



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Derecho

**Acceso al procedimiento concursal para no
empresarios: Análisis crítico de los factores de
exclusión y la protección de los acreedores indefensos**

TESIS

Para optar el Título Profesional de Abogada

AUTOR

Carla Fiorella GUERRA GOMEZ

ASESOR

Mg. César Eusebio RAMOS PADILLA

Lima, Perú

2025



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Guerra, C. (2025). *Acceso al procedimiento concursal para no empresarios: Análisis crítico de los factores de exclusión y la protección de los acreedores indefensos*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Derecho]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Carla Fiorella Guerra Gomez
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	74768440
URL de ORCID	https://orcid.org/0009-0005-6670-0645
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	César Eusebio Ramos Padilla
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	09008002
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-7436-9981
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Octavio Galvarino Delgado Guzman
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08033687
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Pedro Enrique Bernui Ore
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08204622
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Jorge Adalberto Pérez López
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08162135
Miembro del jurado 3	
Nombres y apellidos	José Alexander Camus Cubas
Tipo de documento	DNI

Número de documento de identidad	40630580
Datos de investigación	
Línea de investigación	No aplica
Grupo de investigación	No aplica
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento
Ubicación geográfica de la investigación	Edificio: Universidad Nacional Mayor de San Marcos Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: Lima Dirección: Ciudad Universitaria de la Universidad, Avenida Carlos Germán Amezaga 375, Lima, Lima Metropolitana 15081, Perú Latitud: -12.0564232 Longitud: -77.0843327
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2024 - 2025
URL de disciplinas OCDE	Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01 Administración Pública https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.02



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

**ACTA DE EXAMEN ORAL PRESENCIAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO
PROFESIONAL DE ABOGADA CON SUSTENTACIÓN DE TESIS**

N° 076

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

- 1.- PRESIDENTE. Dr. JORGE GUILLERMO GUTIÉRREZ TUDELA
- 2.- Abg. PEDRO ENRIQUE BERNUI ORE
- 3.- Mg. JORGE ADALBERTO PÉREZ LÓPEZ
- 4.- Dr. JOSÉ ALEXANDER CAMUS CUBAS
- 5.- Mg. CÉSAR EUZEBIO RAMOS PADILLA (Asesor)

La bachiller postulante al Título Profesional de Abogada doña:

CARLA FIORELLA GUERRA GOMEZ

Procedió la sustentación de su tesis titulado:

Acceso al procedimiento concursal para no empresarios: Análisis crítico de los factores de exclusión y la protección de los acreedores indefensos

En la redacción del examen escrito de fin de carrera, la graduanda fue aprobada con la nota de:

DIECISIETE (17)

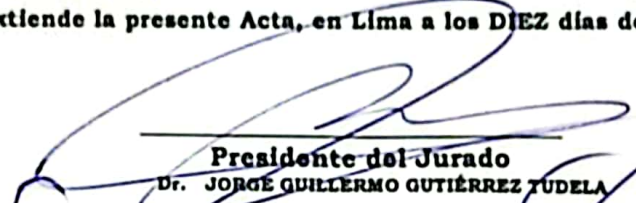
Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando la candidata:

APROBADA POR UNANIMIDAD CON LA NOTA DIECIOCHO (18) CON MENCIÓN HONOROSA

Y para constancia se le extiende la presente Acta, en Lima a los DIEZ días del mes de DICIEMBRE del año 2025


Mg. JORGE ADALBERTO PÉREZ LÓPEZ


Dr. JOSÉ ALEXANDER CAMUS CUBAS


Presidente del Jurado
Dr. JORGE GUILLERMO GUTIÉRREZ TUDELA


Abg. PEDRO ENRIQUE BERNUI ORE


Mg. CÉSAR EUZEBIO RAMOS PADILLA
(Asesor)



Universidad Nacional Mayor De San Marcos
Universidad del Perú. Decana de América

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo **CÉSAR EUSEBIO RAMOS PADILLA** en mi condición de asesor acreditado según consta en Dictamen N° 000382-2024-EPD-FDCP/UNMSM de la tesis, cuyo título es: Acceso al procedimiento concursal para no empresarios: Análisis crítico de los factores de exclusión y la protección de los acreedores indefensos, presentado por la bachiller **CARLA FIORELLA GUERRA GOMEZ** para optar el título profesional de Abogada, **CERTIFICO** que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante el software de similitud textual, el documento evaluado cuenta con el porcentaje de 11% de similitud, nivel **PERMITIDO** para continuar con los trámites correspondientes y para su publicación en el repositorio institucional.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para la obtención del título profesional correspondiente.

Lima, 29 de setiembre de 2025

Firma del Asesor _____

DNI: 09008002

Nombres y apellidos del asesor: César Eusebio Ramos Padilla

DEDICATORIA

*A mis queridos padres, Beto y Mirian, por su
constante apoyo y cariño, por ser parte de cada
una de las etapas de mi vida, celebrar mis
logros, compartir mis adversidades y sobre todo
por su amor incondicional*

*A mi hermanita Keyla, por siempre creer en mí
y motivarme a ser mejor cada día*

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, a quienes les debo todo y más allá de lo que las palabras puedan expresar.

A mi hermana, por animar mis días con sus ocurrencias.

A mis tías, por hacerse presentes aún en la distancia.

A mi prima Liz, por acompañarme y aconsejarme en el proceso.

A Bianca, por esperar pacientemente mi llegada a casa

A la profesora Marlene, por enseñarme a escribir e inspirar mis pasos.

A la UNMSM, mi alma mater, por impulsarme a llegar aquí.

Al Dr. Ramos Padilla, por su guía y disposición, así como por su compromiso con la enseñanza y difusión del Derecho.

ÍNDICE

Capítulo 1: Delimitación temática	1
1. Planteamiento del problema de investigación	1
Problema principal:.....	5
Primer problema secundario:.....	5
Segundo problema secundario:.....	5
2. Justificación del problema de investigación.....	5
Justificación social:.....	5
Justificación teórica:	6
3. Objetivos de la investigación	6
Objetivo principal:	6
Primer objetivo secundario:.....	6
Segundo objetivo secundario:.....	7
4. Hipótesis de la investigación.....	7
Hipótesis principal:.....	7
Primera hipótesis secundaria:	7
Segunda hipótesis secundaria:	7
Capítulo 2: Marco Conceptual	7
5. Fundamentos del Derecho Concursal.....	7
5.1. El procedimiento concursal regulado solo para empresarios	8
5.2. Evolución del objetivo del concurso	9
5.3. Importancia del sistema concursal.....	11
5.4. Principios del Derecho Concursal	14
6. Regulación Legal en el Perú	18
6.1. Sujetos participantes en el concurso al amparo de la Ley General del Sistema Concursal	18
6.2. Marco legal para los sujetos no admitidos en el sistema concursal como deudores	23
7. Presupuestos para Determinar la Aplicabilidad del Procedimiento Concursal	50
7.1. Presupuestos objetivos.....	50
7.2. Presupuestos subjetivos	58
8. Experiencia Internacional	61
8.1. Colombia	61

8.2. Chile.....	65
8.3. Ecuador.....	68
8.4. España.....	69
8.5. Argentina	72
Capítulo 3: Metodología de la investigación	73
9. Tipo de investigación.....	73
10. Diseño de investigación	75
11. Métodos de investigación	76
12. Técnicas de investigación.....	78
13. Fuentes de información.....	79
14. Limitaciones de investigación.....	80
15. Procesamiento de los resultados obtenidos mediante entrevistas a expertos	81
Capítulo 4: Discusión y resultados	99
16. Factores que conllevaron a la eliminación de los no empresarios	99
16.1. Priorización por atender el patrimonio empresarial	101
16.2. Falta de adecuación del sistema concursal para no empresarios	102
16.3. Improvisación legislativa al regular la insolvencia de no empresarios	103
17. Causas de la insuficiencia del Derecho Común para el recupero de créditos .	105
17.1. Fragmentación del sistema de cobros mediante las acciones individuales	106
17.2. Ausencia de un orden de prelación de acreedores.....	107
18. Fundamentos doctrinarios que sostienen que no deba existir un régimen de insolvencia de no empresarios.....	108
18.1. Incompatibilidad práctica de la LGSC con la figura de los no empresarios	108
18.2. Existencia de mecanismos de Derecho Común para los acreedores	110
Capítulo 5: Proyectos legislativos en materia concursal y propuestas	112
18.5. Revisión de proyectos de ley en el Congreso del Perú sobre insolvencia de personas naturales no comerciantes	112
REFLEXIONES FINALES	116
CONCLUSIONES	118
RECOMENDACIONES.....	119
Propuesta de diseño legal de un procedimiento concursal especial para no empresarios	121
BIBLIOGRAFÍA	125
ANEXOS	131

RESUMEN

Bajo la vigencia de la Ley de Reestructuración Patrimonial de 1996, los deudores no empresarios se encontraban expresamente comprendidos dentro del sistema concursal. Sin embargo, con la vigencia de Ley General del Sistema Concursal de 2002 desapareció disposición expresa en ese sentido. Fue así como, durante el período inicial de aplicación de esta última, se permitió que los no empresarios accedieran excepcionalmente al sistema concursal a través del artículo 703 (ahora 692-A) del Código Procesal Civil, aplicable a casos de deudores insolventes que no señalaran bienes disponibles en procesos ejecutivos. Posteriormente, en 2015, el D.L. N° 1189 terminó por delimitar expresamente que el ámbito de aplicación de la normativa concursal se circunscribía a situaciones de insolvencia originadas a partir de la actividad empresarial. Por lo tanto, actualmente, existe un vacío normativo respecto a la regulación de la insolvencia de las personas naturales no empresarias. En ese sentido, el presente trabajo de investigación examina los factores de exclusión de los deudores no empresarios del sistema concursal peruano y la repercusión que ha tenido en la recuperación de los créditos por parte de los acreedores.

Para el desarrollo de la presente investigación se llevó a cabo una revisión y análisis de documentación académica relevante, que incluyó antecedentes legislativos, normativa vigente, revistas especializadas, entre otros materiales. Asimismo, se realizaron entrevistas a expertos en materia concursal, con el propósito de complementar la investigación con una perspectiva práctica. Posteriormente, se efectuó un análisis comparado de las legislaciones que sí incorporan a los deudores no empresarios dentro de sus respectivos sistemas concursales, por lo que se aplicó una metodología con enfoque cualitativo y explicativo al describir las causas de la situación problemática.

El presente trabajo de investigación sostiene que los principales factores de exclusión de los no empresarios del sistema concursal peruano obedecieron a la priorización por atender el patrimonio empresarial, la falta de adecuación del sistema concursal para no empresarios y la improvisación legislativa al regular la insolvencia de no empresarios. Así como también se determinó que las principales causas que generaron que la aplicación del Derecho Común (Código Civil) se vea insuficiente para la recuperación de créditos a cargo de las personas naturales no empresarias insolventes ocasionando indefensión a los acreedores son la fragmentación del sistema de cobros mediante las acciones individuales y la ausencia de un

orden de prelación de acreedores. Finalmente, se ha determinado que si bien los fundamentos doctrinarios que sostienen que no debe existir un régimen de insolvencia para no empresarios se basan en la incompatibilidad del sistema concursal con la figura de los no empresarios y la existencia de mecanismos de Derecho Común para los acreedores, resulta necesaria la incorporación de los deudores insolventes no empresarios bajo cánones de especificidad, atendiendo a su especial naturaleza, asimismo, las herramientas que otorga el Derecho Común se ven limitadas en cuanto se encuentran fragmentadas entre sí, provocando un riesgo inminente de decisiones judiciales contradictorias.

Palabras clave: Derecho Concursal, Insolvencia no empresarial, créditos, no empresario, recupero de créditos.

ABSTRACT

Under the Reestructuring Patrimonial Law of 1996, non-entrepreneur debtors were expressly included within the Peruvian insolvency system. However, with the enactment of the General Law of the Insolvency System (LGSC) in 2002, such explicit provision disappeared. During the initial period of application of this latter law, non-entrepreneurs were exceptionally allowed to access the insolvency system through Article 703 (now 692-A) of the Civil Procedural Code, applicable to insolvent debtors who did not declare available assets in enforcement proceedings. Subsequently, in 2015, Legislative Decree No. 1189 expressly limited the scope of the insolvency framework to cases arising from business activities. Therefore, at present, there exists a regulatory gap regarding the treatment of insolvency affecting natural persons who are not entrepreneurs. In this context, the present research examines the factors behind the exclusion of non-entrepreneur debtors from the Peruvian insolvency system and the impact this has had on creditors' ability to recover their claims.

For the development of this study, a comprehensive review and analysis of relevant academic documentation was conducted, including legislative background, current regulations, and specialized legal journals, among other materials. In addition, interviews with experts in insolvency law were carried out to complement the research with a practical perspective. A comparative analysis was also performed on foreign legal systems that incorporate non-entrepreneur debtors within their insolvency frameworks. Accordingly, a qualitative and explanatory methodological approach was applied to describe and analyze the causes underlying the identified problem.

This research argues that the main factors leading to the exclusion of non-entrepreneurs from the Peruvian insolvency system were: the prioritization of business-related assets, the lack of adaptation of the insolvency framework to non-entrepreneur debtors, and legislative improvisation in regulating their insolvency. It was also determined that the main causes rendering the application of Common Law (Civil Code) insufficient for the recovery of credits owed by insolvent natural persons—thus generating a situation of creditor defenselessness—are the fragmentation of collection mechanisms through individual actions and the absence of an order of priority among creditors. Finally, while doctrinal arguments opposing an insolvency regime for non-entrepreneurs are based on the perceived incompatibility of the insolvency system with this type of debtor and on the existence of remedies under Common Law, this

study concludes that it is necessary to incorporate insolvent non-entrepreneur debtors under specific and differentiated parameters, consistent with their particular nature. Moreover, the tools provided by Common Law remain limited and fragmented, creating an imminent risk of contradictory judicial decisions and undermining the principles of universality and collectivity that underpin the insolvency system.

Keywords: Insolvency Law, Non-Business Insolvency, Credits, Non-Entrepreneur, Credit Recovery.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Indecopi	: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
C.C	: Código Civil
C.T	: Código Tributario
T.C	: Tribunal Constitucional
Comisión:	: Comisión de Procedimientos Concursales de Indecopi
LGSC	: Ley General del Sistema Concursal
D.L.	: Decreto Legislativo
U.I.T.	: Unidad Impositiva Tributaria
C.P.C.	: Código Procesal Civil
C.P.	: Código Penal
INEI	: Instituto Nacional de Estadística e Informática

Capítulo 1: Delimitación temática

1. Planteamiento del problema de investigación

Desde que existen las transacciones comerciales, existen sujetos que se rehúsan a honrar sus obligaciones. La situación se complejiza cuando son varios los sujetos que se enfrentan a un mismo deudor, cuya capacidad de pago es, además, limitada. En ese sentido, los ordenamientos jurídicos han establecido mecanismos legales a través de los cuales los acreedores comunes de un deudor pueden recuperar sus acreencias. En el caso peruano, la Ley N° 27809, Ley General del Sistema Concursal, regula la situación descrita, pero se enmarca en las deudas generadas por el desarrollo de actividad empresarial, en los términos que aquella establece. Esto es, son considerados deudores todas las personas naturales, personas jurídicas, sociedades conyugales y sucesiones indivisas que realicen actividad empresarial. *A contrario sensu*, la Ley Concursal excluye las situaciones de insolvencia de sujetos no comerciantes. El baremo con el que la ley determina si una persona natural, sociedad conyugal o sucesión indivisa pueden ser sometidos a concurso, se encuentra plasmado en el artículo 24.4 según el cual dichos sujetos deben demostrar que más de la mitad de sus ingresos provienen de la actividad empresarial independiente o que más de dos tercios de sus obligaciones tienen origen en la actividad empresarial.

Cabe precisar que, para efectos del presente, deberá entenderse como deudor “no empresario” a aquel sujeto que ha establecido obligaciones civiles (o de consumo) y que, si bien pueda realizar alguna actividad económica eventualmente, no lo hace de manera habitual. Asimismo, el perfil de un no empresario podría ser típicamente atribuido a aquel sujeto que no produce o distribuye para el mercado, ni forma parte de una estructura comercial, así como tampoco asume riesgos dentro del mercado.

De otra parte, así como la Ley Concursal no contempla un procedimiento para los casos de insolvencia de los no empresarios, dichos casos tampoco se encuentran regulados en ninguna otra ley vigente. De modo que el ordenamiento jurídico peruano carece de un régimen que reúna a los acreedores de sujetos no empresarios, limitándose a prever mecanismos de tutela individual para la recuperación de sus créditos, mismos que se encuentran principalmente en el Código Civil y el Código Procesal Civil.

En ese sentido, la regulación actual, al menos a través del Derecho Común, con respecto al recupero del crédito para personas no empresarias ofrece algunos “remedios” como la obligación de dar suma de dinero en procesos ejecutivos, la interposición de acciones oblicuas dónde se actúe por intermedio de un tercero para recuperar el crédito o, en el peor de los casos, la interposición de acciones paulianas que tenga por objetivo someter el patrimonio del deudor para el recupero del crédito. También, se encuentran a disposición de los acreedores herramientas alternativas como la conciliación y el arbitraje. Sin embargo, estas acciones son de uso individual, no propiciando la concentración de los acreedores de un mismo deudor, como sí sucede en el sistema concursal. En este último, las partes involucradas se encuentran en un contexto en el que pueden programar o proponer fórmulas de recupero en atención a lo coordinado por la junta de acreedores y el orden de prelación que se establece para el recupero del mismo.

La realidad refleja la potencial toma de acciones fraudulentas o mecanismos jurídicos utilizados por los deudores con la finalidad de que su patrimonio no sea sometido a concurso, en ese sentido pretendemos abordar una nueva fórmula que el ordenamiento jurídico colombiano ya ha regulado en casos similares, dándole la posibilidad a que el acreedor no empresario para poder acudir a un procedimiento concursal que dista de tener naturaleza civil sino más bien es una de derecho administrativo.

Si bien podemos seguir aplicando acciones personales o de crédito para el recupero del mismo, hoy el acreedor no empresario tendrá menos herramientas o menos posibilidades de recuperar el crédito teniendo en cuenta que si el deudor se encuentra sometido a un procedimiento concursal por imperio de la ley, el crédito que reste va a ser insuficiente para satisfacer el interés del acreedor en el plano civil.

El acceso al procedimiento concursal para no empresarios en el contexto peruano representa un tema de creciente importancia y complejidad en el ámbito legal y económico. La Ley General del Sistema Concursal, promulgada con el objetivo de promover la asignación eficiente de recursos para la recuperación de los créditos a partir de la maximización del patrimonio del deudor, plantea desafíos particulares cuando se trata de individuos no empresariales o pequeños empresarios. Este grupo demográfico, aunque no constituye el principal objetivo de la legislación concursal, enfrenta situaciones de insolvencia que requieren soluciones efectivas y equitativas para garantizar una adecuada protección de sus derechos y un manejo eficiente de sus deudas.

En este contexto, surge la necesidad de realizar un análisis crítico del sistema concursal peruano en relación con la determinación de patrimonios sometidos al procedimiento concursal para no empresarios. Cabe recordar que existen antecedentes legislativos que sí contemplaban a las personas no empresarias como parte del sistema de insolvencias. En ese sentido, es pertinente repensar cuales fueron los factores que llevaron al legislador a excluir a dicho grupo del régimen concursal vigente.

La legislación actual se centra en la insolvencia de sujetos que realizan actividad empresarial y no aborda de manera exhaustiva las necesidades y peculiaridades de los deudores no empresarios. Esto puede llevar a situaciones de injusticia y desigualdad, donde, por un lado, los deudores se ven imposibilitados de acceder a mecanismos legales que les permitan reestructurar sus deudas de manera efectiva y eficiente y, por otro lado, los acreedores ven mermadas sus oportunidades de cobrar en un mediano o largo plazo, teniendo además que someterse a una carrera en el cobro y sin la posibilidad de acceder a mecanismos legales que les permitan recuperar sus créditos ordenada y equitativamente.

Además, la falta de orientación y apoyo adecuado para los individuos no empresarios que enfrentan dificultades financieras puede llevar a una gestión ineficiente de su insolvencia, con consecuencias negativas tanto para ellos como para sus acreedores. La ausencia de un marco legal claro y comprensible puede generar confusión y desconfianza en el sistema, desincentivando a los deudores a buscar ayuda profesional y dificultando la resolución adecuada de sus problemas financieros.

A nivel comparativo, se tiene que, en latitudes como la colombiana, chilena y española, el sistema legal sí incluye regulación para las situaciones de insolvencia de los no empresarios. En Colombia, la situación de los no empresarios insolventes se encuentra regulada por el Código General del Proceso, este otorga a las personas naturales no comerciantes la posibilidad de negociar sus deudas, convalidar acuerdos que se realicen entre este y sus acreedores y liquidar el patrimonio. Cabe añadir que mientras en Colombia, la regulación de la insolvencia de empresarios y la de no empresarios se encuentran en dispositivos normativos distintos, en Chile, el régimen de insolvencias tanto para empresarios como para no empresarios se encuentra regulado por la Ley N° 20.720. Así pues, el legislador chileno enlista los siguientes procedimientos concursales: i) Procedimiento Concursal de Reorganización de la Empresa Deudora, ii) Procedimiento Concursal de Liquidación de la Empresa Deudora, iii) Procedimiento Concursal de Renegociación de la Persona Deudora, iv) Procedimiento

Concursal de Liquidación Simplificada y v) Procedimiento Concursal de Reorganización Simplificada; los cuales responden a necesidades distintas. Más aún en 2023, se incorporó un régimen especial para el caso de las micro y pequeñas empresas chilenas. Por su parte, el legislador español en su Ley Concursal permite la participación al concurso de cualquier deudor, para cual también prevé procedimientos diferenciados según se trate de deudores empresarios o no empresarios. Asimismo, es de destacar la Ley de la Segunda Oportunidad, que buscó incentivar el pago de las acreencias a través de incentivos como borrar el historial financiero de deudores que hayan cumplido sus deudas, de tal manera que pueda reinsertarse en el mercado. Dicha ley se emitió en el marco de una crisis económica que azotó a España en 2015. Si bien, dichas regulaciones obedecen al contexto histórico, social y económico-financiero en el que se instauraron, dada la similitud que comparten con nuestro país en cuanto al sistema legal, estas experiencias comparativas sirven como referencia para la proyección de la incorporación de un sistema de insolvencias para no empresarios en el Perú. Sobre todo, teniendo en cuenta que existen también antecedentes legislativos que estuvieron vigentes en nuestro país y que contemplaban a los no empresarios, como la Ley de Quiebras y la Ley de Reestructuración Patrimonial.

Como resultado del vacío legislativo que existe con relación a los no empresarios en el Perú, desde el legislativo se han sido presentados sendos proyectos de ley como el Proyecto de Ley N° 2037/2012-CR – Proyecto de Ley de Insolvencia Familiar de fecha 27 de marzo de 2013, el Proyecto de Ley N° 2091/2012-CR – Proyecto de Ley que Faculta el Refinanciamiento de Deudas en Defensa de los Consumidores Sobreendeudados por Causas Ajenas a su Voluntad de fecha 05 de abril de 2013, el Proyecto de Ley N° 3267-2018 - Proyecto De Ley Que Regula El Régimen Especial De Alivio Al Sobre Endeudamiento Financiero Y Disciplina La Conducta Financiera de fecha 24 de agosto de 2018 y el Proyecto de Ley N° 5901/2020-CR – Proyecto de Ley Sobre Insolvencia de los Hogares y Mecanismo para la Reestructuración y Pagos de sus Deudas en Condiciones Apropriadas de fecha 31 de julio de 2020.

En este sentido, resulta fundamental evaluar qué aspectos del sistema peruano podrían mejorarse o adaptarse para garantizar una mayor protección y acceso a la justicia para los individuos no empresarios en situación de insolvencia, considerando que el régimen concursal actual plasmado en la LGSC no es compatible con las particularidades de este grupo y sus acreedores.

Ante tal situación se generan las siguientes interrogantes:

Problema principal:

¿Cuáles fueron los factores que conllevaron a la eliminación del procedimiento concursal para personas no empresarias en el Perú, dejando a los acreedores en situación de indefensión para la recuperación de sus créditos?

Primer problema secundario:

¿Qué causas han generado que la aplicación del Derecho Común (Código Civil) se haya visto insuficiente para la recuperación de créditos a cargo de las personas naturales no empresarias y que ha ocasionado indefensión a los acreedores?

Segundo problema secundario:

¿Qué fundamentos doctrinarios sostienen la eliminación del régimen de insolvencia para personas naturales no comerciales o no empresarias, generando situaciones que afectan al deudor y acreedores para encontrar soluciones concursales que logren superar la insolvencia y el recupero de sus créditos?

2. Justificación del problema de investigación

Justificación social:

La necesidad que la sociedad entienda formas de recuperar el crédito se traduce en una cultura de diligencias y cumplimiento, debido a que honrar las deudas se torna en un significado que implique activar en menor cuenta el Poder Judicial, debido a que las partes cumplen fielmente las obligaciones pactadas, y en particular, el pago, precisamente en este último aspecto es donde el cumplimiento evita sobre costos como la utilización de instrumentos para constituir en mora, como cartas notariales, pagos al abogado, tasas y aranceles que no hacen otra cosa que perturbar el crédito que inicialmente se tenía para un proyecto y tenga que desviarse en uno de recupero de crédito.

En esa línea, se desprende la necesidad de utilizar mecanismos eficaces para el recupero del crédito, toda vez que el código civil suele ser utilizado como norma supletoria ante vacíos de leyes especiales, en esencia, nos referimos al procedimiento donde los acreedores no sea una empresa, pero el deudor comprometa su patrimonio a un pago proporcional según el orden de

prelación o situación jurídica con sus acreedores, si bien existen remedios independientes, creemos que es mejor adecuar un procedimiento unitario, en vez de evitar dilación y pronunciamientos judiciales contradictorios, así como mecanismos fraudulentos por parte del deudor.

Justificación teórica:

El Código Civil en el libro VI denominado de las obligaciones establece mecanismos de cobranza alternativos para que un acreedor ejerza el recupero de su derecho de crédito mediante acciones personal, sea mediante la teoría de la imputación del pago, como acciones directas y personas donde el demandado pueda aún desentenderse de la pretensión y tratar de evadir las acciones que persiguen someter su patrimonio a una situación de concurso con la finalidad de recuperar el crédito o créditos.

El problema de todo ello es la demora que ciertas acciones personales generan, aunado a la posibilidad de contradicción existente en las futuras sentencias que resuelvan las pretensiones que tiene por objeto recuperar el crédito, sin embargo, resulta trascendental que analógicamente pueda aplicarse una figura como el sometimiento a concurso del patrimonio de un deudor donde uno, varios o todos los pretendientes no sean empresas sino personas naturales que pretendan asegurar la salida ordenada del mercado o el aseguramiento del patrimonio del deudor hasta donde sea jurídicamente posible el recupero.

3. Objetivos de la investigación

En base al planteamiento del problema podemos señalar que los objetivos de la presente investigación son los siguientes:

Objetivo principal:

Examinar los factores de exclusión del procedimiento concursal para personas no empresarias en el Perú y la repercusión que tuvo en los acreedores en la recuperación de sus créditos.

Primer objetivo secundario:

Identificar y evaluar las causas que han generado que la aplicación del Derecho Común (Código Civil) se haya visto insuficiente para la recuperación de créditos a cargo de las personas naturales no empresarias que ha ocasionado indefensión a los acreedores.

Segundo objetivo secundario:

Analizar los fundamentos que sostienen que el régimen de insolvencia para personas naturales no comerciantes no sea regulado en el sistema concursal peruano.

4. Hipótesis de la investigación

Hipótesis principal:

Los factores que conllevaron a la eliminación del procedimiento concursal para personas no empresarias en el Perú, dejando a los acreedores en situación de indefensión para la recuperación de sus créditos, son los siguientes:

- a) Priorización por atender el patrimonio empresarial
- b) Falta de adecuación del sistema concursal para no empresarios
- c) Improvisación legislativa al regular la insolvencia de no empresarios

Primera hipótesis secundaria:

Las causas han generado que la aplicación del Derecho Común (Código Civil) se haya visto insuficiente para la recuperación de créditos a cargo de las personas naturales no empresarias insolventes y que ha ocasionado indefensión a los acreedores, son las siguientes:

- a) Fragmentación del sistema de cobros mediante las acciones individuales
- b) Ausencia de un orden de prelación de acreedores

Segunda hipótesis secundaria:

Los fundamentos doctrinarios que sostienen no debe existir un régimen de insolvencia para personas naturales no comerciales, generando situaciones que afectan al deudor y acreedores en encontrar soluciones concursales que logren superar la insolvencia y el recupero de sus créditos, son los siguientes:

- a) Incompatibilidad del sistema concursal vigente con la figura de los no empresarios
- b) Existencia de mecanismos de Derecho Común para los acreedores.

Capítulo 2: Marco Conceptual

5. Fundamentos del Derecho Concursal

5.1. El procedimiento concursal regulado solo para empresarios

En el contexto de una crisis empresarial se ven comprometidas una serie de obligaciones de diversa naturaleza, tales como obligaciones de índole laboral, tributario, créditos alimentarios, entre otros. Si bien, por lo general, obligaciones de este tipo encuentran respaldo en procesos ordinarios, se produce una patología cuando el patrimonio del deudor resulta insuficiente para honrar la totalidad de sus obligaciones.

Esta situación genera incertidumbre entre los acreedores del deudor insolvente tanto respecto de la probabilidad que tienen de cobrar como acerca del orden en el que recibirían el pago con relación a sus semejantes, considerando que el patrimonio del deudor es limitado. Es aquí donde entra el rol del concurso. Precisamente, Alvarado & Bianchini (2011) sostienen que la justificación de la existencia de un sistema concursal radicaría en la imposibilidad que tiene un sujeto de satisfacer una amplia cantidad de créditos contando con un patrimonio escaso o insuficiente y que los remedios individuales son insuficientes para recuperar efectivamente los créditos. (p.330)

El sistema concursal, entonces, surge en la escena jurídica a fin de establecer orden y procurar que el cobro de las acreencias se realice de manera equitativa. Así pues, frente a una gran cantidad de acreedores que pretende hacerse con la mayor parte de los limitados activos con que cuenta un deudor, el concurso procura que esta “carrera depredatoria” tenga lugar en las condiciones más justas para todos los competidores. Ello, teniendo en cuenta que la naturaleza de dichos acreedores es mixta y en la mayoría de los casos, son los acreedores con mejor posicionamiento económico los que aventajan a los acreedores “más pequeños”.

La protección de los acreedores es uno de los pilares fundamentales del sistema concursal. El procedimiento concursal se diseña con el objetivo de garantizar que todos los acreedores sean tratados de manera equitativa, independientemente del tamaño de sus créditos o del tipo de relación contractual que tengan con el deudor. En cuanto a la protección de los acreedores la LGSC en el artículo 17 establece que, una vez iniciado el concurso y luego de difundida su situación, se suspenden todas las acciones individuales que los acreedores puedan ejercer sobre el deudor. Esto evita que algunos acreedores intenten cobrar sus deudas por medios alternos, protegiendo a los demás del riesgo de que los activos del deudor sean consumidos por demandas aisladas.

Adicionalmente, cabe mencionar que, en el Perú, existe una "desjudicialización parcial" del procedimiento concursal debido a que el Indecopi dirige gran parte del proceso administrativo, pero en casos de liquidación completa del patrimonio, es necesario que un juez declare la quiebra. Esta dualidad de competencias puede generar ciertas dificultades, ya que la falta de especialización de los jueces en materia concursal ralentizaría el proceso y complicaría la fase final del mismo (Torres, 2019, pp. 05-06).

5.2. Evolución del objetivo del concurso

A partir de lo expuesto, podría suponerse que el objetivo del proceso concursal se centra únicamente en torno a la protección del crédito de los acreedores. Sin embargo, lo cierto es que el Derecho evoluciona paralelamente con las sociedades, adaptándose a nuevas necesidades o reconociendo las ya existentes. De esta manera, el Derecho Concursal ha experimentado una significativa transformación a lo largo de los años con relación a la delimitación del objetivo del sistema concursal, hecho que ha resultado en que la Ley Concursal actual sea pluriobjetiva. Al respecto, resulta primordial hacer un recuento de los cambios legislativos que ha sufrido la referida ley hasta llegar a la regulación actual.

El sistema de quiebras nace como parte del Derecho Comercial, tal es así que su regulación estuvo plasmada en el Código de Comercio de 1853, que recibió influencia española. En este código se regulaban cinco tipos de quiebras, entre ellos, la suspensión del pago, la insolvencia fortuita, culpable y fraudulenta y el alzamiento (Lozano, 2015, p. 22). Aunque este cuerpo normativo no disponía un apartado específico referente a los objetivos, lo cierto es que presentaba un enfoque sancionador hacia los sujetos quebrados culpables o fraudulentos, situación que también se advierte del posterior Código de Comercio de 1902.

Es con la Ley Procesal de Quiebras de 1932 – Ley N° 7566 – que el sistema de quiebras de desvinculó del Derecho Comercial. Esta ley, de carácter liquidatorio, tuvo por objetivo principal la quiebra, pues, si bien contemplaba la opción de continuar con el giro del negocio, esta posibilidad era limitada, ya que la normativa priorizaba la liquidación. Este procedimiento se encontraba a cargo del Poder Judicial en colaboración con el Síndico Departamental de Quiebras. En este escenario, los acreedores desempeñaban un rol pasivo, en tanto no participaban en la toma de decisiones. Con la referida ley, el procedimiento materia de estudio se independiza del Derecho Comercial, ello considerando que inicialmente su regulación se encontraba en el Código de Comercio de 1902.

Posteriormente, se expidió la Ley de Reestructuración Empresarial de 1992, Ley N° 26116, que representó importantes cambios en la materia; empezando por que el procedimiento concursal se desjudicializó y pasó a estar a cargo del Indecopi, institución creada en ese mismo año. Asimismo, esta nueva normativa otorgó, a diferencia de su antecesora, un rol activo a los acreedores, de manera que se les dio la posibilidad de decidir el rumbo que tomaría el patrimonio del deudor, ya sea que este fuera a ser liquidado o reestructurado. De esta manera, se podía rescatar a las empresas económicamente viable y descartar a aquellas que no lo eran.

Más tarde, la vigente Ley General del Sistema Concursal promulgada en 2002, Ley N° 27809, supuso un significativo avance del sistema de insolvencias nacional, presentando importantes aportes. Así pues, al desarrollar un procedimiento preventivo para evitar la inmediata depredación del patrimonio de los sujetos insolventes, viabilizar la permanencia de las empresas viables y la salida de las inviables, esta norma se anticipa a las situaciones de crisis. (Lozano, 2015, p. 29) Aunado a ello, a través de esta ley se reafirmó el rol activo de los acreedores, encargados de decidir la viabilidad económica de la empresa.

Los objetivos planteados inicialmente por la citada ley consistían en “*la permanencia de la unidad productiva, la protección del crédito y el patrimonio de la empresa*”, objetivos que no sería bien recibidos por la comunidad jurídica y que fueron motivo de debate. Particularmente, Escurra & Solís (2002) refiriéndose a la norma entonces vigente (antes de la modificación de 2008), aseguraban que existía confusión en cuanto a los objetivos establecidos por la norma, en tanto se trataba de fines incompatibles entre sí, pues mientras en mayor medida se procure proteger el crédito, en menor medida se procurará salvar la empresa (p. 158). En contraposición, para Rojas (2003) el Derecho Concursal tiene por objetivo la “*pacificación del conflicto social*” el cual se produce a través de la crisis que surge y también el “*tratamiento colectivo*” de esta, y, bajo esa perspectiva, para el mencionado autor, los objetivos plasmados en la ley original sí serían compatibles. Pues, además, expone que cabe la posibilidad de que dichos objetivos sean efectivizados en momentos distintos (p.177).

Castellanos (2009) es de la postura de que la ley debe tener por objeto la protección del crédito a través de la colectivización. Es decir, rescatar a las empresas viables a fin de maximizar el patrimonio, del cual finalmente se beneficiarán los acreedores, así como propiciar un espacio en el que se liquide a las empresas que no se podrán recuperar y que su salida del mercado se dé de la forma más ordenada posible (p. 204) .Asimismo, es de resaltar que una postura a favor

del deudor dificultaría el fomento de las inversiones, toda vez que, frente a un escenario de riesgo, las armas con que contarán los inversionistas resultan limitadas y/o desfavorables.

Finalmente, luego del álgido debate producido y de que se suscitara una serie de opiniones al respecto, en 2008 mediante Decreto Legislativo N° 1050, el legislador concursal optó por redefinir los objetivos de la norma concursal. De tal manera que el actual texto establece como objetivo del sistema concursal “la recuperación del crédito” de cara a una asignación eficiente de recursos persiguiendo maximizar el valor del patrimonio del deudor concursado. Esta reformulación del objetivo del sistema concursal evidencia la prevalencia de la protección del crédito y, por ende, el cobro de los acreedores, posicionando a aquellos como los principales sujetos en necesidad de tutela.

En resumen, el sistema de insolvencias empezó siendo eminentemente liquidatorio, centrándose principalmente en liquidar los bienes del deudor a fin de satisfacer las acreencias, tal como se observó en la Ley de Quiebras de 1932. Sin embargo, a través de las reformas de la norma concursal se perfeccionó el sistema hasta quedar como lo conocemos hoy. Entre los principales cambios que se dieron se encuentran los siguientes: i) se incorporó la reestructuración del deudor insolvente, ii) se dio poder de jurisdicción al Indecopi reemplazando al Poder Judicial y iii) se otorgó mayor poder de decisión a los acreedores con relación al futuro del deudor. Asimismo, el objetivo que persigue el concurso ha presentado un cambio significativo al inclinarse por la protección de los acreedores, a diferencia del objetivo establecido en la ley primigeniamente, el cual buscaba conciliar los intereses de los sujetos participantes de la relación jurídica, aunque sin mucho éxito.

5.3.Importancia del sistema concursal

La existencia de un sistema concursal en el ordenamiento jurídico peruano satisface un interés de orden público. El derecho al cobro de los créditos constituye parte del derecho constitucional a la propiedad¹, mismo que, en consonancia con el régimen de economía social de mercado, el Estado debe velar. El Derecho Concursal, a través del resguardo del crédito, genera seguridad jurídica en los acreedores de manera tal que se da pie al fomento de las inversiones. Ello

¹ Mediante sentencia contenida en el Exp. 008- 2003-AI/TC, el TC determinó que el objeto de la propiedad no se limita a los derechos reales, sino que conforma la pluralidad de bienes que conforman el patrimonio de los sujetos y que son susceptibles de ser valorados económicamente.

considerando que se reduce la aversión al riesgo y, por lo tanto, los inversionistas tienen incentivos para financiar a las empresas que así lo requieran a un bajo costo.

Sobre el particular, Ramos (2016) sostiene que la ley concursal tiene por función “*mitigar los costos de transacción generados por la incertidumbre de la intangibilidad del patrimonio del deudor en crisis (que no debería alterarse hasta que decidan los acreedores)*”. (p.17). Para lograr esto el sistema concursal ofrece dos alternativas: la reestructuración y la liquidación, de cuya elección se encuentran a cargo los acreedores. Sin embargo, a fin de que el procedimiento prospere es recomendable que la Ley Concursal genere un escenario que permita una adecuada negociación entre los acreedores, que la información brindada sea suficiente y que las decisiones de los acreedores se tomen de manera coordinada. (Castellanos, 2009, p. 205)

En un proceso de insolvencias se busca internalizar las externalidades. Ello teniendo en consideración que, en principio, la mayoría de los acreedores actuará de acuerdo con el interés propio en lugar del colectivo, lo cual supone a su vez que realicen el cobro de sus acreencias bajo costos elevados. (Del Águila, 2003, p. 448). Esto último generaría al mismo tiempo un desequilibrio económico que repercutiría en los agentes económicos que giran en torno al deudor insolvente. Asimismo, la ausencia del concurso en el ordenamiento jurídico podría generar complicaciones en las negociaciones, el desmembramiento del patrimonio de la empresa deudora, la quiebra sucesiva de empresas y la creación de monopolios. (Merma, 2012, p.10). Al respecto, Castellanos (2009) explica que los afectados directos de la salida del mercado de aquellas empresas insolventes son los consumidores, quienes como consecuencia de ello cuentan con limitadas opciones para contratar. Además, la creación de monopolios se ve incentivada por la búsqueda de posición de dominio. En consecuencia, se puede determinar que dentro del sistema concursal convergen no solo intereses privados sino también públicos (p. 201).

Por otra parte, si bien por el principio de autonomía de la voluntad las partes involucradas en una relación jurídica podrían pactar anticipadamente medidas a tomarse en caso de insolvencia, lo cierto es que muy posiblemente, en el camino, el deudor adquiera nuevas deudas y por lo tanto nuevos acreedores. Al respecto la experiencia ha demostrado que esta “solución” no es tan confiable como sí lo es la existencia de un sistema concursal (Hart, 2000, p. 03).

No obstante, la presencia del sistema concursal a cargo de una autoridad estatal – en este caso, Indecopi – no invalida la participación de los acreedores, sino por el contrario la promueve.

Así pues, la existencia de una Ley Concursal evita la canibalización inmediata del patrimonio deudor, dando lugar a que los acreedores evalúen las circunstancias del caso y puedan optar por reestructurar la empresa. Tal como afirma Ezcurra (2011) “*el valor del negocio en marcha (VNM) es mayor que el valor de negocio en liquidación (VNL)*” y, en ese sentido, el sistema concursal logra que los acreedores se beneficien en mayor proporción de lo que se beneficiarían de activar mecanismos individuales de cobro (p. 162).

Expone Ezcurra (2002), que en un escenario en el que no existiera el sistema concursal, la única opción que se presentaría a los acreedores del deudor insolvente sería la liquidación, pues todos harían lo posible por canibalizar una parte del patrimonio, de manera tal que tanto las empresas con “futuro”, es decir, las que se encuentran en la capacidad de ser recompuestas y las empresas que no, ambas serían liquidadas. Esto debido a que los acreedores optarán siempre por obtener un mayor beneficio a nivel individual (p. 124).

Tiene, además, repercusiones significativas a nivel macroeconómico, ya que, al garantizar los derechos de los acreedores, refuerza la confianza en el sistema crediticio y en las relaciones contractuales. Por tanto, es un error considerar la insolvencia como un problema aislado que afecta únicamente al deudor. Por el contrario, la insolvencia debe abordarse como un desafío amplio con consecuencias profundas para todo el mercado (Del Águila. 2003, p. 68). Esto se debe a que el mercado es sensible a las crisis empresariales y a los riesgos que estas generan en el cumplimiento de las obligaciones comerciales, afectando la estabilidad de las transacciones económicas en su conjunto.

Así pues, la presencia de un sistema concursal como el peruano ayuda a la eficiencia macroeconómica, pues promueve el manejo colectivo de las crisis. Al reunir las decisiones de un grupo de acreedores se evitan fricciones entre ellos, algo que limitaría acciones individuales dañinas (como embargos, remates extrajudiciales o canibalizaciones patrimoniales), de donde se logra disminuir la pérdida de activos y de costes de transacción excesivos, lo cual además conlleva la posibilidad de preservar la mayor cantidad del valor del patrimonio colectivo, lo que significa un mejor resultado para los acreedores y una menor pérdida para los proveedores, trabajadores y consumidores que se relacionaban con él.

Un sistema concursal que funcione eficientemente reduce los costos de transacción y mejora el clima de inversión, puesto que los agentes económicos saben que, en caso de insolvencia, el

sistema jurídico actuará de manera equitativa y predecible para proteger sus intereses financieros.

Contemplando la situación descrita, el legislador concursal ha optado por instaurar un sistema concursal a través del cual, en base a un régimen de mayorías, las empresas tienen la posibilidad, de acceder a la reestructuración o, por el contrario, atravesar un proceso de liquidación – siempre teniendo en cuenta la voluntad colectiva de los acreedores, quienes buscarán el máximo beneficio según las circunstancias del caso – misma que finalmente puede concluir en un proceso de quiebra. Este último proceso se encuentra a cargo del Poder Judicial.

Por lo que respecta a sus funciones, el sistema concursal actúa como mecanismo de protección del crédito, lo cual resulta ser una de las vertientes más importantes del desarrollo de la economía nacional. Al permitir que los acreedores cuenten con un procedimiento ordenado y normado para la recuperación de sus créditos, se fortalece el entorno empresarial al disminuir la incertidumbre sobre la protección de los derechos patrimoniales. La mayor seguridad jurídica que se da, a su vez, favorece la llegada de capitales y provoca una mayor disponibilidad para financiar proyectos, incluso de los más arriesgados, pues los inversores pueden prever claramente los mecanismos de recuperación ante el eventual fracaso de estos.

En consecuencia, se tiene que la función del sistema concursal es conducir y orientar la recuperación del crédito, evitando los efectos perniciosos que provocarían los casos de cobros desorganizados a deudores insolventes y que provocaría la quiebra de empresas en cadena, impactos en el empleo y la posibilidad de una sucesión de la actividad empresarial más ordenada. Por un lado, al proteger la posibilidad de supervivencia de las unidades productivas viables y la liquidación de las inviables, que se realiza de manera programada, se protegen tanto a la población afectada como al tejido productivo. En la práctica, ello reproduce un sistema más dinámico, resiliente, donde las crisis individuales se gestionan de un modo más eficiente y menos traumático para la totalidad de la economía.

5.4. Principios del Derecho Concursal

Habiendo abordado previamente las definiciones fundamentales del derecho concursal y la insolvencia, así como los objetivos que persigue este marco jurídico, es esencial profundizar en los principios que rigen el sistema concursal. Estos principios no solo estructuran y guían la aplicación de las normas concursales, sino que también aseguran el equilibrio entre los intereses de los deudores y los acreedores, promoviendo la justicia y la equidad en los procesos de

insolvencia; los mismos se encuentran recogidos en el Título Preliminar de la Ley Concursal peruana.

El **principio de universalidad**, recogido en el artículo IV del Título Preliminar de la LGSC, es aquel que dicta que el concurso engloba la totalidad del patrimonio del deudor. Esto es igual a decir que, en principio, todos los bienes del deudor se encuentran afectados por el concurso, de tal manera que estos serán utilizados para el pago de las acreencias. En ese sentido, los acreedores se encuentran en la facultad de accionar el mecanismo concursal contra todo el patrimonio (Castellanos, 2009, p. 219). Esta es, precisamente, una de las diferencias que guarda el concurso con el Derecho Común, pues, en los procesos civiles, los acreedores apuntan a cobrarle al deudor a través de bienes particulares, no siendo posible en la mayoría de los casos que pueda extender su capacidad de cobro a otros bienes y mucho menos a todos ellos. Caso contrario ocurre cuando nos referimos al sistema concursal, mismo que se rige bajo el principio descrito.

Como afirma Ramos (2016), el principio de universalidad implica que en el concurso no solo se incluyan los bienes presentes del deudor, sino también sus bienes futuros e inclusive, en algunos casos, son reintegrados a la masa patrimonial aquellos activos que hayan sido expulsados del patrimonio durante el periodo de sospecha (p.26). Asimismo, son incluidos dentro de este universo todos los bienes sin importar su tangibilidad o intangibilidad (Castellanos, 2009, p. 219). De esta forma, se busca mitigar todo riesgo de actividades fraudulentas que pudiera cometer el deudor de la mano de acreedores que pretendan evadir el citado principio, arrebatando a los demás acreedores la oportunidad de recibir el pago equitativo de sus acreencias.

No está de más aclarar, como lo hace Del Águila (2003), que la afectación del patrimonio dentro del concurso no implica ningún tipo de transferencia de su propiedad a los acreedores. Lo que sí se ve afectada es la capacidad que tiene el deudor para transferir o gravar sus activos, hecho que toma relevancia durante el periodo de sospecha, en cuyo caso serán los acreedores los que soliciten a la autoridad concursal el reintegro de los bienes separados del patrimonio ilegalmente.

Sin embargo, la LGSC establece como excepción a este principio aquellas que las normas del Derecho Común han establecido. Dentro de las cuales se encuentran principalmente los bienes

inembargables y las indemnizaciones a que tiene derecho el deudor con ocasión de daño físico o moral producido en su contra, además de otras excepciones que la ley establece.

Con relación a los bienes inembargables, el motivo de su inclusión radica en la protección de la dignidad del deudor, por lo que el ordenamiento jurídico excluye del ámbito del concurso a aquellos bienes que aseguren un mínimo de dignidad. Esta garantía se encuentra contemplada en el artículo 648 del C.P.C. donde se incluyen: i) los bienes que forman parte del patrimonio familiar, con excepción de las dos terceras partes de los frutos obtenidos por éste, de conformidad con el artículo 492 del C.P.C, ii) bienes de uso personal del deudor que le permitan subsistir, iii) artículos que sean utilizados de manera indispensable para el normal ejercicio de su profesión, iv) equipos, armamento y uniforme de las F.F.A.A. y la P.N.P, v) remuneraciones y pensiones menores a 5 UIT, vi) pensiones de alimentos, vii) inmobiliario de templos religiosos y viii) sepulcros. Asimismo, el artículo 37 del Decreto Supremo N° 001-97-TR dispone que la CTS y sus intereses son inembargables a excepción de que la causa sea por alimentos. Adicionalmente, son de aplicación las leyes especiales que establecen bienes inembargables.

En ese sentido, los bienes inembargables no se encuentran afectados dentro del concurso y, en el caso en el que el patrimonio del deudor se encuentre únicamente conformado por bienes inembargables, el concurso no tendría razón de ser, puesto que no habría masa patrimonial (al menos disponible) para satisfacer las acreencias. (Gilo, 2018, p. 50)

Aunado al principio desarrollado líneas anteriores, el artículo V de la LGSC contempla el **principio de colectividad**. Según este principio, el sistema de insolvencias pretende que participen de aquel todos los acreedores del sujeto insolvente. Tal como indica Castellanos (2009) en el caso en el que se tratara de un solo acreedor, se podría realizar una simple transacción o activar un mecanismo individual, no obstante, esta situación cambia cuando se trata de un grupo más grande de acreedores, pues una sola decisión afecta a todos ellos, sea positiva o negativamente, por lo que es importante la toma de acuerdos colectivos. (p.219-220)

Para Ramos (2016) se trata de un principio que *“persigue la participación y beneficio de la totalidad de los acreedores involucrados”*; esta es la razón por la cual se busca congregar a la totalidad de los acreedores en un único concurso y se anteponen los intereses colectivos por sobre los individuales. Es así como tras declararse la situación de concurso se hace un llamado a aquellos acreedores del deudor insolvente (p. 28).

Sobre el particular, se debe reincidir en el rol redistributivo que juega el sistema concursal, teniendo en cuenta que se da un marco de negociación para que los acreedores y el deudor encuentren un camino satisfactorio para ambas partes, de manera tal que se logre realizar los pagos de la forma más eficiente posible, contemplando a la totalidad de los acreedores y no únicamente a aquellos que se encuentran en posiciones ventajosas. Además, se debe resaltar que a diferencia de lo que ocurre en los procedimientos de cobro individuales, en el procedimiento concursal aquel que lo promueve lo hace en favor de la colectividad de acreedores.

No obstante, lo expuesto, lo cierto es que, si bien el principio de colectividad busca la integración de todos los acreedores al concurso, se debe entender como tales a aquellos que: i) gocen de un crédito concursal y ii) sean reconocidos por la autoridad concursal. En ese sentido, aquellos que no cumplan con estas dos condiciones tendrán una oportunidad posterior de cobro después de aquellos que sí las cumplen.

De la mano con el principio de colectividad, viene adherido el principio de **proporcionalidad o igualdad de los acreedores**, también llamado *par conditio creditorum* según el cual como regla general todos los acreedores deben ser tratados del mismo modo, es decir, sus beneficios serán proporcionales, de tal manera que el privilegio de algún acreedor debe ser la excepción a dicha regla (Vilata, 2011, p. 89). En el marco del concurso este principio se aplica en reemplazo del principio *prior in tempore potior iure*. (Gonzáles, 2013, p. 06)

De similar forma, Ramos (2016) refiere que el principio *par conditio creditorum* únicamente es aplicable en el marco de los procesos concursales, no siendo así en los procesos del Derecho Común, toda vez que en estos últimos prima la regla de “quien llega primero cobra antes”. (p. 30) Además, este principio no es aplicable para aquellos acreedores que cuentan con privilegios, mas sí lo es para los denominados acreedores quirografarios. Es en este contexto que surge la distinción entre acreedores privilegiados y acreedores quirografarios o comunes.

La existencia de privilegios se fundamenta en interés público o surge por razones de equidad, ello teniendo en cuenta que, por ejemplo, se privilegian deudas alimentarias, garantías reales y similares (González, 2013, p. 07). A ello también se suma la posición privilegiada en la que se encuentran las deudas laborales.

Pero el privilegio que aquí se expone no se refiere a un cobro prematuro, sino que el ordenamiento jurídico determina presupuestos que excepciona el principio antes citado. En

correlato con el principio de legalidad, estos privilegios deben encontrarse preestablecidos en la ley, por lo tanto, no es posible que el deudor otorgue privilegios que la ley expresamente no ha establecido, siempre en observancia de la naturaleza excepcional que tiene este principio. (Ramos, 2016, p. 30). Sobre el particular, debemos entender que, de producirse privilegios por acuerdo de partes, ello atentaría contra el sistema concursal, beneficiando irregularmente a aquellos con privilegios, contraviniendo la naturaleza del concurso.

Resulta importante anotar que para Gonzáles (2013) la existencia de privilegios, anteponiendo las necesidades de un grupo sobre otro, genera un desbalance que al mismo tiempo incide en la distribución ordenada y eficiente que busca el sistema concursal, por lo que, en este punto, el citado principio pierde su razón de ser. Esto sucede porque no es posible dar trato similar a acreedores que presentan características particulares (pp. 08-09).

En atención al principio de igualdad o proporcionalidad, mismo que se encuentra recogido en el artículo VI de la LGSC el legislador concursal establece que: “los acreedores tienen derecho de participar equitativamente de las ganancias y pérdidas resultantes del proceso concursal ante la imposibilidad del deudor de satisfacer con su patrimonio el total de los créditos contraídos”.

En ese sentido, aquel principio gira en torno a la adecuada distribución del patrimonio del deudor, siempre teniendo en cuenta que en el contexto de las insolvencias rige un escenario de escasez. Por lo tanto, los acreedores, en el entendido de que resultaría imposible obtener el pago de sus acreencias en su totalidad, deben tener en consideración que la asignación de los pagos una vez realizado el concurso, se realizará de la manera en la que resulte más eficiente a la colectividad de acreedores. (Castellanos, 2009, p. 221)

Aunado a ello, cabe precisar que el principio de igualdad o proporcionalidad no implica que únicamente el reparto de los activos de manera equitativa, sino que también supone que los acreedores soporten en conjunto el peso de las pérdidas, ello bajo el entendido de que, durante el procedimiento concursal, son los acreedores los que tienen poder de decisión; y ,bajo esa prerrogativa, deberán asumir los riesgos de sus decisiones, ya sea si optan por conducir a la empresa deudora insolvente a la liquidación o reestructuración.

6. Regulación Legal en el Perú

6.1. Sujetos participantes en el concurso al amparo de la Ley General del Sistema Concursal

6.1.1. Acreedores

6.1.1.1. ¿Quiénes pueden ser acreedores?

En cuanto a los **acreedores**, el inciso d) del artículo 1 de la Ley Concursal los define como todos aquellos sujetos que son titulares de un crédito, como pueden serlo, personas naturales, personas jurídicas, sociedades conyugales, sucesiones indivisas y, en general, patrimonios autónomos. Se entiende que la participación de los acreedores se encuentra sujeta a que su deudor sea pasible de ser sometido a concurso, en los términos que la ley establece. Esto es, únicamente participarán aquellos acreedores cuyo deudor realice actividad empresarial.

En contraste con la normativa actual, en la que “acreedor” se refiere de manera general a cualquier sujeto pasible de ser titular de un crédito, en ley de Reestructuración Patrimonial, la denominación de acreedor correspondía únicamente a los sujetos legitimados para participar en el concurso, la cual solo podía reconocer la Comisión de Procedimientos Concursales de Indecopi. Es decir, mientras que la ley anterior supeditaba el término al reconocimiento, la legislación actual la vincula al crédito en sí mismo. (Espinoza, et. al.,2011, p. 106)

Asimismo, aunque no haya sido expresamente establecido como en la ley anterior, en la actual LGSC, la declaración de titularidad aún corresponde a la Comisión, siendo que únicamente pueden participar en calidad de deudores aquellos que han sido declarados como tal. En otras palabras, los acreedores, cuyos créditos no fueron reconocidos están impedidos de participar dentro del proceso concursal. (Espinoza, et. al.,2011, p. 106)

Tras el reconocimiento de créditos, los acreedores participan de la junta de acreedores, mediante la cual se encuentran habilitados para decidir la reestructuración o disolución y liquidación de la empresa deudora, pudiendo para tal fin decidir sobre el encargado de su administración o liquidación, aprobar un plan de reestructuración o convenio liquidatorio, decisiones que tomarán de forma proporcional a los créditos de los cuales tienen titularidad. (Espinoza, et. al.,2011, p. 106)

6.1.1.2. Orden de prelación de acreencias

Una vez que la Comisión ha determinado quienes son los acreedores, dentro del procedimiento concursal se establece un orden de prelación en el pago. Así pues, el artículo 42 de la Ley Concursal dispone un orden de prelación de pago a los acreedores que obedece a la ponderación

de bienes jurídicos según estimación del legislador (Pacheco & Valdez, 2022, p.44). En primer lugar, se encuentran los acreedores laborales; en segundo lugar, los acreedores alimentarios; en tercer lugar, los acreedores que cuentan con créditos garantizados; en cuarto lugar, se encuentran los acreedores tributarios y en quinto lugar, se encuentran los créditos no comprendidos en los órdenes precedentes. Y tras los mencionados, se encuentran los pagos efectuados por el deudor con ocasión de la ejecución del Plan de Reestructuración o el Convenio de Liquidación. Al respecto, cabe analizar cada una de estas figuras.

Con relación a los créditos laborales y previsionales, es preciso señalar que no solo se encuentran como prioridad dentro del sistema concursal, sino que además la protección de este tipo de créditos encuentra respaldo de orden constitucional. La carta magna en su artículo 24 determina que los créditos laborales tienen preferencia respecto de las demás obligaciones que tenga el empleador, en este caso, quien sería el deudor dentro de un procedimiento concursal. De igual forma, este privilegio con el que cuenta el acreedor laboral se encuentra recogido en la Ley N.º 27809, el D.L. N.º 856, el D.L. N.º 845, entre otros cuerpos normativos.

En relación con los créditos alimenticios, su posición privilegiada en el orden de prelación del sistema concursal se debe a que los alimentos son cruciales para el desarrollo de la vida humana, por lo tanto, este bien jurídico es altamente valorado. Al respecto, el artículo 472 del C.C. se refiere a los alimentos como aquellos elementos indispensables para la subsistencia humana (comida, vestimenta, atención médica, educación, entre otros). Por este motivo, el legislador concursal ha colocado a los créditos alimenticios incluso sobre los civiles o comerciales. (Pacheco & Valdez, 2022, p. 45). Cabe señalar que inicialmente la LGSC establecía 1 UIT como límite para este tipo de créditos, de existir un saldo restante que excediera dicho monto, este excedente formaba parte del quinto orden de prelación. Sin embargo, esta restricción fue retirada en el 2006 y permanece sin la limitación referida en la normativa actual.

Por otra parte, los créditos garantizados mediante hipotecas, garantías mobiliarias, anticresis, warrants, derecho de retención o medidas cautelares constituyen el tercer orden de prelación dentro del sistema concursal. Sin embargo, la norma establece requisitos para que estas garantías sean reconocidas dentro del concurso. Así pues, en el caso de las medidas cautelares se establece que estas deben haber sido trabadas antes de fecha de difusión del concurso. Adicionalmente, con relación a las garantías, estas deberán encontrarse previamente inscritas en Registros Públicos a fin de ser oponibles frente a los acreedores. Aún en caso de que estos

bienes sean vendidos o adjudicados, estos créditos permanecerán en el tercer orden de prelación, claro está que únicamente hasta el valor del monto garantizado.

Ahora bien, en el cuarto orden de preferencia del sistema concursal se encuentran los créditos tributarios y aquellos créditos de ESSALUD que no se encuentran incluidos en el primer orden. Este orden privilegiado responde a la importancia que tiene la recaudación tributaria dentro de la economía nacional y el bienestar social. En consonancia con lo descrito, el artículo 6 del C.T. reconoce también la preferencia en el pago de los créditos tributarios respecto de otras obligaciones, con excepción de las laborales, alimenticias y créditos garantizados. Cabe añadir que quien representa al Estado en su calidad de acreedor tributario es un funcionario designado por el Ministerio de Economía y Finanzas, a través del cual el Estado tendrá representación dentro de la junta de acreedores.

Finalmente, en el quinto orden de preferencia se encuentran el resto de los créditos del deudor, distintos a los antes descritos, así como los créditos tributarios contemplados en el literal d del artículo 48.3 de la Ley y el saldo restante de los créditos correspondientes al tercer orden en tanto excedan el valor de adjudicación de los bienes garantizados.

6.1.2. Deudores

6.1.2.1. ¿Quiénes pueden ser deudores?

El literal c) del artículo 1 de la LGSC define al deudor susceptible de ser sometido al régimen concursal a todo aquel sujeto que realice actividad empresarial. Además, este marco normativo incluye una caracterización de lo que se trata la “actividad empresarial”, dentro del ámbito concursal, esta se encuentra plasmada en el literal f) del artículo 1 de la LGSC de la siguiente manera: Una actividad económica realizada de forma constante e independiente, que integra los recursos de capital y trabajo para fabricar productos o brindar servicios.

En ese sentido, para el caso de personas naturales y patrimonios autónomos que se encuentren en situación insolvencia, se debe entender que únicamente pueden acceder al concurso en el caso que realicen actividad empresarial de conformidad con el artículo antes citado. Adicionalmente, el numeral 24.4 del artículo 24 de la LGSC dispone que con relación a los referidos sujetos debe cumplirse al menos uno de los siguientes presupuestos: i) Más de la mitad de sus ingresos deben derivarse del ejercicio de una actividad empresarial independiente y/o ii) Más de los dos tercios de las obligaciones que mantengan deberán haberse adquirido

con ocasión de la actividad empresarial, para lo cual se encuentran incluidas las indemnizaciones o reparaciones civiles.

Además, el artículo 24 del citado dispositivo legal norma requisitos objetivos que deben cumplir los deudores para invocar el inicio de un procedimiento concursal, para lo cual contempla dos supuestos. El primero se refiere al caso en el que el deudor sea el que solicite ser sometido a concurso, debiendo acreditar que han transcurrido por lo menos treinta días calendario desde que cuenta con más de un tercio de sus obligaciones vencidas e impagas o que las pérdidas acumuladas que mantenga sean superiores a un tercio del capital social pagado. El segundo supuesto se refiere a requisitos procedimentales, dentro de los cuales se incluye que en caso de que el deudor pretenda se proceda a una reestructuración patrimonial, deberá acreditar que sus deudas no superan el capital social pagado, caso contrario, únicamente podrá ser sometido a la disolución y liquidación.

Por otra parte, el artículo 26 de la LGSC regula los requisitos que deben cumplir los deudores en caso sean los acreedores los que quieran someterlos a concurso. A decir, los acreedores podrán someter a concurso a aquellos deudores cuyos créditos impagos se encuentren vencidos por más de 30 días y que superen las 50 UIT's. Sobre el particular, cabe aclarar que las deudas referidas pueden ser respecto de uno o varios acreedores y el posterior desistimiento de alguno de ellos no evitará la continuación del procedimiento.

Por lo tanto, podrán ser susceptibles de ser sometidos a un procedimiento concursal aquellos sujetos que realicen actividad empresarial y cuyos créditos vencidos e impagos encajen dentro de los supuestos descritos dentro de los artículos 24 y 26 de la LGSC, según lo antes descrito.

6.1.2.2. Sujetos excluidos del concurso

La LGSC establece expresamente quienes son los sujetos que no pueden participar en calidad de deudores dentro de un procedimiento concursal. Al respecto, el artículo 2.1. de la norma en cuestión, sobre el ámbito de aplicación de la norma, limita su observancia al caso de deudores con domicilio en el Perú. Esto es, los deudores domiciliados en el extranjero no pueden ser sometidos al sistema concursal peruano, aun cuando sus acreedores sí cuenten con domicilio en el país. Esta disposición no admite pacto en contrario por lo que tampoco caben los acuerdos privados a través de los cuales se busque sustraer a los deudores domiciliados en el país de la jurisdicción peruana. En tal sentido, los acreedores de un deudor con domicilio en el extranjero deberán proceder conforme a las normas del estado en el que este se encuentre.

Adicionalmente, el artículo 2.2. de la LGSC excluye de manera expresa a las entidades estatales, así como también a las administradoras privadas de fondos de pensiones, a aquellos que forman parte del sistema financiero y aquellos que conforman el sistema de seguros. Con relación a los entes señalados, la exclusión obedece al rol que juegan para la estabilidad nacional. Incluir a los señalados tendría severas repercusiones dentro de la escena jurídica, económica y social.

Ahora bien, el citado artículo 2.2. de la LGSC, modificado por el D.L. N° 1189, también se refiere a aquellos **sujetos que no realizan actividad empresarial**, en los términos descritos en el literal f del artículo 1 de la Ley Concursal, excluyéndose del sistema concursal. De manera que se encuentran excluidas las personas naturales, personas jurídicas, **sociedades conyugales y sucesiones indivisas sin negocio o que no realizan actividad empresarial**.

Entonces, se advierte que la norma materia de estudio excluye como deudores en el sistema concursal a: i) los sujetos que no realizan actividad empresarial, ii) los sujetos domiciliados en el extranjero, iii) las Entidades Estatales y iv) administradoras privadas de fondos de pensiones y personas que formen parte del sistema de seguros o del sistema financiero. No obstante, a través de la presente investigación únicamente corresponde ahondar en la razón de ser de la exclusión de los sujetos que no realizan actividad empresarial, por ser materia de estudio.

6.2.Marco legal para los sujetos no admitidos en el sistema concursal como deudores

6.2.1. Mecanismos judiciales

6.2.1.1.Procesos declarativos

El proceso declarativo o cognitivo parte de la necesidad de resolver una inseguridad o incertidumbre sobre la existencia de un derecho material en favor de un sujeto. Dicha situación ha generado un conflicto con otra parte, quien sostiene que dicho derecho no protege el interés del primero, sino el propio (Devis, 1966, pp. 137-138). En este sentido, el demandante, al ejercer su derecho de acción, busca una tutela declarativa con el fin de obtener certeza sobre la situación controvertida.

Estas posturas contrapuestas —del demandante y el demandado— deben ser expuestas, argumentadas, probadas y, finalmente, resueltas en el marco de un proceso judicial. El juez,

haciendo uso del sistema jurídico vigente, emite una resolución judicial que pone fin al conflicto (Monroy, 1996, p. 122).

El proceso declarativo se clasifica según su objeto; es decir, en función de lo que se solicita en la pretensión, en tres tipos principales: procesos meramente declarativos, constitutivos y de condena. Los primeros tienen como finalidad declarar la existencia o inexistencia de un derecho o relación jurídica, con el propósito de eliminar una incertidumbre legal. Los procesos constitutivos buscan crear una situación nueva, o modificar o extinguir una situación jurídica preexistente. Finalmente, los procesos de condena no solo declaran la existencia o inexistencia de un derecho, sino que también imponen una conducta específica a la parte demandada.

El C.P.C. establece tres vías procedimentales dentro del proceso declarativo: el proceso de conocimiento, el abreviado y el sumarísimo. Aunque estos procedimientos, al ser parte del proceso declarativo, comparten el objetivo de resolver una controversia, la diferencia radica principalmente en su estructura y plazos. Tanto el proceso de conocimiento como el abreviado mantienen una estructura similar, mientras que en el proceso sumarísimo se reducen las actuaciones a una única audiencia.

6.2.1.2. Procesos ejecutivos

A través de la tutela jurisdiccional efectiva toda persona puede acceder a los órganos jurisdiccionales para el ejercicio o defensa de sus derechos o intereses, con sujeción a que sea atendida a través de un proceso que le ofrezca las garantías mínimas para su realización (Martel, 2021, p. 18). En ese sentido, la tutela jurisdiccional ejecutiva se refiere a la protección jurídica destinada a que el titular de un derecho, cuya existencia ha sido reconocida en un proceso de cognición o es considerada indiscutible por la ley, logre, a través de la intervención del órgano jurisdiccional, la satisfacción efectiva de dicho derecho (Ariano, 1996, p. 167).

Los procesos ejecutivos parten de la certeza o reconocimiento de un derecho, el cual, a pesar de su claridad, no es reconocido —de manera expresa o tácita— por la persona obligada a cumplirlo (Monroy, 2021, p. 274). En este contexto, se afirma que el proceso ejecutivo transforma el derecho en hecho (Carnelutti, 1921, p. 327). De manera similar, Devis (1984) explica que un proceso ejecutivo se configura cuando la pretensión es evidente y está claramente determinada en el título que se invoca, pero no ha sido satisfecha debido al incumplimiento del obligado (p. 166). Se trata, entonces, de adecuar la realidad exterior al derecho existente.

No puede haber proceso de ejecución sin un título ejecutivo, conforme a la máxima *nulla executio sine titulo*. En el proceso de ejecución, el título ejecutivo es el documento esencial que constituye el presupuesto legal para que la autoridad jurisdiccional actúe (Montero, 2000, p. 596). En este mismo sentido, el artículo 688 del C.P.C. establece que solo se puede iniciar un proceso de ejecución en virtud de títulos ejecutivos, ya sean de naturaleza judicial o extrajudicial, según corresponda.

A. Títulos Ejecutivos: Sentencias firmes. Escrituras públicas. Títulos valores (cheques, pagarés)

En la normativa peruana, los títulos ejecutivos se encuentran regulados en el artículo 688 del C.P.C. Además, las obligaciones contenidas en dichos títulos deben cumplir con requisitos generales, como ser ciertas, expresas y exigibles. En el caso de obligaciones que impliquen una suma de dinero, esta debe ser líquida o liquidable.

Una obligación se considera cierta cuando el título ejecutivo define claramente los sujetos y el objeto de la prestación. Es expresa cuando los elementos de la relación jurídica obligatoria están claramente delimitados en el título (Martel, 2021, p. 52). La obligación es exigible cuando el acreedor tiene el derecho de reclamar su cumplimiento inmediato, sin que el deudor pueda oponer defensas que bloqueen la acción de cobro (Castañeda, 1954, p. 284). Finalmente, la obligación es líquida cuando su cuantía es cierta o puede determinarse fácilmente mediante una simple operación de cálculo aritmético (Gallo, 2019, citado en Vega, 2022, p. 899).

Según lo establece el artículo 688 del C.P.C, los títulos ejecutivos se clasifican en judiciales y extrajudiciales. Son títulos ejecutivos judiciales las resoluciones judiciales firmes y los laudos arbitrales firmes. Por otro lado, se consideran títulos ejecutivos extrajudiciales las actas de conciliación conforme a la ley, los títulos valores que confieran acción cambiaria, así como la constancia de inscripción y titularidad expedida por la Institución de Compensación y Liquidación de Valores. Además, entre los títulos extrajudiciales se incluyen la prueba anticipada que contenga un documento privado reconocido, la copia certificada de la prueba anticipada con absolución de posiciones, expresa o ficta, el documento privado que acredite una transacción extrajudicial, el documento que demuestre el impago de renta por arrendamiento, siempre que la relación contractual esté debidamente acreditada, el testimonio de escritura pública, y cualquier otro título al que la ley otorgue mérito ejecutivo.

B. Fases del Proceso Ejecutivo:

El Decreto Legislativo N° 1069 al introducir el concepto de "proceso único de ejecución", dejó rastro de los distintos tipos de procesos de ejecución contemplados en el texto original del C.P.C, los cuales incluyen tanto reglas generales aplicables a todos ellos como normas específicas para cada tipo de proceso. Ariano (2008) señala que la unificación de los procesos de ejecución es una de las principales novedades de la reforma al C.P.C.; sin embargo, el hecho de mantener reglas especiales para la ejecución de títulos judiciales, extrajudiciales y, dentro de estos últimos, para la ejecución de garantías, hace que dicha unificación sea en gran medida superficial (p. 15).

Pese a ello, el inicio de todo proceso sigue la misma regla, la necesidad de la iniciativa de parte, lo que se concreta mediante la presentación de la demanda. En el caso de la tutela ejecutiva, la demanda debe cumplir con los presupuestos procesales generales, como las condiciones de la acción y los requisitos procesales formales, además de un presupuesto procesal especial: el título ejecutivo (artículo 690-A). De esta manera, se iniciaría el proceso único de ejecución.

Presentada la demanda, el juez expide el mandato de ejecución el cual, es la intimación u orden de dar, hacer o no hacer, y la autorización para la intervención de la coerción o fuerza pública, en caso de resistencia. El contenido del mandato varía según la pretensión; sin embargo, se pueden identificar tres partes: la intimación, por el cual requiere al ejecutado a fin que cumpla la prestación contenida en el título; el plazo, que es el tiempo que tiene el ejecutado para cumplir con la requerido; y, el requerimiento, que es una advertencia conminatoria del juez de una sanción especial en caso de no verificarse el cumplimiento del requerimiento de pago (Casación N° 2402-2012-Lambayeque).

Una vez el ejecutado es notificado con el mandato ejecutivo, tiene la posibilidad de interponer una contradicción, que constituye una tutela abstracta por una sentencia justa y legal, cualquiera sea, y la oportunidad de ser oído en el proceso para el ejercicio del derecho de defensa en igualdad de condiciones, facultades y cargas (fundamento 36 del VI Pleno Casatorio Civil).

Dentro de los cinco días siguientes a la notificación, el ejecutado puede contradecir la ejecución presentando excepciones procesales o defensas previas, siempre que se fundamenten en causales específicas, como la inexigibilidad o iliquidez de la obligación, la nulidad o falsedad del título, o la extinción de la obligación exigida. En caso de que el mandato esté basado en un título ejecutivo judicial, el plazo para la contradicción se reduce a tres días y las causales se

limitan a la demostración de cumplimiento o extinción de la obligación, debiendo acreditarse con prueba documental.

La contradicción, por lo tanto, es un mecanismo restrictivo, circunscrito a una serie limitada de causales, lo que refleja el carácter expedito del proceso ejecutivo. En caso de que la contradicción no se ajuste a las causales señaladas, el juez la rechazará de manera liminar, sin detener el curso del proceso. Asimismo, cualquier medio probatorio que se desee presentar debe ser incluido en el mismo escrito de contradicción; de lo contrario, el pedido será declarado inadmisible.

Del mismo modo, el artículo 670 del C.P.C. otorga al ejecutante el derecho de absolver la contradicción planteada por el ejecutado. Una vez presentada la contradicción o excepciones, el juez concede traslado al ejecutante, quien debe responder dentro del plazo de tres días, teniendo además la facultad de ofrecer los medios probatorios que considere pertinentes. A partir de la absolución, con o sin respuesta del ejecutante, el juez resolverá mediante un auto. Si lo estima necesario, podrá señalar día y hora para una audiencia, siguiendo las reglas del proceso sumarísimo establecidas en los artículos 554 y 555.

En dicha audiencia, se abordarán temas esenciales para el saneamiento procesal y probatorio, además de la actuación de los medios de prueba. Concluida esta etapa, y tras el alegato final de las partes, el juez emitirá sentencia. Este procedimiento refleja un equilibrio entre los derechos del ejecutado y el ejecutante, garantizando la posibilidad de defensa sin comprometer la celeridad del proceso ejecutivo. Si no se formula contradicción, el juez expedirá un auto ordenando la ejecución de manera inmediata.

C. Ejecución de la obligación: medios y formas.

Concluido el proceso con una decisión definitiva, se ingresa a la fase de ejecución. Para ello, es necesario que la parte vencedora impulse el cumplimiento de la resolución. Si el deudor no paga voluntariamente la suma líquida establecida en la sentencia firme, el acreedor puede solicitar el inicio de la ejecución forzada con el objetivo de satisfacer su crédito.

Para que proceda la ejecución forzada, es indispensable que existan bienes susceptibles de afectación judicial o extrajudicial. Así lo disponen las normas del artículo 725 del C.P.C., que además señala el remate y la adjudicación como formas de ejecución forzada. No todas las

decisiones definitivas en procesos que exigen tutela ejecutiva pueden resolverse mediante remate o adjudicación; ello dependerá de la naturaleza de la obligación que deba cumplirse.

El remate es un acto procesal ordenado por el juez mediante el cual se enajena, sin el consentimiento de su propietario, un bien gravado, con el fin de satisfacer la obligación que originó la ejecución (Casassa, 2017, p. 172). Este procedimiento se aplica sobre bienes que han sido objeto de medidas cautelares o garantías reales, y puede realizarse de manera presencial o electrónica.

El remate presencial sigue las fases establecidas en el C.P.C.: tasación, convocatoria, publicidad, acto de remate, acta de remate, y la posterior transferencia y entrega del bien. Por su parte, el remate electrónico, regulado por la Ley N° 30229, se lleva a cabo a través del sistema de Remate Judicial Electrónico (REM@JU), lo cual mejora la transparencia, agilidad y eficiencia del proceso, beneficiando tanto a los usuarios como al Poder Judicial.

Por otro lado, la adjudicación en pago es la facultad del ejecutante para solicitar la transferencia del bien afectado cuando este no ha sido adjudicado mediante subasta (Martel, 2021, p. 179). Esta situación ocurre si, tras la tercera convocatoria a remate, el bien no es subastado. En tal caso, el ejecutante puede optar por recibir el bien en pago de su crédito, en lugar de una suma líquida. Si el valor del bien adjudicado es inferior al monto del crédito, el ejecutante deberá abonar la diferencia. Si, por el contrario, el crédito supera el valor del bien, no se requiere ningún pago adicional.

Así las cosas, aunque persigue una estructura uniforme el único proceso de ejecución, las características de cada tipo de título ejecutivo –judicial, extrajudicial o garantías– todavía tienen importancia operativa. El VI Pleno Casatorio definió que las causales para la interposición de la contradicción sean cerradas, las que deben limitarse a temáticas como inexigibilidad, iliquidez o nulidad –o, por último, falsedad del título–. Esto refuerza la naturaleza sumaria y rápida del procedimiento de ejecución, dado que trae límites concretos al margen de defensa del ejecutado, obligando así a un pronto y justificado trámite por parte del ejecutante en los días que precise el título.

El modelo del proceso único realmente ha encontrado un punto medio entre dos objetivos fundamentales: por un lado, la **celeridad**, para que los derechos ya reconocidos puedan hacerse efectivos sin dilaciones innecesarias; por otro, el **respeto al debido proceso**, que permite al ejecutado presentar su defensa con garantías mínimas de equidad. En la práctica, las figuras de

la contradicción y la audiencia previa para depurar aspectos del caso son herramientas concretas que permiten al deudor organizar sus argumentos y defenderse —aunque de manera restringida—antes de que avance la ejecución forzosa

D. Comparación entre Procesos Declarativos y Ejecutivos

Lo habitual es que el acreedor que posea un título ejecutivo inicie el proceso único de ejecución. No obstante, el artículo 18.2 de la Ley de Títulos Valores introduce una excepción, permitiendo que “el tenedor pueda ejercitar las acciones derivadas del título valor en un proceso distinto al ejecutivo, de acuerdo con la ley procesal. Esto significa que, cuando el título ejecutivo es un título valor, el acreedor puede elegir entre el proceso de ejecución o un proceso distinto, como uno de carácter declarativo, dependiendo, por ejemplo, de la cuantía reclamada.

A pesar de esta opción, es importante cuestionar si el proceso declarativo es el más adecuado en situaciones donde el acreedor ya cuenta con un documento que, por sí mismo, acredita una obligación clara y exigible. Mientras el proceso declarativo está orientado a resolver conflictos sobre derechos inciertos o controvertidos, el proceso de ejecución se justifica precisamente porque no existe controversia; el derecho ya está legitimado por el título ejecutivo, y el objetivo es lograr el cumplimiento efectivo de la obligación.

Además, los plazos y la estructura de los procesos declarativos, como el proceso de conocimiento o el abreviado, siguen un esquema general que incluye la presentación de la demanda, el derecho de defensa con la contestación, el saneamiento procesal por parte del juez, la audiencia de pruebas y, finalmente, la emisión de la sentencia. No obstante, el proceso declarativo no es tan sencillo. Al ser un procedimiento más complejo, pueden surgir situaciones que lo prolonguen. Por ejemplo, podría presentarse una reconvencción, lo que otorgaría al demandante un plazo adicional para contestar. También podrían interponerse excepciones o tachas, las cuales el demandado tendría que resolver para que el proceso continúe. A esto se suman los medios probatorios, los cuales no tienen un límite estricto en cuanto a su número o tipo, lo que inevitablemente extenderá la duración del proceso para su adecuada actuación.

Por otro lado, el proceso sumarísimo presenta una estructura más simple. Este proceso comienza con la demanda y la contestación, y se desarrolla en una audiencia única que culmina con la sentencia. Las excepciones y tachas se presentan junto con la contestación, y los medios probatorios deben ser de actuación inmediata, conforme a lo establecido en el artículo 552 del C.P.C.

En cuanto al proceso único de ejecución, este también sigue una estructura inicial similar: comienza con la demanda, se expide el mandato ejecutivo, y se concede al ejecutado un plazo para cumplir con la obligación o, en su defecto, para proponer una contradicción o excepciones, las cuales están limitadas a lo establecido en el artículo 690-D del C.P.C. Una vez contestadas dichas excepciones por el ejecutante, si es necesario, el juez convocará una audiencia para la actuación de los medios probatorios, siguiendo las mismas reglas de la audiencia única. Este proceso concluye con la sentencia. Cabe señalar que los medios probatorios en el proceso de ejecución son más limitados, ya que solo se admiten la declaración de parte, los documentos y la pericia.

Por lo tanto, la elección de la vía procesal más adecuada dependerá del acreedor, quien deberá comparar cuidadosamente la estructura, los plazos y las limitaciones de cada proceso para tomar una decisión informada sobre cuál le conviene más. Un acreedor que busque una resolución rápida y directa probablemente optará por el proceso de ejecución, dado que este se centra en la exigibilidad inmediata de la obligación y ofrece medios probatorios limitados, lo que acorta la duración del proceso. Por el contrario, si el acreedor prevé la necesidad de abordar cuestiones más complejas o potencialmente controvertidas, podría preferir un proceso declarativo, que le permita exponer de manera más exhaustiva los aspectos de su caso, aunque a costa de una mayor duración y complejidad.

En este sentido, el inciso 2 del artículo 18 de la Ley de Títulos Valores habilita al tenedor la opción de que le sea reconocida -aunque lógicamente bien definida y, en la práctica, cuestionable- una alternativa procesal: la denominada vía declarativa "larga", la cual puede simultanearse incluso al disponer de un título valor que ya re-conoce en sí una obligación con características de líquida, exigible y no discutible, lo que introduce aquí igualmente una inexplicable contradicción -¿llevar a un juicio de conocimiento algo que ya está legitimado por su propio mérito ejecutivo?-.

Además, el acreedor, por otra parte, deberá aceptar las múltiples vicisitudes del proceso declarativo, que en este caso implica la resolución extrema del proceso (reconvenciones, excepciones, tachas, producción amplia de prueba, etc.), lo que se presenta sin duda contraproducente cuando lo único que pretende el acreedor es el cobro expedito de una obligación consolidada. Por el contrario, el proceso de ejecución permite en toda su extensión una resolución operativa y centrada en la obligación frente a la cual se establecen límites procesales que limitan el procedimiento y como consecuencia lo hacen más eficaz.

El caso es que la elección siempre habrá de estar sujeta a la concreta situación y a los intereses del acreedor. Si ya se está presentando la posibilidad de pleito del fondo; por ejemplo, esto es cuando se invocan relaciones personales previas o negocios fraudulentos, en el juicio declarativo otorga un ámbito mucho más amplio en el desarrollo del análisis y la defensa, pese a que sea más lento, dado que permite realizar un desarrollo de la argumentación y presentar pruebas adecuadamente, lo cual no es por fuerza compatible con la vía ejecutiva rápida y reducida.

En último lugar, hay que plantearse que, si bien el ordenamiento jurídico peruano pone a disposición de los acreedores de deudores insolventes no empresarios los procesos declarativos y ejecutivos, dichos acreedores se tendrán que enfrentar en un campo de batalla cuyas reglas no se encuentran delimitadas. En ese sentido, aún cuando los acreedores cuentan con mecanismos para ejercer su derecho de acción y derecho al contradictorio, la posibilidad de cobro puede verse seriamente afectada al colindar varios procesos en simultáneo, máxime cuando los acreedores no cuentan con la información suficiente sobre la existencia de otros acreedores, y ello sin contar el patrimonio limitado con que cuenta el deudor.

6.2.2. Mecanismos alternativos de solución de controversias

6.2.2.1. Conciliación

La conciliación es el mecanismo de solución de controversias que debe realizarse con anterioridad a la mayoría de los procesos judiciales a fin de que las partes puedan llegar a un acuerdo prematuro, antes de arribar a un proceso más complejo y extenso. Se trata de un mecanismo autocompositivo, es decir, ambas partes llegan a un acuerdo sin que medie un tercero decisor. Aunque sí se presenta un mediador, cuya función es generar un espacio de diálogo entre ambas partes.

Este mecanismo de solución de controversias se encuentra regulado por la Ley N° 26872. Al respecto, cabe señalar que a la luz de este proceso se pueden conocer derechos disponibles, de manera tal que se encuentran excluidos aquellos derechos relacionados con bienes jurídicos que protege el Derecho Penal, salvo los relacionados con reparaciones civiles derivadas de delitos.

Existen tres tipos de conciliación en el ordenamiento nacional. En primer lugar, la conciliación administrativa, en la cual no se hace uso de la Ley N° 26872 y su reglamento; en segundo lugar,

la conciliación judicial, la cual tiene lugar en el contexto de un proceso judicial y tampoco se enmarca en la normativa antes referida y; en tercer lugar, se encuentra la conciliación extrajudicial, regulada por la ley de la materia, cuyo artículo 5 define a la Conciliación como aquel mecanismo alternativo por el cual las partes acuden a un centro de conciliación buscando consenso con relación a un conflicto. (García & Ocaña, 2023, p. 25).

Aunque la conciliación no es una vía judicial, lo acordado por las partes mediante conciliación, sea total o parcialmente, califica como título ejecutivo, motivo por el cual su incumplimiento puede generar la demanda judicial por parte del afectado invocando el proceso único de ejecución, descrito precedentemente. Por lo tanto, aun cuando no es un juez el que decide la solución de la controversia, el acta conciliatoria se encuentra dotada de fuerza vinculante cual si de una sentencia se tratara.

Entre las ventajas que ofrece este mecanismo de solución de controversias se encuentra el bajo costo que supone su acceso, considerando que la participación de un abogado es prescindible y que el actor no tendría que incurrir en elevados costos de acceso a este mecanismo, como sí sucedería en un proceso judicial, en el cual podría suscitarse la necesidad de pagar tasas judiciales y honorarios de peritos u otro tipo de profesionales durante la etapa probatoria. Asimismo, la conciliación tiene un tiempo reducido para su realización, en contraste con los prolongados procesos llevados ante el Poder Judicial. En cuanto a las desventajas de este sistema, se debe resaltar que establece un límite en cuanto a las materias que pueden ser objeto de conciliación, asimismo, muchos de los conciliadores o centros no cuentan con suficiente conocimiento o especialización respecto de la materia en cuestión.

Siguiendo esa línea, la conciliación extrajudicial es un medio para descongestionar la administración de justicia y para crear una cultura de resolución que tiene su eje en el diálogo y no en la pelea. De alguna forma, lo viene a corroborar la Ley N° 26872 con los principios de economía, celeridad e imparcialidad que trata de implementar, pues no busca que el Poder Judicial intervenga directamente en el tratamiento de las controversias. Al ahorrar el tiempo y los costos, se tiende a favorecer un acceso más inclusivo y efectivo a los medios de justicia, sobre todo para las personas o empresas sin recursos económicos.

También, si bien la conciliación extrajudicial es un método en el que se permite una autocomposición voluntaria, no significa que no deba tener formalismos. Un acta conciliatoria, elaborada por un conciliador en centros autorizados por la ley concursal, tiene que cumplir con

ciertas formalidades estrictas: aquellas que hacen referencia a los datos de las partes, autoidentificación del mediador, descripción del acuerdo al que se ha llegado, firma o huella digital de las partes. La formalidad que le otorgan le confiere además carácter ejecutivo, y fuerza de título válido para iniciar, en caso de incumplimiento, un proceso de ejecución. Esto es lo que da la certidumbre jurídica suficiente para que el acta se convierta en un paso intermedio entre una autocomposición y un proceso judicial, es decir, que los compromisos a los que se ha llegado no se queden solos en meras intenciones.

Sin embargo, por el contrario, la limitación de las temáticas para su conciliación y la calidad irregular de los conciliadores pueden dificultar su resultado. No todos los conflictos pueden ser conciliados, y quedan excluidos de la materia todos aquellos que traten de bienes jurídicos cuya protección penal no se permita la conciliación, salvo aquellos que puedan ser las reparaciones civiles. Por otra parte, aunque los centros deben de estar autorizados y sus conciliadores deben cumplir unos requisitos, en la práctica son contrarios a la preparación y a la especialización de éstas que pueden llegar a ser en la dedicación para los acuerdos débiles derivados como los excesivos.

Con relación a la ejecutabilidad del producto conciliatorio, es decir, el acta de conciliación, cuando el deudor insolvente no empresario se niega a cumplir con el acuerdo de pago, se producen dos escenarios. En un primer escenario, y el menos probable, el acreedor acciona su derecho ante el Poder Judicial, el proceso se desarrolla con normalidad y se logra el cobro. En un segundo escenario, tras accionar su derecho de cobro mediante un proceso ejecutivo, el acreedor se percata de que en simultáneo se vienen desarrollando otros procesos judiciales y extrajudiciales en contra de su deudor, por lo que sus posibilidades de cobro se verán seriamente afectadas. Sin embargo, la realidad es que, al no existir un procedimiento coordinado para el caso de insolvencias de no empresarios, cabe la posibilidad de que los acreedores desconozcan la existencia de procesos llevándose a cabo en paralelo contra su deudor, al menos hasta etapas avanzadas del proceso.

6.2.2.2.Arbitraje

El arbitraje es un mecanismo de solución de controversias de carácter hetero compositivo, es decir, en este participa un tercero llamado árbitro que emite una decisión que dirime la controversia. Este tercero es escogido por las partes en conflicto, quienes se obligan a cumplir con lo decidido por el árbitro.

Para Guzmán & Sobrevilla (2017), el arbitraje se caracteriza por i) ser un mecanismo de solución de controversias, ii) la intervención de árbitros como terceros dotados de independencia e imparcialidad, iii) facultar a través del convenio arbitral a los árbitros para resolver la controversia, iv) obligar a las partes a acatar el laudo arbitral emitido por el árbitro, el cual supone la conclusión de la controversia. (p. 29).

La Constitución Política del Perú, mediante su artículo 13, reconoce al arbitraje como jurisdicción de excepción y, por ende, le otorga el mismo peso que tiene la jurisdicción ordinaria. Esto es igual a decir, que las decisiones adoptadas en el fuero arbitral deben ser aceptadas por las partes involucradas sin que jurisdicción distinta pueda incidir en el razonamiento utilizado al emitir el laudo arbitral, ello sin perjuicio del “control” posterior que puede realizarse a través del proceso de anulación de laudos.

La invocación de la vía arbitral obedece a la autonomía de la voluntad, que surge a partir del margen que otorga el Estado a los sujetos para regular sus conflictos. Aquella voluntad de someter las controversias ante la vía arbitral deberá encontrarse plasmada en el convenio arbitral, elemento indispensable para accionar el arbitraje.

Según señalan Guzmán & Sobrevilla (2017) entre las ventajas más destacables que presenta esta vía de acción se encuentran su celeridad, en tanto un proceso arbitral es más corto que uno judicial ; intermediación, considerando la cercanía que tiene el árbitro con las partes; flexibilidad, considerando que el árbitro responde a las necesidades de las partes y especialización, ya que los árbitros son designados de acuerdo a la preparación académica con que cuentan en torno a la materia controvertida. (p. 39). En contraste, entre las desventajas más significativas se encuentran el alto costo que implica su acceso, la dificultad que se tiene desde la vía arbitral para lograr la ejecución de los laudos arbitrales, teniendo que recurrir a la vía judicial; asimismo, al igual que lo que ocurre con la conciliación, existen materias que no pueden ser sometidas ante esta jurisdicción. Además, contrario a lo que ocurre en los procesos judiciales, los laudos arbitrales no pueden ser objeto de impugnación.

Por otra parte, el arbitraje puede presentarse en dos modalidades: ad hoc e institucional. Mientras el ad hoc brinda a las partes libertad total para estructurar su procedimiento, el arbitraje institucional ofrece reglas predefinidas, tarifas establecidas y una infraestructura sólida que mejora la predictibilidad y seguridad jurídica. Esta preconfiguración evita la improvisación y los costos inesperados que pueden surgir en procesos no regulados.

Por otro lado, si bien el arbitraje es reconocido por su rapidez, en promedio dura alrededor de 12 meses, frente a los tres años que puede tomar un proceso judicial significativo. Además, el laudo arbitral tiene carácter definitivo e inapelable, lo que ofrece certeza a las partes al no existir instancias posteriores para su revisión. Esta configuración fortalece la confiabilidad del mecanismo y promueve su aceptación por inversionistas y empresas.

No obstante, subsiste una debilidad: los árbitros no cuentan con potestad ejecutiva para hacer cumplir directamente sus laudos. En caso de incumplimiento, es necesario acudir al Poder Judicial para su ejecución forzosa. Esta dependencia de la autoridad judicial puede prolongar el procedimiento y afectar la eficacia práctica del arbitraje, especialmente cuando la promesa de celeridad choca con la ejecución efectiva del laudo.

Aunado a ello, de producirse la situación en la que el acreedor deba recurrir a la fuerza pública a través del Poder Judicial para perseguir la ejecución del laudo arbitral emitido en arbitraje, y el deudor tenga varios acreedores, aquel ejecutante tendrá que disputar una carrera por el cobro contra estos. Dicha situación genera de un lado, inseguridad jurídica, respecto de si logrará efectivamente el cobro y, de otro lado, una falta de predictibilidad en la medida en que se desconocería la duración de cada proceso de cobro independiente y qué acreedor resultaría “ganador”.

6.2.3. Vías de acción específicas a disposición de los acreedores

En el Perú, el sistema concursal excluye a las personas naturales, las sociedades conyugales y los patrimonios autónomos que no realizan actividad empresarial como pasibles de ser sometidos a concurso en calidad de deudores, toda vez que expresamente se ha determinado que ingresan únicamente a este sistema aquellos sujetos que realicen actividad empresarial en los términos expresados por la ley. Asimismo, tampoco existe regulación alternativa que tutele cómo pueden cobrar sus acreedores las deudas en un contexto de insolvencia. Frente a este vacío, los acreedores deberán recurrir a vías alternativas que otorga la justicia ordinaria para lograr el cobro de sus acreencias, claro está que, al no haberse proyectado estas alternativas como mecanismos de acción frente a la insolvencia de estos sujetos, pueden no resultar tan efectivas. Aquello se desarrollará en función a de qué tipo de acreedor se trate.

6.2.3.1. Acreedores laborales

El primer caso por retratar es el de los acreedores laborales. Una pregunta que puede surgir es si los sujetos que no desarrollan actividad empresarial a la luz la LGSC pueden tener acreedores laborales. En efecto esto es así, pues no únicamente son los empresarios los que requieren de personal para el desarrollo de las actividades comerciales de la empresa, sino también las personas sin negocio buscan satisfacer necesidades personales, lo que implica que puedan contratar a otro sujeto encargado de distintas tareas, así pues, por ejemplo, se puede pensar en aquellos sujetos no empresarios que contratan personas a tiempo completo para trabajar en servicio doméstico.

Los acreedores laborales tienen la posibilidad de recurrir a la justicia laboral, ya sea a través de un proceso ordinario, abreviado, contencioso o de ejecución con título ejecutivo, de acuerdo con las normas aplicables, según sea el derecho o los derechos invocados. No obstante, si bien se trata de un acreedor privilegiado, en el contexto de insolvencia de un deudor no empresario el acreedor laboral no cuenta con la prioridad en el cobro que se le reconoce a nivel constitucional, como sí ocurre bajo el régimen concursal existente para deudores empresarios, por lo que se pone en riesgo el cobro de sus acreencias frente a otro tipo de acreedores que hayan tomado conocimiento con anterioridad.

Ahora bien, como ya ha sido expuesto, los laborales encuentran respaldado el cobro de sus acreencias a nivel constitucional. En la misma línea, mediante el artículo 2 del D.L N° 856 se ha dispuesto que estos créditos tienen preferencia respecto de las otras obligaciones que mantengan los empleadores. Sin embargo, cabe precisar que el artículo 3 del citado cuerpo normativo regula que esta prioridad únicamente aplica en dos supuestos: i) En caso de que el empleador insolvente haya atravesado por un proceso de disolución y liquidación o haya sido declarado en quiebra y ii) Cuando se extinga la relación laboral por causas fraudulentas generadas por el empleador.

Para abordar el tema que nos ocupa, es de interés el primer supuesto, ya que el segundo supuesto no guarda relación directa con el tema abordado. Con relación entonces al primer supuesto, si nos encontramos en el caso en el que el empleador es un deudor insolvente no empresario, y que por ende no puede pasar por un proceso de disolución, liquidación o quiebra, el acreedor laboral se vería impedido de invocar su derecho de preferencia de cobro y hacerlo oponible a los demás acreedores. En consecuencia, los acreedores laborales pueden recurrir a esta vía, pero sin conservar una posición privilegiada.

Ahora, nada impide que el acreedor laboral pueda invocar la prioridad del cobre sobre la base constitucional que lo protege; sin embargo, al no existir un procedimiento coordinado (como sucede en el ámbito concursal) puede darse el caso de que se enfrente a acreedores en procesos en etapas más avanzadas o que incluso ya hayan efectuado cobros, dejando en indefensión al acreedor laboral.

6.2.3.2. Acreedores alimentarios

Ahora bien, con respecto a los acreedores alimentarios, la regulación de sus derechos se encuentra amparada por el Libro III del Código Civil (artículos 472 a 487). De la misma forma, el derecho a los alimentos se encuentra reconocido por el Código de Niños y Adolescentes (Ley N° 27337). Pues bien, al igual que los créditos laborales en el contexto de una insolvencia los acreedores alimentarios también se encuentran en un orden de preferencia, en el segundo orden para ser exactos. Pero esto sucederá únicamente si el deudor insolvente se trata de un sujeto que realiza actividad empresarial, caso contrario el alimentista podrá recurrir a otras alternativas.

En ese sentido, el alimentista deberá promover un proceso sumarísimo (artículo 456 del C.P.C.) de alimentos ante el Juez de Paz Letrado (artículo 547 del C.P.C.) a fin de que aquel, tras concluir dicho proceso, fije el monto a ser pagado por el deudor. Adicionalmente. Según se considere y sea solicitada o de oficio por ser urgente la medida de asignación anticipada, el juez ordenará la asignación anticipada de alimentos, media a través de la cual el deudor se verá obligado a realizar el pago preliminar de una asignación mensual preliminar.

Al respecto, vale decir que es acertada la determinación por parte del legislador de una medida anticipada, considerando que los alimentos constituyen un elemento fundamental para la subsistencia del alimentista. No obstante, en el escenario en el que dicha medida se pretenda aplicar a un deudor insolvente, aquel se vería imposibilitado de cumplir con el pago, máxime si contemplamos el supuesto en el que paralelamente mantiene otras deudas personales y que los otros acreedores ya habrían cumplido con desmembrar el patrimonio del sujeto.

En caso de incumplir con su obligación, y tras notificar al deudor de la sentencia firme, el Juez de Paz Letrado, a pedido de parte y previo apercibimiento al deudor, deberá proceder de conformidad con el artículo 566-A del C.P.C y, en ese sentido, remitir copias certificadas de las resoluciones respectivas al Fiscal Provincial Penal de Turno, quien dará trámite al proceso penal por omisión de asistencia familiar conforme dispone el artículo 149 del C.P.

Posteriormente, se determinará su inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos – REDAM.

Alternativamente, al amparo de la Ley de Conciliación – Ley N° 26872 - el alimentista puede recurrir a un proceso de conciliación extrajudicial, considerando que los alimentos son materia conciliable. Este proceso se caracteriza por ser un proceso célere y económico en comparación con un proceso ordinario. Lo acordado contará con carácter vinculante y, en caso de incumplimiento, será pasible de ser ejecutado con apoyo judicial.

No obstante, se debe considerar que los procesos descritos no privilegian a los acreedores alimentistas en el cobro de sus créditos y tampoco contempla situaciones de insolvencia específicas en las que el deudor alimentista enfrenta diferentes deudas en paralelo. Asimismo, si consideramos que, a partir de un proceso de alimentos, el acreedor podría ir a prisión potencialmente, aquello agravaría su situación y le sería mucho más complicado al alimentista cobrar.

Siguiendo lo anterior, los acreedores alimentarios, teniendo en cuenta que pueden recurrir al Poder Judicial a través de un proceso sumarísimo y dado que hay una urgencia, son atendidos de manera más célere que en otros procesos. Sin embargo, la legislación ordinaria no ha contemplado a los acreedores alimentarios como preferentes dentro de algún orden de prelación, pues este no existe.

6.2.3.3. Acreedores garantizados

Los acreedores garantizados son aquellos que cuentan con derechos a su favor respecto de bienes específicos con el fin de asegurar el cumplimiento de una obligación, de tal manera que, frente al incumplimiento, el acreedor puede activar mecanismos de cobro con relación al bien dado en garantía, en ese sentido, cuenta con un derecho preferente respecto a dicho bien y en relación con otros acreedores en cuanto al cobro. A efectos de comparar los mecanismos que ofrece la LGSC a los sujetos que cuentan con garantías en relación con el Derecho Común, en este apartado únicamente se hará referencia a las garantías respecto de las cuales los acreedores pueden accionar la vía concursal, de tal manera que también se incluirá a las medidas cautelares.

Este tipo de acreedores dentro del sistema concursal se encontrarían en el tercer orden de prelación, no obstante, ello no es así frente a la justicia ordinaria. Al respecto, cabe mencionar

a los acreedores que cuentan con garantías reales a su favor como hipotecas, garantías mobiliarias anticresis, warrants, derecho de retención, así como aquellos que hayan trabado medidas cautelares contra los bienes del deudor.

A. Garantías

Tal como explica Mejorada (2003) con excepción de la Hipoteca de Crédito Hipotecario Negociable, las prendas del Registro Fiscal de Ventas a Plazos y el Warrant, las demás garantías reales, se encuentran reguladas por el Código Civil. (p. 267). Por tal motivo, los acreedores que posean créditos respaldados por garantías reales deberán acudir a un proceso civil de ejecución de garantías con el objetivo de obtener el pago de las obligaciones adeudadas. La vía ejecutiva, en comparación con un proceso declarativo resulta más corta.

B. Hipoteca

El artículo 1097 del C.C. define a la hipoteca como una garantía que afecta a un bien inmueble propio o de propiedad del tercero, la cual, si bien no supone la desposesión, dota a los acreedores el derecho de persecución, preferencia y los habilita para solicitar su venta judicial en caso de incumplimiento de pago. Al respecto, Avedaño, V. (2019) explica que el derecho de persecución consiste en que el acreedor puede perseguir el bien aún si este se encuentra en poder de otro sujeto, pudiendo ejecutar la hipoteca y cobrando lo adeudado. Asimismo, con relación a la preferencia, aquel acreedor que ostente un crédito garantizado tiene derecho a cobrar primero que otros acreedores en función del precio del bien hipotecado y finalmente, el acreedor puede realizar la venta del bien judicialmente (p. 132).

Respecto a la preferencia del cobro, el acreedor hipotecario tiene preferencia con relación a los acreedores quirografarios, pues, aunque las acreencias de estos últimos sean anteriores a la constitución de la hipoteca, es el acreedor hipotecario el que tiene la preferencia. (Avedaño, 2019, p. 151). Además, el artículo 1112 del C.C. regula que, en caso de existir más de una hipoteca en simultáneo respecto del mismo bien inmueble, el cobro se realizará en base al orden en el que se constituyó cada una. Es decir, tendrá preferencia aquella que se inscribió primero, sin perjuicio de que se pueda renunciar al orden en el rango de cobro.

Así pues, en caso el deudor incumpla el pago, el acreedor podrá demandar ante el Poder Judicial mediante proceso de ejecución de garantía hipotecaria, que se ejecute el bien garantizado a fin de que el acreedor pueda cobrarse con lo recaudado de su venta, siempre y cuando el deudor

no decida realizar el pago en el proceso. Para incoar un proceso de ejecución de garantía el acreedor deberá proceder conforme al artículo 720 del C.P.C.

Cabe apuntar que si bien la norma, sí contempla un orden en el cobro en el caso de que se constituyan varias hipotecas al mismo tiempo, no lo hace en el caso de los acreedores quirografarios, dentro de los cuales se encuentran los acreedores laborales, alimenticios y tributarios, quienes de acuerdo con lo descrito cobrarían de manera posterior a los acreedores hipotecarios.

Finalmente, en caso de incumplimiento del pago de la obligación el acreedor se encuentra facultado para solicitar judicialmente la venta del bien garantizado, según lo establecido a partir del artículo 720 del C.P.C., el proceso de ejecución se desarrollará conforme a dicha normativa. Este procedimiento finalizará con el cumplimiento del pago de la obligación, la anulación, rescisión o resolución del vínculo obligacional, la renuncia del acreedor o la consolidación de la deuda, conforme a lo dispuesto en el artículo 1122 del C.C.

C. Garantías mobiliarias

La garantía mobiliaria puede definirse como un gravamen que afecta a un bien mueble a través de un acto jurídico con el objetivo de respaldar una obligación. Además, la seguridad jurídica que ofrece una garantía mobiliaria se fortalece en el hecho de que para que una garantía mobiliaria sea oponible, debe inscribirse en Registro Públicos, ya sea en el Registro Jurídico de Bienes o en el Registro Mobiliario de Contratos. Asimismo, según el artículo 34 del D.L. N° 1400, la prelación o preferencia en el cobro de las acreencias frente a terceros, tiene efectos a partir de la inscripción de dicha garantía en el registro correspondiente.

Los bienes susceptibles de ser constituidos en garantía se encuentran contemplados en el artículo 886 del C.C., entre algunos de ellos se encuentran los vehículos terrestres, fuerzas de la naturaleza que puedan ser objeto de apropiación, construcciones temporales en terreno ajeno, entre otros. Sin embargo, cabe resaltar que, a diferencia de lo que ocurre con la hipoteca, en el caso de las garantías mobiliarias, se puede enumerar una serie de bienes a ser gravados, más allá de aquellos dispuestos en dicho artículo.

El proceso de ejecución de garantías mobiliarias se encuentra regulado por el D.L. N° 1400. Frente al incumplimiento del pago de los créditos garantizados por este tipo de garantías, el acreedor puede:

- i) **Promover la venta extrajudicial del bien.** Distinto de lo que ocurre en el caso de las garantías inmobiliarias, en este caso el deudor no es convocado previamente para exponer su postura, sino que solo se requiere que el acreedor acredite que existe la garantía mobiliaria y que ha realizado el requerimiento del pago.
- ii) **Adjudicarse el bien.** Para lo cual deberá comunicar al deudor por conducto notarial.
- iii) **Promover la venta judicial del bien.** Proceso que se regirá por las normas establecidas en el C.P.C., las cuales son comunes a las normas en materia de garantías inmobiliarias. (Banco Central de Reserva del Perú, 2018)

En consecuencia, frente al incumplimiento, el acreedor está habilitado para vender el bien extrajudicialmente, también lo puede adjudicar así mismo o iniciar un proceso de ejecución de garantía mobiliaria. Además, aventaja a otro tipo de acreedores posicionándose en un orden de prelación privilegiado y teniendo a disposición una vía con etapas más cortas y por ende un proceso judicial más célere.

D. Warrants

Los warrants son títulos crediticios emitidos por los Almacenes Generales de Depósito que permiten identificar mercadería puesta en custodia de aquellos. A través de estos, los depositantes buscan obtener financiamiento en garantía de los productos depositados en el almacén. La labor que realizan los Almacenes Generales de Depósito se encuentra regulada por la Superintendencia de Banca y Seguros - SBS.

Así pues, mediante el Warrant el acreedor posee los mismos derechos que tendría un acreedor garantizado por una prenda y, de no recibir el pago correspondiente, podrá solicitar la subasta pública de la mercadería o productos puestos en el almacén, para hacerse con el cobro. De conformidad con el artículo 233 de la Ley de Títulos Valores, una vez que el tenedor haya protestado el warrant o realizado una formalidad sustituta, y sin que medie necesariamente un mandato judicial, el almacén ordenará la subasta pública de la mercancía en depósito, la cual será adjudicada al mejor postor.

Por otra parte, cabe precisar que el artículo 234 de la Ley de Títulos Valores hace referencia a un orden de prelación de pago de las acreencias. Al respecto, resulta importante mencionar que

el orden que se establece respeta otros órdenes de preferencia que sean preferentes de acuerdo con la ley, por lo que no se descarta que dentro de este orden se puedan encontrar los acreedores laborales o alimentarios. A continuación, según el orden establecido se indica que deberán pagarse los gastos de venta y honorarios del martillero, así como los gastos de conservación de los productos, así también los tributos y gastos relacionados a aduanas, posteriormente, los intereses gastos y capital adeudados al tenedor, para finalmente poner a su disposición el restante.

E. Derecho de retención

El Derecho de retención se encuentra se trata de un derecho real de garantía previsto en el artículo 1123 del C.C. y permite al acreedor que, en caso de que un crédito no se encuentre suficientemente garantizado, pueda retener un bien de su deudor que se encuentre en su poder. Aquello se aplica en los casos en los que así lo establezca la ley y en casos en los que el bien se encuentre vinculado con el crédito.

Entonces, la norma contempla tres elementos. En primer lugar, que la obligación no haya sido suficientemente garantizada, lo cual implica que no median garantías reales o personales o que existiendo estas son insuficientes para cubrir el valor que corresponde pagar. En segundo lugar, el deudor debe tener en su poder el bien objeto de garantía. Sobre el particular, se debe aclarar que se trata de bienes respecto de los cuales el acreedor debía entregar a su deudor. Finalmente, es de resaltar que únicamente aplica esta garantía en casos establecidos por ley y cuando el bien se vincule al crédito. Algunos de los casos en los cuales la ley habilita el uso del derecho de retención son cuando no se haya realizado el pago de mejoras y cuando no se pague al depositario de un bien. De otro lado, la relación entre el bien y el crédito puede suscitarse en caso de que un mandatario reciba artículos para el cumplimiento del mandato, así como en los casos en los que el acreedor haya recibido documentos para que elabore presupuestos, entre otros. (Mejorada, 2005, p. 146). Esto último deberá ser analizado caso por caso.

Esta garantía se diferencia de la hipoteca y las garantías mobiliarias en que cumple un fin en sí mismo al retener el bien, y no tiene por efecto la ejecución del bien garantizado. Se trata de una forma de constreñir o amenazar al deudor con mantener el bien el poder del acreedor.

Además, como explica Mejorada (2005) esta garantía, a diferencia de lo que ocurre con la hipoteca y las garantías mobiliarias no garantizan necesariamente una obligación dineraria,

pues su fin no es la venta y cobrarse con el resultado de esta, sino restringir el acceso del deudor al bien. Por lo tanto, bien podrían garantizarse prestaciones de hacer o no hacer. (p. 146)

F. Medidas cautelares

Para Monroy Gálvez (2007) se trata de un instrumento que utiliza alguna de las partes de un proceso buscando que el juez disponga medidas actividades, garantizando que la decisión definitiva que aquel tome se ejecute para cuando se emita dicha decisión (p. 124). Asimismo, Ledesma (2006) expone que las medidas cautelares no únicamente tienen efectos conservativos de una situación, sino también pueden tener efectos innovativos o anticipativos (p. 07). Es decir, el accionante puede solicitar una medida cautelar con el objetivo de que la situación permanezca de cierta forma, así como también puede solicitar que se ejecuten ciertas acciones adicionales. En ese sentido, se puede inferir que las medidas cautelares tienen por finalidad prevenir que, tras emitir una decisión definitiva, el fallo sea inejecutable. Es decir, a través de las medidas cautelares se asegura que la sentencia emitida dentro de un proceso judicial pueda desplegar sus efectos sin afectar el derecho de aquel que solicita la medida cautelar.

Asimismo, considerando que a través de su invocación se pueden afectar ciertos derechos de la contraparte, máxime considerando que su interposición se da prescindiendo del contradictorio entre las partes, es necesaria la presencia de ciertos requisitos establecidos por ley. En ese sentido, el artículo 611 del C.P.C dispone que el accionante debe probar: i) la verosimilitud del derecho invocado, ii) La necesidad de la medida invocada por peligro en la demora y iii) la razonabilidad de la medida.

Para demostrar la verosimilitud del derecho invocado, el accionante debe presentar hechos que determinen la probabilidad de existencia de un derecho cierto. Cabe aclarar que no se busca probar la certeza respecto de aquel, pues aquella se determinará con la emisión de la sentencia, por lo que únicamente deberá demostrarse la apariencia de un derecho, cuyo amparo se tramitará dentro del proceso principal.

En cuanto al peligro en la demora, para Ledesma (2006) se trata del requisito más importante al momento de promover una medida cautelar (p. 29). Para argumentar la presencia de dicho elemento, se debe demostrar un peligro razonable y latente, de tal manera que la no interposición de una medida cautelar pueda resultar en un daño irreparable en caso se ampare el derecho del accionante, acarreando que no se le pueda brindar tutela judicial efectiva, por no poder ejecutar la decisión judicial.

Con respecto a la razonabilidad, el accionante debe demostrar que la medida cautelar resulta efectiva en cuanto garantizará eficientemente la prestación y, simultáneamente, se debe demostrar que aquella no será excesivamente gravosa para el afectado con aquella.

Aunado a ello, las medidas cautelares se caracterizan por ser provisionales, instrumentales y variables, de conformidad con el artículo 612 del C.P.C. Son provisionales debido a que su permanencia se encuentra supeditada a la persistencia de los elementos que permitieron su existencia. Son instrumentales debido a que no cumplen un fin propio, sino que sirven al proceso principal y se encuentran supeditadas al fallo final que se dicte en el proceso principal, y son variables debido a que pueden transformarse en nuevas medidas cautelares según cambien las características que supusieron su existencia.

Finalmente, en aras de respetar el principio de igualdad, considerando que las medidas cautelares son dispuestas en ausencia de la contraparte, el artículo 613 del C.P.C. establece la necesidad de ofrecer una contra cautela, cuyo objeto es funcionar como un resarcimiento para la contraparte en caso sea afectada por la ejecución de la medida cautelar. La contra cautela podrá ser real o personal y el monto será decidido por el juez.

6.2.3.4. Acreedores tributarios

Los tributos se encuentran conformados por las contribuciones que realizan los administrados a fin de que el Estado financie el gasto público. Actualmente, la facultad de recaudación se encuentra principalmente, bajo la dirección de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, aunque dicha facultad también la ostentan los Gobiernos Locales.

Frente a los créditos tributarios impagos, la administración tributaria se encuentra facultada para iniciar un procedimiento de cobranza coactiva contra el deudor. Esta facultad permite a la administración pública satisfacer sus propias pretensiones, sin la necesidad de recurrir a un órgano distinto para que determine aquello. De conformidad con el artículo 114 del C.T., esta facultad será ejercida por el ejecutor coactivo con apoyo de los auxiliares coactivos.

Sin embargo, el inicio del procedimiento de cobranza coactiva presupone la existencia de una deuda exigible, en los términos del artículo 115 del C.T. Es decir, dicha deuda debe haber sido determinada por una Resolución de determinación, multa o pérdida de fraccionamiento, por órdenes de pago conforme a ley, así como los costos y cotas surgidos a partir de un

procedimiento de cobranza coactiva y los gastos surgidos a partir de las medidas cautelares trabadas con ocasión de procedimiento de cobranza coactiva.

De acuerdo con el artículo 117 del C.T., el procedimiento de cobranza coactiva inicia con la notificación de la resolución de ejecución coactiva al deudor, bajo apercibimiento del dictado de medidas cautelares o la ejecución de estas si el deudor no cumple con la cancelación del pago.

En caso de que el deudor esté adeudando el crédito, el artículo 118 del C.T. contempla las medidas cautelares que pueden trabarse, sin perjuicio de poder disponer otras medidas no contempladas que aseguren de mejor manera el crédito. Entre las medidas cautelares enlistadas se encuentran en forma de intervención en recaudación, en forma de depósito, con o sin extracción de bienes, en forma de inscripción, en forma de retención, entre otras.

Finalmente, el artículo 119 del C.T. dispone que el procedimiento de cobranza coactiva culminará cuando el accionante presente apelación contra la resolución que determina la deuda o la que determina su fraccionamiento, cuando la deuda se haya extinguido, cuando la deuda haya prescrito, cuando la acción se siga contra persona distinta, cuando exista resolución de aplazamiento, cuando las órdenes de pago o resoluciones que originaron la obligación hayan sido declaradas nulas, cuando el obligado haya sido declarado en quiebra, por disposición de la ley o norma de igual rango y en caso el obligado haya presentado apelación contra la resolución que determina la deuda ofreciendo la carta fianza correspondiente.

6.2.3.5. Acreedores “ordinarios”

A efectos de hacer una diferenciación, los acreedores que no encajen dentro de los grupos de acreedores laborales, alimentarios, garantizados y tributarios serán denominados “acreedores ordinarios”. Este tipo de acreedores, dentro de un procedimiento concursal se encontrarán en el último orden de prelación.

Ahora bien, el artículo 1219 del C.C. establece una serie de mecanismos a disposición del acreedor ordinario para proteger su derecho de crédito ante el incumplimiento del deudor. Estos remedios representan herramientas fundamentales que permiten al acreedor exigir el cumplimiento de la obligación o, en su defecto, resarcir los daños sufridos por el incumplimiento. No solo buscan proteger el derecho subjetivo del acreedor, sino también garantizar la estabilidad de las relaciones obligacionales, asegurando que el incumplimiento de

una parte no genere un desequilibrio irreparable. Su naturaleza jurídica es esencialmente correctiva y sancionadora, ya que se orientan a reparar el daño causado por la inobservancia de la obligación.

Estos remedios se dividen en dos tipos: remedios generales que protegen el crédito, y remedios específicos enfocados en la protección del contrato. En el primer grupo, el remedio más común para salvaguardar el crédito es la compensación por daños. Otro remedio general es la acción de cumplimiento, que permite al acreedor exigir judicialmente que el deudor cumpla con su obligación. Además, los remedios generales para proteger el crédito están diseñados para garantizar cualquier derecho crediticio, independientemente de su origen. Este tipo de remedio se manifiesta a través de la ejecución coactiva, que permite al acreedor hacer efectivo su derecho al crédito o a la compensación por daños de manera forzada (Buendía, 2016).

Uno de los principales remedios de los acreedores es la exigencia del pago mediante la vía judicial, lo que se materializa a través de procesos declarativos y ejecutivos. El acreedor tiene la posibilidad de recurrir a la jurisdicción civil para obtener una resolución que declare la obligación del deudor de cumplir con el pago o bien para iniciar el procedimiento de ejecución forzada, en caso de que el deudor se niegue a hacerlo voluntariamente.

Según Priori (2020), el ordenamiento jurídico peruano permite que el acreedor le exija al deudor el cumplimiento de sus obligaciones. Este mecanismo de tutela se fundamenta en la necesidad de satisfacer el interés del acreedor mediante el cumplimiento de la conducta debida por parte del deudor. Así, el acreedor tiene el derecho de exigir, incluso forzosamente, que el deudor cumpla con su obligación. Esta exigencia del acreedor puede manifestarse a través de una pretensión de condena en un proceso de cognición o en un proceso ejecutivo, dependiendo de si la obligación está contenida en un título ejecutivo.

La ejecución forzosa puede aplicarse tanto a obligaciones de dar suma de dinero u otros bienes, como las obligaciones de hacer o no hacer. Si el deudor no cumple con la obligación de dar suma de dinero, se puede proceder a la ejecución forzosa mediante la afectación de sus bienes, los cuales serían rematados judicialmente para satisfacer la deuda (Priori, 2020). Este remate puede llevarse a cabo, independientemente de si se han tomado medidas cautelares durante el proceso.

Ahora bien, la afectación de los bienes del deudor en **ejecución de sentencia**, aunque se basa en normas sobre medidas cautelares, no se considera estrictamente una medida cautelar. La

base de todas estas acciones para hacer efectivo el derecho de crédito es la responsabilidad patrimonial del deudor, que permite al acreedor dirigirse contra cualquier bien del deudor para garantizar el cumplimiento de la obligación.

Sin embargo, este mecanismo presenta ciertas limitaciones. Entre ellas, destacan la necesidad de que el acreedor cuente con un título ejecutivo que le permita acceder al proceso de ejecución forzada. Además, el procedimiento judicial puede ser largo y costoso, lo que en algunos casos reduce su efectividad como remedio inmediato. Otra limitación se presenta cuando el patrimonio del deudor es insuficiente para cubrir la deuda, lo que obliga al acreedor a buscar otras alternativas para garantizar la satisfacción de su crédito.

Otro de los remedios para los acreedores es la **indemnización por incumplimiento**. Este es un remedio que busca compensar al acreedor por los daños y perjuicios ocasionados por la falta de cumplimiento de la obligación por parte del deudor. En ese sentido, la indemnización tiene un carácter resarcitorio y se orienta a colocar al acreedor en la situación en la que se encontraría si la obligación hubiese sido cumplida.

Según Priori (2017), la indemnización también es considerada un derecho del acreedor frente al incumplimiento del deudor, ya sea por no cumplir con la prestación a su cargo o hacerlo de manera defectuosa. Cuando esto ocurre, además de las facultades mencionadas, el acreedor adquiere un nuevo derecho de crédito que consiste en que el deudor resarza los daños sufridos por la lesión de su interés. La esencia de la relación obligatoria radica en satisfacer el interés del acreedor, quien puede exigir el cumplimiento forzoso de la prestación. Sin embargo, en casos donde el incumplimiento del deudor es definitivo o el cumplimiento ya no es de interés para el acreedor, el ordenamiento jurídico contempla la tutela del interés del acreedor a través del resarcimiento.

En ese sentido, Buendía (2018) sostiene que este último supuesto puede surgir en dos situaciones diferentes. La primera se refiere a situaciones en las que la prestación del deudor es posible, pero elige no cumplirla arbitrariamente; mientras que la segunda surge cuando el acreedor pierde interés en la prestación, ya que el cumplimiento ya no es útil.

En estos escenarios, la indemnización surge como una medida compensatoria para reparar la lesión del interés del acreedor. La doctrina propone dos formas de resarcimiento: in natura y por equivalente. El resarcimiento in natura busca restaurar la situación material previa al daño, devolviendo al acreedor la misma prestación original. Por otro lado, el resarcimiento por

equivalente convierte la obligación incumplida en una prestación dineraria, compensando al acreedor con una suma de dinero que corresponde al valor de la utilidad pérdida debido al incumplimiento del deudor (Luna, Piñeiro, Ramos & Rubí, 2002).

Estos remedios frente al incumplimiento de una obligación permiten al acreedor elegir la forma de compensación que mejor satisfaga su interés. La elección entre la ejecución específica y la indemnización depende del interés subjetivo del acreedor, quien está en la mejor posición para decidir cuál remedio utilizar ante el incumplimiento del deudor.

El artículo 1321 del C.C. peruano establece que solo se pueden reclamar como indemnización los daños que resulten de manera directa e inmediata del incumplimiento de una obligación, incluyendo tanto el daño emergente como el lucro cesante. Según Moisset de Espanes, Tinti y Calderón (2022), el daño emergente se refiere a la pérdida concreta que ha sufrido el patrimonio de la víctima, ya sea un bien o un derecho que formaba parte de su patrimonio. En contraste, el lucro cesante se refiere a las ganancias que la víctima dejó de percibir como consecuencia del incumplimiento, privándola de los beneficios que habría obtenido. Es importante señalar que el responsable no tiene que compensar los daños que no eran previsibles, a menos que haya actuado con dolo o negligencia grave.

Finalmente, otro de los remedios importantes dentro del sistema de protección de los acreedores es la **acción oblicua**, regulada en el artículo 1228 del C.C. De acuerdo con Gonzales (2018), la acción oblicua, también conocida como subrogatoria, es un mecanismo legal que permite a los acreedores ejercitar los derechos y acciones del deudor cuando este es negligente respecto a sus obligaciones. De manera similar, Coca señala que la acción oblicua es una herramienta a disposición de los acreedores, que se utiliza cuando el deudor, por desidia o falta de interés, no reclama algún bien, derecho o dinero que podría aumentar su patrimonio, afectando así la posibilidad de que cumpla con sus obligaciones hacia el acreedor (2020).

Esta acción se ejecuta en nombre y por cuenta del deudor, colocando a los acreedores en la misma situación jurídica que el deudor para proteger sus derechos e intereses. A diferencia de la subrogación por pago, donde un tercero paga la deuda del deudor y adquiere el crédito, la acción oblicua permite al acreedor del deudor cobrar los créditos y otros derechos de éste para luego satisfacer su propia acreencia con el producto de dicho cobro. En esa línea, es claro que esta acción permite al acreedor, en caso de inacción del deudor, ejercer los derechos patrimoniales que este tiene contra terceros.

El fundamento de la acción oblicua reside en la defensa del patrimonio del deudor como garantía común de los acreedores, tal como lo dispone el artículo 1953 del C.C. En esa línea, la finalidad de esta acción oblicua es proteger el interés del acreedor de incrementar el patrimonio del deudor, asegurando o aumentando las probabilidades de cobro del crédito. Sin embargo, existen diversos cuestionamientos en contra de esta figura jurídica, ya que, se genera cierto grado de desconfianza, al tener el deudor razones legítimas, más allá de la mera negligencia, para no ejercer determinados derechos y acciones (Gonzales, 2018).

Estos motivos pueden incluir la estimación de que los costos asociados a dichas acciones superan los beneficios potenciales. Nadie conoce mejor que el propio deudor qué le conviene hacer en su situación particular. Por esta razón, los legisladores suelen imponer requisitos más o menos estrictos para la aplicación de la acción oblicua, incluso en aquellos sistemas legales que la establecen con amplitud.

Así pues, la acción oblicua se configura como un remedio indirecto, ya que el acreedor no actúa directamente sobre el patrimonio del deudor, sino que actúa en su nombre para evitar que su pasividad afecte la posibilidad de cobro del crédito. Esta acción es particularmente útil cuando el deudor, por negligencia o desidia, no ejerce sus derechos patrimoniales, comprometiendo así su capacidad de cumplir con sus obligaciones frente al acreedor.

Los remedios para los acreedores son mecanismos jurídicos que permiten a los acreedores exigir el cumplimiento de las obligaciones pactadas o, en su defecto, compensar el daño sufrido por su incumplimiento. En el contexto del Derecho Civil peruano, estos remedios no solo buscan proteger el derecho subjetivo del acreedor, sino también garantizar la estabilidad de las relaciones obligacionales, asegurando que el incumplimiento de una parte no genere un desequilibrio irreparable. Su naturaleza jurídica es esencialmente correctiva y sancionadora, ya que se orientan a reparar el daño causado por la inobservancia de la obligación.

Pues bien, la invocación de los referidos remedios de índole civil por parte de los acreedores contra el deudor insolvente no empresario tendrá un efecto ejecutivo incierto. Es decir, si bien pudieran los acreedores activar alguno de estos remedios o invocar otro tipo de acciones legales, la acción de cobro dependerá del administrador de justicia que actúe más rápido en emitir y ejecutar sentencia, lo cual pone de manifiesto la ausencia de un sistema coordinado frente a la insolvencia de no empresarios.

7. Presupuestos para Determinar la Aplicabilidad del Procedimiento Concursal

7.1. Presupuestos objetivos

Como ya se ha señalado, el concurso surge en un escenario en el que un sujeto insolvente no tiene la posibilidad de realizar el pago de sus deudas. Aunque la LGSC no define expresamente la “insolvencia”, este concepto se encuentra estrechamente vinculado con los requisitos que deben suscitarse para iniciar un procedimiento concursal, pues estos forman parte del presupuesto objetivo del concurso.

Así pues, de conformidad con el artículo 24 de la LGSC, un deudor (en los términos de la citada ley), puede iniciar un procedimiento concursal de configurarse lo siguiente: i) que, en un plazo superior a 30 días calendario, no haya realizado el pago de más de un tercio de sus obligaciones totales vencidas y ii) que sus pérdidas acumuladas sean superiores a la tercera parte de su capital social pagado, siempre tras deducir las reservas. Cabe indicar que, dichos requisitos, solo pueden ser demostrables con los estados financieros que llevan los sujetos que se dedican a la actividad empresarial.

Nótese que estos presupuestos objetivos, aplicable solamente a empresas, son determinantes para establecer la situación de concurso. De tener lugar algunos de estos, se producirá una situación de anormalidad dentro del ejercicio regular de pagos, en el entendido de que al acreedor no le será posible realizar el pago de sus deudas exigibles con regularidad.

Montalván, Delgado, O'Shee y Yamashiro (2011) explican que el primer supuesto contemplado en la norma concursal se encuentra relacionado con la **insolvencia financiera**, la cual ocurre cuando una empresa no cuenta con la capacidad para cumplir el pago de sus obligaciones, mientras que el segundo supuesto está relacionado con la **insolvencia económica**, que ocurre cuando una empresa ve reducida la demanda del o los productos que oferta o se encuentra reducido el crédito frente a sus proveedores (pp. 127-128). La permanencia de ambos fenómenos en el tiempo desembocaría en la insolvencia empresarial. Al respecto, Pérez y Martínez (2015) refieren que la insolvencia como fenómeno tanto financiero como económico de disposición de liquidez, recae en el patrimonio empresarial (p.94.). Ello quiere decir, a su vez, que una empresa puede ser insolvente financieramente, pero no necesariamente insolvente económicamente.

De manera similar, cuando Canalle (2019) define el derecho concursal entiende que se trata de una rama mediante la cual se ve involucrado un deudor, el cual tiene la particularidad de haber incurrido en insolvencia económica y financiera atribuible a diversos factores y que desemboca en la necesidad, por parte de sus acreedores, de recurrir a mecanismos legales para la consecución del cobro (p. 14). Entiéndase insolvencia “económica” y “financiera” en los términos antes descritos.

La insolvencia es un estado financiero, temporal o permanente, en que una persona o empresa no puede pagar sus deudas al vencimiento, ya sea por falta de liquidez o porque sus pasivos superan sus activos; la quiebra (o bancarrota) es la declaración judicial formal de esa insolvencia permanente e insalvable, con nombramiento de un síndico que tiene la facultad de administrar o liquidar activos bajo supervisión judicial; y la liquidación es la fase final dentro de dicho procedimiento legal (como parte de un concurso o quiebra), donde se venden los bienes para pagar a los acreedores según el orden legal de prelación (Alcalde, 2023).

En este contexto, la insolvencia se puede clasificar, de acuerdo con la doctrina, como provisional o bien como firme, con la consecuencia que eso implica para la procedencia de la apertura del concurso. La insolvencia provisional o de tesorería es la que se manifiesta en el momento en el que, aun teniendo que hacer frente a sus obligaciones, el deudor no tiene dinero para poder satisfacerlas, pero su activo es superior a su pasivo, permitiendo, por lo tanto, la posibilidad de una recuperación teniendo alternativas de financiación a corto plazo. La insolvencia firme o de balance, en cambio, es la que nos indica que el total del patrimonio del deudor no satisface, en modo alguno, sus deudas. Esto legitima más firmemente la apertura del proceso concursal.

Por otra parte, siguiendo el régimen interdisciplinar que proponen Pérez y Martínez (2015), la insolvencia no debe ser determinada únicamente con parámetros contables, sino también considerando la exigibilidad real de los pasivos y la capacidad de pago futura, y el estado de insolvencia exigiría analizar la periodicidad de los vencimientos, la importancia de los créditos o la expectativa de la empresa, elementos estos que debe acreditar el propio deudor ante la comisión concursal o ante el juez, ya que ofrecen una visión más amplia del riesgo económico.

Por otra parte, Ramos (2016) dentro del estado de insolvencia existirían dos tipos de crisis: i) crisis de la empresa inviable, que ocurre cuando el VNL es mayor al VNM, esto se debe a la insuficiencia de los ingresos para cubrir costos de producción o costos no financieros y ii) la

crisis de la empresa viable, la cual tiene lugar cuando únicamente se pueden cubrir los costos de producción, más no la carga financiera (p. 37). Esta clasificación aborda el caso de los sujetos dedicados a la actividad empresarial, no siendo extensible al caso de las personas no empresarias, no obstante, puede servir como marco de referencia para determinar las situaciones de insolvencia que pueden enfrentar las personas sin negocio cuando sus obligaciones sean superiores a sus ingresos.

En ese sentido, doctrinariamente se puede concluir que el trasfondo que busca escenificar el contenido en el literal a) del artículo 24 de la LGSC responde a un tipo de insolvencia financiera, es decir, con los activos con los que cuenta el deudor, no le es posible honrar sus obligaciones, mientras que el literal b) del artículo 24 de la LGSC caracteriza a la insolvencia de tipo económica, es decir, ocurre cuando el flujo económico que presenta el deudor es desfavorable. Dicho artículo es aplicable exclusivamente a personas dedicadas a la actividad empresarial, por lo que no admite su aplicación a obligaciones de carácter civil a cargo de no empresarios.

De otro lado, autores como Mendiburu, Iberico & Ruiz (2021) generalizan el término de insolvencia, explicando que este fenómeno radica en la incapacidad que tiene un sujeto para cumplir con las obligaciones crediticias que mantiene (p. 48). Puntualidad y regularidad en el cumplimiento de las obligaciones crediticias son dos elementos cruciales al momento de definir la insolvencia (Ramos, 2016, p. 61). Por sí mismos, los retrasos en los pagos no suponen la situación de insolvencia en sí, sino que marcan el inicio de esta, pues es a partir de la regularidad de aquella que podemos hablar de insolvencia.

Meján (2012) refiere que la insolvencia supone un caso de excepcionalidad, pero no únicamente porque lo normal sería que los sujetos paguen sus deudas, sino porque además “*los medios ordinarios no son suficientes y hay otros intereses afectados*” (p. 24). Esto es, en una situación normal, los acreedores podrían pagar sus deudas a través de los mecanismos que ofrece el Derecho Común, pero al no ser esto posible, es necesario recurrir al concurso. De similar forma Ramos (2016) destaca como característica del estado de insolvencia la anormalidad de los medios de pago que se usan para el cumplimiento de las obligaciones, pues, en estos casos el deudor se ve obligado a ceder los bienes reducidos que le quedan, aun cuando estos bienes sean normalmente utilizados para el ejercicio de su actividad económica (p. 62).

Se puede determinar las bases del inicio de la insolvencia sobre los siguientes supuestos: i) Los pasivos superan a los activos, ii) El flujo generado por el deudor es insuficiente para el cumplimiento de sus obligaciones, iii) La generalizada cesación de pagos, iv) La combinación de los anteriores y v) La inminencia de tal situación. (Meján, 2012, p.26).

Se puede entender la insolvencia desde una perspectiva actual en la cual el deudor no es capaz de satisfacer sus obligaciones de manera regular, mientras que, por otro lado, se puede entender la insolvencia como la previsión del propio deudor de no poder hacer aquello en un futuro inmediato. (Ramos, 2016, p. 63)

Pérez y Martínez (2015) sostienen que la conceptualización de la insolvencia es multidisciplinaria, pues no únicamente se debe ver desde el punto de vista económico. Así pues, no se trata de la simple contrastación de que los pasivos sean superiores a los activos, sino que se debe tener en cuenta aquellas deudas de relevancia que sean exigibles. Asimismo, se debe dar cuenta que los elementos que permiten vaticinar una situación de insolvencia son varios y que es al deudor al que le corresponde desvirtuar dicha situación (p. 95).

Asimismo, resulta primordial hacer notar que a través de la insolvencia no se busca sancionar al sujeto insolvente, sino que se da margen para que aquel negocie las obligaciones que mantiene con sus acreedores. Para Castellano (2009) se trata de una “segunda oportunidad” que tiene el deudor para negociar y redirigir la crisis empresarial. En ese sentido, se descarta el carácter punitivo de la insolvencia convirtiéndose en una ocasión para viabilizar nuevamente el negocio (p. 210).

A. Sobreendeudamiento

Ahora bien, términos como el de sobreendeudamiento, la iliquidez y la quiebra podrían erróneamente ser confundidos con la insolvencia en los términos antes descritos, por lo que cabe hacer las precisiones pertinentes con relación a su uso y pertinencia.

No existe un concepto de sobreendeudamiento aceptado uniformemente por los diversos estados. Pérez & Martínez (2015) explican que el fenómeno de sobreendeudamiento es un estado que aún no es permanente, pues cabe la posibilidad de que el deudor pueda recuperarse de este y que, en consecuencia, la situación sea revertida. (p. 112) Si bien en este caso, existe un desequilibrio económico, considerando que los pasivos superan a los activos, en este

momento, aún no se ha producido la situación de incapacidad de pagos y/o las pérdidas acumuladas no son suficientes para invocar la situación de insolvencia propiamente dicha.

Para Bozzo (2020) el sobreendeudamiento se traduce en situaciones en las que al deudor le resulta difícil afrontar sus deudas debido a que el patrimonio con el que dispone es insuficiente y su similitud con la situación de insolvencia radica en que, en ambos casos, sus pasivos superan a los activos disponibles para el pago de sus obligaciones vencida y exigibles. Asimismo, esta situación puede darse cuando el deudor mantiene varias obligaciones al mismo tiempo. (p. 161). Sin embargo, se debe precisar que el estado de sobreendeudamiento y el de insolvencia son excluyentes y pueden tratarse como momentos, siendo el sobreendeudamiento el momento previo al de insolvencia.

En varios Estados, aunque no en todos, el sobreendeudamiento se encuentra relacionado a la situación de los consumidores o deudores no empresarios. Aquije (2017) sostiene que el sobreendeudamiento, en el caso de consumidores, se trata de la persistente incapacidad para cumplir con las obligaciones de pago periódico o mensual, hecho que puede resultar en la insolvencia y posterior quiebra en la economía familiar. En este contexto, se entiende que los pasivos del consumidor superan a sus activos, cuya principal fuente surge del salario que recibe, por lo tanto, se ve obligado a recurrir a otros medios de “refinanciamiento”. (p. 134). Por el contrario, Bozzo (2020) expone que en el ordenamiento jurídico chileno este concepto se vincula principalmente a los desbalances financieros de empresarios y no de agentes no empresarios. (p. 162).

A fin de clarificar este concepto, Carbonell (2019) reúne ciertas características comunes a las distintas caracterizaciones que sean hechas al respecto. Para empezar, se contempla la carga familiar como objeto de cuantificación del sobreendeudamiento, asimismo, se toma en cuenta los productos financieros contratados, como los créditos hipotecarios o facturaciones provenientes de servicios básicos o deudas informales adquiridas (préstamos comunes). También es una constante la imposibilidad de pago con relación a estas obligaciones y que esta sea constante. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que debe existir un mínimo de patrimonio que permita al deudor tener una vida digna.

El sobreendeudamiento puede ser clasificado como activo o pasivo. Es activo cuando el sujeto tiene prácticas consumistas que sobrepasan su capacidad económica, lo que Carbonell (2019) llama “consumo irreflexivo”. Esto es, el consumidor no sopesa las consecuencias de atribuirse

obligaciones financieras que no puede honrar. De otro lado, el sobreendeudamiento pasivo sucede cuando causas externas al consumidor lo obligan a adquirir deudas que de otro modo no hubiera adquirido, tal es el caso de enfermedades, fenómenos naturales, despido, entre otros.

Aunado a ello, si bien no existe consenso universal sobre si el concepto de sobreendeudamiento resulta aplicable únicamente para empresarios o no empresarios, sí se ha coincidido en que es este es distinto de la insolvencia. En tanto es reversible y puede generar potencialmente, aunque no inevitablemente una situación de insolvencia.

Mientras que el caso de la insolvencia gira en torno a la imposibilidad de hacer frente a las obligaciones exigibles con regularidad, el estado de sobreendeudamiento se produce cuando se sobrepasa cierto nivel de deudas (Gerbaudo, 2012)

En el caso del sobreendeudamiento, aquel ocurre cuando si bien el deudor presenta deudas en un estado superlativo, aún puede pagarlas con dificultad o cuando si bien el deudor no mantiene deudas, el nivel de gasto es tan alto que sus ingresos se encuentran comprometidos para el pago. Por tanto, se puede concluir que la característica particular del sobreendeudamiento es que aún es posible realizar los pagos normalmente, aunque con dificultad (Colino, 2007).

Además, expresiones tales como "liquidez por flujo" e "insolvencia por balance" nos ayudan a precisar, incluso más, estas distinciones. La insolvencia por flujo se deslinda por la falta de efectivo en el presente para afrontar obligaciones vencidas, aun cuando los activos totales superen a los pasivos; es una condición transitoria que puede tener remedio, ya sea mediante el financiamiento o la vinculación de activos. Por el contrario, la insolvencia por balance, que es bien denominada como "insolvencia real" o "insolvencia técnica", indica un estado permanente en el que el pasivo supera al activo, lo que establece un desequilibrio patrimonial más profundo, ineludible. En suma, esta clara distinción permite reafirmar que la insolvencia sí que representa un problema de carácter estructural y no, simplemente, una situación temporal.

B. Quiebra

La quiebra nos muestra el punto culminante y formal de una situación de insolvencia, la cual ha sido declarada formalmente por la autoridad judicial a través del correspondiente procedimiento concursal, mediando la eventual enajenación ordenada de los bienes bajo supervisión con la finalidad de satisfacer a los acreedores según el orden de prelación. En este

procedimiento se designa a un síndico o administrador concursal tras acreditarse que no puede satisfacer la deuda, convirtiendo la quiebra en el procedimiento legal de liquidación del patrimonio que no puede tener marcha atrás. Así, mientras el sobreendeudamiento y ciertas formas de iliquidez pueden tener solución, la quiebra es un punto de inflexión y también, existen los mecanismos concursales de liquidación en el sistema concursal.

Ahora bien, este proceso al igual que el de insolvencia se encuentra regulado en la LGSC. Esto no ocurre con la figura del sobreendeudamiento, el cual únicamente se trata de un momento previo que limita con el de insolvencia. Particularmente, la quiebra ha sufrido una serie de modificaciones a través del tiempo tal como se expondrá a continuación.

El caso peruano es uno particular, pues mantiene tanto un sistema de insolvencias como uno de quiebras, siendo que ambos mantienen una relación estrecha. Por el contrario, a nivel internacional, la situación de quiebra es la que inicia el concurso y, en ese sentido, es a partir de su declaración que se enajena el patrimonio del deudor. Es decir, los bienes de este quedan afectos a fin de ser utilizados para el pago de las acreencias. Caso contrario, sucede en nuestro país, dónde la quiebra se encuentra al final del procedimiento concursal. (Ramos, 2016, p. 295). En el Perú, la declaración de quiebra ocurre cuando tras liquidar los activos del deudor y tras haber pagado las deudas que fueran posibles, aún quedan créditos pendientes por pagar.

Como ya se ha mencionado, su introducción dentro del ordenamiento jurídico nacional tiene lugar a partir de la Ley de Quiebras de 1932. Tal como expresa Schmerler (2005) se trata del “primer mecanismo de carácter concursal vigente en la legislación peruana.”. Asimismo, si bien uno de sus objetivos de este proceso era el de liquidar el patrimonio para pagar los créditos, también era una figura a través de la cual se penalizaba la imposibilidad de pago que tenía el concursado. (p. 208). Valga adicionar que la quiebra de un sujeto no solo se trataba de un castigo jurídico, sino que además generaba el repudio social a nivel comercial.

Aunque el proceso de quiebra judicial surge con la Ley de 1932, su rol deja de ser protagónico a partir de la entrada en vigor de la Ley de Reestructuración Patrimonial cuyo objetivo era totalmente opuesto al de la ley reemplazada, pues, giró en torno a el fomento de la reestructuración de las empresas con potencial de reflote económico. Es con la Ley de Reestructuración Patrimonial que la quiebra pasa a segundo plano, en el sentido en que antes de llegar a este proceso se busca y se fomenta el reflote de las empresas pasibles de ser salvadas. Fue así, como a partir de este órgano normativo se creó el sistema de insolvencias, que se

posicionaría como un sistema anterior al de quiebras. Este cambio provocó que la labor del sistema de insolvencias recayera en el Indecopi, mientras que el proceso de quiebras debía ser derivado por este último al Poder judicial. Actualmente, este sistema se mantiene, de tal forma que ambas instituciones se encuentran vinculadas.

El Título III de la LGSC regula el proceso de quiebra, indicando que, tras concluir el procedimiento de disolución y liquidación, corresponde al liquidador promover el proceso judicial tendiente a declarar la quiebra de su representado. A nivel jurídico, ello trae como consecuencia que se extinga el patrimonio del deudor y que se declare la incobrabilidad de las deudas pendientes. Asimismo, este proceso concluye con la declaración de dicho estado y, además de las mencionadas, trae como consecuencias la pérdida de la personalidad jurídica y el fin del giro comercial del deudor concursado. (Ramos, 2016, p. 295).

Dicho lo anterior, podemos establecer que, como refiere Salazar (2005) la quiebra judicial es una situación jurídica declarada en instancia judicial a pedido del liquidador donde al mismo tiempo se determina la extinción patrimonial y se emiten los certificados de incobrabilidad. (p. 93). Al ser la quiebra una declaración casi automática supone un mecanismo de corte residual. (Schmerler, 2005; Beaumont y Palma, 2003).

Tras la emisión de la resolución que concluya el proceso de quiebra, se ordenará se inscriba que ha quedado extinto el patrimonio del deudor. Así mismo, en el contexto de la quiebra, los acreedores pueden solicitar que sean emitidos en su favor certificados de incobrabilidad, que acrediten la situación producida de imposibilidad de cobro, dejando abierto el escenario para que se activen las vías legales de cobro individual. Cabe precisar que la emisión de estos certificados no es exclusiva del Poder Judicial, sino que además puede hacerlo el Indecopi a solicitud de los acreedores durante tras la declaración de disolución y liquidación.

Como se ha mencionado en las líneas precedentes, el proceso de quiebras nació con el objetivo de castigar al deudor. Sin embargo, la regulación actual de la LGSC ha dispuesto la rehabilitación del quebrado. Sobre el particular, el artículo 101 de la referida norma dispone que se levantará el estado de quiebra tras 05 años desde emitida la resolución que la declara o en caso de condena penal, tras el cumplimiento de la pena.

Aunque la estructura general de la quiebra regulada en el Título III de la LGSC se mantiene, estos esfuerzos reflejan una tendencia hacia la humanización del sistema concursal, desplazando la visión punitiva tradicional de la quiebra por una concepción más funcional y

económica, orientada a optimizar la recuperación de valor y facilitar la reintegración del deudor al circuito formal.

7.2.Presupuestos subjetivos

La cuestión resulta más complicada cuando nos referimos a los sujetos que pueden ser sometidos a concurso en calidad de deudores. Los deudores no solo deben encontrarse dentro de los presupuestos objetivos en el artículo del artículo 24 de la LGSC, sino que además deberán cumplir los presupuestos subjetivos plasmados en la misma ley. Al respecto, el inciso c, del artículo 1º de la actual LGSC reconoce como deudores a aquellos sujetos, ya sea, personas naturales, jurídicas, sociedades conyugales y sucesiones indivisas, que realicen actividad empresarial.

Cabe precisar que, para efectos de la norma en cuestión, en relación con las personas jurídicas se debe mantener una percepción que no se limite en las personas jurídicas típicas del Derecho Comercial, sino, además, se debe entender dentro de este ámbito a las sociedades o asociaciones civiles, siempre que se dediquen a la actividad empresarial (Ramos, 2016, p. 57)

Ahora bien, la incorporación de la actividad empresarial como característica decisiva para calificar a los deudores como tal, no surge sino hasta la emisión del Decreto Legislativo N° 1189, publicado en 2015. Antes de su entrada en vigor, existía un vacío que la LGSC no había aclarado sobre este punto. En base al principio según el cual “se encuentra permitido aquello que la ley no prohíbe”, antes de la vigencia del referido Decreto Legislativo, las personas naturales no comerciantes eran sometidas a concurso.

Sobre el particular, resulta pertinente ahondar en los conceptos que rodean el de actividad empresarial, para lo cual corresponde examinar su relación con el concepto de empresa. Ello considerando que este concepto era el que se encontraba en la Ley de Reestructuración Patrimonial con el objetivo de definir al deudor. Si bien en esta norma expresamente sí se establecía la definición de acreedor, no era así con la de deudor. Sin embargo, se puede inferir que existía una equiparación entre “deudor” y “empresa”. Al respecto, la actual LGSC reconoce que algunas personas naturales son capaces de realizar actividad empresarial.

El concepto de empresa se encuentra estrechamente vinculado en términos económicos con el de comerciante empresario, pues es este último el que se encarga de organizar los factores de producción que serán utilizados para obtener ganancias a través de una empresa. Asimismo, la

Economía gira a través de la empresa, ya que es a través de ella que el capital se transforma en dinero que permitirá luego obtener medios de producción, para posteriormente distribuir los productos que se generen a partir de estos, consiguiendo al mismo tiempo obtener rentabilidad; su principal característica sería la de aceptar el riesgo de pérdida de lo invertido. (Lozano, 2015, pp. 69-70)

Lozano (2015) explica que no existe un concepto unitario a nivel jurídico de lo que significa empresa, pues estas no son analizadas como objetos de derecho y tampoco cuentan como tal con una personalidad jurídica, sino que son tratadas como un conjunto de elementos que responden a una necesidad. Además, la empresa se encuentra dotada de un elemento económico que se caracteriza por el factor organizativo de su composición al confluir en ella factores de producción. (Lozano, p. 70-72). De esta forma podemos concluir que la empresa se trata de un concepto más económico que jurídico.

Con relación al concepto de “actividad empresarial”, la norma concursal (Inc. F, art. 1) lo define como aquella actividad económica que se caracteriza además por ser habitual y en beneficio propio, sin que medie una relación de dependencia, en esta actividad se ven involucrados capital, trabajo y producción de bienes o servicios. Corresponde, a su vez, hacer el desglose de lo que significa “actividad económica” en este contexto, concepto que no se encuentra definido en la ley de la materia.

Evolución de la definición que maneja el INEI a través de los años del concepto de actividad económica:

- La actividad económica es la combinación de recursos humanos, recursos materiales y otros utilizados por una empresa para la creación de bienes y servicios a través de un proceso productivo. (INEI, 2015).
- La actividad económica es la combinación de recursos humanos, recursos materiales y otros utilizados por una empresa para la creación de bienes y servicios a través de un proceso productivo para la satisfacción de los consumidores. (INEI, 2016, 2017)
- A través de la actividad económica se adquieren bienes y servicios útiles para las necesidades sociales, que al mismo tiempo son fuente de riqueza mediante su extracción, transformación y comercialización. (INEI, 2018,2019, 2020, 2022)

De otro lado, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2022) define a la actividad económica (en relación con el empleo) en los mismos términos que lo hace el SCN de las Naciones Unidas, mismo que entiende a dicha actividad como aquella orientada a generar bienes y servicios. Asimismo, dentro de esta se encuentran englobadas la producción del mercado y algunos casos de producción de no mercado, como aquellos que se producen para autoconsumo, la producción activos que benefician al que produce. No se consideran actividades económicas las no remuneradas (labores domésticas sin pago, voluntariados). (p.37)

Por otra parte, la actividad económica puede entenderse como una actividad ya sea de industria, pesca, inmobiliaria entre otras que se caractericen por ser lícitas y, por tanto, sean permitidas por el comercio. (Indecopi ,2019)

De primera mano, se puede concluir que la definición de actividad económica no es estática y ha ido actualizándose con el pasar de los años. No obstante, parece existir un consenso respecto a que existe una actividad económica tiene por objetivo o fin la producción de bienes y servicios, pues se trata de una constante en las definiciones citadas precedentemente.

Luego, se la norma se refiere a la característica de habitualidad. Sobre el particular, esta definición no se encuentra en la Ley Concursal. La RAE define a lo “habitual” como aquello que “existe o se da normalmente o con frecuencia.”. En consecuencia, se puede inferir que se trata de una actividad que debe perdurar o permanecer en el tiempo. Por lo tanto, las labores esporádicas o estacionales no califican dentro de la característica de habitual en los términos que describe la ley. (Indecopi ,2019, p. 11).

Finalmente, la norma indica que la actividad empresarial tiene la característica de ser autónoma. Es decir, debe tratarse de una actividad que genere beneficio propio y sin que esto conlleve una relación de dependencia. Como indica Indecopi (2019), si bien sobre el particular no se encuentra en normas, sí ha sido analizado a través de la jurisprudencia. La autoridad concursal refiere además que personas que se encuentran sujetas al régimen de planillas han intentado someterse al concurso alegando autonomía cuando ello no es así. (p.11).

A fin de desenmarañar este concepto, es pertinente tomar el desarrollo doctrinario que sobre el particular hace el Derecho Laboral. Para esta rama del Derecho, una actividad realizada bajo subordinación resulta lo opuesto a una realizada en autonomía, por lo que se debe partir de la conceptualización de subordinación para entender la autonomía. Al respecto, Neves (2018)

define como un vínculo jurídico en el que un deudor, quien se obliga a realizar ciertas actividades, se somete a su acreedor, quien se beneficia del trabajo, para que este último conduzca la actividad del deudor. Mientras uno se somete, el otro dirige. (p. 28).

Según lo señalado en el Informe Técnico 979-2019-SERVIR-GPGSC, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) conceptualiza la subordinación como una relación caracterizada por la existencia de un poder de dirección ejercido por el empleador. Este poder le permite impartir instrucciones que deben ser acatadas por los trabajadores, incidiendo directamente en la operatividad de la entidad empleadora. En este sentido, la subordinación implica que las labores del trabajador se desarrollan conforme a lineamientos precisos dictados por el empleador. Esta situación contrasta con ciertos regímenes especiales de contratación en los que no existe subordinación, ya que quienes prestan servicios en esos marcos conocen previamente cómo deben ejecutarse las tareas y las realizan con autonomía, sin estar sujetos a horarios u otras condiciones propias de una relación laboral subordinada.

En su análisis, además de las características de la actividad empresarial que establece la norma, el Indecopi (2019) añade, aunque implícitamente, un nuevo elemento: la vigencia de la actividad económica o empresarial. Es decir, aquellos sujetos que se pretenda que sean sometidos a concurso deben encontrarse realizando este tipo de actividades o al menos haberlo hecho en un lapso no tan lejano del inicio del procedimiento. Así pues, la autoridad concursal explica, que no cabe iniciar un procedimiento concursal en contra de un sujeto que hace 5 o 10 años realizaba actividad comercial, sino que debe hacerlo al momento de la solicitud del inicio del concurso.

De otro lado, el legislador ha establecido requisitos especiales que deben cumplir las personas naturales, sociedad de gananciales o sucesiones indivisas para acogerse al concurso en calidad de deudores. De conformidad con el numeral 24.3 de la LGSC, deberán probar que más de la mitad de sus ingresos son derivados de una actividad empresarial y/o dos tercios de las obligaciones que mantengan hayan surgido como parte de su actividad empresarial. Ello supone una manera de cuantificar la realización de la actividad empresarial. Asimismo, se puede inferir que la Ley Concursal orienta su aplicación a la protección de patrimonios empresariales para obtener el cobro a partir de la maximización de su valor.

8. Experiencia Internacional

8.1. Colombia

El ordenamiento jurídico colombiano regula el régimen de insolvencia empresarial a través de la Ley 1116 promulgada en 2006, reglamentada por el Decreto Nacional 1038, cuyo ámbito de aplicación se limita a las personas jurídicas y naturales que realicen actividad empresarial, excluyendo expresamente a las personas jurídicas no comerciantes. De tal manera que dicho ordenamiento ofrece como vías de acción frente a la insolvencia empresarial el proceso de reorganización y el proceso de liquidación judicial. Posteriormente, se introdujo un régimen de insolvencia aplicable a las personas naturales no comerciantes, mediante la Ley 1564 promulgada en 2012 por la cual se expidió el Código General del Proceso colombiano.

En ese sentido, el legislador colombiano ha concedido a las personas naturales no comerciantes insolventes un mecanismo de renegociación, el cual se encuentra regulado por el Código General del Proceso. Al respecto, el artículo 531 del Código General del Proceso norma que las acciones a las que puede recurrir la persona natural no comerciante son: i) negociación de deudas, ii) convalidación de acuerdos con los acreedores y iii) liquidación de patrimonio.

En cuanto a los requisitos de acceso al procedimiento de Negociación de Deudas, el artículo 538 del referido cuerpo normativo establece que podrán acogerse a dicho procedimiento las personas no naturales en estado de cesación de pagos, situación a la que arriba aquel deudor que no hay cumplido con el pago de dos o más obligaciones con relación a dos o más acreedores por periodo superior a noventa días, o aquel deudor respecto del cual se sigan procesos ejecutivos o de jurisdicción coactiva.

Adicionalmente, dentro de los documentos que debe presentar el deudor insolvente no empresario se encuentran, según el artículo 539, un informe detallado de las causas que motivaron que el deudor se vea incapaz de cumplir con sus obligaciones, una propuesta de negociación de las deudas que mantiene, una lista ordenada de los acreedores del deudor de acuerdo con el orden de prelación establecido por el Código Civil colombiano, una lista de los procesos judiciales y/o administrativos que se sigan en contra del deudor, un certificado de ingresos laborales, información sobre el valor dinerario de los activos que posee el deudor dejando de lado aquellos útiles para su subsistencia y la de personas a su cargo, información sobre si el deudor se encuentra en una sociedad conyugal o patrimonial y una lista de las obligaciones alimentarias que mantiene indicando cuantía y persona alimentista.

Se debe resaltar que este dispositivo es denominado “trámite”, pues lejos de ser un proceso judicial propiamente dicho, se trata más bien de una conciliación. Así pues, el artículo 541 hace

referencia a la necesidad de designar un conciliador, cuya aceptación de cargo es de obligatorio cumplimiento, sin perjuicio de poder declararse impedido, fundamentando dicho argumento según corresponda.

Tras determinar el conciliador que los requisitos establecidos por el Código General del Proceso colombiano han sido cumplidos, se dará inicio al denominado “procedimiento de negociación de deudas”, cuya duración deberá ser 60 días desde la aceptación de la solicitud por parte del conciliador y que podrá prorrogarse por 30 días adicionales.

Con relación al orden de prelación, la legislación colombiana, el numeral 8 del artículo 553, establece que, en cuanto al acuerdo de pago, se deberá respetar el orden de prelación establecido por ley, brindando el mismo trato a los acreedores que se encuentren en el mismo nivel en el orden.

De conformidad con el artículo 558, una vez cumplidos los acuerdos arribados por las partes, el deudor deberá solicitar al conciliador verifique dicho cumplimiento. Sin embargo, frente al incumplimiento, de acuerdo con el artículo 560, ya sea el deudor o el acreedor deberán comunicar dicha falta de pago al conciliador, el cual dentro de los 10 días hábiles posteriores convocará a audiencia a fin de que el acuerdo de pago sea reformado. El acuerdo final será vinculante y tendrá efectos sobre la totalidad de acreedores.

Por otra parte, con relación al procedimiento de Convalidación del Acuerdo Privado, el artículo 562 del Código General del Proceso colombiano establece que aquel procedimiento ampara a las personas naturales no comerciantes que se encuentren en riesgo de cesación de pagos en los 120 días siguientes. No obstante, la norma específicamente indica que dicha cesación deberá tener lugar a partir de casos de pérdida de empleo o disolución y liquidación de sociedad conyugal o similares. Asimismo, el acuerdo a ser convalidado deberá haberse celebrado por los acreedores que representen al menos el 60% de la deuda. El acuerdo presentado deberá cumplir los mismos requisitos que se requieran con ocasión del procedimiento de negociación.

Aunque los acreedores no podrán oponerse o impugnar el contenido del acuerdo, sí se encuentran habilitados para aportar pruebas a fin de desestimar los argumentos de los acreedores no participantes del acuerdo que presenten objeciones. Una vez que el acuerdo sea convalidado tendrá efectos para el universo de acreedores tanto para los participantes del acuerdo como para los que no participaron de él.

En ambos procedimientos, tanto en la negociación como en la convalidación de acuerdo, en caso de que el trámite no tenga éxito, se procederá a la Liquidación del Patrimonio, procedimiento regulado en el capítulo IV de la Ley 1564, a través de un proceso judicial a través del cual se buscará que el deudor pague sus deudas a través de la adjudicación de los bienes que posee. Para esto, de acuerdo con el artículo 564 el juez nombrará a un liquidador quien se encargará de comunicar de la existencia del proceso a los acreedores del deudor, así como también deberá mantener un inventario actualizado de los bienes del deudor, informar a los jueces a fin de que adelanten los procesos de ejecución y alimentos y sean remitidos a la liquidación y prevenir a los acreedores que todos los pagos deberán realizarse al liquidador, de lo contrario dichos pagos se tornarán en ineficaces.

De conformidad con el artículo 565 de la referida ley, tras la apertura del procedimiento de liquidación el deudor se encuentra impedido de realizar pagos o transacciones similares, así como de allanarse dentro de un proceso en curso o transar o conciliar respecto de obligaciones anteriores a la apertura del procedimiento o respecto de bienes que conformen su patrimonio, no obstante, las obligaciones alimentarias en favor de hijos menores de edad podrán ser satisfechas en cualquier momento. En ese sentido, los bienes que conformen el patrimonio del deudor al momento del inicio del procedimiento se encuentran destinados a pagar las obligaciones originadas antes de este, los bienes que adquiera el deudor posteriormente son pasibles de persecución por los acreedores titulares de obligaciones posteriores. Además, se incorporarán las obligaciones que hayan surgido con anterioridad al inicio del procedimiento de liquidación. Al mismo tiempo, el patrimonio del deudor estará conformado por los bienes del deudor sin afectar aquellos bienes del cónyuge, conviviente o los que afecten la vida familiar, así como los bienes no embargables. Así también, el inicio del procedimiento de liquidación tendrá por efecto la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad respecto de obligaciones exigibles de manera previa al inicio del procedimiento. Sumado a ello, tanto los procesos de ejecución como las medidas cautelares respecto de los bienes del deudor serán remitidas al juez encargado del trámite del proceso liquidatario. Adicionalmente, concluirán los contratos de trabajo en los que el deudor actúe como empleador.

Una vez identificados los acreedores, habiéndoseles vencido la oportunidad para la presentación de objeciones y luego de la elaboración de los inventarios y avalúos de los bienes del deudor, se procederá a la audiencia de adjudicación mediante la cual se determinarán, entre otras cosas, la forma y orden de pago de las obligaciones. Posteriormente, se realizará la

adjudicación de los bienes del deudor, de tal manera que, si el monto de dichos bienes supera sus deudas, recibirá un remanente; y si, por el contrario, sus obligaciones excedan dicho monto, una vez liquidadas las obligaciones posibles, el resto pasarán a ser obligaciones naturales.

8.2. Chile

En Chile, la regulación concursal prevista tanto para los deudores insolventes empresarios, como para los deudores insolventes no empresarios se encuentra plasmada en la Ley N° 20.720. Este régimen engloba dentro de su haber los siguientes tipos de procedimientos concursales: i) Procedimiento Concursal de Reorganización de la Empresa Deudora, ii) Procedimiento Concursal de Liquidación de la Empresa Deudora, iii) Procedimiento Concursal de Renegociación de la Persona Deudora, iv) Procedimiento Concursal de Liquidación Simplificada y v) Procedimiento Concursal de Reorganización Simplificada, de acuerdo con el numeral 27 del artículo 2 del referido cuerpo normativo. Cabe mencionar, que mediante la Ley 21563, promulgada en abril de 2023, el legislador chileno introdujo modificaciones a la Ley N° 20.720, incorporando dentro del sistema concursal nuevos procedimientos específicos para los casos de insolvencias de las micro y pequeñas empresas. Asimismo, dichos procedimientos, se encuentran a cargo de la Superintendencia de Insolvencia y Re-emprendimiento - Superir, organismo que actúa como mediador.

Así pues, el capítulo III de la Ley concursal chilena norma el Procedimiento Concursal de Reorganización, procedimiento aplicable únicamente a la figura de Empresa Deudora, esto es a un sujeto insolvente dedicado a la actividad empresarial. Dicho procedimiento tendrá lugar a partir de la solicitud de la empresa deudora ante el tribunal correspondiente, presentando, entre otras cosas, una propuesta de acuerdo de reorganización, la cual será debatida y aceptada o rechazada por la junta de acreedores, conformada por los acreedores con derecho a voto. La propuesta será tácitamente aprobada de no presentarse impugnaciones dentro del plazo legal y el tribunal disponga su aprobación. En contraposición, de rechazarse la propuesta, el tribunal dispondrá la Resolución de Liquidación. El Procedimiento Concursal de Reorganización concluye con la publicación de la cuenta final de gestión del procedimiento en el Boletín Concursal.

El capítulo IV de la Ley N° 20.720 regula el Procedimiento Concursal de Liquidación, cuyo ámbito de aplicación se limita a la Empresa Deudora. Este procedimiento puede ser invocado por la Empresa Deudora (liquidación voluntaria) o por uno o varios de sus acreedores

(liquidación forzosa). En caso el deudor presente oposición al procedimiento, el tribunal emitirá una sentencia definitiva ya sea rechazando dicha oposición y disponiendo la liquidación o acogiendo la oposición y dando posibilidad al deudor de demandar la indemnización correspondiente.

Ahora bien, el Capítulo V de la Ley concursal chilena referido a los “Procedimientos Concursales Especiales” se encuentra dirigido a las personas deudoras no empresarias y las micro y pequeñas empresas, los cuales son el Procedimiento Concursal de Renegociación de la Persona Deudora y los Procedimientos Concursales de Liquidación y Reorganización Simplificada.

Así pues, el Título 1 del Capítulo V regula el Procedimiento Concursal de Renegociación de la Persona Deudora. Sobre el particular, cabe precisar que el numeral 25 del artículo 2 de la Ley Concursal chilena define expresamente a la persona deudora como aquella “persona natural no comprendida en la definición de Empresa Deudora”, por lo que se desprende que se trata de los sujetos deudores que no realizan actividad empresarial. Para acceder a este procedimiento, las personas naturales deberán contar con deudas impagas de más de 90 días que conformen el equivalente a 80 unidades de Fomento (UF), no haber sido notificadas con una demanda de inicio de Procedimiento Concursal de Liquidación Simplificada y deberá acompañar su solicitud de inicio de dicho procedimiento con los documentos requeridos por ley. Además, con la Ley N° 21.563, promulgada en 2023, se incorporó al procedimiento de renegociación las personas naturales que emitan boletas de honorarios. En cuanto a las deudas que se excluyen de este procedimiento se encuentran las obligaciones alimentarias, las obligaciones provenientes de delitos y cuasidelitos y las obligaciones provenientes de multas, sanciones penales y otras especiales, según determinación de la Superior.

El referido procedimiento inicia a través de la solicitud del deudor ante la Superior, la cual, en caso de declarar la admisibilidad, deberá informar a los acreedores del deudor del inicio del procedimiento. En la audiencia de renegociación, la Superior propiciará un ambiente idóneo para la toma de acuerdo entre las partes. De ser exitoso el procedimiento, la superintendencia emitirá resolución que contenga el acuerdo y se encuentre suscrita por las partes. En caso contrario, se realizará una audiencia de ejecución, acorde a lo establecido en el artículo 267 de la Ley N° 20.720 en la cual la superintendencia pondrá a conocimiento los bienes pasibles de ser liquidados a la forma en la que estos serían liquidados.

Tras el vencimiento del plazo para impugnar el acuerdo de renegociación, la Superir dará por finalizado el procedimiento entendiéndose las obligaciones ventiladas dentro de este como extinguidas novadas o repactadas y rehabilitando simultáneamente al deudor para los efectos legales. Además, el acuerdo de renegociación podrá ser modificado según acuerdo del deudor y los acreedores que represente al menos el 50% de las obligaciones declaradas.

Por su parte, el Título 2 del Capítulo V de la Ley N° 20.720 norma el Procedimiento Concursal de Liquidación Simplificada, el cual es aplicable a los sujetos que califiquen como micro o pequeña empresa dentro del ordenamiento jurídico chileno. Dicho procedimiento puede tratarse de un Procedimiento Concursal de Liquidación Voluntaria Simplificada, cuando es invocado por el deudor y de un Procedimiento Concursal de Liquidación Forzosa Simplificada, cuando es iniciado por uno o varios acreedores.

En cuanto al Procedimiento Concursal de Liquidación Voluntaria Simplificada, tras la entrega de los documentos pertinentes y luego de nominar al liquidador, el tribunal procederá a dictar la Resolución de Liquidación para posteriormente, en lugar de disponer la incautación, solicitar al deudor la entrega de los bienes. Este procedimiento concluye con la publicación de la resolución que aprueba la cuenta final de administración, al cual deberá ser publicada en el Boletín Concursal. Sin embargo, cabe la posibilidad de que dicho procedimiento concluya con un acuerdo de reorganización judicial.

Con respecto al Procedimiento Concursal de Liquidación Forzosa Simplificada, este podrá ser promovido por los acreedores en caso existieran en su contra al menos dos títulos ejecutivos vencidos cuya ejecución haya sido iniciada sin que el deudor presente los bienes suficientes para el pago de dichas obligaciones, tras por lo menos cuatro días desde el requerimiento; así como también podrá iniciarse cuando los administradores de la micro o pequeña empresa se encuentren no habidos y no hayan dejado en su lugar a un administrador con poderes suficientes para el pago y similares. Este procedimiento concluye de la misma forma que el Procedimiento de Liquidación Voluntaria, es decir, con la publicación de la resolución que aprueba la cuenta final de administración en el Boletín Concursal.

Por último, el Título 3 del Capítulo V de la Ley N° 20.720 norma el Procedimiento Concursal de Reorganización Simplificada, limitando su aplicación únicamente a las micro o pequeñas empresas. Para la realización de este procedimiento se requerirá que el deudor acredite su condición de micro o pequeña empresa. Con ocasión de este se requerirá la presencia de un

veedor, quien se encargará de asistir al sujeto deudor para elaborar la propuesta del acuerdo. Posteriormente, el tribunal emitirá la resolución de reorganización, la que ameritaría que el deudor se encuentre en un periodo de protección financiera provocando que el deudor se encuentre sujeto a la intervención del veedor, se vea imposibilitado de gravar o enajenar sus bienes y, en el caso de personas jurídicas, no puedan modificar pactos, estatutos o régimen de poderes. El veedor elaborará una relación de los créditos reconocidos, respecto de la cual los acreedores podrán formular objeciones según sea el caso. Más tarde, mediante junta de acreedores, se votará sobre la propuesta de acuerdo de reorganización formulada por el deudor, el acuerdo tendrá vigencia transcurrido el plazo de impugnación sin que se hubiere impugnado.

8.3. Ecuador

El sistema concursal ecuatoriano se encuentra regulado por el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), cuyo Título II contempla las características y acciones a seguir para invocar el procedimiento concursal, para lo cual dicho cuerpo normativo distingue tres tipos de concurso, a decir, el concurso preventivo, el concurso necesario y el concurso voluntario.

Con relación al concurso preventivo, el artículo 415 del COGEP establece que tanto los deudores comerciantes como aquellos que no se dedican a la actividad comercial podrán acogerse a este procedimiento, que tiene por objetivo que el juzgador correspondiente facilite un acuerdo entre el deudor y sus acreedores. De esta manera, el sistema concursal ecuatoriano permite que las personas naturales no comerciantes en riesgo de caer en insolvencia puedan renegociar sus deudas.

Asimismo, de conformidad con el artículo 417 del COGEP, el legislador ecuatoriano reconoce tres tipos de insolvencia en relación con la causa que la originó: insolvencia fortuita, insolvencia culpable e insolvencia fraudulenta. La insolvencia fortuita tiene lugar en casos en los que el deudor llega a dicha situación tras afrontar una situación de fuerza mayor, lo cual implica que la insolvencia surge a partir de factores externos. Por el contrario, la insolvencia culpable supone una conducta imprudente por parte del deudor y, finalmente, la insolvencia fraudulenta se produce cuando el deudor recurre a actos maliciosos para defraudar a sus acreedores.

De acuerdo con los artículos 419 y 420, para acceder al concurso preventivo el deudor deberá presentar una solicitud expresando los motivos por los cuales se ve imposibilitado de cumplir con sus obligaciones dentro de las fechas de vencimiento, así como una lista de sus acreedores,

un detalle de sus pasivos y activos y un tiempo de espera no mayor de tres años para cumplir con sus deudas. Posteriormente, habiendo cumplido con los requisitos, el juzgador dispondrá la suspensión de los pagos, debiendo convocar a los acreedores y designando un auditor para contrastar la información ofrecida por el deudor.

Por otra parte, el acceso al concurso voluntario requiere, según el artículo 421 del COGEP, que el deudor presente una lista detallando la totalidad de sus bienes y derechos, así como un estado de deudas, los títulos de créditos vigentes y una memoria de las causas de su decisión de someterse a concurso. Posteriormente, mediante auto inicial el juzgador procederá a citar a los acreedores, designará un síndico depositario de bienes, dispondrá el embargo de los bienes del deudor, ordenará la anotación de la insolvencia o quiebra, entre otras medidas.

De otro lado, en cuanto al concurso necesario, el artículo 422 del COGEP dispone que el acreedor que cumpla con los requisitos de acceso podrá invocar dicho procedimiento ante el juzgado correspondiente al domicilio del deudor a fin de que aperture el concurso. Habiéndose cumplido con los requisitos establecidos, el juzgador citará al deudor en junta de acreedores y le requerirá los mismos documentos que se requieren para iniciar un concurso voluntario.

Tanto el concurso voluntario como el concurso necesario desembocan en una junta de acreedores. Al respecto, según dispone el artículo 429 del COGEP, de no llegarse a un acuerdo en dicha junta, se procederá a ordenar el avalúo de los bienes embargados, conocer el balance de dichos bienes para ponerlos en remate y, finalmente, se resolverá sobre la gradación de créditos.

Con relación a la rehabilitación del deudor, el artículo 430 del COGEP determina que en caso de que los bienes puestos en liquidación hayan permitido pagar los créditos del deudor, sus obligaciones serán declaradas extinguidas y el deudor será rehabilitado. Asimismo, de manera particular, en el caso de las personas naturales, estas serán declaradas rehabilitadas en caso aquellos hayan participado en un proceso concursal que se encuentre en abandono por más de diez años. Esto únicamente si no media declaración ejecutoriada de fraudulencia.

8.4. España

El Texto Refundido de la Ley Concursal, emitido mediante Real Decreto Legislativo 1/2020, es el dispositivo normativo que regula el sistema de insolvencias español. Se divide en tres grandes libros. El primero regula el procedimiento del concurso de acreedores como tal, el

segundo aborda los pormenores del concurso preventivo y el tercero contempla la relación de la norma española con las normas de derecho internacional privado.

Con respecto al Libro Primero y en cuanto a la declaración de concurso, mediante el artículo 1 de la Ley Concursal española se permite participar del concurso a “cualquier deudor”, ya sea personas natural o jurídica sin restringir el acceso a los sujetos no comerciantes, por lo que los acreedores pueden proceder contra su deudor insolvente ya sea que este se dedique a la actividad comercial o no. Asimismo, el artículo 2 de dicha ley dispone que el concurso se podrá invocar frente a la insolvencia actual o inminente del deudor, la cual se determinará atendiendo a la imposibilidad del cumplimiento regular y puntual de sus obligaciones. La situación de concurso podrá ser promovida ya sea a solicitud del deudor como del o los acreedores. En cualquiera de los casos, de conformidad con el artículo 24 de la Ley, el juez evaluará el cumplimiento de los presupuestos objetivos y subjetivos a través de las pruebas aportadas por las partes. En caso de disponer el auto de declaración de concurso, se deberá proceder conforme lo establecido en el artículo 28 de la Ley Concursal.

La declaración de concurso tendrá una serie de efectos particulares; así, en el caso del concurso voluntario, el insolvente podrá continuar ejerciendo sus facultades para administrar y disponer de la masa activa, mientras que en el caso del concurso necesario dichas facultades se verán suspendidas, de conformidad con el artículo 106 de la Ley Concursal española. No obstante, de manera particular la Sección 3ª del capítulo I del Título III de la Ley española, dispone “efectos específicos sobre la persona natural”. Así pues, en el entendido de que las personas naturales presentan necesidades particulares, la legislación determina que el deudor concursado pueda percibir alimentos, de encontrarse en estado de necesidad, así como también la ley permite que el deudor pueda cumplir su deber legal de prestatario de alimentos respecto de los alimentistas a su cargo.

En cuanto al proceso concursal como tal, según dispone el artículo 508 de la Ley Concursal española, este se divide en la siguientes secciones o actuaciones: i) La primera sección abarca la declaración del concurso, medidas cautelares y la resolución con la que concluye la fase común, ii) La segunda sección incluye la administración del concursado, iii) La tercera sección aborda lo correspondiente a la determinación de la masa concursal, delimitando los bienes que serán objeto del concurso, iv) La cuarta sección implica principalmente la clasificación de los créditos, v) La quinta sección comprende el convenio y la liquidación y vi) La sexta sección engloba lo relacionado con la calificación del concurso y sus efectos.

Por otro lado, el Libro Segundo atiende cuestiones referidas al derecho preconcursal. Es decir, el legislador español contempla mecanismos preventivos frente a situaciones de riesgo de posibles sujetos insolventes a futuro. Para tal fin la legislación española, mediante el artículo 583 de la Ley Concursal, ofrece al deudor que se encuentra en inminente estado de insolvencia la posibilidad de solicitar la apertura de negociaciones con sus acreedores, para lo cual cabe la posibilidad de que se nombre un mediador, de tal manera que se pueda alcanzar un acuerdo extrajudicial. Al respecto, la ley prohíbe la iniciación de procesos de ejecución durante los 3 meses posteriores a la comunicación de la apertura de negociaciones, así como también serán suspendidas aquellas que estuvieran en curso. En este contexto, cabe la posibilidad de que las partes arriben a acuerdos de refinanciación ya sean colectivos o singulares. Estos acuerdos podrán ser homologados judicialmente, siguiendo los requisitos establecidos por el artículo 606 de la Ley Concursal.

Ahora bien, de incumplir el deudor el acuerdo de refinanciamiento, cualquiera de los deudores podrá solicitar ante un juez que se declare el incumplimiento, no siendo apelable la resolución que resuelva dicha solicitud, tal como estipula el artículo 628 de la ley antes referida. Los efectos de la declaración de incumplimiento, según el artículo 629 son la resolución del acuerdo y sus efectos, la posibilidad de que los acreedores promuevan el inicio del concurso o ejecuciones singulares y en caso de que se hubiese pactado la extinción de las garantías como consecuencia del incumplimiento, no podrán iniciarse.

Por otra parte, el Libro Segundo da cabida a que acreedores y deudor pacten un acuerdo extrajudicial de pagos. Dicho acuerdo contará con la participación de un mediador encargado, entre otras cosas de realizar la convocatoria de los acreedores y, posteriormente, será el encargado de supervisar el cumplimiento del acuerdo. Además, acorde al artículo 683 de la Ley Concursal española, dicho acuerdo resulta vinculante para el deudor y sus acreedores.

Finalmente, el Libro Tercero se encuentra orientado a la regulación de la interacción entre las normas de derecho internacional privado y las normas nacionales españolas, abordando aspectos como la aplicabilidad de las leyes, el procedimiento concursal en el territorio, reglas comunes a los tipos de procedimientos, el reconocimiento de los procedimientos de insolvencia realizados en el marco de la legislación extranjera y la coordinación entre procedimientos de insolvencia paralelos.

Además de Real Decreto Legislativo 1/2020, por el cual se aprobó el Texto refundido de la Ley Concursal española; en 2015, mediante Real Decreto- Ley 1/2015 se promulgó la Ley de mecanismos de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden

Social, que para estos efectos será denominada como “Ley de la Segunda Oportunidad”, la cual supuso importantes cambios en el sistema concursal español. Esta nueva ley estuvo orientada a brindar un beneficio a los deudores de buena fe que, luego de haber liquidado su patrimonio y luego de un improductivo intento de mediación extrajudicial, no les es posible cumplir con el resto de sus obligaciones.

Así entonces, la segunda oportunidad o también llamada "exoneración de deudas restantes" surge en un contexto en el que, concluido el concurso, el deudor aún cuenta con deudas pendientes y con saldo insuficiente para honrar sus obligaciones. Es decir, tras la liquidación de sus bienes no existen remanentes. Debido a que la segunda oportunidad puede ser utilizada en más de una ocasión, algunos autores optan por referirse a este mecanismo como “exoneración de pasivo insatisfecho” (Colino, 2015, p. 246). La Ley de Segunda Oportunidad se fundamenta en que al encasillar a un sujeto como deudor se limita sus capacidades de reinsertarse en la economía y, por ende, comportarse como un elemento de valor dentro de esta. Además, ello evita que dichos sujetos emprendan actividades irregulares. De esta forma, se busca incentivar a los sujetos a esforzarse por generar ingresos nuevamente, atendiendo a que, de todas formas, en el estado en el que se encuentran tampoco son capaces de pagar sus deudas.

Cómo explica Colino (2015), este mecanismo es ofrecido únicamente a aquellos deudores insolvente de buena fe, lo que se busca es evitar que los sujetos se endeuden irresponsablemente o elaboren planes de endeudamiento intentando obtener un aprovechamiento, por lo que solo puede ser utilizado por los deudores que “lo merezcan”, contrario sensu, no podrá ser utilizado por los deudores de mala fe. (pg. 251). Al respecto, la Ley Concursal española define a los deudores de buena fe como aquellos que no hayan sido declarados culpables dentro del concurso, no obstante, en los casos de culpabilidad por incumplimiento, el juez decidirá ello según el caso en particular; asimismo, el deudor no deberá haber sido condenado con sentencia firme por delitos contra el patrimonio, o el orden socioeconómico, de falsedad documental, contra la hacienda o derechos de trabajadores.

8.5. Argentina

El sistema concursal del ordenamiento jurídico argentino se regula bajo la Ley 24.522, la cual admite a participar en el concurso tanto a sujetos comerciantes como no comerciantes. Al respecto, el artículo 2 de dicha ley detalla que pueden concurrir a concurso las personas de existencia visible, es decir, sujetos equivalentes a personas naturales en jurisdicciones como la peruana, las personas con existencia ideal, denominación equivalente a la de personas jurídicas y sociedad en las que el Estado argentino participe.

De igual forma, resulta muy interesante que se incorporen nuevas figuras, traducidas en la “acción concursal de responsabilidad”, una norma que permite a un síndico (y en su defecto a los acreedores) demandar a los administradores por actos dolosos o acaecidos con anterioridad a la quiebra y que agravaron la insolvencia. Esta figura permite la preservación del patrimonio colectivo y la sanción de conductas que han dado lugar al deterioro de la situación financiera de un deudor en un tiempo que se considera sospechoso del mismo.

Por el contrario, el modelo argentino no cuenta todavía con un procedimiento simplificado apropiado para personas naturales no comerciales o deudores de clase media. Si bien también existe la intención de crear “pequeños concursos” o “régimenes de concurso” para la cuestión del sobreendeudamiento, los proyectos de ley que viran en esta dirección aún no han encontrado su concretización normativa. Esto significa que los jubilados, los trabajadores independientes, los consumidores sobreendeudados tienen que dirimir su propia insolvencia de las mismas maneras que los grandes deudores, y esto resulta muy desfavorable y difícil.

También, el procedimiento concursal preventivo contempla incluso la paralización de ejecuciones y la tramitación de un plan de reorganización, que puede tomar unos meses, cuando no años, siempre que cuente con el voto a favor de la mayoría de los acreedores. No obstante seguir faltando una alternativa más rápida y menos onerosa para deudores no comerciales pone de manifiesto una limitación normativa que los especialistas y la doctrina aún pretenden cubrir con propuestas que ajustan la extensión del procedimiento a la realidad de sujetos individuales.

Capítulo 3: Metodología de la investigación

9. Tipo de investigación

La presente investigación es descriptiva, dado que procura describir y caracterizar de forma sistemática la situación jurídica de acceso al procedimiento concursal por parte de las personas no empresarias en el Perú. En este sentido, podemos decir que el contexto de la cuestión

planteada es que el problema jurídico analizado es la exclusión normativa de las personas naturales no empresarias como sujetos que pueden ser susceptibles de acogerse al régimen concursal, pese a que éstas constituyen una gran mayoría de la población económicamente activa y potencialmente insolvente.

En este contexto, la realidad del mercado de crédito peruano y, en consecuencia, la del procedimiento concursal como mecanismo de solución a las obligaciones de los deudores no empresarios, se presenta sujeta a un obstáculo estructural que no brinda a los deudores señalados (personas no empresarias) la posibilidad y el derecho de acceder a un mecanismo colectivo, ordenado y eficiente de solución a las obligaciones, causando una afectación tanto para los deudores como para sus acreedores.

El análisis descriptivo se concreta en identificar y exponer todos los elementos de contenido jurídico que configuraron dicha exclusión. Para ello se expone el marco normativo vigente regulado por la LGSC, particularmente su artículo 1, que limita la legitimación activa para el inicio de los procedimientos concursales a quienes realizan actividad empresarial; se explicitan quiénes son los excluidos, esto es, personas naturales sin RUC de empresa, o sin actividad formalizada, y qué caminos jurídicos se encuentran disponibles para los acreedores de esos deudores (los procesos ejecutivos, declarativos o cautelares). A todo ello se añade la descripción de algunas experiencias internacionales, que ya prevén mecanismos para la insolvencia de personas naturales no comerciantes, que permite una contextualización y un contraste del problema peruano en clave comparada.

De esta forma, desde el enfoque expuesto, la investigación no se limita a describir una norma aislada, sino que también articula y ordena el marco jurídico nacional e internacional, poniendo claramente de manifiesto cómo se ha estructurado el régimen concursal, a quién se incorpora, a quién se excluye y qué efectos jurídicos y procesales genera la situación de ese régimen para los intervinientes. Esta etapa descriptiva es imprescindible para la posterior fundamentación del análisis explicativo y para fundamentar, desde el plano dogmático, la propuesta de reforma normativa que permita un acceso equitativo a los procedimientos concursales.

Es explicativa, porque no se limita únicamente a describir los hechos y normas, sino que además analiza las causas y factores que han motivado la exclusión de las personas no empresarias como sujetos legitimados en el procedimiento concursal, buscando explicar los fundamentos legales, económicos y sociales que sustentaron dicha exclusión, así como las

consecuencias que esta genera en la protección de los derechos de los acreedores indefensos y en la eficacia del sistema de insolvencia peruano.

Así también, es dogmática, porque se enfoca en el estudio crítico y sistemático del Derecho vigente, analizando las normas de la LGSC, el Código Civil, la doctrina y la jurisprudencia aplicables al régimen concursal, con el fin de precisar su contenido, alcances y limitaciones. Este enfoque dogmático permite fundamentar la problemática jurídica y argumentar sobre la necesidad de un marco normativo más inclusivo y coherente con los principios de equidad y seguridad jurídica que inspiran el Derecho Concursal.

Finalmente, es cualitativa, debido a que se han realizado entrevistas a especialistas de la rama concursal, buscando obtener opiniones en base a su experiencia profesional, con relación a las motivaciones del legislador al excluir a los no empresarios del sistema concursal, las consecuencias de dicha exclusión, los aspectos a tomar en cuenta de realizarse la incorporación y los efectos que dicha medida podría tener en la legislación nacional.

10. Diseño de investigación

El enfoque del estudio es no experimental, transversal y bibliográfico-documental. Es no experimental porque no se interviene en el sistema, sino que se observa y describe el ordenamiento jurídico y su aplicación cotidiana. Es transversal porque se examina la normativa y su interpretación a lo largo de un lapso fijo; por tanto, solo se considera el marco vigente en ese instante. Finalmente, se clasifica como bibliográfico-documental debido a que las conclusiones se fundamentan en la recolección y análisis de leyes, doctrina, sentencias nacionales y de derecho comparado.

Partiendo de esa estructura de diseño, fue necesaria una metodología cualitativa que hace posible averiguar a fondo los principios jurídicos, las lagunas que presenta la normativa y los efectos prácticos que produce el ordenamiento jurídico en la vigencia de la normativa. Este tipo de lógicas metodológicas resultaron especialmente convenientes para la investigación de fenómenos jurídicos complejos que no pueden ser objeto de una modalidad reduccionista, como son las personas naturales no empresarias que accede al sistema concursal. El desvelamiento de esta problemática requiere una exploración de significados, de interpretaciones, de efectos normativos, etcétera; es decir, la modalidad requiere necesariamente de una lógica eminentemente cualitativa.

Por otra parte, la naturaleza bibliográfico-documental del estudio, no sólo se halla centrada en la datación de las normas vigentes, sino que incluye un estudio comparativo y evolutivo de la normatividad concursal peruana desde su génesis hacia la tipificación actual, en la revisión exhaustiva de marcos normativos (normativa concursal) de países seleccionados como Colombia, Chile, España y Ecuador; estrategia documental que permitía ver convergentes y divergencias que han resultado importantes para poder elaborar una propuesta que tenga que ver con la reforma y la modificación de la normatividad vigente que sea conocida y contextualizada.

Para culminar este acápite, el diseño del proceso de investigación esboza las fuentes primarias y secundarias de márgenes de máxima especialización, criterios de pertinencia, actualidad y gran relevancia jurídica en su selección. Puede afirmarse que, debido a esta exigencia, el uso de los datos y fundamentos correspondientes para el desarrollo del análisis se articula siguiendo los criterios de validez ambientes/validez de contenido, es decir, las exigencias en términos de académicos y científicos que el derecho comparado y la investigación jurídica avanzada reclamaban. Así, el diseño del proceso de investigación se halla ajustado a los objetivos de investigación, de manera que dicha lógica versa en cada momento de trabajo para la construcción de una proposición normativa que sea sólida y viable.

11. Métodos de investigación

Para llevar adelante esta indagación, se apeló a varias técnicas de estudio. Primero, se usó el método exegético-jurídico, que permitió examinar, palabra por palabra, el texto de la LGSC y de las normas civiles vinculadas a la cobranza de créditos, a fin de descubrir su estructura interna y su verdadero alcance. Después, el enfoque hermenéutico ayudó a interpretar esas mismas normas a la luz de la doctrina y de fallos judiciales, revelando cómo se aplican en la práctica y qué efectos producen sobre deudores y acreedores.

En paralelo, el método comparativo puso en perspectiva el sistema peruano, cotejándolo con los regímenes de insolvencia de personas naturales no comerciantes en Colombia, España y Chile, y así se pudieron captar enseñanzas útiles que podrían adoptarse en el país. Se recurrió también a la estrategia analítico-sintética, que descompone el fenómeno en causas jurídicas, económicas y sociales y luego reúne esas piezas en conclusiones integrales, y por último al método inductivo-deductivo, que parte de casos y normas concretos para llegar a ideas generales y, al revés, parte de principios amplios para plantear reformas normativas puntuales.

Además, se añadió el método histórico-jurídico, que permite rastrear la evolución normativa del derecho concursal peruano - desde los orígenes de la Ley de Quiebras promulgada en 1932 hasta la Ley General del Sistema Concursal promulgada el 15 de enero del 2002 - que permite detectar las rupturas y las continuidades en la política legislativa nacional y los momentos determinantes en que el sistema se reorienta por una lógica empresarial predominante, de cuya comprensión dependerá explicar la exclusión del legislador para afectar a los no empresarios en el régimen actual y cuáles son las implicancias sistémicas de tal exclusión.

Por otro lado, fue mediante el método sistemático que se relacionaron las diferentes normas de rango legal, reglamentario y jurisprudencial que afectan de forma directa o indirecta el acceso al procedimiento de la formalidad concursal, permitiendo visibilizar cómo las disposiciones de la LGSC se articulan con normas propias del C.C., del C.P.C. o bien del derecho administrativo, descubriendo así una estructura jurídica estructurada fragmentada, escasamente comprensible por los ciudadanos no empresarios; pero el enfoque sistémico también contribuyó a identificar la existencia de vacíos normativos y contradicciones que afectan la coherencia normativa del ordenamiento jurídico existente.

Por último, la forma en que las barreras normativas impactan en la figura de los acreedores más pequeños, cómo la norma desincentiva la utilización de los mecanismos formales de cobro o, para finalizar, la forma en la que las normas refuerzan la exclusión financiera de los sectores más vulnerables y desfavorecidos en este proceso que se está dando entre acreedores y deudores y acreedores y no deudores. La lectura funcional de la norma determinante para justificar la necesidad de una reforma legal de cuestión redistributiva y de justicia material.

La estrategia analítico-implementada en este trabajo resultó ser especialmente fructífera a la hora de descomponer el fenómeno jurídico en sus partes que lo constituyen. En el plano analítico, se fragmenta el problema fundamental, la exclusión de los no empresarios del régimen concursal, en dimensiones jurídicas, económicas, sociales y normativas. Esta fragmentación o descomposición permitió tratar el objeto de estudio desde diferentes matices: el estudio normativo puso en evidencia los artículos de la LGSC que limitan el acceso al procedimiento; el estudio también de la jurisprudencia, que hizo referencia a los criterios de interpretación de las autoridades competentes; y, además, se estudió la aplicación social de las mismas optando por sectores en situación de vulnerabilidad como lo son los acreedores no institucionalizados.

12. Técnicas de investigación

La investigación se sustenta en un conjunto de métodos que se complementan entre sí. Primero se llevó a cabo un análisis documental, que incluyó una revisión exhaustiva de normas nacionales como la Constitución, la LGSC, el C.C. y el C.P.C. En segundo lugar, se hizo una revisión bibliográfica, que abarcó libros, artículos, tesis y ensayos especializados en derecho concursal, tanto del Perú como del extranjero. También se aplicó un análisis de contenido para identificar principios, fundamentos, vacíos normativos y las propuestas doctrinarias pertinentes. Por último, se utilizó un análisis comparativo con sistemas de insolvencia personal de otros países, para valorar si esos modelos pudieran adaptarse al contexto peruano.

Dentro de la estrategia metodológica se aplicó la sistematización jurisprudencial, especialmente a resoluciones que emite el Indecopi sobre procesos concursales y a sentencias relevantes que emite el Poder Judicial. Esta técnica permite advertir de qué manera los criterios administrativos y de los Poderes Judiciales han consignado los límites de aplicación de la Ley Concursal, exponiendo así una línea reiterativa de exclusión respecto de las personas naturales no empresarias.

Además, la técnica de mapeo normativo que consiste en clasificar y correlacionar cada disposición legal vinculada al régimen de los concursos con los efectos prácticos de las mismas en los sujetos excluidos sirvió de apoyo para construir esquemas analíticos que muestran la disociación e incluso la ruptura entre el marco normativo vigente con las necesidades reales que tienen los acreedores no empresarios. Esta visualización fue clave para profesionalizar la necesidad de una reforma normativa orientada a la justicia económica y a la justicia procesal.

Asimismo, se incluyó la técnica de la triangulación doctrinaria, a partir de la cual se pretendió contraponer el discurrir de fuentes académicas nacionales con la doctrina extranjera y las guías elaboradas por los organismos internacionales, con el propósito de enriquecer la propuesta de la norma de criterios técnicos de carácter comparativo, en el sentido de que las conclusiones y las recomendaciones finales que concluirán este estudio dispongan de respaldo académico y viabilidad internacional. Esta triangulación, además, permitió ofrecer mayor firmeza a los argumentos que sustentan la posibilidad de un régimen concursal alternativo para las personas naturales no comerciantes.

De manera final, se realizó encuestas a diversos profesionales vinculados al Derecho Concursal, Empresarial y Financiero, para efectos de conocer diferentes perspectivas forjadas

en la práctica profesional. Dichas apreciaciones fueron fundamentales para comprender las causas de la exclusión de los no empresarios, así como los efectos que su incorporación podría tener a futuro.

13. Fuentes de información

La presente investigación se apoya tanto en fuentes primarias como secundarias. Como documentos primarios se emplearon la Constitución Política del Perú, la Ley General del Sistema Concursal, el Código Civil y el Código Procesal Civil que abordan el acceso a la justicia y la protección de los acreedores. Entre las fuentes secundarias se contabilizan la doctrina nacional y extranjera sobre derecho concursal y civil, artículos académicos e informes técnicos, acerca de la insolvencia personal, así como estudios comparativos sobre derecho concursal en Colombia, Chile, Ecuador y España.

Así también, se consultaron pronunciamientos de la Comisión de Procedimientos Concursales del Indecopi y de sus salas de resoluciones, más concretamente en lo atinente al reconocimiento de créditos, legitimación activa de los sujetos, prelación de pagos y exclusiones normativas. Estas resoluciones administrativas, por su reiteración y derivación interpretativa, fueron entendidas como fuentes auxiliares con peso técnico significativo para el análisis. Así también, se tomaron en cuenta lineamientos emitidos por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) cuando ellos versaban sobre la gestión del crédito y los procesos de ejecución paralelos a los mecanismos concursales.

Por otro lado, el análisis bibliográfico fue complementado con tesis de grado, ponencias de congresos académicos y aportaciones doctrinarias que fueron publicadas en revistas especializadas como *Ius Et Veritas*, *Themis*, *Revista de Derecho del INDECOPI*, entre otras. Estas contribuciones íntegramente funcionaron como ejes complementarios del enfoque teórico del trabajo por la vía de ofrecer perspectivas críticas y líneas de reforma en discusión. La disparidad y el rigor de estas referencias permitieron, así, generar un marco analítico amplio y actualizado, adecuado al propósito de la investigación.

Asimismo, se acudió a fuente de información viva, que consistió en la realización de entrevistas a reconocidos ocho profesionales del Derecho con conocimiento especializado en materia concursal, cuyas apreciaciones fueron recopiladas a través de 8 preguntas orientadas a que los entrevistados brinden información, principalmente, en base a su experiencia profesional.

14. Limitaciones de investigación

Finalmente, hay que reconocer que el trabajo enfrenta algunas limitaciones. En primer lugar, la falta de datos estadísticos sobre cuántos acreedores no empresariales han sido excluidos del sistema concursal impide medir con claridad el daño económico que esa exclusión causa. En segundo lugar, la escasa literatura nacional sobre la insolvencia de las personas naturales no comerciantes-padre de familia es testimonio de lo poco que el tema ha avanzado en el Derecho Concursal peruano-y obligo al autor a acudir al derecho comparado y a informes internacionales para respaldar sus propuestas y concluir.

Asimismo, al ser una investigación limitada a un número reducido de sistemas jurídicos comparados —Colombia, Chile, Ecuador y España— puede no captar con contundencia la multiplicidad de las soluciones que pueden presentarse en el entorno de los otros sistemas del mundo, de tal forma que pueden haberse dejado de lado modelos innovadores o complementarios adaptables a los mencionados, como sucede en los modelos de los países que conforman la Unión Europea y tienen otra lengua distinta de los idiomas hispano-hablantes, o en aquellas propuestas que emergen de los más dinámicos de los sistemas anglosajones de insolvencia personal.

Por otra parte, las propuestas normativas planteadas, a pesar de encontrarse correctamente motivadas con el contenido de la doctrina y el derecho comparado, no han sido objeto de un estudio ni coste-beneficio desde las vertientes económica-financiera. Se ha formulado una especie de ejercicio funcionalista de los efectos esperables; sin embargo, la falta de un simulacro de impacto económico reduce la capacidad de anticipar la sostenibilidad fiscal, el coste institucional o la probable resistencia del regulador.

En este sentido, debe aclararse que las conclusiones obtenidas en la presente investigación se apoyan esencialmente en fuentes documentales y bibliográficas, entre las que se encuentran textos normativos nacionales, jurisprudencia administrativa y judicial, además de doctrina especializada y literatura jurídica de derecho comparado. También se consultaron informes elaborados por organismos técnicos nacionales (como por ejemplo el INDECOPI, el INEI, el Poder Judicial, etc.), en conjunto con estudios y guías metodológicas provenientes de instancias internacionales. Estas fuentes, si bien sostienen el marco dogmático y justifican técnicamente las propuestas, no permiten el cálculo cuantitativo del impacto normativo en condiciones reales

de ejecución ni en las posibles variaciones según el perfil del deudor, el tipo de acreedor o el comportamiento procesal ante el nuevo modelo propuesto.

Por lo tanto, esta investigación alcanza hasta un plano propositivo dentro de los márgenes del análisis jurídico sistemático y comparado, pero no incorpora mediciones empíricas proyectadas, simulaciones institucionales ni modelamientos económicos que permitan evaluar con mayor precisión la factibilidad de implementación de las reformas sugeridas. En esa línea, si bien se ha construido una base normativa y conceptual sólida para justificar un régimen concursal simplificado para no empresarios, queda pendiente una etapa posterior de validación económica, institucional y social. Esta tarea necesaria y complementaria, podría incluir estudios de impacto regulatorio (RIA), pilotos normativos o consultas multisectoriales que involucren a operadores jurídicos, usuarios potenciales y entidades estatales responsables de su ejecución.

El marco teórico desarrollado muestra que el Derecho Concursal peruano ha evolucionado privilegiando a los patrimonios empresariales, con un diseño legal centrado en la eficiencia económica y la protección del crédito colectivo. Sin embargo, esta construcción doctrinaria presenta una limitación esencial: no contempla de manera sistemática la situación de las personas naturales no empresarias, pese a que estas también enfrentan insolvencia y generan acreedores con derechos legítimos, como los laborales, alimentarios o civiles. En consecuencia, al no existir un cuerpo normativo que permita agrupar colectivamente a los acreedores de sujetos no empresarios, el marco teórico no ofrece herramientas suficientes para explicar ni resolver su exclusión del sistema. Esta omisión obligó a plantear hipótesis que exploren los factores de tal exclusión y sus efectos en la indefensión de los acreedores.

15. Procesamiento de los resultados obtenidos mediante entrevistas a expertos

El propósito principal de este apartado es analizar los datos obtenidos a través de entrevistas realizadas a ocho profesionales del Derecho especializados predominantemente en materia concursal. Los datos relevantes de los entrevistados se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 1. Relación de entrevistados

	<i>Nombres y apellidos</i>	<i>Especialidad</i>	<i>Cargo, Centro de Labores</i>
<i>1</i>	<i>Renzo Alfredo Canalle Paz</i>	<i>Derecho Concursal</i>	<i>General y Socio, Estudio Canalle Abogados</i>

2	<i>Esteban Carbonell O'Brien</i>	<i>Derecho Concursal Consumidor, Arbitrajes Y Mediación</i>	<i>Gerente General y Socio Fundador, Carbonell O'brien Abogados</i>
3	<i>Paolo Del Águila Ruiz De Somocurcio</i>	<i>Derecho Concursal, Corporativo, Comercial y Arbitraje</i>	<i>Abogado independiente, consultor, árbitro</i>
4	<i>Pinkas Jose Flint Blanck</i>	<i>Derecho Corporativo, Negocios Internacionales y Reñotamiento</i>	<i>Director Gerente, Estudio Flint Abogados</i>
5	<i>María Teresa Salazar Ferreyros</i>	<i>Derecho Concursal, Fusiones o adquisiciones y Derecho corporativo</i>	<i>Asociada Senior, estudio Payet, Rey, Cauvi, Pérez Abogados</i>
6	<i>Michelle Barclay Thorne</i>	<i>Reestructuración Empresarial, Derecho Corporativo</i>	<i>Socia, CMS Grau</i>
7	<i>Nathali Aquino Bullón</i>	<i>Derecho Concursal</i>	<i>Ejecutiva I, Indecopi - Secretaría Técnica de la Sala Especializada en Procedimientos Concursales</i>
8	<i>Richard Abel Almerco Soto</i>	<i>Derecho Concursal y Corporativo</i>	<i>Director Gerente, Estudio Almerco Abogados y Consultores Financieros</i>

A cada entrevistado se le realizó las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles considera que fueron los principales factores para que el legislador concursal decidiera la eliminación del procedimiento concursal para no empresarios en el sistema concursal peruano?
- ¿Cuáles son los efectos que ha podido observar a raíz de la eliminación de los no empresarios en el sistema concursal peruano, principalmente en relación con sus acreedores?
- ¿Qué efectos (**positivos y negativos**) podría traer la incorporación de un procedimiento concursal especial para no empresarios?
- ¿Qué aspectos habría que tener en cuenta de incorporarse un procedimiento concursal especial para no empresarios, dada su particular naturaleza?

- e) ¿Considera que el Código Civil se encuentra dotado de las herramientas adecuadas para proteger a los acreedores de deudores insolventes no empresarios? Si no, ¿qué modificaciones sugeriría?
- f) Considera que es necesaria la reincorporación de los no empresarios en el sistema concursal peruano o considera que debería implementarse en el Derecho Común (Derecho Civil)?
- g) ¿Existen experiencias internacionales que podrían servir de referencia para diseñar un procedimiento concursal adecuado para personas naturales no empresarias en el Perú?
- h) ¿Qué modificaciones o mejoras recomendaría al legislador peruano para equilibrar la protección de los deudores y la seguridad de los acreedores en el sistema concursal?

Tabla 2. Recopilación de respuestas de especialistas

	Renzo Alfredo Canalle Paz	Esteban Carbonell O'Brien	Paolo Del Águila Ruiz De Somocurcio	Pinkas Jose Flint Blanck	María Teresa Salazar Ferreyros	Michelle Barclay Thorne	Nathali Aquino Bullón	Richard Abel Almerco Soto
¿Cuáles considera que fueron los principales factores para que el legislador concursal decidiera la eliminación del procedimiento concursal para no empresarios en el sistema concursal peruano?	El sistema concursal normalmente siempre estuvo diseñado para afrontar crisis empresariales	Uno de los factores que determinó que los no comerciantes no participen en la ley concursal era porque estaba orientada eminentemente para empresarios	La actual ley concursal es una ley cuyos instrumentos son de carácter corporativo/ empresarial por lo cual resultaba incongruente la participación de no empresarios	El sistema concursal es principalmente liquidatorio, por lo que muchas empresas evitan ir a Indecopi. Esta situación sería similar en el caso de los no empresarios, pues el sistema es deficiente.	Para legislador el concurso debía ser una figura que aplique solo para la actividad empresarial Por costo beneficio se determinó que no era conveniente activar el aparato estatal para las personas naturales, que suelen involucrar muy pocos acreedores y montos pequeños	Se privilegió la orientación del concurso a la economía formal y productiva y no a situaciones de sobre endeudamiento personal sin vinculación productiva La apertura del sistema a no empresarios generaba gran carga procesal.	Las herramientas que otorga la LGSC son básicamente aplicables a un entorno empresarial, por lo que difícilmente serían aplicadas a personas naturales no empresarias	En la práctica, las personas naturales no empresarias que eran sometidas a concurso no tenían patrimonio significativo Los no empresarios tenían pocos acreedores, colisionando con la pluralidad de acreedores Generaban resoluciones de concurso,

								resoluciones de liquidación, juntas de acreedores sin ninguna decisión, resoluciones de inexistencia de concurso, lo cual significaba para el Indecopi un costo sin resultado
¿Cuáles son los efectos que ha podido observar a raíz de la eliminación de los no empresarios en el sistema concursal peruano, principalmente en relación	La inexistencia de un mecanismo que regule la insolvencia patrimonial de no empresarios. El acreedor que no tiene mecanismos para tomar	Sobrecarga procesal en el poder judicial, en juzgado civiles o comerciales.	No se presentaron muchos efectos como tal, ya que los no empresarios no utilizaban tanto el sistema antes de la Ley Concursal de 2002.	Ante la no existencia de una vía concursal, acreedores y deudores utilizan figuras legales como fidecomisos, leaseback, factoring, warrant y similares para asegurar el	Las personas naturales no empresarias ya no pueden acceder a una protección especial del patrimonio como les podría ofrecer el sistema concursal. Ya no pueden renegociar de	El hecho de limitar el acceso a Indecopi ha generado que los agentes del mercado busquen otros mecanismos para el cumplimiento de pago de deudas.	No ha podido observar efectos en particular. Sin embargo, debido a que el diseño del sistema concursal actual es de orientación empresarial, no considera que la	El único camino que tienen los acreedores para hacer valer el pago de sus créditos es a través del Poder Judicial y posterior ingreso al Registro

con sus acreedores?	decisiones más que irse al Poder Judicial (que es lento, poco técnico, comete muchos errores, hay corrupción) El deudor no tiene la posibilidad de renegociar con sus acreedores La posibilidad de canibalización del patrimonio personal y/o familiar del deudor		Sin embargo, antes de la ley de 2002, la aplicación del artículo 703 del Código Procesal Civil causó una sobrecarga en el sistema Indecopi, con procesos que terminaban en liquidación.	pago de las acreencias. Asimismo, aquellos deudores que cuentan con patrimonio limitado y varios acreedores, cumplen con sus obligaciones en atención a un sistema de importancia y/o conveniencia. Por ejemplo, en primer lugar pagarían las deudas que implican ir a prisión	forma ordenada, por lo que se da la canibalización del patrimonio lo cual es perjudicial tanto para el deudor como para los acreedores		introducción de los no empresarios sea necesariamente beneficioso	Nacional de Morosos, según sea el caso
¿Qué efectos (positivos y negativos) podría traer la incorporación de un	Efectos positivos Un procedimiento concursal especial para no empresarios	Efectos positivos Que habría un diálogo abierto entre acreedor y deudor, no	Efectos positivos Podría darse pie al refinanciamiento de los no empresarios,	Efectos positivos De darse previamente un cambio de mentalidad, de tal manera que	Efectos positivos Permitiría a los deudores llegar a acuerdos con sus acreedores para tener un	Efectos negativos (i) una carga significativa para las autoridades concursales;	Antes de pensar en efectos positivos y negativos que podría traer la	Efectos positivos El deudor encontraría un instrumento legal de

procedimiento concursal especial para no empresarios?	permitiría al deudor afrontar sus deudas de una manera controlada y a los acreedores recuperar sus acreencias también de manera ordenada, cumpliendo el objetivo de la ley concursal: el recupero de acreencias Efectos negativos Ninguno	empresario, que permitiría que estas deudas puedan ser pagadas en el corto, mediano o largo plazo. La posibilidad de renegociar deudas permitiría sanear su economía y la economía familiar Efectos negativos Ninguno	sin embargo, dicha regulación debería realizarse en una ley distinta, debido a que la actual ley concursal no está pensada para ello. Efectos negativos Que se regrese a la aplicación del artículo 703 del Código Procesal Civil, que provocó mayor carga judicial y además muy pocos casos reestructurarles	el enfoque sea de refluotamiento y reinversión, podría ser beneficioso. Efectos negativos De incorporarse a los no empresarios al sistema concursal actual podría ser problemático en cuanto a plazos y costos. Por ello se recomienda que estas condiciones se reajusten a los no empresarios	pago ordenado, una vez que caen en situación de insolvencia Efectos negativos Podría generarse una sobrecarga en el sistema de concursal ante Indecopi	(ii) desenfoque del principal objetivo concursal de promover que Indecopi sea un foro adecuado para la reestructuración de empresas; (iii) el hecho que las personas naturales tengan su patrimonio en sociedad de ganancias genera cargas innecesarias para el Indecopi; (iv) la LGSC en su estructura no está pensada para este trámite ya que las personas naturales no podrían cumplir los requisitos que	incorporación e no empresarios, se requiere recabar mayor data, como indicadores, que permitan determinar a nivel macroeconómico la necesidad de esta figura. Hay otros enfoques que pueden ser analizados, distintos al concursal, que también pueden resultar efectivos.	refinanciamiento de deuda que le podría permitir salir de la mala calificación crediticia y poder seguir trabajando Efectos negativos Se crearía una mayor carga en Indecopi, por lo que debería crearse una secretaría técnica o una secretaría ad hoc para estos procedimientos para que la inserción de los empresarios
---	--	---	--	---	---	--	---	---

						se exigen a las empresas; (v) el costo del proceso lo hace muy complejo para personas naturales y generaría que muchos casos queden en abandono; (vi) el impacto reputacional que genera estar en concurso podría afectar de varias maneras la producción de un ingreso futuro con el cual pagar a sus acreedores con lo cual el sistema sería básicamente liquidatorio.		tenga funcionalidad
¿Qué aspectos habría que	Como requisitos, el deudor no	Se debería determinar: i) el nivel de	Se debe tener en cuenta los pasivos y	Los plazos deben ser cortos y los	Se debería apuntar a reducir el	La regulación sobre la materia no	Se debería evaluar la delimitación	i) Los procedimientos deber

tener en cuenta de incorporarse un procedimiento o concursal especial para no empresarios, dada su particular naturaleza?	empresario debe presentar toda su información financiera, es decir, deudas, actividad económica (oficio, profesión o trabajo), flujo de ingresos, entre otros. Se debe establecer un procedimiento especial de reconocimiento de créditos celeridad y expeditivo. Incluir parámetros mínimos que debe contener un acuerdo de refinanciación para hacerlo viable. Por ejemplo, que	ingresos del deudor, no necesariamente de manera contable, sino con documentos más sencillos como boletas de pagos y similares, ii) El motivo por el que se endeudó, ya sea, para adquirir un inmueble, vehículo o iniciar un emprendimiento, iii) Las propuestas del deudor sobre cómo piensa salir del endeudamiento y iv) Examinar si el acogimiento a un	activos del deudor, así como el número de acreedores y el tipo de créditos que mantiene.	costos no tan elevados. Evaluar la viabilidad de un refinanciamiento a través de un plan de viabilidad	tiempo que duran los procedimientos concursales, por lo que se recomienda crear un procedimiento especial diferenciado y más celeridad	podría darse en el marco de la legislación concursal y tendría que establecerse una norma independiente y un foro independiente.	del patrimonio involucrado El proceso por instaurarse, de ser el caso, debería ser uno especial u con reglas más simplificadas acortando los trámites y costos. Incluso, podrían incorporarse formularios, para hacer el proceso más accesible a las personas naturales. Se debería acreditar la buena fe para poder ingresar al	ser sumarios, rápidos de admitir ii) Los costos deben ser acordes a una empresa no persona no comerciante iii) Tiene que tener una prioridad la búsqueda de la junta acreedores para promover la refinanciación iv) el procedimiento de reconocimiento no debe ser burocrático, podría utilizarse la documentación
---	--	---	---	--	---	---	---	--

	las tasas de interés no pasen los límites legales.	procedimiento o concursal especial se hace de buena fe					sistema por parte de los deudores	ión contable que esté en la clave sol
¿Considera que el Código Civil se encuentra dotado de las herramientas adecuadas para proteger a los acreedores de deudores insolventes no empresarios? Si no, ¿qué modificación es sugeriría?	No. No contiene un mecanismo y una regulación idónea para favorecer a los acreedores y afrontar de situaciones de insolvencia o de crisis patrimonial de no empresarios. Existe necesidad de un procedimiento concursal para no empresarios (aunque no en el ámbito civil).	Las reglas del Código Civil, si bien es cierto, pueden ayudar a los acreedores, el deudor es el más afectado. Se recomienda hacer una enmienda a la ley concursal, la cual ayudaría al deudor y brindaría respaldo a los acreedores.	No. El tema ameritaría la incorporación de una ley especial, que, si bien podría nutrirse de figuras del Código Civil, no debería incorporarse en este último.	Los cambios no deben realizarse en el Código Civil, sino debe revisarse la Ley de Sociedades (con relación a las MYPES), dado que se trata de un tema comercial.	El Código Civil brinda bastantes herramientas a los acreedores concursales para el cobro de sus deudas. La creación de un procedimiento para no empresarios daría mayor protección al deudor	Se tendría que hacer un análisis más profundo de este tema. Se sugiere evaluar mecanismos que agilen la ejecutabilidad de las deudas (como ocurre con los títulos valores)	Contiene herramientas individuales, más no colectivas.	No, básicamente establece derechos de créditos individuales para los acreedores y el C.P.C. establece el Registro Central de Morosos, ya que el “castigo” anterior era la liquidación y se ha eliminado
¿Considera que es	Debe ser un procedimiento	De incorporarse	La reincorporación	El sistema concursal	Sí se debería insertar al	Debería ser una norma	De determinarse	Los créditos no

necesaria la reincorporación de los no empresarios en el sistema concursal peruano o considera que debería implementarse en el Derecho Común (Derecho Civil)?	con características concursales. Legislativamente, debería ser una norma propia.	un procedimiento especial para no empresarios, debe ser concursal, debido a que el Derecho Concursal es independiente del Derecho Común (Derecho Civil). En atención a dicha autonomía, incorporar un procedimiento especial para no empresarios en el Código Civil sería ineficiente.	n de los no empresarios en la Ley Concursal podría generar desventajas. Sin embargo, no se descarta la creación de una ley especial con herramientas diferentes que atiendan las necesidades de los no empresarios en su calidad de consumidores	actual presenta falencias, por lo que previamente, se tiene que crear un sistema, reforzar el sistema comercial y modificar las normas, plazos y condiciones y visión	sistema concursal, a fin de que el cobro de deudas se dé de manera ordenada. Podría llevarse a cabo en la LGSC o en una norma especial, no en el Código Civil	independiente y se tendría que evaluar si conviene hacerlo vía el derecho común.	la necesidad de un procedimiento para no empresarios, debería insertarse en una ley especial	empresarial es deberían ser atendidos por un procedimiento concursal sumario. El Registro Central de Morosos no es un incentivo efectivo para que el deudor honre sus obligaciones, como sí lo sería darle una oportunidad de refinanciamiento
¿Existen experiencias internacionales que podrían servir	La regulación concursal estadounidense, que se hace ante un juez y	La experiencia española con la Ley de la	No exactamente. La ley española regula el tema.	El sistema estadounidense contempla el Chapter 7, referido a la	Chile tiene procesos especiales para personas naturales los	Existen legislaciones donde se da este tipo de insolvencias	La ley española, Ley de segunda oportunidad, sí contempla	Como experiencias internacionales se encuentran

de referencia para diseñar un procedimiento concursal adecuado para personas naturales no empresarias en el Perú?	permite la reinserción del deudor al sistema crediticio, tras llegar a una conciliación con los acreedores. La regulación concursal chilena, en la cual el Estado interviene en las relaciones entre privados, a diferencia de lo que ocurre en Perú, con el Indecopi.	Segunda Oportunidad Adicionalmente la legislación colombiana y la argentina. Si bien estas sirven como referencia, no deberían aplicarse de manera idéntica, se debe analizar el contexto peruano.	Sin embargo, es necesario analizar qué aspectos pueden ser tomados o no, atendiendo a que se trata de realidades distintas.	liquidación y el Chapter 11, referido a la reestructuración. Se resalta de dicho sistema el enfoque reestructuralista a través de formas creativas.	cuales no han caído en desuso, lo que implica que este tipo de procesos son útiles para los no empresarios. Asimismo, se encuentran las experiencias española y portuguesa.	como en EEUU, sin embargo, se debe tener en cuenta que la mayoría de países tienen sistemas judiciales de insolvencia y el Perú maneja procesos bajo Indecopi que es una entidad administrativa sin función jurisdiccional.	a los no empresarios. Sin embargo, dicha ley fue emitida en un contexto de crisis, distinto al contexto peruano actual El sistema concursal chileno, podría servir de referencia, aunque habría que identificar si ha funcionado y si puede aplicarse al sistema concursal peruano	la Ley Concursal Española del 2020, ley de la segunda oportunidad y la Ley de Bankruptcy americana que incorpora a los deudores no comerciantes y que tienen deuda de tarjeta de crédito y otros
¿Qué modificaciones o mejoras recomendaría al legislador	Debe crearse un sistema concursal ordinario especial para	Se requiere hacer en la actual ley concursal un acápite	Es necesaria una modificación estructural del periodo de	Un análisis de la realidad de la pequeña y mediana empresa	Se recomienda buscar la celeridad en los procedimientos	Brindar superprivilegio a quien financia a un	La principal falencia del sistema concursal no radica en su	La incorporación de un procedimiento sumario

peruano para equilibrar la protección de los deudores y la seguridad de los acreedores en el sistema concursal?	no empresarios que sea más célere, con parámetros legales mínimos de idoneidad para evitar acuerdos leoninos y con posibilidad de renegociar deudas.	orientado al tratamiento del endeudamiento de persona física no empresarial	sospecha contemplado en la Ley Concursal. Actualmente, se encuentra a cargo del Poder Judicial, en procesos que duran mucho tiempo	peruana, para que tenga el énfasis en el reflotamiento y no en la liquidación. La alianza con el sistema financiero con modificaciones de flexibilidad que permita que los bancos colaboren al reflotamiento de empresas viables Fomentar la educación financiera en colegios y universidades	concursoales. La lentitud en el sistema concursal desenvoca en incertidumbre por parte de financistas que potencialmente pudieran dar crédito a los deudores para capital de trabajo	deudor concursado Establecer una estructura del sistema que permita un procedimiento fast-track como el que se planteó en el PARC. Agilizar el sistema para que sea atractivo tanto para acreedores y deudores, incluyendo agilizar los trámites para lograr la protección patrimonial y suspensión de exigibilidad de obligaciones.	diseño, sino en la ejecución. Hace falta recursos, no cuenta con especialistas adecuadamente capacitados.	para personas no comerciantes, para sujetos jurídicos no comerciantes con la finalidad de generar acuerdos de refinanciación y mejora de la posición crediticia
---	--	---	--	---	--	--	--	---

(Elaboración propia)

Tras procesar las respuestas de los especialistas y contrastar sus respuestas, según la Tabla 2, se presentan los siguientes resultados:

a) ¿Cuáles considera que fueron los principales factores para que el legislador concursal decidiera la eliminación del procedimiento concursal para no empresarios en el sistema concursal peruano?

Todos los entrevistados coinciden en que la Ley General del Sistema Concursal emitida en 2002 fue diseñada para empresarios, por lo que el perfil de los no empresarios no encajaba con la formulación normativa de dicha ley. En ese sentido, María Salazar y Richard Almerco agregan que resultaba costoso, en cuanto a recursos estatales, activar el sistema concursal para un grupo de deudores que no contaba con patrimonio significativo, así como involucraban muy pocos acreedores, lo cual generó que el Indecopi atiende casos en los que no se podían establecer juntas de acreedores o al establecerse estas no se llegaban a acuerdos, por el número reducido de acreedores.

b) ¿Cuáles son los efectos que ha podido observar a raíz de la eliminación de los no empresarios en el sistema concursal peruano, principalmente en relación con sus acreedores?

Sobre esta pregunta, Renzo Canalle y María Salazar advierten la inexistencia de un mecanismo que regule la insolvencia patrimonial de no empresarios, por lo que indican que existe un riesgo de que el patrimonio personal y/o familiar del deudor se canibalizado. Asimismo, Renzo Canalle, Esteban Carbonell y Richard Almerco se refieren a la limitación en la que se ve inmerso el acreedor al tener que recurrir únicamente al Poder Judicial para cobrar sus deudas. Además, Carbonell indica que la eliminación de los no empresarios en el sistema concursal desembocó en la sobrecarga procesal en el poder judicial, en juzgado civiles o comerciales. Aunado a ello, Pinkas Flint y Michelle Barclay coinciden en que al haberse excluido a los no empresarios del sistema concursal, los involucrados han optado por recurrir a distintas figuras legales, entre las cuales Pinkas Flint puntualiza que se encuentran los fidecomisos, leaseback, factoring, warrant y similares. Pinkas Flint indica que esta situación también ha provocado que los deudores, de manera individual, creen un orden de prelación “natural” en el que cumplan con las obligaciones más urgentes según el criterio personal, por ejemplo, aquellas que implican cárcel. Paolo Del Águila señala que no se presentaron muchos efectos, debido a que los no empresarios no utilizaban tanto el sistema concursal antes de la Ley Concursal del 2002.

c) ¿Qué efectos (positivos y negativos) podría traer la incorporación de un procedimiento concursal especial para no empresarios?

Con relación a los efectos positivos, Renzo Canalle, Esteban Carbonell y María Salazar coinciden en que la incorporación de un procedimiento concursal especial para no empresarios permitiría a los acreedores establecer acuerdo de refinanciamiento para lograr el cobro de sus acreencias, ya sea en el mediano o largo o plazo. Carbonell, añade que la posibilidad de renegociación permitiría al deudor sanear su economía personal y/o familiar y Almerco indica que el refinanciamiento permitiría que el deudor no sea encasillado en una mala calificación crediticia y pueda seguir laborando.

Con relación a los efectos negativos, Renzo Canalle y Esteban Carbonell no encuentran efectos negativos. Paolo Del Águila, María Salazar, Michelle Barclay y Richard Almerco coinciden en que la incorporación de un procedimiento concursal especial para no empresarios podría significar una sobrecarga en el aparato concursal, por lo que Almerco recomienda la creación de una secretaría especial para estos casos. Por su parte, Pinkas Flint y Michelle Barclay apuntan que la incorporación podría ser problemática en cuanto a costos y plazos, por lo que Flint recomienda realizar los reajustes de las condiciones a los no empresarios. Michelle Barclay indica, además, que habría un desenfoque del objetivo de la LGSC que son los empresarios, así como que el sistema sería liquidatorio.

Sin perjuicio de ello, Nathali Aquino asegura que hace falta recabar indicadores que determinen la necesidad de la incorporación de los no empresarios en el sistema concursal peruano. Al mismo tiempo, advierte que habría enfoques alternativos que pueden ser utilizados en lugar del concursal.

d) ¿Qué aspectos habría que tener en cuenta de incorporarse un procedimiento concursal especial para no empresarios, dada su particular naturaleza?

Sobre el particular, Renzo Canalle, Esteban Carbonell, Paolo Del Águila y Richard Almerco coinciden en que el deudor no empresario debe presentar su información financiera de manera simplificada, a diferencia de los empresarios a quienes el sistema concursal requiere información contable significativa. En ese sentido, el deudor debería indicar sus activos y pasivos, acreditando sus activos con boletas de pagos o similares, asimismo, debería indicar la profesión u oficio al que se dedica; así como el número de acreedores y el tipo de créditos que mantiene. Renzo Canalle, Pinkas Flint, María Salazar, Nathali Aquino y Richard Almerco

coinciden en que de incorporarse un procedimiento concursal especial para no empresarios, este debería ser expeditivo y célere y los costos deberán ser reducidos en comparación con los empresarios, por lo que Michelle Barclay y Nathali Aquino indican que, de ser el caso, debería contar con un foro independiente. Además, Esteban Carbonell y Nathali Aquino indican que se debería examinar la buena fe de los deudores para poder ingresar al sistema. Renzo Canalle añade que el legislador debe procurar establecer parámetros mínimos que deberán contener los acuerdos de refinanciación para que este sea viable. Mientras que Richard Almerco indica que debería priorizarse y promoverse la refinanciación en la junta de acreedores.

e) ¿Considera que el Código Civil (Derecho Común) se encuentra dotado de las herramientas adecuadas para proteger a los acreedores de deudores insolventes no empresarios? Si no, ¿qué modificaciones sugeriría?

Para Renzo Canalle y Richard Almerco el Código Civil no se encuentra dotado de las herramientas adecuadas para proteger a los acreedores de deudores insolventes no empresarios. Esteban Carbonell y María Salazar consideran que el Código Civil contiene herramientas que pueden ayudar a los acreedores, sin embargo, ello no sería así con relación a los deudores. Nathali Aquino y Richard Almerco, mencionan que únicamente contiene acciones de cobro individuales, más no colectivas. Paolo del Águila indica que no, debido a que el Código Civil no es un dispositivo que regule los concursos de personas naturales sin negocio. En el mismo sentido, Pinkas Flint considera que, de introducirse la figura de la insolvencia de no empresarios, debería hacerse en la Ley de Sociedades. Michelle Barclay apunta que hace falta un análisis profundo de la materia y sugiere evaluar mecanismos que agilicen la ejecutabilidad de las deudas.

De acuerdo con las respuestas brindadas se puede concluir que para la mayoría de los entrevistados el Código Civil no se encuentra dotado de las herramientas adecuadas para proteger a los acreedores de deudores insolventes no empresarios. El Código Civil no regula directamente la insolvencia de deudores no empresarios. Sin embargo, es una vía utilizada por dichos sujetos a través de acciones de cobro individuales y por ende, con intereses individuales, situación distinta a la del sistema de insolvencias en el que se busca congrega a los acreedores para la toma de decisiones y el cobro ordenado. En consecuencia, el Código Civil no presenta regulación sobre insolvencia de no empresarios, por lo que de incorporarse los no empresarios al sistema concursal, debería pensarse en un cuerpo normativo distinto.

f) Considera que es necesaria la reincorporación de los no empresarios en el sistema concursal peruano o considera que debería implementarse en el Derecho Común (Derecho Civil)?

Renzo Canalle, Esteban Carbonell, María Salazar y Richard Almerco coinciden en que de incorporarse los no empresarios a la legislación nacional, debe tratarse de un procedimiento con características concursales. Además, Renzo Canalle, Michelle Barclay y Nathali Aquino coinciden en que de realizarse dicha incorporación, debería recurrirse a una norma especial, distinta a la Ley General del Sistema Concursal. Particularmente, Paolo del Águila no descarta la implementación de una ley especial que norme la insolvencia de no empresarios, sin embargo, considera que debería tener un enfoque del empresario en calidad de consumidor. Sin perjuicio de ello, Pinkas Flint considera que el sistema concursal actual presenta una serie de falencias que deben ser previamente subsanadas antes de proyectarse hacia la incorporación de los no empresarios. No obstante, de realizarse, esta no debería hacerse en el Código Civil, sino, en la Ley de Sociedades por ser un tema comercial.

En consecuencia, los entrevistados descartan al Derecho Común (Derecho Civil) como posible objeto de modificación para incorporar la regulación de la insolvencia de los no empresarios. Además, la mayoría coincide en que debe tratarse de un procedimiento con características concursales, sin descartar que pueda nutrirse de elementos derivados del Derecho Civil o incluso del Derecho del Consumidor. Asimismo, ya sea que se incorpore en la LGSC o en una Ley especial, el tratamiento debe ser diferenciado de los deudores insolventes empresarios.

g) ¿Existen experiencias internacionales que podrían servir de referencia para diseñar un procedimiento concursal adecuado para personas naturales no empresarias en el Perú?

Renzo Canalle, Pinkas Flint, Michelle Barclay y Richard Almerco mencionan la legislación concursal americana. Canalle refiere que en la legislación americana el juez permite la reinscripción del deudor al sistema crediticio, luego de llegar a una conciliación con sus acreedores. Pinkas Flint indica que el Chapter 11, capítulo referido a la reestructuración, es el más utilizado, debido a que en este sistema, a diferencia del peruano, tienen un enfoque reestructuralista. Michelle Barclay señala que habría que tenerse en cuenta que el sistema americano es judicial, mientras que en nuestro país, los concursos se manejan a través del Indecopi, entidad administrativa.

Esteban Carbonell, Paolo Del Águila, Nathali Aquino y Richard Almerco mencionan la Ley española de la Segunda Oportunidad. Asimismo, Renzo Canalle, María Salazar y Nathali Aquino mencionan la ley concursal chilena. Canalle explica que en dicha legislación existe intervención del Estado en las relaciones entre privados, hecho que no ocurre en el Perú. María Salazar refiere que en Chile esta figura no ha caído en desuso, de lo cual se puede presumir su utilidad.

Sin perjuicio de ello, Esteban Carbonell, Paolo Del Águila, Michelle Barclay y Nathali Aquino consideran que si bien estas experiencias existen y son aparentemente útiles, no deberían ser tomadas de manera idéntica para ser introducidas al sistema concursal peruano, sino que debe tenerse en cuenta las características particulares y las diferencias que existen entre ordenamientos jurídicos. Particularmente, Nathaly Aquino acota que la Ley de la Segunda Oportunidad española fue emitida en un contexto de crisis, distinto al contexto peruano actual.

Por lo tanto, las principales legislaciones a ser tomadas como referencia para evaluar la posible incorporación de los no empresarios en el sistema concursal peruano son la legislación americana, con el Bankruptcy Code, la legislación española, con la Ley de la Segunda Oportunidad y la legislación chilena, con la Ley N° 20.720. También se mencionan, de manera secundaria, las legislaciones colombiana, argentina y portuguesa. Sin embargo, el análisis legislativo comparativo debe realizarse en observancia del contexto legal, económico y social que atraviesa el Perú actualmente, replicando aspectos que insertados en dicho contexto puedan resultar beneficiosos y descartando características incompatibles con el sistema peruano.

h) ¿Qué modificaciones o mejoras recomendaría al legislador peruano para equilibrar la protección de los deudores y la seguridad de los acreedores en el sistema concursal?

Renzo Canalle, Esteban Carbonell y Richard Almerco coinciden en que se requiere la incorporación de los no empresarios al sistema concursal, con la finalidad de que las partes involucradas puedan llegar a acuerdos de refinanciación. Se resalta la importancia de que dicho proceso cuente con parámetros mínimos legales para evitar acuerdos leoninos.

Por otro lado, Paolo del Águila, María Salazar y Michelle Barclay aseguran que se requiere mayor celeridad en el sistema concursal peruano. La falta de celeridad genera incertidumbre en los financistas, convirtiéndolo en un sistema cada vez menos atractivo.

Pinkas Flint propone que se reenfoque el sistema concursal a uno reestructuralista, ya que si bien la norma concursal brinda la opción de liquidar o reestructurar el patrimonio del deudor insolvente, en la práctica es más común la liquidación. Asimismo, se deben realizar alianzas con el sistema financiero para que los bancos colaboren con los deudores con patrimonio viable; así como también se debería fomentar la educación financiera.

Nathali Aquino indica que la principal falencia del sistema concursal no radica en su diseño, sino en la ejecución, así como también hace falta recursos, no cuenta con especialistas adecuadamente capacitados.

En base a las apreciaciones de los entrevistados, la incorporación de los no empresarios al sistema concursal peruano sería una mejora para equilibrar la protección de los deudores y la seguridad de los acreedores en el sistema concursal. Sin embargo, el sistema concursal presenta, en la actualidad, falencias significativas que podrían representar obstáculos para dicha incorporación si no se solucionan de manera previa, entre las cuales destacan i) la falta de celeridad, pues los concursos para empresarios presentan etapas largas, generando incertidumbre del cobro de créditos; por ello, un procedimiento especial para no empresarios debería ser más expeditivo, ii) el enfoque concursal es liquidatorio, es decir, si bien la norma concursal pone a disposición la reestructuración y la liquidación del patrimonio del deudor, la tendencia es liquidar el patrimonio, situación que podría replicarse de incorporar a los empresarios al sistema y iii) la ejecución de las normas concursales es ineficiente. Al respecto, si bien son claros los objetivos de la Ley Concursal, en la práctica, no se ven satisfechos, ello por lo antes mencionado.

Capítulo 4: Discusión y resultados

16. Factores que conllevaron a la eliminación de los no empresarios

Para analizar los factores que supusieron la restricción de los sujetos no empresarios del régimen concursal peruano cabe hacer un recuento histórico de los antecedentes legislativos para establecer los momentos en los que los no empresarios podían acceder al concurso y a partir de qué momento fueron excluidos del sistema.

Desde 1932, con la promulgación de la Ley N° 7566 (Ley Procesal de Quiebras), el sistema de quiebras de Perú se centró en la liquidación de los activos de los deudores para pagar a los acreedores, ignorando cualquier forma de mecanismos de reestructuración. Este cuerpo

normativo incluía a los deudores personas naturales o personas jurídicas sean comerciantes o no.

En 1992, el Decreto Ley N° 26116, Ley de Reestructuración Empresarial, implementó la reorganización empresarial, trasladó el proceso al ámbito administrativo bajo Indecopi y colocó la toma de decisiones sobre la reorganización o liquidación en manos de la Junta de Acreedores, disminuyendo así la judicialización del proceso. Si bien esto fue innovador, la ley estuvo orientada a abordar la insolvencia de empresas. Sin embargo, los no empresarios encontraron una ruta de acceso (aunque deficiente) al procedimiento concursal a través del artículo 703 del C.P.C. Este artículo disponía la declaración de quiebra de los deudores en procesos ejecutivos que, tras declararse en primera instancia la inexistencia de bienes, no informen de bienes en propiedad de los que se desconociera en el proceso.

Luego, en 1996, con el D.L. N° 845, Ley de Reestructuración Patrimonial, el sistema de quiebras se desarrolló aún más para incluir a personas físicas y jurídicas, junto con comerciantes y no comerciantes, permitiendo la suspensión de acciones de ejecución individuales y fomentando acuerdos colectivos supervisados por el Indecopi. Este razonamiento estimuló los créditos porque ofrecía mayor certeza junto con protección legal para los acreedores. Debido a que esta ley buscaba fomentar la reestructuración, el artículo 703 del C.P.C resultaba incompatible con sus fines, motivo por el cual fue modificado y se determinó que el apercibimiento ya no sería la quiebra, sino que se trasladarían los actuado a Indecopi para dar inicio a un procedimiento de insolvencia.

En 1999, se realiza una nueva modificación del artículo 703 del C.P.C, ampliando su ámbito de aplicación a no solo procesos ejecutivos, sino a la etapa ejecutiva de procesos de conocimiento, abreviado y sumarísimos. Esta situación abrió mucho más la puerta de entrada de los no empresarios al sistema concursal.

Finalmente, en 2002, la modernización se consolidó con la Ley N° 27809 (Ley Concursal) que derogó el D.L. N° 845 e institucionalizó el procedimiento concursal basado en los principios de universalidad, colectividad, proporcionalidad y rehabilitación de créditos. Sin embargo, mediante el D.L. N° 1189, que modificó la ley concursal, se excluyó expresamente a las personas naturales no comerciantes, restringiendo su alcance a aquellas que participan en actividades empresariales.

Asimismo, en 2008, el artículo 703 del C.P.C. fue derogado por el D.L. N° 1069. En 2014, fue reemplazado por el artículo 692-A, vigente hasta la fecha, que ya no ofrece una vía de acceso a los no empresarios, aunque sí dispone como consecuencia frente a la inexistencia de bienes en instancia ejecutiva y sin que el deudor informe sobre bienes disponibles libres de gravamen, la inscripción del deudor al Registro de Deudores Judiciales Morosos.

En ese sentido, podemos aproximar que los factores de la exclusión de los sujetos no empresarios del régimen concursal peruano giran en torno los antecedentes legislativos antes mencionados y particularmente al inicial artículo 703 del C.P.C., ahora 692-A del C.P.C. Tomando esto en cuenta, a continuación, se precisan los factores que conllevaron a la referida exclusión de los sujetos no empresarios:

16.1. Priorización por atender el patrimonio empresarial

Cuando se promulgó la LGSC, se generó confusión con relación a la inclusión de los deudores no empresarios en los procedimientos concursales, debido a que, si bien su antecesora los incluía, la nueva Ley Concursal no se pronunciaba expresamente al respecto. Para terminar con ese debate se emitió el D.L. N° 1189, que aclaró que la ley era de acceso exclusivo para los sujetos que realizaran actividad empresarial o cuyas deudas se derivaran de aquella.

Precisamente, la exposición de motivos del D.L. N° 1189 indica que los objetivos y fines de la Ley Concursal se alinean con la aplicación de la ley a los empresarios. Dicha exposición de motivos señala que son las unidades empresariales las que contribuyen al avance económico de la sociedad, por ser fuente generadora de riqueza. En consecuencia, se advierte que la referida ley presenta un enfoque macroeconómico, que deja entrever la predilección por la regulación de la insolvencia de patrimonios empresariales, por considerarlos prioritarios en pro de la economía nacional.

Aunado a ello, todos los especialistas que fueron entrevistados para efectos del presente (*véase 15. Procesamiento de los resultados obtenidos mediante entrevistas a expertos*) coincidieron en que el legislador concursal habría excluido a los no empresarios debido a que el diseño legislativo de la Ley Concursal presentaba un diseño empresarial, que dificultaba que el perfil de los no empresarios encaje dentro del sistema concursal, por lo que fueron eventualmente excluidos.

Al respecto, del análisis de los requisitos que presenta la LGSC para el acceso de los deudores, se aprecia que obedecen a un enfoque empresarial. Como prueba de ello, se tiene que el legislador concursal solicita grandes legajos contables y ordenados (copias de balance general, estado de ganancias y pérdidas, entre otros), respecto de los cuales en la mayoría de los casos se requiere asesoría contable. En contraste, debido al patrimonio “poco significativo” con el que contaban los no empresarios, en su mayoría, no estaban en la capacidad de cumplir con los requisitos de acceso, presentando dificultad para acreditar su situación patrimonial. Hemos de considerar que, al ser medidos con la misma vara, empresarios y no empresarios debían presentar la misma documentación, sin tener en cuenta la informalidad en la que operan muchas personas sin negocio (o incluso con él) lo que generaba una situación de asimetría, en tanto no se contemplaban sus características particulares.

Ahora bien, se debe señalar que el artículo 703 del C.P.C. generó una puerta de acceso al procedimiento de los no empresarios (antes de que el D.L. N° 1189 los excluyera) que resaltó los problemas en el acceso de los no empresarios, generados por la falta de adecuación legal para estos sujetos. Así pues, la Ley N° 27809, modificada por el D.L. N° 1189, consolidó el enfoque empresarial, eliminando cualquier mención residual a concursos de no empresarios, alineándose con el objetivo de optimizar recursos judiciales y administrativos para casos de mayor volumen económico, en detrimento de los acreedores no empresarios.

Por lo tanto, dentro de los factores que llevaron a la eliminación del procedimiento concursal para personas no empresarias en el Perú se encuentra que el diseño legislativo de la Ley N° 27809 fue pensado y desarrollado para empresarios, buscando brindar una vía alternativa para la atención de crisis empresariales, que pudieran tener efectos trascendentales en la economía del país. Esto significa que los no empresarios no pueden acogerse al sistema concursal, obligando a sus acreedores a reclamar mediante otras vías, como la vía civil o ejecución forzada, y quedando fuera del marco colectivo de protección concursal.

16.2. Falta de adecuación del sistema concursal para no empresarios

Los principales problemas detectados por Del Águila (2003) durante la presencia de los no empresarios en el sistema concursal fueron: i) los altos costos administrativos, en cuanto se disponía la remisión de los actuados a sede administrativa, cuando ya se había determinado la no existencia de bienes disponibles del deudor, ii) la escasa información sobre el deudor, marcado por el poco o nulo interés por parte del deudor en brindarla y por la falta de coacción

por parte del Indecopi en ese sentido y iii) la falta de incentivos para decisiones colectivas, derivada del conocimiento de que los costos concursales serían mayores de lo efectivamente recuperado. (pp.324-326).

De esta manera, uno de los principales factores que tuvo como consecuencia la exclusión de las personas naturales no empresarias fue el alto costo transaccional del procedimiento concursal, tanto en el acceso como en su tramitación. En caso de deudas de consumo o personales, los gastos en tasas judiciales, honorarios profesionales y pagos administrativos en el Indecopi superaba con creces el capital adeudado, lo que hacía al concurso inviable para muchos deudores informales o de bajos recursos.

Asimismo, la presencia de los no empresarios en el sistema concursal peruano dio pie a una gran carga procesal para el Indecopi². Al respecto, no se satisfacía la función económica del derecho en materia procesal, según la cual el fin de la existencia de un proceso recae en que tras su aplicación se obtenga un resultado mejor que el que se obtendría frente a su inexistencia. (Adrianzén, 2018, p. 88). En el caso descrito, no se cumplía con la satisfacción de los créditos, por lo que no se cumplía con la función económica.

En ese mismo sentido, de un análisis costo-beneficio, sí se generaba un estado peor que el anterior debido a que el Indecopi activaba la maquinaria legal para la atención del concurso, invirtiendo recursos económicos y humanos en procedimientos que finalmente se veían truncados debido a que no se podía conseguir la pluralidad de acreedores, los deudores no podían sostener los costos de los largos procedimientos y los solicitantes desistían en etapas prematuras del procedimiento.

16.3. Improvisación legislativa al regular la insolvencia de no empresarios

Como ha sido materia de análisis en los apartados anteriores se tiene que el sistema concursal peruano evolucionó desde una Ley Procesal de Quiebras de 1932 (Ley N° 7566), pasando por la Ley de Reestructuración Empresarial de 1992 (Decreto Ley N° 26116) y la de Reestructuración Patrimonial de 1996 (Decreto Ley N° 845), que desembocaron en la actual Ley Concursal (Ley N° 27809). En paralelo, se debe mencionar los cambios que se suscitaron en el artículo 703 del C.P.C (ahora 692-A) debido a que su presencia permitía, en muchos

² Según el Anuario de Estadísticas Institucionales 2015, elaborado por el Indecopi, los procedimientos concursales iniciados por acreedores bajo el artículo 692-A o 703 del C.P.C. representaron el 89,35% del total de procedimientos concursales iniciados en 2015.

casos, el inicio de procedimientos para no empresarios. Como se ha podido apreciar, en cuanto a la aplicación de las normas concursales a los deudores empresarios y no empresarios, hubo cambios en cada norma, mismos que se organizan a continuación:

Tabla 3: Evolución del régimen de no empresarios en el sistema concursal

<i>Año</i>	<i>Legislación</i>	<i>Ámbito de aplicación</i>
1932	<i>Ley Procesal de Quiebras (Ley N° 7566)</i>	<i>Aplicable a deudores personas naturales o jurídicas comerciantes y no comerciantes</i>
1992	<i>Ley de Reestructuración Empresarial (Decreto Ley N° 26116)</i>	<i>Aplicable exclusivamente a empresas insolventes</i>
1996	<i>Ley Reestructuración Patrimonial (Decreto Ley N° 845).</i>	<i>Aplicable a personas naturales o jurídicas insolventes realicen o no realicen actividad empresarial</i>
2002	<i>Ley Concursal (Ley N° 27809).</i>	<i>Aplicable a patrimonios insolventes que realicen actividad empresarial</i>

(Elaboración propia)

Ahora bien, mediante el artículo 703 (actual 692-A) el C.P.C. se permitía el acceso de los no empresarios al concurso al remitir los actuados a la autoridad concursal. Esta norma experimentó una serie de variaciones, en paralelo a las normas concursales. A continuación, se presenta en detalle dicha evolución:

Tabla 4: Evolución del régimen de no empresarios por remisión del artículo 703 del C.P.C.

<i>Año</i>	<i>Legislación</i>	<i>Ámbito de aplicación</i>
1993	<i>Artículo 703, Código Procesal Civil</i>	<i>Deudores insolventes en proceso ejecutivo que no señalen bienes</i>
1999	<i>Artículo 703, Código Procesal Civil modificado por la Ley N° 27146</i>	<i>Deudores insolventes en proceso ejecutivo, que se derive de sentencias de procesos de conocimiento, abreviado o sumarísimo, que no señalen bienes</i>
2008	<i>Artículo 692-A, Código Procesal Civil modificado por la Ley N° 1069</i>	<i>Deudores insolventes en proceso ejecutivo, que se derive de autos y sentencias de procesos de conocimiento, abreviado o sumarísimo, que no señalen bienes</i>

2014	<i>Artículo 692-A, Código Procesal Civil modificado por la Ley N° 30201</i>	<i>No se remite a concurso</i>
------	---	--------------------------------

(Elaboración propia)

Al respecto se aprecia que, con relación a la legislación concursal se suscitaron cambios volátiles en cortos periodos de tiempo entre 1992 y 2002, respecto de la incorporación de los no empresarios al sistema concursal. Sobre el particular, durante el debate del Proyecto de Ley General del Sistema Concursal de fecha 18 de julio de 2002, el entonces congresista Alvarado Hidalgo apuntó, entre otras cosas, la detección de *“un uso indisciplinado y confuso de los procedimientos por la promulgación de un sinnúmero de leyes y normas”* motivo por el cual se avisó sobre la nula predictibilidad del sistema concursal.

En ese sentido, se observa que a lo largo de la historia concursal en cuanto a los no empresarios se suscitaron cambios legislativos descoordinados e improvisados. Una muestra de ello es la sucesiva modificación del artículo 703 del C.P.C., modificado hasta en 5 ocasiones entre 1993 y 2014. Asimismo, el texto original de la L.G.S.C. no resultaba claro respecto de si los no empresarios eran admitidos o no en el sistema concursal, situación que generó en su momento un debate y que si bien, fue aclarada posteriormente mediante el D.L. N° 1189, da cuenta de la improvisación sobre la materia y, finalmente, la situación actual de la Ley Concursal, que excluye a los no empresarios, ha provocado que sus acreedores tengan que recurrir a acciones individuales, participando en una carrera por el cobro de sus acreencias. Al respecto, se aprecia que la ausencia de pago, en instancias finales, tiene por efecto la inscripción de los deudores al Registro de Deudores Judiciales Morosos, sin la posibilidad de rehabilitar financieramente al deudor para que pueda pagar eventualmente.

Sobre el particular, entre 2012 y 2020, se han realizado una serie de proyectos de ley; así como también, se han recabado opiniones de la SBS y el Indecopi, en las cuales dichas instituciones se pronuncian a favor de la incorporación de un régimen especial para los no empresarios. Sin embargo, a la fecha ninguna de las propuestas realizadas ha llegado a buen puerto.

17. Causas de la insuficiencia del Derecho Común para el recupero de créditos

Tras la eliminación del artículo 703 del C.P.C., que era utilizado por los no empresarios como vía de acceso al procedimiento concursal, se incorporó el artículo 692-A, que establece que tras determinarse en sentencia de primera instancia la ejecución de los bienes del deudor sin conocer de la existencia de bienes del deudor libres de gravamen, este será inscrito en el Registro de

Deudores Judiciales Morosos, a solicitud del ejecutante. Esta consecuencia jurídica si bien ayuda a reducir la brecha informativa en cuanto a futuros financistas que puedan brindar nuevos créditos al deudor, en la práctica deja insatisfechas las expectativas de cobro de sus acreedores.

17.1. Fragmentación del sistema de cobros mediante las acciones individuales

Como predica Del Águila (2001) los sistemas concursales atribuyen su atractivo a la reducción de los costos de transacción que ofrece la negociación privada (p. 324). Esto es, de no existir el concurso, los costos de transacción serían redireccionados a los acreedores de manera individual teniendo que promover por sí mismos procesos individuales, con un alto riesgo de que otros acreedores lo hagan antes, privando a los demás del cobro.

En ese sentido, en un contexto de insolvencia de no empresarios, la aplicación del Derecho Común (Código Civil) para recuperar créditos resulta ineficiente y costosa ya que limita al acreedor a promover acciones individuales de cobro, ya sea judiciales o extrajudiciales. Esto deriva en altos costos de transacción y en una recuperación generalmente desigual: aquellos que actúan primero o tienen más recursos legales suelen apropiarse del patrimonio del deudor, dejando a los demás sin posibilidad de cobro.

En contraste, a través del sistema concursal se lograría minimizar esos costos mediante un procedimiento colectivo administrado por el Indecopi, basado en los principios de universalidad, colectividad y proporcionalidad. De esta forma, se agrupan todos los créditos y se reparte en proporción al total disponible, evitando ejecuciones aisladas y mejorando la tasa de cobranza al operar con una masa patrimonial común. A ellos se suma, que el sistema concursal contempla la suspensión de las acciones individuales de cobro una vez iniciado el procedimiento, hecho que promueve la coordinación entre los acreedores.

Sin embargo, persisten problemas de equidad en la práctica. Por un lado, algunos acreedores no pueden solventar los costos de acceso al proceso concursal —como asesoría legal o requisitos bancarios— quedando excluidos o con participación limitada. Por otro lado, la exigencia de pruebas documentales formales (facturas, comprobantes tributarios) dificulta que acreedores informales o de actividad muy pequeña puedan demostrar sus créditos, dejándolos sin protección efectiva.

Como consecuencia, aunque la LGSC mejora teóricamente la recuperación de créditos y ofrece mayor protección frente al caos de embargos individuales, su realización práctica presenta

barreras de entrada que perpetúan desigualdades. Para solventar esto, sería necesario flexibilizar los requisitos probatorios para créditos informales, establecer subsidios o asistencia para los acreedores con menos recursos y fomentar la promoción de la cultura concursal entre personas naturales no empresarias, acercando así la aplicación real al ideal equitativo que persigue la ley.

17.2. Ausencia de un orden de prelación de acreedores

Luego de analizar el marco legal en materia concursal con relación a la falta de regulación de la insolvencia de los no empresarios y los mecanismos individuales que otorga el Derecho Común a sus acreedores se ha determinado que la falta de un marco regulatorio especial para no empresarios ha orillado a sus acreedores a competir entre sí por hacerse con el cobro frente a bienes limitados, de manera desordenada y con bajas posibilidades de cobro.

De la revisión de la bibliografía utilizada, se puede apreciar que la legislación concursal prevé un orden de prelación que posiciona en la cúspide a los créditos laborales y alimentarios, cuya protección además cuenta con un velo constitucional. Este orden evita la afectación de derechos fundamentales que puedan ser afectados. Sin embargo, el estado actual de inexistencia de un marco regulatorio de insolvencia de deudores no empresarios, pone en riesgo de los acreedores privilegiados constitucionalmente.

De las entrevistas realizadas, se observa que algunos acreedores buscan asegurar el cobro de sus acreencias a través de figuras legales como fidecomisos, leaseback, factoring, warrant y similares. Si bien, estas figuras pueden resultar efectivas para determinados tipos de acreedores, particularmente para aquellos con mayor poder adquisitivo y acceso a asesoría especializada, estas acciones no resultan tan efectivas para todos. Este diseño normativo responde a la idea de priorizar la negociación colectiva de créditos poderosos, dejando de lado el reclamo individual de pequeños acreedores.

En ese sentido, de acuerdo con las entrevistas realizadas a especialistas en materia concursal, los acreedores adoptan órdenes de pago naturales, según la urgencia de estos. Es decir, priorizan cumplir con el pago de aquellas deudas que impliquen cárcel de por medio. Esto no garantiza un trato equitativo entre los acreedores, pudiendo llegar a perjudicar a acreedores legalmente prioritarios como los alimentarios y los laborales.

En consecuencia, la ausencia de un orden de prelación ocasiona inseguridad jurídica toda vez que no existe predictibilidad en el cobro, más aún considerando que los acreedores podrían incluso desconocer la existencia de múltiples procesos llevándose a cabo en simultaneo. Por su parte, el sistema concursal presenta una etapa de difusión del procedimiento, en el que los acreedores puedan tomar conocimiento de la situación de insolvencia del deudor y participar ordenadamente.

18. Fundamentos doctrinarios que sostienen que no deba existir un régimen de insolvencia de no empresarios

De lo expuesto, se puede inferir que durante la presencia de los no empresarios que activaron el sistema concursal a través del artículo 703 del C.P.C. se generaron situaciones caóticas que desencadenaron en la exclusión de los no empresarios del sistema concursal, por lo que cabe retratar algunos de los fundamentos que sostienen que no deba existir un régimen de insolvencia de personas naturales y determinar si el peso de dichas afirmaciones permite determinar que no deba existir un régimen de insolvencia de personas no empresarias.

18.1. Incompatibilidad práctica de la LGSC con la figura de los no empresarios

El sistema concursal peruano vigente presenta falencias que vienen afectando a los sujetos sobre los cuales recae su ámbito de aplicación. Los problemas que presenta el sistema obedecen principalmente a prácticas en la aplicación de las normas, más que a la formulación de estas en sí, lo cual deberá ser materia de evaluación al considerar la incorporación de un régimen de insolvencia de personas no empresarias.

Si bien el sistema concursal vigente promueve la salida ordenada del mercado de patrimonios inviables a través de la liquidación y la reestructuración de los patrimonios viables a través de la toma de decisiones de la Junta de Acreedores. En la práctica, la tendencia del régimen concursal es liquidatoria. Al respecto, se observa que el sistema concursal actual ha derivado en un uso contrario a la intención legislativa. Sobre el particular, en la entrevista realizada a Pinkas Flint, el especialista comentó que existe deficiencia del sistema en ese sentido, y que, al llegar a la junta de acreedores, aquellos generalmente optan por la liquidación de las empresas deudoras, en lugar de la reestructuración. Esta tendencia liquidatoria podría significar un impase en un futuro régimen de insolvencia o sobreendeudamiento para no empresarios, motivo por el cual una eventual incorporación de no empresarios debería evaluar previamente dicha situación.

En ese sentido, aunque el sistema concursal peruano pretende la función de preservar los patrimonios viables y liquidar los inviables, la experiencia muestra que, en la práctica, la liquidación prevalece sobre la reestructuración, lo que confirma su ineficacia en generar soluciones viables a largo plazo. Por ello, para abordar con eficacia la insolvencia de los no empresarios de incorporarse al régimen nacional, es necesario diseñar reglas particulares que respondan a su realidad y características particulares y permitan una recuperación mesurada y justa de las acreencias, generando incentivos para que un eventual sistema de insolvencias para no empresarios sea eficiente.

Ahora bien, otro de los problemas que presenta el actual sistema concursal es la prolongación innecesaria en las etapas concursales. En ese sentido, al ser los no empresarios sujetos de patrimonio reducido, la demora en el procedimiento concursal significaría un desincentivo ya que no podrían sostener una negociación prolongada. Al respecto, todos los especialistas entrevistados se pronunciaron sobre que, de incorporarse un régimen para no empresarios, aquel debería ser más célere. Por lo tanto, un procedimiento concursal especial para no empresarios debería contar con plazos más cortos entre etapas o reducir las mismas.

Además, la complejidad procesal agrava el problema para estos acreedores. El sistema peruano, como ya ha sido analizado, está pensado predominantemente para deudas empresariales: requiere una demanda formal, notificaciones y la constitución de juntas de acreedores, lo cual implica costos elevados y conocimientos especializados.

Precisamente, los especialistas entrevistados que se encuentran en desacuerdo con la incorporación de los no empresarios toman como referencia la experiencia que dejó el artículo 703 del C.P.C. por el cual ingresaban los no empresarios, que generó deficiencias en torno a la celeridad y elevados costos del sistema. Estos mismos especialistas, sin embargo, no niegan que este vacío legislativo pudiera subsanarse, siempre y cuando se tomen las adecuaciones correspondientes. Es decir, se atienda la insolvencia de los no empresarios en cortos plazos de tiempo y bajo costos reducidos.

Aunado a ello, la asimetría institucional y procedimental también representa un obstáculo. El Indecopi es la autoridad encargada, pero su capacidad para gestionar deudas tributarias, negociarlas en juntas, y representar a acreedores no empresariales sigue siendo limitada, en especial frente a actores grandes como la SUNAT. La falta de mecanismos simplificados para consumidores y la ausencia de rutas accesibles específicas (como moratorias o preacuerdos

informales) generan una clara discriminación. En consecuencia, estos acreedores terminan sin una ruta efectiva para reclamar sus créditos en el marco del sistema concursal peruano.

Asimismo, algunos de los especialistas entrevistados se manifestaron sobre la posibilidad de que un régimen de insolvencia para no empresarios sea utilizado de mala fe, de tal manera que los insolventes apuesten por opciones financieras más riesgosas, en el entendido de que serán “salvados” por una regulación especial. Sin embargo, del análisis de la legislación comparada que se ha tomado como referencia se advierte existe una limitación en cuanto al ingreso de los no empresarios al sistema concursal, a fin de procurar que la situación antes descrita no ocurra. Se trata de utilizar dicho régimen para los casos en los que la insolvencia del no empresario se produzca por causas imprevisibles al deudor, tales como desastres naturales, viudez, enfermedades terminales y similares.

De acuerdo con lo expuesto, el sistema concursal peruano actual no resultaría compatible con la figura de los no empresarios. No obstante, de las entrevistas realizadas a especialistas en materia concursal, así como de la bibliografía revisada, conformada por opiniones de Indecopi y de la SBS, se advierte que existe una tendencia por aprobar la incorporación de un régimen especial para no empresarios.

En suma, se aprecia que los entrevistados que se mostraron en desacuerdo se remitieron a la experiencia caótica ocasionada por el artículo 703 del C.P.C. Sin embargo, no descartan la una incorporación de los deudores no empresarios debidamente diseñada, replicando patrones útiles para los deudores no empresarios y sus acreedores y dejando de lado características empresariales. Particularmente, se podría pensar en el uso de mecanismos como la condonación parcial de deudas, suspensión del pago de intereses, suspensión de exigibilidad de obligaciones, entre otros. Esto es, que enmarque las características particulares de dichos sujetos. Cabe añadir que países como España, Chile, Colombia y Ecuador actualmente poseen regulación para la insolvencia de no empresarios.

18.2. Existencia de mecanismos de Derecho Común para los acreedores

De lo analizado a lo largo del presente, queda claro que el Perú no presenta una regulación de insolvencias o sobreendeudamiento que regule las situaciones de crisis económicas que afronten los deudores no empresarios. Al respecto, si bien existen mecanismo que el Derecho Común brinda a los acreedores como herramientas de cobro cabe analizar la eficiencia de estas.

En primer lugar, pese a que los acreedores pueden accionar demandas judiciales a través de procesos de conocimiento, declarativos y ejecutivos ante el Poder Judicial, las estadísticas revelan que el Indecopi presenta una mayor solidez técnica en sus resoluciones. Al respecto, el Reporte sobre la interacción de abogados en procedimientos del Indecopi – 2024 revela que el 97,2% de los pronunciamientos emitidos por las salas especializadas en las diferentes materias que son llevadas ante Indecopi fueron confirmadas por el Poder Judicial, hecho del que se desprende la coherencia y estabilidad de los fallos emitidos por dicha institución en comparación con el Poder Judicial.

Ahora bien, además de acciones judiciales, los acreedores pueden recurrir a mecanismos alternativos de solución de controversias, tales como la conciliación y el arbitraje. Con relación a la conciliación, el éxito en el pago de las acreencias de aquella depende en gran parte de la voluntad del deudor no empresario de pagar, así como también del tamaño del patrimonio de por sí reducido con el que cuenta. Con relación al arbitraje, este se caracteriza por su celeridad y alto costo. Si bien resulta un mecanismo que sobrepasa en celeridad al Poder Judicial, se trata de un mecanismo costoso al que pudieran acceder únicamente acreedores con alta solvencia económica, dejando de lado a pequeños acreedores. Asimismo, se debe considerar las limitaciones que se encuentran en ambos mecanismos con relación a las materias que pueden someterse tanto a la conciliación como al arbitraje. Sin embargo, de arribar las partes a un acuerdo en el caso de las conciliaciones o al emitirse un laudo, en el caso de los arbitrajes, los acuerdos o decisiones plasmadas no contarán con fuerza ejecutiva, por lo que en última instancia se deberá recurrir al Poder Judicial, alimentando la ineficiencia en el acceso a la justicia de los acreedores.

En ese sentido, todas las vías de acción que activen los diferentes tipos de acreedores serán pasibles de terminar ante el Poder Judicial. Al respecto, la ausencia de un marco regulatorio fomenta la multiplicidad de procesos judiciales (y/o extrajudiciales), generando sobrecarga procesal innecesaria. En atención a ello, se abre la posibilidad de que se emitan resoluciones contradictorias entre sí, atendiendo a que los procesos realizados no se dan de manera interconectada. Adicionalmente, se abre la posibilidad de que sean únicamente los acreedores que se encuentren en una “mejor posición” los que se hagan con el cobro.

Actualmente, la consecuencia que sufre el no empresario insolvente es la inscripción en el Registro de Deudores Judiciales Morosos cuyo efecto inmediato es la marginación en términos

económicos, lo que limita ampliamente sus oportunidades de insertarse en el mundo laboral, conseguir créditos para iniciar algún negocio, alquilar vivienda, entre otros, agravando su situación. Sin embargo, a través de la inclusión de los empresarios a este sistema, se fomentarían soluciones viables que permitan que el deudor conserve cierta capacidad de participación en el mercado y, en consecuencia, pueda satisfacer los créditos de sus acreedores en el mediano o largo plazo.

Asimismo, abrir un espacio de renegociación de deudas en el que se reúnan acreedores y deudor reduciría la brecha informativa en cuanto la situación del deudor. Esto es, al informar el deudor sobre el patrimonio disponible, generaría en los acreedores expectativas realistas de la capacidad de pago del deudor, evitando que estos recurran a largos procesos judiciales que devendrían finalmente en demandas infundadas.

Adicionalmente, crear un régimen de insolvencias para no empresarios permitiría el cobro ordenado de las acreencias. Particularmente, se podría establecer la atención de deudas que tengan carácter de urgencia, como lo sería el caso de los créditos alimentarios. Así como también podría priorizarse el pago de los créditos laborales, lo que garantizaría en ambos casos la protección de derechos fundamentales.

Aunado a ello, la incorporación de un régimen de insolvencia para no empresarios se encargaría de atender situaciones que, de otra forma terminarían en el Poder Judicial. Aquello ameritaría la creación de una sala especializada en la materia. De esta forma, se descongestionaría el sistema judicial y se canalizaría deudas, que normalmente serían vistas en varios procesos judiciales, en un solo procedimiento concursal especial.

Por lo tanto, aunque se ha encontrado que, en efecto, existen fundamentos doctrinarios que sostienen no deba existir un régimen de insolvencia para personas naturales no comerciales, estos no resultan suficientes para justificar su inexistencia, pues se trata más bien de un problema de diseño normativo.

Capítulo 5: Proyectos legislativos en materia concursal y propuestas

18.5. Revisión de proyectos de ley en el Congreso del Perú sobre insolvencia de personas naturales no comerciantes

Ahora bien, aún con las mejoras que requiere el sistema antes de poder abrazar una incorporación de no empresarios, la comunidad jurídica a través de espacios de dialogo, sendos proyectos de ley y opiniones doctrinarias, reconoce la necesidad de incorporar a los no empresarios al sistema concursal peruano.

El Proyecto de Ley N° 2037/2012-CR – Proyecto de Ley de Insolvencia Familiar de fecha 27 de marzo de 2013, destacó la evidencia del uso desmedido de productos financieros como las tarjetas de crédito por parte de los consumidores y la necesidad de que el Estado peruano intervenga emitiendo la ley propuesta considerando el impacto que el sobreendeudamiento tiene sobre la estabilidad económica de las unidades familiares.

El Proyecto de Ley N° 2091/2012-CR – Proyecto de Ley que Faculta el Refinanciamiento de Deudas en Defensa de los Consumidores Sobreendeudados por Causas Ajenas a su Voluntad de fecha 05 de abril de 2013, enfatiza en la necesidad de incorporar un sistema de insolvencias personal o familiar, pero en base a circunstancias excepcionales tales como desempleo, enfermedad, viudez y similares.

El 28 de marzo de 2014, la Comisión de Procedimientos Concursales del Indecopi Lima Norte realizó un *“Documento de Trabajo Relativo a la Propuesta de Norma Sobre Concursos “Para No Empresarios”*”, en el que se reconocieron los efectos negativos que conllevaría la inexistencia de un procedimiento concursal para deudores que no ejercen actividad empresarial. Asimismo, la Comisión propuso que ingresen al concurso no solo los deudores que no ejerzan actividad empresarial, sino aquellos que ejerciéndola no logran encajar dentro de los presupuestos objetivos que establece la LGSC como son que el nivel de ingresos provenientes de actividad empresarial conformen la mitad de sus ingresos o que más de los dos tercios de sus obligaciones devengan de aquella.

Mediante el Proyecto de Ley N° 3267-2018 - Proyecto de Ley Que Regula El Régimen Especial de Alivio al Sobre Endeudamiento Financiero y Disciplina la Conducta Financiera de fecha 24 de agosto de 2018, se propuso la incorporación de un régimen denominado “de alivio financiero” que pretendía que los sujetos sobreendeudados puedan acceder a nuevos plazos de pagos, favorables tasas de interés, entre otros. Además, este proyecto buscaba promover la cultura responsable frente al crédito financiero.

En la conferencia *Temas de Actualidad en el Derecho Concursal Peruano: Tendencias y Perspectivas* llevada a cabo por Indecopi en 2018 se abordó como uno de los ejes temáticos la

necesidad de un régimen concursal especial para personas no empresarias. En dicha conferencia, la vocal de la Sala Especializada en Procedimientos Concursales, Jessica Valdivia señaló que la necesidad de someter a las personas naturales sin negocio partiría de evitar la depredación del patrimonio y, por ende, la necesidad de que un tercero (el Indecopi) supervise el pago de las acreencias.

Posteriormente, en atención a la emergencia sanitaria que provocó el COVID-19, el 31 de julio de 2020, el legislativo promovió el Proyecto de Ley N° 5901/2020-CR – Proyecto de Ley Sobre Insolvencia de los Hogares y Mecanismo para la Reestructuración y Pagos de sus Deudas en Condiciones Apropriadadas, en el que se remarcó la imperante necesidad de implementar un sistema que regule la insolvencia de patrimonios personales o familiares, cuyas finanzas fueron afectadas por circunstancias extraordinarias, tales como los casos de enfermedad o fallecimiento por motivo de la pandemia.

El Proyecto de Ley N° 5901/2020-CR fue objeto de consulta a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, entidad que mediante Oficio N° 20576-2021-SBS, concluyó si bien el marco normativo del sistema financiero presenta ciertas herramientas para el caso de incumplimiento de pago como la reprogramación de cronograma de pagos, dichas herramientas no establecen espacios de reunión de acreedores financieros y no financieros de deudores insolventes, por lo que la SBS reconoce que se debe evaluar la posibilidad de desarrollar dicha normativa.

El Decreto Legislativo N° 1511, emitido en agosto de 2020, introdujo el Procedimiento Acelerado de Refinanciación Concursal (PARC) como mecanismo permanente en el sistema concursal (no limitado a grandes empresas), dirigido a entidades empresariales incluyendo MYPEs, con la finalidad de facilitar una reestructuración más expedita de sus pasivos, menores requisitos formales, tramitación virtual y tiempos reducidos, sin comprometer los principios de transparencia y protección del crédito. De esta manera se evidenció el reconocimiento de la singular situación de las micro y pequeñas empresas (MYPEs) mediante instrumentos específicos que se ajustan a su capacidad operativa y vulnerabilidades, en el marco de la coyuntura sanitaria

El PARC, además, como mecanismo administrativamente puro y virtual, tramitado completamente en línea a través de Indecopi, cuyo tiempo de respuesta sería muy breve, entre 5 y 10 días hábiles para su admisión y el reconocimiento de los créditos, todo ello bajo un mecanismo digital en el que van sumando las votaciones y las juntas de acreedores resueltas

por notario en línea, buscaba de esta forma derrocar las barreras logísticas y temporales que sufren las MYPE, representando un avance en la desjudicialización y la rapidez del proceso concursal, sin embargo, pese a ser un mecanismo permanente y adaptable en la etapa pospandémica, su aplicación estaba restringida, ya que la condición de “entidad calificada” suponía excluir a las personas naturales con actividad empresarial y el "vínculo que exista con la crisis a efectos del PARC" la condicionaba hasta el punto de la disminución de versatilidad, y en efecto, diferentes análisis dan cuenta de la escasa aplicación o adopción del mismo por parte de las empresas, pues preferían los mecanismos de Reactiva Perú que el de iniciarse en un proceso preventivo, lo que pone de manifiesto la necesidad de incrementar su propalación y la difusión en periodos de crisis más allá del sanitario.

Asimismo, mediante Informe N° 000030-2021-DPC/INDECOPI de fecha 14 de mayo de 2021, el Indecopi, emitió Opinión Técnica sobre el Proyecto de Ley N° 5901/2020-CR, llegando a la conclusión de que el proyecto presentado no sería viable debido a que el referido proyecto indicaba que los procedimientos concursales de no empresarios debían estar a cargo de la Comisión de Protección al Consumidor. Sin embargo, el Indecopi enfatizó que debería ser, en todo caso, la Comisión de Procedimientos Concursales la encargada de tramitar dichos procedimientos.

Como se puede apreciar, la inexistencia de un marco legal que regule la insolvencia de los no empresarios supone un vacío que se viene advirtiendo desde hace más de 10 años y que ha vuelto a cobrar fuerza con ocasión de la pandemia al incrementarse los casos de crisis en las finanzas personales y familiares.

Un aspecto por anotar de los proyectos de ley analizados es que tienen un enfoque de “protección” del deudor en su calidad de consumidor. Asimismo, de las exposiciones de motivos de los proyectos de ley antes referenciados, se desprende que el legislativo asume en la mayoría de los casos que la mayor parte de las deudas de no empresarios se encuentran conformadas por agentes financieros. No obstante, cabe reparar en que un acreedor no empresario puede verse rodeado de distintos acreedores como las empresas de servicios de consumo básicos (agua, luz, telecomunicaciones), acreedores tributarios, acreedores alimenticios, acreedores laborales, entre otros.

REFLEXIONES FINALES

En definitiva, los resultados obtenidos de la información analizada a lo largo del presente trabajo de investigación comprueban que la actual conformación del sistema concursal peruano es restrictivo y desproporcional con relación a la realidad económica del país. El riguroso cumplimiento del requisito de la actividad empresarial como una exigencia de acceso al mecanismo concursal excluye de forma estructural a la mayoría de la población económicamente activa que opera de manera informal o mediante actividades de autoempleo; una exclusión que les niega en función de la lógica del propio sistema la posibilidad de acceder a un mecanismo estructurado y eficaz de reestructuración o liquidación de sus pasivos, pero que además perenniza la sobrecarga del Poder Judicial con miles de procedimientos individuales dispersos, ineficaces y costosos.

La exclusión sistemática de tales actores demuestra la existencia de un déficit normativo que compromete la coherencia interna del sistema, así como, la debilidad de los principios de igualdad ante la ley, tutela jurisdiccional efectiva y justicia económica; poniendo de manifiesto la necesidad de replantearse el diseño institucional vigente desde una postura inclusiva de pluralidad de sujetos y realidades económicas que cohabiten en el sistema económico nacional.

Pero no solo se ven afectados los no empresarios, sino también sus acreedores. Esto sucede porque el sistema limita a los acreedores a accionar mecanismos legales individuales para recuperar sus créditos, lo que se traduce en una carrera por cobrarle a un deudor con patrimonio limitado. Asimismo, como no hay un patrimonio común de activos, esto provoca muchos litigios, altos costos legales y decisiones contradictorias, lo cual infringe los principios de universalidad y el sistema colectivo que respaldan el sistema concursal contemporáneo.

La investigación muestra que restringir la participación en los procesos de insolvencia solo a personas con negocios no se justifica desde la perspectiva de la lógica económica o la eficiencia del proceso. En realidad, proviene de un vacío regulatorio con efectos de redistribución dañinos: por un lado, se margina a los acreedores vulnerables, mientras que, por otro lado, se conceden tratos preferenciales injustos a los principales deudores corporativos. Finalmente, se genera un torbellino de inequidad que transgrede los principios de igualdad y acceso a la justicia, devastando lo que debería ser el papel social y protector del sistema de insolvencias en Perú.

Analizar lo que ofrece el Derecho Común para recuperar créditos, como procesos declarativos, ejecuciones forzadas, acciones oblicuas y medidas cautelares, muestra que, aunque son útiles para algunos conflictos no tan grandes, son ineficaces y muy costosos en situaciones de crisis patrimoniales complicadas. Esto pasa porque su característica de ser aislante alarga los tiempos de ejecución, aumenta los costos de transacción y disminuye la efectividad de la recuperación, haciendo que los acreedores más pequeños sean vulnerables frente a deudas de deudores que no funcionan.

La evolución histórica de la ley de quiebras, desde la Ley de Quiebras de 1932 hasta el Sistema General de la Ley de Insolvencia en 2002, refleja un patrón progresivo que se enfoca en atender las exigencias de manejar y solucionar crisis en grandes empresas. Además, fortalece la supervisión administrativa de Indecopi y reconoce la función activa de los acreedores corporativos, pero simultáneamente desvía o suprime rutas que permitían a las personas naturales reorganizar sus activos de manera voluntaria y alcanzar pactos colectivos con sus acreedores, generando de esta forma un sistema de insolvencia que es mayoritariamente de tipo comparatista.

Comparar con otras experiencias en el mundo muestra que hay sistemas que ofrecen procesos claros y simples para deudores no comerciales, como el Acuerdo Preventivo de Concertación en Colombia, los procedimientos de renegociación y liquidación en Chile, y la Ley de la Segunda Oportunidad en España. Esto demuestra la factibilidad de los procedimientos para no empresarios. Sin embargo, no se debe perder el enfoque del contexto peruano, que presenta serias falencias, siendo una de ellas que nuestro sistema es liquidatorio. No obstante, un adecuado diseño legislativo y de políticas públicas permitiría que la inserción de los no empresarios satisfaga el vacío legal que existe con respecto a la insolvencia de este grupo.

Por lo expuesto, el presente trabajo apoya la idea de que es necesario establecer un régimen concursal para personas físicas no empresarios, con procedimientos más sencillos y umbrales ajustados específicos, y, además, que se garantice a estas personas acceder a mecanismos de negociación de las deudas. La evidencia empírica puesta de manifiesto no solo apoya la propuesta, sino que ha de convertirse en una exigencia inmediata de la política legislativa y de la justicia social. No en vano, si el Derecho aspira a dar respuestas adecuadas a los conflictos que puedan plantearse en la sociedad económica actual, no puede hacerse el sordo ante la mayoría de las personas que, aun sin ser empresarios, tienen deudas estructurales que no pueden resolver con los instrumentos jurídicos previstos.

CONCLUSIONES

1. Los factores que conllevaron a la eliminación del procedimiento concursal para personas no empresarias en el Perú, dejando a los acreedores en situación de indefensión para la recuperación de sus créditos, fueron: en primer lugar, la prioridad por atender el patrimonio empresarial al tratarse de situaciones de mayor impacto para la economía nacional; en segundo lugar, la falta de adecuación del sistema concursal para no empresarios debido a que su diseño actual en cuanto al acceso resulta incompatible con los no empresarios y, en tercer lugar, la improvisación legislativa al presentarse una serie de cambios en cortos periodos de tiempo sin fundamento en las características particulares que los no empresarios y sus acreedores necesitaban, para hacer efectivas las acciones de cobro.
2. Las causas que han generado que la aplicación del Derecho Común (Código Civil) se haya visto insuficiente para la recuperación de créditos a cargo de las personas naturales no empresarias insolventes y que ha ocasionado indefensión a los acreedores, son principalmente la fragmentación del sistema de cobros mediante acciones individuales que genera altos costos legales y genera el riesgo de la emisión de resoluciones contradictorias en el sistema de justicia al no presentarse un sistema integrado y; por otro lado, la ausencia de un orden de prelación de acreedores, que pone en situación de vulnerabilidad a los acreedores con recursos limitados.
3. Los fundamentos doctrinarios que se hallaron que sostienen no debe existir un régimen de insolvencia para patrimonios no empresariales, generando situaciones que afectan al deudor y acreedores en encontrar soluciones concursales que logren superar la insolvencia y el recupero de sus créditos, son en primer lugar la incompatibilidad que existiría del sistema concursal vigente con la figura de los no empresarios, el cual tal y como se encuentra diseñado, en cuanto a celeridad, costos y requisitos, no podría permitir el ingreso de los no empresarios y, en segundo lugar, la existencia de mecanismos de Derecho Común a través de acciones individuales que viabiliza la posibilidad de realizar acciones de cobro, serían mecanismos suficientes.

RECOMENDACIONES

- Tras evidenciarse que el sistema concursal deja por fuera a los deudores no empresarios debido a que fue pensado y diseñado para empresarios y que se presentan situaciones de indefensión de los acreedores, se recomienda la incorporación de los no empresarios al sistema concursal, a través de una ley de sobreendeudamiento de la persona natural o jurídica no empresaria que atienda sus necesidades particulares. En ese sentido, de cara a incorporar un procedimiento concursal para no empresarios, se requiere desarrollar herramientas que, considerando la especial naturaleza de dichos sujetos, posibiliten ya sea la renegociación o la liquidación, de manera óptima, por lo que, cabría establecer requisitos diferenciados para los no empresarios, empezando por disponer un concurso abreviado, con costos bajos, etapas simples y plazos cortos y, con relación a las pruebas que deberían acreditar los sujetos no empresarios para el ingreso al concurso podrían utilizarse declaraciones juradas en las que el deudor detalle sus activos y pasivos, así como también una relación de sus acreedores y, en general, todos los documentos que puedan sustentar el panorama económico que afronta el deudor.
- Al mismo tiempo, se recomienda que la incorporación de los no empresarios se realice a través del sistema concursal a fin de agrupar a los acreedores del deudor insolvente no empresario. No obstante, debido a las especificidades que contiene la Ley General del Sistema Concursal con relación a los empresarios y que son incompatibles con patrimonios no empresariales, la incorporación de no empresarios debería realizarse como parte de un cuerpo normativo distinto. En ese sentido, se descarta el uso del Derecho Común (Derecho Civil) para atender el vacío legislativo señalado.
- Es recomendable avanzar hacia el diseño de un régimen especial de insolvencia aplicable a las personas naturales no empresarias, que se construya sobre bases propias y diferenciadas del régimen empresarial, pero que, al mismo tiempo, supere las limitaciones del Derecho Común. La doctrina que sostiene la imposibilidad de un régimen de insolvencia para este grupo parte de una visión restringida pues, por una parte, si bien la Ley Concursal actualmente no presenta elementos que permitan su incorporación, en la práctica se han elaborado sendas iniciativas sobre su incorporación, así como también existe opinión favorable en ese sentido por parte de Indecopi y la SBS y , por otra parte, se ignora que el uso de las herramientas otorgadas por el Derecho

Común no genera un espacio común de renegociación o refinanciación de deudas, así como tampoco presenta un sistema ordenado para el cobro de acreencias.

PROPUESTA DE DISEÑO LEGAL DE PROCEDIMIENTO CONCURSAL ESPECIAL PARA NO EMPRESARIOS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Atendiendo a que los no empresarios presentan características particulares y marcadas diferencias con relación a los sujetos dedicados a la actividad empresarial, siendo la principal de ellas la capacidad patrimonial; las normas que contiene la actual Ley Concursal no encajan con las necesidades de los deudores no empresarios y sus acreedores, debido a que los elementos que posee han sido diseñados para sujetos con negocio. En atención a ello, la creación de una **Ley de Procedimiento Especial de Sobreendeudamiento e Insolvencia para No Empresarios** parece ser la opción más óptima debido a que permitiría la conducción de un procedimiento autónomo, compatible con la naturaleza de los no empresarios, pero con características de naturaleza concursal.

Por otro lado, considerando que en el caso de los no empresarios cuentan con un patrimonio mucho más limitado, sería complejo que puedan mantenerse por tiempo prolongado en un procedimiento concursal, por lo que para la creación de un procedimiento concursal especial para no empresarios se deberá optar por un procedimiento célere, partiendo por que dicho procedimiento debería tardar solo unos meses y se debería adoptar una fase de reconocimiento de créditos más expeditiva.

Por otra parte, teniendo en cuenta lo costoso que resultan los concursos e incidiendo, nuevamente, en la poca capacidad patrimonial de los no empresarios, un procedimiento especial debería apuntar a reducir los costos. De no ser así, resultaría un desincentivo para los no empresarios y sus acreedores, teniendo como efecto el eventual abandono del procedimiento.

De otra parte, la LGSC precisa como uno de sus requisitos formales el establecer una interrelación “financiera” y “contable” que facilite la evaluación de la situación patrimonial de su deudor. Esta solicitud, aunque comprensible para las grandes empresas, que naturalmente cuentan con aquello, se transforma en un desafío considerable para los no comerciantes. La mayoría de estos últimos carece de un sistema contable organizado y no dispone de asesoría para preparar estados financieros detallados, lo cual, en la práctica, los excluye del sistema concursal. Por lo tanto, cabría que un régimen de insolvencias para no empresarios relaje las exigencias formales del acceso al concurso, permitiendo, por ejemplo, declaraciones juradas patrimoniales, información patrimonial, información de cuentas bancarias u otras fuentes de datos sustitutos al balance general y estado de resultados.

Particularmente, sobre los principales requisitos de acceso que deberían solicitarse al deudor no empresario son: i) información sobre sus activos a la fecha del acceso al concurso, acreditada mediante contratos, boletas de pago o declaraciones juradas ii) información sobre las pasivos que mantiene a la fecha del acceso al concurso y iii) los motivos por el que el deudor cayó en insolvencia, mismos que deberán corresponder a razones de situaciones adversas compuestas por externalidad negativas como enfermedad, viudez, desastres naturales, pérdida de empleo y similares.

Finalmente, el procedimiento especial debería contener requisitos mínimos sobre lo que debe contener un acuerdo de refinanciación para que sea viable. Entre ellos, podría optarse por la suspensión de obligaciones, limitación de las tasas de interés tomando como referencia las establecidas por el BCR, plazos razonables y otros, de manera tal que no se continúe con la tendencia liquidatoria del sistema y se viabilice la rehabilitación del deudor, de acuerdo con su realidad patrimonial, beneficiando también a sus acreedores.

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1.- Glosario.

Para efectos de la aplicación de la presente se tomará en cuenta las definiciones establecidas en el artículo 1 de la Ley General del Sistema Concursal, así como las siguientes:

- a) Ley: Ley de Procedimiento Especial de Sobreendeudamiento e Insolvencia para No Empresarios.*
- b) Procedimiento: Procedimiento Especial de Sobreendeudamiento e Insolvencia para No Empresarios*
- c) Comisión: La Comisión de Procedimiento Especial de Sobreendeudamiento e Insolvencia para No Empresarios.*
- d) Deudor: Persona natural o jurídica, sociedades conyugales y sucesiones indivisas que no realice actividad empresarial o que ejerciéndola cuya situación de sobreendeudamiento o insolvencia no se encuentre regulada por la Ley General del Sistema Concursal.*
- e) Sobreendeudamiento: Estado de riesgo de imposibilidad de pagos a una pluralidad de acreedores en que incurre el deudor debido a situaciones imprevistas.*
- f) Insolvencia: Situación de imposibilidad de pagos en que ha incurrido un deudor por la que no puede afrontar sus obligaciones frente a una pluralidad de acreedores.*

Artículo 2.- Principios

Para efectos de la aplicación de la presente se tomará en cuenta los principios que rigen de la Ley General del Sistema Concursal; así como, los siguientes:

- a) Celeridad: El procedimiento deberá ser breve en trámite y desarrollo de acuerdo con los plazos establecidos en la presente Ley.*
- b) Simplicidad: El procedimiento deberá ser simple, evitando su prolongación innecesaria.*
- c) Accesibilidad económica: El procedimiento deberá procurar el establecimiento de costos reducidos para las partes.*
- d) Buena fe: El procedimiento se desarrollará bajo el principio de buena fe, por lo que no podrá ser utilizado de manera maliciosa o con fines fraudulentos. Los documentos y declaraciones presentados por las partes deberán ser veraces.*

Artículo 3.- Objetivo

El objetivo de la presente ley es la protección del crédito mediante la realización de procedimiento concursal especial para no empresarios que permita la renegociación del crédito con los acreedores a fin de superar situaciones de sobreendeudamiento e insolvencia.

Artículo 4. La Comisión de Procedimiento Especial de Sobreendeudamiento e Insolvencia para No Empresarios

El procedimiento será conducido por la Comisión de Procedimiento Especial de Sobreendeudamiento e Insolvencia para No Empresarios, creada para tal efecto y bajo la dependencia del Indecopi.

Artículo 5.- Causales de sobreendeudamiento

5.1. Se considera que un deudor se encuentra en situación de sobreendeudamiento cuando concorra cualquiera de las siguientes circunstancias:

- a) Pérdida de empleo por despido
- b) Precariedad del empleo
- c) Incapacidad temporal o permanente
- d) Enfermedad grave o crónica del deudor o de su núcleo familiar que suponga gastos excesivos
- e) Disolución del vínculo matrimonial o convivencial que suponga la disminución de ingresos del deudor
- f) Fallecimiento del cónyuge o concubino
- g) Asunción de gastos imprevistos suscitados por agentes externo que demuestre la imposibilidad real del deudor para atender el pago regular de sus deudas, apreciada por la comisión.

5.2. No se considerará sobreendeudamiento aquel originado por conductas dolosas, negligencia manifiesta, uso irresponsable del crédito, participación en juegos de azar, apuestas u otras actividades que evidencien falta de diligencia o buena fe por parte del deudor, situaciones que deberán ser apreciadas por la comisión.

Artículo 6.- Solicitud de acceso al procedimiento

6.1. El deudor deberá presentar por escrito la solicitud de acceso al procedimiento, para lo cual deberá adjuntar los siguientes documentos:

- a) Un informe detallado con sus datos personales, así como los motivos por los cuales incurrió en situación de insolvencia o sobreendeudamiento invocando causal establecida por el artículo 4.1 de la presente ley, cuya adecuación se encontrará a cargo de la autoridad competente.
- b) Descripción clara y precisa de los ingresos con los que cuenta el deudor, detalle del patrimonio que posee; así como las deudas que mantiene y los gastos que realiza de manera regular para su sostenimiento personal y el de su núcleo familiar.
- c) Detalle de los datos de sus acreedores, así como los montos adeudados, precisando si al momento de la presentación de la solicitud se han promovido procesos judiciales o extrajudiciales por parte de los acreedores en su contra.
- d) Documentación que sustente la información proporcionada.

6.1. La información y documentación presentadas tendrán carácter de declaración jurada.

6.1. Para la presentación de la solicitud no se requerirá firma de letrado.

6.2. La información presentada será evaluada por la Comisión, pudiendo requerir aclaraciones o documentación adicional. Comprobada la veracidad y suficiencia de la información, la Comisión resolverá declarando la situación de sobreendeudamiento o insolvencia del deudor o, en su defecto, dispondrá el archivo del expediente cuando no se cumplan los requisitos establecidos en la presente Ley.

6.3. Posteriormente, se notificará a los deudores, para que en el plazo de tres (03) días hábiles presenten sus descargos y documentación adicional de ser necesaria.

Artículo 7.- Declaración de Insolvencia o Sobreendeudamiento

Comprobada la veracidad y suficiencia de la información, la Comisión resolverá declarando la situación de sobreendeudamiento o insolvencia del deudor o, en su defecto, dispondrá el archivo del expediente cuando no se cumplan los requisitos establecidos en la presente Ley.

De declararse la situación de sobreendeudamiento o insolvencia del deudor, la Comisión elaborará un plan de refinanciamiento integral de deudas, que será discutido en audiencia que deberá ser convocada dicha comisión.

Artículo 8.- Suspensión de acciones de cobranza.

8.1. Iniciado el procedimiento, tras la declaración de la procedencia de la solicitud y la situación de sobreendeudamiento o insolvencia del deudor, se suspenderán las causas judiciales y/o extrajudiciales que se vengán llevando a cabo, así como las accionadas de manera posterior.

8.2. Tras iniciarse el procedimiento, el deudor no podrá asumir nuevas obligaciones que afecten su patrimonio, salvo autorización de la Comisión.

Artículo 9.- Conciliación

9.1. La Comisión designará un conciliador, a fin de reunir al deudor y sus acreedores con el objeto de discusión del Plan de Refinanciamiento de Deudas o las propuestas alternativas del deudor y sus acreedores.

9.2. La audiencia de conciliación deberá realizarse dentro del plazo máximo de quince (15) días hábiles contados desde la declaración de la situación de sobreendeudamiento o insolvencia.

9.3. De no arribarse a un acuerdo entre las partes, la Comisión podrá disponer una nueva Conciliación en la que se discutirá un Plan de Refinanciamiento de Deudas reajustado. La persistencia en el desacuerdo de las partes desembocará en la culminación del procedimiento, dejando a salvo los derechos de los acreedores para ejercer sus acciones mediante los mecanismos legales correspondientes.

Artículo 10.- Plan de Refinanciamiento de Créditos

10.1. La Comisión elaborará un Plan de Refinanciación de Créditos, con el objetivo de permitir al deudor superar su situación de sobreendeudamiento o insolvencia, garantizando el equilibrio entre la capacidad de pago del deudor y la recuperación razonable de los acreedores.

10.2. El Plan de Refinanciación de Créditos deberá contener, como mínimo:

- a) La identificación de los acreedores y el detalle de los créditos adeudados en base a la documentación presentada por el deudor y los acreedores.*
- b) Cronogramada de pagos, en el cual se incluyan plazos, montos y modalidades de pago ajustadas a la capacidad del deudor.*

10.3. El Plan de Refinanciación de Créditos podrá contener otros mecanismos de extinción de obligaciones, según acuerdo de las partes, siempre que no se afecte la viabilidad del acuerdo ni la subsistencia mínima del deudor y su núcleo familiar.

Artículo 11.- Aplicación supletoria de la Ley General del Sistema Concursal

En todo lo que no se encuentre expresamente regulado en la presente Ley, y en cuanto sea compatible con su naturaleza, se aplicarán de manera supletoria las disposiciones de la Ley General del Sistema Concursal.

BIBLIOGRAFÍA

- Adrianzén, L. (2018). “*Vallas donde vayas*”: el costo social de la valla concursal en el Perú. [Vol. 7 Núm. 12 \(2011\)](#). Repositorio del Indecopi.
- Alcalde, J. (2023). La insolvencia como causa de disolución de ciertas personas jurídicas con una propuesta de delimitación entre la liquidación concursal y la liquidación societaria. *Revista de Derecho (Valparaíso)*, (61), 101-118. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-68512023000200101&script=sci_arttext
- Alvarado, O., & Bianchini, A. (2011). “¿Es posible “desadministrativizar” la insolvencia en el Perú?”. *Revista de Derecho Administrativo*, (10), 327-340. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13670>
- Aquije, J. (2017). *El sobreendeudamiento crediticio y su implicancia en las instituciones financieras y en la sociedad*. En revista Champ okoko.
- Ariano, E. (1996). *El proceso de ejecución. La tutela ejecutiva en el Código Procesal Civil peruano*. LIMA. Editorial Rodhas.
- Ariano, E. (1996). *El proceso de ejecución: la tutela ejecutiva en el Código Procesal Civil Peruano*. Editorial Rodhas.
- Ariano, E. (2008). En la búsqueda de nuestro “modelo” de apelación civil. *Revista De La Maestría En Derecho Procesal*, 2(1). Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoprocesal/article/view/2439>
- Ariano, E. (2008): Las reformas del Decreto Legislativo N° 1069: un pseudo "proceso único de ejecución". *Editorial Gaceta Jurídica*, 176, 15 - 17. https://biblioteca.amag.edu.pe/cgi-bin/koha/opac_detail.pl?biblionumber=11355
- Beaumont, R. y Palma, J. (2003). *Comentarios a la nueva Ley General del Sistema Concursal: análisis artículo por artículo*.
- Bozzo Hauri, S. (2020). *Sobreendeudamiento del consumidor en Chile: una revisión a la luz del derecho europeo*. *Revista de derecho (Valdivia)*, 33(1), 159-183. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502020000100159>
- Buendía De Los Santos, E. (2016). Los remedios sinalagmáticos contractuales y la justicia correctiva: Un ensayo sobre los remedios contractuales a partir de un breve estudio comparado. *Foro Jurídico*, (15), 303–325. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/19853>

- Buendía, E. (2018). Análisis comparado sobre la relación de causalidad y la limitación de los daños resarcibles en el Código Civil peruano. *Instituto Pacífico*, 58, 185 -230. <https://www.studocu.com/pe/document/universidad-de-lima/derecho-civil-x/buendia-eduardo-analisis-comparado-sobre-la-relacion-de-causalidad/72161783> }
- C. Méjan, L. M. (2012). *Instituciones Esenciales del Derecho de Insolvencia*. Tirant lo Blanch. <https://palestra.tirantonline.com/cloudLibrary/ebook/info/9788490532317>
- Carbonell, E. (2019). *El sobreendeudamiento del consumidor Perú, notas sobre el proyecto de Ley N 3267-2018 regulación especial al sobreendeudamiento financiero de personas físicas*. *Advocatus*, 16(32), 65-80. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.32.5524>
- Cernelutti, F. (1921). *Instituciones del Proceso Civil*. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires. <https://andrescusi.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/05/instituciones-del-proceso-civil-cernelutti-tomo-i.pdf>
- Casassa Casanova, S. (2017). El remate judicial de bienes inmuebles: ayer y hoy. *Revista De La Maestría En Derecho Procesal*, 7(2), 165–201. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoprocesal/article/view/19071>
- Castañeda, J. (1957). *INSTITUCIONES DE DERECHO CIVIL. El Derecho de las Obligaciones. Tomo I. Teoría general de las obligaciones*. Editorial Lima.
- Castellanos, L. (2009). “*Las mil y una noches del derecho concursal. Unos objetivos y principios del cuento*”. *THEMIS Revista De Derecho*, (57), 199-226. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9155>
- Colino, J. (2007). *Concurso de consumidor*. Convergencias y paralelismos en el Derecho de Sociedades y en el Derecho Concursal en el marco Estados Unidos-Unión Europea. III Seminario Harvard-Complutense de Derecho de los negocios
- Colino, J. L. (2015). *Insolvencia de persona física y segunda oportunidad en el Real Decreto-Ley 1/2015*. *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época*, 18(1), 245-263. <https://revistas.ucm.es/index.php/FORO/article/view/49722>.
- Del Águila, P. (2001). Aumentando los costos del sistema concursal: la insolvencia en aplicación del artículo 703 del Código procesal civil. *Advocatus*, (5), 317-330. <https://doi.org/10.26439/advocatus2001.n005.2327>
- Del Águila, P. (2003). “*Apuntes sobre el dilema del prisionero: ¿puede la teoría de juegos explicarnos acerca del sentido del derecho concursal?*”. *Advocatus*, (008), 438-450. <https://doi.org/10.26439/advocatus2003.n008.2440>

- Devis, H. (1966). *Teoría General del Proceso. Aplicable a toda clase de procesos*. Editorial Universidad.
- Espinoza, et. al. (2011). *Ley General del Sistema Concursal*. (1ª Ed.). Editorial Rodhas
- Ezcurra, H. (2002). *Insolvencia de empresas vs. insolvencia de personas naturales: ¿se justifica regular la insolvencia de personas naturales?*. *THEMIS Revista De Derecho*, (44), 123-134. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10065>
- Ezcurra, H. (2011). "La muerte del sistema concursal". *Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual*. Vol. 7 (12).
- Ezcurra, H., & Solís, G. (2002). *El estado contraataca. La "múltiple personalidad" de un sistema concursal de ciencia ficción*. *THEMIS Revista De Derecho*, (45), 149-163. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11875>
- García Ascencios, F., & Ocaña Cerro, M. (2023). La conciliación extrajudicial pospandémica en el Perú. *Ius Et Praxis*, 56(056), 19-38. <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2023.n056.6055>
- Gerbaudo, G. (2012). *Aproximaciones a algunas cuestiones que conforman la actual agenda del derecho concursal*. *Doctrina Societaria y Concursal ERREPAR*. Obtenido de: https://app.vlex.com/search/jurisdition:PE+content_type:4/concursal+libro/p2/vid/478248027
- Gilo, C. (2018). *Bienes inembargables y procedimiento concursal*. *Ars Iuris Salmanticensis*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Gonzales, S. (2018). La acción oblicua como herramienta de protección de los derechos de los acreedores. [Tesis para obtener el grado de abogado, Universidad UniAndes]. Repositorio Digital UniAndes. <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/9219>
- Gonzalez, M. (2013). *El consumidor de transporte público como acreedor involuntario: un nuevo desafío en materia concursal*. *Ratio Iuris. Revista de Derecho Privado*, 1(2), 1-30.
- Guzmán, C. & Sobrevilla, B. (2017). *Arbitraje Comercial Nacional e Internacional*. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado a partir de <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/170666>
- Hart, O. (2000). *Different approaches to bankruptcy*. National Bureau of Economic Research.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi. (2019). *Conferencia "Temas de actualidad en el Derecho Concursal Peruano: tendencias y perspectivas"*. Repositorio Indecopi.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2015). *Perú Estructura Empresarial 2014*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2016). *Perú Estructura Empresarial 2015*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2017). *Perú Estructura Empresarial 2016*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2018). *Perú Estructura Empresarial 2017*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2019). *Perú Estructura Empresarial 2018*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2021). *Perú Estructura Empresarial 2019*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2022). *Perú Estructura Empresarial 2020*.
- Ledesma, M. (2008). *Comentarios al Código Procesal Civil*. Tomo III. Gaceta Jurídica. <https://andrescusi.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/04/cc3b3digo-procesal-civil-comentado-tomo-iii.pdf>
- Ledesma, M. (2016). *Las Medidas Cautelares en el Proceso Civil*. Gaceta Jurídica.
- Lozano, J. (2015). *Tratado de Derecho Concursal en el Perú*. (1ª Ed.). Instituto Pacífico.
- Luna, J.; Piñeiro, S. Ramos, A; Puig, R. (2002). Reparación in natura y por equivalente. *Revista para el Análisis del Derecho*, 2, 83 - 113. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=235301>
- Martel, R. (2021). *La tutela ejecutiva en el Proceso Civil*. Editorial Universidad de Lima.
- Mejorada, M. (2003). La ejecución de garantías reales: El momento de la verdad. *Derecho & Sociedad*, (20), 267–274. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17315>
- Mejorada, M. (2005). *Retención civil : apremio legítimo contra el deudo*. IUS ET VERITAS, 15(30), 145-150. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/11796>
- Mendiburu, C., Iberico, J. & Ruiz, M. (2021). *El sistema concursal como mecanismo microeconómico de solución de problemas de insolvencia*. Revista Moneda, Banco Central de Reserva del Perú.

- Merma, G. (2012). *El Sistema Concursal Peruano: Limitaciones y potencialidades*. [Tesis de Grado, Universidad Nacional del Callao]. Repositorio UNAC.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2022). *Estudio de la dinámica económico laboral actual y tendencia en Perú. Informe de la Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL)*.
[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4043165/Diagn%C3%B3stico%20de%20Pe%C3%BA.pdf?v=1673647677#:~:text=Para%20el%20a%C3%B1o%202021%2C%20la,defensa%20\(5%2C5%25\)%2C](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4043165/Diagn%C3%B3stico%20de%20Pe%C3%BA.pdf?v=1673647677#:~:text=Para%20el%20a%C3%B1o%202021%2C%20la,defensa%20(5%2C5%25)%2C)
- Moisset de Espanés, L.; Tinti, G. & Calderón, M. (2022). Daño emergente y lucro cesante. Instituto Pacífico, 220 - 242. https://www.studocu.com/pe/document/universidad-peruana-de-ciencias_aplicadas/contratos-i/moisset-tinti-y-calderon-dano-emergente-y-lucro-cesante-actualidad-civil-12-junio-2015/46455151
- Monroy, J. (1996). *Introducción al Proceso Civil*. Temis, Santa Fe de Bogotá.
- Monroy, J. (2007). *Teoría General del Proceso*. Palestra Editores.
- Monroy, J. (2021). Comentarios exegéticos al “nuevo” Código Procesal Constitucional. Revista Palestra. <https://palestraeditores.com/comentarios-exegeticos-al-nuevo-codigo/?srsltid=AfmBOoojujEgqLJyFK7jn9b7jjI9lkkfkbirRUJfGa3qTIJV4jk6OH1>
- Montalván, S., Delgado, F., O'Shee, D. F., Yamashiro, M. A. (2011). *Determinantes de la insolvencia empresarial en el Perú*. Academia. Revista Latinoamericana de Administración, (47), 126-139. Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración.
- Montero, J. (2000). La nueva Ley de Enjuiciamiento Civil española y la oralidad. *Derecho PUCP*, (53), 583–668. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.200001.017>
- Neves, J. (2018). *Introducción al Derecho del Trabajo*. 4º Ed. Fondo Editorial PUCP.
- Pacheco, L. & Valdez, M. (2022). *La Persecutoriedad de los Créditos Laborales*. Revista De Derecho, 22(1), 41–81. <https://doi.org/10.26441/RD22.1-2021-DN2>
- Pérez, Á. & Martínez, P. (2015). *Del sobreendeudamiento a la insolvencia: fases de crisis del deudor desde el derecho comparado europeo*. Revista chilena de derecho, 42(1), 93-121. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372015000100005>
- Priori, G. (2017). *Reflexiones iniciales sobre el sistema de tutela de derechos en el Perú como imprescindible presupuesto para su reforma integral*. En *DERECHO MATERIAL Y PROCESO*. (pp. 117 - 124). LIMA. Palestra Editores S.A.C.

- Priori, G. (2020). *El Amparo en el Perú: más allá de la diferenciación de la Tutela Jurisdiccional. en Europa e America latina: due continenti un solo diritto*. Turín. giappichelli editore.
- Ramos, C. (2016). *Derecho Concursal*. Legales Ediciones
- Rojas, J. (2003). *De la supuesta esquizofrenia del sistema concursal al maniqueísmo de sus detractores*. IUS ET VERITAS, 13(26), 173-181. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/16242>
- Salazar Campos, E. (2005). *Las sanciones impuestas por la declaración de quiebra en la Ley General del Sistema Concursal peruana a partir de una aplicación del análisis económico del derecho*. IUS ET VERITAS, 15(31), 90-101. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12410>
- Schmerler, D. (2005). *La Declaración Judicial de Quiebra y sus consecuencias: Análisis crítico sobre la atribución de responsabilidades relacionadas con la situación de Crisis Patrimonial de agentes de mercado en el Sistema Concursal Peruano*. Derecho & Sociedad, (24), 208-224. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16969>
- Torres, J. (2019). Un procedimiento concursal, una autoridad concursal. *Revista La Referencia*. https://www.lareferencia.info/vufind/Record/PE_faade5227735ab8a22e55a1cc70e961a
- Vega, J. (2010). *La incoherente regulación de la oponibilidad de la cesión de derechos frente al deudor en el Código Civil y en la Ley de Garantía Mobiliaria*. Foro Jurídico, (10), 71–75. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18544>
- Vilata, S. (2011). *Elementos de derecho concursal*. Valencia, ed. Tirant lo Blanch.

ANEXOS

- Anexo A - Consentimientos informados de especialistas en materia concursal
- Anexo B - Informe N° 00030-2021-DPC/INDECOPI. Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 5901/2020-CR, “Ley sobre insolvencia de los hogares y mecanismos para la reestructuración y pago de sus deudas en condiciones apropiadas”.
- Anexo C - OFICIO-20576-2021-SBS, opinión de la SBS sobre Proyecto de Ley N° 5901/2020-CR “Ley sobre Insolvencia de los hogares y mecanismos para la reestructuración y pago de sus deudas en condiciones apropiadas”

CONSENTIMIENTO INFORMADO

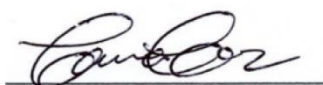
La presente investigación, titulada: *“El Acceso Al Procedimiento Concursal Para No Empresarios: Análisis Crítico De La Ley General Del Sistema Concursal Respecto A La Determinación De Patrimonios Sometidos Al Procedimiento”*, se encuentra a cargo de la bachiller Carla Fiorella Guerra Gomez y bajo la asesoría del docente César Eusebio Ramos Padilla.

El objetivo de la entrevista llevada a cabo es conocer su percepción sobre la incorporación de los no empresarios al sistema concursal peruano y las implicancias que ello implicaría. La información brindada será dada a conocer de manera abierta al público en el trabajo de investigación que será presentado ante la Universidad.

En ese sentido, agradezco ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada para fines de la presente investigación, así como también de la grabación en audio de la entrevista, la cual no será publicada. Para ello, le garantizamos que esta información será utilizada estrictamente para el desarrollo de la presente investigación académica.

Agradezco su apoyo,

Firma:



Yo, Renzo Alfredo Canalle Paz, autorizo la grabación en audio de la entrevista, así como el uso y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de la presente investigación académica. Por último, de acuerdo con las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la empresa/entidad en la cual me desempeño/é.



Firma

CONSENTIMIENTO INFORMADO

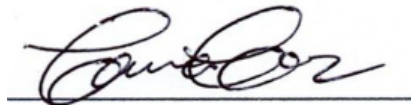
La presente investigación, titulada: *“El Acceso Al Procedimiento Concursal Para No Empresarios: Análisis Crítico De La Ley General Del Sistema Concursal Respecto A La Determinación De Patrimonios Sometidos Al Procedimiento”*, se encuentra a cargo de la bachiller Carla Fiorella Guerra Gomez y bajo la asesoría del docente César Eusebio Ramos Padilla.

El objetivo de la entrevista llevada a cabo es conocer su percepción sobre la incorporación de los no empresarios al sistema concursal peruano y las implicancias que ello implicaría. La información brindada será dada a conocer de manera abierta al público en el trabajo de investigación que será presentado ante la Universidad.

En ese sentido, agradezco ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada para fines de la presente investigación, así como también de la grabación en audio de la entrevista, la cual no será publicada. Para ello, le garantizamos que esta información será utilizada estrictamente para el desarrollo de la presente investigación académica.

Agradezco su apoyo,

Firma:



Yo, Maria Teresa Salazar Ferreyros, autorizo la grabación en audio de la entrevista, así como el uso y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de la presente investigación académica. Por último, de acuerdo con las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la empresa/entidad en la cual me desempeño/é.

Firma:



CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, titulada: *"El Acceso Al Procedimiento Concursal Para No Empresarios: Análisis Crítico De La Ley General Del Sistema Concursal Respecto A La Determinación De Patrimonios Sometidos Al Procedimiento"*, se encuentra a cargo de la bachiller Carla Fiorella Guerra Gomez y bajo la asesoría del docente César Eusebio Ramos Padilla.

El objetivo de la entrevista llevada a cabo es conocer su percepción sobre la incorporación de los no empresarios al sistema concursal peruano y las implicancias que ello implicaría. La información brindada será dada a conocer de manera abierta al público en el trabajo de investigación que será presentado ante la Universidad.

En ese sentido, agradezco ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada para fines de la presente investigación, así como también de la grabación en audio de la entrevista, la cual no será publicada. Para ello, le garantizamos que esta información será utilizada estrictamente para el desarrollo de la presente investigación académica.

Agradezco su apoyo,

Firma:



Yo, Richard Abel Almerco Soto, autorizo la utilización de la información proporcionada a través de formulario virtual, así como el uso y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de la presente investigación académica. Por último, de acuerdo con las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la empresa/entidad en la cual me desempeño/é.

Firma



Richard Almerco S.
DNI 09570808

CONSENTIMIENTO INFORMADO

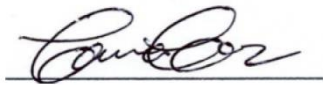
La presente investigación, titulada: *“El Acceso Al Procedimiento Concursal Para No Empresarios: Análisis Crítico De La Ley General Del Sistema Concursal Respecto A La Determinación De Patrimonios Sometidos Al Procedimiento”*, se encuentra a cargo de la bachiller Carla Fiorella Guerra Gomez y bajo la asesoría del docente César Eusebio Ramos Padilla.

El objetivo de la entrevista llevada a cabo es conocer su percepción sobre la incorporación de los no empresarios al sistema concursal peruano y las implicancias que ello implicaría. La información brindada será dada a conocer de manera abierta al público en el trabajo de investigación que será presentado ante la Universidad.

En ese sentido, agradezco ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada para fines de la presente investigación, así como también de la grabación en audio de la entrevista, la cual no será publicada. Para ello, le garantizamos que esta información será utilizada estrictamente para el desarrollo de la presente investigación académica.

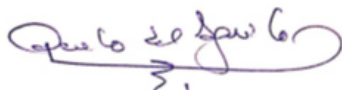
Agradezco su apoyo,

Firma:



Yo, Paolo Del Águila Ruiz de Somocurcio, autorizo la grabación en audio de la entrevista, así como el uso y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de la presente investigación académica. Por último, de acuerdo con las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la empresa/entidad en la cual me desempeño/é.

Firma:



CONSENTIMIENTO INFORMADO

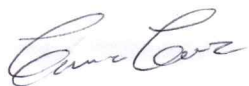
La presente investigación, titulada: *"El Acceso Al Procedimiento Concursal Para No Empresarios: Análisis Crítico De La Ley General Del Sistema Concursal Respecto A La Determinación De Patrimonios Sometidos Al Procedimiento"*, se encuentra a cargo de la bachiller Carla Fiorella Guerra Gomez y bajo la asesoría del docente César Eusebio Ramos Padilla.

El objetivo de la entrevista llevada a cabo es conocer su percepción sobre la incorporación de los no empresarios al sistema concursal peruano y las implicancias que ello implicaría. La información brindada será dada a conocer de manera abierta al público en el trabajo de investigación que será presentado ante la Universidad.

En ese sentido, agradezco ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada para fines de la presente investigación, así como también de la grabación en audio de la entrevista, la cual no será publicada. Para ello, le garantizamos que esta información será utilizada estrictamente para el desarrollo de la presente investigación académica.

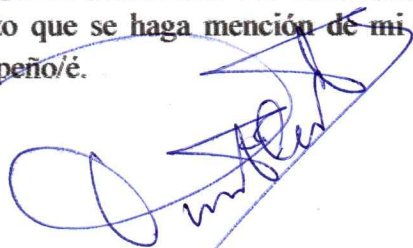
Agradezco su apoyo,

Firma:



Yo, Pinkas Jose Flint Blanck, autorizo la grabación en audio de la entrevista, así como el uso y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de la presente investigación académica. Por último, de acuerdo con las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la empresa/entidad en la cual me desempeño/é.

Firma:



CONSENTIMIENTO INFORMADO

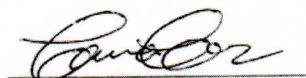
La presente investigación, titulada: *"El Acceso Al Procedimiento Concursal Para No Empresarios: Análisis Crítico De La Ley General Del Sistema Concursal Respecto A La Determinación De Patrimonios Sometidos Al Procedimiento"*, se encuentra a cargo de la bachiller Carla Fiorella Guerra Gomez y bajo la asesoría del docente César Eusebio Ramos Padilla.

El objetivo de la entrevista llevada a cabo es conocer su percepción sobre la incorporación de los no empresarios al sistema concursal peruano y las implicancias que ello implicaría. La información brindada será dada a conocer de manera abierta al público en el trabajo de investigación que será presentado ante la Universidad.

En ese sentido, agradezco ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada para fines de la presente investigación, así como también de la grabación en audio de la entrevista, la cual no será publicada. Para ello, le garantizamos que esta información será utilizada estrictamente para el desarrollo de la presente investigación académica.

Agradezco su apoyo,

Firma:



Yo, Esteban Carbonell O'Brien, autorizo la grabación en audio de la entrevista, así como el uso y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de la presente investigación académica. Por último, de acuerdo con las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la empresa/entidad en la cual me desempeño/é.

Firma



CONSENTIMIENTO INFORMADO

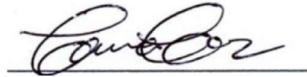
La presente investigación, titulada: *“El Acceso Al Procedimiento Concursal Para No Empresarios: Análisis Crítico De La Ley General Del Sistema Concursal Respecto A La Determinación De Patrimonios Sometidos Al Procedimiento”*, se encuentra a cargo de la bachiller Carla Fiorella Guerra Gomez y bajo la asesoría del docente César Eusebio Ramos Padilla.

El objetivo de la entrevista llevada a cabo es conocer su percepción sobre la incorporación de los no empresarios al sistema concursal peruano y las implicancias que ello implicaría. La información brindada será dada a conocer de manera abierta al público en el trabajo de investigación que será presentado ante la Universidad.

En ese sentido, agradezco ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada para fines de la presente investigación, la cual no será publicada. Para ello, le garantizamos que esta información será utilizada estrictamente para el desarrollo de la presente investigación académica.

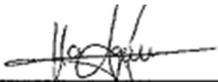
Agradezco su apoyo,

Firma:



Yo, Nathali Aquino Bullón, autorizo la grabación en audio de la entrevista, así como el uso y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de la presente investigación académica. Por último, de acuerdo con las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la empresa/entidad en la cual me desempeño/é.

Firma



Nathali Roció Aquino Bullon
DNI N°42720370

Fecha: 02.07.2025

CONSENTIMIENTO INFORMADO

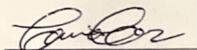
La presente investigación, titulada: *"El Acceso Al Procedimiento Concursal Para No Empresarios: Análisis Crítico De La Ley General Del Sistema Concursal Respecto A La Determinación De Patrimonios Sometidos Al Procedimiento"*, se encuentra a cargo de la bachiller Carla Fiorella Guerra Gomez y bajo la asesoría del docente César Eusebio Ramos Padilla.

El objetivo de la entrevista llevada a cabo es conocer su percepción sobre la incorporación de los no empresarios al sistema concursal peruano y las implicancias que ello implicaría. La información brindada será dada a conocer de manera abierta al público en el trabajo de investigación que será presentado ante la Universidad.

En ese sentido, agradezco ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada para fines de la presente investigación, así como también de la grabación en audio de la entrevista, la cual no será publicada. Para ello, le garantizamos que esta información será utilizada estrictamente para el desarrollo de la presente investigación académica.

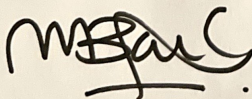
Agradezco su apoyo,

Firma:



Yo, Michelle Barclay Thorne, autorizo la utilización de la información proporcionada a través de formulario virtual, así como el uso y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de la presente investigación académica. Por último, de acuerdo con las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la empresa/entidad en la cual me desempeño/é.

Firma



Fecha: 17.05.2025

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

San Borja, 14 de Mayo del 2021

INFORME N° 000030-2021-DPC/INDECOPI

INFORME N° -2021-DPC/INDECOPI

A : **HANIA PEREZ DE CUELLAR LUBIENSKA**
Presidenta del Consejo Directivo

DE : **ANA PEÑA CARDOZA**
Directora(e)
Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

JOHANA RUTH GUTIERREZ BERNEDO
Secretaria Técnica
Comisión de Protección al Consumidor N°3

CECILIA VIOLETA SANCHEZ FONSECA
Secretaria Técnica (e)
Sala Especializada en Protección al Consumidor

CARLOS GONZÁLES MENDOZA
Gerente
Gerencia de Estudios Económicos

JAIME GAVIÑO SAGÁSTEGUI
Secretario Técnico
Comisión de Procedimientos Concursales

JOSÉ LUIS ROJAS ALCOCER
Gerente
Gerencia Legal

ASUNTO : Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 5901/2020-CR, "Ley sobre insolvencia de los hogares y mecanismos para la reestructuración y pago de sus deudas en condiciones apropiadas".

REFERENCIA: HOJA DE TRAMITE N° 001272-2021-PRE/INDECOPI
(14ABR2021)
Oficio PO N° 262-2020-2021-CODECO-CR

I. ANTECEDENTES

- Mediante oficio de la referencia, la Comisión de Defensa de Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República solicitó al Indecopi emitir opinión técnica institucional sobre el Proyecto de Ley N° 5901/2020-CR, Proyecto de Ley sobre insolvencia de los hogares y mecanismos para la reestructuración y pago de sus deudas en condiciones apropiadas (en adelante, el Proyecto de Ley).
- Posteriormente, mediante Hoja de Trámite N° 001272-2021-PRE/INDECOPI, la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi solicitó a la Dirección de la Autoridad

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual

Calle De la Prosa 104 - San Borja, Lima.Perú/ Central:(511) 224-7800

www.indecopi.gob.pe

Nacional de Protección del Consumidor (en adelante, la DPC), a la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 (en adelante, la CC3), a la Sala Especializada en Protección al Consumidor (en adelante, la SPC), a la Comisión de Procedimientos Concursales (en adelante, la CCO), a la Gerencia de Estudios Económicos (en adelante, la GEE) y a la Gerencia Legal (en adelante, la GEL) emitir un informe conjunto al respecto.

II. ANÁLISIS

a) Sobre el contenido del Proyecto de Ley y las consideraciones de la Exposición de Motivos

3. El Proyecto de Ley plantea la creación de un procedimiento de insolvencia aplicable a las personas naturales sin negocio, con el fin de que puedan cumplir con sus acreedores de acuerdo a las posibilidades, plazos y condiciones previstos en dicho procedimiento. Asimismo, a través de esta iniciativa se busca promover la recuperación de la economía de las personas naturales, restableciendo sus compromisos financieros y evitando la exclusión social o laboral que sean producidas por determinadas situaciones, generando las condiciones necesarias para la subsistencia del deudor y su familia.
4. En esa línea, se establece que dicho procedimiento será aplicable a las personas naturales sin negocio que habiten en el territorio nacional y que tengan dos o más deudas con diferentes entidades o personas naturales o jurídicas, con una suspensión de pagos mayor a noventa (90) días. De igual manera, se señala que serán consideradas dentro del procedimiento las acreencias generadas por el uso de tarjetas con línea de crédito en moneda nacional y extranjera, las deudas hipotecarias, los créditos de consumo, las deudas a la SUNAT, los créditos vehiculares, las deudas con cooperativas, colegios, universidades y con cualquier otra institución pública o privadas, quedando fuera de su ámbito de aplicación las deudas alimentarias y aquellas con fines comerciales de carácter empresarial.
5. Adicionalmente, se señala que la propuesta normativa se sustenta en los principios de soberanía del consumidor, corrección de la asimetría, transparencia, buena fe y pro consumidor, contemplados en la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código).
6. En lo que respecta al procedimiento se establece que el mismo se encontraría a cargo de la Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi (en adelante, la CPC), la cual tendría las siguientes funciones:

“Artículo 8. - Funciones de la Comisión de Protección del Consumidor de INDECOPÍ

Son funciones de la Comisión:

- a) Mediar entre las partes para tratar de llegar a soluciones consensuadas entre ambas;*
- b) Proponer los planes de saneamiento económico para cada caso;*
- c) Impulsar y desarrollar el proceso administrativo estipulado por esta norma;*
- e) En caso las partes no lleguen a un acuerdo de la forma como reestructurar y cancelar la deuda, la Comisión emitirá una resolución con una fórmula de pago, condiciones, plazos y garantías;*
- f) Establecerá los mecanismos electrónicos más apropiados para acelerar los procesos de verificación de información.”*

7. Asimismo, se señala que la CPC contará con una Secretaría Técnica que será a su vez una instancia previa que procurará una conciliación entre las partes y brindará soporte jurídico, económico-financiero y contable a favor de los deudores que lo requieran a fin de formular una propuesta de refinanciamiento y pago de las obligaciones.

8. Cabe mencionar que la propuesta normativa desarrolla, además, los aspectos correspondientes a la características y ordenación del procedimiento, en lo referido a la conciliación, el plan de saneamiento, la conducta de las partes, entre otros¹.
9. De lo antes indicado, se advierte que el Proyecto de Ley busca la creación de un mecanismo que permita a las personas naturales sin negocio y en estado de insolvencia, cumplir con sus acreencias de acuerdo a las condiciones que se establezcan en el procedimiento administrativo propuesto, el cual sería seguido ante la CPC del Indecopi.
10. Como parte de la exposición de motivos del Proyecto de Ley se señala que, la iniciativa legislativa tiene como sustento:
- La actual crisis sanitaria, que ha tenido un impacto económico negativo tanto en los ciudadanos como en las empresas, con la diferencia que los primeros frente a la pérdida de sus empleos e ingresos, se ven imposibilitados de afrontar sus obligaciones económicas quedando en un estado de insolvencia que, a la fecha, no es regulado en nuestro país, mientras que los segundos sí cuentan con un régimen concursal² que les permite reestructurar sus deudas y establecer un plan de saneamiento económico, lo cual resulta un acto discriminatorio;
 - Las declaraciones de los vocales de la Sala Especializada en Procedimientos Concursales, quienes coinciden en la necesidad de contar con un procedimiento concursal para personas naturales sin negocio;
 - Que en países como Chile, Uruguay, España y Portugal sí se permite a las personas naturales en situación de insolvencia acogerse a este tipo de procedimientos especiales;
 - Que la propuesta legislativa no incurre en gasto alguno para el Estado, dado que el procedimiento se encontrará a cargo de una institución ya existente.
11. Por lo expuesto, plantean con urgencia establecer un régimen legal para atender la situación de insolvencia de las personas naturales sin negocio que se ven imposibilitadas de cumplir sus obligaciones por eventos no previstos como la pandemia, el desempleo, gastos médicos, problemas familiares, muerte, entre otros que, al producirse, conllevan al resquebrajamiento de las condiciones económicas y financieras.

b) Cuestión previa: sobre la necesidad de un procedimiento de insolvencia para las personas naturales

12. En relación a la iniciativa propuesta debemos señalar, como cuestión previa, que el Indecopi, en su calidad de Autoridad Nacional de Protección al Consumidor y ente rector del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor³, considera de importancia evaluar la creación de un procedimiento de insolvencia a través del cual

¹ Disposiciones previstas en los artículos 9 al 30 del Proyecto de Ley.

² Decreto Legislativo N° 1511, publicado el lunes 11 de mayo de 2020 en el Diario Oficial El Peruano.

³ **LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR**

Artículo 135.- Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), en su calidad de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, ejerce las atribuciones y funciones que le confieren las leyes para velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Código, sin perjuicio de las atribuciones y autonomía de los demás integrantes del sistema.

Artículo 136.- Funciones de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

Sin perjuicio de las facultades y funciones establecidas en el ordenamiento legal vigente, son funciones del Indecopi, en su calidad de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, las siguientes:

(...)

i. Coordinar y presidir el funcionamiento del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor.

(...)

la persona natural, usuaria de productos y servicios, que se encuentre en condición de sobreendeudamiento y/o cesación de pagos, pueda acogerse a un acuerdo pactando nuevas alternativas de financiamiento, con el fin de cumplir con sus obligaciones contraídas.

13. Al respecto, es importante considerar que la problemática relativa al sobreendeudamiento y/o cesación de pagos de las personas naturales no es un escenario desconocido para muchos de los países de nuestra región y en particular del Perú. Por el contrario, es una realidad que siempre ha estado presente y que en el contexto actual de emergencia sanitaria ha ido en incremento, siendo por ello importante establecer una regulación que le permita a la persona natural no solo hacer frente a sus deudas sino recuperar su economía.
14. Así, cuando nos referimos a la persona natural no sólo se debe considerar como tal al agente económico que, en su calidad de consumidor, demanda bienes y servicios, sino a aquel individuo que forma parte de una familia y que, por ende, las situaciones que enfrenta repercuten en la sociedad misma, lo que denota el gran impacto social que conlleva la problemática relativa a su sobreendeudamiento.
15. Sobre el particular, resulta oportuno señalar que el Reporte de Estabilidad Financiera, publicado en noviembre de 2019 por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), consideraba que, si bien en el sistema financiero peruano continuó manteniendo una posición estable en los últimos doce (12) meses, en un contexto de crecimiento del crédito, tanto en las empresas como en los hogares, recomendaba un monitoreo continuo del endeudamiento en los hogares, especialmente en el crédito de consumo, a fin de prevenir un potencial sobreendeudamiento⁴.
16. Dicho reporte subraya la importancia de continuar evaluando medidas prudenciales para reforzar el sistema financiero, promoviendo acumular provisiones suficientes para afrontar con éxito eventuales escenarios adversos⁵, tales como los que, actualmente, se vienen acentuando como producto de la pandemia provocada por la propagación de la Covid-19.
17. Bajo ese contexto, y considerando que en la actualidad las personas naturales se encuentran enfrentando problemas de liquidez, producto de la pérdida de sus empleos o fuentes de ingresos lo que genera el incumplimiento de sus obligaciones de pago con diversos sectores del mercado, resulta necesario establecer un procedimiento de insolvencia para la persona natural, que le permita renegociar sus obligaciones con sus acreedores y que, con ello, se les brinde un alivio económico.
18. En tal sentido, en el año 2020, la DPC analizó esta problemática, identificando que nuestro ordenamiento jurídico prevé un marco regulatorio que contempla directrices para la gestión del sobreendeudamiento en el sistema financiero. Asimismo, identificó que, en la actual coyuntura de emergencia sanitaria, se había establecido a través de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (en adelante, la SBS) y la promulgación de la Ley N° 31050, medidas orientadas a abordar dificultades temporales de los usuarios en el pago de créditos en situaciones de estados de emergencia. No obstante, se concluyó que dichas medidas resultan de aplicación en situaciones excepcionales y no así frente a escenarios regulares en los cuales también existe la posibilidad de que, como consecuencia de una gestión inadecuada

⁴ Reporte de Estabilidad Financiera. Banco Central de Reserva del Perú. Noviembre 2019. Disponible en: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Estabilidad-Financiera/2019/noviembre/ref-noviembre-2019.pdf>

⁵ Reporte de Estabilidad Financiera. Banco Central de Reserva del Perú. Mayo 2019. Pág. 7.

del sobreendeudamiento, pueda generarse la imposibilidad de los usuarios de seguir atendiendo el pago de sus pasivos dentro de los plazos previstos.

19. De esta manera, la DPC presentó el Informe N° 007-2020-DPC/INDECOPI⁶, en el cual se evaluó la creación de un procedimiento que regule la insolvencia de las personas naturales usuarias de productos y servicios financieros en condición de sobreendeudamiento y/o cesación de pagos en el Perú, recomendando la formación de una Mesa de Trabajo o mecanismo de coordinación interinstitucional con los organismos técnicos especializados (SBS, BCRP, Ministerio de Economía y Finanzas, entre otros) a fin de establecer la fórmula legal idónea para tratar esta situación.
 20. Cabe precisar que, en el marco de la elaboración de dicho informe, además de las reuniones internas de coordinación que se llevaron a cabo de forma conjunta con el Consejo Directivo del Indecopi, la GEE y la GEL, la DPC promovió el 14 de octubre de 2020, una reunión con la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento – SUPERIR del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile, entidad que tiene a su cargo un procedimiento de renegociación de deudas para las personas naturales, el mismo que sirvió como referencia para la propuesta normativa planteada en dicho informe.
 21. En ese sentido, teniendo como referencia el citado informe y la evaluación de la problemática mencionada, se realiza el siguiente análisis sobre el Proyecto de Ley.
- c) **Análisis técnico legal del Proyecto de Ley en materia de protección al consumidor**
22. Tal como se ha indicado previamente, el Proyecto de Ley propone que la CPC sea la encargada de ejercer la administración del procedimiento para atender las solicitudes de insolvencia de las personas naturales sin negocio, las propuestas de reestructuración y pago de sus deudas, siendo que la misma contará con una Secretaría Técnica que será a su vez una instancia previa que inicialmente procurará una conciliación entre las partes y brindará el soporte y asistencia durante el procedimiento.
 23. Sobre el particular es importante tener en cuenta el marco normativo aplicable a la protección de los consumidores en el país. Así pues, de acuerdo a lo establecido en el artículo 65° de la Constitución, el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios, protección que debe entenderse de dos formas: la defensa de los consumidores como actuar del Estado, entendido como uno de sus principales objetivos, y como derechos subjetivos, esto es, inherente a los consumidores.
 24. En ese sentido, la función asignada al Indecopi para la protección de los derechos de los consumidores se encuentra orientada a vigilar que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo⁷. Esto permite que los consumidores accedan a productos y servicios

⁶ De fecha 06 de noviembre de 2020

⁷ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1033, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL – INDECOPI**

Artículo 2.- Funciones del INDECOPI. –

2.1 El INDECOPI es el organismo autónomo encargado de:

(...)

d) Proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo;

(...).

idóneos y gocen de los derechos y mecanismos efectivos para su protección, conforme al mandato previsto en el Código⁸.

25. De esta manera, la protección al consumidor se estructura como un elemento de nuestro sistema económico que permite la tutela de los sujetos vulnerables en las relaciones de consumo ante las situaciones que las condiciones normales de competencia podrían generar en su perjuicio.
26. Cabe precisar, asimismo, que, en atención a lo previsto en el Código, el Estado reconoce la vulnerabilidad de los consumidores en el mercado orientando su labor de protección y defensa con especial énfasis en aquellos consumidores que resulten más propensos a ser víctimas de prácticas contrarias a sus derechos, como es el caso de las niñas y niños⁹.
27. Bajo ese contexto, el Indecopi supervisa el mercado con la finalidad de verificar que los establecimientos comerciales brinden a los consumidores información que les permita tomar decisiones de consumo adecuadas, así como productos y servicios idóneos, es decir, que respondan a las expectativas del consumidor según lo informado, tal como se encuentra establecido en el Código¹⁰.
28. De igual manera, el Código recoge normas de obligatorio cumplimiento sobre el deber de información e idoneidad de los proveedores y regula en un capítulo exclusivo los servicios financieros, así como disposiciones aplicables a los contratos de consumo y la prohibición de utilizar cláusulas abusivas, métodos comerciales coercitivos y métodos abusivos de cobranza¹¹.

8

LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Artículo II.- Finalidad

El presente Código tiene la finalidad de que los consumidores accedan a productos y servicios idóneos y que gocen de los derechos y los mecanismos efectivos para su protección, reduciendo la asimetría informativa, corrigiendo, previniendo o eliminando las conductas y prácticas que afecten sus legítimos intereses. En el régimen de economía social de mercado establecido por la Constitución, la protección se interpreta en el sentido más favorable al consumidor, de acuerdo a lo establecido en el presente Código.

9

LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Artículo VI. - Políticas públicas

(...)

4. El Estado reconoce la vulnerabilidad de los consumidores en el mercado y en las relaciones de consumo, orientando su labor de protección y defensa del consumidor con especial énfasis en quienes resulten más propensos a ser víctimas de prácticas contrarias a sus derechos por sus condiciones especiales, como es el caso de las gestantes, niñas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad, así como los consumidores de las zonas rurales o de extrema pobreza.

(...)

10

LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Artículo 2.- Información relevante

2.1 El proveedor tiene la obligación de ofrecer al consumidor toda la información relevante para tomar una decisión o realizar una elección adecuada de consumo, así como para efectuar un uso o consumo adecuado de los productos o servicios.

2.2 La información debe ser veraz, suficiente, de fácil comprensión, apropiada, oportuna y fácilmente accesible, debiendo ser brindada en idioma castellano.

(...)

Artículo 18.- Idoneidad

Se entiende por idoneidad la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a lo que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del producto o servicio, el precio, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso.

La idoneidad es evaluada en función a la propia naturaleza del producto o servicio y a su aptitud para satisfacer la finalidad para la cual ha sido puesto en el mercado.

(...)

11

Las disposiciones aplicables a los productos o servicios financieros se encuentran contenidas en el Capítulo V del Título IV del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

29. De lo anterior, se advierte que la protección de los consumidores en nuestro país, a cargo del Indecopi, se enmarca en las disposiciones establecidas en el Código cuyo objetivo principal es promover una mayor transparencia en el mercado, como un mecanismo que permita a los consumidores acceder a mejor información sobre los términos y condiciones de contratación de los productos y/o servicios, tanto de forma previa como durante la prestación del servicio o disfrute del producto corrigiendo la asimetría informativa siempre existente entre consumidores y proveedores. Asimismo, que los consumidores tengan acceso a productos y/o servicios idóneos que cumplan los estándares de calidad y seguridad no debiendo causar daño a su salud o integridad física ni al entorno.
30. Sin perjuicio de lo indicado, resulta oportuno señalar que el artículo 27° del Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi (en adelante, la Ley) establece que la CPC es la encargada de velar por el cumplimiento de la Ley de Protección al Consumidor y de las leyes que, en general, protegen a los consumidores de la falta de idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada, de las omisiones de información y de la discriminación en el consumo, así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores¹².
31. Por su parte, el artículo 1 del Decreto Legislativo 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi (en adelante, DL 807), establece que las Comisiones del Indecopi gozan de las facultades necesarias para efectuar investigaciones relacionadas con temas de su competencia, facultades que son ejercidas por las Secretarías Técnicas¹³, tal como lo prevé el literal c) del inciso 1 del artículo 44 de la Ley¹⁴.
32. Así pues, de acuerdo con la normativa antes citada, se observa que la protección de los consumidores, involucra la actuación del Indecopi, como autoridad encargada de velar por el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Código, siendo la CPC la encargada de tramitar y resolver los procedimientos administrativos sancionadores¹⁵ iniciados de parte (por una denuncia presentada por un consumidor) o de oficio, es decir, por propia iniciativa de la autoridad.

¹² DECRETO LEGISLATIVO 1033 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL - INDECOPI

Artículo 27.- De la Comisión de Protección al Consumidor

Corresponde a la Comisión de Protección al Consumidor velar por el cumplimiento de la Ley de Protección al Consumidor y de las leyes que, en general, protegen a los consumidores de la falta de idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada, de las omisiones de información y de la discriminación en el consumo, así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores.

¹³ DECRETO LEGISLATIVO 807- LEY SOBRE FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACIÓN DEL INDECOPI FACULTADES DE LAS COMISIONES Y OFICINAS DEL INDECOPI

Artículo 1. - Las Comisiones y Oficinas del INDECOPI gozan de las facultades necesarias para desarrollar investigaciones relacionadas con los temas de su competencia. Dichas facultades serán ejercidas a través de las Secretarías Técnicas o Jefes de Oficinas y de los funcionarios que se designen para tal fin. Podrán ejercerse dentro de los procedimientos iniciados o en las investigaciones preliminares que se lleven a cabo para determinar la apertura de un procedimiento.

¹⁴ DECRETO LEGISLATIVO 1033 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL - INDECOPI

Artículo 44.- Funciones de las Secretarías Técnicas. -

44.1 Son funciones de las Secretarías Técnicas del Área de Competencia:

(...)

b) Instruir y tramitar los procedimientos administrativos seguidos ante las Comisiones, ejerciendo facultades de investigación y de actuación de medios probatorios, a fin de proporcionar a las Comisiones elementos de juicio para la resolución de los asuntos sometidos a su competencia;

c) Realizar acciones de prevención e investigaciones preliminares; (...)

¹⁵ El Indecopi cuenta con quince (15) Comisiones de Protección al Consumidor que tienen como función investigar, iniciar y resolver procedimientos administrativos sancionadores de oficio, en materia de protección al

33. De esta manera, el ámbito de aplicación de las normas de protección al consumidor, que definen la competencia de la CPC, requiere la existencia de una relación de consumo¹⁶, entendiéndose a esta como la relación por la cual un consumidor adquiere un producto o contrata un servicio con un proveedor a cambio de una contraprestación económica; ello sin perjuicio de los supuestos contemplados en el artículo III del Título Preliminar del Código¹⁷.
34. Asimismo, es importante resaltar que el procedimiento en materia de protección al consumidor que se tramita ante la CPC tiene como finalidad el análisis y la resolución de conflictos derivados exclusivamente de relaciones de consumo que involucren un intercambio entre bienes y servicios por parte de los proveedores y una contraprestación por parte de los consumidores.
35. En ese sentido, si bien el procedimiento en materia de protección al consumidor es por naturaleza tuitivo y se encuentra justamente orientado a la defensa de este último, lo cierto es que el mismo se desarrolla de manera imparcial, asegurando el respeto de los derechos, garantías y debido procedimiento de ambas partes, buscando con ello, resolver el conflicto de consumo de manera justa.
36. Teniendo en cuenta lo indicado, consideramos que es distinto el caso del procedimiento planteado en Proyecto de Ley, el mismo que busca que la CPC intervenga poniéndose en el lugar de las entidades acreedoras con el fin de establecer condiciones de pago en favor de los consumidores, procedimiento que tendría una naturaleza de carácter concursal y no una relacionada con el procedimiento en materia de protección al consumidor, en la medida que busca propiamente el reordenamiento de las obligaciones de deudores frente a sus acreedores. Ello se confirma con el hecho de que el mismo Proyecto de Ley incluye el tratamiento de deudas que no derivan de relaciones de consumo como son las generadas ante la SUNAT y otras entidades del Estado¹⁸.

consumidor; es decir, por propia iniciativa de la autoridad administrativa. Cada una de estas comisiones cuenta con su propia competencia territorial, a nivel nacional. Asimismo, es importante mencionar que una de estas Comisiones cuenta con competencia territorial para conocer casos de proveedores que tienen presencia a nivel nacional.

¹⁶ **LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR**

Artículo IV.- Definiciones

Para los efectos del presente Código, se entiende por:

(...)

5. Relación de consumo.- Es la relación por la cual un consumidor adquiere un producto o contrata un servicio con un proveedor a cambio de una contraprestación económica. Esto sin perjuicio de los supuestos contemplados en el artículo III.

(...)

¹⁷ **LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR**

Artículo III.- Ámbito de aplicación

1. El presente Código protege al consumidor, se encuentre directa o indirectamente expuesto o comprendido por una relación de consumo o en una etapa preliminar a ésta.

2. Las disposiciones del presente Código se aplican a las relaciones de consumo que se celebran en el territorio nacional o cuando sus efectos se producen en éste.

3. Están también comprendidas en el presente Código las operaciones a título gratuito cuando tengan un propósito comercial dirigido a motivar o fomentar el consumo.

¹⁸ **Proyecto de Ley N° 5901/2020-CR, “Ley sobre insolvencia de los hogares y mecanismos para la restructuración y pago de sus deudas en condiciones apropiadas”**

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

(...)

2.2. Serán consideradas dentro del procedimiento, las acreencias generadas por la utilización de tarjetas de crédito con líneas de crédito en moneda nacional y extranjera, deudas hipotecarias, crédito de consumo, deudas a la SUNAT, créditos vehiculares, deudas con cooperativas, colegios, universidades y cualquier otra institución pública o privada debidamente reconocida.

37. Así pues, amparar la propuesta legislativa para que la CPC tramite un procedimiento para atender las solicitudes de insolvencia de las personas naturales sin negocio desnaturalizaría la finalidad que tiene la CPC de velar por la protección de los derechos de los consumidores en el marco de una relación de consumo con los proveedores que ofertan sus productos o servicios en el mercado.
38. Además, tal propuesta legislativa podría generar confusión y desconfianza en la ciudadanía, sobre todo en los proveedores, pues estos podrían considerar que, en un procedimiento administrativo iniciado en su contra por la CPC, por presunta infracción a lo establecido en el Código, se podría amparar al consumidor aun cuando este hubiera incumplido con la prestación a su cargo por estar en una situación de insolvencia, lo cual sin duda podría en riesgo la imparcialidad los pronunciamientos emitidos por los órganos resolutivos de protección al consumidor.
39. Por lo antes expuesto, si bien como se ha mencionado en los acápites anteriores se considera la necesidad de que en nuestro país se regule un procedimiento de insolvencia para las personas naturales sin negocio, la CPC no podría ser el órgano competente para administrarlo.

d) **Análisis técnico legal del Proyecto de Ley en materia concursal**

Finalidad de los procedimientos concursales o de insolvencia

40. La doctrina y la jurisprudencia en materia de Derecho Concursal señalan que los procedimientos concursales o de insolvencia tienen por finalidad brindar las herramientas de solución a una crisis reflejada en la incapacidad de un deudor de cumplir con sus obligaciones respecto de una pluralidad de acreedores.
41. En ese sentido, el trámite de un procedimiento concursal o de insolvencia sólo se justificará cuando se verifique la concurrencia de más de un acreedor; ya que, de lo contrario, estaríamos ante una relación acreedor-deudor que debe ser solucionada según los términos pactados al momento de contratar, es decir, bajo las reglas y legislación general aplicable a cualquier obligación incumplida. Dicha distinción se justifica en el hecho que el régimen concursal o de insolvencia es uno cuya aplicación es excepcional y temporal.
42. Sobre el particular, el Proyecto de Ley no precisa con claridad si el procedimiento de insolvencia que propone requiere de la participación de una pluralidad de acreedores o podría ser utilizado para refinanciar las obligaciones frente a un solo acreedor. Ello toda vez que, si bien en su artículo 6 se hace referencia al incumplimiento frente a dos o más acreedores, el artículo 19 pareciera hacer referencia a la posibilidad de que el proceso se tramite con la participación de un solo acreedor¹⁹.

¹⁹

Proyecto de Ley N° 5901/2020-CR, “Ley sobre insolvencia de los hogares y mecanismos para la restructuración y pago de sus deudas en condiciones apropiadas”

Artículo 6.- Supuesto de insolvencia

Las personas naturales podrán acudir al procedimiento de insolvencia cuando se encuentren en una suspensión de pagos:

- a) Incumpla el pago de dos o mas obligaciones a favor de dos o más acreedores por más de noventa (90) días;
- b) El valor de las obligaciones deberá ser no menos a la mitad de los pasivos totales. Debiendo presentar una declaración del deudor para la verificación.

Artículo 19.- Concurrencia de del acreedor o acreedores

La Comisión ordenará la notificación del acreedor o acreedores, lo que podrán exponer sus observaciones, dentro del plazo que esta fije. Lo realizará por cualquier medio digital disponible que esté debidamente acreditado.

43. Por tanto, es importante que el Proyecto de Ley establezca claramente cuales son límites, reglas y condiciones para acceder a un procedimiento de aplicación excepcional como el régimen concursal o de insolvencia.

Autoridad competente para la aplicación de la Ley

44. En el artículo 16 del Proyecto de Ley se prevé que la CPC se encargará de aprobar los planes de saneamiento económico, en caso el deudor y sus acreedores no lleguen a un acuerdo.
45. Al respecto, se debe precisar que en los procedimientos concursales vigentes, la Autoridad Administrativa no tiene por función elaborar ni aprobar planes de reestructuración o saneamiento económico, no sólo porque no cuenta con la capacidad instalada para tales fines, sino sobre todo, porque la lógica de los sistemas concursales es permitir a los acreedores, en su calidad de principales perjudicados con el incumplimiento de su deudor y los que mayor información tienen respecto de su situación, tomar las decisiones relativas a la forma en que recuperarán sus créditos y asumir las consecuencias (beneficios o perjuicios) de dichas decisiones.
46. Adicionalmente, el artículo 24 del Proyecto de Ley establece que el plan de saneamiento que aprobaría la Comisión (Autoridad Administrativa) debe cumplir, entre otros objetivos, con restablecer la situación financiera del deudor, el pago de sus obligaciones y garantizar el bienestar de su familia y el mantenimiento de un nivel digno de existencia.
47. Sobre el particular, se debe precisar que ningún sistema concursal garantiza, ni puede garantizar, situaciones como las que el Proyecto de Ley pretende que el plan de saneamiento y la Autoridad Administrativa a cargo de su elaboración, garanticen o cumplan. Ello debido a que son situaciones que dependen directamente de la gestión o capacidad de generación de recursos del deudor, situaciones en las que la Administración Pública no puede intervenir.

Patrimonio comprendido en el procedimiento propuesto

48. Entre los principios aplicables a los procedimientos concursales está el principio de universalidad, por el que todos los bienes del deudor quedan vinculados al procedimiento de insolvencia, a partir de su inicio.
49. En efecto, el principio de universalidad establece que un procedimiento concursal o de insolvencia afecta a todos los bienes del deudor, que quedan a disposición de los acreedores para que, vía reestructuración o liquidación, se hagan cobro de sus créditos. En ese sentido, las normas concursales otorgan al deudor, el beneficio de protección de patrimonial, es decir que su patrimonio no podrá ser ejecutado por acciones ajenas al procedimiento concursal.
50. Sin embargo, el artículo 12 del Proyecto de Ley establece que el inicio del procedimiento, no sólo suspenderá cualquier proceso judicial o extrajudicial que pueda afectar el patrimonio del deudor, sino también de sus co-deudores. Es decir, el proyecto de ley pretende ampliar el beneficio de protección patrimonial a los co-deudores, sin explicar ni sustentar el porqué de dicha ampliación, lo cual no guarda relación con las reglas de los procedimientos concursales y el principio de universalidad antes desarrollado.

Suspensión de exigibilidad de obligaciones

51. De igual manera, el artículo 12 del Proyecto de Ley hace referencia a que el deudor no podrá asumir nuevos préstamos u obligarse con cualquier otro tipo de carga que afecte su patrimonio, salvo que exista autorización previa de la Comisión, que deberá evaluar si la justificación del deudor es “suficiente y válida”.
52. Sin embargo, el Proyecto de Ley no define cuáles serían los supuestos en los que el deudor podría justificar de forma suficiente y válida el haber accedido a nuevos créditos o generado mayores cargas sobre su patrimonio.

Créditos comprendidos en el procedimiento

53. En el artículo 2 del Proyecto de Ley se hace referencia a las obligaciones que serán consideradas en el procedimiento, entre las cuales se encuentran las generadas por la utilización de tarjetas de crédito, créditos hipotecarios, créditos de consumo, créditos vehiculares, deudas ante la Administración Tributaria, deudas con cooperativas, colegios y universidades o cualquier otra institución pública o privada.
54. Sobre el particular, se debe tener en consideración que, si bien las relaciones contractuales con instituciones financieras o cooperativas se limitan al otorgamiento y pago del crédito que se podría haber otorgado, las instituciones educativas, al igual que las empresas de servicios públicos –que no están incluidas en el Proyecto de Ley– brindan servicios continuados por los pagos que reciben, por lo que aún cuando el pago de las obligaciones frente a dichas instituciones, eventualmente, podría ser reprogramado, no es posible garantizar que se siga brindando el servicio ante el incumplimiento en el pago de las obligaciones en los términos originalmente pactados. Por ello, la evaluación de la propuesta normativa debería considerar en su análisis situaciones como las descritas a fin de evitar escenarios que puedan resultar más gravosos para el deudor, como puede ser el hecho de no recibir un servicio esencial como es la educación.

Causales de extinción del procedimiento

55. En el artículo 27 del Proyecto de Ley se hace referencia a una serie de términos cuyo concepto o alcance logra definir, como en el caso de la calificación de un procedimiento como “inconducente” o que “no llena su cometido” como causal de extinción del mismo procedimiento, entre otros. Dichos conceptos y alcances deberían estar claramente establecidos en el Proyecto de Ley a fin de que se logre una clara comprensión de la finalidad del proyecto propuesto, no dejando dichas aclaraciones a una futura reglamentación.

Sobre los gastos de implementación del Proyecto de Ley

56. Finalmente, debemos precisar que la implementación del Proyecto de Ley sí generaría gastos adicionales al Indecopi toda vez que, si bien atribuye las funciones derivadas del nuevo procedimiento a instancias administrativas ya existentes (Comisión y Sala), le atribuye funciones que no son de su competencia actualmente, ni de ninguna otra área de la institución, por lo que deberán asignarse de recursos adicionales a los ya existentes, en términos de cantidad de personal y especialización.
57. Por ello, de regularse un procedimiento de insolvencia para la persona natural, el Estado deberá incurrir en recursos adicionales para la conformación de un órgano y/o entidad que cuente con el personal y la especialización necesaria para verificar este tipo de procedimiento.

e) Análisis técnico de la GEE

Sobre aspectos económicos a tener en cuenta en un sistema de insolvencia

58. De acuerdo con la literatura especializada, es importante destacar que un sistema de insolvencia eficiente permite evaluar la viabilidad de las unidades económicas con problemas para enfrentar sus obligaciones financieras, con el objetivo de definir su permanencia (en caso sean viables) o su salida del mercado definitiva y ordenada (Concha y Lladó, 2014)²⁰.
59. En esa línea, a nivel internacional, se observa que estos sistemas giran en torno a dos objetivos centrales. Un objetivo tiene que ver con el hecho de asignar el riesgo en forma previsible, equitativa y transparente, de tal manera que las partes perciban que son tratadas por igual y el acreedor tenga la posibilidad de iniciar el procedimiento para poder mitigar las causas del riesgo crediticio e incrementar el crédito disponible. El otro objetivo es el de maximizar el valor del agente económico insolvente, lo cual se logra con su continuidad en el mercado (en caso sea viable), evitando que los acreedores decidan la disolución inmediata que más bien los beneficia al maximizar el valor de los activos fijos liquidables.
60. Diversos autores reconocen la importancia de este tipo de medidas, ya que, si son adecuadamente formuladas, pueden presentar las ventajas que se mencionan a continuación:
- En un contexto de crisis financiera, la medida permite mitigar el deterioro de la cartera de créditos de las entidades financieras al ofrecer mecanismos que podrían evitar su pérdida precipitada de valor.
 - Contribuye con la estabilidad del sistema financiero al permitir que los acreedores asuman el costo de su propio riesgo.
 - Permite que los privados contribuyan a la solución de una crisis financiera de nivel nacional, a través de sus propios acuerdos de reestructuración.
 - Coadyuva a la ampliación y profundización del mercado de capitales al estimular el desarrollo de los mercados secundarios en instrumentos de deuda.
61. A ello debemos sumar lo señalado por el Banco Mundial (2014)²¹, que reconoce que en el caso especial de un sistema de insolvencia para personas naturales resulta importante ya que la mayoría de los beneficios para los deudores tienen efectos indirectos en la sociedad, y las discusiones modernas sobre los regímenes de insolvencia para las personas físicas a menudo se basan en estos beneficios más amplios.
62. Como se puede apreciar, la literatura especializada reconoce que, dentro de un sistema de insolvencia, existe en principio la necesidad de evaluar la viabilidad de las unidades económicas con problemas para enfrentar sus obligaciones financieras, y en ese sentido, no sólo busca asegurar la permanencia de los agentes viables, sino también garantizar una salida definitiva y ordenada de quienes no ostenten tal condición. Aspecto que se sugiere que sea considerado y reforzado dentro del diseño del proyecto, de cara justamente a garantizar no sólo a promover en primer término la recuperación de la economía de las personas naturales para asegurar las condiciones necesarias de su subsistencia y la de su familia, sino también para asegurar la estabilidad económica de la sociedad en su conjunto, lo cual redundará finalmente en el bienestar de las familias.

Sobre la fundamentación de la problemática del proyecto

²⁰ Ver: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-158/moneda-158-08.pdf>

²¹ Ver <http://documents1.worldbank.org/curated/en/668381468331807627/pdf/771700WP0WB0In00Box377289B00PUBLIC0.pdf> en:

63. En la exposición de motivos del Proyecto de ley se plantea, de forma general y cualitativa, la posibilidad que enfrentan las personas naturales de tener dificultades en enfrentar sus acreencias, al punto de verse inmersas en una situación de sobreendeudamiento o insolvencia involuntaria, conocida como sobreendeudamiento pasivo. Asimismo, se hace referencia a que dicha situación podría ser exacerbada por la actual crisis generada por el Covid-19. Situación que resulta evidente.
64. Asimismo, en la exposición de motivos se trae a colación algunos antecedentes normativos que atienden la problemática de sobreendeudamiento e insolvencia de las personas naturales en países como Chile, Uruguay, España, entre otros.
65. Adicionalmente, en la fundamentación del problema se destacan algunos comentarios o declaraciones de expertos, entre otras reflexiones que respaldan el hecho de que actualmente no se cuenta con una normativa que atiende la situación de sobreendeudamiento o insolvencia de las personas naturales, de cara a la recuperación de su economía o familiar personales para situaciones de crisis originadas por factores ajenos o involuntarios.
66. Sin perjuicio de ello, desde el punto de vista económico, un aspecto importante a considerar, que bien podría reforzar el sustento de la problemática, es precisamente el brindar un mayor alcance respecto de los indicadores que pueden reflejar la situación de riesgo de insolvencia, a efectos de dimensionar de manera más precisa la magnitud del problema y sus consecuencias.
67. En esa línea, a continuación, se señalan algunas cifras económicas que denotan la importancia de la crisis generada en el contexto del Covid-19 y, entre otras cosas, evidencian las dificultades por las que hoy en día atraviesan las personas naturales:
- A nivel de Lima Metropolitana, la tasa de desempleo del trimestre julio-setiembre de 2020 se ubicó en 16,5%, la cual es mayor en 2,7 veces a la reportada en diciembre de 2019,
 - También a nivel de Lima Metropolitana, se observó una reducción de ingresos de 12,3% en el trimestre julio-setiembre con relación a similar período de 2019.
 - En junio de 2020, los créditos de consumo al sector privado se desaceleraron, creciendo a penas 1,6% con relación a junio de 2019, la menor tasa desde agosto del 2002.
 - A junio de 2020, en el mercado de créditos se experimentó un incremento en los créditos refinanciados en la mayoría de los segmentos (bancario, financieras, cajas y edpymes). Solo en el caso de la Banca Múltiple, que representa el 78,9% de los créditos de consumo, se observó que el porcentaje de créditos refinanciados de este tipo aumentó - del 31 de diciembre de 2019 al 30 de junio de 2020 - en 0,61 puntos.
 - Del mismo modo, la morosidad en créditos de consumo y créditos hipotecarios para vivienda aumentó en junio de 2020 en diversos segmentos. Solo en el caso de la Banca Múltiple, por ejemplo, se observó que la morosidad de este tipo de créditos aumento - del 31 de diciembre de 2019 al 30 de junio de 2020 - en 0,71 y 0,62 puntos, respectivamente.
68. La situación de los indicadores analizados en los párrafos previos denota la importancia de la crisis generada en el contexto del Covid-19 y, entre otras cosas, evidencian la posibilidad de un potencial problema para el cumplimiento de los pagos de créditos de consumo e hipotecarios.

Sobre el diseño de la propuesta de intervención

- Respecto a las Funciones de la institución encargada del procedimiento:

69. Según el artículo 8 del proyecto, entre las funciones de la autoridad competente se encuentran: proponer los planes de saneamiento económico y emitir una resolución con una fórmula de pago, condiciones, plazos y garantías en caso las partes no lleguen a un acuerdo de la forma como reestructurar y cancelar la deuda.
70. No obstante, a efectos de garantizar la eficiencia y eficacia del procedimiento, y naturalmente el cumplimiento del objetivo de la norma, es importante que el procedimiento sea oportuno y ágil, lo que implica que en dicha etapa las partes agoten la posibilidad de llegar a un acuerdo razonable y célere con la mediación de la entidad competente o, en caso de no estar de acuerdo, obtengan igualmente una resolución rápida.
71. En esa línea, dada la complejidad de este tipo de casos, una mayor intervención de la autoridad competente, por ejemplo imponiendo fórmula de pago, condiciones, plazos y garantías, no sólo terminará afectando negativamente a una de las partes (generando, por ejemplo, sobre costos o pérdidas para los proveedores, las cuales posteriormente serán trasladadas a la sociedad) sino que podrían dilatar la atención de este tipo de casos ya que requeriría un mayor nivel de información que en principio la autoridad no dispone.
72. Asociado a ello, para mayor ahondamiento, resulta importante considerar que existirán casos con posibilidades de reestructuración viable y casos en los que la solución será la liquidación de los activos. Este aspecto no se encuentra internalizado en el Proyecto de Ley, pues no se precisa claramente cómo, en qué condiciones, quiénes, ni cuándo se determina la viabilidad de una reestructuración o la necesidad de una liquidación.
73. Por ejemplo, en el caso de reestructuraciones viables, si las partes no llegan a un acuerdo, la imposición de fórmula de pago, condiciones, plazos y garantías por parte del organismo competente significaría la aceptación forzada de condiciones menos favorables para el acreedor o bien para el deudor. En el primer escenario, ello podría generar un comportamiento oportunista y distorsionador, ya que cualquier deudor podría encontrar preferible ingresar directamente al sistema concursal para obtener condiciones favorables en lugar de pagar normalmente sus deudas, lo que generaría riesgos, costos o pérdidas para los acreedores (por ejemplo, del sistema financiero) que finalmente podrían ser indirectamente trasladados a la sociedad en su conjunto, afectando finalmente el bienestar de los ciudadanos.
74. De otro lado, en el caso de reestructuraciones inviables (por ejemplo, por insuficientes ingresos del deudor, incluso en las mejores condiciones de reestructuración), si en cumplimiento de lo señalado en el proyecto la autoridad se ve forzada a plantear un esquema de reestructuración, fórmula de pago, condiciones, plazos y garantías en caso las partes no lleguen a un acuerdo de la forma como reestructurar y cancelar una deuda claramente impagable, el deudor terminaría igualmente incumpliendo oportunamente con las obligaciones establecidas, perdiendo los beneficios o concesiones otorgadas y exponiéndose finalmente a las condiciones inicialmente pactadas con su acreedor que incluso podría llevarlo a enfrentar problemas judiciales en iguales o peores condiciones a las que se hubieran presentado en un escenario sin proyecto (por ejemplo, por intereses moratorios acumulados).
- Respecto a la solicitud del procedimiento administrativo:
75. De acuerdo con el artículo 10 del proyecto, como parte de la solicitud del procedimiento se plantea requerir los datos asociados a la familia; sin embargo, ello podría representar una carga o incluso una limitación innecesaria para el acreedor quien directamente enfrenta la deuda y participa en el proceso.

76. De otro lado, es importante que la información de los acreedores permita su adecuada identificación e incluya por ejemplo el RUC, razón social y local de atención o domicilio.
77. Asimismo, sería muy positivo y eficiente, para todos los agentes del mercado, generar incentivos para que los propios acreedores (quienes pueden llegar a tener información de primera mano) puedan agotar las facilidades que estén a su alcance ofrecer a los deudores dentro la esfera privada, antes de tener que recurrir al sistema concursal. Ello podría impulsarse, por ejemplo, incluyendo como requisito de acceso la presentación de la evidencia de que el acreedor no ha respondido la solicitud de reestructuración o liquidación de parte del deudor, o la evidencia de que el acreedor respondió de forma negativa o sin una opción que le permita al deudor poder seguir cubriendo sus necesidades básicas de forma razonable.
- Respecto al establecimiento de un plan de saneamiento económico del deudor a través de una resolución:
78. El proyecto señala, en su artículo 16, que *"si en el procedimiento de conciliación no se lograra un acuerdo, el deudor podrá requerir la intervención de la Comisión a efecto que ésta establezca un plan de saneamiento económico del deudor a través de una resolución"*; sin embargo, nuevamente queda evidenciado que el proyecto no prevé la opción de la liquidación o cualquier otra opción alternativa en caso la reestructuración no sea económicamente viable; por ejemplo, en caso de que el deudor (cubriendo al mismo tiempo sus necesidades o gastos básicos) no puede demostrar suficientes ingresos para pagar efectivamente la deuda incluso en las mejores condiciones de reestructuración.

Sobre el análisis costo beneficio del proyecto

79. En el marco del análisis costo – beneficio, resulta importante identificar las opciones de intervención y a los actores que directa o indirectamente se verán afectados por dichas opciones. El primer elemento permite, a través de un ejercicio comparativo, demostrar que el proyecto planteado representa la medida más costo - eficiente o costo – efectiva, dentro de un abanico de opciones que buscan atender un mismo problema; mientras que el segundo elemento permite conocer cómo, quiénes y cuántos son los agentes que requieren y/o se beneficiarán o perjudicarán a partir de las propuestas planteadas en el proyecto, así como los agentes competentes para su implementación y sostenimiento.
80. Respecto al primer elemento, es importante que se identifiquen las opciones que actualmente tienen las personas naturales para atender sus deudas ante problemas de insolvencia o sobre endeudamiento y se evidencie por qué dichas opciones actualmente existentes no resultan suficientes para atender la problemática. Dicho desarrollo, permitirá al legislador clarificar el valor añadido y el impacto del proyecto para la sociedad, respecto al statu quo. Por ejemplo, sería importante que se clarifique en qué medida las reprogramaciones o reestructuraciones que hoy en día vienen implementando los acreedores privados (tales como los bancos comerciales) muestran efectividad o limitaciones para el problema de insolvencia o sobre endeudamiento de las personas naturales.
81. Asimismo, en caso existan diferentes opciones o diseños alternativos que se puedan implementar para atender el mismo problema, resultaría pertinente que estos sean claramente discutidos y evaluados, de cara a transparentar y sustentar que la opción planteada es la más adecuada en términos de eficiencia o efectividad. En el presente caso, en vista de que existen otros países que cuentan con mecanismos de insolvencia de personas naturales, se aprecia que sí existirían opciones o diseños

alternativos, pero no se sustenta por qué la propuesta contenida en el proyecto termina siendo la más adecuada. En esa misma línea, cabe destacar que en la exposición de motivos tampoco se visualiza una indicación o sustento respecto a que no existen opciones alternativas.

82. De otro lado, respecto al segundo elemento, es crucial que los agentes económicos que encajan dentro de las condiciones de acceso puedan ser cuantificados y caracterizados, a fin de asegurar que la medida atenderá adecuadamente sus necesidades en línea con los objetivos planteados.
83. En esa línea, es necesario que como parte del análisis de costo beneficio se precise la manera en que se beneficiarían o afectan económicamente tanto los deudores como los acreedores. Particularmente, resulta importante que se distingan los beneficios o costos netos del proyecto para aquellos deudores con viabilidad de ser reestructurados distinguiéndolos de aquellos que no ostentarían tal condición, ya que pueden resultar muy diferentes.
84. Al respecto, surgen las siguientes interrogantes: ¿el Proyecto de Ley plantea beneficios o costos netos para los deudores sin ingresos suficientes para afrontar al mismo tiempo sus gastos básicos y un nuevo cronograma de pagos reestructurado (sea por un acuerdo o por imposición de la autoridad competente como lo plantea la norma)?, ¿el Proyecto de Ley contiene los incentivos adecuados para evitar un comportamiento oportunista que termine por generar mayores costos a los acreedores (costos que finalmente serán trasladados a toda la sociedad)?
85. Asimismo, la información de los agentes afectados por la norma, la cual aún no se encuentra precisada en la exposición de motivos del proyecto, permitirá conocer con mayor claridad el nivel de esfuerzo de recursos que requerirá disponer el Estado (a través de sus organismos competentes) para atender de forma idónea y oportuna a los beneficiarios.
86. En esa línea, cabe señalar que si bien el análisis costo beneficio del proyecto precisa que *“Para el Estado no significa gasto alguno porque no se plantea subsidios, sino su intervención a través de instituciones ya existentes...”*, es importante destacar que dicho argumento carece de sustento, toda vez que no se brinda la dimensión de la cantidad de beneficiarios de la medida, ni tampoco se brinda mayor detalle respecto a cuáles son los recursos en exceso con los que contaría el Estado (a través de sus organismos competentes) para atender a dicho público beneficiario, sin que ello signifique un costo de oportunidad para la atención de otras actividades en curso o igualmente prioritarias, considerando incluso el actual contexto sanitario y operativo del país.
87. Sin perjuicio de ello, y más allá de la idoneidad de la medida, dada la actual situación, se prevé que su adecuada implementación requiere no sólo identificar los recursos necesarios, sino también dotar de un presupuesto específico a la entidad competente a fin de no comprometer su correcto funcionamiento ni la expectativa de los beneficiarios.

f) Análisis técnico de la GEL

88. De acuerdo con la exposición de motivos, el objeto del proyecto normativo consiste en la creación de un procedimiento de insolvencia que, frente a la actual crisis mundial producida por la Pandemia del Covid-19, permita la reestructuración de las deudas de las personas naturales sin negocio originadas en la utilización de tarjetas de crédito en moneda nacional y extranjera, deudas hipotecarias, créditos de consumo, deudas a la SUNAT, créditos vehiculares, deudas con cooperativas, colegios, universidades y cualquier otra institución pública o privada.

89. Sobre el particular, el artículo 2 de la Ley, establece que nuestra institución tiene entre sus funciones, la conducción del sistema de insolvencia patrimonial o concursal:

Artículo 2.- Funciones del INDECOPI. -

2.1 El INDECOPI es el organismo autónomo encargado de:

(..)

f) Proteger el crédito mediante la conducción de un sistema concursal que reduzca costos de transacción y promueva la asignación eficiente de los recursos;”
(énfasis agregado)

90. En atención a la norma descrita, se verifica que el proyecto normativo guarda concordancia con las funciones encargadas legalmente a nuestra institución en la administración del sistema concursal.
91. Sin embargo, el artículo 7 del proyecto normativo establece que la autoridad competente para tramitar el procedimiento de insolvencia regulado en dicha norma sería la CPC de nuestra institución:

“Artículo 7.- Autoridad competente

La Comisión de Protección del Consumidor (CPC) del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad – Indecopi será la encargada de ejercer la administración del procedimiento para atender las solicitudes de insolvencia de las personas naturales sin negocio, las propuestas de reestructuración y pago de sus deudas. La misma contará con una Secretaría Técnica que será a su vez una instancia previa de (sic) inicialmente procurará una conciliación entre las partes y brindará el soporte y asistencia durante el procedimiento” (énfasis agregado).

92. Lo establecido en el citado artículo no guarda concordancia con lo previsto en el artículo 3.1 de la Ley N° 27809, Ley General del Sistema Concursal, donde se establece expresamente que los procedimientos de naturaleza concursal deben ser tramitados exclusivamente por la CCO de nuestra institución:

“Artículo 3.- Autoridades concursales

3.1 La Comisión de Procedimientos Concursales y las Comisiones desconcentradas de las Oficinas Regionales del INDECOPI son competentes para conocer los procedimientos concursales regulados en la presente Ley. El Tribunal es competente para conocer en última instancia administrativa.

3.2 Corresponde a las Comisiones señaladas fiscalizar la actuación de las entidades administradoras y liquidadoras, deudores y acreedores sujetos a los procedimientos concursales. La Comisión de Procedimientos Concursales del INDECOPI podrá expedir directivas de cumplimiento obligatorio para regular la actuación de las entidades administradoras y liquidadoras, así como de los deudores y acreedores antes señalados.

3.3 La competencia de la Comisión para conocer cualquier asunto vinculado a un procedimiento concursal se extiende hasta la fecha de declaración judicial de quiebra del deudor o conclusión del procedimiento, salvo en lo previsto en el numeral 125.4 del Artículo 125. (Énfasis agregado)

93. En atención al marco jurídico que regula las funciones del Indecopi, se advierte que la autoridad con competencia para tramitar el procedimiento de insolvencia previsto en el proyecto normativo sería la CCO y no la Comisión de Protección al Consumidor de nuestra institución.

III. CONCLUSIONES

Sobre la base de las consideraciones expuestas, el Proyecto de Ley N° 5901/2020-CR, “Proyecto de Ley sobre insolvencia de los hogares y mecanismos para la reestructuración y pago de sus deudas en condiciones apropiadas” no resultaría viable por las siguientes razones:

- (i) La Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi vela por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Código de Protección y Defensa del Consumidor y de las leyes que, en general, protegen a los consumidores de la falta de idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada, de las omisiones de información y de la discriminación en el consumo, en el marco de una relación de consumo. Por tanto, amparar la propuesta legislativa para que dicha Comisión tramite un procedimiento para atender las solicitudes de insolvencia de las personas naturales sin negocio desnaturalizaría su finalidad.
- (ii) La insolvencia, definida en la doctrina como una situación jurídica en la que una persona natural o jurídica no puede hacer frente a sus obligaciones de pago, solo puede ser declarada luego de un procedimiento a cargo de un órgano especializado que deberá evaluar la posibilidad que tiene el deudor de atender sus deudas con parte de su patrimonio, especialidad técnica que no se recoge en el ámbito de la protección al consumidor. Por ello, en el derecho comparado, los procedimientos de insolvencia se encuentran a cargo de organismos técnicos especializados independientes, como en el caso chileno, que establece un procedimiento de renegociación de deudas y de liquidación que se encuentra a cargo de la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, adscrito al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de dicho país.
- (iii) Si bien se considera necesaria la regulación de un procedimiento de insolvencia para las personas naturales, este debe ser formulado producto de la evaluación de los organismos técnicos especializados en el tema ya que la naturaleza de las funciones delegadas al Indecopi en materia de protección al consumidor, no guardan relación con la propuesta del Proyecto de Ley referida a la autoridad competente del procedimiento propuesto.
- (iv) Sin perjuicio de lo antes indicado, la Gerencia Legal considera que, en atención al marco jurídico que regula las funciones del Indecopi, la autoridad con competencia para tramitar el procedimiento de insolvencia previsto en el Proyecto de Ley sería la Comisión de Procedimientos Concursales y no la Comisión de Protección al Consumidor.

Atentamente,

ANA PEÑA CARDOZA

Directora (e)

Dirección de la Autoridad Nacional de
Protección del Consumidor

JOHANA GUTIERREZ BERNEDO

Secretaria Técnica

Comisión de Protección al Consumidor
N°3

CECILIA VIOLETA SANCHEZ FONSECA

Secretaria Técnica

Sala Especializada en Protección al
Consumidor

CARLOS GONZÁLES MENDOZA

Gerente

Gerencia de Estudios Económicos

JAIME GAVIÑO SAGÁSTEGUI
Secretario Técnico
Comisión de Procedimientos Concursales

JOSÉ LUIS ROJAS ALCOCER
Gerente
Gerencia Legal



SUPERINTENDENCIA
DE BANCA, SEGUROS Y AFP
República del Perú

Lima, 23 de abril de 2021

OFICIO N° 20576-2021-SBS

Señor

ANTHONY NOVOA CRUZADO

Presidente

Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Presente.-

Ref. : Oficio N° 142-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR

Me dirijo a usted en atención al oficio de la referencia, mediante el cual solicita la opinión de esta Superintendencia, con relación al Proyecto de Ley N° 5901/2020-CR "*Ley sobre Insolvencia de los hogares y mecanismos para la reestructuración y pago de sus deudas en condiciones apropiadas*".

Sobre el particular, se remite adjunto el Informe N° 016-2021-SABM / N° 008-2021-SACMIF / N° 070-2021-SAAJ, mediante el cual emitimos nuestra opinión institucional sobre el proyecto de ley mencionado en el párrafo precedente.

Al respecto, cabe señalar que aun cuando el marco normativo aplicable al sistema financiero que se encuentra vigente, contempla el tratamiento de los casos en los que un deudor, por distintos motivos, no puede cumplir con el cronograma original pactado de pagos con una empresa del sistema financiero, este marco normativo no reemplaza a un sistema concursal para personas naturales sin negocio. En ese sentido, esta Superintendencia reconoce la importancia de que se evalúe la posibilidad de desarrollar normativa que favorezca a las personas naturales sin negocio en estado de insolvencia, con la finalidad de propiciar su recuperación económica, de manera integral, considerando adecuado que el Proyecto de Ley señale que sea INDECOPI la entidad especializada encargada de los procesos de insolvencia de personas naturales.

Finalmente, sin perjuicio de lo señalado anteriormente, consideramos que el proyecto debe ser revisado en lo que respecta a imponer un cambio en las condiciones de las deudas en el marco de la insolvencia de personas naturales, establecido unilateralmente por la Comisión de Protección del Consumidor de INDECOPI, cuando no ha habido conciliación porque la empresa del sistema financiero ha evaluado que la recuperación de la deuda por ese mecanismo no es viable, lo cual impactaría en la celeridad de la recuperación de créditos y con ello en la liquidez disponible, situación que afectaría a las empresas del sistema financiero que realizan sus operaciones mediante la intermediación del dinero del público, dinero recibido en la forma de depósitos de los ahorristas que se verían expuestos.

Atentamente,

Firmado digitalmente por:

MARIA DEL SOCORRO HEYSEN ZEGARRA
SUPERINTENDENTA DE BANCA, SEGUROS Y AFP

MGR/jik
Expediente 2020-47467

Página 1 de 1

Los Laureles N° 214 - Lima 27 - Perú Telf.: (511) 6309003



INFORME N 016-2021-SABM / N 008-2021-SACMIF / N 070-2021-SAAJ

A : **SOCORRO HEYSEN ZEGARRA**
Superintendente de Banca, Seguros y AFP

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 5901/2020-CR

FECHA : San Isidro, 23 de marzo de 2021

I. OBJETIVO

1. El objetivo del presente informe es emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5901 “*Ley sobre Insolvencia de los Hogares y Mecanismos para la Reestructuración y Pago de sus Deudas en Condiciones Apropriadadas*”.

II. ANÁLISIS

2. El Proyecto de Ley N° 5901/2020-CR tiene como objeto facilitar un mecanismo que permita a las personas naturales sin negocio que se encuentren en un estado de insolvencia cumplir con sus acreedores de acuerdo con las posibilidades, plazos y condiciones que se establezcan en un proceso especial, a cargo de la Comisión de Protección del Consumidor del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI. El proyecto incluye a aquellas personas que tengan dos o más deudas con diferentes entidades o personas con una suspensión de pagos mayor a 90 días, pudiendo ser estas acreencias generadas por la utilización de tarjetas de crédito con líneas de crédito en moneda nacional y extranjera, deudas hipotecarias, créditos de consumo, deudas tributarias, créditos vehiculares, deudas con cooperativas, colegios, universidades y cualquier otra institución pública o privada debidamente reconocida.
3. El citado proyecto se fundamenta en que no existe un sistema concursal dirigido a las personas naturales sin negocio, dado que el actual sistema alcanza exclusivamente a las empresas y a las personas con actividad empresarial. Asimismo, señala que no existe normativa alguna que proteja a los consumidores del sistema financiero o comercial en situación de sobreendeudamiento o insolvencia, que tenga como propósito establecer un procedimiento administrativo o judicial que le permita celebrar acuerdos de pago con acreedores, que permita la normalización de la situación financiera del deudor, evitando su exclusión social.

Si bien es cierto que no se cuenta con un sistema concursal de personas naturales sin actividad empresarial, la Superintendencia en su marco normativo contempla el tratamiento de los casos de deudores, incluidas las personas naturales, con dificultades de pago por distintos motivos

4. Debe tenerse en cuenta que el marco normativo aplicable al sistema financiero que se encuentra vigente, sí contempla el tratamiento de los casos en los que un deudor, incluidas las personas naturales, por distintos motivos, no puede cumplir con el cronograma original pactado de pagos.

Si las personas se ven afectadas por eventos temporales que no comprometen su viabilidad como deudores, pueden negociar con las entidades del sistema financiero modificaciones en sus cronogramas de pago para adecuarlos a los nuevos flujos esperados de ingresos, sin que ello implique formalmente tipificarlos como una refinanciación ni afectar su calificación crediticia¹.

5. En ese sentido, para facilitar a las personas naturales el cumplimiento con sus acreedores de acuerdo con las posibilidades, plazos y condiciones, las empresas del sistema financiero han otorgado reprogramaciones al amparo de los distintos oficios múltiples emitidos por esta Superintendencia² en el marco del estado de emergencia por el COVID-19, los cuales facultan a las empresas del sistema financiero a efectuar modificaciones en los contratos de créditos, sin que dichas modificaciones sean consideradas refinanciaciones y que por lo tanto no se deteriore la calificación crediticia de los deudores.
6. Asimismo, debe tenerse en cuenta que mediante la Resolución SBS N° 1870-2020, esta Superintendencia ha dispuesto modificaciones al Reglamento de Gestión de Conducta de Mercado del Sistema Financiero aprobado por la Resolución SBS N° 3274-2017 y sus modificatorias, estableciéndose que las empresas del sistema financiero que hayan efectuado modificaciones unilaterales, o que planeen efectuar modificaciones mediante acuerdo con los usuarios sobre las condiciones contractuales de créditos otorgados a clientes que presenten o puedan presentar retrasos temporales en sus pagos, según las disposiciones dictadas por la Superintendencia en el marco de una declaratoria de estado de emergencia y otras que sean aplicables, deben establecer políticas y procedimientos que contengan reglas mínimas para el adecuado tratamiento de los referidos clientes y ofrecer alternativas acordes con su situación financiera y capacidad de pago.
7. En este contexto, las reprogramaciones otorgadas por las empresas del sistema financiero han estado dirigidas a aliviar la carga financiera de los clientes, en los siguientes vencimientos, vía el otorgamiento de periodos de gracia, reducción de cuotas y extensión del plazo del crédito. Así, aquellos clientes que fueron reprogramados por sus entidades acreedoras (sin ver afectada su clasificación de riesgo), mantienen periodos de gracia sin cargos por mora durante los cuales no tendrán que efectuar pago alguno de capital y, en algunos casos, tampoco intereses.
8. Asimismo, cabe indicar que con la finalidad de impactar en la reducción de las tasas de interés aplicables a los créditos reprogramados por las empresas del sistema financiero ante el estado de emergencia por el COVID-19, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) ha establecido mediante la Circular N° 0021-BCRP-2020 "Operaciones de Reporte con Reprogramaciones de Carteras de Créditos", el otorgamiento de esta facilidad de liquidez a las empresas que durante la vigencia de la referida operación de reporte, realicen reprogramaciones a tasas de interés más bajas que las que se cobraban por los préstamos originales.
9. De la misma manera, cabe señalar que ante la ocurrencia de desastres naturales en el pasado reciente esta Superintendencia estableció medidas para apoyar a los deudores afectados. De esta forma, cabe recordar que con la ocurrencia del Fenómeno del Niño en el 2017, mediante Oficio Múltiple N° 10250-2017-SBS del 16.03.2017, se establecieron medidas de excepción que podían ser aplicadas a los créditos de deudores minoristas otorgados en localidades que fueron

¹ Oficio Múltiple N° 5345-2010-SBS del 05.02.2010

² Oficios Múltiples N° 10997-2020-SBS del 13.03.2020, N° 11150-2020-SBS del 16.03.2020, N° 11170-2020-SBS del 20.03.2020, N° 12679-2020-SBS del 05.05.2020, N° 13195-2020-SBS del 19.05.2020, N° 13805-2020 del 29.05.2020, N° 14355-2020-SBS del 09.06.2020, N° 15944-2020-SBS del 02.07.2020, N° 19109-2020-SBS del 07.08.2020 y N° 06302-2021-SBS del 05.02.2021.

declaradas por el Poder Ejecutivo en estado de emergencia a raíz de las intensas precipitaciones pluviales e inundaciones, las cuales habían ocasionado pérdidas económicas y dificultades para que los deudores de dichas zonas puedan cumplir con el pago oportuno de los créditos que mantenían con empresas del sistema financiero.

10. Además, en febrero de 2019, mediante Oficio Múltiple N° 7480-2019-SBS del 22.02.2019, esta Superintendencia, considerando las diversas zonas del país que venían siendo declaradas por el Ejecutivo en estado de emergencia, a raíz de eventos adversos de tipo climatológico, los que podrían ocasionar pérdidas económicas y dificultades para que los deudores de dichas zonas puedan cumplir con el pago oportuno de los créditos que mantienen con las empresas del sistema financiero, restableció para el caso de los créditos de deudores minoristas otorgados en las mencionadas zonas, las medidas de excepción dispuestas mediante Oficio Múltiple N° 10250-2017-SBS de fecha 16 de marzo de 2017, siendo aplicable todos los aspectos señalados en el mencionado oficio.
11. Por otro lado, si los eventos afectasen de forma estructural la viabilidad del deudor, es posible la modificación de las condiciones contractuales a través de un refinanciamiento. De acuerdo con lo dispuesto por el Reglamento para la Evaluación y Clasificación del Deudor y la Exigencia de Provisiones, aprobado por la Resolución SBS N° 11356-2008 y sus normas modificatorias, se consideran operaciones refinanciadas a aquellos créditos o financiamientos directos, cualquiera sea su modalidad, respecto de las cuales se producen variaciones en cuanto al plazo y/o monto del contrato original que obedecen a dificultades en la capacidad de pago del deudor.³
12. Por tanto, la modificación de los cronogramas de pago de las deudas es un proceso ya existente, bajo las condiciones que establezcan las partes (empresa del sistema financiero y deudor), que depende de la evaluación de la viabilidad económica de cada cliente que efectúe la empresa del sistema financiero.

No obstante, esta Superintendencia reconoce la importancia de que se evalúe la posibilidad de desarrollar normativa respecto del proceso concursal para las personas naturales sin negocio en estado de insolvencia

13. Es de indicar que si bien este marco normativo del sistema financiero para el tratamiento de personas con problemas de pago, permite alcanzar acuerdos de pago y contribuye a la normalización de la situación financiera del deudor, este no constituye un reemplazo a un sistema concursal de personas naturales, en la medida que no es un mecanismo por el cual el deudor pueda solicitar y/o acceder a una reestructuración global de sus deudas en un único proceso con sus diversos acreedores del sistema financiero y, con mayor razón, sus acreedores no financieros tales como comerciales o tributarios.
14. En tal sentido, esta Superintendencia coincide con lo señalado en la exposición de motivos respecto a la importancia de que exista un entorno idóneo para la negociación consolidada entre los diversos acreedores y el deudor sometido a concurso, el cual le permita llegar a un acuerdo de pago de deudas bajo reducidos costos de transacción, entorno que ya existe para las

³ También se considera operación refinanciada cuando se producen los supuestos de novación contenidos en el artículo 1277° y siguientes del Código Civil, siempre que sean producto de las dificultades en la capacidad de pago del deudor. Cuando las dificultades en la capacidad de pago de un deudor motiven una novación subjetiva por delegación, dichas operaciones no serán consideradas como refinanciadas salvo que el deudor que se sustituye tenga vinculación o pertenezca al grupo económico del deudor sustituido.

empresas de acuerdo con la Ley General del Sistema Concursal (Ley N° 27809), mas no para la persona natural. De esta forma, se busca la permanencia de la persona natural como unidad productiva, así como la protección del crédito y del patrimonio de la persona. Asimismo, la viabilidad económica del deudor es definida por los acreedores involucrados quienes asumen la responsabilidad y consecuencias de las decisiones adoptadas.

Sobre el proyecto de Ley, esta Superintendencia coincide en que el proceso debería estar a cargo del INDECOP

15. Cabe indicar que conforme con el Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del INDECOP, esta entidad es la encargada de proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo y de proteger el crédito mediante la conducción de un sistema concursal que reduzca costos de transacción y promueva la asignación eficiente de los recursos.
16. Tomando en consideración lo indicado, esta Superintendencia considera apropiado que la fórmula normativa sobre insolvencia de personas naturales establezca que la entidad a cargo del proceso sea INDECOP, al tener tanto las competencias y mandatos de protección al consumidor y de conducción del sistema concursal sobre las empresas comprendidas en su ámbito de competencia que operan en el mercado, antes indicados.
17. Por otra parte, cabe mencionar que esta Superintendencia presenta dentro de sus funciones, defender los intereses del público, cautelando la solidez económica y financiera de las personas naturales y jurídicas sujetas a su control, velando porque se cumplan las normas legales, reglamentarias y estatutarias que las rigen; ejerciendo para ello el más amplio control de todas sus operaciones y negocios, tal como lo dispone el artículo 347 de la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, Ley N° 26702. Así, como parte de sus facultades realiza una supervisión prudencial sobre las empresas supervisadas, y no corresponde que esta Superintendencia se involucre en la gestión de las empresas que supervisa, más aun en escenarios que pueden afectar sus niveles de liquidez y solvencia; así como efectúa una supervisión a la gestión de conducta de mercado de las empresas, protegiendo a los consumidores de servicios financieros de forma agregada, y no individual o particular. Asimismo, debe considerarse que la supervisión de esta Superintendencia no tiene alcance sobre todos los acreedores que pueda tener una persona natural, sino únicamente sobre las empresas del sistema financiero, seguros y privado de pensiones y lo que se debe buscar es que un sistema concursal incluya a la mayoría de deudas de las personas con otros acreedores, sobre las que la Superintendencia no tiene alcance⁴.
18. En ese orden de ideas, considerando lo señalado respecto a las funciones del INDECOP y esta Superintendencia, se considera adecuado que el Proyecto de Ley señale que sea INDECOP la entidad encargada de los procesos de insolvencia de personas naturales que contenga medidas de apoyo frente a las dificultades crediticias de personas naturales usuarias respecto de productos y servicios financieros, generadas o incrementadas por las medidas de confinamiento

⁴ Asimismo, debe considerarse que la Superintendencia supervisa el riesgo de sobreendeudamiento en el ámbito de su competencia, velando por que las empresas del sistema financiero otorguen créditos con políticas que no afecten su solvencia ni la del sistema financiero. Ello es distinto a un enfoque orientado a resguardar la situación económica de cada cliente individual, orientación que escapa a las funciones y atribuciones de esta Superintendencia.

adoptadas para combatir la emergencia sanitaria producto del COVID-19, así como de otras deudas de tales personas.

No obstante ello, la propuesta contiene aspectos en las que se recomienda su precisión y/o revisión. En especial, la propuesta para que sea el INDECOPI el encargado de establecer la fórmula de pago, condiciones, plazos y garantías, en caso las partes no lleguen a un acuerdo, debe ser revisada, pues puede afectar la liquidez de las entidades financieras, en perjuicio de los depositantes.

19. Considerando como referencia esquemas similares de insolvencia para personas naturales en la región, tales como Chile y Colombia, resulta oportuno que el proyecto de Ley desarrolle o brinde precisiones relacionadas a: i) el proceso de reconocimiento de obligaciones pendientes de pago entre las partes involucradas, ii) si los planes de saneamiento o acuerdos deben ser aceptados por la totalidad de los acreedores o al menos una parte mayoritaria de ellos, iii) la posibilidad de que los planes de saneamiento, acuerdos y/o reestructuración puedan ser modificados con posterioridad a su establecimiento y bajo qué escenarios, vi) la formalización del acuerdo entre el deudor y acreedores, y sus implicancias, durante el proceso administrativo, v) la posibilidad incorporar la liquidación de activos como parte del proceso y/o planes de alivio.
20. Por último, el Proyecto de Ley propone que la Comisión de Protección del Consumidor del INDECOPI sea la encargada de ejercer la administración del procedimiento, teniendo dentro de sus funciones, en caso las partes no lleguen a un acuerdo, establecer la fórmula de pago, condiciones, plazos y garantías. Al respecto, de imponerse un cambio en las condiciones de las deudas en el marco de la insolvencia de personas naturales, establecido unilateralmente por la Comisión de Protección del Consumidor cuando no ha habido conciliación porque la empresa del sistema financiero ha evaluado que la recuperación de la deuda por ese mecanismo no es viable, afectaría la celeridad en la recuperación de créditos y con ello los niveles de liquidez de las empresas del sistema financiero, incrementando la probabilidad de incumplir las obligaciones con sus depositantes. De esta manera, esta situación podría afectar a las empresas del sistema financiero que realizan sus operaciones mediante la intermediación del dinero del público, dinero recibido en la forma de depósitos de los ahorristas que se verían expuestos, lo que iría en contra de lo dispuesto por la Constitución Política del Perú respecto a la protección de los ahorros⁵.

III. CONCLUSIONES

21. El marco normativo aplicable al sistema financiero que se encuentra vigente, sí contempla, en favor de la recuperación financiera, el tratamiento de los casos en los que un deudor, por distintos motivos, no puede cumplir con el cronograma original pactado de pagos, ya sea si se trata de eventos temporales que no comprometen su viabilidad como deudores (reprogramación) o si los eventos afectasen de forma estructural la viabilidad del deudor (refinanciación).
22. Este marco normativo no reemplaza a un sistema concursal para personas naturales sin negocio, en el cual los deudores en situación de insolvencia, acceden a negociar en un único proceso, la estructuración global de sus deudas con acreedores financieros y no financieros. En tal sentido, esta Superintendencia reconoce la importancia de que se evalúe la posibilidad

⁵ Artículo 87° de la Constitución Política del Perú: “El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía. (...)”.



SUPERINTENDENCIA

DE BANCA, SEGUROS Y AFP

República del Perú

de desarrollar normativa que favorezca a las personas naturales sin negocio en estado de insolvencia, con la finalidad de buscar su recuperación económica, de manera integral.

23. Asimismo, esta Superintendencia considera adecuado que el Proyecto de Ley señale que sea INDECOPI la entidad especializada encargada de los procesos de insolvencia de personas naturales al tener tanto las competencias y mandatos de protección al consumidor y de conducción del sistema concursal sobre las empresas comprendidas en su ámbito de competencia que operan en el mercado.
24. Sin perjuicio de lo señalado, el proyecto debe ser revisado en algunos aspectos, en especial, debe tomar en cuenta que de imponerse un cambio en las condiciones de las deudas en el marco de la insolvencia de personas naturales, establecido unilateralmente por la Comisión de Protección del Consumidor de INDECOPI, cuando no ha habido conciliación porque la empresa del sistema financiero ha evaluado que la recuperación de la deuda por ese mecanismo no es viable, afectaría la celeridad de la recuperación de créditos y con ello la liquidez disponible, situación que afectaría a las empresas del sistema financiero que realizan sus operaciones mediante la intermediación del dinero del público, dinero recibido en la forma de depósitos de los ahorristas que se verían expuestos, lo que iría en contra de lo dispuesto en la Constitución Política del Perú respecto a la protección de los ahorros.

Atentamente,

JORGE MOGROVEJO GONZALEZ

Superintendente Adjunto de Banca y
Microfinanzas

MARIELA ZALDÍVAR CHAUCA

Superintendente Adjunta de Conducta de
Mercado e Inclusión Financiera

MILA GUILLEN RISPA

Superintendente Adjunta de Asesoría
Jurídica