

SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS MYPE'S EN LAS MUNICIPALIDADES DEL PERU

Abog. Ángel Sting Flores Campos¹

Resumen

La simplificación administrativa cuenta con numerosos obstáculos que deberá enfrentar y solucionar en la búsqueda de prestar un servicio cada vez más eficiente al ciudadano, entre estas dificultades que toman los procedimientos administrativos más tediosos y, por ende, menos “simples” encontramos a los cobros indebidos, los requisitos innecesarios, la documentación no indispensable, la racionalidad del trámite, entre otros.. Esto último se intensifica al considerar que la mayoría de trámites que afectan al ciudadano tiene relevancia para la visión que este construye del Estado, es decir, que, al verse perjudicado, la credibilidad se afecta y la confianza se pierde.

Palabras clave: Simplificación administrativa, Ciudadano, Procedimientos administrativos.

Abstract

The administrative simplification has many obstacles that must be faced and resolved in the search to provide an increasingly efficient service to the citizen, among these difficulties that take administrative procedures more tedious and, therefore, less "simple" we find the undue charges, the unnecessary requirements, the non-essential documentation, the rationality of the procedure, among others .. The latter is intensified by considering that most of the procedures that affect the citizen have relevance for the vision that this construct of the State, that is, that, When harmed, credibility is affected and trust is lost.

Keywords: Administrative simplification, Citizen, Administrative procedures.

¹ Candidato al grado de Magister en derecho Constitucional y Administrativo de la Universidad Nacional de Trujillo.

Introducción

En nuestro país, la simplificación administrativa no es un beneficio ya alcanzado para nosotros los administrados, sino que constituye un reto aún pendiente, un proceso que las entidades de la administración pública todavía no perfeccionan ni implementan adecuadamente a su regulación interna.

Sin embargo, existe un procedimiento administrativo en el cual radica nuestra preocupación, éste es el otorgamiento de licencias de funcionamiento a las MYPE's, que de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades deben ser autorizadas por las Municipalidades Distritales; el problema se basa en que muchas veces los derechos de los ciudadanos se ven afectados al establecerse cobros indebidos, requisitos y documentos innecesarios, y trámites extensos en éstas Municipalidades, razón por la cual existen muchos casos de informalidad en el ámbito de las micro y pequeñas empresas.

Este problema se intensifica si consideramos que más del 60% de la PEA a nivel nacional son trabajadores de las MYPE's y de la economía informal. Es decir, que a simple vista se podría considerar absurdo e ilógico el colocar barreras y trabas innecesarias a uno de los grupos económicos más importantes en un país en vías de desarrollo como el nuestro, ya que al formalizarse un mayor número de MYPE's se podría consolidar la generación de riqueza y empleo.

Un caso de gran relevancia en el ámbito local, está constituido por las miles de MYPE's existentes en el distrito de El Porvenir, las cuales en su gran mayoría (aprox. 60%) permanece en la informalidad, pese a ya existir normas que mejoran relativamente el otorgamiento de este tipo de licencias. Muchas de estas empresas optan por la informalidad simplemente por ser el camino más fácil, no necesitan pagar ni realizar trámite alguno por considerarlo innecesario y tedioso; mientras que muchas otras se encuentran en este grupo por mera ignorancia, desidia o falta de cultura.

ALCANCES SOBRE LOS ANTECEDENTES JURIDICOS

➤ **LEY DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA – LEY N° 25035 (DEROGADA)**

Señala que las funciones que desarrolla la Administración Pública están sujetas a los siguientes principios generales (Art 2):

- a) **La presunción de veracidad**, que rige en las relaciones de aquélla con sus funcionarios y servidores y con el público, y que consiste en suponer que las personas dicen la verdad. Esta presunción admite prueba en contrario. No se exige la presentación de ciertos documentos y sí las declaraciones hechas por el interesado o un representante (Art 3). Sustituye la fiscalización previa por la fiscalización posterior (Art 4).
- b) **La eliminación de las exigencias y formalidades cuando los costos económicos que ellas impongan sobre la sociedad, excedan los beneficios que le reportan.** Elimina la presentación de documentos que contengan información que la propia entidad que lo solicita posea o deba poseer, el pago de derechos que excedan el costo de producción en la expedición de pasaportes y otros documentos de identidad (Art 8).
- c) **La desconcentración de los procesos decisorios a través de una clara distinción entre los niveles de dirección y de los de ejecución.** Los órganos de dirección están liberados de todo tipo de rutinas de ejecución y de tareas formales de actos administrativos, con el objeto de que puedan concentrarse en actividades de planeamiento, supervisión, coordinación y fiscalización (Art 9).
- d) **La participación de los ciudadanos en el control de la prestación de los servicios por parte de la Administración Pública** y en la prestación misma de los servicios. En forma individual o asociada, podrán remitir sus quejas o sugerencias (Art 10).

➤ **LEY MARCO PARA EL CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN PRIVADA – D.LEY N°757**

Tiene el objeto de garantizar la libre iniciativa y las inversiones privadas, efectuadas o por efectuarse, en todos los sectores de la actividad económica y en cualquiera de las formas empresariales o contractuales permitidas por la Constitución y las leyes (Art 1). El tema que nos interesa puede focalizarse en el Título IV del mencionado dispositivo referido a la estabilidad jurídica de las inversiones en materia administrativa.

- a) **Art. 18.-** Asume que para desburocratizar sólo podrá establecerse trámites o requisitos administrativos mediante Decreto Supremo, Decreto Ejecutivo Regional u Ordenanza Municipal, según se trate del Gobierno Central, los Gobiernos Regionales o los Gobiernos Locales.
- b) **Art. 20.-** Todos los organismos públicos están obligados a “aprobar normas legales destinadas a unificar, reducir y simplificar drásticamente todos los procedimientos y trámites administrativos”, conforme a lo que se prescribe.

➤ **LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL – LEY N°27444**

Esta norma es de aplicación en los Gobiernos Locales (Art. I, inc.5, del Título Preliminar).

- a) **Art. IV.-** Privilegia los Principios del procedimiento administrativo: Legalidad, Informalismo, presunción de veracidad, celeridad, simplicidad, privilegio de controles posteriores.
- b) **Art. 32.-** Por la fiscalización posterior, la entidad queda obligada a verificar de oficio (por muestreo), la autenticidad de las declaraciones, documentos, informaciones y traducciones proporcionadas por el administrado. La fiscalización comprende no menos del 10% de todos los expedientes, en caso de fraude o falsedad en la declaración, información o documentación presentada, la entidad considerará no satisfecha la exigencia respectiva, procediendo a comunicar a la autoridad superior, para que se declare la nulidad del acto administrativo; imponga al administrado una multa entre 2 y 5 UITs vigentes a la fecha de pago; y, de ser el caso, comunicará al Ministerio Público para que interponga la acción penal correspondiente (Delito contra la Fe Pública).

➤ **LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES – LEY N°27972**

- a) **Art. II.-** Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
- b) **Art. VI. -** Los gobiernos locales promueven el desarrollo económico local, con incidencia en la micro y pequeña empresa, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.
- c) **Art. VIII.-** Las relaciones entre los gobiernos local, regional y nacional deben ser de cooperación y coordinación.
- d) **Art. Numeral 3.6.4.-** Las municipalidades distritales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones: Normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de Apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales de acuerdo con la zonificación.
- e) **Art. 86.-** En materia de Promoción del Desarrollo Económico Local las funciones de las municipalidades provinciales estaban destinadas a:
 - Simplificar procedimientos de obtención de licencias en su jurisdicción, sin obviar normas técnicas de seguridad.
 - Mantener un registro de empresas que cuentan con Lic. De funcionamiento (definitiva o provisional) consignando si cumplen o no con las normas técnicas de seguridad.
 - Funciones compartidas de las municipalidades provinciales:
 - Realizar campañas conjuntas para facilitar la formalización de las MYPE de su jurisdicción con criterios homogéneos y de simplificación administrativa.
 - Las municipalidades provinciales y distritales, dentro del ámbito de su jurisdicción, están facultadas para revocar licencias de funcionamiento (Art. 93, inc. 7).

➤ **LEY DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO – LEY N°27711**

- a) **Art. 4.-** El MTPE tiene por finalidad promover el empleo en el marco de una igualdad de oportunidades, fomentando especialmente la MYPE como base del desarrollo económico con igualdad.
- b) **Art. 5.-** Es ente rector de la política general y las normas de promoción de la MYPE, que incluye el fomento a la formalización.
- c) **Art. 23.-** Estudia, propone y supervisa la política nacional de desarrollo de las MYPE, estableciendo las normas que favorezcan su desarrollo y fomento. Emite opinión técnica sobre propuestas normativas en materia de MYPE.

➤ **LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MYPE – LEY N°28015**

- a) **Art. 5.h.-** El Estado promueve la participación de los actores locales en la implementación de políticas e instrumentos en los espacios regionales y locales.
- b) **Art. 36.-** El Estado fomenta la formalización de las MYPE a través de los diversos procedimientos de registro, supervisión, inspección y verificación posterior.
- c) **Art. 38.-** Se otorga la licencia de funcionamiento provisional, previa conformidad de zonificación y compatibilidad de uso (Silencio administrativo positivo), en plazo no mayor a 7 días.
- d) **Art. 39.-** La validez de la licencia provisional es por 12 meses, si durante ese periodo no detectara ninguna irregularidad o luego de detectada fuera subsanada, emite la Licencia Definitiva.

➤ **LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO – LEY N°28976**

La presente Ley tiene como finalidad establecer el marco jurídico de las disposiciones aplicables al procedimiento para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento expedida por las municipalidades.

- a) **Art. 5.-** Las municipalidades distritales, así como las municipalidades provinciales, cuando les corresponda conforme a ley, son las encargadas de evaluar las solicitudes y otorgar las licencias de funcionamiento, así como de fiscalizar las mismas y aplicar las sanciones correspondientes, de acuerdo con las competencias previstas en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- b) **Art. 7.-** Establece los requisitos máximos exigibles para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento.
- c) **Art. 8.-** La licencia de funcionamiento se otorgará en el marco de un único procedimiento administrativo, el mismo que será de evaluación previa con silencio administrativo positivo. El plazo máximo para el otorgamiento de la licencia es de quince (15) días hábiles.
- d) **Art. 15.-** La tasa por licencia de funcionamiento deberá reflejar el costo real del procedimiento vinculado a su otorgamiento, el cual incluye los siguientes conceptos a cargo de la municipalidad: Evaluación por Zonificación, Compatibilidad de Uso e Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil Básica. Para fines de lo anterior la municipalidad deberá acreditar la existencia de la respectiva estructura de costos y observar lo dispuesto por la Ley de Tributación Municipal, Decreto Legislativo N° 776 y la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

➤ **LEY DE PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD, FORMALIZACIÓN Y DESARROLLO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y DEL ACCESO AL EMPLEO DECENTE – D. LEGISLATIVO N°1086**

a) **Artículo 30.- Constitución de empresas en línea**

Las entidades estatales y, en especial, la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC, implementarán un sistema de constitución de empresas en líneas que permita que el trámite concluya en un

plazo no mayor de 72 horas. La implementación será progresiva, según lo permitan las condiciones técnicas en cada localidad.

b) CUARTA. - Reducción de tasas

Las MYPE están exoneradas del setenta por ciento (70%) de los derechos de pago previstos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del MTPE, por los trámites y procedimientos que efectúan ante la Autoridad Administrativa de Trabajo.

➤ **LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL - DECRETO LEGISLATIVO N° 776**

- a) **Art. 60.-** La creación y modificación de tasas y contribuciones se aprueban por Ordenanza, con los límites dispuestos por el presente Título; así como por lo dispuesto por la Ley Orgánica de Municipalidades.
- b) **Art. 67.-** Entre las tasas que las Municipalidades pueden imponer se encuentra la Tasas por las licencias de apertura de establecimiento: son las tasas que debe pagar todo contribuyente por única vez para operar un establecimiento industrial, comercial o de servicios.
- c) **Art. 72.-** Las Municipalidades no podrán cobrar al solicitante de una licencia de funcionamiento por concepto de peritajes o similares.
- d) **Art. 73.-** La tasa por licencia de apertura de establecimiento es abonada por única vez, y no puede ser mayor a 1 (una) UIT, vigente al momento de efectuar el pago. Las municipalidades deben fijar el monto de la tasa en función del costo administrativo del servicio en concordancias con el Artículo 70° del presente Decreto Legislativo.

En el caso de contribuyentes que estén sujetos al régimen del RUS la tasa por licencia de apertura de establecimiento no puede superar el 10% (diez por ciento) de la UIT.

SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA COMO INSTITUCION JURIDICA UTIL

Por simplificación administrativa se entiende, los principios y las acciones derivadas de estos, que tienen por objetivo final la eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, que genera el inadecuado funcionamiento de la administración pública².

La Simplificación Administrativa es un proceso de cambio permanente del servicio público que contribuye a mejorar la calidad del servicio que brindan las entidades del Estado.³

La simplificación administrativa es una iniciativa y una decisión de política, que requiere de una institucionalidad de seguimiento ad-hoc en su diseño, para reducir las vallas, barreras y costos que impiden una mayor eficiencia social en la interacción de los ciudadanos y los agentes económicos.⁴

Esta simplificación como acto administrativo, se encuentra justificado por la legalidad, la misma que avala su validez; por tanto, no podrá ser sancionado con la nulidad, porque significa que su promulgación como acto administrativo, es perfecto. Además, debe ser posible, lícito, realizable y cuya finalidad debe estar enmarcada por las leyes, como en realidad lo es.

Se funda en una concepción democrática de la vida en sociedad, según la cual el estado es solo el medio para el bienestar de los ciudadanos. Consecuentemente, la función de la burocracia se justifica solo en la medida en que sea imprescindible para lograr ese bienestar. La simplificación es solo uno de los instrumentos que busca la reforma del estado, destinado a promover sus relaciones con la ciudadanía.

² QUISPE. *Op. Cit.* Pág. 19.

³ PAUTAS TÉCNICAS PARA LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA. Ministerio de Educación. Viceministerio de Gestión Institucional. p.4

⁴ Informe preparado por Fernando Paredes Núñez, economista, investigador CIP (Centro de Investigación Parlamentaria) p.2

La simplificación administrativa tiene como objetivo desburocratizar la administración.

- Permite cumplir con los objetivos básicos y la finalidad de la institución.
- Mejora la Imagen de la Institución.
- Reduce la cantidad de esfuerzo requerido para cumplir una operación.
- Permite economizar tiempo y recursos materiales y económicos.

METODOLOGÍAS PARA SIMPLIFICAR PROCEDIMIENTOS⁵

A fin de proporcionar un mejor servicio al menor costo y en el plazo conveniente, se debe simplificar o racionalizar las instancias y formalidades costosas e innecesarias del trámite o procedimiento, sea cual fuere su naturaleza.

Para lo cual se debería desarrollar las siguientes fases:

- 1) Seleccionar el procedimiento a mejorar.
- 2) Describir la situación actual del procedimiento.
- 3) Analizar el procedimiento.
- 4) Proponer el nuevo procedimiento, “procedimiento simplificado”.
- 5) Diseño del nuevo procedimiento, aprobación y ejecución.

A) PRINCIPALES LINEAMIENTOS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA⁶

SUMILLA	REFERENCIA
Principios de Simplificación Administrativa	<ul style="list-style-type: none">- Informalismo: Las exigencias formales no deben obstaculizar los trámites.- Veracidad: Se debe presumir que las declaraciones y documentos responden a la verdad.- Claridad: Se debe evitar los formalismos y trámites engorrosos.- Simplicidad: Los trámites deben ser sencillos con requisitos racionales.- Fiscalización: En lugar de control previo, se debe privilegiar la fiscalización posterior.
Silencio Administrativo Positivo	Si no hay pronunciamiento de la entidad en el plazo de 30 días, lo solicitado por el ciudadano se considera aprobado.
Documentos que no pueden exigir las entidades	<ul style="list-style-type: none">- Aquéllos que posee o debe poseer la entidad.<ul style="list-style-type: none">- Los expedidos por la propia entidad.- Más de 2 ejemplares de un mismo documento, salvo para las partes.- Constancia de haber pagado los derechos de trámite ante la Entidad.
Documentos que están obligados a recibir las entidades	<ul style="list-style-type: none">- Copia simple o autenticada en reemplazo de los originales.- Traducciones simples, con indicación de quien fue el traductor.- Declaraciones juradas simples sobre antecedentes policiales, certificados de buena conducta, de domicilio, de supervivencia, de orfandad, viudez, etc.

⁵ *Ibid.* pp. 4 y 5

⁶ Res. 274-2007-CAM/INDECOPI, El Peruano: 06.02.08

<p>Reglas básicas sobre el TUPA de la entidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El TUPA debe contener todos los procedimientos, requisitos y costos. - El TUPA debe publicarse en la web de la entidad y en el Portal de Servicios al Ciudadano (www.serviciosciudadano.gob.pe) - Las entidades que no cuenten con página web publican su TUPA en El Peruano o en el diario de su región. - El íntegro del TUPA se publica cada 2 años.
<p>¿Qué ocurre si la entidad no tiene TUPA o no lo ha publicado oficialmente?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Procedimiento de aprobación automática: los ciudadanos quedan liberados de iniciar trámites, no está sujetos a sanción. - Procedimiento de evaluación previa: Los ciudadanos deben de iniciar el trámite, sin pago alguno.

Elaborado por el Centro de Estudios Jurídicos y Legales – CCL

REALIDAD PROBLEMÁTICA

La simplificación de trámites y la promoción de un ambiente de negocios favorable al desarrollo económico deben ser prioridades de la gestión municipal, de los gobiernos regionales y de las entidades relacionadas del Gobierno Nacional, ya que estas reformas constituyen un paso vital hacia la consolidación del crecimiento económico y una garantía para que este crecimiento se traduzca en beneficios para los ciudadanos y las empresas a nivel local.

La importancia de la simplificación de trámites en licencias de funcionamiento se refleja en las iniciativas que se han presentado en los últimos años, en la medida que agencias cooperantes y organismos internacionales se han interesado por desarrollar diferentes herramientas para brindar apoyo técnico en simplificación de trámites.

Es así, que un Distrito tan económicamente activo como lo es El Porvenir, no puede ser ajeno a una adecuada implementación de normas que tiendan a simplificar los trámites de licencias de funcionamiento, a fin de viabilizar el movimiento económico y el crecimiento de riqueza y empleo a nivel local.

Al respecto, cabe considerar que según el estudio del Banco Mundial denominado “haciendo negocios 2006”⁷ los países que más facilitan la apertura de nuevos negocios y empresas son los que actualmente han alcanzado los niveles más altos de desarrollo. Por el contrario, los países que más barreras y trabas colocan a sus ciudadanos y empresas son los que menos inversiones y empleo local generan. Nuestro país, según la citada fuente, se encuentra en este último grupo de países donde, por ejemplo, el tiempo para iniciar un negocio se estima en 102 días debido a los trámites y trabas burocráticas, mientras que el promedio en América Latina es de 63 días destacando países como Argentina, Chile, Colombia, Guatemala, Nicaragua o México, los cuales se ubican por debajo del promedio señalado. Asimismo, manifiesta que el 65% del tiempo requerido para los procesos de formalización del registro de una empresa se concentra en el ámbito municipal.

La licencia de funcionamiento autoriza a los establecimientos para el ejercicio de actividades económicas y es un instrumento importante para el desarrollo local, no obstante, en la práctica, los procedimientos establecidos para el otorgamiento de esta autorización municipal se han convertido en una de las principales barreras a la inversión y a la formalización de empresas.

A la situación expuesta, debe añadirse que, en muchos casos, cada municipalidad fija requisitos excesivos y establece tasas que generalmente no están en relación al costo real del servicio

⁷ Fuente. Banco Mundial Estudio Doing Bussines 2006 “Haciendo Negocios 2005”.

incumpléndose lo dispuesto por la Ley 27444 –Ley de Procedimiento Administrativo General, todo ello en perjuicio de los derechos de los ciudadanos y empresas. Y como consecuencia de ello, en la mayor parte de las municipalidades a nivel nacional, el proceso para obtener una licencia de funcionamiento resulta costoso, complejo y poco predecible.

Si consideramos que las micro empresas a nivel nacional constituyen el 94.41% de la participación en el mercado⁸, y además, que el 60% de la PEA está constituido por trabajadores de las MYPE's, se puede afirmar que en nuestro país existe un elevado índice de personas que desarrollando una actividad económica en una MYPE tienen interés en formalizarse y acceder a los beneficios y ventajas que la formalización otorga. Sin embargo, a pesar de la capacidad e importancia para sustentar un verdadero desarrollo nacional, estas personas naturales y/o jurídicas encuentran una serie de impedimentos para aprovechar sus diversas potencialidades.

Es por ello que a raíz de esta realidad se considera necesario frenar el avance de la informalidad en el Distrito de El Porvenir y abrir camino a un nuevo contexto económico en el que sus agentes puedan contar con los beneficios de la formalidad, así como lograrse una debida seguridad jurídica y económica en aras del desarrollo y del aumento de empleos en el ámbito local.

BIBLIOGRAFIA

PAUTAS TÉCNICAS PARA LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA. Ministerio de Educación. VI ceministerio de Gestión Institucional. p.4 2005.

Fernando Paredes Núñez, economista, investigador CIP (Centro de Investigación Parlamentaria) p.2. Año 2012.

Fuente. Banco Mundial Estudio Doing Bussines 2016 “Haciendo Negocios 2.

□ Res. 274-2007-CAM/INDECOPI, El Peruano: 06.02.08.

⁸ Según la publicación titulada Situación de la micro y pequeña empresa en el Perú documento elaborado por PROMPYME (julio 2005) se tienen los siguientes datos a diciembre de 2004 sobre informalidad de los negocios de micro y pequeña empresa:

Tipo de empresa	participación en el mercado	Porcentaje de formalidad	Porcentaje de informalidad
Micro Empresa	94.41%	25.1%	74.9%
Pequeña Empresa	3.94%	62.8%	37.2%
Mediana y gran empresa	1.65%	No hay dato	No hay dato