



UNIVERSIDAD
DE PIURA

FACULTAD DE DERECHO

**La regulación del Programa Reactiva Perú como
actividad dispensadora de ayudas públicas**

Tesis para optar el Título
de Abogado

Yaneth Ximena Domínguez Torres

**Asesor(es):
Mgr. Guillermo Andrés Chang Chuyes**

Piura, junio de 2022



Aprobación

La tesis titulada “La regulación del Programa Reactiva Perú como actividad dispensadora de ayudas públicas”, presentada por la bachiller Yaneth Ximena Domínguez Torres en cumplimiento con los requisitos para obtener el Título de Abogado, fue aprobada por el Director de Tesis Mgtr. Guillermo Andrés Chang Chuyes.

Director de Tesis





Dedicatoria

A mis padres, Yaneth y Moisés, y a mi hermano Jesús, por su sabiduría brindada y su constante apoyo para alentarme a realizar mis sueños.





Agradecimientos

Agradezco en primer lugar a Dios, por haberme mostrado el camino y no abandonarme. Mi más sincero y especial agradecimiento a mi gran maestro y querido asesor, Guillermo Chang, por su paciencia e invaluable apoyo incondicional en hacer posible la elaboración del presente trabajo de investigación. Y mi humilde agradecimiento a la señorita Lorena Ventura, por su gentil ayuda y atención brindada en el procedimiento para la presentación de este trabajo.





Resumen

El Programa Reactiva Perú, tiene como finalidad la reactivación económica nacional a través de los créditos otorgados a las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, que se encuentran sin la liquidez financiera necesaria para cumplir con sus obligaciones de corto plazo con sus proveedores y trabajadores, como consecuencia de la propagación del COVID-19. La reactivación económica se presenta, como la medida adecuada, en tanto permite el crecimiento económico del país para satisfacer las necesidades de la población peruana. Por ello, la intervención del Estado como Administración Pública a través del programa se hace necesaria para lograr la solvencia económica financiera del país en estado de crisis sanitaria, y a la vez resulta eficiente al otorgar como ayuda financiera la garantía pública de los créditos a estas empresas, para evitar así, su eventual salida del mercado.

Las ESF o también denominadas EP son a quienes se entrega la garantía del Gobierno Nacional para dotarlas de liquidez extraordinaria que les permita consecuentemente otorgar los créditos o préstamos a las empresas deudoras. El Gobierno Nacional en representación del MEF otorga la ayuda financiera en forma de garantía pública a las ESF, con la colaboración de COFIDE como administradora del Programa y con la participación del BCRP como órgano encargado de celebrar las operaciones de reporte. Por lo tanto, las ESF son los destinatarios directos de esta ayuda financiera, porque son a quienes es destinada dicha ayuda. Mientras que, las empresas deudoras son los beneficiarios finales, porque son los últimos destinatarios y a quienes se busca beneficiar con la finalidad de lograr la reactivación económica nacional, en atención al interés general.

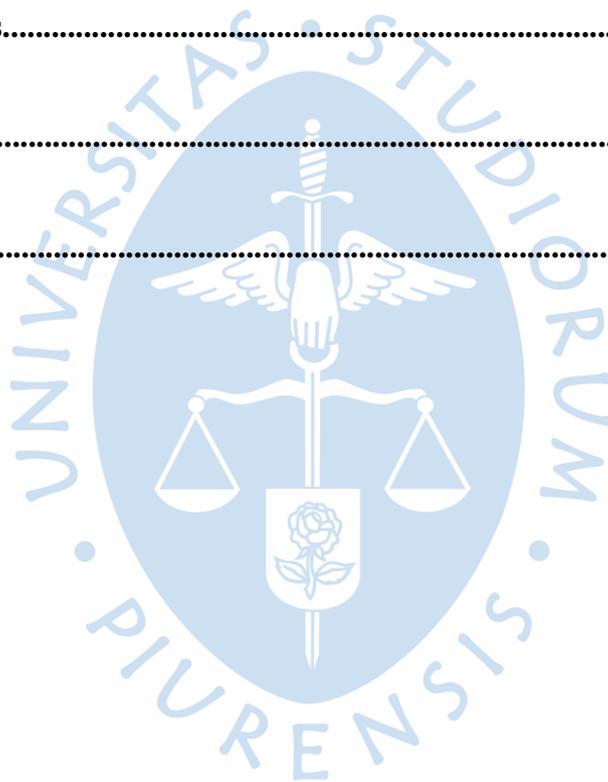
Y, las empresas deudoras son los beneficiarios finales de la ayuda financiera en forma de garantía del Gobierno Nacional, porque los préstamos de esta garantía son otorgados a través de las ESF como destinatarios directos de dicha ayuda. Así, el sujeto beneficiario (empresas deudoras) es distinto del sujeto de destinatario (ESF). En este caso, la dispensación de la ayuda financiera es indirecta, en tanto se trata de sujetos distintos como administrados. Se produce lo que DE LA RIVA denomina “desdoblamiento del sujeto pasivo”, porque el destino de la ayuda financiera recae en sujetos distintos. El beneficiario final es quien a su vez va a permitir cumplir con el interés general de la reactivación de la economía nacional.



Tabla de contenido

Introducción.....	15
Capítulo 1 Las ayudas financieras como actividad dispensadora de ayudas y recompensas.....	17
1.1 Breve referencia a las ayudas financieras dentro de la actividad dispensadora de ayudas y recompensas.....	19
1.2 Definición de ayudas financieras y distinción de otras figuras.....	21
1.2.1 Definición de ayudas financieras.....	21
1.2.2 Distinción de otras figuras.....	25
1.2.2.1 Ayudas financieras y ayudas monetarias.....	25
1.2.2.2 Compensaciones y condonaciones.....	28
1.2.2.3 Tributos en general.....	30
1.2.2.4 Otras.....	31
1.3 Formas de realización de las ayudas financieras como actividad dispensadora de ayudas y recompensas.....	33
1.3.1 Directa pública.....	33
1.3.2 Indirecta por medio de entes privados con dinero público.....	36
1.3.3 ¿Privada con dinero privado?.....	39
Capítulo 2 Régimen jurídico de la ayuda del Programa Reactiva Perú.....	43
2.1 Justificación.....	43
2.2 Descripción de su funcionamiento.....	48
2.2.1 En cuanto a la descripción general de su funcionamiento.....	49
2.2.1.1 El BCRP provee de fondos a las ESF.....	49
2.2.1.2 Las ESF presentan a COFIDE la solicitud de los créditos para su validación.....	56
2.2.1.3 Las ESF otorgan los préstamos a las empresas deudoras.....	58
2.2.2 En cuanto a la descripción específica de su funcionamiento.....	59
2.3 En especial, el régimen jurídico del préstamo.....	62
2.3.1 Validez (Derecho Civil).....	64
2.3.1.1 Agente capaz.....	64
2.3.1.2 Objeto física y jurídicamente posible.....	67

2.3.1.3 Fin lícito.....	69
2.3.1.4 Forma	71
2.3.2 Eficacia (Derecho Civil).....	72
2.4 Su naturaleza jurídica como ayuda pública que varía según la actuación del beneficiario.....	73
2.4.1 Ayuda financiera en caso de pago	75
2.4.2 Ayuda económica en caso de impago.....	76
Conclusiones.....	77
Lista de abreviaturas.....	81
Lista de referencias.....	83
Normativa peruana.....	85



Lista de figuras

Figura 1 Descripción general del funcionamiento.....	49
Figura 2 Descripción específica del funcionamiento.....	59





Introducción

Los créditos a las empresas deudoras afectadas por la inoperatividad de sus actividades empresariales a consecuencia de la emergencia sanitaria nacional pueden ser financiados excepcionalmente en forma de garantía pública, por el Ministerio de Economía y Finanzas en virtud del principio de subsidiariedad. El marco normativo presenta una regulación apropiada sobre el financiamiento en la reposición del capital de trabajo por parte del Estado peruano a estas empresas respecto a sus obligaciones de corto plazo con sus trabajadores y proveedores.

La garantía a este financiamiento sobre los créditos es otorgada por las entidades del sistema financiero a las empresas que requieran de liquidez extraordinaria para hacer frente a estas obligaciones dinerarias. En el procedimiento del otorgamiento de esta garantía pública intervienen: COFIDE como órgano público encargado de administrar dicha garantía, y el BCRP como órgano público encargado de realizar las operaciones de reporte con las entidades financieras.

Así, en la dispensación de esta garantía por parte del MEF en representación del Estado se producen dos relaciones jurídicas distintas. Por un lado, la relación jurídica que se produce entre el BCRP y las ESF para calificar como empresas participantes en la garantía, que permite a su vez el otorgamiento de préstamos a las empresas deudoras. Y, por otro lado, la relación jurídica que se produce entre las ESF y las empresas deudoras a través de los préstamos otorgados a estas. Asimismo, para calificar como empresas del sistema financiero participantes de la garantía, y para calificar como empresas deudoras que requieren de liquidez financiera, deben de cumplir con todas las condiciones y requisitos que establece la norma para dicha garantía.

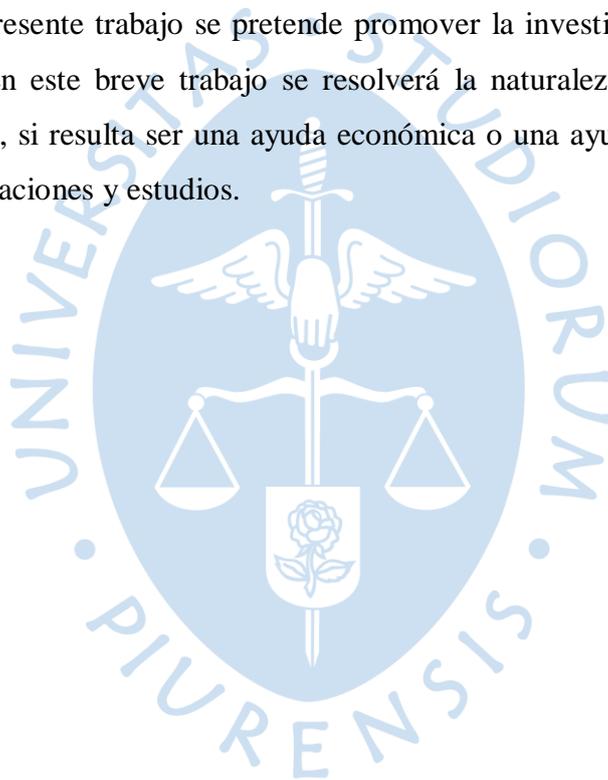
La protección que brinda el ordenamiento jurídico a las empresas deudoras en la reposición a su capital de trabajo responde a la necesaria situación actual post pandemia y a la satisfacción del interés general. La propagación del Covid-19 por la cual se declaró el estado de emergencia sanitaria nacional afectó el desarrollo de las actividades económicas. Consecuentemente, tal inoperatividad temporal justificó la necesaria introducción de liquidez extraordinaria en las empresas deudoras para reactivar la economía peruana. Por ello, la reactivación económica ha permitido asegurar la continuidad en la cadena de pagos, como parte del interés general de la población peruana.

Para abordar el tema de la presente investigación, se ha procedido a dividir el trabajo en dos capítulos. En el primer capítulo, se desarrolla el concepto de ayudas públicas tomando en consideración a la doctrina y una breve referencia histórica sobre su evolución, para luego pasar

a formular una definición de las ayudas financieras, que nos permita diferenciarlas de otras figuras. Luego, se pasa a señalar los tipos de ayudas financieras.

En el segundo y último capítulo, se encuentra la parte central de la investigación, ya que aquí se analiza el préstamo del Programa Reactiva Perú desde la noción de ayuda financiera vertida en capítulo anterior. Ello, permite determinar su naturaleza jurídica. Así como también, el esquema general de su funcionamiento y el esquema especial de su funcionamiento. Desarrollando quiénes son los sujetos intervinientes en ambos esquemas, como es el caso del financiamiento económico otorgado por el MEF a las empresas deudoras mediante el Programa Reactiva Perú, y las distintas formas de intervención de la Administración Pública en la actividad de las empresas privadas.

A través del presente trabajo se pretende promover la investigación a partir del tema propuesto. Por ello, en este breve trabajo se resolverá la naturaleza jurídica del Programa Reactiva Perú, esto es, si resulta ser una ayuda económica o una ayuda financiera. Abriendo paso a nuevas investigaciones y estudios.



Capítulo 1

Las ayudas financieras como actividad dispensadora de ayudas y recompensas

La actividad empresarial del sistema financiero bancario peruano se rige por la libre competencia dentro de una Economía Social de Mercado. Así, lo ha señalado nuestra Constitución Política en su art. 58, cuando establece que, si bien la iniciativa privada es libre, esta se enmarca también en una economía social de mercado, por la cual, es el Estado quién interviene; orientando y actuando en los sectores de educación, seguridad, salud, servicios públicos e infraestructura; promoviendo así a dichos sectores, a favor del desarrollo del país¹. Aun cuando, el texto normativo no haya señalado expresamente a la libre competencia dentro de la Economía Social de Mercado, debe entenderse que, ésta se encuentra implícita como principio inherente y rector de la economía.

La libertad de empresa regulada en el art. 59 de la Constitución, como todo derecho, presenta un contenido esencial infranqueable a los poderes públicos e incluso al legislador². De acuerdo con, Font, el contenido más esencial de este derecho es la libre competencia³. Esta se manifiesta en la libertad de elección de los productores y consumidores en el mercado regulado por la oferta y la demanda, en condiciones de igualdad⁴.

Las empresas bancarias desarrollan aún más esa libertad empresarial. De acuerdo con el art. 9 de la LGSFS, dicha libertad implica que puedan establecer libremente las tasas de interés que regirán para las operaciones bancarias, las cuales responden a la libre competencia que rige en el mercado y que brota del mismo contenido esencial de este derecho fundamental⁵.

Sin embargo, a pesar de la libertad de empresa que ostentan los bancos, es posible afirmar la intervención del Estado peruano a través de la Administración Pública. Así, lo ha

¹ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política del Perú. (30, de diciembre, 1993). Diario Oficial “El Peruano”. Lima., 1993. p.1-136. http://spijlibre.minjus.gob.pe/content/publicaciones_oficiales/img/CONSTITUCION-ULT.pdf.

² ARIÑO, DE JUAN, y VICIANO citados por KRESALIA ROSELLÓ, Baldo y OCHOA CARDICH, César. “*Derecho Constitucional Económico*”, Fondo editorial Universidad Católica del Perú. Lima, 2009. p. 452. Reconocen como contenido esencial del derecho de libertad de empresa, a los siguientes aspectos: la libertad de creación de empresa y de acceso al mercado; la libertad de organización; la libertad de competencia; y la libertad para cesar las actividades.

³ FONT GALÁN, Juan., citado por KRESALIA ROSELLÓ, Baldo. y OCHOA CARDICH, César. *Op. Cit.*, p.455.

⁴ ARAGÓN REYES, citado por DESCALZO GÓNZALES, A. Ayudas Públicas y Defensa de la Competencia en “*Derecho de las Subvenciones y Ayudas Públicas*”, (GARCES SANAGUSTÍN., M. y PALOMAR OLMEDA, A.: coordinadores), Editorial Aranzadi. Pamplona, 2011. p.214.

⁵ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N.º 26702. (06, diciembre, 1996). Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de la Banca y Seguros. Diario Oficial “El Peruano”. Lima., 1996. p.1-224. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8CEF5E01E937E76105257A0700610870/\\$FILE/26702.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8CEF5E01E937E76105257A0700610870/$FILE/26702.pdf).

reconocido expresamente el art. 60 de la Constitución Política, al declarar que, “el Estado puede intervenir subsidiariamente en la actividad empresarial, ya sea de forma directa o indirecta, en virtud de una manifiesta conveniencia nacional o de un alto interés público”. Por tanto, la libertad de empresa no es absoluta, sino que la misma implica excepcionalmente la intervención estatal, justificada en el modelo subsidiario que rige en el ordenamiento peruano.

Al respecto, García afirmó que, si bien es cierto que la libre competencia es el mejor sistema en el modelo de economía social de mercado, en tanto permite asegurar el bienestar de todos; también es cierto que, en el mismo modelo de economía social de mercado está permitido que sea el Estado quién intervenga en los ámbitos económicos y sociales para salvaguardar el bienestar general⁶. Y, en la misma línea Kresalja sostiene que, el modelo de economía social de mercado implica la intervención subsidiaria del Estado en el ámbito económico, y ello no significa una afectación a los derechos fundamentales de la propiedad privada, de la libertad de empresa y de la libertad de contratación, sino más bien, su pleno reconocimiento y garantía, ya que, lo que se busca es satisfacer el interés general⁷.

Por tanto, Economía Social de Mercado implica una libre competencia que se encontrará sujeta excepcionalmente a la intervención subsidiaria estatal, en aquellos casos cuya situación lo requiera en atención al interés general. El Tribunal Constitucional ha precisado que, la intervención excepcional del Estado peruano se encuentra justificada en la regulación de las fallas de mercado, en dónde la libre competencia y el libre juego de la oferta y de la demanda impiden que los recursos puedan ser asignados eficientemente, afectando así, el correcto funcionamiento del mismo mercado y los intereses de la población, de modo que, la intervención estatal se hace necesaria para lograr el equilibrio económico y salvaguardar el interés general⁸.

Siguiendo a Chang, el Estado delimita el contenido esencial de la libertad de empresa a través de las Administraciones Públicas correspondientes, la misma que se enmarca en la categoría de la policía administrativa⁹. Un ejemplo de actividad de policía administrativa en materia financiera, lo podemos encontrar en la intervención excepcional que el BCRP realiza a

⁶ GARCÍA PELAYO, citado por KRESALJA ROSELLÓ, Baldo y OCHOA CARDICH, César. *Op. Cit.*, p.353-354.

⁷ KRESALJA ROSELLÓ, Baldo. y OCHOA CARDICH, César. *Op. Cit.*, p.356.

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional N.º 0008-2003-AL/TC. Lima, 11 de noviembre, 2003. p. 18. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/DBFBFAFE06F92A529052578F1005A06C9/\\$FILE/5_00008-2003-AI.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/DBFBFAFE06F92A529052578F1005A06C9/$FILE/5_00008-2003-AI.pdf).

⁹ CHANG CHUYES, G. “Regulación e Intervención del Estado en la Economía”, *Compendio de experiencias de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras privadas de fondo de pensiones*, Superintendencia de Banca, Seguros, y Administradoras privadas de pensiones- Cooperación Suiza SECO. Lima, 2016. p.20.

través de la fijación de intereses a las empresas bancarias. No se trata de una actividad dispensadora de ayudas y de recompensas porque no existe una libertad de las empresas privadas de aceptar dicha fijación, sino que más bien existe una imposición por parte de la Administración.

El ordenamiento jurídico peruano no ha desarrollado la regulación de una normativa sobre la actividad dispensadora de ayudas y de recompensas. Sin embargo, es posible entender a las ayudas financieras como actividad dispensadora de ayudas y de recompensas, por las notas o elementos propios que la conforman. Los cuales se verán más adelante.

1.1 Breve referencia a las ayudas financieras dentro de la actividad dispensadora de ayudas y recompensas

En el siglo XII, podemos encontrar las primeras evidencias de la actividad dispensadora de ayudas y de recompensas bajo la denominación de fomento, con las “ayudas” de tipo material (dinero) y de tipo inmaterial (protección que el poder político o religioso daba a quienes se dedicaban al desarrollo de la cultura artística)¹⁰. Por otro lado, hay quienes sitúan su devenir histórico en los siglos XVI y XVII¹¹. Asimismo, el Estado de aquella época, además se caracterizaba por su intervención en muchas restricciones y obligaciones.

En el siglo XVIII, se logró una adopción sistemática del fomento. No se trataba de una simple generalización de entregas por quienes ostentaban cierta posición económica o social dentro de la sociedad, sino de medidas ejercidas por órganos que conformaban la estructura de dicha sociedad. Por ejemplo, la Real Junta de Comercio, Intendentes y Corregidores dictó medidas encaminadas a la promoción del comercio y economía en su conjunto. Aquí, las entregas debían de provenir de los órganos públicos, es decir del poder público.

A inicios del siglo XIX, aparece recién una ordenación jurídica del fomento. Las estructuras orgánicas de estados recurrían a ella para promover el desarrollo de ciertos sectores económicos, y satisfacer así el interés general perseguido por la Administración Pública. En este periodo de tiempo, la intervención estatal tiene un grado relevante. A pesar de que aquella

¹⁰ VILLAR PALASÍ, citado por CASTILLO BLANCO, F. La Actividad de Fomento: Evolución Histórica y Tratamiento Constitucional, en “*Derecho de las Subvenciones y Ayudas Públicas*”, (GARCES SANAGUSTÍN., M. y PALOMAR OLMEDA, A.: coordinadores), Editorial Aranzadi. Pamplona., 2011. p. 46. Señala que, en la edad media el origen del fomento, a través de la figura del mecenazgo, considera además que esta presenta técnicas propias a dicha actividad.

¹¹ SANTAMARIA PASTOR citado por CASTILLO BLANCO, F. *Op. Cit.*, p.46. Por su parte, sostiene que en realidad es en el siglo XVII y XVIII dónde se puede ubicar el inicio histórico de la figura del fomento. No distando mucho de los periodos históricos, CASTILLO BLANCO, F. *Op. Cit.*, p.46-47. Considera que esta se generalizó y por lo tanto se inició propiamente en los siglos XVI y XVII, a su entender lo que podría denominarse fomento en la edad media, en realidad no lo es porque no responde a las características que le son propias a esta figura.

época estaba marcada por el liberalismo económico -que se caracterizaba por una libertad privada por encima de una limitación estatal- el Estado podía intervenir en la actividad de los privados. Cabe recalcar que, esta intervención pública estaba justificada únicamente cuando se tratase de estimular la actividad de los privados con el objetivo de salvaguardar el bien común, con excepción de aquellos casos en donde evidentemente era necesaria su restricción.

En el último tercio del siglo XIX, se pasó de un estado liberal a un estado social. Este tipo de modelo económico estaba caracterizado por la prestación de ayudas asistenciales, que en un principio estaban dirigidas solamente a los sectores marginales de la sociedad y posteriormente a los demás sectores. Sin embargo, teniendo en cuenta que existían situaciones en las cuales los privados no podían por si solos solucionar las deficiencias del mercado, se hizo necesario un modelo que justifique la intervención del Estado y garantice al mismo tiempo el respeto de la libertad individual. Esta nueva forma de entender al Estado corresponde al modelo subsidiario, en el cual las ayudas públicas se configuraron como el medio idóneo para corregir esas fallas.

A fines del siglo XX, con el aporte doctrinal de Martínez, el término fomento pasa a denominarse actividad dispensadora de ayudas y de recompensas. Fue una alternativa conceptual que afianzó aún más el sometimiento de este modo de actuar administrativo al Derecho. Este modo de conceptualizarla se ubicó en un modelo subsidiario. Este es el principio esencial que rige actualmente en el ordenamiento peruano y en la mayor parte de los países¹².

Asimismo, el modelo subsidiario ha destacado el papel activo o mayor intervención del Derecho Administrativo en la articulación de la intervención estatal a la libertad individual. Además, considerando el crecimiento cada vez más acelerado del sector económico dentro de las sociedades y su efecto globalizador en las relaciones entre estas, fue necesario que la actividad administrativa dispensadora de ayudas y de recompensas dirija su actuar al sostenimiento de las empresas, a través de las ayudas públicas.

¹² De acuerdo con ARIÑO ORTIZ, G. "*Principios de Derecho Público Económico*". Marcial Pons. Madrid, 1994. p.63. Hay dos modelos de organización económica, y dos principios esenciales que configuran el orden social. En cuanto a los primeros modelos, estos se conocen como: la libre decisión empresarial presidido por la libre iniciativa económica, y el dirección o planificación central presidido por las decisiones del Estado y por la colectividad de los medios de producción; respecto ambos modelos el autor precisa que no se presentan en su estado puro en la realidad, puede haber tipos intermedios de estos que dé lugar a modelos mixtos. En cuanto a, los principios estos pueden ser: la libertad individual y subsidiariedad estatal que se basan en el derecho la propiedad como instrumento de satisfacción de necesidades y asignación de recursos; y el otro principio de igualdad de todos los hombres y solidaridad social basado en el Estado social como titular de actividades económicas y bienes, y quien lleva a cabo las prestaciones.

Al respecto, de acuerdo con Martínez, la actividad dispensadora de ayudas y de recompensas “es aquella actividad consistente en bienes o derechos que son otorgados de forma directa o indirecta a ciertos administrados, ya sean estos públicos o privados, por motivo de las actividades que estos desarrollan o desarrollarán sin que exista para ello carácter devolutivo de la entrega”¹³. En este sentido, podemos afirmar que, las ayudas públicas son una manifestación propia de esta actividad.

Por su parte, siguiendo al mismo autor, las ayudas consisten en bienes o derechos económicos que son dispensados por parte del poder público a favor de los beneficiarios, para llevar a cabo el desarrollo de una actividad¹⁴. De este modo, la diferencia entre las ayudas y las recompensas se encuentra en la temporalidad. Así, mientras que, las ayudas implican un beneficio para ser utilizado en una actividad aún por desarrollar, esto es, son previas al desarrollo de la actividad; las recompensas implican un beneficio que ha sido otorgado por la una actividad ya desarrollada, esto es, son posteriores al desarrollo de una actividad.

Así, para que una ayuda pueda ser calificada de estatal o pública debe de incluir necesariamente al poder público como órgano concedente de la ayuda (independientemente del medio directo o indirecto por el que esta sea dispensada) y un beneficiario como destinatario final (privado) que se encuentre en una situación de riesgo cuya solución no puede encontrarse en ellos mismos, sino en el poder público. También, concretiza el concepto de ayudas públicas al referirse a su carácter económico. Por tanto, podemos afirmar que las ayudas financieras son un tipo de las ayudas públicas.

1.2 Definición de ayudas financieras y distinción de otras figuras

Ahora corresponde elaborar la definición de ayudas financieras y diferenciarlas de otro tipo de ayudas tales como: las ayudas monetarias, las compensaciones, las condonaciones, los tributos en general, entre otras.

1.2.1 Definición de ayudas financieras

Podemos definir a las ayudas financieras como: todo derecho (no bienes) que genera una posición de ventaja económica del beneficiario dispensado por la Administración pública, ya sea, directamente a estos o indirectamente a través de las entidades del sistema financiero, con la finalidad de proteger el interés común.

¹³ MARTÍNEZ LÓPEZ-M, J.L. “La Actividad Administrativa Dispensadora de Ayudas y de Recompensas: una alternativa conceptual al fomento en la teoría de los modos de acción de la Administración Pública”, en Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí, Coord., Rafael Gómez – Ferrer Morant, Civitas. Madrid, 1989. p.758.

¹⁴ *Ibid.* p.759.

En el ordenamiento jurídico peruano no contamos con una legislación que desarrolle a cabalidad la figura de las ayudas financieras. Pues, no se encuentra regulado el concepto de quienes deban ser los otorgantes de la ayuda, ni la noción de beneficiario o destinatario, a diferencia de otros ordenamientos¹⁵. De manera que, las notas propias de las ayudas financieras deben ser analizadas en relación con las posturas doctrinales.

En atención a la definición vertida sobre ayudas públicas por el citado autor, es correcto sostener que las ayudas financieras son un tipo de ayudas públicas. En este sentido, conviene ahora analizar los componentes que conforman a estas ayudas financieras:

En primer lugar, nos referiremos a la dispensación. Para que, la ayuda financiera pueda entenderse como tal, es una condición necesaria (no suficiente) que esta sea dispensada por la Administración Pública. De esta manera, la ayuda debe de proceder de cualquier órgano del poder público que actúa con potestad administrativa. Del mismo modo, el financiamiento de la ayuda estará a cargo siempre de fondos públicos.

En segundo lugar, el objeto sobre el que versa esta dispensación. En las ayudas financieras, el objeto es la garantía a favor del beneficiario de acceder a un préstamo. Es decir, la Administración Pública asegura que el beneficiario pueda acceder a un préstamo, respaldando para ello, la deuda de estos frente a las entidades del sistema financiero. Así, la garantía se manifiesta como una obligación subordinada a una obligación principal jurídica civil (entre las entidades del sistema financiero y el beneficio). De modo que, el asegurar al beneficiario el acceso al préstamo supone una ventaja económica, la ventaja de obtener financiamiento por parte de las entidades del sistema financiero, que no sería posible de no ser por la intervención de la Administración Pública respaldando el cumplimiento del pago del préstamo. Ello, hace posible mantener la mayor cantidad de ofertantes en el mercado e indirectamente la competencia. Por tanto, el objeto no es la entrega de bienes, sino la garantía, porque la ayuda está en acceder al préstamo. Más adelante este concepto se clarificará al distinguirla de las ayudas monetarias.

¹⁵ El régimen jurídico español, regula el concepto de beneficiario en el art. 11° de la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre) citado por MARTÍNEZ LÓPEZ, M. *Op. Cit.*, p.334. Señala textualmente: “tendrá la consideración de beneficiario de subvenciones la persona que haya de realizar la actividad que fundamento su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión”. Así mismo, FERNANDEZ FARRERES, G. El Concepto de Subvención y los Ámbitos Objetivo y Subjetivo de Aplicación de la Ley en “*Comentario a la Ley General de Subvenciones*” (FERNANDEZ FARRERES, G.: director), Editorial Aranzadi S.A. Navarra, 2005. p.31. Señala que, el art. 3° de la LGS concreta lo que debe entenderse por Administración Pública, como sujeto otorgante, puede ser una persona privada o una persona jurídico-pública.

En tercer lugar, la forma de dispensación puede ser directa o indirecta, en ambos casos sin restricción. En la dispensación directa, la persona del beneficiario puede ser igual al destinatario, tratándose de la misma persona del administrado. En la otra, al contrario, beneficiario y destinatario son personas distintas. En esta dispensación indirecta, se produce lo que De La Riva denomina un: “desdoblamiento del sujeto pasivo”¹⁶. Pero, al ser otorgada directamente, las empresas o sujetos privados son tanto beneficiarios como destinatarios de la ayuda. Mientras que, al ser otorgada indirectamente, los beneficiarios siguen siendo estas empresas o sujetos privados, pero los destinatarios son las entidades del sistema financiero o de crédito.

Ahora, no puede confundirse estas formas de dispensación con la mediatez e inmediatez de esta¹⁷. Mientras que, en la primera, la Administración Pública que materialmente financia la ayuda es distinta del sujeto que decide dispensarla; en la segunda, es la Administración Pública quien financia y concede por sí misma la ayuda. La diferencia entre estas distintas formas de dispensación radica en la posición del sujeto en la obligación. Así, mientras la forma directa e indirecta se refieren a los sujetos pasivos, la mediatez e inmediatez se refieren al sujeto activo de la prestación unilateral. En ambos supuestos, la Administración Pública puede dispensar la ayuda a través de sujetos públicos o privados¹⁸.

En cuarto lugar, la selectividad. Las ayudas financieras no van dirigidas a todos los administrados, sino a específicos o determinados sujetos privados (pudiendo ser: micro, pequeñas, medianas, o grandes empresas; o personas físicas). Así, la selectividad se encuentra en el grado de liquidez con que cuentan los futuros destinatarios de la ayuda (por ejemplo: la insuficiente liquidez de las empresas privadas para continuar en el mercado, o la insuficiente liquidez de las personas físicas para acceder a un crédito). Esto, es lo que se traduce como excepcionalidad de la ayuda financiera. Para satisfacer el interés general, la Administración Pública debe necesariamente de financiar a estas empresas o sujetos privados para lograr dicho propósito (por ejemplo, otorgar garantías a las empresas privadas con falta de liquidez, para que puedan acceder a créditos de capital de trabajo).

Y, en quinto lugar: la afectación a la actividad económica, sin coacción y sin contraprestación. En la dispensación, se excluye cualquier coacción o exigencia de obligación

¹⁶ El destinatario directo es distinto al beneficiario final, en DE LA RIVA, I. M. “*Ayudas Públicas: Incidencia de la intervención estatal en el funcionamiento del mercado*”. Hammurabi S.R.L. Buenos Aires., 2004. p.125.

¹⁷ DE LA RIVA, I.M. *Op. Cit.*, p.125. Señala que, la mediatez se refiere a la presencia del sujeto activo distinto del Poder público que decide otorgar la ayuda valiéndose de aquél, sobre el cual ejerce una influencia dominante, razón por la cual este sujeto distinto se constituye en el verdadero autor intelectual de la ayuda.

¹⁸ *Ibid.* p.125.

por parte de la Administración Pública a las entidades del sistema financiero (destinatarios) o sujetos privados (beneficiarios). La única obligación que existe es la que tiene el poder público en el cumplimiento de financiar a estos últimos¹⁹. La aceptación de la ayuda es también voluntaria por parte de las empresas o sujetos privados, pudiendo estas rechazarla o aceptarla.

Asimismo, la afectación de la ayuda significa que tal beneficio económico debe ser utilizado para el fin por el cual ha sido entregado (por ejemplo: la ayuda en forma de garantía de préstamo es entregada a las empresas privadas para ser utilizada en sus actividades económicas y no para fines propios; o la ayuda en forma de préstamo es entregada a un científico para que sea usada en desarrollar un proyecto de investigación y no para fines propios).

Sin embargo, existe la posibilidad que la Administración Pública exija obligatoriamente a los sujetos privados el cumplimiento de la actividad por la cual se les financia, ya sea que se trate de un título habilitante o una condición suspensiva para efectivizar la ayuda, configurándose así en una carga para estas²⁰. De esta manera, se asegura el posterior cumplimiento de la financiación de la ayuda, debido a que se trata de una realización anticipada de la actividad del beneficiario²¹.

En cuanto a la contraprestación, la financiación que se hace al beneficiario no genera ningún pago por parte de este, debido al carácter no devolutivo de la prestación. Sin embargo, la Administración Pública no puede enriquecer al beneficiario en razón a sus intereses individuales, sino que busca el interés general financiando su actividad²². Se produce, por tanto, una convergencia entre ambos tipos de intereses²³. En esto reside la intencionalidad de la ayuda financiera, en ofrecer una ventaja o beneficio económico a los beneficiarios con el objetivo de satisfacer el bien común.

Debe precisarse que, las ayudas financieras son un tipo de ayudas públicas. De esta manera, las ayudas financieras son también ayudas públicas, porque implican un financiamiento

¹⁹ DE LA RIVA, I.M. *Op. Cit.*, p.127. Señala que, a quien se financia es los beneficiarios, en principio. Salvo que se trate de una dispensación indirecta, en cuyo caso el financiamiento es a los destinatarios, pero los beneficiarios siguen siendo a quien se trata de ayudar, por lo que resulta aplicable el termino consumidores finales.

²⁰ MARTÍNEZ LÓPEZ-M, J.L. *Op. Cit.*, p.766.

²¹ *Ibid.* De acuerdo con MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, aunque sea después de realizada la actividad, se deberá aplicar el beneficio de la ayuda.

²² MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. *Op. Cit.*, p.767. Señala que, se excluyen las subvenciones o compensaciones a gestores del servicio público. Y, DE LA RIVA, I.M. *Op. Cit.*, p.128. Agrega que, si no se llega a comprobar el interés individual de estos gestores de servicios públicos, no habría convergencia de intereses.

²³ DE LA RIVA, I.M. *Op. Cit.*, p.127. Menciona que, el interés público se encuentra también incluido dentro del cumplimiento de la actividad propia del beneficiario. Igual postura comparte MARTÍNEZ LÓPEZ-M. *Op. Cit.*, p.766.

a favor del beneficiario. Sin embargo, la diferencia entre ambas se encuentra en la relación género especie. Esto es así, porque mientras las ayudas públicas abarcan en conjunto a todo bien dinerario, derecho, beneficio o ventaja económica; las ayudas financieras se refieren particularmente a la garantía de acceder a un préstamo, que se manifiesta en una obligación subordinada a obligación principal jurídica civil.

Además, pese que al autor considera que las ayudas pueden ser también honoríficas, estas se encuentran en realidad en la categoría de las recompensas. Los beneficios de tipo honorífico son actividad dispensadora, concretamente de recompensas. Mientras que, las de tipo económico o financiero son propias de la actividad dispensadora de ayudas.

En este sentido, comparto la postura de Castillo al ubicar exclusivamente a las ayudas económicas como ayudas públicas, excluyéndolas de las actividades de la administración de tipo honoríficas²⁴. Sin embargo, conviene precisar que, aunque las ayudas financieras se encuentran dentro de las ayudas económicas, no deben confundirse con otras ayudas económicas (ayudas monetarias) o cualquier otra ayuda (compensaciones, condonaciones, retribuciones, tributos, concesiones de servicios públicos, ayudas económicas de policía administrativa).

1.2.2 Distinción de otras figuras

Para efectos de establecer las diferencias, utilizaré el término ayudas financieras para referirme a todo derecho (no bienes) que genera una posición de ventaja económica del beneficiario dispensado por la Administración pública, ya sea, directamente a estos o indirectamente a través de las entidades del sistema financiero, con la finalidad de proteger el interés común. Y ocuparé, la denominación propia de cada una de las figuras que se pretenden diferenciar, con el objetivo de facilitar la lectura sobre las diferencias existentes entre ambas.

1.2.2.1 Ayudas financieras y ayudas monetarias. Como se ha dicho, las ayudas financieras son toda garantía o derecho económico que la Administración Pública dispensa a los sujetos privados ya sea de forma directa por el mismo poder público o indirectamente por medio de las entidades del sistema financiero, con el objetivo de satisfacer el interés general. Sin embargo, las ayudas monetarias o ayudas dinerarias implican la entrega de una determinada suma de dinero (bienes dinerarios) en efectivo, por parte de la Administración Pública a favor de los sujetos privados, y la cual es necesaria para satisfacer el interés general. Por tanto, la diferencia entre ambas figuras se encuentra en el objeto de la ayuda. Así, mientras que en las ayudas financieras el objeto de la ayuda es una garantía o derecho económico (garantía o

²⁴ CASTILLO BLANCO, F. *Op. Cit.*, p. 46.

préstamo a devolver con bajas tasas de interés), en las ayudas monetarias el objeto se concretiza en una suma dineraria (moneda metálica y papel moneda).

Un ejemplo, de ayudas monetarias lo podemos encontrar en: El Programa Nacional de Becas y Créditos Educativos (PRONABEC) en la modalidad de postulación Beca 18 ordinaria. De acuerdo con el art. 1 del D.S. N° 017-2011-ED, “Beca 18 tiene como finalidad mejorar el acceso a la educación superior garantizando así la culminación y permanencia de los beneficiarios en sus estudios”²⁵.

Al respecto, los postulantes deben de cumplir los siguientes requisitos, tales como: haber ingresado en una institución de educación superior (IES), haber egresado de una educación básica regular o alternativa, encontrarse en condición de pobreza y presentar declaraciones juradas sobre los módulos de postulación. Los beneficiarios que son admitidos reciben: financiamiento para matrícula, pensión de estudios, computadora portátil (con excepción de las Becas CNA, PE y EIB), acompañamiento por parte de asesor, movilidad local, alojamiento, transporte interprovincial, alimentación, y materiales de estudio²⁶.

Para ello, según el art. 7 de la misma norma, señala que “el financiamiento de esta ayuda “proviene del presupuesto institucional del Ministerio de Educación. Asimismo, la ayuda es entregada en forma de depósito dinerario mensual en el Banco de la Nación, a favor de los postulantes en condición de pobreza o pobreza extrema según establezca el Sistema de Focalización de Hogares del MIDIS, en forma de depósito dinerario mensual en el Banco de la Nación”²⁷.

Una vez que, los postulantes son admitidos al programa, pasan a ser considerados como becarios. Y, para que los becarios hagan uso de dicha ayuda, tienen que tramitar su tarjeta de débito global Multired con chip, que les permitirá retirar el dinero depositado por parte del Ministerio de Educación. Por tanto, Beca 18 es una ayuda monetaria en tanto consiste en una específica suma dineraria que recibe y dispone el becario para continuar con la permanencia y culminación de sus estudios superiores.

Del mismo modo, también son ejemplos de ayudas monetarias los Decreto de Urgencia: N.º 080-2021, por medio del cual, el Estado peruano estableció disposiciones especiales con la finalidad de combatir los impactos negativos de la pandemia en la economía de los peruanos

²⁵ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto N° 017-2011-ED. (05, de noviembre, 2020). Decreto Supremo que Crea el Programa Nacional Beca 18. Lima. p.1-5. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/104974/_017_-_14-09-2012_10_09_19_-DS-017-2011-ED.pdf.

²⁶ *Ibid.* p.2.

²⁷ *Ibid.* p.3.

perjudicados por esta, otorgando para ello S/ 350, 00 (trescientos cincuenta soles), y de forma excepcional, a favor de los adultos mayores de 65 años en situación económica precaria; y N° 033-2020, por el cual, el Estado peruano estableció disposiciones inmediatas para salvaguardar el orden económico que se había visto afectado por la inoperatividad de las actividades económicas causada por la pandemia, otorgando para ello y de forma excepcional, un subsidio en beneficio de todos aquellos empleadores privados que se hayan visto perjudicados por dicho estado de emergencia, con la finalidad que dicha ayuda sirva para preservación del empleo de los trabajadores, mediante el pago de sus planillas²⁸.

Así también, el D.U N° 053-2020, por el cual, es el Estado quién procede a otorgar un bono de forma excepcional en beneficio del personal que forma parte de las programas e instituciones públicas, tales como: el Instituto Nacional Penitenciario, el Programa Nacional de Centros Juveniles, el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior por cumplir Acciones de Alto Riesgo; todo ello debido a la emergencia producida por el COVID-19. Del mismo modo, el D.U. N° 052-2020, por el cual, se establecieron medidas dirigidas a mitigar los impactos negativos que la pandemia del COVID-19 había producido en la economía de los hogares afectados por las disposiciones de la inmovilización social obligatoria, establece “la entrega del subsidio monetario por el monto de S/.760,00 (setecientos sesenta soles) de forma excepcional, por parte del Estado, en beneficio de los hogares calificados en pobreza o en pobreza extrema de acuerdo con el SISFOH, a los hogares que formaban parte del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres-JUNTOS, y a los hogares cuyo integrante (es) formara parte del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65”, entre otros²⁹.

²⁸ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto N.º 080-2021. (24, agosto, 2021). Decreto de Urgencia que establece medidas adicionales extraordinarias para reducir el impacto negativo en la economía de los ciudadanos afectados por las medidas implementadas a nivel nacional para hacer frente a la pandemia originada por el COVID-19. Diario Oficial “El Peruano”. Lima., 2021. p. 1-5. https://spij.minjus.gob.pe/Normas/covid19/NORMAS_RANGO_LEGAL/DECRETO_DE_URGENCIA_080-2021.pdf. PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto N° 033-2020. (27, de marzo, 2020). Decreto de Urgencia que establece medidas para Reducir el Impacto en la Economía Peruana, en las disposiciones de Prevención establecidas en la Declaratoria de Estado de Emergencia Nacional ante los Riesgos de la Propagación del COVID-19. Diario Oficial “El Peruano”. Lima., 2020. p. 1-9. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/572106/DU033_2020.pdf.

²⁹ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto N°. 053-2020. (05, de mayo, 2020). Decreto de Urgencia que otorga un bono extraordinario al personal del Instituto Nacional Penitenciario, del Programa Nacional de Centros Juveniles, al Personal del Ministerio de Defensa y al Personal del Ministerio del Interior por cumplir Acciones de Alto Riesgo ante la Emergencia producida por el COVID-19, y dicta otras disposiciones. Diario Oficial “El Peruano”. Lima., 2020. p.1-6. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/687467/DU053_2020.pdf. PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto N°. 052-2020. (13, de marzo, 2020). Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para reducir el Impacto Negativo en la Economía de los Hogares afectados por las medidas de Aislamiento e Inmovilización Social Obligatoria a Nivel Nacional. Diario Oficial “El Peruano”. Lima., 2020. p.1-3. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566385/DS052_2020EF.pdf.

1.2.2.2 Compensaciones y condonaciones. En cuanto a las compensaciones, de acuerdo con Caperochipi la compensación es un modo de extinción de la obligación, en donde los sujetos acreedor y deudor de una relación jurídica, son simultáneamente acreedor y deudor en otra relación jurídica, y por la cantidad recíprocamente concurrente³⁰. Así lo ha entendido también el art. 1288 del Código Civil que, regula a la compensación como un medio extintivo de las obligaciones recíprocas³¹. En sentido, la diferencia con las ayudas financieras está en la reciprocidad de las obligaciones. Así, mientras que en las compensaciones existen prestaciones recíprocas que se extinguen por el cumplimiento de las obligaciones recíprocas, en las ayudas financieras no hay prestaciones recíprocas, sino una única prestación realizada por la Administración Pública.

Esta unilateralidad prestacional, no debe ser confundida con las obligaciones recíprocas que sobre dicha prestación se constituyen, como lo son: la obligación de la Administración de dispensar la actividad de la ayuda financiera, y la obligación del sujeto encargado de realizar dicha actividad para la entrega de la ayuda al destinatario. Asimismo, la unilateralidad se manifiesta también en la no existencia de la contraprestación por parte del beneficiario de la ayuda. El beneficiario tiene derecho a recibir la financiación por parte de la Administración Pública y realizar la actividad de acuerdo con los fines por la cual le fue concedida, en atención al interés general. En cambio, en la compensación hay un crédito del deudor a favor del acreedor. En las ayudas financieras, no hay obligación previa, por tanto, no hay nada que compensar.

De acuerdo con el numeral 4 del art. 1290 del Código Civil, no se pueden compensar las obligaciones entre el Estado y los particulares. La excepción a esta regla se encuentra en el art. 40 del Código Tributario al señalar que, “la deuda tributaria se puede compensar, de forma total o parcial, cuando se trate de pagos por exceso o indebidos, ya sea con los créditos por tributos, intereses y otros conceptos, que cumplan con las características de corresponder a periodos no prescritos, administrados por el mismo órgano administrados y cuya recaudación comporte el ingreso de una misma entidad”³². La compensación implica entonces, la existencia

³⁰ ÁLVAREZ CAPEROCHIPI, J. A. “*El Derecho de las Obligaciones y de los Contratos*”. Pacífico Editores. Lima, 2017. p.150.

³¹ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto legislativo N° 295. Código Civil 1984. Lima., 2015. Décimo sexta edición. p.1-724. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2809702/Decreto%20Legislativo%20N%C2%BA%20295.pdf>

³² PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto Supremo N°. 133-2013-EF. Código Tributario. Lima., 2013. p.1-271.

previa de una obligación pendiente de pago. En las ayudas financieras, no hay obligación previa del beneficiario a favor de la Administración Pública.

Por otro lado, en cuanto a las condonaciones, de acuerdo con Boffi, la condonación es sinónimo de perdón de la deuda por parte del acreedor, ya sea de la obligación principal o de los complementos como los intereses³³. Asimismo, Lazarte agrega que la naturaleza de este acto es la bilateralidad, en la medida que, para configurarse la condonación, es necesario que la voluntad del acreedor de perdonar la deuda vaya acompañada de la voluntad del deudor de aceptar dicha condonación, o en todo caso, de su falta de oposición³⁴.

Al respecto, el art. 1295 del Código Civil señala que, este ánimo de liberalidad implica el común acuerdo de ambas partes, es decir, la aceptación del deudor beneficiario, que hace de la condonación un acto bilateral³⁵. Por tanto, la diferencia entre las condonaciones y las ayudas financieras también está en existencia previa de una obligación. Así, en las condonaciones existe una obligación previa, mientras que, en las ayudas financieras, no hay existencia de una obligación previa por parte del beneficiario, ni una carga³⁶.

El beneficiario, no efectúa pago alguno a cambio de la financiación a su actividad propia por parte de la Administración Pública. Existe un cumplimiento de la obligación de realizar la actividad bajo los términos por los cuales se le confirió la ayuda, la cual, es recíproca con la obligación de ser financiado. Es decir, estas obligaciones recíprocas brotan de la misma prestación unilateral. A diferencia, de la condonación, en donde la obligación brota de la naturaleza de las prestaciones bilaterales.

La condonación, también comporta un negocio jurídico gratuito. La existencia de los sujetos deudor y acreedor, del objeto de la prestación pendiente de pago, y de más de una declaración de voluntad, se orientan indiscutiblemente a la gratuidad de la deuda, que se expresa en el hecho mismo de condonarse y responde a intereses particulares. Si no fuese gratuito, no habría perdón de la deuda, y consecuentemente no se extinguiría la obligación de acuerdo con

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/108FA5BAE57C071A0525828800539A8C/\\$FILE/DS_133-2013-EF_Codigo_Tributario.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/108FA5BAE57C071A0525828800539A8C/$FILE/DS_133-2013-EF_Codigo_Tributario.pdf).

³³ BOFFI BOGGERO, L.M. “*Tratado de las Obligaciones*”. Astrea, 2ª Edición. Buenos Aires, 1988. p.747.

³⁴ LASARTE, C. “*Principios de Derecho Civil II: Derecho de Obligaciones*”. Marcial Pons, 15ª Edición. Madrid, 2011. p.176.

³⁵ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto legislativo N° 295. *Op. Cit.*, p.283.

³⁶ MARTÍNEZ LÓPEZ-M, J.L. *Op. Cit.*, p.766. Señala que, en el caso excepcional que se trate de la realización anticipada de la actividad propia del beneficiario, es posible entender que se ha configurada en una carga, en tanto se exige la efectiva realización de la actividad para que posteriormente se aplique el beneficio de la ayuda. Pero aun siendo una carga, no puede ser nunca considerada como contraprestación, en razón a la prestación unilateral que caracteriza a este tipo de ayudas.

norma³⁷. Sin embargo, esta gratuidad es distinta de la gratuidad que podría interpretarse de las ayudas financieras, ya que, en estas existe una afectación a la actividad propia del beneficiario en atención al interés general.

En el caso de la condonación en materia tributaria, al igual que en la civil y que la condonación en general se requiere de la existencia previa de una obligación. Esta configuración propia de la condonación, la diferencia de las ayudas financieras, respecto a las cuales, como ya se ha dicho, hay ausencia de obligación previa, en tanto se manifiestan como ayudas gratuitas pero afectas a la actividad propia del beneficiario.

1.2.2.3 Tributos en general. Los tributos constituyen la prestación del contribuyente a favor del Estado. Al respecto Sotelo y Vargas señalan que, los tributos son prestaciones pecuniarias, establecidas por ley, y por tanto exigidas por parte del poder público como sujeto activo a los administrados como sujetos pasivos, con la finalidad de obtener recursos³⁸.

La diferencia entre las ayudas financieras y los tributos en general se encuentra en la forma de llevar a cabo el cumplimiento del interés público. Esto, porque en ambas figuras existe la finalidad de satisfacer el interés público (en los tributos la de sufragar el gasto público y en las ayudas financieras de satisfacer el interés general). Así, mientras que en los tributos los ingresos de los contribuyente o responsables son los que constituyen la fuente por medio de la cual el Estado financia su propia actividad de brindar servicios públicos a favor de la sociedad; en las ayudas financieras es la propia financiación del Estado, la que constituye la fuente para la dispensación de la actividad propia del beneficiario a favor de la sociedad.

Por consiguiente, son los contribuyentes o responsables quienes deben contribuir con el financiamiento al erario público. Al respecto, el Tribunal Constitucional en la STC N° 004-2004-AL/TC ha señalado que: “en virtud del principio de solidaridad, por naturaleza le resulta inherente a todo tributo el propósito mismo de pagar los gastos públicos”³⁹. En las ayudas financieras, en cambio, no se da la figura de un deudor, ni el cumplimiento de pago a favor de

³⁷ Se trataría de cualquier otro modo o forma de extinción de obligaciones, menos de condonación. Se trataría, por ejemplo: de una dación en pago, novación, mutuo disenso, transacción, o en el último recurso de un simple pago.

³⁸ SOTELO CASTAÑEDA, E. y VARGAS LEÓN, L. *En torno a la definición de tributo: un vistazo a sus elementos esenciales*. Ius et Veritas, 9(17). Pontificia Universidad Católica del Perú. p.284-305. Lima., 1998. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15812>. Los autores señalan que, la definición del tributo debe estar orientada a diferenciar sus elementos esenciales y su aplicación en la práctica jurídica de los casos. De este modo, hace una crítica a la Resolución del Tribunal Fiscal N.º 980-4-97 que si bien señala los elementos esenciales no establece la diferencia entre tributos y otros cobros (como las multas).

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 004-2004-AL/TC. Lima, 21 de setiembre, 2004. p. 1-33. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/15A6C01D40A0E596052586F4001E2690/\\$FILE/0004-2004-AI.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/15A6C01D40A0E596052586F4001E2690/$FILE/0004-2004-AI.pdf).

la Administración Pública, en virtud de la gratuidad de la ayuda, que a su vez implica la realización de la actividad del beneficiario de acuerdo con los objetivos por los cuales le fue concedida.

Así también, otra diferencia que existe entre los tributos y las ayudas financieras se encuentra en el carácter coactivo de los primeros. En el caso de los tributos, la prestación a cargo del deudor tributario es de obligatorio cumplimiento, de manera que, le será exigible a este coactivamente ante su incumplimiento. Respecto a ello, el art. 114 del Código Tributario regula los requisitos de la cobranza coactiva⁴⁰. En el caso de las ayudas financieras, no existe coacción por parte de la Administración Pública, el beneficiario puede voluntariamente aceptar o rechazar el financiamiento.

Así mismo, el art. 114 del código tributario señala que, “la cobranza coactiva de las deudas tributarias es una facultad propia de la Administración Tributaria, para lo cual, es el Ejecutor Coactivo el encargado de actuar en el procedimiento de cobranza coactiva en colaboración del Auxiliar Coactivo”⁴¹. Lo cual significa que, el Estado impone dicha carga tributaria a los contribuyentes sin atender a la voluntad de los sujetos que la soportan, en contraposición a la importancia que tiene la manifestación de voluntad en las ayudas financieras. Las ayudas financieras, por tanto, no se dan por imposición sino por disposición, el financiamiento no puede llevarse a cabo, sin la aceptación del beneficiario de la ayuda.

1.2.2.4 Otras

A. Donaciones

Constituyen un contrato con una sola prestación: la del donante al transferir la propiedad de un bien a favor del donatario. Así, el art. 1621 del Código Civil establece: “por la donación, es el donante quién, de forma gratuita, se obliga a transferir la propiedad de un bien, en beneficio del donatario”⁴². Si bien con esta transferencia a título gratuito hay un beneficio económico para el destinatario, no puede calificarse como ayudas financieras. En realidad, se trata una mera gratuidad sin ninguna afectación al interés general. En cambio, en las ayudas financieras, la realización de la actividad por parte del beneficiario se encuentra orientada al interés general por la cual le fue concedida.

⁴⁰ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto Supremo N°. 133-2013-EF. Código Tributario. *Op. Cit.*, p.127. Se especifican los requisitos que deben de cumplir el Ejecutor Coactivo y el Auxiliar Coactivo, para que puedan acceder a tales cargos.

⁴¹ *Ibid.* p.127.

⁴² PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto legislativo N° 295. Código Civil 1984. *Op. Cit.*, p.332.

Por lo tanto, las donaciones civiles no pueden ser calificadas de ayudas financieras porque no existe una afectación de estas ayudas a la actividad propia de los beneficiarios, y tampoco se persigue la satisfacción del interés general⁴³. En las donaciones no existe lo que Martínez denomina “ventajas afectadas, beneficios vinculados”⁴⁴.

B. Retribuciones

Implican el pago efectuado como contrapartida a cambio de la prestación realizada. Estas pueden deberse a prestaciones de servicios, como por ejemplo los que paga el administrado para el establecimiento o ampliación de un servicio público; o también a las prestaciones de naturaleza voluntaria o forzosa que impliquen o no, una aportación o beneficio económico para la Administración Pública. Este carácter de contrapartida propio de las retribuciones, la diferencia de las ayudas financieras, porque en éstas no existe contrapartida de pago, sino una financiación por parte de la Administración a los beneficiarios.

C. Concesión de servicios públicos y obras públicas

Por medio de las cuales, es la Administración Pública quien se encarga de cumplir con los intereses de la comunidad, satisfaciendo de esta manera el interés general. En este caso, como ha señalado Jordana de Pozas: “la Administración consigue el fin perseguido”⁴⁵. Para lo cual, la Administración Pública se reserva el ejercicio del poder público, otorgando temporalmente a los privados la realización de la actividad. Por lo tanto, la diferencia con las ayudas financieras se encuentra en el modo de la actividad. Así, mientras que, en la concesión, los privados iniciarán el desarrollo de la actividad, en las ayudas financieras, en cambio, los beneficiarios siguen haciendo su actividad, es decir, continúan desarrollando la actividad.

D. Todas aquellas medidas de carácter económico que son policía administrativa

Al respecto, de acuerdo con Chang, la actividad de policía administrativa implica la delimitación de derechos y libertades de los sujetos privados sin distinción, por parte de la Administración Pública, mediante la aplicación de límites positivos o negativos establecidos por ley, en beneficio del bien común⁴⁶. En este sentido, lo característico de la actividad de policía es la imposición que se ejerce sobre la actividad de los administrados.

De modo que, la diferencia entre la actividad de policía y las ayudas financieras se encuentra en la forma de lograr la satisfacción del interés general. Así, mientras que en la

⁴³ NEVES BORREGO, citado por DE LA RIVA, I. M. *Op. Cit.*, p. 131. Señala que, una de las diferencias de las subvenciones con las donaciones civiles, es que, en las primeras, el sujeto activo debe ser público, en las segundas resulta irrelevante.

⁴⁴ MARTÍNEZ LÓPEZ-M, J.L. *Op. Cit.*, p.760.

⁴⁵ Citado por DE LA RIVA, I. M. *Op. Cit.*, p.130.

⁴⁶ CHANG CHUYES, G. *Lección décimo novena, la actividad administrativa (I): LA Policía Administrativa y el Derecho Administrativo Sancionador*. Universidad de Piura. Piura, 2015. p.399.

actividad de policía existe imposición y esta es aplicada de forma general a los sujetos privados, en las ayudas financieras existe disposición por parte éstos de aceptar o rechazar la ayuda y la misma es destinada solo a determinados sujetos.

Un ejemplo de actividad de policía, lo podemos encontrar en el D.U. N° 038-2020 que regulaba la suspensión perfecta de labores. En este caso, para acceder a la suspensión perfecta de labores, la Autoridad Inspectiva de Trabajo debía verificar que el empleador había cumplido con motivar debidamente que sus trabajadores no podían cumplir con el trabajo remoto o que no se podía aplicar licencia con goce de haber⁴⁷.

En caso de constatar una falta, la Autoridad Administrativa de Trabajo procedía a aplicar una orden represiva, la cual, de acuerdo con el numeral 4 del art. 3 del mismo decreto consistía en: “dejar sin efecto la suspensión perfecta de labores, obligar al empleador a cumplir con el pago de las remuneraciones por el tiempo de suspensión transcurrido y la reanudación de labores en el plazo correspondiente”⁴⁸. De este modo, se delimitaba el derecho del empleador de acceder a la suspensión perfecta mediante una sanción por incumplimiento a los requisitos señalados por norma. Pero, de proceder la suspensión perfecta, se favorecía a la economía peruana, pues permitía que la suspensión se aplique debidamente cuándo corresponda ayudando a las empresas afectadas por las medidas de aislamiento social.

Como se puede apreciar, en las ayudas financieras, existe una ventaja o beneficio económico que implica una afectación a la actividad propia de los beneficiarios, el cual se basa en un derecho económico que está orientado a la satisfacción del interés general, y respecto del cual, no existe coacción ni contraprestación por parte de dicho beneficiario.

1.3 Formas de realización de las ayudas financieras como actividad dispensadora de ayudas y recompensas

La actividad dispensadora de ayudas y de recompensas, puede ser dispensada de forma directa por la misma Administración Pública o de forma indirecta por medio de sujetos privados. Así tenemos:

1.3.1 Directa pública

La actividad dispensadora de ayudas y de recompensas es de forma directa, cuando el sujeto beneficiario y destinatario de la actividad son la misma persona. Es decir, el otorgamiento

⁴⁷ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.U. N° 038-2020. (13, abril, 2020). Decreto de urgencia que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el covid-19 y otras medidas. Diario Oficial “El Peruano”. Lima., 2020. p.1-5. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-de-urgencia-que-establece-medidas-complementarias-pa-decreto-de-urgencia-n-038-2020-1865516-3>.

⁴⁸ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.U. N° 038-2020. *Op. Cit.*, p.6.

por parte de la Administración Pública llega directamente al sujeto destinatario de la ayuda. Así también, esta forma de realización de la actividad es pública, porque proviene del Poder Público de la Administración Pública en todas sus formas de configuración. De manera que, siguiendo a De La Riva, se debe entender también por Poderes Públicos a: la Administración central, cualquier estrato de la organización administrativa de rango estatal, regional o local, y a los entes institucionales⁴⁹.

Un ejemplo de actividad directa pública, lo podemos encontrar en: el D. S N° 008-2013-MIDIS que implementa el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES)⁵⁰, concretamente en el programa Haku Wiñay (“vamos a crecer”) bajo su componente de Emprendimientos Rurales Inclusivos. Al respecto, FONCODES, es un programa de ayuda que pertenece al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) que tiene como objetivo desarrollar las capacidades productivas y los emprendimientos de las familiares rurales que se encuentran en condición de pobreza extrema. De este modo, las familias pueden tener mejores oportunidades económicas en los mercados locales, gracias al financiamiento que les otorga el MIDIS.

De acuerdo con el art. 3 del D.S. N° 008-2013-MIDIS, este financiamiento se obtiene del presupuesto institucional de las entidades públicas intervinientes (el mismo ministerio y los gobiernos locales)⁵¹. Así, para que las familias puedan acceder a dicha ayuda, es necesario que acrediten: pertenecer a centros poblados con al menos cuarenta hogares ubicados en distritos rurales de pobreza extrema y mostrar compromiso e interés para implementar sus propuestas tecnológicas productivas. Para ello, deberán presentarse a concurso público y sus propuestas elegibles serán seleccionadas por los Comités Locales de Asignación (CLAR).

Según, el D. L. N° 26157 el financiamiento otorgado a dichas familiares será administrado por el Núcleo Ejecutor (NE) que opera a través de la Asamblea General (conformada por los miembros de la población) y el Órgano representativo (conformado por: el tesorero y secretario elegidos por la población, y el fiscal designado por la municipalidad

⁴⁹ DE LA RIVA, I. M. *Op. Cit.*, p.144. De acuerdo con el autor, en suma, debe entenderse por Poderes Públicos a cualquier persona jurídica de Derecho Público como sujeto activo de la relación subvencional, siempre que esté dentro de su competencia.

⁵⁰ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D. S N° 008-2013-MIDIS. (26, abril, 2013). Decreto Supremo que aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”. Diario Oficial “El Peruano”. Lima., 2013. p.1-2.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/18995/DS_008_2013MIDIS.pdf.

⁵¹ *Ibid.*

correspondiente)⁵². La ayuda incluye financiamiento para: asistencia técnica, activos o materiales para la gestión, y desarrollo de capacidad productiva. De este modo, FONCODES resulta ser una ayuda financiera de tipo directa pública. Lo cual, se explica a continuación.

En primer lugar, porque el órgano concedente de la ayuda financiera es el MIDIS. Al respecto, el art. 1 de la R.M N° 073-2021-MIDIS, establece que la naturaleza jurídica del MIDIS es la de un organismo público (Poder Ejecutivo) con personería jurídica de derecho público, y con competencias enmarcadas en el sector de desarrollo e inclusión social, y por lo cual, constituye pliego presupuestal⁵³. Es decir que, el MIDIS es una Administración pública en tanto ha sido creada por el Poder Público. Por lo tanto, se cumple con el elemento esencial de ser una actividad dispensada por el Poder Público (MIDIS).

En segundo lugar, porque proviene de fondos públicos. Esto es así, porque la ayuda que hace posible el financiamiento de la asistencia técnica, capacidad productiva e insumos de necesarios para llevar a cabo la propuesta emprendedora, es cofinanciada por los gobiernos locales y el mismo Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Siendo, por tanto, fondos públicos.

En tercer lugar, porque la dispensación de la ayuda financiera está destinada a beneficiar a las familias emprendedoras rurales en condición de extrema pobreza. Los destinatarios y beneficiarios de la ayuda pueden ser tanto sujetos como entidades privadas e incluso sectores productivos de la economía peruana. En este caso, los sujetos pasivos, es decir, a quienes va dirigida esta ayuda financiera, son las mismas familias rurales que cuentan con propuestas viables para llevar a cabo negocios locales. Y, los sujetos a quienes se beneficia con esta ayuda son también las mismas familias rurales. Por ello, sujeto destinatario y beneficiario (familiares rurales emprendedoras) recaen en uno mismo. No debe confundirse la entrega de la ayuda financiera con la administración de la ayuda financiera. La ayuda financiera no es entregada al N.E, pues éste es solo un administrador de la ayuda, sino que es entregada a las mismas familias. De esta manera, el beneficio económico de financiamiento llega directo a las familias rurales, porque no hay otro intermediario privado por el que a su vez se dispense esta ayuda.

Y, en cuarto lugar, la intencionalidad de la ayuda financiera por parte del MDIS. La decisión por parte del MIDIS de mejorar e incrementar los ingresos de las familias rurales se

⁵² PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.L N° 26157. (24, de diciembre, 1992). Ley del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social-FONCODES. Diario Oficial “El Peruano”. Lima, 1992. p.1-7. <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/transparencia-institucional/marco-legal-foncodes/924-norma-de-fusion-de-foncodes-al-mimdes-dec-ley-n-26157-1992/file>.

⁵³ Resolución Ministerial N°073-2021-MIDIS. p.1-57. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1866485/RM_073_2021MIDIS_completo.pdf.pdf.

encuentra dirigida a favorecer a las mismas familias y al mercado peruano y con ello el interés general. Así mismo, esta ayuda se orienta únicamente a un determinado sujeto beneficiario (familias rurales) que por sus condiciones normales no cuentan con liquidez suficiente para llevar a cabo negocios o proyectos de mercados locales. Esto es la excepcionalidad de la ayuda, pues únicamente está dirigida a familias rurales en condición de pobreza extrema. Pero, del mismo modo está también afecta al emprendimiento que buscan desarrollar (actividad económica), por lo que dichas familias deberán usar el financiamiento para llevar a cabo ese emprendimiento y para fines propios.

1.3.2 Indirecta por medio de entes privados con dinero público

Una actividad dispensadora de ayudas y de recompensas, se considera indirecta cuando el sujeto beneficiario de la ayuda financiera es distinto del sujeto destinatario de la actividad, al que la Administración Pública le ha dispensado para el fin social. Por lo tanto, la ayuda financiera otorgada por la Administración Pública a los beneficiarios se realiza a través de una persona distinta a ellos. De manera que, la dispensación de la ayuda sigue siendo siempre por parte del poder público, como característica propia de la actividad dispensadora de ayudas y de recompensas. Sin embargo, esta vez es un sujeto privado quien realiza su propia actividad para los beneficiarios de la ayuda.

Respecto a, la denominación de estos sujetos, existen posturas doctrinales distintas. Por un lado, hay quienes denominan a los destinatarios dentro de la actividad administrativa como gestores, porque quien realmente otorga los fondos para su dispensación es el mismo Poder Público, nadie más⁵⁴. Por otro lado, han preferido denominarlos entidades colaboradoras, las mismas que sólo pueden realizar materialmente la actividad dispensadora, reservándose así al Poder Público como el único que puede por su potestad pública otorgar dicho aporte a los administrados⁵⁵.

Un caso de esta forma de actividad administrativa por medio de entes privados, lo encontramos en El Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda- Fondo MIVIVENDA S.A. De acuerdo con, el art. 1 de la Ley N° 28579, Ley de Conversión del Fondo Hipotecario de la Vivienda- Fondo MIVIVENDA a Fondo MIVIENDA S.A (Ley de Conversión), este fondo tiene como objeto:

Destinarse al financiamiento y a la mejora de la adquisición, promoción y construcción de viviendas, que se caractericen por ser de interés social, así como a la materialización

⁵⁴ Así lo ha entendido SESMA SANCHEZ, citado por DE LA RIVA, I.M. *Op. Cit.*, p.146.

⁵⁵ AYMERICH CANO, citado por DE LA RIVA, I.M. *Op. Cit.*, p.147.

de actividades que se encuentren relacionadas al incentivo del flujo de capitales con destino al mercado financiero para la vivienda, a la intervención tanto en el mercado primario y secundario de créditos hipotecarios, y además ayudar en la mejora del mercado de capitales⁵⁶.

Es decir que, este fondo no solo está destinado a todas aquellas viviendas que de acuerdo con el interés general sean necesarias para los administrados, sino también a promover el mercado hipotecario en su conjunto.

Asimismo, el art. 2 de la Ley de Conversión, señala que la naturaleza jurídica de este fondo es la de ser una empresa estatal de derecho privado, que se encuentra adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y sujeto también al ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado- FONAFE⁵⁷. Ello significa que, de acuerdo con la constitución jurídica de Fondo MIVIVIENDA S.A, se trata de una empresa del poder público y es por tanto Administración Pública. Y, de acuerdo con art. 3 de la Ley de Conversión, la Resolución de Superintendencia de la Banca y Seguros (SBS) N° 980-2006, y la Resolución de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores del Perú (CONASEV) N° 059-2007-EF/94.01.1, es la SBS quien se encarga de supervisar al Fondo MIVIVIENDA S.A en sus actividades.

Así, Fondo MIVIVIENDA S.A. (FMV), es el ente público encargado de otorgar créditos mediante las instituciones financieras participantes y promotores, a los peruanos que no cuentan con los recursos monetarios necesarios para acceder a una vivienda digna. Uno de estos créditos, es el Nuevo Crédito Mivivienda (NCMV). Por lo que, el objeto de esta ayuda financiera es el crédito en moneda nacional como nuevo crédito hipotecario orientado a: el financiamiento de la compra de viviendas terminadas, en construcción o que se encuentren en proyecto, que sean de primera venta o ya usadas, cuya valorización sea de S/. 61, 200 hasta S/. 436, 000, y también viviendas que se encuentren en terrenos propios o que cuente con aires independizados a cargo de un promotor o constructor. Por tanto, las Instituciones Financieras Intermediarias (IFI), los promotores, constructores o entidades técnicas son los destinatarios de

⁵⁶ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N° 28579. (09, julio, 2005). Ley de Conversión del Fondo Hipotecario de la Vivienda- Fondo MIVIVENDA a Fondo MIVIENDA S.A. Diario Oficial "El Peruano". Lima, 2005. p.1-3. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28579.pdf>.

⁵⁷ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N° 28579. *Op. Cit.*, p. 1. Cfr. Resolución de la SBS N° 980-2006. 04, de agosto, 2006. Lima., 2006. https://intranet2.sbs.gob.pe/intranet/INT_CN/DV_INT_CN/1186/v1.0/Adjuntos/0980-2006.r.pdf. Cfr. Resolución N° 059-2007-EF/94.01.1. 14, de enero, de 1994. Lima., 1994.

esta ayuda, ya que, son los sujetos por medio de los cuales se destina la ventaja económica a las familias o ciudadanos peruanos.

De este modo, el NCMV se presenta como una ayuda financiera en la modalidad indirecta por medio de entes privados con dinero público. Ello es así, en virtud de las siguientes razones:

En primer lugar, por el otorgamiento público a cargo de FMV. El ente encargado de financiar a las familias y ciudadanos peruanos (residentes en Perú o en el extranjero) es el FMV; y al ser este una empresa estatal, la ayuda proviene y tiene su origen en la Administración Pública. De esta manera, el FMV como institución pública es quien dispensa y decide otorgar el beneficio económico a estos sujetos privados. Así también, este crédito se acompaña con el otorgamiento del Bono del Buen Pagador (BBP) y el Premio del Buen Pagador como complemento de la cuota inicial del cliente. Por tanto, el FMV se presenta como el sujeto concedente de la ayuda, por la cual, orienta la transferencia de patrimonialidad en forma de créditos a favor de los beneficiarios seleccionados.

En segundo lugar, por el financiamiento del NCMV con fondos públicos. El FMV financia como máximo el 90 % del valor de la vivienda y los recursos que se utilizan para financiar este valor económico son con cargo al poder público. Es decir, que los fondos que utiliza el FMV (como Administración Pública) para financiar estas viviendas, pertenecen al poder público y son por tanto fondos públicos. Por ello, esta ayuda financiera es una ayuda financiera propia de la actividad dispensadora de ayudas en tanto existe una participación del poder público (FMV) en el financiamiento del crédito concedido a los beneficiarios.

En tercer lugar, por la articulación del NCMV a través de las IFI, promotores y constructores. El NCMV no se entrega directamente a las familias o peruanos seleccionados para esta ayuda, sino a través de otros sujetos pasivos. Estos sujetos pasivos privados son: las IFI, los promotores o constructores y demás entidades técnicas. Dentro de las IFI, encontramos a: banca múltiple (Banco de Crédito del Perú, Interbank, Banco Pichincha, BanBif, BBVA Perú, Scotiabank, Banco GNB del Perú, Banco del Comercio), las cajas municipales de ahorro y de crédito (CMAC Huancayo, CMAC Ica, CMAC Cusco, CMAC Tacna, CMAC Trujillo, CMAC Arequipa, y CMAC Maynas), la financiera (Financiera Efectiva), Edpyme (Edpyme Micasita) y a las cajas rurales de ahorro y de crédito (CRAC Raíz). Dentro de los promotores o constructores, se encuentran: las inmobiliarias o proyectos calificados para ello. De este modo, se trata de sujetos pasivos (destinatarios), porque son a quienes el FMV dispensa la ayuda financiera para que estos puedan cederla finalmente a los beneficiarios.

Y, en cuarto lugar, por el destino final de la ayuda a los peruanos de bajos recursos. El NCMV como ayuda financiera se canaliza en primer término a las IFI, promotores o constructores, con el objetivo de beneficiar económicamente a los destinatarios finales (beneficiarios). Es decir, el FMV mantiene la intencionalidad de la ayuda en dirigirla y beneficiar a determinados sujetos finales.

Al respecto, los beneficiarios deben cumplir ciertos requisitos para calificar como tales, por ejemplo: ser mayor edad, calificar como sujeto de crédito por la IFI, no ser propietario o copropietario de otra vivienda en el país y no tener sobre préstamo pendiente de pago al FMV. Esto significa que, existe una selectividad o especificidad al momento de determinar por parte de la Administración Pública (FMV) quienes deben ser los beneficiarios del NCMV. Asimismo, el otorgamiento de esta ayuda a los beneficiarios responde a mejorar la calidad de vida de las personas que no cuentan con los recursos económicos necesarios para adquirir una vivienda digna, es decir, existe una excepcionalidad de la ayuda.

Los beneficiarios deben de utilizar el NCMV para adquirir y ocupar dicha vivienda (como sus familiares hasta segundo grado de afinidad o consanguinidad), es decir, existe una afectación a la actividad que deben desarrollar los beneficiarios. Por ello, al ser las financieras intermediarias y los promotores (destinatarios) quienes entregan el NCMV a las familias y sujetos peruanos (beneficiarios), se configura una ayuda financiera indirecta por medio de entes privados con dinero público, porque beneficiario y destinatario son sujetos distintos.

En consecuencia, la actividad dispensadora puede llevarse a cabo indirectamente por sujetos privados, que no se encuentren sujetos al Poder Público, porque de acuerdo con la definición y contenido esencial de la actividad dispensadora de ayudas y de recompensas se puede incluir a dichos sujetos. Pero, los fondos que hacen posible la dispensación de las ayudas deben ser siempre públicos. Es decir, que provengan de la Administración Pública, ya sea en todo o en parte.

1.3.3 *¿Privada con dinero privado?*

La Administración Pública es el único sujeto con la capacidad jurídica para dispensar las ayudas financieras y demás formas de la actividad dispensadora de ayudas y de recompensas. Ello es posible, debido a los fondos de carácter público con los que cuenta para otorgar las ayudas. De esta manera, todas las entidades (organizaciones de todos los niveles, empresas, entre otras) con personalidad jurídica pública pueden otorgar tales ayudas. A diferencia de los sujetos privados que no tienen la capacidad jurídica para ello, ya que, son a quienes van dirigidas directa e indirectamente las ayudas financieras.

Así, cuando la dispensación es indirecta, la Administración otorga la ayuda a los beneficiarios (empresas o sujetos privados) por medio de los destinatarios (como las entidades del sistema financiero), para que sean estos últimos quienes a su vez se encarguen de entregar dicha ayuda a su destino final (beneficiarios). Solo en este caso, los privados (entidades del sistema financiero) otorgan como intermediarios la ayuda financiera a los privados beneficiarios, pero la decisión de hacerlo brota de la misma Administración Pública, porque es quien delega esa ayuda.

Al respecto, De La Riva sostiene que este financiamiento debe recaer necesariamente en el erario⁵⁸, subrayando así el carácter público de estas ayudas. De este modo, las ayudas financieras deben de provenir únicamente de fondos de origen público. Por otro lado, Pascual señala que puede existir un cofinanciamiento de fondos públicos y privados cuando los primeros sean insuficientes para cubrir el coste de la actividad,⁵⁹ para lo cual, los mismos beneficiarios deberán de financiar una parte de la ayuda.

Sin embargo, aun cuando se tratase de un cofinanciamiento el fondo sigue siendo público, ya que, las contribuciones de los privados que son ordenadas por el poder público pasan a convertirse en presupuesto público. Por tanto, toda ayuda financiera proviene siempre del poder público y debe de provenir de fondos públicos para ser considerada como tal.

Sobre ello, considero que el financiamiento de las ayudas financieras como una forma de actividad dispensadora de ayudas de recompensas debe de provenir siempre de fondos públicos como requisito indispensable para su existencia. Esto, porque es la Administración Pública quien decide otorgar la ayuda en razón a su poder público y en uso de fondos del mismo carácter. Al ser quien decide delegar la ayuda, los sujetos intermediarios (sujetos privados) son simples gestores en su financiamiento y otorgamiento a los sujetos o empresas privadas (destinatarios finales).

En consecuencia, la respuesta a la pregunta del título de este apartado es negativa. No puede considerarse como ayudas financieras en tanto actividad dispensadora de ayudas y de recompensas a aquellas que sean delegadas por privados con fondos privados. Lo que existe es una ayuda financiera indirecta por medio de entes privados, en cuyo caso estos actúan como simples gestores destinatarios, más no como delegantes. Ello, porque lo propio de este tipo de actividad administrativa es ser pública en el origen y/o forma de dispensación de la ayuda. Es

⁵⁹ PASCUAL GARCÍA, J. *Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas: edición adaptada a la Ley General de Subvenciones y al Reglamento para su aplicación*. Boletín Oficial del Estado, 8ª edición. Madrid, 2008. p. 196.

decir, para que la ayuda que se envía a los administrados sea considerada como pública, debe siempre provenir de la Administración Pública, como ente inherente y natural de este tipo de actividad administrativa. De lo contrario, no estaremos ante una actividad administrativa, sino ante una actividad privada, porque los sujetos que la realizan y la financian son privados. Del mismo modo, los fondos pueden ser íntegramente públicos, aunque otros ordenamientos permitan a los privados⁶⁰, o mixtos mientras que la iniciativa de la ayuda financiera haya salido del Estado.



⁶⁰ El artículo 19° de la Ley General de Subvenciones, citado por MORALES PLAZA, A., y RUBIO GONZALES, A. Régimen Jurídico Financiero de la Actividad Subvencionada y Justificación de Subvenciones, en *Derecho de las Subvenciones y Ayudas Públicas*, (GARCÉS SANAGUSTÍN., M. y PALOMAR OLMEDA, A.: coordinadores), Editorial Aranzadi. Pamplona, 2011. *Op. Cit.*, p. 430. En el ordenamiento peruano, como se viene manifestando no se cuenta con una normativa que desarrolle a cabalidad la actividad dispensadora de ayudas y de recompensas, tampoco contamos con una ley de subvenciones. Sin embargo, en otros ordenamientos, como el ordenamiento español que, si cuentan con una Ley General de Subvenciones, en virtud de la cual se admite que sea el mismo beneficiario de la subvención quien financie la actividad, como se señala en el artículo en mención.



Capítulo 2

Régimen jurídico de la ayuda del Programa Reactiva Perú

En virtud del principio de subsidiariedad regulado en el art. 60 de la Constitución Política, el Estado peruano puede realizar actividad dispensadora de ayudas y de recompensas para lograr conseguir la satisfacción del bienestar general. De esta manera, la actuación administrativa del Estado se encuentra justificada siempre que los privados no hayan logrado resolver por sí solos los conflictos sociales y económicos, y siempre que se trate de una regulación sobre actividades de interés general en la que el Estado es el único que puede resolver eficientemente.

Al respecto, el Programa Reactiva Perú, tiene como finalidad la reactivación económica nacional a través de los créditos otorgados a las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, que se encuentran sin la liquidez financiera necesaria para cumplir con sus obligaciones de corto plazo con sus proveedores y trabajadores, como consecuencia de la propagación del COVID-19.

La reactivación económica se presenta, como la medida adecuada, en tanto permite el crecimiento económico del país para satisfacer las necesidades de la población peruana. Por ello, la intervención del Estado como Administración Pública a través del programa se hace necesaria para lograr la solvencia económica financiera del país en estado de crisis sanitaria, y a la vez resulta eficiente al otorgar como ayuda financiera la garantía pública de los créditos a estas empresas, para evitar así, su eventual salida del mercado.

2.1 Justificación

La pandemia del COVID-19 ha ocasionado una grave afectación a la sociedad y al equilibrio económico de los países, a nivel mundial. En el Perú, de acuerdo con el Ministerio de Salud (MINSA), a la fecha se han reportado: 212, 486 (doscientos doce mil cuatrocientos ochenta y seis) fallecidos; 3, 551, 540 (tres millones quinientos cincuenta y un mil quinientos cuarenta) casos positivos; y una letalidad de 5, 98 % ⁶¹. Esto debido, en parte a la fácil transmisibilidad del virus SARS-CoV-2, causante del COVID-19⁶². Al respecto, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la propagación del virus se produce, en la mayoría

⁶¹ MINISTERIO DE SALUD. “Sala Situacional COVID-19”. https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp. (consultado, 10 de abril, 2022).

⁶² BANCO MUNDIAL. “Perú Panorama General”. <https://www.bancomundial.org/es/country/peru/overview#1>. (consultado, el 10 de abril, 2022). Entre otras razones, según el Banco Mundial, se encuentra también: las precarias condiciones en el sector de Salud.

de los casos, por el corto distanciamiento entre las personas (menos de un metro) y, en su menoría, por el distanciamiento largo entre las personas (más de un metro) ⁶³.

Es por ello, que el 15 de marzo del 2020, con el fin de evitar una mayor propagación y proteger a la población de la amenaza del COVID-19, se procede a declarar Estado de Emergencia Nacional mediante el D.S N° 044-2020 que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19⁶⁴.

Por medio de esta norma, se decretó la cuarentena, con excepción de los sujetos que prestaban u ofrecían bienes o servicios de primera necesidad⁶⁵. Posteriormente, se fue prorrogando el Estado de Emergencia, hasta poner fin al toque de queda, variando el horario de la inmovilización social obligatoria e incluyendo nuevas actividades económicas para acceso al público⁶⁶.

La inmovilización social obligatoria, principalmente durante la primera mitad del año 2020, contribuyó a un decaimiento de los ingresos económicos en las empresas, familias, y demás sujetos. Esto, porque la inoperatividad de determinadas actividades económicas hizo disminuir el flujo de caja de las empresas, haciendo que el pago a sus trabajadores y proveedores se vean aplazados, y con ello, se vean aplazados también sus ingresos familiares.

Del mismo modo, la inmovilización implicó una menor demanda en determinadas actividades económicas cuyos productos no eran de primera necesidad (como los cines, teatros, y demás lugares de recreación o esparcimiento), o cuya distribución era destinada al mercado internacional (como las exportaciones), e incluso por productos en los que había incertidumbre por parte de los consumidores (como la preferencia de optar por alimentos crudos en lugar de

⁶³ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Preguntas y respuestas sobre la transmisión de la COVID-19*. <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19-how-is-it-transmitted>. (Consultado, el 10 de abril, 2022). En cuanto a la distancia larga, esta se refiere a la periodicidad en la que permanece el virus en un ambiente determinado, es decir, a una periodicidad larga. Así, por ejemplo, se puede deber a espacios que se encuentran muy concurridos o mal ventilados, en dónde las partículas muy pequeñas en formas de aerosoles quedan suspendidas por largos periodos de tiempo.

⁶⁴ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM. (15, de marzo, 2020). Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida la Nación a consecuencia del brote del COVID-19. Lima., 2020. p. 10-13. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566448/DS044-PCM_1864948-2.pdf.

⁶⁵ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM. *Op. Cit.*, p. 2.

⁶⁶ La prórroga del Estado de Emergencia se dio mediante los siguientes decretos supremos: 201-2020-PCM, 008-2021-PCM, 036-2021-PCM, 058-2021-PCM, 076-2021-PCM, 105-2021-PCM, 123-2021-PCM, 131-2021-PCM, 149-2021-PCM, 152-2021-PCM, 167-2021-PCM, 174-2021-PCM y 186-2021-PCM y 051-2020-PCM.

comidas preparadas). Todo ello, afectó los ingresos de los sujetos que formaban parte de la cadena productiva⁶⁷.

Al respecto, según el Banco Mundial el Perú obtuvo un descenso del 11,1 % del Producto Bruno Interno (PBI) en el año 2020, alcanzando un 32,6 % de pobreza monetaria, debido a la cuarentena prolongada⁶⁸. Esto se manifestó en que, las empresas corrían el riesgo de no poder cumplir con la cadena de pagos, debido a su morosidad por falta de liquidez. En este sentido, se hacía necesario una medida que pueda brindar liquidez suficiente a tales empresas, con el objetivo de estabilizar la economía peruana.

Como señala Montoro, la morosidad y el riesgo de crédito eran lo que impedían que las empresas puedan acceder a un financiamiento, en condiciones normales, por parte de las entidades del sistema financiero⁶⁹. Precisamente, el riesgo de crédito junto con la alta probabilidad de no pago por parte de las empresas que no contaban con la liquidez suficiente, motivaron la intervención del Estado para otorgar financiamiento a estas. Asimismo, resultaba razonable que sea el mismo Estado quién incentive el financiamiento, ya que, de esa manera, se otorgaba seguridad a las entidades financieras y respaldo a las empresas, de cumplir con el pago de los créditos.

Siguiendo con Montoro, si las entidades financieras se mostraban adversas al riesgo de prestarles dinero a las empresas deudoras por temor a que éstas no paguen, lo que iban a originar es el rompimiento de la cadena de pagos, porque sin financiamiento las empresas deudoras no podrían cumplir tampoco con sus obligaciones previas⁷⁰.

Por tanto, la falta de liquidez de las empresas a causa de la cuarentena justificó que el Estado peruano reactive la economía como medida de solución frente a la incertidumbre económica. Así, el 06 de abril del 2020 se crea el Programa Reactiva Perú, mediante D.L N° 1455 para asegurar la continuidad en la cadena de pagos ante el impacto del COVID-19. Por la cual, el Estado puede entregar ayudas para favorecer a los sectores económicos afectados por la crisis sanitaria.

⁶⁷ DIRECCIÓN GENERAL DE PROMOCIÓN AGRARIA. *Definición de una cadena productiva*. <https://www.midagri.gob.pe/portal/38-sector-agrario/pecuaria/308-las-cadenas-productivas?start=2#:~:text=Definici%C3%B3n%20de%20una%20cadena%20productiva&text=Es%20un%20conjunto%20de%20agentes,comercializaci%C3%B3n%20hasta%20el%20consumidor%20final>. (Consultado, el 10 de abril, 2022). La cadena productiva abarca desde la provisión de insumos, pasando por producción, transformación y comercialización, hasta el consumidor final.

⁶⁸ BANCO MUNDIAL. *Op. Cit.*, p. 1.

⁶⁹ MONTORO, C. El Programa Reactiva Perú. *Revista Moneda* 182: COVID-19 y medidas del BCRP frente a la pandemia. p. 2. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-182/moneda-182-04.pdf>. (Consultado, el 10 de abril, 2022).

⁷⁰ MONTORO, C. *Op. Cit.*, p. 26.

De este modo, el Programa Reactiva Perú, se ha presentado como una medida correcta por parte del Estado, para promover el financiamiento a favor de las empresas. Esto es así, porque el Estado peruano tiene un rol garantista de los derechos constitucionales, y un rol intervencionista en el ordenamiento peruano. Como garantista, el Estado procura la protección de los derechos de los ciudadanos, pero como intervencionista el Estado tiene un papel activo para asegurar dicha protección. Por ello, el art. 2 de la Ley N°31011 faculta al poder ejecutivo para legislar en diversas materias para atender la emergencia de la crisis sanitaria causada por el COVID-19⁷¹.

Asimismo, el Programa Reactiva Perú ha resultado ser también una medida positiva para lograr el equilibrio económico. Al respecto, según el Banco Mundial, durante la primera mitad del año 2021, el PBI del Perú creció un 20,9 %, anivelándose con el año anterior a la pandemia, y tal crecimiento no solo se debió por la flexibilización de la movilidad social, sino también por la reactivación de las actividades económicas y proyectos de inversión⁷². Al respecto, de acuerdo con los incisos 2), 3), 5), 8), 9), y 10) del artículo 2° de la citada ley N° 31011, las materias en las que el Estado promovió la reactivación económica fueron las siguientes:

2) En materia de política fiscal y tributaria: para reactivar la economía nacional, se establecieron beneficios, como la suspensión temporal de las reglas fiscales vigentes, al mismo tiempo que se establecieron demás medidas para contribuir a la reactivación económica. De este modo, las disposiciones estaban orientadas a facilitar el pago de las deudas tributarias a los administrados por parte de la Administración Tributaria (SUNAT). Asimismo, se procedió a modificar la legislación tributaria en cuanto al impuesto a la renta; concretamente al procedimiento de los pagos a cuenta, arrastre de pérdidas, plazos de depreciación, gastos por donaciones; el rediseño, eliminación o modificación de los regímenes tributarios simplificados para los micro y pequeños contribuyentes; la prorrogación y ampliación del ámbito de aplicación del régimen de devolución de la Ley 30296; y la prorrogación del plazo que establezca la SUNAT para llevar a cabo el cumplimiento de las funciones en el marco de la Ley 27269.

3) En materia de incentivo de las inversiones: se establecieron disposiciones particulares que tramiten, evalúen, aprueben y prorroguen fácilmente la vigencia de los títulos habilitantes en procedimientos administrativos concluidos o en trámite. Así, se pretendía

⁷¹ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N.º 31011. (27, de marzo, 2020). Ley que faculta al poder ejecutivo para legislar en diversas materias para atender la emergencia de la crisis sanitaria causada por el COVID-19. Lima., 2020. p. 1-2. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-delega-en-el-poder-ejecutivo-la-facultad-de-legislar-ley-no-31011-1865195-1>.

⁷² BANCO MUNDIAL. *Op. Cit.*, p.1.

lograr reactivar los proyectos de inversión. Al mismo tiempo que, se mejoraba y optimizaba la ejecución de dichos títulos, con el objetivo de asegurar el eficiente otorgamiento de los servicios públicos, por parte del estado peruano, en beneficio de la población, mediante estrategias, por los cuales las entidades públicas ejecuten sus inversiones de forma oportuna, con procesos de retroalimentación y mejora constante durante la ejecución.

5) En materia de trabajo y promoción del empleo: se buscaba garantizar el respeto de los derechos sociolaborales de los trabajadores, mediante la fiscalización correspondiente, en el en el marco de la emergencia sanitaria nacional. De modo que, asegurando dichos derechos, se aseguraba también una relación laboral adecuada. Y con ello, se fortalecía la creación y mantenimiento de empleo. Consecuentemente, se contribuía a reactivar la economía nacional.

8) En materia de bienes y servicios a favor de la población: se buscaba que los administrados y consumidores cuenten con una adecuada prestación de servicios públicos y privados, asegurando así la protección a los consumidores y usuarios durante el periodo de duración del estado de emergencia nacional a consecuencia del COVID-19. Para ello, se buscaba fortalecer y garantizar una adecuada gestión de residuos sólidos; asegurar la permanencia en la cadena logística y en también en sus actividades relacionadas, un oportuno acceso a los servicios esenciales; una eficiente inversión para volver a construir y eliminar brechas en infraestructura, que se habían visto ampliadas por la emergencia; y la conservación del patrimonio cultural de la nación.

9) En materia de resguardo de los sectores productivos, extractivos y de servicios: se buscaba dictar medidas en estos sectores, que puedan promover sus actividades económicas. Para ello, se establecieron disposiciones para reactivar la agricultura y el riego, la pesca artesanal, la acuicultura, la minería, la industria, el turismo, la artesanía y otras actividades relacionadas, aplicables desde las micro a las grandes empresas, en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19.

10) En materia de incentivo del aspecto cultural y de turismo, estímulo de la libre competencia y el buen funcionamiento del mercado: se buscaba que la promoción de las actividades económicas se hiciera salvaguardando el derecho de los consumidores y el sistema concursal. Obteniendo así, una disminución del impacto de la inoperatividad de

las actividades económicas, y promoviendo la reactivación económica en estas actividades, en el contexto del estado de emergencia sanitaria por el COVID-19⁷³.

Atendiendo al sentido literal de la norma se pueden inferir que, las materias aquí citadas sobre las que interviene el Estado peruano son todas de tipo económico. Ello, porque la finalidad de la norma con la intervención estatal es lograr la reanudación de la economía. Y para lograrlo, el Estado promueve los sectores productivos y las inversiones a través de ayudas financieras a las empresas, como la suspensión temporal de las reglas fiscales o la modificación de las reglas tributarias que faciliten el pago de sus deudas tributarias; así como también la facilitación de los trámites para los títulos habilitantes en proyectos de inversión. De esta manera, se promueve a su vez la producción de bienes y servicios que brindan las empresas a la población, y al mismo tiempo se promueve el empleo a través del capital de trabajo de estas empresas.

Asimismo, esta regulación pública en materia económica se basa en el principio de legalidad contenido en el numeral 1.1 del art. IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General N° 27444 (LPAG). Por esta norma, la actuación de la Administración Pública debe sujetarse a la Constitución, la Ley, y el Derecho. En este caso, el art. 1 de la Ley N° 31011 es la norma que sustenta la facultad legislativa del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, en virtud del principio de legalidad, la actuación pública del Estado se encuentra legitimada para intervenir en la reanudación económica.

Por ello, en atención con el proceso de reactivación económica de las actividades empresariales y a la falta de liquidez propia de la inoperancia temporal de las mismas, se hizo necesario un mecanismo que les brinde el respaldo financiero requerido. Este mecanismo se concretó a través de la creación del Programa de Garantía del Gobierno Nacional para la Continuidad en la Cadena de Pagos-Programa Reactiva Perú, con la finalidad de promover el desarrollo económico del país, mediante el otorgamiento de préstamos a favor de las empresas.

2.2 Descripción de su funcionamiento

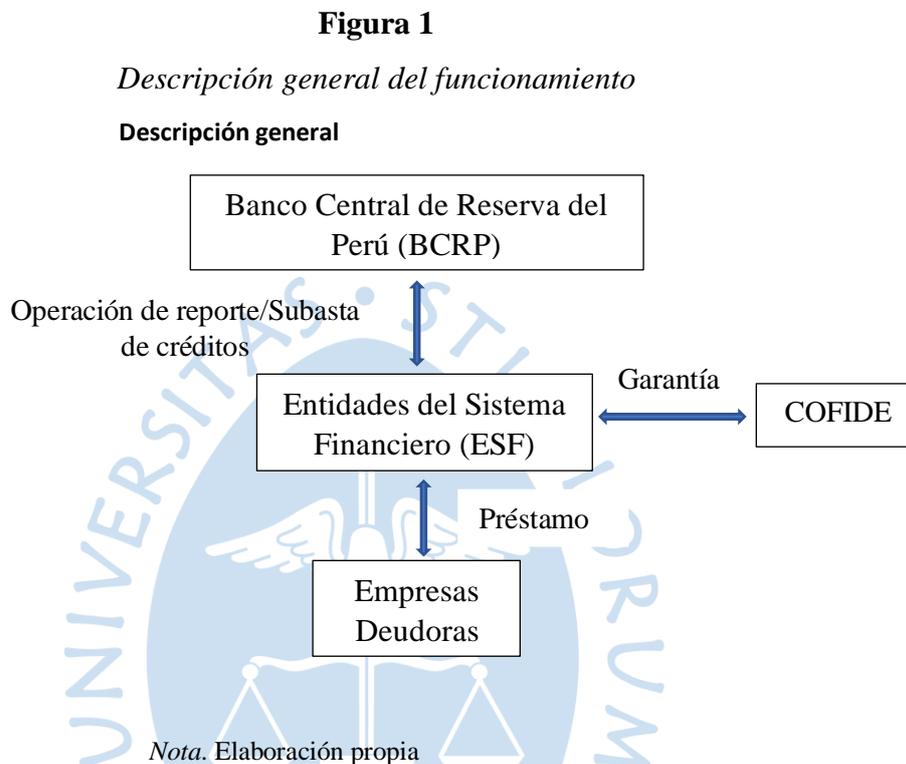
El funcionamiento del Programa Reactiva Perú se basa en dos mecanismos: fideicomiso de titulación y comisión de confianza. Sin embargo, es posible hacer una descripción general de su funcionamiento aplicable a ambos mecanismos, debido a la mínima diferencia que existe entre estos, hasta llegar a una descripción específica del funcionamiento de la garantía del

⁷³ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N.º 31011. *Op. Cit.*, p.1 y 2.

programa. Así, tenemos una descripción general del funcionamiento del programa y una descripción específica del mismo.

2.2.1 En cuanto a la descripción general de su funcionamiento

Esta puede ser representada gráficamente de la siguiente manera:



2.2.1.1 El BCRP provee de fondos a las ESF. El BCRP provee de fondos a las ESF, mediante la operación de reporte. Y a su vez, estas operaciones se pueden llevar a cabo mediante subastas u operaciones directas.

En cuanto a las operaciones de reporte, el art. 1 de la Ley N.º. 30052, Ley de las Operaciones de Reporte, señala que las operaciones de reporte son aquellas operaciones financieras que implican la transferencia temporal de la propiedad de la suma de dinero o de valores que se otorgan recíproca y simultáneamente según corresponda, con la obligación de recomprar dichos valores⁷⁴.

Asimismo, la Segunda Disposición Complementaria Transitoria Final de la Ley N.º 30052 señala que los sujetos intervinientes en estas operaciones financieras con recompra son

⁷⁴ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N.º 30052. (27, de junio, 2013). Ley de las Operaciones de Reporte. Diario Oficial “El Peruano”. Lima., 2013. p. 1-4. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-de-las-operaciones-de-reporte-ley-n-30052-955830-1>.

el enajenante como reportado, y el adquirente como reportante⁷⁵. Al respecto, el numeral 5 del art. 3 del Reglamento de Operaciones de Reporte del Tipo de Venta con Compromiso de Recompra, define al enajenante como aquel “sujeto que vende la propiedad de los títulos valores en un Reporte, es decir, transfiere dicha propiedad, por la compra de su contraparte, de la que, recibe una suma de dinero, pero al mismo tiempo, y en ese mismo acto, se obliga a comprarlos nuevamente en ese mismo día o en una fecha posterior, por el precio que las mismas partes tengan pactado”⁷⁶.

Mientras que, el numeral 1 del art. 3 de la misma norma señala que el adquirente es “el sujeto que compra la propiedad de los títulos valores en el Reporte, es decir, adquiere dicha propiedad, por la venta de su contraparte, a la cual debe cumplir con la entrega de una suma de dinero, pero al mismo, se obliga en ese mismo acto, a transferir la propiedad de dichos títulos al enajenante, en la misma o posterior fecha y al precio que convengan las partes”⁷⁷.

Siguiendo ello, el inciso a) del art. 1 de la Circular N°. 0017-2020-BCRP que incluye como instrumento de política monetaria a las Operaciones de Reporte de Créditos con Garantía del Gobierno Nacional Representados en Títulos Valores, define a estas operaciones como “aquellas operaciones, por medio de las cuales, intervienen dos sujetos, las entidades participantes (EP) y el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP); las EP venden títulos representativos de créditos, garantizados por el Gobierno Nacional, al BCRP, y a cambio de ello, reciben moneda nacional (monto de la venta), pero se obligan en el mismo acto, a recomprar dichos títulos valores en una fecha posterior, contra el pago de la moneda nacional (monto de la recompra)”⁷⁸.

Por lo tanto, de una interpretación literal de los artículos citados se puede señalar que, las ESF o también denominadas empresas participantes (EP) son el sujeto enajenante o reportado, y el BCRP es el sujeto adquirente o reportante. De esta manera, las ESF en calidad de reportados transfieren la propiedad de los títulos valores, es decir, venden los títulos valores representativos de créditos garantizados por el Gobierno Nacional al BCRP reportante a cambio de un monto de dinero en moneda nacional, y simultáneamente se obligan en ese mismo acto de transferencia, a recomprar dichos títulos en una fecha posterior, contra el pago de moneda nacional o también denominado monto de recompra.

⁷⁵ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N.º 30052. *Op. Cit.*, p. 3.

⁷⁶ Reglamento de Operaciones de Reporte del Tipo de Venta con Compromiso de Recompra. p. 1. https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Reglamento_Operaciones_de_Reporte_TVCR.pdf.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Circular del BCRP N°. 0017-2020.

<https://www.bcrp.gob.pe/docs/Transparencia/Normas- Legales/Circulares/2020/circular-0017-2020-bcrp.pdf>.

Del mismo modo, el BCRP en calidad de sujeto reportante es quien adquiere la propiedad de dichos títulos valores, a cambio del pago a las ESF en moneda nacional o también denominado monto de venta, comprometiéndose recíprocamente en ese mismo acto a transferir en el mismo día o posteriormente la propiedad de dichos títulos a las ESF (titulares originarios de los títulos valores), a un precio de recompra determinado.

Asimismo, de acuerdo con el inciso h) del art. 1 de la Circular N° 0017-2020-BCRP, para poder materializar esta relación jurídica de reporte las ESF y el BCRP celebran el Contrato Marco o también denominado Contrato Marco de Operaciones de Reporte de Cartera de Créditos representados en Títulos Valores⁷⁹. Para ello, en virtud del principio de participación regulado en numeral 1.12 del art. IV de LPAG, el BCRP publica en su portal institucional los requisitos que deben de cumplir las ESF para celebrar dicho contrato. Además, ambas partes deberán celebrar Contratos Específicos para cada Operación Específica que realicen.

Ahora, de acuerdo con los incisos e) y f) del art. 1 de la Circular N° 0017-2020-BCRP, el banco central procede a cobrar por dichas operaciones una tasa de interés fija anual en moneda nacional, en porcentaje y con dos decimales, establecida por el mismo banco⁸⁰. A su vez, los créditos con garantía del Gobierno Nacional que otorguen las ESF a las empresas deudoras, no podrán ser superiores a las tasas de interés por las cuales dichas entidades financieras han adjudicado en la subasta u operación directa. Así mismo, el pago de estos intereses se realiza de forma mensual, teniendo como fecha de inicio el desembolso en la subasta u operación directa, y como fecha de fin la última recompra o la de vencimiento anticipado.

De conformidad con los art. 1 y 8, y la Primera Disposición Final de la Circular N°. 0017-2020, el BCRP en el cumplimiento de sus competencias para otorgar los fondos a las ESF en el proceso del otorgamiento de la garantía del Gobierno Nacional, presenta las siguientes facultades:

- Afectar irrevocablemente las cuentas de las ESF con la sola participación de estas en las operaciones, en la forma y montos que correspondan según la circular y de acuerdo con el Reglamento Operativo del Sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real o también denominado sistema LBTR.
- Decidir las características, porcentajes, y montos de los créditos con garantía del Gobierno Nacional, y la oportunidad de las Operaciones.

⁷⁹ *Ibid.* p.1.

⁸⁰ *Ibid.*

- Establecer los montos, y porcentajes máximos de asignación a las ESF, y los límites al saldo de las Operaciones vigentes.
- Requerir a las ESF la sustitución de aquellos créditos que han perdido la garantía del Gobierno Nacional por otros créditos de valor equivalente. Y a pre-cancelar dicha parte de la operación, en caso las ESF no cumplan con sustituir tales créditos en un plazo máximo de 5 días hábiles.
- Reservarse el derecho a rechazar las propuestas presentadas por parte de las ESF en las subastas u operaciones directas, sin expresión de causa.
- Levantamiento de la sanción del impedimento indefinido de participar de las ESF, como consecuencia del incumplimiento de recompra⁸¹.

Asimismo, el incumplimiento de la obligación de recompra, tiene como consecuencia: la pérdida del derecho recompra de las ESF, y su impedimento indefinido a participar en nuevas operaciones. En lugar de ello, el BCRP conserva la titularidad de los créditos, y se reserva el derecho a levantar la sanción a dichas entidades financieras. En el caso de la conservación de la titularidad de los créditos, el BCRP procederá a valorizar aquellas obligaciones recíprocas no ejecutadas, es decir, los créditos no recomprados. Una vez que han sido valorizados, tales obligaciones son opuestas una respecto a la otra, cuyo resultado será finalmente pagado por la parte que le corresponda el saldo negativo.

Ahora, como hemos señalado anteriormente, las operaciones se pueden llevar a cabo mediante subastas u operaciones directas.

A) Subastas: De acuerdo con los arts. 12, 14, 15, 16, y 17 de la Circular N°. 0017-2020-BCRP, el procedimiento de las subastas consta de cinco etapas: el anuncio de la subasta por parte del BCRP, la presentación de las propuestas por parte de las ESF, la recepción de las propuestas, el procedimiento mismo de adjudicación, y la comunicación de los resultados⁸².

Respecto al anuncio de la subasta, en virtud del principio de participación y al principio de acceso permanente contenidos en los numerales 1.12 y 1.19 del art. IV de la LPAG respectivamente, el BCRP anuncia a través de su portal institucional, servicio de mensajería por la empresa DATATEC, Bloomberg y otros: el esquema de la operación de reporte, las características de los créditos, el monto mínimo de los mismos, el monto de subasta, la tasa de interés que cobrará y la fecha de subasta.

⁸¹ *Ibid.* p. 1-12.

⁸² *Ibid.* p.6-9.

Asimismo, indica también el plazo máximo, las modificaciones del monto mínimo, el número máximo de propuestas a presentar, la hora límite para la presentación de las propuestas, los medios para enviar dichas propuestas, los montos máximos de adjudicación para las ESF, entre otras condiciones. Ello, con la finalidad que las ESF que son parte del procedimiento del otorgamiento de la garantía pública, puedan acceder a la información necesaria y relevante para conocer las condiciones y estado de sus propuestas presentadas.

Respecto a la presentación de las propuestas, las ESF deben presentar propuestas cuyo importe total no exceda el monto a subastarse o el monto máximo por ESF que haya establecido el BCRP, en caso contrario, deberán retirar dicho exceso. Del mismo modo, la propuesta a presentar debe de contener tanto la tasa de interés a ofertar para los créditos a las empresas deudoras, como el monto expresado en múltiplos de cien mil soles (S/. 100 000,00). Además, sus propuestas deberán ser presentadas en sobres cerrados y dentro del horario establecido a la Gerencia de Operaciones Monetarias y Estabilidad Financiera a través del Módulo de Subastas Electrónicas (MSE) de DATATEC, u otro medio autorizado⁸³.

En caso se presente a través del MSE: las ESF deben de enviar sus propuestas de acuerdo con el procedimiento interno, y las medidas de seguridad establecidas por la empresa DATATEC, en tanto queda obligada a vender la cartera de créditos. Y en caso se presente a través de otros medios: las ESF deberán de presentar sus propuestas en sobre cerrado, dentro del horario establecido, y en el formulario firmado por sus funcionarios con poderes suficientes y proporcionado por la Gerencia de Operaciones Monetarias y Estabilidad Financiera, al Departamento de Operaciones Monetarias y Cambiarias de la Gerencia de Operaciones Monetarias y Estabilidad Financiera. Y en caso las entidades financieras decidan enviar sus propuestas por facsímil, deberán indicar la clave de seguridad, y colocar en cada sobre una propuesta⁸⁴.

Respecto a la recepción de las propuestas, el MSE de la DATATEC es el órgano encargado de determinar si las propuestas presentadas por las ESF son correctas. Mientras que, para el caso de aquellas propuestas que hayan sido enviadas por otros canales indicados por el BCRP, deberán de ser confirmadas por vía telefónica con el Departamento de Operaciones Monetarias y Cambiarias de la Gerencia de Operaciones Monetarias y Estabilidad Financiera. Así también, las ESF pueden modificar o retirar sus

⁸³ *Ibid.* p.7 y 8.

⁸⁴ *Ibid.* p.8.

propuestas hasta antes de la hora límite para la recepción de estas, ya que, sólo se tendrán como vigentes e irrevocables aquellas propuestas que aparezcan a partir de dicha hora. Respecto al procedimiento de adjudicación, el procedimiento y operatividad de la subasta comprende: el BCRP subasta un monto por cada escala de porcentaje de la garantía. Del mismo modo, la variable asignada será la tasa de interés máxima que las ESF se obligan a cobrar a las empresas deudoras por los créditos garantizados por el Gobierno Nacional. Así, el BCRP empieza adjudicando la tasa de interés más baja para los créditos a dichas empresas deudoras, y continúa adjudicando en orden ascendente hasta cubrir el monto total de la subasta.

Como señala la Circular N°. 0017-2020 citada, en caso, “existan dos propuestas de las ESF con la misma tasa de interés para ofrecer a los créditos de tales empresas, y el remanente de la cantidad subasta fuese insuficiente, el BCRP procederá a repartir el remanente en proporción a cada propuesta sobre el total de dicha propuesta a la misma tasa de interés. Estos montos repartidos, son redondeados superior o inferiormente al múltiplo de S/. 100 000.00. Una vez que las ESF hayan registrado los créditos o los certificados de participación, se desembolsa los montos asignados en la subasta. Dicho monto podrá ser desembolsado en tramos por parte de las ESF, siguiendo los porcentajes de la garantía: S/. 100, 000 para créditos con garantía de 98%, S/. 1 millón para créditos con garantía del 95%, S/. 10 millones para créditos con garantía del 90%, y S/. 20 millones para créditos con garantía de 80%”⁸⁵.

Respecto a la comunicación del resultado, una vez que se haya realizado la adjudicación, “la Gerencia de Operaciones Monetarias y Estabilidad Financiera es la encargada de publicar en el portal institucional del BCRP, DATATEC, Bloomberg, y otros medios, el resultado de las subastas. Este resultado se hace constar a través de un acta, que se pondrá a disposición de las ESF, al día siguiente de la ejecución de la operación”⁸⁶.

En definitiva, el BCRP proporciona a las ESF los fondos necesarios para otorgar los créditos a las empresas deudoras a bajas tasas de interés, a través de las operaciones de reporte. Asimismo, dichos fondos entregados a estas entidades solo se realizan sobre los porcentajes cubiertos por la garantía del Gobierno Nacional, en tanto el estado honra el saldo insoluto de los préstamos. Ello significa que, los porcentajes no cubiertos por tal garantía son asumidos por las propias ESF, los mismos que son mínimos. Por lo tanto,

⁸⁵ *Ibid.* p.9.

⁸⁶ *Ibid.*

solo sobre la cobertura de los porcentajes a los créditos de las ESF, se aplica la ayuda financiera en forma de garantía de Gobierno Nacional.

- B) Operaciones Directas: De acuerdo con los arts. 12, 19, y 20 de la Circular N° 0017-2020-BCRP, estas operaciones comprenden también, cinco partes: el anuncio de la operación, la presentación de las solicitudes por parte de las ESF, la recepción de las solicitudes, la asignación del monto, y la publicación de resultados⁸⁷.

En el anuncio de la operación, una vez que las ESF hayan solicitado la celebración de la operación, el BCRP en virtud del principio de participación y del principio de acceso permanente, procede a comunicar a las ESF a través del DATATEC, Bloomberg, y otro medios, el esquema de la operación, las características de los créditos, la tasa de interés que cobrará, la periodicidad del pago de intereses, el plazo máximo para completa la operación, el monto máximo por tramo, la tasa de interés para créditos a las empresas deudoras, la hora límite para presentar sus solicitudes, el medio de envío, y otras condiciones⁸⁸.

En la presentación de las solicitudes, las ESF deberán de presentar sus solicitudes en el formulario proporcionado por la Gerencia de Operaciones Monetarias y Estabilidad Financiera, al Departamento de Operaciones Monetarias y Cambiarias de la Gerencia de Operaciones Monetarias y Estabilidad Financiera. Asimismo, deberán de enviar sus solicitudes a través de los medios señalados en el respectivo anuncio del BCRP. Las mismas solicitudes, deberán de ser presentadas en múltiplos de S/. 100 000, 00⁸⁹.

En la recepción de solicitudes, el MSE de la DATATEC es el órgano encargado de dar conformidad a la recepción de las propuestas presentadas por las ESF. Mientras que, para el caso de aquellas propuestas que hayan sido remitidas por otros medios autorizados por el BCRP, deberán de ser confirmadas por vía telefónica con el Departamento de Operaciones Monetarias y Cambiarias de la Gerencia de Operaciones Monetarias y Estabilidad Financiera. Una vez que, las ESF han presentado sus solicitudes se entienden por irrevocables, siendo ellas mismas responsables de su cumplimiento, siempre que no hayan realizado ninguna modificación antes de la recepción de dichas solicitudes⁹⁰.

En la asignación del monto, y publicación de resultados, el BCRP procede a asignar el monto a las ESF. Sin embargo, en caso el monto solicitado por una de estas entidades

⁸⁷ *Ibid.* p.6-10.

⁸⁸ *Ibid.* p.9.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

exceda el límite establecido por el BCRP, se deberá de retirar dicho excedente. Asimismo, en caso el BCRP señale un monto máximo, pero el total del monto solicitado por las ESF sea superior a dicho monto, se deberá distribuir el monto proporcionalmente de acuerdo con las solicitudes de casa ESF, en base a los límites que establezca el BCRP. Los mismos montos, se repartirán redondeándolos al múltiplo de S/. 100 000,00 superior o inferior. Luego de la asignación de los montos a las ESF, al igual que en las subastas, la Gerencia de Operaciones Monetarias y Estabilidad Financiera se encargada de publicar en el portal institucional del BCRP, DATATEC, Bloomberg, y otros medios, el resultado de las operaciones⁹¹.

2.2.1.2 Las ESF presentan a COFIDE la solicitud de los créditos para su validación.

Las ESF presentan a COFIDE la solicitud de los créditos, para que ésta pueda validar dicha información, y de ser conforme, reciben los préstamos con garantía. Al respecto, en virtud del principio del ejercicio legítimo del poder contenido en el numeral 1.17 del art. IV de la LPAG, COFIDE ejerce de forma única y exclusiva las competencias que le han sido atribuidas para cumplir con la finalidad de la reactivación económica en la reposición del capital de trabajo de las empresas que presentan obligaciones de corto plazo, asegurando la continuidad en la cadena de pagos.

Así, para el cumplimiento de dicho fin, COFIDE conforme con el numeral 3 del art. 4 del D.L N°. 1455 que Crea el Programa REACTIVA PERÚ, con el art. 5 del D.L. N°. 1508 que Crea el Programa de Garantía del Gobierno Nacional a la Cartera Crediticia de las ESF, y con el art. 13 de la Resolución Ministerial N°. 199-2020-EF/15 que Modifica el Reglamento Operativo del Programa REACTIVA PERÚ, desempeña las competencias de administración, supervisión, y fiscalización de la garantía del Gobierno Nacional⁹².

En calidad de administradora, COFIDE suscribe los contratos de fideicomiso de titulación, y de comisión de confianza, para poder desarrollar las competencias conferidas en el programa. Así también, la competencia de administración incluye también a la competencia de verificación.

⁹¹ *Ibid.* p. 10.

⁹² PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.L N°. 1455. (07, de abril, 2020). p. 2-6. Decreto que Crea el Programa REACTIVA PERÚ. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/720488/DL_1455.pdf. PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.L. N°. 1508. (11, de mayo, 2020). Decreto que Crea el Programa de Garantía del Gobierno Nacional a la Cartera Crediticia de las ESF. p. 27-30. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/733580/DL_1508.pdf. Resolución Ministerial N°. 199-2020-EF/15. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/987315/RM199_2020EF15.pdf.

Al respecto, de acuerdo con el art. 8 de la Resolución Ministerial N° 134-2020-EF/15 que Aprueba el Reglamento Operativo del Programa REACTIVA PERÚ y el art. 9 del D.L N° 1455 que Crea el Programa REACTIVA PERÚ, COFIDE se encarga de verificar si los créditos otorgados por las ESF cumplen con los requisitos y las condiciones para acceder a la garantía, antes del otorgamiento de esta⁹³.

Para ello, COFIDE verifica dos condiciones: en virtud del principio de imparcialidad del numeral 1.5 del art. IV de la LPAG, se encarga de comprobar que ninguna empresa deudora que haya sido incorporada a la cartera de créditos de la ESF seleccionada se encuentre participando del mismo programa con otra ESF; así como también, se encarga de corroborar que se hayan respetado los topes máximos del monto autorizado por el programa para ser financiado, así como la clasificación del riesgo de la empresa deudora mediante Reporte RCC otorgado por la SBS.

Así, para la validación de tales condiciones o requisitos, de acuerdo con el art. 9 del D.L N.º 1455, COFIDE evalúa a su vez otros requisitos dependiendo del carácter de elegibilidad de las empresas deudoras:

- En caso se trate de empresas deudoras excluidas del préstamo: se encarga de comprobar que ninguna de las empresas se encuentre tipificada en las situaciones de exclusión del otorgamiento del préstamo, y para ello valida el cumplimiento con la presentación de la declaración jurada de la ESF. En la cual, se afirma que todas las carteras de créditos presentadas de su parte cumplen con los requisitos de elegibilidad.
- En caso se trate de empresas deudoras admitidas del otorgamiento del préstamo: se encarga de verificar que la empresa no presente cobranza coactiva ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) a la fecha del 29 de febrero del 2020. Para lo cual, requerirá a esta administración tributaria que emita el certificado correspondiente a la ESF, o que emita un reporte proveído por la misma empresa deudora. Para ello, la empresa deudora emite el certificado correspondiente a las ESF junto con la autorización para que esta acceda a su información tributaria. A su vez, la ESF se encarga de validar dicha información, y una vez validada le remite a COFIDE⁹⁴.

⁹³ Resolución Ministerial N° 134-2020-EF/15. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/582292/RM134_2020EF15.pdf. PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.L N°. 1455. *Op. Cit.*, p. 4 y 5.

⁹⁴ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.L N°. 1455. *Op. Cit.*, p. 3.

Ahora bien, una vez que COFIDE ha finalizado la validación de estos requisitos y condiciones procede a formalizar el otorgamiento de la garantía pública, siguiendo la modalidad, plazos, y forma establecidos en el contrato de garantía. Finalizada la validación de estas condiciones, las ESF quedan habilitadas para ejecutar las operaciones con BCRP, conforme a las condiciones establecidas por este. Así también, COFIDE se encarga de informar al BCRP los contratos que suscriba con las ESF junto con las modificaciones al valor del certificado de participación.

En definitiva, COFIDE se encarga de verificar que la documentación presentada por las ESF sea conforme, para que a su vez las ESF, puedan otorgar los préstamos a las empresas deudoras. Para ello, COIFE podrá realizar las evaluaciones a los expedientes físicos de los préstamos que han sido seleccionados. Para lo cual, las ESF deberán poner a disposición de ésta, dichos expedientes para su correspondiente verificación. Y en el supuesto que se encuentren expedientes que no cumplan con las condiciones para el otorgamiento de la garantía, COFIDE procede a notificar a estas ESF para que subsanen el incumplimiento en un plazo de 5 días hábiles, o en su defecto exigirles el reemplazo del préstamo garantizado.

2.2.1.3 Las ESF otorgan los préstamos a las empresas deudoras. Las ESF son aquellas empresas que forman parte del sistema financiero y comprenden tanto a las entidades del sistema bancario como a las entidades del sistema no bancario. Al respecto, el art. 2 de la Resolución Ministerial N°. 134-2020-EF/15 que Aprueba el Reglamento Operativo del Programa REACTIVA PERÚ, delimita los sujetos que conforman a estas ESF al señalar que “comprende desde las cajas rurales de ahorro y crédito, pasando por las cajas municipales hasta las empresas bancarias, todas ellas constituidas bajo los alcances de la Ley N°. 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de la Banca y Seguros”⁹⁵.

Al respecto, conforme al numeral 4 del art. 5 de la Resolución Ministerial N°. 134-2020-EF/15, y al art. 5 de la Circular N° 0017-2020-BCRP, las ESF deben de cumplir con la revisión diligente de los requisitos y condiciones que deben de cumplir las empresas deudoras para acceder a los préstamos, como también a cobrar como límite máximo la tasa de interés que se han comprometido a cobrar en la adjudicación de la subasta u operaciones directas, y las demás condiciones para acceder al programa⁹⁶. Ello quiere decir que, el otorgamiento de la garantía pública a estas ESF se realiza siempre que las mismas cumplan con las características y condiciones para acceder a dicha ayuda financiera.

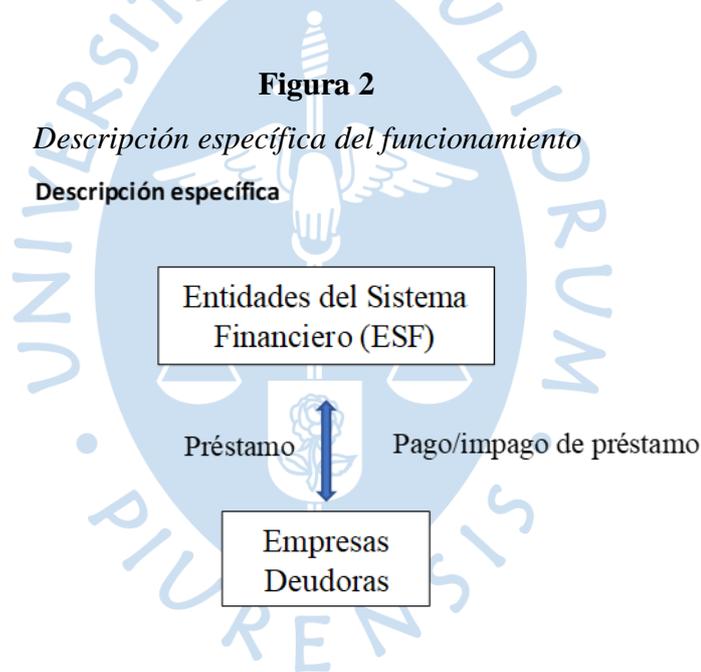
⁹⁵ Resolución Ministerial N° 134-2020-EF/15. *Op. Cit.*, p. 2.

⁹⁶ *Ibid.* Circular N° 0017-2020-BCRP. *Op. Cit.*, p. 3 y 4.

Consecuentemente, en virtud del principio de razonabilidad contenido en el numeral 1.4 del art. IV de la LPAG, la garantía otorgada en primer término a las ESF es en atención a la necesidad de urgencia por parte de las empresas deudoras en adquirir la liquidez correspondiente para hacer frente a sus obligaciones de corto plazo con sus trabajadores y proveedores. Por lo tanto, la necesidad de créditos por parte de estas empresas es proporcional al otorgamiento de la garantía a las ESF, para cumplir estrictamente con la finalidad de reactivación económica. El funcionamiento de esta garantía se verá con mayor detenimiento en el siguiente punto.

2.2.2 En cuanto a la descripción específica de su funcionamiento

En esta parte, se describe el funcionamiento de la garantía a favor de las empresas deudoras, como beneficiarios de la ayuda, es decir, de la garantía en cuanto tal. La operación o funcionamiento de esta garantía, se puede graficar de la siguiente forma:



Nota. Elaboración propia

Las ESF entregan a las empresas deudoras los préstamos correspondientes, los cuales pueden resultar pagos o impagos por parte de las empresas deudoras. Así, en esta relación intervienen dos sujetos, por un lado, las ESF, y, por otro lado, las empresas deudoras. Al respecto, las ESF son aquellas empresas que forman parte del sistema financiero y comprenden tanto a las entidades del sistema bancario como a las entidades del sistema no bancario.

De acuerdo con el art. 2 de la Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15 que Aprueba el Reglamento Operativo del Programa REACTIVA PERÚ, como se ha visto, las ESF abarcan “tanto las cajas rurales de ahorro y crédito, como las cajas municipales y las empresas bancarias

que se encuentren constituidas bajo los alcances de la Ley N.º 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de la Banca y Seguros”⁹⁷.

Siguiendo ello, el art. 2 de la Circular N.º 0017-2020-BCRP delimita aún más el concepto de ESF para efectos del otorgamiento de la garantía del Gobierno Nacional, al determinar que “son consideradas EP, las empresas de operaciones múltiples del sistema financiero a que se refiere el Literal A. del art. 16 de la Ley N.º 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP (Ley General), que se encuentren autorizadas a captar depósitos del público”⁹⁸. De acuerdo con la norma citada, las ESF son las Empresas Participantes del programa (EP), y solo son reputadas como tales las que realicen operaciones múltiples conforme a la Ley N.º 26702.

De este modo, las ESF o también denominadas EP son a quienes se entrega la garantía del Gobierno Nacional para dotarlas de liquidez extraordinaria que les permita consecuentemente otorgar los créditos o préstamos a las empresas deudoras. El Gobierno Nacional en representación del MEF otorga la ayuda financiera en forma de garantía pública a las ESF, con la colaboración de COFIDE como administradora del Programa y con la participación del BCRP como órgano encargado de celebrar las operaciones de reporte.

Por lo tanto, las ESF son los destinatarios directos de esta ayuda financiera, porque son a quienes es destinada dicha ayuda. Mientras que, las empresas deudoras son los beneficiarios finales, porque son los últimos destinatarios y a quienes se busca beneficiar con la finalidad de lograr la reactivación económica nacional, en atención al interés general.

Ahora, una vez que las ESF otorgan los préstamos a las empresas deudoras, estas tienen un periodo de tiempo para cumplir con el pago de dichos créditos e intereses. Así, de acuerdo con el art. 7 del D.L N.º 1455 que Crea el Programa REACTIVA PERÚ, y el art. 9 del D.L de la Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15 que Aprueba el Reglamento Operativo del Programa REACTIVA PERÚ, el plazo de los préstamos a las empresas deudoras es de treinta y seis meses⁹⁹.

Este periodo de tiempo está comprendido por 24 (veinticuatro) meses de plazo propiamente dicho y 12 (doce) meses adicionales de periodo de gracia. Asimismo, durante este

⁹⁷ Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15. *Op. Cit.*, p. 2.

⁹⁸ Circular N.º 0017-2020-BCRP. *Op. Cit.*, p. 2.

⁹⁹ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.L N.º. 1455. *Op. Cit.*, p.4. Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15. *Op. Cit.*, p.4.

plazo las empresas deudoras pueden no efectuar el pago principal, ni los intereses. El pago de estos se realiza una vez vencido los 24 (veinticuatro) meses otorgados como tiempo límite.

Del mismo modo, los intereses que corresponden al periodo de gracia se deberán de prorratear durante el plazo remanente del préstamo, es decir, durante el periodo adicional para efectuar el pago. Luego, una vez que ha vencido el plazo de gracia, las empresas deudoras deben de realizar el pago del préstamo en cuotas mensuales iguales. Sin embargo, el plazo máximo establecido por la norma para realizar el pago del préstamo no es obligatorio, sino facultativo. Las empresas deudoras pueden solicitar reducir dicho plazo establecido. Así, una vez que estas empresas hayan recibido el crédito o préstamo, comunican a COFIDE y al BCRP su acogimiento a la reducción del plazo.

Conviene precisar que, conforme señala el numeral 3 del art. 11 de la Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15, en caso las empresas deudoras no hayan cumplido con pagar los préstamos durante noventa (90) días consecutivos a partir del vencimiento del periodo de gracia, las ESF proceden a solicitar a COFIDE la activación de la cobertura de la garantía, es decir, el honramiento de dicha garantía por parte del Gobierno Nacional¹⁰⁰. En este caso, las empresas financieras comunican por escrito o por correo electrónico a COFIDE el incumplimiento de las empresas deudoras. A su vez, COFIDE notifica al MEF el monto total insoluto de la honra solicitado. Luego, el MEF transfiere el monto reportado a COFIDE, y este a su vez procede a anotar la reducción de la garantía (porque ese préstamo ya se pagó) en el certificado de participación que mantiene con la ESF correspondiente.

Finalmente, la garantía otorgada por el Gobierno Nacional a la cartera de créditos que cumplen con las condiciones y requisitos para acceder al programa reactiva Perú tiene un periodo de funcionamiento en el cual se producen los derechos y obligaciones de las partes que acceden al programa. Al respecto, el numeral 5 del art. 2 del D.L N.º 1455 que Crea el Programa REACTIVA PERÚ, señala que: “las garantías de programa pueden extinguirse automáticamente cuando se incumplen los requisitos para acceder al programa, cuando la cuando la garantía ya es pagada por el Gobierno Nacional, así, en el primero, se produce cuando se presentan documentos que contienen declaraciones falsas o inexactas, y en segundo cuando es el Estado quién ha ejercido o terminado pagando la garantía (honramiento) , de modo que, corresponde a las ESF restituir los montos pagados”¹⁰¹.

Por tanto, de acuerdo con la norma citada, el incumplimiento de las condiciones y requisitos para acceder al programa es una causal para la extinción de la garantía, y el sujeto

¹⁰⁰ Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15. *Op. Cit.*, p.4 y 5.

¹⁰¹ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.L N.º. 1455. *Op. Cit.*, p.3.

encargado de restituir la parte de la garantía que ha sido otorgada es la ESF. La presentación de documentos y declaraciones falsas constituye un incumplimiento a las condiciones para acceder tanto a los préstamos por parte de las empresas deudoras, como para acceder a la garantía por parte de las ESF. Asimismo, cuando las garantías han sido obtenidas por dicho incumplimiento, y durante el proceso de eficacia han sido ejercidas por las partes u honradas por el gobierno, le corresponde a las ESF restituir los montos de tales garantías a COFIDE.

En conclusión, el funcionamiento del programa presenta elementos comunes tanto en el mecanismo de titulación como en el de comisión de confianza. La diferencia entre ambas se encuentra en el patrimonio fideicometido. Así, de acuerdo con el numeral 3 del art. 10 del D.L N.º 1455, el fideicomiso de titulación comporta la existencia de un patrimonio fideicometido, respecto al cual, se transfieren las carteras de créditos de las ESF, formando así el patrimonio fideicometido¹⁰². Tal patrimonio, estará a cargo de la administración de COFIDE como sociedad titularizadora y fiduciario de la ayuda financiera. Mientras que, de acuerdo con el numeral 3 del art. 13 del D.L N.º 1455, en la comisión de confianza las ESF no transfieren una cartera de créditos elegibles¹⁰³, porque no hay patrimonio fideicometido, sino que se van registrando los títulos valores que presentan las ESF de acuerdo con cuentas de orden.

Ello, se hace con la finalidad que los mismos títulos conserven su individualidad. Por tanto, en el régimen de comisión de confianza no hay patrimonio autónomo fideicometido, pero COFIDE sigue estando a cargo como sociedad titularizadora de administrar dichos títulos, procediendo a su validación. Así, en la comisión de confianza, de acuerdo con el numeral 3 del art. 13 del D.L N.º 1455, las ESF presentan a COFIDE el título valor para su validación, y en caso de que COFIDE proceda a dicha validación debe, esta debe emitir a la ESF una garantía individual del Gobierno Nacional a favor de las empresas deudoras¹⁰⁴.

2.3 En especial, el régimen jurídico del préstamo

De acuerdo con el art. 1 del D.S N.º 124-2020-EF que Modifica los Montos Máximos de los Créditos y condición de acceso al Programa Reactiva Perú, el art. 1 del D.L N.º 1486 que Aprueba la Ampliación del Monto Máximo Autorizado para el Otorgamiento de la Garantía del Gobierno Nacional a los Créditos del Programa Reactiva Perú, el art. 1 de la Resolución Ministerial N.º 165-2020-EF/15 que Modifica el Reglamento Operativo del Programa REACTIVA PERÚ, el art. 1 de la Resolución Ministerial N.º 199-2020-EF/15 que Modifica el Reglamento Operativo del Programa REACTIVA PERÚ, el art. 1 de la Resolución Ministerial

¹⁰² PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.L N.º. 1455. *Op. Cit.*, p.4.

¹⁰³ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.L N.º. 1455. *Op. Cit.*, p.5.

¹⁰⁴ *Ibid.*

N.º 181-2020-EF/15 que Modifica el Reglamento Operativo del Programa REACTIVA PERÚ, el artículo 5º del D.L. N.º. 1455 y el numeral 2 del mismo art. 11 de la Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15 que Aprueba el Reglamento Operativo del Programa REACTIVA PERÚ, señalan que el otorgamiento del préstamo es sobre las empresas deudoras a través de las ESF¹⁰⁵.

Asimismo, las normas citadas determinan que las empresas deudoras deben de cumplir con todas las condiciones y requisitos para acceder al beneficio del préstamo de la garantía pública. Las condiciones respecto a la admisibilidad del tipo de empresas, no hace distinciones sobre estas. Así, el único requisito para ser consideradas como tales es cumplir con la reposición del capital de trabajo en sus obligaciones a corto plazo con sus trabajadores y proveedores.

Por lo cual, las personas que realicen actividad empresarial que necesite de este financiamiento, pueden ser personas naturales o jurídicas. De esta manera, el concepto de empresas deudoras incluye a las corporativas, grandes, medianas, y sobre todo micro y pequeñas empresas que cumplan con la condición de la reposición del capital de trabajo para acceder al préstamo.

Al respecto, el art. 5 del Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial y al art. 4 del Texto Único Ordenado de la Ley de la Micro y Pequeña Empresa señalan que, “las micro, pequeñas, y medianas empresas son catalogadas como tales en función a sus niveles de ventas anuales. Así, la microempresa tiene ventas anuales hasta por el monto máximo de 150 UIT (Unidades Impositivas Tributarias), con un número de hasta diez trabajadores”¹⁰⁶.

Por su parte, el art. 11 de la Ley 30056, señala que, “la pequeña empresa tiene ventas anuales superiores a las 150 UIT y hasta por el monto máximo de 1700 UIT, con un número de

¹⁰⁵ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.S.N.º 124-2020-EF. (28, de mayo, 2020). Decreto que Modifica los Montos Máximos de los Créditos y condición de acceso al Programa Reactiva Perú. p. 1-2. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/747423/DS124_2020EF.pdf. PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.L N.º 1486. (10, de mayo, 2020). Decreto que Aprueba la Ampliación del Monto Máximo Autorizado para el Otorgamiento de la Garantía del Gobierno Nacional a los Créditos del Programa Reactiva Perú. p. 5-9. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/733584/DL_1486.pdf. Resolución Ministerial N.º 165-2020-EF/15. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/754554/RM165_2020EF15.pdf. Resolución Ministerial N.º 199-2020-EF/15. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/987315/RM199_2020EF15.pdf. Resolución Ministerial N.º 181-2020-EF/15. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/modifican-el-reglamento-operativo-del-programa-reactiva-per-resolucion-ministerial-n-181-2020-ef15-1869153-1>. Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15. *Op. Cit.* p. 2.

¹⁰⁶ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.S.N.º 013-2013-PRODUCE. (28, de diciembre, 2013). Decreto que Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial. p. 1-46. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-texto-unico-ordenado-de-la-ley-de-impulso-al-desarr-decreto-supremo-n-013-2013-produce-1033071-5/>. PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N.º 28015. (03, de julio, 2003). Ley de Promoción y Formalización de la micro y pequeña empresa. p. 1-7. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28015.pdf>.

hasta 100 trabajadores. Mientras que, la mediana empresa, tiene ventas anuales superiores a 1700 UIT, pero hasta por el monto máximo de 2300 UIT. Y las grandes y corporativas empresas tienen ventas anuales superiores a las 2300 UIT”¹⁰⁷. A su vez, el incremento de estos montos podrá ser determinado cada dos años por el MEF.

Por lo tanto, la inclusión en el otorgamiento de la garantía pública como beneficiarios a todas las personas naturales, jurídicas, y las micro, pequeña, mediana, y gran empresa, responde al principio de imparcialidad en la admisión y en el trato de los administrados. Ello, porque todas las empresas que requieran de liquidez extraordinaria pueden calificar como empresas deudoras, sin importar su categoría o su clasificación, es decir sin ninguna clase de discriminación, siempre que estas cumplan con la condición del financiamiento de la reposición del capital de trabajo en atención al interés general de la reactivación de la economía peruana.

Ahora, corresponde determinar cuáles son las condiciones o elementos necesarios para que se otorgue esta garantía (validez) y los efectos que se producen de cumplirse tales condiciones (eficacia).

2.3.1 Validez (Derecho Civil)

La validez del préstamo se refiere a todos aquellos elementos sin los cuales no puede darse el nacimiento de la misma garantía. Para ello, me basaré en la validez del Derecho Civil aplicando los elementos especiales que establece el Programa Reactiva Perú. De este modo, los elementos esenciales que se deben de cumplir para que este contrato de préstamo civil con garantía pública sea válido, son los siguientes:

2.3.1.1 Agente capaz. En el otorgamiento del préstamo, intervienen dos sujetos: las ESF, y las empresas deudoras. Para que, el préstamo sea válido se requiere que tales sujetos tengan plena capacidad jurídica (capacidad de goce y capacidad de ejercicio).

En cuanto a las ESF, el numeral 1 del art. 2 del D.L. N.º 1455 señala que es el Gobierno Nacional quién dispensa los préstamos a las empresas deudoras mediante las ESF¹⁰⁸. Es decir que, no pueden otorgar préstamos a las empresas deudoras ninguna otra entidad que no sea una financiera. Por ello, las ESF ostentan la capacidad para ceder los préstamos a las empresas deudoras.

En cuanto a las empresas deudoras, estas son aquellas empresas que requieren necesariamente de liquidez extraordinaria para reponer los fondos de capital de trabajo que les

¹⁰⁷ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N.º 30056. (02, julio, 2013). Ley que Modifica Diversas Leyes para Facilitar la Inversión, Impulsar el Desarrollo Productivo y el Crecimiento Empresarial. p.11. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/Textos/30056.pdf>.

¹⁰⁸ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.L N.º. 1455. *Op. Cit.*, p. 2.

permita hacer frente a sus obligaciones dinerarias de corto plazo con sus trabajadores y proveedores de bienes y/o servicios. Es decir, las empresas deudoras son las empresas que solicitan los préstamos a las ESF y que califican como tales por cumplir con todas las condiciones y requisitos para acceder a esta garantía pública de financiamiento.

Al respecto el art. 2 de la Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15 que Aprueba el Reglamento Operativo del Programa REACTIVA PERÚ, señala como empresa deudora a la “persona natural o jurídica, que realiza actividad empresarial que requiera financiar la reposición de su capital de trabajo”¹⁰⁹. La norma determina la clasificación de sujetos que se encuentran comprendidos en la categoría de empresas deudoras, y el destino de la ayuda financiera por el cual les ha sido conferida.

De modo que, para participar en el otorgamiento de la garantía, las ESF deben de verificar que los sujetos beneficiarios sean empresarios ya sea por la forma o por el ejercicio, y siempre que se acredite que necesitan de préstamos para la reposición del capital de trabajo. También, para que sea válida la garantía las empresas deudoras no pueden: estar participando en otro Programa al mismo tiempo con otra ESF, tener cobranza coactiva ante la SUNAT, estar vinculadas a delitos de corrupción o conexos.

Así, en cuanto a la elegibilidad de las empresas deudoras, según el art.6 del Reglamento Operativo del Programa, estas deben de cumplir lo siguiente:

- Solo son elegidas empresas beneficiarias si no están comprendidas dentro del ámbito de la Ley N.º 30737, Ley que asegura el pago inmediato de la reparación civil a favor del Estado peruano en casos de corrupción y delitos conexos.
- Solo son elegidas empresas beneficiarias siempre que no se encuentren inhabilitadas por el Tribunal de Contrataciones del Estado del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.
- Solo son elegidas empresas beneficiarias siempre que no presenten deudas tributarias de cobranza coactiva ante SUNAT, por periodos anteriores al año 2020 y cuyo importe total sea mayor a una UIT al momento de solicitar el préstamo.
- Solo son elegidas empresas beneficiarias hasta por dos veces durante la vigencia de todo el Programa. La única vez que se solicita préstamo nuevo, es siempre que hasta el 31 de mayo del 2020 haya accedido a un préstamo menor al monto máximo de la cobertura.
- Solo son elegidas empresas beneficiarias siempre que se encuentren clasificadas en el sistema financiero y en la Central de Riesgo de la SBS en la categoría de Normal o Con

¹⁰⁹ Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15. *Op. Cit.*, p. 2.

Problemas Potenciales (CPP), en los últimos doce meses o menos del 90 % de sus operaciones se encuentra en dicha categoría.

- Solo con elegidas empresas beneficiarias siempre que no se encuentren vinculadas con las ESF otorgantes del préstamo.
- Solo son elegidas empresas beneficiarias siempre que no se dediquen o pretendan desarrollar actividades o productos ilegales bajo la normativa del país.
- Solo son elegidas empresas beneficiarias siempre que no se dediquen o pretendan desarrollar actividades de incumplimiento a los principios y derechos fundamentales de los trabajadores.
- Solo son elegidas empresas beneficiarias siempre que no se dediquen o pretendan desarrollar actividades de percepción social negativa.
- Solo son elegidas empresas beneficiarias siempre que no se dediquen o pretendan desarrollar actividades de tráfico de armamento y munición
- Solo son elegidas empresas beneficiarias siempre que no se dediquen o pretendan desarrollar actividades de productos peligrosos para la salud humana y ecosistemas.
- Solo son elegidas empresas beneficiarias siempre que no se dediquen o pretendan desarrollar actividades de especialidades farmacéuticas prohibidas internacionalmente.
- Solo son elegidas empresas beneficiarias siempre que no se dediquen o pretendan desarrollar actividades de comercio artesanal con especies biológicas protegidas.
- Solo son elegidas empresas beneficiarias siempre que no se dediquen o pretendan desarrollar actividades de minería ilegal
- Solo son elegidas empresas beneficiarias siempre que no se dediquen o pretendan desarrollar actividades que atenten contra el patrimonio.
- Solo son elegidas empresas beneficiarias siempre que no se dediquen o pretendan desarrollar actividades que afecten yacimientos de importancia cultural o arqueológica.
- Solo son elegidas empresas beneficiarias siempre que no se dediquen o pretendan desarrollar actividades que sean ilegales bajo la normativa peruana, e internacional¹¹⁰.

En consecuencia, tanto las ESF como las empresas deudoras son sujetos capaces, ya que, tienen plena capacidad para celebrar contratos. Así, las empresas deudoras, ya sean personas físicas o jurídicas, como empresarios cuentan con la capacidad de goce y la capacidad jurídica para solicitar y aceptar los préstamos por parte de las ESF, que les permitan cumplir con la reposición de su capital de trabajo. Del mismo modo, las ESF como personas jurídicas,

¹¹⁰ Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15. *Op. Cit.*, p. 3.

cuentan también con la capacidad de goce y la capacidad jurídica para ofrecer préstamos a las empresas deudoras.

2.3.1.2 Objeto física y jurídicamente posible. De acuerdo con, el art. 2 de la Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15 que Aprueba el Reglamento Operativo del Programa REACTIVA PERÚ, y el art. 2 del D.S N.º 124-2020-EF que Modifica los Montos Máximos de los Créditos y condición de acceso al Programa Reactiva Perú señalan que, “la garantía es otorgada a la cartera de créditos que cumplan las condiciones y requisitos para acceder al Programa, incluyendo para ello los intereses otorgados por el BCRP”¹¹¹.

La cartera de estos créditos son a su vez los préstamos que otorgan las ESF a las empresas deudoras que cumplan con las características establecidas en el Programa. De esta manera, la garantía pública como ayuda financiera se otorga en primer término a las ESF, y posteriormente como beneficiarios finales a las empresas deudoras. Por lo tanto, en el caso concreto de la garantía del Gobierno Nacional que se otorga a estas últimas empresas, el objeto de esta son los préstamos a los que acceden dichas empresas deudoras.

Ello quiere decir que, los préstamos son el objeto sobre el cual recae el otorgamiento del beneficio de financiamiento en la reposición de los fondos del capital de trabajo de estas empresas en el cumplimiento de sus obligaciones a corto plazo con sus trabajadores y proveedores de bienes y servicios. Al respecto, el mismo art. 2 de la Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15 define a estos préstamos como “financiamiento (créditos) otorgado por la ESF a las EMPRESAS DEUDORAS elegibles, en el marco de REACTIVA PERÚ”¹¹².

Asimismo, según el art. 1 de la Resolución Ministerial N.º 165-2020-EF/15 que Modifica el Reglamento Operativo del Programa REACTIVA PERÚ, con el numeral 4 del art. 5 y el numeral 1 del art. 6 del D.L N.º 1455 que Crea el Programa REACTIVA PERÚ, los arts. 7, 9 y numeral 3 del art. 12 de la Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15 que Aprueba el Reglamento Operativo del Programa REACTIVA PERÚ, y el art. 1 de la Resolución Ministerial N.º 181-2020-EF/15, estos préstamos tienen una cobertura que varía dependiendo del monto a otorgar.

De modo que, la garantía a las empresas beneficiarias tiene una cobertura escalonada de acuerdo con los porcentajes de la garantía. Así, el 98% cubre los créditos hasta por S/. 90 000, 95% cubre los créditos desde S/.90 001 hasta S/.750 000, 90% cubre los créditos de S/. 750 001 hasta S/. 7 500 000, y 80% cubre los créditos de S/. 7 500 001 hasta S/. 10 000 000. Además,

¹¹¹ Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15. *Op. Cit.*, p. 2.

¹¹² *Ibid.*

la garantía de los préstamos solo cubre el monto de hasta S/. 10 000 000,00 por empresa deudora. Y, se especifica que la garantía a los préstamos de microempresarios los cubre hasta por un monto máximo de S/. 40 000,00¹¹³.

La cobertura de los préstamos se realiza atendiendo a la aplicación del principio de razonabilidad o también denominado principio de proporcionalidad contenido en el numeral 1.4 del art. IV de la LPAG. Como bien señala Laguna De Paz, “el principio de proporcionalidad es un criterio informador de la intervención pública y uno de los parámetros más firmes de control judicial, que se caracteriza por la adopción de medidas adecuadas, necesarias y ponderativas”¹¹⁴.

En el caso del Programa, la garantía de los créditos otorgados a las empresas deudoras tiene una cobertura escalonada de acuerdo con la capacidad financiera de pago del tipo de empresa, ya que, las empresas con mayor capital y solvencia económica tienen una menor cobertura, mientras que las empresas con menor solvencia financiera son favorecidas con una cobertura más amplia. Por ello, los préstamos cubiertos porcentualmente son razonablemente garantizados atendiendo a la necesidad y a la capacidad misma de las empresas.

La garantía de los préstamos para ser otorgada considera todos los préstamos que hayan sido otorgados con anterioridad a la vigencia del D.S N.º 124-2020-EF que Modifica los Montos Máximos de los Créditos y Condición de Acceso a REACTIVA PERÚ, el cual, precisa los requisitos de la cobertura de los préstamos:

- La garantía de los préstamos cubre hasta dos préstamos durante la vigencia del programa. La única vez que se solicita préstamo nuevo, es siempre que hasta el 31 de mayo del 2020 haya accedido a un préstamo menor al monto máximo de la cobertura.
- La garantía de los préstamos cubre como máximo el monto equivalente a tres meses de ventas promedio mensual del año 2019, de acuerdo con el registro de SUNAT.
- La garantía de los préstamos solo cubre el monto de hasta S/. 10 000 000,00 por empresa deudora.
- La garantía cubre los préstamos en moneda nacional.
- La garantía a los préstamos de microempresarios los cubre por un monto equivalente a dos meses promedio de la deuda vigente durante el periodo 2019, de acuerdo con los parámetros de la SBS.

¹¹³ Resolución Ministerial N.º 165-2020-EF/15. *Op. Cit.*, p.1. PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.L N.º. 1455. *Op. Cit.*, p. 3. Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15. *Op. Cit.*, p. 3-5. Resolución Ministerial N.º 181-2020-EF/15. *Op. Cit.*, p. 1.

¹¹⁴ LAGUNA DE PAZ, J. C. “*Derecho Administrativo Económico*”, Editorial Aranzadi S.A.U. Pamplona., 2016. p.114.

- La garantía a los préstamos de microempresarios los cubre hasta por un monto máximo de S/. 40 000,00. En consecuencia, los requisitos que establece el programa para que se otorgue la garantía responden a una forma propia del mismo programa, los cuales son normas imperativas que han de cumplirse para que pueda considerarse a los contratos de préstamos como válidos¹¹⁵.

En consecuencia, los préstamos como objeto de la garantía son física y jurídicamente posible. En cuanto a la posibilidad física, porque la garantía de los préstamos que cubre el monto de hasta S/. 10 000 000,00 por empresa deudora (que varía por empresa y monto solicitado), existe en la realidad, ya que, las ESF tienen los fondos necesarios para otorgar tales préstamos. Y, en cuanto a la posibilidad jurídica, el art. 6 del D.L N.º 1455 establece que, las empresas deudoras pueden solicitar préstamos a las ESF, con una cobertura escalonada¹¹⁶.

2.3.1.3 Fin lícito. De acuerdo con, el art. 1 del D.L N.º 1455 que Crea el Programa REACTIVA PERÚ señala que, “la finalidad del otorgamiento de esta ayuda financiera es asegurar la continuidad en la cadena de pagos en la economía nacional”¹¹⁷. Es decir, asegurar la reactivación economía nacional en beneficio del interés general. De manera que, la reposición de su capital de trabajo de las empresas deudoras en las obligaciones con sus trabajadores y proveedores a corto plazo se enmarca en el carácter de exclusividad de la actividad de estas empresas, que deben de cumplir para asegurar la reactivación económica en atención al interés general.

Mientras que, la inclusión de personas naturales o jurídicas que realizan actividad empresarial responde al principio de imparcialidad contenido en el numeral 1.5 del art. IV de la LPAG, en tanto las empresas deudoras como administrados tienen igual trato en la admisión y el procedimiento de la garantía. Esta imparcialidad es aún más evidente, en el otorgamiento de préstamos a las microempresas y pequeñas empresas que no necesariamente son personas jurídicas y necesitan con carácter de urgencia la ventaja de la garantía pública.

El fin de la garantía debe ser la de asegurar la continuidad en la cadena de pagos permitiendo reactivar la economía. De este modo, se procura el bienestar económico que permita a su vez el bienestar general de la sociedad. Ello significa que, esta actividad administrativa por parte del estado está orientada a satisfacer el interés general a través de la reanudación de las actividades económicas de los particulares.

¹¹⁵ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.S N.º 124-2020-EF. *Op. Cit.*, p.28.

¹¹⁶ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.L N.º. 1455. *Op. Cit.*, p. 4.

¹¹⁷ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.L N.º. 1455. *Op. Cit.*, p.1.

De esta manera, su fin es lícito y responde al mismo tiempo al interés general al incluir la reactivación de la economía peruana. Por tanto, su fin no puede ser otro que ese. Esto es, la Dirección General no puede dispensar la garantía para fines ilícitos como tampoco las empresas deudoras pueden utilizar tales préstamos para fines ilícitos, porque de hacerlo la garantía no tendría validez y consecuentemente no produciría efectos jurídicos.

Cabe resaltar que, el fin de la garantía resalta el carácter exclusividad, propio en el otorgamiento de las ayudas financieras, pues la actividad sobre la cual recae dicha ayuda está destinada a un fin específico por la cual dicha actividad debe ser desarrollada. De acuerdo con el numeral 4 del art. 2 del D.L. N.º 1455 que Crea el Programa REACTIVA PERÚ, con el numeral 1 del art. 3 de la Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15, y con el numeral 7 del art. 3 del D.L. N.º 1508 que Crea el Programa de Garantía del Gobierno Nacional a la Cartera Crediticia de las ESF, las garantías del Gobierno Nacional “solo sirven de respaldo siempre que estas se utilicen, de manera exclusiva, en operaciones del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)”¹¹⁸.

Así también, el carácter de exclusividad de los préstamos delimita la forma en la que deben de ser utilizados estos para cumplir con la finalidad de la garantía, y al mismo tiempo permite determinar los límites en el ejercicio de tales préstamos. Al respecto, los arts. 1 y 3 de la Resolución Ministerial N.º 199-2020-EF/15 que Modifica el Reglamento Operativo del Programa REACTIVA PERÚ, los arts. 1 y 2 de la Resolución Ministerial N.º 181-2020-EF/15 que Modifica el Reglamento Operativo del Programa REACTIVA PERÚ, los arts. 1 y 2 de la Resolución Ministerial N.º 165-2020-EF/15, la única disposición complementaria modificatoria del D.L. N.º 1457 que Aprueba la Suspensión Temporal y Excepcional de las Reglas Fiscales para el Sector Público No Financiero para los años fiscales 2020 y 2021, los arts. 5 y 6 de la Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15, y el art. 6 del D.L. N.º 1455 que Crea el Programa REACTIVA PERÚ, señalan los límites para el otorgamiento de los préstamos y para la elegibilidad de las empresas deudoras:

- No deben ser utilizados para prepagar o pagar obligaciones financieras vigentes antes de cancelar los préstamos que se cubren con la garantía.
- No pueden ser utilizados para prepagar o pagar obligaciones financieras con la misma ESF que otorga el crédito, ni con ninguna otra.
- No pueden ser utilizados para distribuir dividendos ni tampoco para aprobar y/o repartir utilidades, durante el periodo de vigencia de los mismos préstamos.

¹¹⁸ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.L. N.º. 1455. *Op. Cit.*, p.2. Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15. *Op. Cit.*, p. 2. PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.L. N.º. 1508. *Op. Cit.*, p.28.

- No pueden ser incluidos como préstamos anteriores, sino nuevos créditos.
- No pueden ser utilizados para la adquisición de activos fijos de la empresa deudora.
- No pueden ser utilizados para la compra de acciones, participaciones, bonos y otros activos monetarios de la empresa deudora.
- No pueden ser utilizados para realizar aportes al capital social de la empresa deudora.
- No pueden ser utilizados para refinanciar, ni reestructurar pagos a través del Procedimiento Acelerado de Refinanciamiento Concursal (PARC).
- No pueden ser utilizados para pagar cualquier obligación que tenga la empresa deudora. con REACTIVA PERÚ¹¹⁹.

En consecuencia, el fin de la garantía es lícito porque asegurar la continuidad en la cadena de pagos para reactivar la economía peruana no va en contra del orden público ni las buenas costumbres. Al contrario, se cumple con el principio de subsidiariedad, por el cual, está justificado que el Estado intervenga para incentivar o fomentar la reactivación económica. Asimismo, su intervención en tal reactivación contribuye a la satisfacción del interés general.

2.3.1.4 Forma. El D.L N.º 1455 que Crea el Programa Reactiva Perú, al igual que la Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15 que Aprueba el Reglamento Operativo del Programa “REACTIVA PERÚ” y la Resolución Ministerial N.º 165-2020-EF/15 que Modifica el Reglamento Operativo del Programa REACTIVA PERÚ, no señalan una forma específica para la celebración del contrato de préstamo entre las entidades del sistema financiero y las empresas deudoras beneficiarias.

Al respecto, tanto el numeral 2 del art. 2 del D.L N.º 1455 que Crea el Programa REACTIVA PERÚ, como el numeral 2 del art. 7 de la Resolución Ministerial N.º 165-2020-EF/15 que Modifica el Reglamento Operativo del Programa REACTIVA PERÚ, junto al art. 6 del D.L N.º 1508 que Crea el Programa de Garantía de Gobierno Nacional a la Carteta Crediticia de las ESF, y a los arts. 1 y 5 de la Circular N.º 0017-2020-BCRP, solo se limitan a especificar los requisitos imperativos que deben de cumplir las empresas deudoras beneficiarias para acceder al préstamo, así como las características del préstamo en cuanto objeto de la garantía.

¹¹⁹ Resolución Ministerial N.º 199-2020-EF/15. *Op. Cit.*, p. 9 y 10. Resolución Ministerial N.º 181-2020-EF/15. *Op. Cit.*, p.7-9. Resolución Ministerial N.º 165-2020-EF/15. *Op. Cit.*, p. 1-3. PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA D.L N.º 1457. (12, de abril, 2020). Decreto que Aprueba la Suspensión Temporal y Excepcional de las Reglas Fiscales para el Sector Público No Financiero para los años fiscales 2020 y 2021. p. 2-3. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-legislativo-que-aprueba-la-suspension-temporal-y-exc-decreto-legislativo-n-1457-1865491-1>. Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15. *Op. Cit.*, p.3. PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.L N.º. 1455. *Op. Cit.*, p.4.

En vista de ello, ante la falta de designación, en la ley, de una forma específica para el acto jurídico, les corresponde a las partes interesadas establecer la forma que les resulte más conveniente¹²⁰. Asimismo, en el caso que la ley señale una forma específica, el contrato deberá se cumplir dicha forma designada, así como también, la forma que las partes acuerden anticipadamente¹²¹. De modo que, al no haberse señalado en la normativa del Programa Reactiva Perú, la forma que se debe seguir para celebrar el contrato de préstamo entre las ESF y las empresas deudoras beneficiarias, corresponde que sean ambos sujetos quienes establezcan la forma que consideren conveniente, ya sea que conste en documento público o privado. En cualquier caso, la forma señalada por las partes deberá de cumplirse para que sea válido dicho contrato.

2.3.2 Eficacia (Derecho Civil)

De acuerdo con el numeral 1 del art. 4 de la Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15 que Aprueba el Reglamento Operativo del Programa REACTIVA PERÚ las garantías otorgadas por el Gobierno Nacional a la cartera de créditos que cumplen con las condiciones y requisitos del Programa incluyendo los intereses a los recursos otorgados por el BCRP, “son eficaces solo para garantizar los préstamos que exclusivamente se otorguen para reponer capital de trabajo que mantenga la empresa deudora en los porcentajes de cobertura conforme al art. 11 del reglamento”¹²².

Es decir que, la garantía otorgada por el Gobierno Nacional a las empresas deudoras a través de las ESF debe de cumplir dos condiciones para ser eficaz: el carácter de exclusividad, y la cobertura de los préstamos en porcentajes.

El carácter de exclusividad está referido a la utilización de la garantía por parte de las empresas deudoras en la reposición de los fondos de capital de trabajo en sus obligaciones a corto plazo con proveedores y trabajadores de bienes y servicios. Y la condición de cobertura, esta referida a la aplicación de la garantía solo sobre los porcentajes garantizados al saldo insoluto del crédito otorgado.

Al igual que, en la eficacia de la garantía otorgada a las ESF, la eficacia en los préstamos de las empresas deudoras también se encuentra vinculada al carácter de exclusividad por la cual es otorgada dicha garantía. Por lo tanto, para que los préstamos a las empresas deudoras sean

¹²⁰ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto legislativo N° 295. *Op. Cit.*, p.44. Al respecto, tanto lo señalado por artículo 143° del Código Civil, se puede aplicar para los contratos, en caso la ley no señale una forma específica.

¹²¹ Decreto legislativo N° 295. *Op. Cit.*, p.247 y 256. Como señalan los artículos 1352° y 1411° del Código Civil, si la ley no señala forma, las partes establecen la forma.

¹²² Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15. *Op. Cit.*, p.2 y 3.

eficaces deben de cumplir exclusivamente con la finalidad por la cual han sido otorgados, y únicamente en los límites que el Estado peruano se ha obligado a cumplir.

Cabe precisar que, previamente al otorgamiento de los préstamos a favor de las empresas deudoras por parte de las ESF, los créditos que son otorgados a las ESF y validados por COFIDE también presentan una eficacia. Al respecto, el numeral 2 del art. 4 de la Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15, señala que: “las garantías son eficaces desde que COFIDE remite a las ESF el certificado correspondiente”¹²³.

La norma solo señala el momento de la producción de los efectos jurídicos de la garantía respecto a las ESF como destinatarios de dicha ayuda pública en forma de garantía. Sin embargo, aun cuando esta norma se refiera a la temporalidad de la eficacia para la garantía a las ESF, se puede interpretar de forma analógica la temporalidad de la eficacia de los préstamos a las empresas deudoras.

Por tanto, mientras que la eficacia de la garantía otorgada a las ESF se produce desde que estas empresas obtienen el certificado de participación correspondiente, la eficacia de los préstamos otorgados a las empresas deudoras se produce desde el momento en que las ESF otorgan dicho préstamo una vez que tales empresas han cumplido con todas las condiciones y requisitos para acceder a la garantía.

2.4 Su naturaleza jurídica como ayuda pública que varía según la actuación del beneficiario

Para determinar la naturaleza jurídica del Programa Reactiva Perú, debemos señalar antes en qué consiste el mismo. Al respecto, de acuerdo con el art. 1 del D.L. N.º 1455 que crea dicho programa, señala que, este tiene por objeto otorgar financiamiento “a las empresas privadas que se han visto afectadas por la declaratoria del estado de emergencia, con el objetivo que las mismas puedan reponer su capital de trabajo, y cumplir con sus obligaciones de corto plazo respecto a sus trabajadores y proveedores de bienes y servicios”¹²⁴.

Asimismo, el numeral 1 del art. 2 de la misma norma, especifica que el objeto del programa es garantizar tal financiamiento. Para lograr ello, el art. 3 del D.L. N.º 1455, y el art. 1 de la Circular N.º 0017-2020-BCRP mencionan que, es el Banco Central quién procede a entregar los fondos (inyecta liquidez) a las ESF (mediante operaciones de reporte) para estas a su vez puedan cumplir con entregar los préstamos a las empresas deudoras que no cuentan con los fondos suficientes para cumplir con sus obligaciones de corto plazo¹²⁵.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.L. N.º. 1455. *Op. Cit.*, p.3

¹²⁵ *Ibid.* Circular N.º 0017-2020-BCRP. *Op. Cit.*, p.1.

Esto significa que, la ayuda que se hace a las empresas deudoras se encuentra en garantizar el otorgamiento de los préstamos. Por tanto, la esencia o la naturaleza jurídica de este programa, no puede ser la de simple financiamiento de créditos, en tanto se limitaría la verdadera ayuda financiera que hace la Administración Pública sobre las empresas (permitir a los privados el acceso a los préstamos), sino que su naturaleza misma es la de garantía.

Esto, se puede observar en el art. 2 del Reglamento Operativo del Programa Reactiva Perú, el cual dispone que, la garantía es sobre la cartera de créditos que cumplen las condiciones para acceder al programa, incluyendo también los intereses correspondientes¹²⁶. De este modo, siendo su naturaleza la de garantía, corresponde responder qué es lo que se respalda o se garantiza.

Si bien, la norma antes mencionada señala que la garantía es sobre la cartera de créditos, no debe entenderse que lo que se garantiza es la cartera de créditos, toda vez que la finalidad de la norma es asegurar que las ESF cuenten con una cartera de créditos apta para acceder al programa, esto es que las ESF hayan cumplido con celebrar las operaciones de reporte con el BCRP, para así otorgar finalmente los préstamos a las empresas deudoras.

Por ello, lo que se garantiza es el acceso a los préstamos por parte de las empresas deudoras. Asimismo, el numeral 4 del art. 10 del D.L N.º 1455 señala que le corresponde a las ESF cobrar el pago de los préstamos a las empresas deudoras¹²⁷. Esto significa que, las empresas deudoras tienen la obligación de cumplir con el pago de los préstamos. Por tanto, se garantiza que estas empresas puedan acceder a un préstamo cuando la Administración Pública asegura (se subroga como titular del crédito) frente a las ESF el cumplimiento de la obligación de las empresas deudoras de cancelar tal préstamo.

Al señalar que, lo que se garantiza es el acceso a los préstamos, el objeto de esta garantía o sobre lo que versa esta garantía, son los mismos préstamos. Pero, lo exactamente garantizado es una cobertura escalonada de los préstamos. Al respecto, el art. 5 del D.L N.º 1455 señala que los créditos concedidos a la empresa hasta por el monto de S/ 30, 000 cubren un 98% del saldo insoluto, mientras que los créditos de hasta S/ 300, 000 cubren un 95% del saldo insoluto, por otro lado, los créditos concedidos hasta por S/ 5, 000,000 cubren hasta un 90% de saldo insoluto y los créditos de hasta S/ 10, 000, 000 cubren hasta un 80% del saldo insoluto. Es decir que, la garantía se encuentra delimitada en atención al volumen del préstamo concedido, así a mayor préstamo concedido menor garantía, y a menor préstamo concedido mayor garantía.

¹²⁶ Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15. *Op. Cit.*, p.2

¹²⁷ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.L N.º. 1455. *Op. Cit.*, p.4 y 5.

Conviene precisar que, la naturaleza jurídica del Programa Reactiva Perú como ayuda pública puede variar dependiendo de la actuación del beneficiario. Esto es así, porque el beneficiario de la ayuda (empresas deudoras que requieren financiar su capital de trabajo) puede terminar pagando el préstamo, como también no hacerlo. De modo que, la cobranza de los préstamos por parte de las ESF a las empresas deudoras puede presentar dos episodios o resultados distintos, los cuales son: las empresas deudoras cumplen con el pago del préstamo, y las empresas deudoras no cumplen con el pago del préstamo.

2.4.1 Ayuda financiera en caso de pago

Primer episodio: las empresas deudoras cumplen el pago del préstamo correspondiente. De acuerdo con el art. 7 del D.L N.º 1455, el plazo para que las empresas deudoras puedan cumplir con su obligación de pago es “de treinta y seis (36) meses con un periodo de gracia de hasta doce (12) meses”¹²⁸. Asimismo, el art. 2 de la Resolución Ministerial N.º 139-2021-EF/15 permite que los préstamos reprogramados por parte de las empresas deudoras tengan un nuevo plazo para cancelarlos de hasta sesenta (60) meses y con un periodo de gracia de seis (6) a doce (12) meses¹²⁹. De producirse el pago, le corresponde a COFIDE anotar el préstamo que ha sido cancelado.

Es en este episodio que, el programa tiene la naturaleza jurídica de una garantía, que forma parte del derecho económico a la reactivación de la actividad empresarial del deudor. Esta garantía es el acceso al préstamo para financiamiento de capital de trabajo, por parte de las empresas deudoras. Es decir que, aquí la garantía se otorga a la empresa deudora porque es la Administración Pública quién asegura frente a las ESF el cumplimiento del pago del préstamo, pero la Administración no hace efectivo dicho pago.

Como señala Montoro, el Estado asegura el préstamo porque absorbe, de forma parcial, el mayor riesgo que las empresas deudoras no paguen el préstamo, incentivando así, que las entidades financieras otorguen financiamiento a las tales empresas deudoras para que puedan reponer su capital de trabajo y cumplan con sus obligaciones de corto plazo con sus trabajadores y proveedores de bienes y servicios¹³⁰. Es decir, la ayuda financiera está en garantizar el acceso al préstamo, más no así en hacer efectivo el pago de este. Por tanto, no hay una entrega de suma dineraria, porque la empresa deudora termina por cancelar su préstamo, esto es, se garantiza el pago.

¹²⁸ PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. D.L N.º. 1455. *Op. Cit.*, p.4.

¹²⁹ Resolución Ministerial N.º 139-2021-EF/15. *Op. Cit.*, p.32.

¹³⁰ MONTORO, C. *Op. Cit.*, p.26.

2.4.2 Ayuda económica en caso de impago.

Segundo episodio: las empresas deudoras no cumplen el pago del préstamo correspondiente. De acuerdo con el art. 11 del Reglamento Operativo del Programa Reactiva Perú, si la empresa deudora incumple con pagar el préstamo durante noventa (90) días consecutivos, las ESF comunican a COFIDE el incumplimiento, seguidamente COFIDE notifica al MEF por el monto total garantizado, luego ese monto se transfiere a la cuenta que el BCRP señala a COFIDE, para que finalmente el MEF pueda transferir el monto a COFIDE y este comunique a las ESF que se ha subrogado¹³¹. Es decir que, la Administración Pública (MEF) es quién finalmente paga el préstamo que la empresa deudora incumplió.

En este episodio, ya no se trata de una garantía (deja de ser ayuda financiera) sino que se trata de una ayuda dineraria o monetaria, en tanto la Administración Pública (MEF) termina por pagar el préstamo al que accedió la empresa deudora. De manera que, el préstamo que recibió la empresa deudora y no canceló, se convierte en una entrega de suma dineraria (dinero metálico en soles por el monto que fue conferido el préstamo) por parte de la Administración Pública a las empresas deudoras.

Esto es, cuando la empresa deudora incumple su pago, es el MEF quién asume su obligación y procede a realizar el pago efectivo del préstamo otorgado a dicha empresa (honramiento de la garantía), entregando finalmente una ayuda monetaria. Por tanto, la naturaleza jurídica aquí es la ayuda monetaria, porque la empresa deudora no cumplió con su pago, sino que fue la Administración quién lo hizo.

Por tanto, como regla general la naturaleza jurídica del Programa Reactiva Perú es la de garantía, constituye esencialmente una garantía, en tanto es la Administración Pública (BCRP) quién a través de las ESF entrega los préstamos a las empresas deudoras para continuar con sus actividades económicas (ventaja económica), las cuales posteriormente cancelarán dichos préstamos en el plazo indicado. Pero, al configurarse el no pago de los préstamos, la naturaleza jurídica deja de ser una garantía, para convertirse en una ayuda dineraria. En cuanto ayuda dineraria como naturaleza jurídica del programa, esta se encuentra determinada por la entrega de una suma dineraria a favor de las empresas deudoras, ya no es una ayuda financiera porque se ha materializado en la entrega de dinero en efectivo.

¹³¹ Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15. *Op. Cit.*, p.4 y 5.

Conclusiones

A lo largo de esta breve investigación, se ha pretendido proponer un marco jurídico para el financiamiento de la reposición de los fondos de capital de trabajo del Programa Reactiva Perú. Para ello, se ha abordado a las instituciones más generales del Derecho Administrativo, para analizar un régimen jurídico aplicable a esta ayuda financiera. El resultado de esta investigación permite concluir lo siguiente:

Primera. El modelo económico de subsidiariedad peruano, que establece el art. 60 de la Constitución, permite al Ministerio de Economía y Finanzas en representación del Estado peruano otorgar la ayuda financiera a las empresas deudoras a través de las Entidades del Sistema Financiero. Así, este principio le permite al MEF en cuanto Administración Pública a tener competencia en el ámbito financiero bancario de créditos. Al hacerlo, estimula la reactivación económica nacional como actividad dispensadora de ayudas y de recompensas, y se configura una ayuda financiera de tipo indirecta y mediata.

La forma indirecta se manifiesta en acoger a las empresas del sistema financiero peruano como destinatarios directos de la dispensación de la ayuda financiera, y en acoger como beneficiarios finales a las empresas deudoras. Así, la garantía del Gobierno Nacional está dirigida a administrados diferentes, pues son las ESF quienes a su vez otorgan la garantía a las empresas deudoras para el financiamiento de la reposición del capital de trabajo. Y al mismo tiempo, se trata una modalidad mediata, en tanto la dispensación de dicha ayuda financiera no es otorgada directamente por la Administración Pública, sino a través de las ESF como sujetos privados.

Segunda. La intervención del MEF en el otorgamiento del financiamiento para el capital de trabajo a las empresas deudoras a través de las ESF se configura como ayuda financiera para el mercado financiero crediticio (cuando las empresas deudoras pagan los préstamos), en su conjunto. Son cinco los caracteres que se cumplen en esta intervención pública para configurarse como dicha ayuda: dispensación por parte del poder público, destinado a la actividad propia del beneficiario final, medio indirecto, sin contraprestación y financiación pública.

La dispensación por parte del poder público es el otorgamiento de una garantía (no bienes) por parte del MEF en virtud de su potestad administrativa, a las empresas deudoras a través de las ESF. Esta garantía consiste en lograr la reactivación económica nacional en el aseguramiento de la cadena de pagos para el mercado financiero peruano en atención al interés general, a través del acceso a los préstamos por parte de las empresas deudoras. Al mismo tiempo, la dispensación que se realiza a las empresas deudoras es discrecional, porque está

dirigida únicamente aquellas empresas que se han visto afectadas por la emergencia sanitaria nacional y que cumplan con los requisitos y condiciones para acceder a esta ayuda financiera.

Destinado a la propia actividad del beneficiario, quienes son los beneficiarios finales de la ayuda financiera a través de los préstamos otorgados por las ESF. Los beneficiarios de esta dispensación de la ayuda financiera son las empresas deudoras, ya que, son ellas a las va dirigido el financiamiento de la reposición del capital de trabajo para sus obligaciones a corto plazo con sus trabajadores y proveedores, y a la vez son a quienes cuyas actividades van a permitir la reactivación economía como interés general. Por lo tanto, las ESF deben otorgar los créditos a estas empresas, cuyo financiamiento se ha obtenido a través de las operaciones de reporte con el BCRP, para lograr la reactivación económica.

El medio indirecto, se refiere a la forma que emplea el MEF para dispensar la ayuda financiera a las empresas deudoras como beneficiarios finales. Este medio o forma es indirecto, porque las ESF son los destinatarios directos de la ayuda, y las empresas deudoras los beneficiarios finales, por lo tanto, son sujetos pasivos distintos. Por otro lado, este modo de realizar la dispensación es de forma mediata, porque el otorgamiento de la ayuda financiera por parte del MEF se realiza con la interposición de las ESF como sujetos privados, es decir, de sujetos distintos a la administración pública. Las ESF son quienes a su vez otorgan los préstamos a las empresas deudoras.

Sin contraprestación, por parte de las empresas deudoras como beneficiarios finales de la ayuda financiera. Así, la garantía a las empresas deudoras consiste en el acceso a los préstamos (no bienes). Es decir que, la ayuda se encuentra en acceder a dichos préstamos en el marco de una economía afectada por la propagación del COVID-19. De modo que, las empresas deudoras deben cumplir solo con el pago de los créditos que les transfieren las ESF. Por tanto, no hay contraprestación, en el sentido que, las empresas deudoras no pagan la ayuda de tener facilidad de acceder a un préstamo, sino que pagan los créditos que le han sido otorgados. Por ello, se configura una ayuda financiera, porque el Gobierno Nacional no entrega dinero a las empresas deudoras, entrega una garantía (acceso a créditos). Asimismo, el otorgamiento de estos créditos esta afecta exclusivamente al pago de sus obligaciones de corto plazo con sus trabajadores y proveedores de bienes y servicios.

Financiación pública, está reflejado en la intervención del MEF (en representación del Gobierno Nacional) con fondos del estado. Los fondos que conforman el monto asignado al Programa Reactiva Perú son pagados y suscritos por el Estado peruano. De manera que, la intervención de este en el financiamiento a las empresas deudoras está apoyada en los fondos de origen público.

Tercero. El Estado peruano realiza actividad dispensadora de ayudas públicas, concretamente de ayuda financiera, a través de la aplicación del Programa Reactiva Perú. En la materialización de este programa se cumplen los siguientes principios administrativos: el mismo principio de subsidiariedad, el principio de razonabilidad, el principio de legalidad, el principio de imparcialidad, el principio de participación, principio de simplicidad, principio de celeridad, principio de acceso permanente, el principio de ejercicio legítimo de poder, y el principio de predictibilidad o de confianza legítima.

El principio de subsidiariedad esta materializado en la misma intervención eficiente y necesaria del MEF en representación del Estado peruano como Administración Pública en el mercado financiero de créditos con la finalidad de la reactivación económica como interés general. Asimismo, se configura el principio de razonabilidad en la dispensación de la ayuda financiera, en tanto se trata de una medida idónea para conseguir la finalidad de la reactivación en la economía nacional, es también una medida necesaria en tanto los límites impuestos a las ESF y de las empresas deudoras resultan indispensables para lograr la reactivación económica dada la crisis sanitaria actual, y es ponderativa en tanto los beneficios del otorgamiento de la garantía son mayores en relación a las desventajas de no optar por el financiamiento económico a las empresas.

El principio de legalidad, en tanto la intervención del Estado peruano en el financiamiento crediticio está acreditada en el artículo 1° de la Ley N° 31011 que sustenta la facultad legislativa del Poder Ejecutivo, y por la cual se encuentra legitimado para intervenir en la reanudación económica. Del mismo modo, se cumple el principio de imparcialidad, ya que, no existe discriminación en la admisión de empresas deudoras al Programa, pudiendo ser estas micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, e incluso personas naturales y jurídicas. Así también, se cumple el principio de simplicidad, en tanto el cumplimiento de los requisitos para acceder a dicho programa, cuenta con canales electrónicos y virtuales para facilitar y hacer más sencillo el procedimiento.

El principio de celeridad, en tanto COFIDE puede utilizar excepcionalmente correos electrónicos para comunicar a las ESF el estado del procedimiento de las operaciones de reporte, otorgando mayor dinamismo a la dispensación de la garantía pública. Siguiendo ello, se cumple también el principio de acceso permanente, en tanto COFIDE publica en su portal institucional y otras fuentes de acceso virtual la información veraz y oportuna a las partes intervinientes del proceso de la garantía nacional.

El principio del ejercicio legítimo de poder, en tanto COFIDE como administradora del programa, el BCRP como órgano facultado para realizar operaciones de reporte, y las ESF como

destinatarios directos para otorgar los préstamos, solo desarrollan única y exclusivamente estas competencias que les han sido otorgadas para lograr la reactivación económica nacional en atención al interés general. Y el principio de predictibilidad, en tanto la información publicada y comunicada por COFIDE a las ESF para el otorgamiento de los préstamos es veraz, completa y confiable.



Lista de abreviaturas

BCRP	Banco Central de Reserva del Perú.
art. o arts.	artículo o artículos.
BBP	Bono del Buen Pagador.
CNA	Comunidades Nativas Amazónicas.
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo S.A.
CT.	Código Tributario.
CLAR	Comités Locales de Asignación.
CONASEC	Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores del Perú.
D.S.	Decreto Supremo.
D.L.	Decreto Legislativo.
D.U.	Decreto de Urgencia.
ESF	Entidades del Sistema Financiero.
EIB	Educación Intercultural Bilingüe.
EP	Empresas Participantes.
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social.
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado.
FMV	Fondo MiVivienda S.A.
IES	Institución de Educación Superior.
IFI	Instituciones Financieras Intermediarias.
LGSEFS	Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros.
LBTR	Liquidación Bruta en Tiempo Real.
LPAG	Ley del Procedimiento Administrativo General.
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas.
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
MSE	Módulo de Subastas Electrónicas.
NE.	Núcleo Ejecutor.
NCMV	Nuevo Crédito MiVivienda.
PRONABEC	Programa Nacional de Becas y Créditos Educativos.
PARC	Procedimiento Acelerado de Refinamiento Concursal.

SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administraciones Tributarias.
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones.
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares.
TC	Tribunal Constitucional.
UIT	Unidad Impositiva Tributaria.



Lista de referencias

- ÁLVAREZ CAPEROCHIPI, J. A. (2017). *El Derecho de las Obligaciones y de los Contratos*. Lima: Pacífico Editores.
- ARIÑO ORTIZ, G. (1984). *Principios de Derecho Público Económico*. Madrid: Marcial Pons.
- BANCO MUNDIAL. (2020). *Perú Panorama General*. Recuperado el 10 de abril del 2020, de <https://www.bancomundial.org/es/country/peru/overview#1>.
- BOFFI BOGGERO, L.M. (1988). *Tratado de las Obligaciones*. 2ª Edición, Astrea. Buenos Aires.
- CASTILLO BLANCO, F. (2011). “La Actividad de Fomento: Evolución Histórica y Tratamiento Constitucional”, en *Derecho de las Subvenciones y Ayudas Públicas*, (GARCES SANAGUSTÍN., M. y PALOMAR OLMEDA, A.: coordinadores). Pamplona: Editorial Aranzadi.
- CHANG CHUYES, G. (2016). “Regulación e Intervención del Estado en la Economía”, en *Compendio de experiencias de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras privadas de fondo de pensiones*. Superintendencia de Banca, Seguros, y Administradoras privadas de pensiones- Cooperación Suiza SECO. Lima, Perú.
- CHANG CHUYES, G. (2015). *Lección décimo novena, la actividad administrativa (I): LA Policía Administrativa y el Derecho Administrativo Sancionador*. Universidad de Piura. Piura.
- DESCALZO GÓNZALES, A. (2011). “Ayudas Públicas y Defensa de la Competencia” en *Derecho de las Subvenciones y Ayudas Públicas*. (GARCES SANAGUSTÍN., M. y PALOMAR OLMEDA, A.: coordinadores). Editorial Aranzadi, Pamplona.
- DIRECCIÓN GENERAL DE PROMOCIÓN AGRARIA. (2022). *Definición de una cadena productiva*. Recuperado el 10 de abril del 2022, de <https://www.midagri.gob.pe/portal/38-sector-agrario/pecuaria/308-las-cadenas-productivas?start=2#:~:text=Definici%C3%B3n%20de%20una%20cadena%20productiva&text=Es%20un%20conjunto%20de%20agentes,comercializaci%C3%B3n%20hasta%20el%20consumidor%20final>. (Consulta: 10.abril.2022).
- DE LA RIVA, I. M. (2004). *Ayudas Públicas: Incidencia de la intervención estatal en el funcionamiento del mercado*. Hammurabi S.R.L. Buenos Aires.
- FERNANDEZ FARRERES, G. (2005). “El Concepto de Subvención y los Ámbitos Objetivo y Subjetivo de Aplicación de la Ley” en *Comentario a la Ley General de Subvenciones* (FERNANDEZ FARRERES, G.: director). Editorial Aranzadi S.A, Navarra.

- GARCIA PASCUAL, J. (2008). *Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas: edición adaptada a la Ley General de Subvenciones y al Reglamento para su aplicación*. Boletín Oficial del Estado, 8ª edición. Madrid, España.
- GARRIDO FALLA, F. (1989). *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Tecnos, Madrid.
- KRESALIA ROSELLÓ, B. y OCHOA CARDICH, C. (2009). *Derecho Constitucional Económico*. Fondo editorial Universidad Católica del Perú. Lima.
- LAGUNA DE PAZ, J. C. (2016). *Derecho Administrativo Económico*. Editorial Aranzadi S.A.U. Pamplona.
- LASARTE, C. (2011). *Principios de Derecho Civil II: Derecho de Obligaciones*. Marcial Pons, 15ª Edición. Madrid, Barcelona.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, M. (1989). “La Actividad Administrativa Dispensadora de Ayudas y de Recompensas: una alternativa conceptual al fomento en la teoría de los modos de acción de la Administración Pública”, en *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Coord., Rafael Gómez – Ferrer Morant, Civitas. Madrid.
- MINISTERIO DE SALUD. “Sala Situacional COVID-19”. Recuperado el 10 de abril del 2022, de https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp (Consulta: 10.abril.2022).
- MORALES PLAZA, A., y RUBIO GONZALES, A. (2011). Régimen Jurídico Financiero de la Actividad Subvencionada y Justificación de Subvenciones, en *Derecho de las Subvenciones y Ayudas Públicas*, (GARCES SANAGUSTÍN., M. y PALOMAR OLMEDA, A.: coordinadores), Editorial Aranzadi. Pamplona.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. (2022). *Preguntas y respuestas sobre la transmisión de la COVID-19*. Recuperado el 10 de abril del 2022 de <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19-how-is-it-transmitted>. (Consulta:10.abril.2022).
- RIBÓ DURÁN, L. y FERNANDEZ FERNANDEZ, J. (1998). *Diccionario de Derecho Empresarial: con los conceptos económicos complementarios*. Bosch. España.
- SOTELO CASTAÑEDA, E. y VARGAS LEÓN, L. (1998) *En torno a la definición de tributo: un vistazo a sus elementos esenciales*. Ius et Veritas, 9(17). Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 284-305 Lima.

Normativa peruana

PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política del Perú. (30, de diciembre, 1993). Diario Oficial “El Peruano”. Lima., 1993. p. 1-136. http://spijlibre.minjus.gob.pe/content/publicaciones_oficiales/img/CONSTITUCION-ULT.pdf.

PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N° 26702. (06, de diciembre, 1996). Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de la Banca y Seguros. Diario Oficial “El Peruano”. Lima., 1996. p. 9.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8CEF5E01E937E76105257A0700610870/\\$FILE/26702.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8CEF5E01E937E76105257A0700610870/$FILE/26702.pdf).

PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto Supremo N° 017-2011-ED. (05, de noviembre, 2020). Decreto Supremo que Crea el Programa Nacional Beca 18. Lima., 2020. p 1-5. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/104974/_017_-_14-09-2012_10_09_19_-DS-017-2011-ED.pdf.

PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto de Urgencia N.º 080-2021. (24, de agosto, 2021). Decreto de Urgencia que establece medidas adicionales extraordinarias para reducir el impacto negativo en la economía de los ciudadanos afectados por las medidas implementadas a nivel nacional para hacer frente a la pandemia originada por el COVID-19. Diario Oficial “El Peruano”. Lima., 2021. p. 1-5. https://spij.minjus.gob.pe/Normas/covid19/NORMAS_RANGO_LEGAL/DECRETO_DE_URGENCIA_080-2021.pdf.

PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto de Urgencia N° 033-2020. (27, de marzo, 2020). Decreto de Urgencia que establece medidas para Reducir el Impacto en la Economía Peruana, en las disposiciones de Prevención establecidas en la Declaratoria de Estado de Emergencia Nacional ante los Riesgos de la Propagación del COVID-19. Diario Oficial “El Peruano”. Lima., 2020. p. 1-9. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/572106/DU033_2020.pdf.

PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto de Urgencia N°. 053-2020. (05, de mayo, 2020). Decreto de Urgencia que otorga un bono extraordinario al personal del Instituto Nacional Penitenciario, del Programa Nacional de Centros Juveniles, al Personal del Ministerio de Defensa y al Personal del Ministerio del Interior por cumplir Acciones de Alto Riesgo ante la Emergencia producida por el COVID-19, y dicta otras disposiciones.

- Diario Oficial “El Peruano”. Lima., 2020. p. 1-6.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/687467/DU053_2020.pdf.
- PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto de Urgencia N°. 052-2020. (13, de marzo, 2020). Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para reducir el Impacto Negativo en la Economía de los Hogares afectados por las medidas de Aislamiento e Inmovilización Social Obligatoria a Nivel Nacional. Diario Oficial “El Peruano”. Lima., 2020. p. 1-3.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566385/DS052_2020EF.pdf.
- PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto Legislativo N° 295. Código Civil 1984. Lima., 2015. Décimo sexta edición. p. 1-724.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2809702/Decreto%20Legislativo%20N%C2%BA%20295.pdf.pdf>.
- PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto Supremo N°. 133-2013-EF. Código Tributario. Lima., 2013. p. 1-271.
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/108FA5BAE57C071A0525828800539A8C/\\$FILE/DS_133-2013-EF_Codigo_Tributario.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/108FA5BAE57C071A0525828800539A8C/$FILE/DS_133-2013-EF_Codigo_Tributario.pdf).
- PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto de Urgencia N.º 038-2020. (13, de abril, del 2020). Decreto de urgencia que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el covid-19 y otras medidas. Diario Oficial “El Peruano”. Lima., 2020. p. 1-5.
<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-de-urgencia-que-establece-medidas-complementarias-pa-decreto-de-urgencia-n-038-2020-1865516-3>.
- PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto Supremo N.º 008-2013-MIDIS. (26, de abril, 2013). Decreto Supremo que aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”. Diario Oficial “El Peruano”. Lima., 2013. p. 1-2. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/18995/DS_008_2013MIDIS.pdf.
- PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto Legislativo N.º 26157. (24, de diciembre, 1992). Ley del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social-FONCODES. Diario Oficial “El Peruano”. Lima., 1992. p. 1-7.
<http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/transparencia-institucional/marco-legal-foncodes/924-norma-de-fusion-de-foncodes-al-mimdes-dec-ley-n-26157-1992/file>.
- PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N° 28579. (09, de julio, 2005). Ley de Conversión del Fondo Hipotecario de la Vivienda- Fondo MIVIVENDA a Fondo

- MIVIENDA S.A. Diario Oficial “El Peruano”. Lima., 2005. p. 1-3.
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28579.pdf>.
- PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM. (15, de marzo, 2020). Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida la Nación a consecuencia del brote del COVID-19. Lima., 2020. p. 10-13.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566448/DS044-PCM_1864948-2.pdf.
- PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N.º 31011. (27, de marzo, 2020). Ley que faculta al poder ejecutivo para legislar en diversas materias para atender la emergencia de la crisis sanitaria causada por el COVID-19. Lima., 2020. p. 1-2.
<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-delega-en-el-poder-ejecutivo-la-facultad-de-legislar-ley-no-31011-1865195-1>.
- PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto Legislativo N.º. 1455. (07, de abril, 2020). Decreto que Crea el Programa REACTIVA PERÚ. Lima., 2020. p. 2-6.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/720488/DL_1455.pdf.
- PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto Legislativo N.º. 1508. (11, de mayo, 2020). Decreto que Crea el Programa de Garantía del Gobierno Nacional a la Cartera Crediticia de las ESF. Lima., 2020. p. 27-30.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/733580/DL_1508.pdf.
- PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto Supremo N.º 124-2020-EF. (28, de mayo, 2020). Decreto que Modifica los Montos Máximos de los Créditos y condición de acceso al Programa Reactiva Perú. Lima., 2020. p. 1-2.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/747423/DS124_2020EF.pdf.
- PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto Legislativo N.º 1486. (10, de mayo, 2020). Decreto que Aprueba la Ampliación del Monto Máximo Autorizado para el Otorgamiento de la Garantía del Gobierno Nacional a los Créditos del Programa Reactiva Perú. Lima., 2020. p. 5-9.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/733584/DL_1486.pdf.
- PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto Supremo N.º 013-2013-PRODUCE. (28, de diciembre, 2013). Decreto que Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial. Lima., 2013. p. 1-46.
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-texto-unico-ordenado-de-la-ley-de-impulso-al-desarr-decreto-supremo-n-013-2013-produce-1033071-5/>.

PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N.º 30056. (02, julio, 2013). Ley que Modifica Diversas Leyes para Facilitar la Inversión, Impulsar el Desarrollo Productivo y el Crecimiento Empresarial. Lima., 2013. p.11.
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/Textos/30056.pdf>.

PERÚ, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N.º 28015. (03, de julio, 2003). Ley de Promoción y Formalización de la micro y pequeña empresa. Lima., 2003. p. 1-7.
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28015.pdf>.

Reglamento de Operaciones de Reporte del Tipo de Venta con Compromiso de Recompra. (19.octubre.2016). Lima.

Sentencia del Tribunal Constitucional N° 004-2004-AL/TC. (21.setiembre.2004). Lima.

Resolución Ministerial N.º 165-2020-EF/15. (01.junio.2020). Lima.

Resolución Ministerial N.º 199-2020-EF/15. (10.julio.2020). Lima.

Resolución Ministerial N.º 181-2020-EF/15. (28.junio.2020). Lima.

Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15. (12.abril.2020). Lima.

Resolución Ministerial N.º 139-2021-eF/15. (28.abril.2021). Lima.

Resolución Ministerial N° 073-2021-MIDIS. (04.mayo.2021). Lima.

Circular del BCRP N°. 0017-2020. (15.abril.2020). Lima.

