

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 089-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA 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 presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto de Urgencia 089-2020, Decreto de Urgencia que modifica 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 089-2020, Decreto de Urgencia que modifica 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 29 de julio de 2020.

Mediante Oficio 126-2020-PR, el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto de Urgencia 089-2020 al Congreso de la República; este documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 30 de julio de 2020 y derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento el 31 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 089-2020.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 089-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA 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.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 089-2020 tiene por objeto optimizar el Programa de Garantía del Gobierno Nacional para el Financiamiento Agrario Empresarial (FAE-AGRO), el mismo que fue creado por el artículo 2 del 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 ese sentido, se modifica en el numeral 8.2 del artículo 8 del Decreto de Urgencia 082-2020, estableciendo que la Garantía del Gobierno Nacional se otorgará mediante un fideicomiso de garantía estructurado con la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE), que contiene créditos otorgados por COFIDE a las Empresas del Sistema Financiero (ESF) y las Cooperativas de Ahorro y Crédito (COOPAC). Antes de la modificación, la Garantía del Gobierno Nacional se otorgaría mediante un fideicomiso de titulización estructurado con COFIDE, que contendría créditos otorgados por las ESF y las COOPAC. Es decir, se sustituye el mecanismo de la garantía, pasando de un fideicomiso de titulización a un fideicomiso de garantía; además, lo que se garantiza es el crédito otorgado por COFIDE a las ESF y a las COOPAC, y ya no los créditos otorgados por las ESF y las COOPAC.

A consecuencia de lo anterior, en el numeral 8.3 del artículo 8 del Decreto de Urgencia 082-2020 se autoriza a la Dirección General del Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas a suscribir, en calidad de fideicomitente y de fideicomisario, ya no un contrato de fideicomiso de titulización con COFIDE, sino un contrato de fideicomiso de garantía. Además, se realizan otras modificaciones con la finalidad de adecuar el Decreto de Urgencia 082-2020 a la modificación principal, es decir, la sustitución del mecanismo de garantía.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señala que mediante 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, se establecieron medidas extraordinarias, en materia económica y financiera, con el objeto de promover el financiamiento de los pequeños productores agrarios (agricultores), que se vean afectados por el contexto internacional y local adverso, producto de la

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 089-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA 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.

propagación del Covid-19 en el territorio nacional. El financiamiento se concretaría a través de créditos de manera exclusiva para capital de trabajo del agricultor, a efecto de garantizar la campaña agrícola 2020-2021, incidiendo en el abastecimiento de alimentos a nivel nacional.

En ese sentido, se creó el Programa de Garantía del Gobierno Nacional para el Financiamiento Agrario Empresarial (FAE-AGRO), con el objeto de garantizar los créditos para capital de trabajo de los agricultores que realicen agricultura familiar, de acuerdo a Ley 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, a fin de asegurar la campaña agrícola 2020-2021. Es así que, entre otros aspectos, se autorizó 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 créditos que cumplan con las condiciones y requisitos para acceder al FAE-AGRO, hasta por la suma de S/ 2 000 millones.

Sin embargo, luego de promulgado el Decreto de Urgencia 082-2020, se advirtieron ciertos aspectos y espacios de mejora relacionados con la implementación de la operatividad del FAE-AGRO, los que ameritan ser precisados para un adecuado funcionamiento del FAE-AGRO, de cara al logro de sus objetivos y financiamiento de la campaña agrícola 2020-2021.

Entonces, considerando que el programa FAE-AGRO otorga garantías que aseguran la recuperación de la línea de financiamiento otorgada a las ESF o COOPAC, lo que no implica la titulización de dicho financiamiento, resulta pertinente precisar que el vehículo adecuado para cumplir dicho fin es un fideicomiso de garantía y no de titulización.

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.
- 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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 089-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA 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.

- 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 089-2020

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 legislable, 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 089-2020, Decreto de Urgencia que modifica 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, se emitió 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

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 089-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA 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.

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 089-2020, 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 lado, el 30 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

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 089-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA 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.

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 089-2020 permite concluir que éste busca optimizar el Decreto de Urgencia 082-2020 al sustituir el mecanismo de garantía del Gobierno Nacional (FAE-AGRO), es decir, la garantía se materializará mediante el fideicomiso de garantía con COFIDE y no mediante un fideicomiso de titulización. En caso de que se produzcan transferencia de activos por parte del Gobierno Nacional a las Empresas del Sistema Financiero y las Cooperativas de Ahorro y Crédito, se tendría que recurrir al fideicomiso de titulización, sin embargo, en el caso del FAE-AGRO no habrá transferencia de activos, sino que los activos serán proporcionados por COFIDE a las ESF y COOPAC mediante préstamos, para que a su vez éstos otorguen créditos a los pequeños productores agrarios, y la participación del Gobierno Nacional consiste en garantizar los créditos otorgados por COFIDE a las ESF y COOPAC, para lo cual el mecanismo adecuado es el fideicomiso de garantía; como se puede apreciar no existe transferencia de activos.

En vista de que el Decreto de Urgencia 089-2020 es dictado en el contexto de otro decreto de urgencia que adopta medidas excepcionales para que las entidades financieras puedan otorgar créditos a los pequeños productores agrarios, quienes fueron afectados por los efectos del Covid-19, nos permite afirmar que también estamos ante los supuestos del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política.

- 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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 089-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA 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.

del Congreso de la República, se pueden extraer determinados criterios de validez del acto legislativo del Poder Ejecutivo².

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 devenguen 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 089-2020 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 lo que, atendiendo a estas circunstancias, las mejoras al Decreto de Urgencia 082-2020 debían realizarse de inmediato.

En cuanto a la necesidad, la norma se justificaba por los daños que se buscaba evitar, como la imposibilidad de financiar económicamente a los pequeños productores agrarios por la deficiencia del Decreto de Urgencia 082-2020; esta situación hubiera provocado el colapso de los pequeños productores agropecuarios, los que proveen el 70% de los alimentos que consumen los peruanos.

Sobre la transitoriedad, el Decreto de Urgencia 089-2020 al modificar el Decreto de Urgencia 082-2020 se sujetó al tiempo de vigencia de este decreto de urgencia, es decir, su vigencia se limitó hasta el 31 de diciembre de 2020.

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

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 089-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA 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 cuanto a la generalidad, al haberse mejorado el mecanismo de la garantía del Gobierno Nacional, sin modificarse los posibles beneficiarios de la norma, sino -por el contrario- posibilitando su satisfacción, consideramos que no se afecta el criterio de generalidad.

Finalmente, sobre la conexidad, debemos indicar que ante la vigencia del estado de emergencia por el Covid-19 y el avance de sus efectos, poniendo en riesgo la producción agropecuaria, resultaba necesario mejorar el Decreto de Urgencia 082-2020 a fin de hacerlo viable y atender la problemática.

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 089-2020, Decreto de Urgencia que modifica 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 089-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA 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.