

2026

FORMULACION DEL TUPA Y SUT

Hoja de Ruta : Paso a
paso

Hoja de Ruta para la Formulación del TUPA y su Integración al SUT



Una guía técnica y normativa para
gobiernos locales

Por José Luis Rodríguez

*CEO & Fundador de Whayno Consultores, expertos en
Modernización de la Gestión Pública y Simplificación
Administrativa*

1. Introducción

La modernización de la gestión pública en el Perú ha puesto en el centro de la agenda gubernamental la necesidad de contar con procedimientos administrativos claros, predecibles y orientados al ciudadano. Para los gobiernos locales, el **Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)** constituye el instrumento central de gestión institucional.

Sin embargo, un porcentaje significativo de gobiernos locales opera con un TUPA desactualizado, no registrado en el Sistema Único de Trámites (SUT), o carece de él. Esta situación vulnera el marco normativo vigente (Ley N° 27444) y genera consecuencias severas tanto para la entidad como para los administrados.



2.El TUPA como Instrumento de Gestion Publica : Marco Conceptual

El TUPA es definido por el artículo 37 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), como el documento de gestión institucional que compendia y sistematiza de manera comprensible y clara la información de todos los procedimientos administrativos a iniciativa de parte y servicios prestados en exclusividad que deben tramitar los ciudadanos y empresas ante las entidades públicas.

En el contexto municipal, el TUPA adquiere particular relevancia por cuanto los gobiernos locales concentran una alta proporción de los trámites más demandados por la ciudadanía: licencias de funcionamiento, licencias de edificación, certificados de parámetros urbanísticos, autorizaciones de eventos, entre muchos otros. La calidad y actualización de este instrumento impacta directamente en la predictibilidad de la inversión privada y en la satisfacción del vecino con su municipalidad.

3. Consecuencias de un TUPA Desactualizado

3.1 Problemas Normativos

El primer riesgo es de orden legal. El artículo 49 de la LPAG establece el **régimen de entidades sin TUPA vigente**, con consecuencias severas:

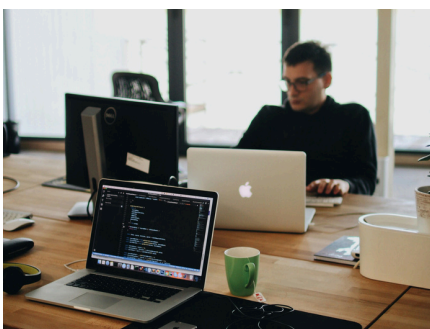


- Los procedimientos de aprobación automática o silencio administrativo positivo liberan al administrado de iniciar el trámite para obtener autorización previa, sin que la municipalidad pueda sancionarlo por el libre desarrollo de actividades.
- El silencio administrativo negativo sigue el régimen previsto en la norma de creación del procedimiento, lo que genera incertidumbre jurídica.

Adicionalmente, el Decreto Supremo N° 031-2018-PCM, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1203, establece en su artículo 16 que la Secretaría de Gestión Pública (SGP) puede comunicar el incumplimiento al Órgano de Control Institucional y a la Contraloría General de la República.

3.2 Problemas Operativos

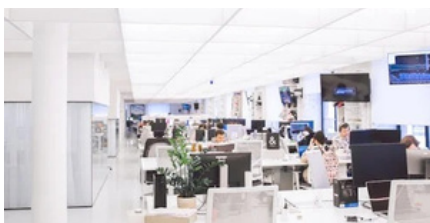
Sin TUPA actualizado, la municipalidad carece de un registro sistemático de sus procedimientos. Esto genera:



- **Discrecionalidad funcionaria:** al no contar con requisitos y plazos claramente establecidos, los servidores públicos aplican criterios variables.
- **Duplicidad de exigencias:** distintos órganos municipales pueden solicitar la misma información.
- **Imposibilidad de determinar costos reales:** sin la metodología de costeo del SUT, las tasas municipales pueden ser cuestionadas por no corresponder al costo real del servicio.

3.3 Barreras a la Competitividad

Los procedimientos administrativos desactualizados o no registrados generan:



- Barreras burocráticas que encarecen y retardan la inversión privada.
- Potenciales denuncias ante INDECOPI por barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad.
- Desincentivo a la formalización de actividades económicas.

3.4 Responsabilidad Funcional



El artículo 8 del Reglamento del SUT establece que los **usuarios responsables del ingreso de información tienen la obligación de mantener la información actualizada**. La Secretaría de Gestión Pública puede activar mecanismos de supervisión y fiscalización que derivan en responsabilidades administrativas.

4. Marco normativo aplicable de obligatorio cumplimiento

Norma	Disposición relevante
Ley N° 27444, LPAG (TUO aprobado por DS N° 004-2019-JUS)	Artículos 37 al 51: obligación de contar con TUPA, contenido, aprobación por ordenanza municipal, actualización en 60 días hábiles ante cambios normativos
Decreto Legislativo N° 1203	Artículo 2: crea el SUT como herramienta informática y repositorio oficial
Decreto Supremo N° 031-2018-PCM	Reglamento del SUT, aplicable a gobiernos locales según artículo 2
Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 005-2018-PCM-SGP	Aprueba lineamientos para elaboración y aprobación del TUPA, aplicable a municipalidades
Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 002-2019-PCM-SGP	Cronograma de adecuación al nuevo formato TUPA (plazo máximo: 30 de junio de 2020 para municipalidades tipo A, B, C, D)



5. Metodología de Implementación del SUT

5.1 Fase

preparatoria: conformación del equipo de trabajo

Acciones concretas:

1. Designar mediante Resolución de Gerencia Municipal al **Administrador SUT**, funcionario responsable de:
 - Crear y administrar cuentas de usuario registrador.
 - Registrar la fase preparatoria.
 - Coordinar el ingreso de maestros y expedientes.
 - Publicar los TUPA aprobados.
2. Solicitar usuario y contraseña del Administrador SUT ante la SGP mediante correo a sut@pcm.gob.pe, adjuntando:
 - Resolución de designación.
 - Datos del administrador: nombres completos, DNI, unidad de organización, cargo, correo electrónico, teléfono y celular.
3. Constituir el equipo de trabajo multidisciplinario que incluya:
 - **Registrador legal:** responsable del sustento legal de requisitos, calificación de silencio administrativo, plazos.
 - **Registrador de procesos:** responsable de las tablas ASME-VM.
 - **Registrador de costos:** responsable del módulo de costeo.
 - **Otros especialistas:** de las áreas técnicas a cargo de los trámites.
4. Registrar el equipo de trabajo en el SUT (ruta: *Fase preparatoria* → *Equipo de trabajo*).
5. Subir el documento de conformación (ruta: *Fase preparatoria* → *Documento de equipo*).
6. Elaborar y subir el Plan de Trabajo en PDF (ruta: *Fase preparatoria* → *Plan de trabajo*).



Los maestros constituyen la información base de la entidad. La diferencia entre expediente carga inicial y expediente regular determinará los maestros requeridos.

5.2 Fase de registro de maestros

Para expediente carga inicial (registro del TUPA vigente sin modificación de costos):

- **Unidades de organización:** registrar las unidades que reciben solicitudes, resuelven trámites o atienden recursos administrativos (ruta: *Maestros* → *Unidades de organización*).
- **Sedes de la entidad:** registrar todas las sedes y centros de atención (ruta: *Maestros* → *Sedes de la entidad*).

Para expediente regular (elaboración de nuevo TUPA o modificación del vigente):

- Adicionalmente, registrar **Maestros recursos** (personal, material fungible, servicios identificables, material no fungible, servicios no identificables, depreciación y amortización, costos fijos) e **Inductores**.

Recomendación práctica: La mayoría de municipalidades que asesoré optaron inicialmente por el **expediente carga inicial** para cumplir rápidamente con el registro del TUPA vigente, y posteriormente generaron expedientes regulares para modificaciones específicas



5.3 Fase de información predeterminada

El nuevo formato TUPA incluye información complementaria que puede ser común a varios trámites. Registrar información predeterminada ahorra tiempo significativo.

Ruta: *Expedientes* → *Información predeterminada*

Registrar:

- Sedes de atención.
- Unidades de organización que reciben documentación.
- Notas generales del trámite.
- Pasos a seguir por el ciudadano.
- Canales de atención.
- Formas de pago.
- Teléfono y correo de consultas.

El botón **copia masiva** permite replicar esta información en todos los procedimientos del expediente.



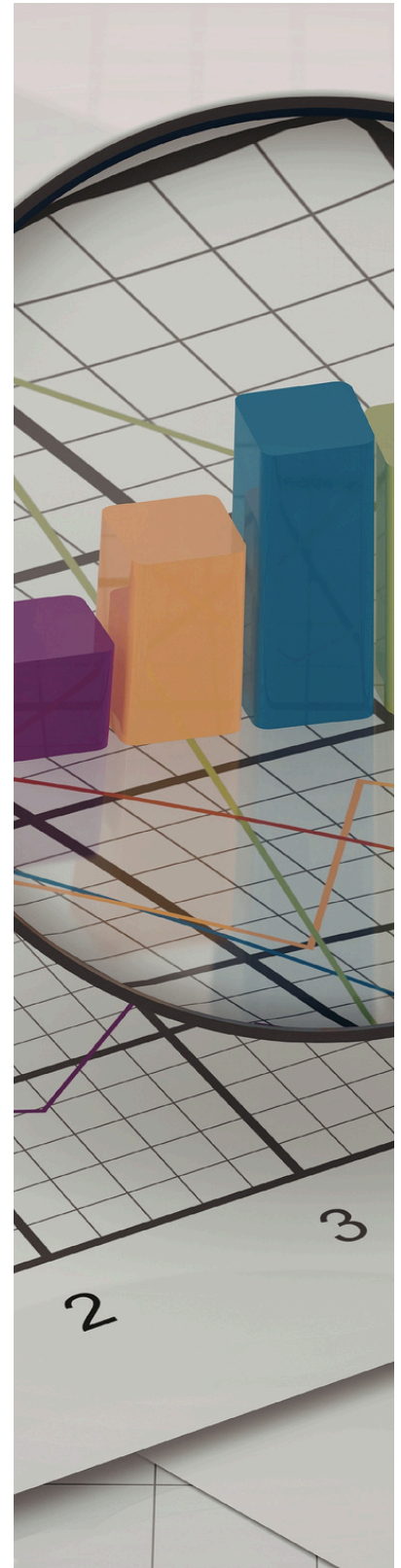
5.4 Fase de generación y gestión del expediente

5.4.1. Para expediente carga inicial:

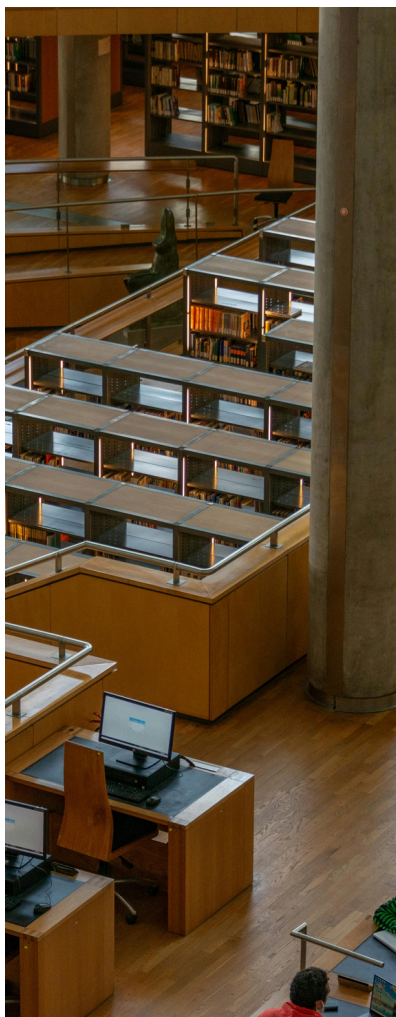
1. Seleccionar "Carga inicial" al crear nuevo expediente.
2. Completar la **descripción del expediente** (fecha de aprobación del TUPA vigente, número de modificaciones, última actualización).
3. Registrar la **norma que aprueba el TUPA** (ordenanza municipal) y las que la modifican.
4. Agregar cada procedimiento administrativo o servicio prestado en exclusividad mediante el botón "+ Agregar" → "Nuevo procedimiento/servicio".
5. Para cada trámite, completar:
 - **Información complementaria para la ciudadanía:** sedes, horarios, notas, pasos, medios de pago, datos de contacto.
 - **Datos generales:**
 - Información básica (descripción, plazo de atención, calificación, instancias de resolución de recursos).
 - Modalidad de atención (presencial, virtual, etc.) y derecho de tramitación vigente.
 - Requisitos (con posibilidad de adjuntar formularios en PDF).
 - Base legal.
6. Una vez completado cada apartado, hacer clic en **Terminar** (el ícono lápiz se convierte en lupa, indicando estado terminado).
7. Cuando todos los trámites estén terminados, el Administrador SUT hace clic en Finalizar y publicar.

5.4.2. Para expediente regular (modificación del TUPA):

1. Al crear el expediente, el sistema copia el TUPA vigente. Los trámites aparecen con estado de operación "NINGUNA".
2. Para modificar un trámite, hacer clic en el botón azul **Modificar**.
3. Seguir el mismo proceso de carga de información que en el expediente carga inicial, **pero con tres diferencias sustanciales:**
 - Se debe registrar el **número de prestaciones anuales** del trámite (año anterior inmediato).
 - Se exige **Tabla ASME-VM** obligatoria para cada modalidad de atención.
 - Se requiere **Sustento técnico-legal (STL)** para cada requisito, calificación y plazos superiores a 30 días hábiles.
4. El **módulo de costos** permite determinar los derechos de tramitación (reemplaza al aplicativo "Mi costo").



5.5 Fase de elaboración de tabla ASME-VM en expediente regular



El nuevo formato TUPA incluye información complementaria que puede ser común a varios trámites. Registrar información predeterminada ahorra tiempo significativo.

La tabla ASME-VM es una herramienta de caracterización que registra secuencialmente las actividades desde que se recibe la solicitud hasta su notificación final.

Método práctico que utilizamos con municipalidades:

1. Identificar las actividades del procedimiento, incluyendo esperas.
2. Para cada actividad, registrar:
 - Órgano/unidad que la ejecuta.
 - Tiempo en minutos.
 - Recursos utilizados.
 - Tipo de actividad (operación, inspección, transporte, demora, almacenamiento).
 - Tipo de valor que aporta (valor agregado o valor no agregado).

Dos formas de registro:

- **Registro manual:** ir agregando actividades una por una.
- **Importación desde Excel:** descargar plantilla, elaborar la tabla, importar al SUT.

Aspecto crítico: He observado que el error más frecuente es no registrar correctamente las esperas o asignarles recursos (el aplicativo no permite asignar recursos a esperas, lo cual es correcto metodológicamente).

La SGP ha aprobado más de 200 procedimientos administrativos estandarizados mediante decretos supremos. Los gobiernos locales están **obligados a incorporarlos** a su TUPA sin necesidad de aprobación adicional, y no están facultados para modificarlos.

Ruta para importar procedimientos estandarizados:

1. En la pantalla principal del expediente, hacer clic en "+ Agregar" → "Procedimiento estándar".
2. Seleccionar los trámites estandarizados aplicables.
3. Completar únicamente la información no estandarizada (unidad orgánica a cargo, instancias de resolución de recursos, plazos de atención si son menores a los estandarizados).

5.6 Fase de procedimientos estandarizados y ACR





6. Módulo de costos en el expediente regular

El artículo 16 de los Lineamientos establece que el monto de los derechos de tramitación no debe exceder el costo real del servicio. El SUT incorpora el módulo de costos que sigue la metodología aprobada por Decreto Supremo N° 064-2010-PCM.

Pasos para el sustento de costos:

1. Acceder al botón **Sustento de costos** en la pantalla del expediente regular.
2. Registrar **Costos e inductores**:
 - Costos de personal (costo anual del personal que interviene).
 - Costos de material fungible (costo unitario).
 - Costos de servicios identificables (costo unitario).
 - Costos de material no fungible (costo unitario y cantidad anual, más inductor).
 - Costos de servicios no identificables (costo unitario y cantidad anual, más inductor).
 - Costos de depreciación de activos y amortización de intangibles.
 - Costos fijos.
 - Valores de inductores.
3. Procesar costos (botón **Procesar costos**).
4. Descargar resumen y anexos de costos en Excel.

Precisión para municipalidades distritales: El artículo 17.2 de los Lineamientos establece que los derechos de tramitación deben ser **ratificados por la municipalidad provincial** mediante acuerdo de concejo municipal.



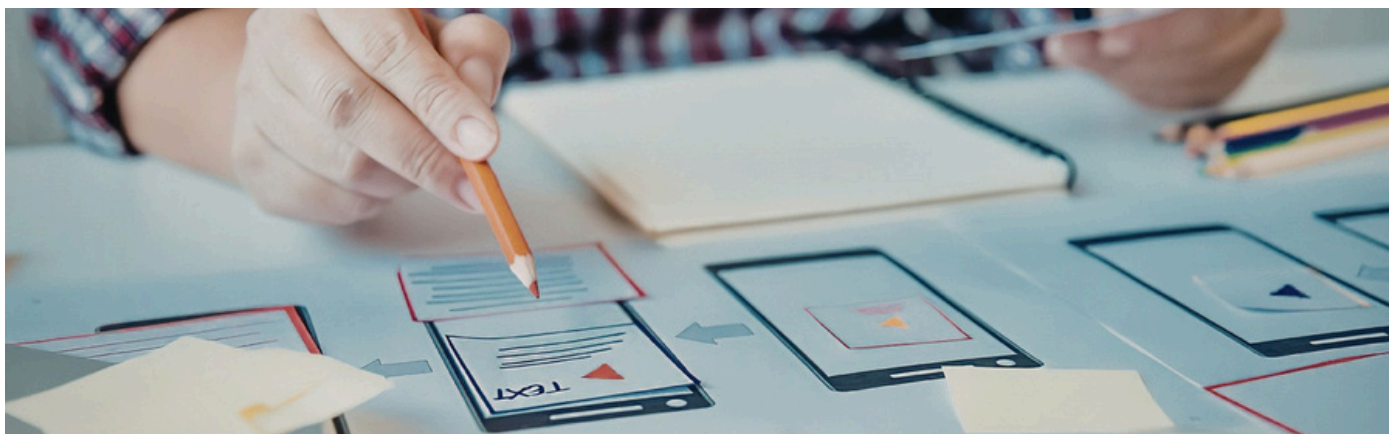
7. Aprobación y publicación

7.1 Aprobación

El artículo 18 de los Lineamientos señala que los gobiernos locales aprueban su TUPA mediante **Ordenanza Municipal**.

El proceso de aprobación requiere (artículo 17.2):

1. Proyecto de ordenanza, exposición de motivos, TUPA, tablas ASME-VM y resumen de costos, debidamente visados.
2. Formato de informe resumen para aprobación o modificación del TUPA (Formato A), suscrito por la Oficina de Planeamiento.
3. Formatos de sustentación legal y técnica (Formato B) de los procedimientos y servicios.
4. Informe técnico de la Oficina de Administración con el sustento de costos



7.2 Publicación

El artículo 20 de los Lineamientos establece:

- La ordenanza que aprueba el TUPA se publica en el Diario Oficial El Peruano.
- La publicación en el portal del Diario Oficial es gratuita.
- Adicionalmente, se difunde en la Plataforma Digital Única para Orientación al Ciudadano y en el portal institucional.

7.3. Finalización en el SUT

Una vez publicada la norma, el Administrador SUT debe:

1. Subir la ordenanza publicada en El Peruano. 2. Hacer clic en **Finalizar y publicar** en el expediente.

El expediente queda bloqueado y pasa a ser el TUPA vigente en el repositorio oficial



8. Recomendaciones prácticas desde la experiencia en campo

Con base en la asesoría a más de 15 municipalidades, formulo las siguientes recomendaciones:

8.1. Priorizar el expediente carga inicial

Si la municipalidad aún no ha iniciado el proceso, recomiendo empezar con el expediente carga inicial para registrar el TUPA vigente. El plazo estimado para una municipalidad promedio es de 4 a 6 semanas. Una vez publicado el TUPA vigente en el SUT, recién generar expedientes regulares para modificaciones específicas.



8.2. Atender la información complementaria

El nuevo formato TUPA incorpora información orientada al ciudadano. No subestimen este apartado. La experiencia municipal muestra que los reclamos más frecuentes se relacionan con horarios de atención no actualizados, medios de pago no especificados o datos de contacto incorrectos.



8.3. Capacitar al personal

La rotación de personal es uno de los principales desafíos identificados en el documento "Simplificación Administrativa en el Perú". Recomendando:

- Documentar los procesos internos.
- Mantener una base de datos de los registradores capacitados.
- Solicitar asistencia técnica a la SGP cuando sea necesario.

8.4. Coordinar con la municipalidad provincial

Para municipalidades distritales, establecer canales de coordinación con la provincia para el trámite de ratificación de tasas, pues este paso es obligatorio y puede alargar los plazos si no se gestiona adecuadamente.



9. Conclusiones

La implementación del TUPA en el SUT no es una opción discrecional para los gobiernos locales, sino una obligación legal con consecuencias prácticas significativas en caso de incumplimiento. La experiencia acumulada en más de 15 municipalidades asesoradas demuestra que:

1. **El expediente carga inicial** constituye la vía más eficiente para el primer registro, permitiendo a la municipalidad cumplir rápidamente con la obligación de contar con su TUPA vigente en el repositorio oficial.
2. **La tabla ASME-VM y el módulo de costos**, si bien demandan mayor esfuerzo inicial en el expediente regular, generan beneficios sostenidos al fundamentar técnicamente los derechos de tramitación y eliminar la discrecionalidad.
3. **Los procedimientos estandarizados** simplifican significativamente la carga de trabajo municipal, pues vienen prediseñados por la SGP y solo requieren la incorporación de información local.
4. **El costo del incumplimiento** (barreras burocráticas, denuncias ante INDECOPI, régimen de entidades sin TUPA) supera ampliamente el costo de la implementación oportuna.

Invito a los alcaldes y funcionarios municipales a priorizar esta agenda en sus planes de trabajo, no solo por mandato normativo, sino como una inversión en la calidad del servicio al ciudadano y en la predictibilidad de la inversión en sus jurisdicciones.

Contacto

Para obtener más información, póngase en contacto con nosotros en gestiion@whaynoconsultores.com.

Whayno Consultores

Acompañamos tu visión de servicio con soluciones sólidas, transformando juntos la gestión pública en un motor de bienestar para toda tu comunidad.

Cusco	Urb. Cerveceros, Cusco
Telefono	+51 966 425 255
Website	www.whaynoconsultores.com

Contacto

Para obtener más información, póngase en contacto con nosotros en gestiion@whaynoconsultores.com.

Whayno Consultores

Acompañamos tu visión de servicio con soluciones sólidas, transformando juntos la gestión pública en un motor de bienestar para toda tu comunidad.

Cusco	Urb. Cerveceros, Cusco
Telefono	+51 966 425 255
Website	www.whaynoconsultores.com