

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 082-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE DICTA MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DESTINADAS AL FINANCIAMIENTO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRARIOS DEL SECTOR AGRARIO PARA LA REDUCCIÓN DEL IMPACTO DEL COVID-19 Y OTRAS MEDIDAS.

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidente:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto de Urgencia 082-2020, Decreto de Urgencia que dicta medidas complementarias destinadas al financiamiento de los pequeños productores agrarios del sector agrario para la reducción del impacto del COVID-19 y otras medidas.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Segunda Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 18 de octubre de 2023. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Salhuana Cavides, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco, Aragón Carreño, Echaíz de Núñez Izaga, Marticorena Mendoza, Tacuri Valdivia, Valer Pinto y Ventura Ángel.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 082-2020, Decreto de Urgencia que dicta medidas complementarias destinadas al financiamiento de los pequeños productores agrarios del sector agrario para la reducción del impacto del COVID-19 y otras medidas, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 9 de julio de 2020.

Mediante Oficio 112-2020-PR, el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto de Urgencia 082-2020 al Congreso de la República; este documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 10 de julio de 2020 y derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento el 10 de julio de 2020, al amparo del artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

Posterior a ello, mediante Oficio 876-2022-2023/CCR-CR, del 24 de octubre de 2022, y Oficio 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de la Subcomisión de Control Político la relación de normas sujetas a control constitucional pendientes de elaborar el informe correspondiente, dentro de las cuales se encuentra el Decreto de Urgencia 082-2020.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 082-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE DICTA MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DESTINADAS AL FINANCIAMIENTO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRARIOS DEL SECTOR AGRARIO PARA LA REDUCCIÓN DEL IMPACTO DEL COVID-19 Y OTRAS MEDIDAS.

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 082-2020 tiene por objeto establecer medidas extraordinarias, en materia económica y financiera, que promuevan el financiamiento de los pequeños productores agrarios (agricultores), afectados por el contexto internacional y local adverso producto de la propagación del Covid-19 en el territorio nacional; la medida extraordinaria consiste en el otorgamiento de créditos que serán destinados de manera exclusiva para capital de trabajo del agricultor, a efectos de garantizar la campaña agrícola 2020-2021, incidiendo en el abastecimiento de alimentos a nivel nacional.

En ese sentido, el artículo 2 de la norma crea el Programa de Garantía del Gobierno Nacional para el Financiamiento Agrario Empresarial (FAE-AGRO), con el objeto de garantizar los créditos para el capital de trabajo de los agricultores que realicen agricultura familiar conforme a la Ley 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, a fin de asegurar la campaña agrícola 2020-2021. Además, se precisa que la garantía del Gobierno Nacional otorgada en el marco del FAE-AGRO solo cubre los créditos en moneda nacional que sean colocados por las Empresas del Sistema Financiero (ESF) y las Cooperativas de Ahorro y Crédito (COOPAC), a las que se refiere la Ley 30822 y la Resolución SBS 480-2019.

Para tal efecto, entre otros aspectos, se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General del Tesoro Público, durante el Año Fiscal 2020, a otorgar la Garantía del Gobierno Nacional a las carteras de crédito que cumplan con las condiciones y requisitos para acceder al FAE-AGRO hasta por la suma de S/ 2 000 000 000,00 (DOS MIL MILLONES Y 00/100 SOLES); y se encarga a la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. – COFIDE la administración del FAE-AGRO.

En esa línea, el artículo 3 establece que el límite de la garantía individual que otorga el FAE-AGRO es para los créditos destinados únicamente a capital de trabajo de los pequeños productores agrarios (agricultura familiar). La garantía otorgada a través de COFIDE se aplica de acuerdo con los siguientes porcentajes:

Monto de crédito (en soles)	Garantía (%)
Hasta S/. 15 000	98
De S/. 15 001 a S/. 30 000	95

Asimismo, se establece que los pequeños productores agrarios no tienen que haber estado en una categoría diferente a la "normal" en los últimos 12 meses

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 082-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE DICTA MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DESTINADAS AL FINANCIAMIENTO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRARIOS DEL SECTOR AGRARIO PARA LA REDUCCIÓN DEL IMPACTO DEL COVID-19 Y OTRAS MEDIDAS.

en las Centrales de Riesgo de la SBS; y no podrán ser beneficiarios quienes: (i) se encuentren vinculados a las ESF o las COOPAC, (ii) cuenten con créditos garantizados en el marco del Programa REACTIVA PERÚ, Fondo de Apoyo Empresarial a la MYPE (FAE-MYPE) o Fondo Agroperú, o (iii) se encuentren inhabilitados por el Tribunal de Contrataciones del Estado. El plazo de los créditos para el capital de trabajo a los pequeños productores agrarios no puede exceder de 12 meses.

Por su parte, el artículo 16 precisa que las ESF y las COOPAC son responsables de verificar el cumplimiento de las regulaciones prudenciales del sistema financiero, así como asegurar las condiciones y requisitos que deben cumplir los pequeños productores agrarios para acceder al FAE-AGRO.

Finalmente, se establece que el decreto de urgencia tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020; y que la norma está refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de Economía y Finanzas y el Ministro de Agricultura y Riego.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señala que, en los primeros días de marzo de 2020, el nuevo coronavirus Covid-19 empezó a desplegar su ataque contra la población peruana, a la par que también hacía lo mismo en el resto del mundo. Bajo esas circunstancias, el 15 de marzo de 2020, mediante el Decreto Supremo 044-2020-PCM, el gobierno peruano declaró el estado de emergencia a nivel nacional, disponiendo el aislamiento social obligatorio (cuarentena) por un plazo de quince días calendario, inicialmente, tras el cual se dispuso sucesivas prórrogas. En dicho escenario, mediante Decreto Supremo 116-2020-PCM se prorrogó el estado de emergencia hasta el 31 de julio de 2020, disponiéndose el aislamiento social obligatorio en los departamentos de Arequipa, Ica, Junín, Huánuco, San Martín, Madre de Dios y Ancash.

Se precisa que el Covid-19 genera, de partida, una crisis de la salud pública y las medidas para contrarrestar la propagación del virus provocan un impacto negativo en la economía. En efecto, la cuarentena obligatoria, como parte de la política sanitaria del gobierno, es una medida altamente recesiva porque implica necesariamente que, de manera temporal, una parte del aparato productivo paralice sus actividades, afectando en consecuencia los mercados de bienes y los mercados de factores.

En este contexto, una primera estimación del instituto APOYO proyectó que el crecimiento económico del valor bruto de la producción de la actividad agropecuaria sería de -2,1% para el año 2020, donde el VBP de la actividad

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 082-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE DICTA MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DESTINADAS AL FINANCIAMIENTO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRARIOS DEL SECTOR AGRARIO PARA LA REDUCCIÓN DEL IMPACTO DEL COVID-19 Y OTRAS MEDIDAS.

agrícola registraría una tasa de crecimiento de -2,3% y el VBP de la actividad pecuaria anotaría un crecimiento de -4,9%. Es claro que el COVID-19 ha afectado los ingresos de los agricultores, sobre todo los agricultores del público objetivo que pretende beneficiar la norma. Sus escalas de producción, las restricciones a la movilidad y la contracción de la demanda han ocasionado pérdidas en sus cosechas y han causado el desfinanciamiento de la próxima campaña agrícola.

Si bien es difícil estimar la magnitud de las pérdidas ocasionadas en el agro, existen evidencias en los medios de comunicación, que dichas causas, han afectado la comercialización de productos, y por ende los ingresos de los agricultores. Esto también ha incrementado la desconfianza en los agentes de crédito agrario, quienes han manifestado estar de acuerdo con medidas que brinden coberturas para el financiamiento de la próxima campaña.

En ese sentido, existe el riesgo que la próxima campaña no cuente con el financiamiento de los principales cultivos transitorios que abastecen a los mercados nacionales, lo cual se ha estimado en aproximadamente S/ 3,250 millones. En el Perú, las condiciones climáticas determinan que la campaña inicie en agosto de cada año y termine en julio del siguiente año.

De acuerdo con la Ley 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 015-2016-MINAGRI, la agricultura familiar es el modo de vida y de producción gestionado por una familia, y cuyos miembros son la principal fuerza laboral, que se realiza en interrelación dinámica con el entorno social, económico, cultural y ambiental.

Así, según el MINAGRI, la agricultura familiar representa el 97% de todas las unidades agropecuarias del país, siendo el espacio donde labora el 83% de los productores agropecuarios; generando el 70% de los alimentos que consumen los 32 millones de peruanos, y aportando a la generación de divisas y al 5.5% del PBI nacional.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- Ley 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 082-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE DICTA MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DESTINADAS AL FINANCIAMIENTO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRARIOS DEL SECTOR AGRARIO PARA LA REDUCCIÓN DEL IMPACTO DEL COVID-19 Y OTRAS MEDIDAS.

- Decreto Supremo 015-2016-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, y crea la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar.
- Ley 30822, Ley que modifica la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, y otras normas concordantes, respecto de la regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito.
- Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.
- Resolución S.B.S. 480-2019, que aprueba el Reglamento General de las Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DEL DECRETO DE URGENCIA 082-2020

4.1. Facultad legislativa extraordinaria del Poder Ejecutivo

La Constitución Política del Perú distingue dos escenarios para la emisión de decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo, con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República: los expedidos al amparo del numeral 19 del artículo 118, ante una emergencia que requiere la toma urgente de medidas económicas y financieras de interés nacional y los expedidos en base al artículo 135 del texto constitucional, que lo faculta a legislar durante el interregno parlamentario mediante Decretos de Urgencia hasta la instalación del nuevo Congreso. Estos actos normativos pueden tener la misma denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legíslable, límites y procedimientos de control diferentes.

En el presente caso, nos encontramos en el primer supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 082-2020, Decreto de Urgencia que dicta medidas complementarias destinadas al financiamiento de los pequeños productores agrarios del sector agrario para la reducción del impacto del COVID-19 y otras medidas, ha sido emitido al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú y bajo la vigencia del Estado de Emergencia, declarado por el Decreto Supremo 044-2020-PCM y sus sucesivas prórrogas ante la propagación de la pandemia por el Covid-19.

4.2. Parámetros de control parlamentario sobre los Decretos de Urgencia

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 082-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE DICTA MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DESTINADAS AL FINANCIAMIENTO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRARIOS DEL SECTOR AGRARIO PARA LA REDUCCIÓN DEL IMPACTO DEL COVID-19 Y OTRAS MEDIDAS.

De acuerdo a lo establecido en el numeral 4 del artículo 200 de Constitución Política del Perú, los Decretos de Urgencia son actos normativos, con fuerza y rango de ley, emitidos por el Presidente de la República en el marco de lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 118, el mismo que a la letra dispone lo siguiente:

"Atribuciones del Presidente de la República

Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:

(...)

19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.

(...)"

El Tribunal Constitucional, en el Expediente 008-2003-AI/TC, ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre los requisitos formales y materiales para la expedición de los decretos de urgencia al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

4.2.1. Requisitos formales para la validez del decreto de urgencia

- Refrendo por parte del Presidente del Consejo de Ministros.
- Dación en cuenta en el plazo de 24 horas como máximo de emitido el decreto, adjuntándose la norma. Exigencia desarrollada en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

Al respecto, el supremo interprete de la Constitución¹ indica que *"en el caso de los decretos de urgencia, los requisitos formales son tanto previos como posteriores a su promulgación. Así, el requisito ex ante está constituido por el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (inciso 3 del artículo 123° de la Constitución), mientras que el requisito ex post lo constituye la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al Congreso de la República, de acuerdo con lo previsto por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, en concordancia con el procedimiento contralor a cargo del Parlamento, contemplado en la norma de desarrollo constitucional contenida en el artículo 91 del Reglamento del Congreso."*

De la revisión del Decreto de Urgencia 082-2020, se aprecia que el mismo ha sido refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y, además, por la Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Agricultura y Riego. Por otro

¹ En el fundamento 58 de la sentencia recaída en el Expediente 008-2003-AI/TC.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 082-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE DICTA MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DESTINADAS AL FINANCIAMIENTO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRARIOS DEL SECTOR AGRARIO PARA LA REDUCCIÓN DEL IMPACTO DEL COVID-19 Y OTRAS MEDIDAS.

lado, el 10 de julio de 2020, el Poder Ejecutivo dio cuenta al Congreso de la República sobre la promulgación del decreto de urgencia, es decir, al día siguiente de su promulgación. Esto permite concluir que se ha cumplido con los requisitos formales.

4.2.2. Requisitos materiales para la expedición de decretos de urgencia

- Versar sobre materia económica y financiera (requisito endógeno)

El propio numeral 19 del artículo 118 de la Constitución establece que los decretos de urgencia deben versar sobre "materia económica y financiera", quedando, en todo caso, proscrita, por imperativo del propio parámetro de control constitucional, la materia tributaria (párrafo tercero del artículo 74 de la Constitución).

El análisis conjunto de las disposiciones del Decreto de Urgencia 082-2020 permite concluir que éste versa sobre materia económica y financiera, puesto que adoptó medidas excepcionales para que las entidades financieras puedan otorgar créditos a los pequeños productores agrarios o a la agricultura familiar hasta por la suma de S/. 30 mil soles, para que pudieran enfrentar la campaña agrícola 2020-2021, la misma que inicia en el mes de agosto de cada año y termina en el mes de julio del año siguiente. Al respecto, se tuvo en cuenta los efectos devastadores que tuvo el Covid-19 sobre el sector agrícola a consecuencia del aislamiento social obligatorio. A fin de lograr dicho objetivo se creó el Programa de Garantía del Gobierno Nacional para el Financiamiento Agrario Empresarial (FAE-AGRO) hasta por la suma de S/. 2 000 millones de soles, que garantizarían la colocación de préstamos por parte de las Empresas del Sistema Financiero y las Cooperativas de Ahorro y Crédito. El propósito de la medida, como se puede apreciar, era evitar el desabastecimiento alimentario en el periodo agrícola 2020-2021 y que dicha situación ponga en peligro la economía nacional o las finanzas públicas.

- Circunstancias fácticas (requisito exógeno)

Las circunstancias fácticas, que son ajenas al contenido de la norma, justifican la promulgación de una norma extraordinaria. A partir del contenido del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución y el literal c) del artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República, se pueden extraer determinados criterios de validez del acto legislativo del Poder Ejecutivo².

² Estos criterios han sido desarrollados por el Tribunal Constitucional en el fundamento 60 de la sentencia recaído en el Expediente 0008-2003-AIT/C

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 082-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE DICTA MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DESTINADAS AL FINANCIAMIENTO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRARIOS DEL SECTOR AGRARIO PARA LA REDUCCIÓN DEL IMPACTO DEL COVID-19 Y OTRAS MEDIDAS.

La labor legislativa del Poder Ejecutivo, a través de decretos de urgencia, se realiza tomando en cuenta lo siguiente: **(i) excepcionalidad**, la norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, sustentadas por datos previos y objetivamente identificables; **(ii) necesidad**, las circunstancias deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables; **(iii) transitoriedad**, las medidas extraordinarias no deben mantenerse vigentes más allá del tiempo estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa; **(iv) generalidad**, los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad; y **(v) conexidad**, debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes.

Al respecto, debemos tener en cuenta que al momento de la promulgación del Decreto de Urgencia 082-2020 estaba vigente el Estado de Emergencia³ a nivel nacional a consecuencia del Covid-19, incluso se dictó la medida complementaria de aislamiento social obligatorio, lo que afectó diversos sectores productivos como la agricultura, poniendo en riesgo el periodo agrícola 2020-2021. Por otro lado, el instituto APOYO proyectó que el crecimiento de la actividad agropecuaria sería de -2,1% para el año 2020.

En cuanto a la necesidad, la norma se justificaba en que con la medida se evitarían los potenciales daños, como el colapso de los pequeños productores agropecuarios, los que proveen el 70% de los alimentos que consumen los peruanos.

Sobre la transitoriedad, el mismo Decreto de Urgencia estableció que la norma estaría vigente hasta el 31 de diciembre de 2020, es decir, no es una norma con vocación de permanencia.

En cuanto a la generalidad, debemos advertir que el Decreto de Urgencia estuvo dirigido a atender a todos los pequeños productores agrarios, siempre que cumplan con exigencias objetivas como no haber estado en una clasificación diferente a la categoría "normal" en los 12 meses previos en las Centrales de Riesgo de la SBS, entre otras, con lo cual se verifica que la norma ha observado el criterio de generalidad, utilizando parámetros objetivos en la identificación de los beneficiarios.

³ Ver el Decreto Supremo 044-2020-PCM, del 15 de marzo de 2020, prorrogado por sucesivos decretos supremos.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 082-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE DICTA MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DESTINADAS AL FINANCIAMIENTO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRARIOS DEL SECTOR AGRARIO PARA LA REDUCCIÓN DEL IMPACTO DEL COVID-19 Y OTRAS MEDIDAS.

Finalmente, sobre la conexidad, debemos indicar que recurrir a la creación de los Programas de Garantía del Gobierno Nacional para asegurar el financiamiento de créditos a favor de los pequeños agricultores o a la agricultura familiar es una medida que tiene incidencia y conexión directa con la situación que se buscaba revertir, esto es, reactivar la actividad económica del sector agricultura, a efectos de garantizar la siembra de la campaña 2020-2021; además, esta medida ha sido tomada con anterioridad como en el Decreto Legislativo 1508, Decreto Legislativo que crea el Programa de Garantía del Gobierno Nacional a la Cartera Crediticia de las Empresas del Sistema Financiero, publicado el 11 de mayo de 2020, en el contexto de la pandemia por el Covid-19.

En ese sentido, se aprecia que el Decreto de Urgencia observa los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 082-2020, Decreto de Urgencia que dicta medidas complementarias destinadas al financiamiento de los pequeños productores agrarios del sector agrario para la reducción del impacto del COVID-19 y otras medidas, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República, así como los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional; y, **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 18 de octubre de 2023.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 082-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE DICTA MEDIDAS
COMPLEMENTARIAS DESTINADAS AL FINANCIAMIENTO DE LOS
PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRARIOS DEL SECTOR AGRARIO
PARA LA REDUCCIÓN DEL IMPACTO DEL COVID-19 Y OTRAS
MEDIDAS.**