidad, presentar documentos o preguntar por el estado de un trámite no pueden recuperarse. Para una persona que trabaja, esa situación puede significar dejar de percibir ingresos; para un padre o madre de familia, incluso puede implicar restar tiempo que podría dedicar a sus hijos o a otras necesidades del hogar. Esto permite entender que la demora no afecta de la misma manera a todos. Quienes cuentan con menos recursos tienen también menos posibilidades de soportar los tiempos muertos que genera una administración ineficiente.

A esa pérdida de tiempo se suma una dimensión que suele quedar en segundo plano el impacto que produce la espera sobre el propio ciudadano. Cuando una solicitud permanece sin respuesta durante semanas o meses y nadie explica qué está ocurriendo, aparece incertidumbre, frustración y una sensación de abandono por parte de la institución. El administrado puede llegar a percibir que su

problema simplemente no importa. Flores et al. (2023), advierten que la simplificación administrativa también se relaciona con la justicia percibida, pues los ciudadanos tienden a sentir un mayor respeto por parte del Estado cuando encuentran procesos claros y ágiles. En realidad, cual es la confianza puede construir una institución cuando ni siquiera logra comunicarle al ciudadano qué está pasando con su propio trámite

Desde el punto de vista económico, el problema adquiere una dimensión todavía mayor. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha advertido que los procedimientos excesivamente complejos generan cargas administrativas conocidas como red tape, las cuales afectan la eficiencia de las entidades públicas y terminan debilitando la confianza en las instituciones, con efectos negativos sobre el crecimiento y la innovación (OCDE, 2025).

Si trasladamos esta idea en el contexto peruano, situación puede reflejarse en menores incentivos para formalizar un negocio, retrasos en las inversiones locales y mayores dificultades para quienes intentan desarrollar una actividad económica dentro de la legalidad no siempre la informalidad surge porque alguien quiera permanecer fuera del sistema; en determinados casos, las propias dificultades para ingresar a él terminan desalentando al ciudadano (Abanto et al., 2021).

Los datos disponibles permiten dimensionar mejor esta situación. Rios (2025), explica que entre los años 2020 y 2024, la eliminación de más de 26 000 barreras administrativas en distintas entidades públicas del país generó un ahorro estimado de S/ 873.6 millones para ciudadanos y empresas, estas cantidades reflejan una realidad interesante de analizar ya que permite observar cuánto pueden llegar a costar los obstáculos administrativos cuando se acumulan (Rios, 2025). El monto fue calculado considerando el tiempo y los recursos que las personas y empresas dejan de gastar al eliminarse trámites innecesarios y si nos detenemos a pensar en aquellas barreras que nunca llegan a ser denunciadas, el impacto económico real probablemente sea mucho mayor, aunque resulte más difícil de medir.

La falta de respuesta de la administración constituye otra expresión especialmente delicada de este problema y es que el silencio prolongado de una entidad que no aprueba ni rechaza una solicitud, puede colocar al administrado en una situación de incertidumbre jurídica. Para enfrentar estas omisiones el derecho administrativo peruano contempla dos figuras interesantes conocidas como el silencio administrativo positivo y negativo funcionando como mecanismos de protección, sin embargo, siendo realistas la aplicación en el ámbito municipal no siempre funciona como debería. Siendo una realidad que desconocimiento de estas figuras o su aplicación incorrecta puede mante-

ner expedientes durante largos periodos sin una solución clara, hasta que el ciudadano, cansado de esperar, decide abandonar el trámite o buscar una respuesta por la vía judicial (Casafranca, 2020).

El efecto sobre la economía local puede ser todavía más amplio Manrique (2025) explica que, si una municipalidad tarda seis meses en aprobar una licencia de funcionamiento el perjuicio no recae únicamente sobre la persona que pretende abrir un negocio esta situación también retrasa la contratación de trabajadores, la compra de bienes y servicios, la generación de ingresos y la recaudación tributaria que esa actividad podría producir situación se incrementa en zonas donde el comercio, los servicios o el turismo tienen un peso importante, una demora de esta naturaleza puede frenar iniciativas que tenían capacidad para dinamizar la economía del distrito.

Existe también un costo institucional que no debería perderse de vista y es que cada plazo que se incumple y cada respuesta que se posterga van formando una determinada percepción sobre la capacidad de las entidades públicas esa percepción se transmite entre ciudadanos, circula en redes sociales y puede consolidar la idea de que acudir a una municipalidad significa perder tiempo. Con el paso del tiempo se genera un círculo difícil de romper; la desconfianza puede reducir la disposición de los ciudadanos a cumplir voluntariamente con sus obligaciones, una me-

nor recaudación limita las posibilidades de invertir en tecnología y capacitación y, sin estas mejoras, las mismas deficiencias administrativas continúan repitiéndose.

¿Por qué es importa: legitimidad institucional y confianza ciudadana?

El contacto de la ciudadanía con el Estado no suele producirse únicamente en espacios políticos o mediante la participación en sesiones municipales, sino también en situaciones mucho más cotidianas, como cuando una persona necesita realizar un trámite. Es precisamente en esos momentos donde empieza a formarse una percepción sobre el funcionamiento de las instituciones, y es que si algo pudimos ver en los puntos anteriores es que, si el ciudadano recibe una respuesta clara, encuentra un procedimiento que puede comprender y es tratado con respeto, probablemente tendrá una percepción distinta a la de quien debe enfrentar requisitos confusos, esperas innecesarias o una atención poco considerada. En ese sentido, la calidad del procedimiento administrativo no es solo un asunto técnico reservado para abogados y funcionarios también tiene que ver con la legitimidad de las instituciones y con la confianza que estas logran generar.

La confianza ciudadana se construye a partir de experiencias concretas y en especial cuando estas son negativas,

puede deteriorarse con bastante facilidad. Un estudio sobre satisfacción ciudadana en gobiernos locales, que revisó 53 investigaciones publicadas entre 2020 y 2025, concluyó que la calidad del servicio, la eficiencia administrativa y la credibilidad institucional son algunos de los factores que más influyen en la percepción que tienen los ciudadanos sobre sus autoridades (Sáenz et al., 2025). Estos estudios nos orientan a comprender que la manera en que se brinda un servicio público también tiene un peso importante en la relación entre la población y sus instituciones y es que una atención basada en el respeto, la empatía y un trato humano puede fortalecer esa relación y favorecer una mayor participación de los ciudadanos en la gestión local.

En el Perú, este problema adquiere una dimensión particular debido a la distancia que históricamente ha existido entre el Estado y determinados sectores de la población. Los gobiernos locales, que deberían representar una de las formas más cercanas de administración pública, muchas veces son percibidos como instituciones distantes, poco transparentes o difíciles de comprender para el ciudadano del día a día. Esa percepción no aparece de la nada, se va formando en cada experiencia que tiene una persona cuando intenta resolver algo ante la municipalidad. Morales et al. (2023), señalan que las políticas de transparencia y participación ciudadana en las municipalidades peruanas favorecen la confianza y el compromiso

de los habitantes pero que paso si los procedimientos no responden a las expectativas de la población, todo ese esfuerzo puede perder fuerza esta situación nos lleva a preguntarnos ¿De qué sirve promover la participación ciudadana si la persona siente que, cuando necesita ser atendida, la propia institución no la escucha?

Este cuestionamiento se vuelve todavía más evidente cuando se trata de trámites que pueden tener consecuencias económicas o personal, tramites cotidianos como la obtención de una licencia de funcionamiento, hasta procedimientos un poco más complejos como la aprobación de un plano de obra, el acceso a un beneficio tributario o la resolución de una multa no son simples gestiones administrativas para quien las realiza. Son en esos momentos donde el ciudadano también termina evaluando cómo funciona el Estado y qué tan dispuesto está a responder frente a sus necesidades. Si encuentra un procedimiento transparente y razonablemente rápido, puede desarrollar una percepción favorable, entendiendo que el Estado cumple su función y que los recursos que aporta tienen un sentido, pero cuando ocurre lo contrario, la experiencia puede generar rechazo, desconfianza e incluso la percepción de que actuar por vías informales resulta más efectivo que seguir los canales establecidos.

Esta situación termina teniendo efectos que van más allá del trámite individual. Los municipios que presentan bajos niveles de confianza ciudadana pueden enfrentar ma-

yores dificultades para ejecutar políticas públicas incluso cuando estas hayan sido diseñadas correctamente Huaracaya (citado en Sáenz et al, 2025).

La resistencia al pago de tributos, la desconfianza frente a los programas sociales y la escasa participación en los presupuestos participativos pueden relacionarse con una relación deteriorada entre la administración y los administrados. Mejorar la eficiencia administrativa no solo permite elevar la calidad del servicio, sino que también ayuda a construir un vínculo de respeto y cercanía con los ciudadanos, procurando una atención equitativa y oportuna. Sin esa relación, los esfuerzos destinados al desarrollo local pueden perder parte importante de su efectividad.

A esto se suma la percepción de desigualdad que puede existir entre distintas municipalidades. Por ejemplo, una persona observa que en un distrito cercano los trámites se realizan con mayor rapidez o que los requisitos parecen más razonables, es posible que empiece a cuestionar la capacidad de su propio municipio, incluso puede relacionar estas diferencias con la existencia de corrupción, es por eso que lo importante es que la comparación termina influyendo en la percepción que se tiene de la institución y puede aumentar el descontento. Cuando una municipalidad no consigue alcanzar estándares similares a los de otras mejor gestionadas, puede quedar atrapada en una situación de estancamiento que también termina afectando la llegada de inversión y talento hacia su territorio.

Desde esta perspectiva, la calidad del procedimiento administrativo puede verse como una especie de termómetro de la relación entre los gobiernos locales y la ciudadanía. No es un tema menor que pueda quedar limitado a la revisión interna de procesos, porque para muchas personas la municipalidad se resume justamente en esas experiencias cotidianas: el trámite que tuvieron que realizar, la respuesta que recibieron o el tiempo que tuvieron que esperar. La legitimidad institucional no se construye únicamente mediante elecciones, discursos o campañas, también se va formando en esos pequeños encuentros entre el ciudadano y la administración pública. Al final, quien acude a una municipalidad no está pidiendo un favor, está buscando que se respete y atienda aquello que le corresponde por derecho.

Capítulo 2

Marco normativo de la simplificación administrativa

EL DERECHO A UN TRÁMITE SIMPLE
Barreras administrativas en la gestión municipal

La ley N° 2444 y sus principios rectores

Abordar el tema de la simplificación administrativa en el ámbito municipal implica necesariamente revisar la Ley N.º 27444 “*Ley del Procedimiento Administrativo General*” debido a que en ella se encuentran varias de las reglas que orientan la actuación de las entidades públicas frente a los administrados. Su Texto Único Ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS y establece no solo las formalidades que deben observarse al momento de atender una solicitud, sino también determinados principios que sirven como guía para el desarrollo de la actividad administrativa. Como menciona Flores et al. (2023), resulta especialmente relevante en los gobiernos locales, como ya se explicó en el capítulo anterior, es de vital importancia ya que es en este momento donde muchas de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado se producen justamente a través de trámites y procedimientos.

Uno de los principios que tiene mayor relación con la simplificación es el de simplicidad, reconocido en el numeral 1.13 del artículo IV del Título Preliminar y es que la idea central es sencilla: los procedimientos no deberían hacerse más complicados de lo que realmente necesitan por eso se exige que las entidades revisen de manera constante los requisitos que solicitan y no los mantengan únicamen-

te porque siempre se han pedido de esa forma. Como se explica por Morón (2019), es por eso que esta normativa tiene un peso más fuerte en el caso de las municipalidades ya que cada requisito incorporado en el TUPA debería responder a una finalidad concreta y necesaria ahora si es que existe una forma menos complicada de obtener determinada información o realizar el mismo control, sería razonable optar por ella. La simplicidad, por lo tanto, no supone dejar de regular, sino encontrar una forma de hacerlo sin trasladar al ciudadano cargas que no resultan indispensables.

Pero no solo basta con aplicar lo explicado, la normativa peruana aborda la simplificación desde otro punto, que es muy conocido por la mayoría, estamos hablando de la celeridad, prevista en el numeral 1.8 del artículo IV. La norma establece que los procedimientos deben resolverse dentro del plazo más breve posible, teniendo en cuenta las características de cada asunto. No se trata únicamente de cumplir con una fecha establecida en la ley o en el reglamento ya que también existe una responsabilidad de la propia administración de impulsar el procedimiento cuando corresponda y evitar que este permanezca detenido sin una razón válida (Calderón & Ascue, 2019). El problema aparece cuando la demora empieza a ser vista como algo habitual dentro de la gestión municipal ya que lamentablemente en lugar de considerarse una situación que debe corregirse, la espera de semanas o incluso meses

puede terminar siendo asumida por los ciudadanos como parte normal de cualquier trámite, aun cuando por la naturaleza del procedimiento este debería resolverse en un tiempo mucho menor.

Otro principio que también refuerza a gran escala la idea es la predictibilidad, reconocida en el numeral 1.9, apunta a que el ciudadano pueda saber con cierta seguridad cómo se desarrollará el procedimiento antes de iniciarlo para esto es de vital importancia conocer cuáles son los requisitos, cuánto deberá pagar, qué plazo tiene la administración para responder y qué alternativas existen si no está de acuerdo con la decisión adoptada. En el análisis realizado por Huamán (2019) cuando la municipalidad modifica las exigencias sin informar adecuadamente o cuando un funcionario aplica un criterio que no aparece en ninguna disposición conocida por el administrado, se genera una situación de incertidumbre ya que como ya mencionamos las reglas de todo procedimiento tiene que estar claras (Huamán, 2019). Es una realidad que una persona llegue a realizar una gestión pensando que cumple con todo y descubra, recién durante el trámite, que necesita otro documento que nunca le fue comunicado. Situaciones como esta afectan la seguridad jurídica y también la confianza que el ciudadano deposita en la institución.

Sabiendo que los ciudadanos depositan toda su confianza en las entidades es importante abordar el principio de la

buena fe procedimental, establecida en el numeral 1.12, introduce un elemento distinto pero relacionado con los anteriores. Este principio exige que tanto la administración como los administrados actúen con lealtad, veracidad y respeto durante el procedimiento. Su importancia se aprecia especialmente en la manera en que la entidad proporciona información y es que una persona presenta una solicitud, debería recibir desde ese momento una orientación clara sobre aquello que necesita para completar su trámite, y no encontrarse con nuevos requisitos cada vez que vuelve a la municipalidad.

Este principio permite, de alguna manera, mirar el procedimiento desde una perspectiva más cercana al ciudadano. La administración posee una posición institucional que el administrado no tiene, por lo que la relación no debería convertirse en un ejercicio de poder donde una de las partes simplemente impone condiciones. Lo que se busca es que ambas actúen de manera correcta dentro del procedimiento y que la actuación administrativa esté orientada a la consecución de fines públicos legítimos. En este punto, la buena fe deja de ser una expresión general y adquiere un sentido bastante concreto en la experiencia diaria de quien realiza un trámite.

A pesar de ello reconocer estos principios en la ley no significa que su aplicación sea automática, los gobiernos locales enfrentan determinadas condiciones que dificultan

su cumplimiento. Una de ellas es la falta de asesoría especializada en derecho administrativo en buena parte de las municipalidades, cuando existen abogados dentro de estas entidades, suelen asumir una cantidad considerable de funciones y buena parte de su trabajo está relacionada con litigios, informes o asuntos que requieren atención inmediata. La revisión de los procedimientos y su mejora pueden terminar quedando en segundo plano.

También influye la cultura organizacional que todavía existe en algunas municipalidades, en determinados casos, se otorga mayor importancia al cumplimiento formal de las reglas que a la forma en que el servicio llega realmente al ciudadano. A esto se añade que los mecanismos utilizados para evaluar el desempeño de los funcionarios municipales no siempre consideran de manera suficiente la calidad de la atención, la rapidez o la facilidad del procedimiento. Si estos aspectos no forman parte de lo que se evalúa, tampoco existen suficientes incentivos para cambiar las prácticas que generan demoras o dificultades (Chávez, 2010).

A pesar de ello, la propia Ley N.º 27444 contiene herramientas que permiten poner límites a determinadas actuaciones de las entidades. El artículo 54 regula los derechos de trámite y establece que estos no pueden superar la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), salvo que exista autorización del Ministerio de Economía y Finanzas, ma-

yormente esta regla funciona como un límite frente a cobros que puedan resultar excesivos, aunque algunas municipalidades hayan intentado eludirlo mediante distintas categorías de tasas, el artículo 53, por su parte, establece que los derechos de trámite deben determinarse tomando en cuenta el costo real de las actividades de evaluación, por lo tanto la entidad no debería obtener un beneficio económico por el simple hecho de tramitar una solicitud.

Estas disposiciones como explica Mango (2017), han tenido importancia en la actuación de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi, que las ha utilizado como fundamento para cuestionar y dejar sin efecto determinadas exigencias municipales consideradas desproporcionadas demostrando que la simplificación administrativa no depende únicamente de la voluntad de cada gobierno local, pues existen reglas que permiten controlar aquellas exigencias que terminan dificultando injustificadamente el acceso de los ciudadanos a los servicios y procedimientos públicos.

Teniendo todos estos antecedentes, la Ley N.º 27444, vista de esta manera, no representa únicamente un conjunto de formalidades que deben seguir las entidades públicas, también establece garantías para el administrado y fija criterios que deberían orientar la relación entre este y la administración. Su aplicación en los gobiernos locales requiere un cambio en la forma de entender la gestión pú-

blica, pasando de una visión centrada exclusivamente en controlar y sancionar hacia otra donde también tenga espacio la orientación, la facilitación y el servicio; los principios de simplicidad, celeridad, predictibilidad y buena fe no están incluidos en la norma como simples declaraciones, tienen consecuencias concretas en la manera en que se desarrolla cada procedimiento. Cuando estos principios se dejan de lado de manera constante, el problema no queda reducido a un trámite mal gestionado, también termina afectando la confianza que la ciudadanía tiene en la institución.

El Decreto Legislativo N° 1256 y el sistema de eliminación de barreras burocráticas

Si una idea ha quedado clara en lo que llevamos del capítulo, es que hablar de simplificación administrativa no significa únicamente reducir documentos o hacer más cortos los trámites, muchas veces en la práctica el problema aparece cuando una persona se encuentra con requisitos que no esperaba, exigencias que no están claramente justificadas o procedimientos que terminan haciendo más difícil una gestión que, en principio, debería ser sencilla. Frente a esta realidad, el Decreto Legislativo N.º 1256 que entre en vigencia recién en 2016, lo que representó un cambio importante en la política peruana de simplificación administrativa, esta norma mayormente conocida

como “*Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas*” logro establece un mecanismo institucional para identificar, evaluar y eliminar aquellas exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones o cargas impuestas por las entidades públicas que fueran ilegales o no tuvieran una justificación razonable; siendo de vital de importancia para los gobiernos locales es particularmente relevante, pues permitió que los administrados tuvieran una vía procesal especializada y relativamente ágil para cuestionar situaciones en las que la burocracia municipal termina siendo excesiva.

En la práctica, el despliegue de esta atribución no depende únicamente de la legislación de la norma, es por eso que el eje de este sistema se encuentra en la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB), órgano colegiado adscrito al Indecopi. esta comisión tiene competencia para conocer actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales provenientes de cualquier entidad estatal, incluidos los gobiernos regionales y locales, cuando estas impongan barreras burocráticas ilegales. No se ocupa únicamente de disposiciones generales, como pueden ser las ordenanzas o decretos, también puede revisar actos dirigidos a situaciones concretas, entre ellos resoluciones y oficios mediante los cuales se establezcan requisitos adicionales que no figuren en el TUPA (INDECOPI, 2017).

Enfrentarse a una traba burocrática suele ser frustrante, pero el procedimiento para cuestionarlo ante la CEB busca ofrecer un canal claro y accesible. Ya sea por iniciativa del propio organismo o a pedido de cualquier persona natural, empresa o asociación, la norma permite activar este mecanismo frente a exigencias injustificadas. Para ello, el artículo 20 del Decreto Legislativo N.º 1256 establece una hoja de ruta sencilla: precisar qué barrera se cuestiona, identificar a la entidad involucrada, fundamentar la ilegalidad o irracionalidad de la medida y abonar la tasa correspondiente. Aunque puedan parecer meros trámites formales, estas reglas aseguran que la comisión cuente desde el primer momento con la información necesaria para evaluar el fondo del asunto y emitir una solución efectiva (Malpartida & Aleman, 2023).

Una vez admitida la denuncia, la CEB dispone de un plazo máximo de 120 días hábiles para emitir su resolución, durante ese periodo debe establecer si la barrera cuestionada cumple con las condiciones de legalidad y razonabilidad. Para determinar su legalidad, se revisa si la entidad que impuso la exigencia tenía competencia para hacerlo y si actuó respetando las normas de mayor jerarquía. En cuanto a la razonabilidad, el análisis se dirige a establecer si la medida es idónea, necesaria y proporcional para alcanzar el objetivo de interés público que se busca. Si la CEB determina que existe una barrera burocrática, puede ordenar su eliminación y, cuando la situación sea grave,

imponer sanciones a los funcionarios responsables (Malpartida & Aleman, 2023).

La aplicación de este sistema en los gobiernos locales ya ha mostrado resultados que permiten dimensionar su utilidad. Según información oficial del Indecopi, entre los años 2021 y 2024 la CEB logró que distintas municipalidades distritales de Lima y Callao eliminaran voluntariamente aproximadamente 1,046 barreras burocráticas vinculadas con la obtención de licencias de funcionamiento y certificados de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE). Esto representó un ahorro económico estimado en S/ 6,168,547.39 (INDECOPI, 2025). Los resultados son concretos, pero también dejan una inquietud difícil de ignorar. Si en un grupo de municipalidades de Lima pudieron identificarse más de mil barreras, cabe pensar en cuántas exigencias similares estarán afectando a los ciudadanos en otras municipalidades del país y cuántas todavía no han sido cuestionadas. Para tratar de aclarar este pensamiento es interesante analizar lo considerado por INDECOPI (2025):

Las propias entidades tienen la posibilidad de eliminar voluntariamente las barreras sin esperar una decisión definitiva de la CEB. Esta alternativa, denominada eliminación voluntaria, ha cobrado importancia en el ámbito municipal, considerando que algunas autoridades pueden no advertir que determinadas exigencias incorporadas en sus TUPA constituyen barreras burocráticas. En estos

casos interviene el Sistema de Acompañamiento y Eliminación de Barreras Burocráticas (SAEB) del Indecopi, que brinda asesoría técnica a los municipios para que puedan corregir estas situaciones antes de llegar a un procedimiento sancionador. Un caso reciente se presentó en la Municipalidad Distrital de Breña, que derogó la Ordenanza Municipal N.º 609-2024-MDB. Esta ordenanza establecía la actualización obligatoria de certificados de licencia de funcionamiento e ITSE, una medida que terminó beneficiando a más de cinco mil establecimientos comerciales que ya habían cumplido con dichos requisitos en años anteriores. (INDECOPI, 2025)

Pese a estos avances, el sistema todavía tiene dificultades que no pueden pasarse por alto. Una de ellas es el número reducido de denuncias si se compara con la cantidad de barreras que podrían existir y es que muchos ciudadanos, especialmente pequeños emprendedores, no saben que tienen la posibilidad de acudir a la CEB y, en otros casos, aunque conozcan esta alternativa, no cuentan con los recursos o conocimientos necesarios para elaborar una denuncia con el sustento técnico que se requiere. Existe también una dificultad relacionada con la ejecución de las resoluciones. Aunque estas son obligatorias, algunos gobiernos locales no las cumplen de manera inmediata, situación que puede generar litigios y retrasar los efectos de la eliminación ordenada. A esto se suma el carácter, en buena medida, reactivo del procedimiento, ya que la in-

intervención suele producirse cuando la barrera ya ha sido creada e impuesta y no cuando todavía existe la posibilidad de evitarla.

Esta última dificultad ha impulsado propuestas dirigidas a reforzar la prevención. El Decreto Supremo N.º 059-2025-PCM estableció que las entidades públicas deben derogar o modificar, dentro de un plazo de 30 días, aquellas disposiciones administrativas que el Indecopi haya declarado como barreras burocráticas ilegales o irrazonables, con el propósito de reforzar el cumplimiento de las decisiones emitidas. También se han promovido mecanismos preventivos vinculados con la elaboración de los TUPA, mediante estándares técnicos mínimos que buscan evitar que, desde su creación, se incorporen requisitos que no sean necesarios. La idea resulta bastante clara: si una barrera puede evitarse antes de que llegue al ciudadano, no sería más conveniente actuar en ese momento que esperar a que alguien tenga que denunciarla.

Desde esta perspectiva, el Decreto Legislativo N.º 1256 y en la actuación de la CEB constituyen avances relevantes frente al problema de la burocracia municipal. Su eficacia, sin embargo, no depende solo de la existencia de una norma. También requiere que los ciudadanos conozcan las herramientas que tienen a su alcance, que los gobiernos locales cumplan las decisiones adoptadas y que se sigan fortaleciendo las medidas orientadas a prevenir nuevas

barreras. El sistema de eliminación de barreras burocráticas no resuelve por sí mismo todos los problemas de la administración pública, pero sí ofrece una herramienta concreta para cuestionar aquellas exigencias que terminan complicando, sin necesidad, la relación entre los municipios y sus administrados.

Descentralización, autonomía municipal y sus tensiones

La descentralización no busca únicamente distribuir funciones entre los distintos niveles del Estado, su propósito también es acercar la administración pública a la población y permitir que las decisiones respondan, en la medida de lo posible, a las características de cada territorio, sabiendo eso es importante recordar que lo reconoce el artículo 188 de la Constitución Política del Perú, al establecer que la descentralización constituye una forma de organización democrática y una política permanente del Estado. Dentro de este modelo, los gobiernos locales cuentan con autonomía política, económica y administrativa para atender los asuntos que se encuentran dentro de su competencia. Esta facultad tiene sentido porque una municipalidad no enfrenta necesariamente las mismas necesidades que otra.

El problema aparece cuando esa autonomía se cruza con la necesidad de simplificar los procedimientos administrativos, siendo una realidad que mientras el gobierno central busca establecer criterios que permitan reducir trabas y hacer más sencillos los trámites, las municipalidades mantienen la facultad de regular aquellos procedimientos que les corresponden. Es justamente en ese punto donde surge la tensión: ¿hasta dónde puede intervenir el Estado para simplificar sin terminar afectando la autonomía municipal? La respuesta no es menor, porque sus efectos se reflejan directamente en la experiencia de quienes realizan un trámite.

La autonomía administrativa como lo explica Quiroz (2023), se les permite a los gobiernos locales organizar su funcionamiento interno, aprobar su presupuesto, elaborar su plan de desarrollo local y regular los procedimientos que se encuentran bajo su competencia mediante ordenanzas y decretos. Sin embargo, tener esa capacidad de regulación no significa que cualquier exigencia encuentre justificación solo por haber sido establecida por una municipalidad (Quiroz, 2023). Las dificultades aparecen cuando se incorporan requisitos innecesarios, se extienden los plazos de atención o se establecen cobros que no guardan una relación suficiente con el servicio que se presta. En esas circunstancias, una facultad pensada para atender mejor las particularidades de cada localidad puede terminar convirtiéndose en una fuente de obstáculos para el ciudadano.

Las licencias de funcionamiento permiten apreciar esta situación con mayor claridad. Algunas municipalidades han aprobado ordenanzas que exigen documentos técnicos como certificados de ITSE, planos de evacuación o dictámenes de defensa civil. Estas exigencias pueden responder a una finalidad legítima y no son, por sí mismas, necesariamente ilegales; es una realidad que el inconveniente surge cuando se aplican de manera general, sin considerar que los establecimientos presentan distintos niveles de riesgo (Villalobos, 2026). No enfrenta las mismas condiciones un negocio considerado de riesgo alto que otro clasificado como medio o bajo, por lo que tampoco tendría mucho sentido que ambos soporten exactamente las mismas exigencias. Cuando esa diferencia no se toma en cuenta, el pequeño emprendedor puede terminar asumiendo costos y trámites que no guardan una relación razonable con la actividad que busca desarrollar si a esta percepción le añadimos la diferencia de criterios entre municipios: abrir un negocio en un distrito puede requerir determinados documentos, mientras que hacerlo en otro, incluso a pocos minutos de distancia, puede implicar condiciones distintas.

En este escenario, el control de legalidad como lo explica Loayza (2020), nos permite cuestionar normas municipales que contradigan la constitución o las leyes y es que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos puede impugnarlas mediante la Dirección de Control de Legalidad

de Normas Municipales, mientras que el Indecopi, a través de la CEB, interviene frente a las barreras burocráticas. El problema es que estos mecanismos suelen actuar cuando la norma ya está vigente y ha comenzado a generar efectos. No existe una revisión preventiva general de los TUPA que permita detectar estas exigencias antes de sus aplicaciones, por lo que muchas veces es el ciudadano quien termina asumiendo los costos y demoras hasta que la barrera es identificada y corregida.

De ahí que algunos especialistas hayan planteado la creación de una instancia técnica de control previo para revisar los procedimientos municipales antes de su aprobación. La propuesta no resulta completamente ajena a otras experiencias. Un claro ejemplo es España, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) ha desarrollado metodologías de simplificación que incluyen la revisión ex ante de los trámites. En el caso peruano, esta posibilidad también ha sido planteada desde distintos espacios, sobre la base de una idea que resulta importante: reconocer la autonomía municipal no implica dejar fuera a las municipalidades de los principios que deben orientar una regulación adecuada y es justo este punto donde tenemos que hacer especial énfasis sobre la necesidad de mejorar la calidad regulatoria tanto de las normas emitidas por el poder legislativo como de aquellas provenientes de las entidades administrativas, haciendo efectivos los principios de legalidad, coherencia y simplificación (Cusma, 2023).

Desde una mirada constitucional, esta situación no debería llevar a plantear la eliminación de la autonomía municipal, el punto está en reconocer que esta facultad tiene límites, especialmente cuando las decisiones de una municipalidad terminan afectando los derechos de los administrados y es que tenemos que tener presente que la autonomía no fue concebida para que cada gobierno local pueda establecer cualquier condición sin control, sino para permitir una gestión más cercana a las necesidades de su población. Si se utiliza para sostener exigencias arbitrarias o que no resultan necesarias, se termina alejando de esa finalidad. Bajo esa perspectiva, el control de las barreras burocráticas tampoco tendría que verse necesariamente como una imposición del gobierno central sobre los municipios puede cumplir, más bien, una función de garantía, al asegurar que las decisiones adoptadas en ejercicio de la autonomía respeten la Constitución y las leyes.

La relación entre autonomía municipal y control de barreras burocráticas, entonces, no debería plantearse como una disputa entre el gobierno central y los gobiernos locales. La tensión existe, pero no necesariamente tiene que convertirse en un conflicto permanente. El gobierno central debe procurar que las políticas de simplificación no terminen funcionando como una forma de centralización, mientras que las municipalidades tienen que asumir que la autonomía también implica hacerse responsables de las reglas que establecen. No se trata de quitarles capacidad

para decidir, sino de evitar que esa capacidad termine generando obstáculos que el ciudadano no tendría por qué soportar. Solo así la descentralización puede cumplir con el propósito que le dio origen: acercar la administración pública a la población y no trasladar los problemas del centralismo a la ventanilla de cada municipalidad.

Reformas recientes y proyectos normativos en curso

La simplificación administrativa en el Perú no ha seguido un camino completamente lineal, durante los últimos años se han impulsado distintas reformas con la intención de reducir las cargas que soportan los ciudadanos al realizar trámites, pero también como respuesta a problemas que se hicieron mucho más visibles durante la pandemia de COVID-19. En ese periodo quedaron expuestas, casi de manera inevitable, las diferencias que existían entre las entidades públicas en cuanto a infraestructura, acceso a herramientas digitales y capacidad para mantener sus servicios. A partir de esa experiencia, los cambios no se han concentrado solamente en modificar normas. También han alcanzado la manera en que las instituciones organizan sus procedimientos y utilizan la tecnología, algo que resulta especialmente relevante en los gobiernos locales.

Un punto importante dentro de este proceso fue la aprobación del Decreto Legislativo N.º 1412, Ley de Gobierno Digital. Esta norma estableció las bases para avanzar hacia una administración pública con mayor uso de medios electrónicos y posteriormente fue reglamentada mediante el Decreto Supremo N.º 029-2021-PCM. Entre sus disposiciones se contempla el uso de medios electrónicos en los procedimientos administrativos y la necesidad de que los sistemas de las entidades puedan interoperar. En el ámbito municipal, esto implica trasladar progresivamente los trámites hacia plataformas digitales siendo la base del problema es que esa implementación ha sido gradual y no todas las entidades locales han logrado cumplir plenamente con estas exigencias. La Municipalidad Distrital de Puente Piedra (2024), da cuenta de esta situación, mostrando que el proceso de adaptación todavía presenta dificultades.

El proceso tomó mayor forma con el Decreto de Urgencia N.º 006-2020, que creó el “*Sistema Nacional de Transformación Digital*”, y el Decreto de Urgencia N.º 007-2020, mediante el cual se aprobó el Marco de Confianza Digital. Estas dos normas establecieron condiciones y plazos relacionados con la digitalización de los servicios públicos. Tiempo después, el Decreto Supremo N.º 157-2021-PCM aprobó el Reglamento del Decreto de Urgencia N.º 006-2020 y precisó obligaciones para los gobiernos locales, entre ellas elaborar planes de gobierno digital y

poner en funcionamiento servicios en línea (Municipalidad de Puente Piedra, 2024). Esto permite entender que la transformación digital dejó de ser vista solamente como una alternativa para modernizar la administración y pasó a formar parte de las obligaciones que las entidades deben incorporar progresivamente en su gestión.

Mientras se avanzaba en la digitalización, también se buscó ordenar la información relacionada con los procedimientos administrativos. En ese contexto, la Secretaría de Gestión Pública impulsó el Sistema Único de Trámites (SUT), una plataforma que funciona como repositorio oficial de los “*Textos Únicos de Procedimientos Administrativos*” (TUPA). Como especifica ComexPeru (2025), su utilidad está en permitir el seguimiento de los requisitos y costos establecidos por las entidades, así como facilitar la fiscalización del cumplimiento de las reglas de simplificación. Sin embargo, su alcance todavía es reducido, señala que durante 2024 solo 199 de los 1.891 municipios del país contaban con el SUT implementado. Incluso en el Callao, donde existe un mayor avance en digitalización, menos de la mitad de las municipalidades utilizaban esta plataforma; todo este contraste resulta importante: existe una herramienta diseñada para ordenar y transparentar los trámites, pero su presencia todavía está lejos de ser general.

Pese a todo lo avanzado, todavía hay situaciones que muestran que la simplificación administrativa está lejos

de encontrarse consolidada eso que el Indecopi ha advertido, por ejemplo, que algunas entidades continúan realizando cobros por derecho de tramitación sin seguir la metodología establecida por la Presidencia del Consejo de Ministros, incumpliendo con ello lo dispuesto por la Ley del Procedimiento Administrativo General. También se han detectado casos en los que se restringe, sin una justificación suficiente, el horario para presentar documentos a través de la mesa de partes virtual. Esto resulta problemático porque, según la Ley N.º 27444, los documentos enviados por esta vía deben considerarse presentados en la fecha en que fueron remitidos (COMEXPERU, 2024).

Todo esto permite advertir que reformar las normas o poner en funcionamiento nuevas plataformas no basta para que la simplificación se convierta en una realidad cotidiana. Las herramientas existen, pero su utilidad depende de que las entidades realmente las incorporen a su trabajo y respeten las reglas que las acompañan. Si la supervisión es insuficiente o las consecuencias frente al incumplimiento no resultan efectivas, existe el riesgo de que los cambios queden reducidos a disposiciones escritas mientras los ciudadanos continúan enfrentando las mismas dificultades que las reformas buscaban solucionar.

Capítulo 3

Barreras burocráticas en la gestión municipal

EL DERECHO A UN TRÁMITE SIMPLE
Barreras administrativas en la gestión municipal

Licencias de funcionamiento y autorizaciones municipales.

Entre los trámites que una persona debe realizar ante una municipalidad, la licencia de funcionamiento ocupa un lugar bastante común siendo uno de los procedimientos en los que las barreras burocráticas pueden aparecer con mayor facilidad por lo tanto La Ley N.º 28976 “*Ley Marco de Licencia de Funcionamiento*”, establece que este trámite debe desarrollarse de manera sencilla y rápida, teniendo como base principal las declaraciones juradas, sin embargo, entre lo que señala la norma y lo que sucede cuando el ciudadano acude a una municipalidad todavía puede existir una distancia importante. En algunas entidades se siguen solicitando exigencias que terminan haciendo más costoso y complicado el inicio de una actividad económica, algo que afecta directamente a quienes buscan emprender y, de manera indirecta, a la propia dinámica económica de la localidad.

Precisamente en este punto donde entra en juego el artículo 7 que establece cuáles son los requisitos máximos que pueden ser solicitados para obtener una licencia de funcionamiento, pero a pesar esta regulación que limita a las entidades, se han identificado casos en los que las municipalidades piden documentos que no aparecen dentro de dicha relación. Así ocurrió con la Municipalidad

Distrital de Paracas, que fue sancionada por exigir, en las licencias de establecimientos considerados de riesgo alto o muy alto, un certificado de compatibilidad de uso actualizado, un certificado de zonificación y vías actualizado, un estudio de impacto ambiental, la conformidad de obra y la dirección de la sucursal consignada en la ficha RUC y es que ninguno de estos requisitos se encontraba tampoco contemplado en su TUPA (Serkovic et al., 2024).

La dificultad no se encuentra únicamente en lo que la municipalidad puede llegar a solicitar, también está en cuánto tiempo deber esperar una persona para obtener su licencia, pues una demora que no corresponde puede terminar convirtiéndose en otra barrera para quien busca en marcha una actividad económica. Para los establecimientos de riesgo alto o muy alto, la *“Ley Marco de Licencia de Funcionamiento”* contempla el silencio administrativo positivo es decir que si transcurre el plazo establecido sin que la entidad emita una decisión, la licencia se entiende otorgada. A pesar de todo algunas municipalidades todavía exigen una resolución expresa o interpretan que corresponde aplicar el silencio administrativo negativo otro caso de este mismo estilo paso en con la Municipalidad Distrital de Paracas que fue denunciada precisamente por señalar que el silencio aplicable era el negativo, pese a que ello contradecía lo establecido en el artículo 8 del TUO de la Ley N.º 28971 (INDECOPI, 2025).

Cuando se observa el trámite desde la perspectiva del ciudadano, estas exigencias también tienen un impacto económico y es que no se trata solamente de cumplir con un requisito más; el emprendedor tiene que conseguir documentos adicionales probablemente tendrá que pagar por la elaboración de informes, buscar asesoría legal o recurrir a otros servicios que no había considerado al momento de iniciar su trámite. Y está también el tiempo. Un negocio que todavía no puede abrir es un negocio que tampoco puede empezar a generar ingresos. Si la persona necesita contratar gestores o abogados para entender qué está solicitando la municipalidad y cómo cumplir con ello, los costos pueden terminar siendo dos o hasta tres veces mayores de lo que correspondería según el marco legal.

Las barreras burocráticas también se presentan en los procedimientos vinculados con las edificaciones. Un caso se produjo en la Municipalidad Distrital de Barranco, que intentó suspender determinadas licencias de edificación que ya contaban con informes técnicos favorables de revisores urbanos. Para mantenerlas suspendidas provisionalmente, exigió esperar el dictamen del Ministerio de Vivienda, pese a que esa condición no estaba prevista en la legislación. El Indecopi consideró ilegal la medida y recordó que una municipalidad solo puede suspender una licencia cuando exista un incumplimiento de las normas urbanísticas declarado expresamente por el MVCS o cuando exista un riesgo inminente para la seguridad (LEX soluciones, 2025).

Lo que muestran estos casos es que la existencia de una norma que establece límites no garantiza, por sí sola, que esos límites sean respetados en la práctica. Hay una forma de gestión que todavía puede asociar una mayor cantidad de requisitos con un mayor control, cuando no necesariamente es así. Si una exigencia no responde a una necesidad real, puede terminar generando más problemas que soluciones: se alargan los trámites, aumentan los costos y pueden abrirse espacios para prácticas irregulares. También se desanima a quienes pretenden iniciar una actividad económica. Desde esta perspectiva, simplificar las licencias de funcionamiento no implica dejar de lado los controles necesarios, sino hacer que estos se concentren en aquello que realmente importa: la seguridad, el desarrollo de las actividades económicas y el ordenamiento territorial.

Trámites tributarios y de rentas

Las dificultades para simplificar los procedimientos administrativos también se hacen visibles en la relación entre los contribuyentes y las áreas de tributación y rentas de las municipalidades, en principio, debería existir cierta correspondencia siendo el rol de la ciudadanía cumplir con sus obligaciones tributarias y el gobierno local administra esos recursos para brindar servicios públicos adecuados, pero en la práctica esa relación no siempre funciona de esa manera.

Cuando un trámite resulta difícil de entender, exige documentos que no son realmente necesarios o demora más de lo razonable, cumplir con una obligación puede sentirse como una carga adicional, surgiendo entonces una cuestión que es importante tener en presente ¿cómo se puede esperar que el ciudadano cumpla de manera voluntaria si acercarse a la propia municipalidad termina siendo una experiencia complicada? el problema, entonces, no afecta únicamente al contribuyente, también puede ir debilitando la confianza que mantiene con su gobierno local.

Una situación que se repite aparece en los procedimientos de prescripción de deudas, fraccionamientos y exoneraciones todavía pueden encontrarse casos en los que se solicitan documentos que la misma municipalidad ya tiene en sus registros o que podría verificar utilizando sus

propios mecanismos; una persona que busca la prescripción de una deuda puede terminar teniendo que presentar copias de su DNI, certificados de domicilio, declaraciones juradas de no poseer bienes o comprobantes de pago de arbitrios, aun cuando parte de esa información ya se encuentra disponible para la entidad (Gordillo, 2025). Es en este punto donde surge la incomodidad del administrado y es que el inconveniente no está únicamente en reunir tantos documentos, sino en que una tarea que podría resolverse dentro de la propia administración vuelve a recaer sobre el ciudadano mayormente puede alargar innecesariamente el trámite y, en algunos casos, hacer que la persona termine abandonándolo, mientras tanto, la deuda continúa registrada, aunque, en rigor, ya debería haber prescrito.

A ello se suman algunos cobros cuya justificación no siempre resulta clara para el ciudadano, existen municipalidades que establecen tasas por servicios de tramitación que no mantienen una relación razonable con el costo de las actividades realizadas para evaluar una solicitud. También se presentan casos en los que la realización de otro trámite queda condicionada al pago de arbitrios atrasados, incluso cuando esas obligaciones están siendo discutidas judicialmente o forman parte de un procedimiento de prescripción Ruiz (2018), nos explica que una muestra de ello son las prácticas relacionadas con el denominado certificado de no adeudo, mediante las cuales el pago de

una deuda tributaria termina convirtiéndose en una condición para acceder a otros servicios o ejercer determinados derechos, en los casos donde la deuda todavía está siendo cuestionada, una exigencia de este tipo puede terminar funcionando como una barrera para el ciudadano

Pero no todo se reduce a lo que se cobra o al tiempo que demora la administración en responder, un punto clave y crucial es la forma en que se comunica la información. Las ordenanzas municipales que regulan los tributos pueden utilizar términos técnicos que no siempre son fáciles de entender y, en algunos casos, no presentan con suficiente claridad los montos, las tarifas o ejemplos que permitan al contribuyente saber cuánto debe pagar, la dificultad aumenta cuando tampoco existen simuladores en línea, canales de consulta rápidos o algún tipo de orientación personalizada. Frente a ello, el ciudadano puede verse obligado a recurrir a un contador u otro profesional para cumplir con una obligación que, en principio, debería poder conocer y gestionar por sí mismo, sin tener que asumir un gasto adicional.

Aunque podría pensarse que facilitar el cumplimiento reduce la recaudación, la realidad puede ser distinta. Como Norman (2021), explica cuando un sistema que pone demasiadas dificultades para pagar no necesariamente consigue recaudar más. Algunas personas pueden terminar manteniéndose en la informalidad, dejar que sus deudas se acumulen o recurrir a procesos judiciales que se extien-

den durante años. Una idea importante es la manifestada por Rituay y Baylon (2025), la informalidad reduce el número de contribuyentes, las deudas difíciles de cobrar afectan los ingresos municipales y la litigiosidad consume recursos que podrían destinarse a mejorar la propia gestión (Rituay & Baylon, 2025). Los estudios sobre gestión pública local han relacionado la eficiencia de la recaudación con la calidad de los procedimientos, ya que cuando el trámite es claro y ágil existe una mayor disposición a cumplir, sobre todo cuando el ciudadano percibe que su aporte guarda alguna relación con los servicios que recibe la comunidad.

Hay, además, una dificultad que suele pasar más desapercibida, la diferencia de información entre la municipalidad y quien realiza el trámite. El funcionario conoce las normas, los plazos y los requisitos que corresponden, mientras que la persona que llega a una ventanilla muchas veces no sabe exactamente qué debe presentar ni cuál es el siguiente paso. La rotación del personal y la falta de capacitación pueden hacer todavía más complicada esta situación, incluso generando dudas entre los propios funcionarios respecto de la forma correcta de aplicar determinados procedimientos. Cuando una misma solicitud recibe tratamientos diferentes sin una razón objetiva que los justifique, el problema deja de ser simplemente una mala atención. Se afecta la predictibilidad de la actuación municipal y aparece una barrera burocrática que, además

de complicar el trámite, termina debilitando la legitimidad del sistema tributario municipal.

Factores internos: organización, capacitación y gestión documental

Las barreras burocráticas no siempre aparecen porque exista una norma deficiente. De hecho, muchas continúan presentes incluso cuando el marco legal establece reglas orientadas a evitarlas. Esto lleva a mirar hacia el funcionamiento interno de los propios gobiernos locales, donde la organización de las áreas, la preparación del personal y el manejo de los documentos terminan influyendo directamente en la experiencia del ciudadano. Son aspectos que normalmente no se ven desde una ventanilla, pero que ayudan a entender por qué determinadas prácticas se mantienen pese a los cambios normativos.

Una de las dificultades está relacionada con la manera en que se encuentran organizadas las municipalidades en varios casos, las estructuras internas mantienen formas de trabajo que no se han adaptado a las necesidades actuales. Existen funciones que se repiten, competencias que se cruzan entre distintas oficinas y procedimientos que requieren pasar por demasiados niveles de aprobación. Así, una gestión que podría resolverse en una sola dependencia termina recorriendo varias áreas, cada una con su

propio registro y responsable porque más que facilitar el control, esta fragmentación puede terminar haciendo que nadie tenga una visión completa del trámite (Rituay & Baylon, 2025).

Una de la situación es la capacitación del personal no parece, pero los servidores municipales, especialmente quienes tienen contacto directo con los ciudadanos, no siempre cuentan con formación continua en derecho administrativo, atención al público o gestión de procesos; en muchos casos, terminan aprendiendo a partir de la experiencia y repitiendo procedimientos que ya estaban establecidos cuando ingresaron a trabajar. Esto puede generar situaciones en las que un funcionario exija determinados documentos simplemente porque siempre se han solicitado, sin detenerse a revisar si realmente corresponden. Si no existe conocimiento suficiente sobre los principios de simplificación establecidos en la Ley N.º 27444, incluso una norma que busca facilitar los trámites puede terminar aplicándose de manera rígida. La capacitación, entonces, no debería verse como algo secundario, porque de ella también depende que las reglas puedan llevarse correctamente a la práctica (Rituay & Baylon, 2025).

El manejo de la documentación representa otra dificultad, es una verdad que todavía existen gobiernos locales donde los expedientes se gestionan principalmente de manera física, permanecen distribuidos entre diferentes oficinas y no cuentan con sistemas que permitan cono-

cer rápidamente su ubicación. Como menciona Bolaños (2017), documento puede quedar archivado durante días o incluso perderse entre otros expedientes. En esas condiciones, cuando una persona pregunta por el estado de su trámite, la respuesta puede depender de que el funcionario logre ubicar físicamente el expediente, generando retrasos y obliga, en ocasiones, a repetir actuaciones que ya se habían realizado; la digitalización ha permitido mejorar esta situación en algunas municipalidades, pero su implementación todavía no es uniforme.

A todo esto, se suma lo expuesto por Sáenz (2017), la constante rotación del personal, especialmente en los gobiernos locales donde los cambios de gestión tienen un impacto importante en las áreas administrativas y técnicas. Cuando llega una nueva administración, pueden modificarse funcionarios, responsables y formas de trabajo. Con cada salida también puede perderse parte del conocimiento acumulado durante la gestión anterior (Saenz, 2017). En simple vista parece un punto sin importancia pero si tomamos en cuenta que un procedimiento que había sido mejorado puede volver a complicarse simplemente porque quienes llegan no conocen los cambios que se habían realizado de esta manera, una reforma que había permitido reducir una barrera puede desaparecer y el problema vuelve a presentarse después de un tiempo.

También existe un componente cultural que resulta difícil de corregir únicamente mediante cambios norma-

tivos. En algunas municipalidades, que me han tocado, apreciar todavía permanece la idea de que el funcionario debe actuar principalmente como una figura de control y que el ciudadano tiene que demostrar constantemente que cumple con las condiciones para obtener un servicio o autorización. Esta forma de entender la administración genera una distancia innecesaria entre ambas partes cambiar esa lógica requiere más que cursos de capacitación, supone establecer condiciones para que los trabajadores comprendan que la eficiencia, la orientación adecuada y la satisfacción del usuario también forman parte de una buena gestión. Mientras estos aspectos no tengan un peso real dentro de la organización, las reformas pueden avanzar en el papel y encontrar dificultades para reflejarse en la atención cotidiana.

Capítulo 4

Hacia la simplificación: transformación digital y buenas prácticas

EL DERECHO A UN TRÁMITE SIMPLE
Barreras administrativas en la gestión municipal

Gobierno digital y modernización del Estado.

La transformación digital del Estado peruano ya no puede verse únicamente como una promesa a futuro, pues se ha convertido en una política pública que cuenta con metas, plazos y presupuesto. La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2023-2030, aprobada mediante Decreto Supremo, plantea un marco orientador para incorporar la tecnología en los distintos niveles de la administración pública, incluidos los gobiernos locales (Chocobar, 2022). Esta política entiende que la digitalización no constituye un objetivo por sí sola, sino una herramienta para mejorar la eficiencia, la transparencia y la relación con la ciudadanía. Desde esta perspectiva, el gobierno digital y la simplificación administrativa mantienen una relación bastante estrecha.

Dentro de esta política se establecen cinco ejes estratégicos, entre los que sobresalen la digitalización de los servicios, la interoperabilidad de los sistemas y la mejora de la calidad de los servicios públicos. En el caso de los gobiernos locales, esto supone avanzar progresivamente hacia la atención de trámites mediante plataformas virtuales, el uso de expedientes electrónicos y la incorporación a la Plataforma Nacional de Gobierno Digital. De llegar a cumplirse estas metas, los beneficios serían importantes, sobre todo porque permitirían disminuir los tiempos de

atención, evitar la repetición innecesaria de documentos y hacer más transparente la gestión municipal. El problema está en que llegar a ese punto no depende únicamente de contar con una plataforma digital (Andrianzén, 2020).

Uno de los avances que merece ser mencionado es la creación del Sistema Único de Trámites (SUT), plataforma orientada a reunir en un solo portal los procedimientos administrativos del Estado peruano, Cisneros (2015), plantea que

Su utilidad no se limita a informar sobre los requisitos de cada trámite, ya que, cuando la entidad ha culminado su integración tecnológica, también permite presentar solicitudes en línea, realizar el pago de los derechos mediante medios electrónicos y recibir notificaciones de manera virtual. Para las municipalidades, formar parte del SUT supone ordenar y estandarizar sus procedimientos conforme a formatos nacionales. Esto permite comparar la forma en que se realizan determinados trámites entre distintas entidades y reconocer prácticas que pueden ser tomadas como referencia.

La situación, sin embargo, no es igual en todas las municipalidades. Mientras algunos distritos de Lima y determinadas provincias capitales han conseguido avances importantes y ya ofrecen trámites completos a través de sus páginas web, muchas municipalidades distritales y provinciales del interior del país todavía funcionan con sis-

temas informáticos básicos o incluso sin ellos. La brecha digital, entonces, no se explica solamente por la falta de equipos o infraestructura. También existe una dificultad relacionada con el personal que debe hacer posible estos cambios.

Hay municipalidades que no cuentan con especialistas en tecnologías de la información, tampoco con recursos suficientes para contratar servicios de desarrollo de software o con una conexión de banda ancha estable. Sin estas condiciones, las políticas nacionales de modernización pueden quedarse en el papel para una parte importante del país, mientras la ciudadanía continúa realizando sus trámites de manera presencial y esperando en las ventanillas.

Tampoco debe asumirse que digitalizar un procedimiento significa, automáticamente, simplificarlo. La tecnología puede facilitar un trámite, pero también puede reproducir los mismos problemas que ya existían cuando todo se hacía en papel. Pensemos, por ejemplo, en un formulario virtual que solicita una gran cantidad de datos, varios de ellos repetidos o que la propia administración ya posee. Adrianzén (2020), explica que en ese caso, lo único que ha cambiado es el medio, no la carga que soporta el ciudadano. Como advierte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la transformación digital debe acompañarse de una revisión de los procesos

para retirar aquellas etapas que no resultan necesarias, en lugar de trasladarlas sin cambios a una plataforma.

La Política Nacional de Modernización busca responder a este problema mediante la idea de una simplificación previa a la digitalización. El planteamiento resulta bastante sencillo: antes de llevar un trámite al entorno virtual, la entidad debe revisar cada una de sus etapas y determinar si realmente son necesarias. Una vez depurado el procedimiento, recién tendría sentido desarrollar la herramienta tecnológica. En la práctica, seguir esta lógica no siempre resulta tan fácil. Las municipalidades suelen encontrarse sometidas al cumplimiento de metas y plazos, lo que puede llevarlas a digitalizar los procedimientos tal como se encuentran, sin detenerse a revisar si algunas de sus exigencias deberían mantenerse (Chocobar, 2022).

En definitiva, el gobierno digital representa una oportunidad importante para dejar atrás varias prácticas propias de una administración burocrática y acercar los servicios públicos a la ciudadanía. Pero digitalizar por digitalizar no resolverá el problema. Para que exista una verdadera transformación se necesita revisar los procedimientos, preparar al personal, destinar recursos suficientes a las municipalidades y, sobre todo, fortalecer una cultura institucional orientada al servicio. La tecnología puede facilitar mucho las cosas, pero si se aplica sobre procedimientos que nunca fueron revisados, también puede terminar

creando una nueva forma de burocracia, solo que esta vez detrás de una pantalla.

Experiencias de digitalización: Sistema Único de Trámites y Centros MAC

La modernización de los servicios públicos también puede observarse en algunas experiencias que ya funcionan en el país, por ejemplo, el Sistema Único de Trámites (SUT) y los Centros de Atención al Ciudadano MAC (Modernos, Ágiles y Cómodos) muestran dos formas distintas de acercar los servicios del Estado a la ciudadanía. Mientras el primero utiliza principalmente herramientas digitales para ordenar y facilitar los procedimientos, los segundos concentran la atención de distintas entidades en un mismo espacio, pero en ambos casos existe una finalidad común: disminuir los tiempos, costos y dificultades que suelen acompañar a los trámites administrativos.

El SUT fue creado como una herramienta para ordenar los procedimientos administrativos y reunir en un solo portal información sobre los trámites del Estado, tanto nacionales como locales. Allí el ciudadano puede revisar previamente los requisitos, conocer el costo, el tiempo de atención y el lugar donde debe presentar su solicitud. Para las municipalidades, esto también supone organizar sus procedimientos de una manera más uniforme y trans-

parente. Si tomamos como ejemplo el caso de una persona que desea obtener una licencia de funcionamiento para iniciar un pequeño negocio puede revisar previamente en el SUT qué documentos necesita, cuánto debe pagar y cuánto tiempo puede tomar el procedimiento evitando de esta manera acudir varias veces a la municipalidad solo para preguntar qué requisitos le faltan (Cisneros, 2015).

Si bien el SUT ayuda en gran medida el sistema digital, como ya fuimos adelantando al inicio se apoya de dos plataformas, por su lado el centro MAC funcionan bajo una lógica diferente, aunque persiguen una finalidad parecida. Son espacios donde distintas entidades públicas atienden en un mismo lugar. Una persona puede realizar gestiones relacionadas con la municipalidad, Reniec o Sunat sin tener que desplazarse a oficinas ubicadas en diferentes puntos de la ciudad. Un caso que permite visualizar esta experiencia se encuentra en los Centros MAC de la región Lambayeque, allí la integración de servicios municipales con otros trámites permitió reducir los desplazamientos que antes debían realizar los ciudadanos entre distintas oficinas (Contreras, 2015). Una persona que necesitaba obtener una constancia de posesión podía encontrar atención en un mismo espacio, en lugar de recorrer varias dependencias. Aunque las evaluaciones todavía son preliminares, la experiencia ha tenido una percepción favorable entre los usuarios, sobre todo adultos mayores y personas con movilidad reducida. Aun así, estos mecanismos tienen dificultades.

El SUT depende de que las municipalidades mantengan actualizada la información. Si un requisito cambia y no se modifica en la plataforma, el ciudadano puede llegar con una documentación incompleta y terminar realizando nuevamente el trámite, también ocurre que algunos procedimientos aparecen en el sistema, pero todavía no pueden completarse de manera virtual. En esos casos, la plataforma informa, pero no resuelve por completo la necesidad del usuario (Cisneros, 2015). Los Centros MAC tampoco están libres de problemas. Su funcionamiento requiere infraestructura, personal preparado y coordinación entre las entidades participantes, algo que no siempre se mantiene de forma adecuada otro factor que se debe considerarse es la errónea idea de concentra los servicios en un solo punto puede resultar complicado para quienes viven en zonas rurales alejadas, pues el traslado hasta el centro urbano puede convertirse en una nueva dificultad (Contreras, 2015).

Estas experiencias dejan una idea importante para comprender la simplificación administrativa: la tecnología y la atención presencial pueden complementarse. No todas las personas cuentan con internet o manejan con facilidad las herramientas digitales, así que mantener espacios de atención adecuados sigue siendo necesario. Del mismo modo, digitalizar un procedimiento sin revisarlo antes puede trasladar sus problemas a una pantalla. Si un trámite ya es complicado cuando se realiza de manera

presencial, hacerlo virtual no lo vuelve sencillo automáticamente. La verdadera simplificación comienza cuando se eliminan las exigencias que realmente no hacen falta.

Gobierno abierto, transparencia y datos abiertos en el ámbito local

¿De qué sirve simplificar un trámite si el ciudadano todavía no sabe qué requisitos debe cumplir, cuánto tiempo tendrá que esperar o por qué la municipalidad le exige determinada documentación? Esta situación muestra que la simplificación administrativa no depende únicamente de reducir requisitos o acortar plazos. También requiere que la información sea accesible y que las decisiones de las entidades públicas puedan ser conocidas y cuestionadas por la ciudadanía. Desde esa mirada, la transparencia adquiere un papel importante, porque una administración que informa con claridad deja menos espacio para la arbitrariedad. El gobierno abierto plantea justamente esa posibilidad: que el ciudadano pueda conocer cómo funciona la gestión pública y tenga herramientas para participar y vigilarla.

En el Perú, el gobierno abierto ha tenido avances importantes en el nivel central, especialmente a partir de la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y de los compromisos asumidos dentro de

la Alianza para el Gobierno Abierto. Sin embargo, cuando se observa lo que ocurre en las municipalidades, la situación resulta menos uniforme (Morales et al., 2023). Algunas, principalmente aquellas ubicadas en capitales de departamento, han desarrollado portales de transparencia donde se puede encontrar información actualizada, datos sobre presupuesto y obras, así como espacios destinados a la participación ciudadana. En otras municipalidades el cumplimiento parece quedarse en lo mínimo que exige la ley se publican documentos, sí, pero muchas veces se encuentran desactualizados o están redactados de una forma que termina siendo poco comprensible para una persona que no conoce el lenguaje administrativo.

Aquí cobra especial importancia la transparencia activa, es decir, aquella mediante la cual la entidad pública coloca la información a disposición de la ciudadanía sin esperar que alguien tenga que solicitarla. Por ejemplo, que pasaría si una municipalidad que publica de manera clara los requisitos para obtener una licencia de funcionamiento, el plazo que tiene para responder, el costo del trámite y los medios disponibles para presentar un reclamo para que los ciudadanos que quiera iniciar un negocio podrían revisar esa información desde su casa y preparar su expediente antes de acudir a la entidad. Si al momento de presentar la solicitud un funcionario le exige un documento que no aparece entre los requisitos publicados, el ciudadano también tendría una referencia para cuestionar esa exigencia.

Los datos abiertos representan una dimensión más amplia de esta misma idea. Cuando una municipalidad publica información sobre las licencias otorgadas, las obras que se encuentran en ejecución, las contrataciones realizadas o la recaudación tributaria en formatos que puedan ser reutilizados, no solo está cumpliendo con una obligación de transparencia. También está permitiendo que otros actores puedan revisar y analizar esos datos. La sociedad civil, los investigadores y los medios de comunicación pueden encontrar patrones, comparar resultados o advertir problemas que quizá no serían visibles desde la propia administración. Un estudio de Morales et al. (2023), en su investigación *“Gobierno abierto en municipalidades del Perú como” “alternativa para general confianza en los ciudadanos”* concluyó que las políticas de transparencia y participación ciudadana favorecen la confianza y el compromiso de los habitantes, generando un ciclo en el que una mejor rendición de cuentas contribuye a la calidad de la gestión y esta, a su vez, fortalece la confianza de la ciudadanía.

La rendición de cuentas tiene una dimensión que va más allá de publicar información en una página web. Asimismo, conlleva en generar espacios donde los ciudadanos puedan preguntar directamente a sus autoridades por las decisiones adoptadas, el uso de los recursos públicos o la calidad de los servicios que reciben. Los presupuestos participativos, las audiencias públicas y los consejos de

coordinación local pueden cumplir esta función si realmente se utilizan como espacios de participación y no únicamente como una formalidad. (COMEXPERU, 2025). Si, por ejemplo, una municipalidad mantiene durante meses un procedimiento para obtener una licencia y sus autoridades deben explicar esta situación ante los vecinos, la presión para revisar y simplificar ese procedimiento puede aumentar considerablemente.

A pesar de ello, no debe pensarse que una mayor transparencia elimina por sí misma las barreras burocráticas. Hacer visible un problema no significa que este vaya a solucionarse. Si un ciudadano descubre que un trámite contiene requisitos innecesarios, todavía necesita contar con un mecanismo que le permita denunciar esa situación y obtener una respuesta (Arroyo, 2019). En este punto, el sistema de eliminación de barreras del Indecopi y los mecanismos internos de mejora de las propias municipalidades deben relacionarse con las políticas de datos abiertos, de poco serviría reunir grandes cantidades de información si esta no termina siendo utilizada para corregir aquello que está funcionando mal, por consiguiente, resulta indispensable concebir la información como un insumo estratégico para la toma de decisiones, trascendiendo su mera publicación como un conjunto estático de datos en un portal institucional.

Dentro del ámbito local, una experiencia que puede resultar útil es la publicación de los TUPA bajo formatos estandarizados y comparables. Cuando los municipios de

una misma región presentan sus procedimientos utilizando una estructura semejante, resulta más sencillo para los ciudadanos comparar los requisitos exigidos en cada distrito. De esa manera, puede advertirse, por ejemplo, que un trámite requiere determinada documentación en una municipalidad, mientras que en otra con características similares no se exige. Esa comparación puede generar una presión favorable hacia la simplificación, incluso sin necesidad de que todas las mejoras provengan de una disposición impuesta desde el nivel central. Algunas iniciativas de la sociedad civil ya vienen aprovechando esta posibilidad mediante aplicaciones móviles que permiten comparar trámites municipales y valorar su nivel de complejidad.

Condiciones para una simplificación administrativa efectiva

Una municipalidad puede tener una página web moderna, formularios digitales y hasta sistemas que funcionen con bastante rapidez, pero eso no significa necesariamente que el ciudadano tenga un trámite más sencillo, pero en la vida real ocurre lo contrario; la antigua fila frente a una ventanilla termina convertida en una plataforma que exige contraseñas, archivos que no cargan o formularios difíciles de completar. La barrera cambió de lugar, pero sigue existiendo, de ahí que una simplificación

administrativa efectiva no pueda depender solamente de incorporar tecnología, sino de reunir ciertas condiciones institucionales, culturales y técnicas que permitan que estos cambios realmente faciliten la relación entre la ciudadanía y el Estado.

Una de las condiciones más importantes es la voluntad política para simplificar. Puede parecer algo evidente, pero en la práctica no siempre existe disposición para revisar procedimientos que llevan años funcionando de determinada manera (Andrianzén, 2020). Algunas reformas digitales terminan siendo más una forma de mostrar modernización que un verdadero intento por reducir las dificultades del administrado. Simplificar implica tomar decisiones que pueden resultar incómodas, como eliminar requisitos, reducir etapas innecesarias o hacer más transparentes decisiones que antes quedaban dentro de márgenes de discrecionalidad. Si las autoridades no están dispuestas a realizar esos cambios, la tecnología puede terminar siendo únicamente una fachada.

También resulta necesaria una reingeniería de los procesos antes de digitalizarlos. No tendría mucho sentido trasladar a una plataforma virtual un procedimiento que ya presenta problemas cuando se realiza de manera presencial. Cada etapa, requisito y plazo debería ser revisado, preguntándose si realmente cumple una función. Si no existe una razón válida para mantenerlo, lo lógico sería

eliminarlo y no simplemente convertirlo en un paso digital. Solo después de realizar esta revisión tendría sentido invertir en herramientas tecnológicas que permitan automatizar el procedimiento.

La interoperabilidad entre sistemas constituye otra condición importante. La simplificación se vuelve mucho más real cuando las entidades pueden compartir información sin trasladar esa carga al ciudadano. Si una municipalidad puede verificar la identidad de una persona mediante el Reniec, consultar información económica en la Sunat o revisar directamente sus propios registros tributarios, ya no tendría que exigirle copias, certificados o declaraciones que acrediten información que el Estado puede comprobar por sus propios medios, para conseguirlo los sistemas deben estar conectados y las entidades deben confiar en la información que intercambian (Flores et al., 2023).

En realidad, no se trata solo de un asunto tecnológico, también implica una forma distinta de organizar y compartir la información dentro de la administración pública. La simplificación también necesita mecanismos de retroalimentación y mejora continua; un procedimiento no debería considerarse terminado solo porque ya fue digitalizado o porque funciona de acuerdo con lo establecido inicialmente (Andrianzén, 2020). Las dificultades que encuentran los usuarios pueden revelar problemas que no fueron advertidos al momento de diseñarlo. Por eso resul-

ta necesario contar con canales donde puedan presentarse quejas, sugerencias o denuncias, y con áreas que realmente revisen esa información para realizar los ajustes correspondientes representando en general un desafío.

Finalmente, se requiere rendición de cuentas, si dentro de una entidad un funcionario impone un requisito que no corresponde o mantiene una barrera burocrática sin justificación, debería existir una consecuencia por esa actuación. El sistema de eliminación de barreras del Indecopi constituye una herramienta externa importante, pero no basta por sí sola. También son necesarios mecanismos internos de control y, cuando corresponda, de sanción. Un funcionario que sabe que sus decisiones pueden ser revisadas y que podría asumir responsabilidad por exigir condiciones ilegales tendrá menos razones para actuar de esa manera. La rendición de cuentas, entonces, no busca castigar por castigar, sino asegurar que la simplificación administrativa no dependa únicamente de la voluntad personal de quien atiende detrás de una ventanilla o frente a una pantalla (Flores et al., 2023).

Capítulo 5

Conclusiones

EL DERECHO A UN TRÁMITE SIMPLE
Barreras administrativas en la gestión municipal

El análisis desarrollado a lo largo del presente libro permite concluir que la simplificación administrativa constituye una necesidad concreta para mejorar la relación entre las municipalidades y la ciudadanía. Un trámite no debería convertirse en una carrera de obstáculos para quien busca ejercer un derecho, cumplir una obligación o iniciar una actividad económica. Cuando los procedimientos son claros, razonables y se desarrollan dentro de los plazos correspondientes, no solo mejora la atención, también se fortalece la percepción que la población tiene de sus instituciones.

Una de las principales dificultades identificadas son las barreras burocráticas. Estas no aparecen únicamente cuando existe una norma claramente ilegal, también pueden surgir a través de prácticas administrativas que se mantienen por costumbre o por una interpretación excesivamente formal de los procedimientos. Solicitar documentos que la propia entidad ya posee, imponer requisitos que no corresponden, establecer cobros injustificados o prolongar innecesariamente la atención son situaciones que pueden terminar trasladando al ciudadano costos que deberían ser asumidos por una administración mejor organizada.

También se ha podido observar que el impacto de estas barreras supera el ámbito estrictamente administrativo. Cada demora representa tiempo que el ciudadano no pue-

de recuperar y, en determinados casos, puede significar pérdida de ingresos, retraso de un emprendimiento o abandono de una iniciativa. Para los pequeños negocios el problema puede ser todavía mayor, ya que no siempre cuentan con los recursos necesarios para soportar meses de espera o contratar asesoría especializada. Por ello, simplificar los procedimientos también puede contribuir a favorecer la formalización y dinamizar las actividades económicas locales.

El marco jurídico peruano cuenta con herramientas importantes para enfrentar estas dificultades. La Ley N.º 27444 establece principios que deberían orientar toda actuación administrativa, especialmente la simplicidad, celeridad, predictibilidad y buena fe. Asimismo, el Decreto Legislativo N.º 1256 y la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi proporcionan mecanismos para cuestionar exigencias que resulten ilegales o carentes de razonabilidad. Sin embargo, la existencia de estos mecanismos no es suficiente si los ciudadanos no conocen sus derechos o si las entidades no cumplen oportunamente las decisiones adoptadas.

Otro aspecto importante es la relación entre la autonomía municipal y la simplificación. Las municipalidades necesitan contar con capacidad para organizar su gestión de acuerdo con las características de cada localidad, pero esa autonomía no puede utilizarse como justificación

para establecer exigencias que contradigan la legislación o afecten injustificadamente a los administrados. El reto consiste en encontrar un equilibrio que permita conservar la capacidad de decisión de los gobiernos locales sin permitir que dicha facultad genere diferencias arbitrarias o barreras innecesarias entre municipios.

La investigación también permite concluir que muchas barreras tienen un origen interno. Una organización fragmentada, la falta de capacitación, la rotación constante del personal y una gestión documental deficiente pueden hacer que incluso un procedimiento correctamente diseñado termine funcionando de manera ineficiente. Por esta razón, cualquier estrategia de simplificación debe considerar a los servidores municipales como parte fundamental del cambio. No basta con modificar una norma si quienes deben aplicarla desconocen su finalidad o continúan utilizando prácticas que ya deberían haber sido superadas.

La transformación digital representa una oportunidad importante, pero tampoco debe entenderse como una solución automática. Digitalizar un trámite que ya era complicado no significa necesariamente simplificarlo. Si una plataforma mantiene demasiados requisitos, formularios difíciles o sistemas que no se comunican entre sí, la barrera simplemente cambia de lugar. Por ello, antes de trasladar un procedimiento al entorno digital resulta

necesario revisar sus pasos, eliminar cargas innecesarias y garantizar que la tecnología realmente facilite el acceso de la ciudadanía.

De igual manera, la transparencia y el gobierno abierto pueden contribuir a mejorar la relación entre las municipalidades y la población. La publicación clara de los requisitos, costos, plazos y resultados de los procedimientos permite que el ciudadano conozca qué puede exigir y también facilita la identificación de diferencias injustificadas entre entidades. La información, sin embargo, debe servir para tomar decisiones y corregir problemas, no limitarse a cumplir con una obligación de publicación.

Finalmente, la simplificación administrativa debe entenderse como un proceso permanente y no como una reforma que se realiza una sola vez. Los TUPA, los procedimientos internos, las plataformas digitales y las formas de atención necesitan ser revisados de manera periódica para comprobar si continúan respondiendo a las necesidades de la población. También resulta necesario fortalecer la capacitación del personal, mejorar la gestión documental, promover la interoperabilidad y prestar especial atención a las municipalidades que cuentan con menores capacidades técnicas y presupuestales.

En conclusión, simplificar no significa que la administración deje de controlar o regular. Significa que cada exigencia tenga una razón válida y que el ciudadano no car-

que con dificultades que podrían resolverse dentro de la propia institución. El objetivo final debería ser construir municipalidades capaces de responder de manera más clara, rápida y cercana, entendiendo que detrás de cada trámite existe una necesidad concreta.

Una administración que facilita los procedimientos también puede generar mayor confianza y disposición de la ciudadanía para relacionarse con ella. Por eso, el verdadero resultado de la simplificación no debería medirse únicamente por la cantidad de documentos eliminados o por los minutos que se reducen en una ventanilla, sino por la capacidad de las instituciones para brindar respuestas oportunas y hacer que las personas sientan que acudir al Estado no representa un obstáculo más en su vida cotidiana.

Recomendaciones

Llegados a este punto, las reflexiones y hallazgos desarrollados a lo largo del libro permiten entender que la simplificación administrativa no puede quedarse únicamente en la identificación de los problemas, pues reconocer las dificultades que enfrenta la ciudadanía al realizar un trámite es apenas una parte del camino y el verdadero desafío aparece cuando esas dificultades logran convertirse en decisiones concretas que puedan sostenerse en el tiempo. A lo largo de estas páginas se ha podido observar que un procedimiento puede encontrarse correctamente regulado y aun así convertirse en una experiencia complicada cuando existen requisitos innecesarios, oficinas que no se comunican entre sí, sistemas que presentan dificultades o servidores públicos que terminan entendiendo su función más como una tarea de control que como un servicio, de ahí que simplificar no signifique solamente reducir pasos, eliminar documentos o incorporar herramientas digitales, sino revisar de manera crítica cómo funciona cada procedimiento y preguntarse si realmente facilita la vida de quienes necesitan acudir a una entidad pública.

No se trata de plantear soluciones ideales que desconozcan las limitaciones presupuestales, tecnológicas o institucionales que existen en el país, sino de proponer acciones que puedan aplicarse de manera progresiva y que

no dependen únicamente de la voluntad temporal de una autoridad. La simplificación administrativa pierde buena parte de su sentido cuando una mejora aparece durante una gestión y desaparece con la siguiente, por eso resulta necesario avanzar hacia prácticas institucionales que permitan revisar, corregir y mejorar los procedimientos de forma permanente.

En ese sentido, una de las primeras medidas debería ser la revisión y depuración de los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA) por lo menos una vez al año, mediante un equipo multidisciplinario integrado por abogados, especialistas en gestión de procesos y, cuando sea posible, representantes de los propios usuarios, pues son ellos quienes conocen de manera directa las dificultades que aparecen durante la realización de un trámite

Cada requisito debería pasar por un test de proporcionalidad que permita determinar si resulta idóneo, necesario y proporcionado para alcanzar la finalidad que se persigue, aquellos que no superen esta evaluación tendrían que ser eliminados o modificados, de esta manera los TUPA dejarían de ser documentos estáticos que simplemente se actualizan cuando una norma lo exige y pasarían a convertirse en instrumentos capaces de adaptarse a las necesidades de la comunidad. Junto con ello, la capacitación permanente del personal constituye una tarea que no debería quedar en segundo plano, pues no basta con

conocer el contenido de un reglamento o memorizar los requisitos de un procedimiento si no existe una comprensión adecuada de los principios que orientan la actuación administrativa.

Los programas de capacitación deberían considerar materias como derecho administrativo, atención al ciudadano, gestión documental y herramientas digitales, pero también una formación orientada a la cultura de servicio, el funcionario público no debería entender su labor únicamente como la revisión de documentos o la identificación de aquello que falta, sino como la responsabilidad de orientar al ciudadano y facilitar el ejercicio de sus derechos dentro de los límites establecidos por la ley. En esa misma línea, los programas de incentivos y reconocimiento deberían valorar la eficiencia, la calidad de la atención y la satisfacción de los usuarios, porque si una institución quiere mejorar la manera en que atiende a la ciudadanía también necesita reconocer a quienes contribuyen a que ese cambio ocurra.

Otro aspecto que requiere atención es la implementación de ventanillas únicas tanto físicas como virtuales, pues la dispersión de los trámites entre diferentes oficinas continúa siendo una fuente importante de demora y frustración, especialmente cuando el ciudadano debe explicar varias veces su situación o trasladarse de una dependencia a otra para completar un mismo procedimiento. Con-

centrar trámites relacionados en un solo punto y contar con un responsable que pueda hacer seguimiento al expediente desde su inicio hasta su conclusión permitiría reducir tiempos y brindar mayor claridad, mientras que en el ámbito digital sería necesario contar con portales municipales intuitivos donde el ciudadano pueda iniciar su solicitud, adjuntar documentos, consultar el estado del trámite y recibir notificaciones sin tener que acudir constantemente a la entidad. Sin embargo, la digitalización tampoco debería convertirse en una nueva barrera, pues de poco serviría reemplazar una fila física por una plataforma difícil de utilizar, por eso la modernización debe estar acompañada de orientación y de alternativas de atención para quienes todavía necesitan realizar determinados procedimientos de manera presencial.

La gestión documental y la interoperabilidad interna requieren una atención similar, los gobiernos locales deberían invertir progresivamente en sistemas de archivo electrónico que permitan localizar un expediente en poco tiempo y facilitar que las distintas áreas puedan consultar la información que ya fue presentada ante la propia municipalidad, siempre dentro de las reglas de protección y acceso correspondientes. El ciudadano no debería terminar trasladando de una oficina a otros documentos que ya se encuentran dentro de la institución, porque cuando esto sucede la administración termina trasladando al administrado una tarea que le corresponde resolver internamen-

te. Una institución que funciona de manera articulada no debería hacer que la persona se convierta en el mensajero entre sus propias oficinas.

Las dificultades examinadas también permiten advertir que la simplificación administrativa no puede depender únicamente de lo que haga cada municipalidad, pues existen problemas relacionados con el diseño del sistema nacional y con la coordinación entre las distintas entidades públicas. En ese sentido, resulta necesario fortalecer los mecanismos de estandarización de los TUPA municipales, respetando la autonomía local, pero estableciendo criterios mínimos que permitan evitar que procedimientos similares terminen teniendo requisitos completamente diferentes dependiendo del lugar donde se realicen. Una mayor coordinación entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Presidencia del Consejo de Ministros, el Indecopi y los ministerios sectoriales también permitiría evaluar con anticipación el impacto burocrático de las nuevas normas y evitar que determinadas exigencias innecesarias aparezcan desde su propio diseño.

La modernización también debe considerar las diferencias de recursos que existen entre municipalidades, pues no todas cuentan con el mismo presupuesto, infraestructura tecnológica o personal especializado, por lo que exigir los mismos niveles de transformación sin atender esas diferencias podría terminar ampliando las brechas existentes. Resulta pertinente evaluar mecanismos de apoyo

destinados a los gobiernos locales con menores capacidades para fortalecer sus sistemas de gestión documental, mejorar sus plataformas digitales y capacitar a su personal, de modo que la simplificación no se convierta en un beneficio reservado para las entidades que cuentan con mayores recursos. Del mismo modo, es importante fortalecer el seguimiento del cumplimiento de las resoluciones relacionadas con la eliminación de barreras burocráticas, porque una decisión administrativa solo produce un cambio real cuando la entidad obligada la cumple y la ciudadanía puede percibir sus efectos.

Finalmente, cualquier esfuerzo de simplificación necesita considerar a la ciudadanía como parte activa del proceso, pues una administración difícil de entender también puede convertirse en una administración difícil de cuestionar. Muchas personas desconocen que pueden denunciar una barrera burocrática, exigir el cumplimiento de los plazos administrativos o reclamar cuando reciben un trato que no corresponde y esa falta de información permite que algunas prácticas continúen repitiéndose. De ahí la importancia de fortalecer la difusión de los derechos del administrado y promover una educación cívica que permita comprender cómo funciona la administración pública sin necesidad de ser especialista en derecho.

Al final, simplificar la administración no significa hacer que el Estado haga menos, sino conseguir que haga mejor aquello que le corresponde, detrás de cada trámite exis-

te una persona con una necesidad concreta, un proyecto que espera avanzar, una obligación que debe cumplir o un derecho que busca ejercer y recordar esa realidad debería ser el punto de partida de cualquier proceso de reforma. Con estas recomendaciones se cierra el recorrido propuesto en este libro, no como una respuesta definitiva frente a un problema que seguirá cambiando con el tiempo, sino como una invitación a pasar de la identificación de las barreras a su prevención y eliminación, entendiendo que una administración verdaderamente eficiente no es aquella que hace más complicado el camino para llegar a una respuesta, sino aquella que encuentra la manera de hacerlo más claro, más justo y más cercano para todos.

Referencias

- Abanto, E., Reátegui, R., Aco, O., & Medina, C. (2021). *La economía informal en tiempo de pandemia: una crisis anunciada*. Universidad César Vallejo.
- Andrianzén, W. (2020). *¿Hacia el gobierno electrónico?: un estudio sobre el desarrollo y limitantes de la interoperabilidad en el Perú* [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Arroyo, A. (2019). *Barreras burocráticas en la administración municipal y su incidencia en los agentes económicos de la Municipalidad de Lima – 2019* [Tesis de licenciatura, Universidad Alas Peruanas].
- Bolaños, L. (2017). Justicia tributaria como principio constitucional en el Estado social de derecho. *Derecho PUCP*, (48), 54-76.
- Boto, A. (2023). Nuevas barreras burocráticas: La administración defensiva digital. *Documentación Administrativa*, (11). <https://doi.org/10.24965/da.11200>
- Calderón, A., & Ascue, A. (2019). Estandarización de procedimientos administrativos y de TUPA como mecanismo de reducción de las barreras burocráticas municipales. *Forseti: Revista de Derecho*, (10), 106-124.
- Casafranca, A. (2020, 29 de octubre). Lo que debemos conocer sobre el silencio administrativo. *LP Derecho*. <https://n9.cl/h570an>
- Chávez, D. (2010). *La cultura organizacional y la gestión de los servicios en la municipalidad provincial de Trujillo* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Trujillo].

- Chocobar, M. (2022). Política Nacional de Transformación Digital: Aspectos centrales para la equidad digital. *IUS ET VERITAS*, (65), 102-118.
- Cisneros, R. (2015). *Pasando de un modelo de administrado/usuario a un modelo de plataforma única de trámites con mecanismos de simplificación y control para la eliminación de barreras burocráticas buscando destabar las inversiones y promover mayor competitividad del país* [Ponencia]. XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú.
- COMEXPERU. (2024, 11 de noviembre). Ranking de barreras burocráticas: El Indecopi necesita más para reducir la burocracia. *ComexPerú*. <https://n9.cl/jaaxk>
- COMEXPERU. (2025, 21 de enero). Transformación digital del gobierno: Retos y compromisos no atendidos. *ComexPerú*. <https://n9.cl/mr3br>
- Contreras, M. (2015). *Estrategia de mejor atención al ciudadano: caso de éxito en el Perú* [Ponencia]. XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú.
- Cusma, H. (2023, 24 de mayo). Una mirada a la reciente Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1565. Caso Peruano. *Gobierno PUCP*. <https://n9.cl/prxnk>
- Decreto Legislativo N.º 1256. (2016). *Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas*. Ministerio del Ambiente. <https://n9.cl/nhsthk>

- Decreto Supremo N.º 059-2025-PCM. (2025). *Decreto Supremo que aprueba disposiciones para la implementación de la simplificación administrativa*. El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/>
- Flores, C., Flores, G., Alberto, R., Capcha, J., & Ubillús, W. (2023). Simplificación administrativa y calidad de servicio en municipios locales y provinciales del Perú: Una revisión sistemática. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(1), 4255-4272.
- Gordillo, A. (2025). *Tratado de derecho administrativo: La defensa del usuario y del administrado* (Tomo 1). Universidad Andina Simón Bolívar.
- Huamán, A. (2019). *Procedimiento administrativo general comentado*. Jurista Editores.
- INDECOPI. (2017). *Manual sobre prevención y eliminación de barreras burocráticas*.
- INDECOPI. (2025a). Municipalidad distrital elimina barrera burocrática que afectaba a más de 5000 negocios tras intervención del Indecopi. Gob.pe. <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/1189022>
- INDECOPI. (2025b). *Resolución N° 0002-2025/SEL-INDECOPI*. El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2365261-1>
- LEX soluciones. (2025, 11 de marzo). Barreras | Ninguna municipalidad puede suspender la licencia de edificación mientras el MVCS emite su dictamen. *LEX Soluciones*. <https://n9.cl/jstxc>

- Loayza, K. (2020). *Sobre la competencia de la CEB del Indecopi para declarar barreras burocráticas ilegales con efectos generales en Ordenanzas Municipales* [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Malpartida, J., & Alemán, M. (2023). *El ABC para la presentación de denuncias para la imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad*. INDECOPI.
- Mango, G. (2017). *Influencia de la cultura organizacional en la calidad de servicio de la gestión de la municipalidad provincial de Azángaro–2016* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional del Altiplano].
- Manrique, G. (2025, 4 de febrero). Economista advierte: la burocracia frena la inversión y destruye empleos en el Perú. *Onda Azul*. <https://n9.cl/15tkhu>
- Morales, J., Coyla, M., Morillos, O., & Quispe, D. (2023). Gobierno abierto en municipalidades del Perú como alternativa para generar confianza en los ciudadanos. *Revista Venezolana de Gerencia*, 28(10), 39865-39879.
- Morón, J. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo: Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444* (Tomo I). Gaceta Jurídica.
- Municipalidad de Puente Piedra. (2024). *Resolución de Alcaldía N° 098-2024-ALC/MDPP*.
- Norman, W. (2021, 1 de noviembre). La necesidad de mejorar la eficiencia de las Administraciones Tributarias. *Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)*. <https://n9.cl/7l2ieh>

- OCDE. (2025). *Administrative simplification*. Organisation for Economic Co-operation and Development. <https://acortar.link/WMPF3s>
- Pacori, J. (2020). *Manual del procedimiento administrativo general en el Perú*. LP Derecho.
- Quesada, L., Ubia, C., Vera, R., & Baca, V. (2017). *Manual sobre prevención y eliminación de barreras burocráticas*. INDECOPI.
- Quiroz, J. (2023). El sistema de eliminación de barreras burocráticas y el impacto en la competencia. *Revista Peruana de Derecho de la Empresa*, (82), 45-68.
- Ríos, W. (2025, 4 de marzo). Eliminación de barreras burocráticas es un motor invisible del crecimiento económico. *Andina*. <https://n9.cl/tl5lz>
- Rituay, R., & Baylón, E. (2025). *La cultura tributaria en la recepción del impuesto predial y arbitrios municipales en los gobiernos locales* [Tesis de licenciatura, Universidad César Vallejo].
- Ruiz, R. (2018). *Las municipalidades y su responsabilidad de prescribir de oficio los tributos: impuesto predial y tasas a favor del contribuyente* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Federico Villarreal].
- Saenz, J. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas* (Tomo 1). Fundación de Derecho Administrativo.
- Sáenz, S., Palacio, M., Gonzales, A., & Díaz, N. (2025). Satisfacción ciudadana en la calidad de servicio de gobiernos locales: revisión sistemática 2020-2025. *InveCom*, 5(1).

- Serkovic, M., Luna, L., & Izquierdo, C. (2024). *Barrerómetro: Boletín en mejora regulatoria y eliminación de barreras burocráticas* (Setiembre 2024). Estudio Olaéchea.
- Villalobos, F. (2026). Modelos de descentralización en América Latina: análisis comparado: México, Costa Rica, Venezuela, Perú, Argentina, Colombia, Brasil y Chile. *Surcos Digital*, (12), 45-67.

EL DERECHO A UN TRÁMITE SIMPLE.
Barreras administrativas en la gestión municipal



Religación
Press
Ideas desde el Sur Global



Religación
Press



ISBN: 978-9907-845-27-3



9 789907 845273