

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 111-2021, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA FORTALECER EL SISTEMA DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO NO AUTORIZADAS A CAPTAR RECURSOS DEL PÚBLICO.

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 111-2021, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para fortalecer el sistema de cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a captar recursos del público.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Sexta Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 29 de noviembre de 2023. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco, Echaiz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Tacuri Valdivia, Valer Pinto y Ventura Ángel.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 111-2021, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para fortalecer el sistema de cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a captar recursos del público, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 15 de diciembre de 2021.

Mediante Oficio 655-2021-PR, el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto de Urgencia 111-2021 al Congreso de la República; este documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 16 de diciembre de 2021 y, el mismo día, fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento, al amparo del artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

Finalmente, 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 111-2021.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 111-2021, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA FORTALECER EL SISTEMA DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO NO AUTORIZADAS A CAPTAR RECURSOS DEL PÚBLICO.

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 111-2021 tiene por objeto permitir el acceso al Programa de Garantía del Gobierno Nacional (creado mediante Decreto Legislativo 1508), a las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a captar recursos del público (COOPAC) de Nivel 3 y de Nivel 2 con activos totales mayores a 32,200 UIT hasta 65,000 UIT que se encuentran inscritas como tales en el Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y de Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público y de las Centrales, a cargo de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a las que se refiere la Ley 30822, que cuenten con clasificación de riesgo vigente.

En ese sentido, el artículo 2 del Decreto de Urgencia incorpora a las COOPAC como beneficiarios del Programa de Garantía Nacional (creado por el Decreto Legislativo 1508) hasta el 31 de diciembre de 2022 (establecido en el artículo 3). Por su parte, el artículo 4 señala que el Decreto de Urgencia es refrendado por la Presidenta del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos del decreto de urgencia señala que durante el año 2021 la economía peruana venía mostrando una recuperación del shock provocado por la pandemia del Covid-19; sin embargo, las leyes aprobadas por el Congreso de la República, que permitieron el retiro del 100% de los depósitos de compensación por tiempo de servicios (CTS), así como las expectativas asociadas a la coyuntura política, estarían manifestándose en salidas de depósitos, lo que genera presiones sobre la liquidez de las empresas de operaciones múltiples y en las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a captar recursos del público (COOPAC).

En dicho contexto, el Gobierno a través de una política fiscal expansiva buscó brindar apoyo a las familias y empresas, y promover la reactivación económica, particularmente, en los sectores más afectados por la pandemia; algunas de estas medidas fueron canalizadas únicamente a través del sistema financiero, y otras medias mediante el sistema financiero y sistema cooperativo de ahorro y crédito. Así tenemos que:

- El Programa Reactiva Perú brindó liquidez a las empresas del sistema financiero, con la finalidad de garantizar el otorgamiento de créditos a las empresas, en medio de la paralización económica provocada por la

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 111-2021, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA FORTALECER EL SISTEMA DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO NO AUTORIZADAS A CAPTAR RECURSOS DEL PÚBLICO.

declaratoria de emergencia del Covid-19, y así preservar la continuidad de la cadena de pagos.

- El programa de Fondo de Apoyo Empresarial a la micro y pequeña empresa (FAE-MYPE) garantizó créditos otorgados por las empresas del sistema financiero y del sistema COOPAC a favor de las micro y pequeñas empresas.
- El Programa de Apoyo Empresarial a las micro y pequeñas empresas (PAE-MYPE) garantizó créditos otorgados por las empresas del sistema financiero y del sistema COOPAC a favor de las micro y pequeñas empresas.

Es decir, la intervención del Gobierno Nacional no ha sido uniforme, puesto que en el caso del Programa Reactiva Perú se garantizó únicamente los créditos otorgados por las empresas del sistema financiero, y en el caso de FAE-MYPE y PAE-MYPE se garantizó los créditos otorgados tanto por las empresas del sistema financiero y por las del sistema de COOPAC.

Al respecto, es preciso indicar que las COOPAC no son ajenas a la problemática de presiones sobre la liquidez, lo cual se agravaría por el inicio del proceso de liquidación (agosto de 2021) de la tercera más grande Cooperativa de Ahorro y Crédito AELU, lo que pudo generar contagio y afectar el sistema COOPAC.

En este contexto, se propone incluir a las COOPAC de Nivel 3 (aquellas con activos mayores a 65,000 UITs) y de Nivel 2 (aquellas con activos mayores a 32,000 UITs hasta 65,000 UITs), que cuenten con clasificación de riesgo vigente en el Programa de Garantía del Gobierno Nacional a las Empresas del Sistema Financiero, creado mediante Decreto Legislativo 1508 y sus modificaciones.

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 31658, Ley que crea el Programa Impulso Empresarial MYPE - IMPULSO MYPERU.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 111-2021, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA FORTALECER EL SISTEMA DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO NO AUTORIZADAS A CAPTAR RECURSOS DEL PÚBLICO.

- Decreto Supremo 008-2020-SA, Decreto Supremo que declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19.
- Decreto Supremo 184-2020-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de las personas a consecuencia de la COVID-19 y establece las medidas que debe seguir la ciudadanía en la nueva convivencia social.
- Decreto Legislativo 1508, Decreto Legislativo que crea el Programa de Garantía del Gobierno Nacional a la Cartera Crediticia de las Empresas del Sistema Financiero.
- 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.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

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 111-2021, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para fortalecer el sistema de cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a captar recursos del público, ha sido emitido al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

4.2. Parámetros de control parlamentario sobre los Decretos de Urgencia

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 111-2021, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA FORTALECER EL SISTEMA DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO NO AUTORIZADAS A CAPTAR RECURSOS DEL PÚBLICO.

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."*

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 111-2021, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA FORTALECER EL SISTEMA DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO NO AUTORIZADAS A CAPTAR RECURSOS DEL PÚBLICO.

De la revisión del Decreto de Urgencia 111-2021, se aprecia que el mismo ha sido refrendado por la Presidenta del Consejo de Ministros y, además, por el Ministro de Economía y Finanzas. Por otro lado, el 16 de diciembre de 2021, el Poder Ejecutivo dio cuenta al Congreso de la República sobre la promulgación del decreto de urgencia, es decir, al día siguiente de su publicación (15 de diciembre de 2021).

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 111-2021 permite concluir que éste versa sobre materia económica y financiera, puesto que adopta medidas excepcionales como la incorporación de las cooperativas de ahorro y crédito (COOPAC) dentro de los alcances del Decreto Legislativo 1508, Decreto Legislativo que crea el Programa de Garantía del Gobierno Nacional a la Cartera Crediticia de las Empresas del Sistema Financiero, a efectos de aliviar la presión de liquidez que también estaba afectando a las Cooperativas a consecuencia de los efectos de la pandemia por el Covid-19, el retiro del 100% del CTS y el retiro de fondos por la coyuntura política nacional. La falta de fondos habría generado incluso (en agosto de 2021) el inicio del proceso de liquidación de la Cooperativa de Ahorro y Crédito AELU. Estas medidas son dictadas a fin de aliviar la presión de liquidez de las Cooperativas y evitar el contagio ante posibles inicios de procesos de liquidación. El propósito de la medida, como se puede apreciar, es evitar que el riesgo inminente constituya un peligro para 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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 111-2021, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA FORTALECER EL SISTEMA DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO NO AUTORIZADAS A CAPTAR RECURSOS DEL PÚBLICO.

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 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 el Decreto de Urgencia 111-2021 es emitido durante la vigencia del estado de emergencia³ por los efectos de la pandemia por el Covid-19; con la finalidad de contrarrestar estos efectos, se aprobó el Programa Reactiva Perú (Decreto Legislativo 1508) que garantizaba créditos otorgados por las empresas del sistema financiero a las micro y pequeña empresas, sin embargo, esta solución dejó al margen a las cooperativas de ahorro y crédito, quienes también intervienen en el mercado financiero, y por tanto se ven expuesto a la presión por la falta de liquidez. Por otro lado, la presión por la falta de liquidez se agrava cuando se autorizó el retiro del 100% de la CTS y el retiro de fondos por parte de ahorristas ante la coyuntura política. Estos datos nos permiten afirmar que, en el mes de diciembre de 2021, fecha de publicación del decreto de urgencia materia de análisis, la Nación atravesaba por unas circunstancias extraordinarias, especialmente por la falta de liquidez de las cooperativas de ahorro y crédito.

En cuanto a la necesidad, debemos evaluar los potenciales daños que se evitarán con el actuar inmediato, como el colapso del sistema financiero y la economía nacional, puesto que los más afectados serían las micro y pequeñas empresas, así como los ahorristas de las cooperativas de ahorro y crédito, ante la posible falta de liquidez de estas entidades.

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 184-2020-PCM y sus prórrogas.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 111-2021, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA FORTALECER EL SISTEMA DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO NO AUTORIZADAS A CAPTAR RECURSOS DEL PÚBLICO.

Sobre la transitoriedad, se establece en el mismo Decreto de Urgencia que la norma estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2022, es decir, no es una norma con vocación de permanencia.

En cuanto a la generalidad, debemos advertir que el Decreto de Urgencia está dirigido a atender a todas las cooperativas de ahorro y crédito, con lo cual se verifica que la norma ha observado el criterio de generalidad, utilizando parámetros objetivos en la identificación de los beneficiarios.

Finalmente, sobre la conexidad, debemos indicar que la intervención legislativa dispuesta permite garantizar los créditos del sistema financiero a las micro y pequeñas empresas en el contexto extraordinario descrito de falta de liquidez, por lo que las medidas guardan relación con el problema que se pretende corregir o evitar, más aún si se tiene en cuenta que las COOPAC, forman parte de los programas del Estado para ayudar financieramente a corregir los problemas de la economía de la Nación. En efecto, las COOPAC fueron incluidas en el FAE-MYPE y PAE-MYPE, así como en el programa IMPULSO MYPERU (creado por Ley Ley 31658, Ley que crea el Programa Impulso Empresarial MYPE - IMPULSO MYPERU); de ello se desprende que la medida guarda relación directa con el objetivo de la intervención legislativa.

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 111-2021, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para fortalecer el sistema de cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a captar recursos del público, **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 remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 29 de noviembre de 2023.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA
111-2021, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE
MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA FORTALECER
EL SISTEMA DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y
CRÉDITO NO AUTORIZADAS A CAPTAR RECURSOS
DEL PÚBLICO.**