

Deusto Estudios Cooperativos

Revista del Instituto de Estudios Cooperativos
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto

N.º 20 (2022)

DOI: <https://doi.org/10.18543/dec202022>

El régimen legal de las cooperativas de ahorro y crédito como sujetos ajenos al sistema financiero

Máximo Ulises Rodríguez Avalos

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2573>

Recibido: 26 de septiembre de 2022 • Aceptado: 18 de noviembre de 2022 • Publicado en línea: diciembre de 2022

Derechos de autor (©)

La revista *Deusto Estudios Cooperativos* es una revista de acceso abierto lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Copyright (©)

The *Deusto Journal of Cooperative Studies* is an Open Access journal which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

El régimen legal de las cooperativas de ahorro y crédito como sujetos ajenos al sistema financiero

Máximo Ulises Rodríguez Avalos¹

Abogado Consultor Cooperativas de Ahorro y Crédito
estudio@rodriguezavalos.com

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2573>

Recibido: 26 de septiembre de 2022
Aceptado: 18 de noviembre de 2022
Publicado en línea: diciembre de 2022

Sumario: 1. Antecedentes: 1.1. Cooperativismo Moderno. 1.2. El Cooperativismo en el Perú. 1.3. Cooperativas de Ahorro y Crédito.—2. La Inclusión Social y Financiera: 2.1. Concepto. 2.2. Referencias. 2.3. Participación del Cooperativismo.—3. La Regulación y Reglamentación de las Cooperativas: 3.1. Situación de la Regulación Cooperativa. 3.2. Regulación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito. 3.3. Por qué las normas que emitan deben respetar los principios cooperativos y de proporcionalidad aplicables a la supervisión. 3.4. Antecedentes de las propuestas regulatorias.—4. Consideraciones Finales.

Resumen: El objetivo de este artículo consiste en, presentar un resumen de los fundamentos legales que rigen tanto la regulación de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito fuera del sistema financiero peruano, así como los enunciados básicos de la normativa regulatoria prudencial, sobre la cual se ejerce la supervisión de estas la Superintendencia de Banca y Seguros por parte del Estado, por ser una actividad declarada de interés público por la ley, en protección del más alto interés patrimonial de la colectividad.

Palabras clave: Cooperativas de ahorro y crédito, Regulación Legal, Regulación Reglamentaria, Calidad de Normas Prudenciales, Superintendencia de Banca y Seguros.

Abstract: The objective of this article is to present a summary of the legal foundations that govern both the regulation of cooperative savings and credit organizations outside the Peruvian financial system, as well as the basic statements of the prudential regulatory regulations, on which the supervision is exercised by the Superintendence of Banking and Insurance, as it is an activity declared of public interest by the law, in protection of the highest patrimonial interest of the community.

Keywords: Savings and Credit Cooperatives, Legal Regulation, Regulatory Regulation, Quality of Prudential Norms, Superintendence of Banking and Insurance.

¹ Socio – Rodríguez Avalos Abogados Consultor del Ministerio de la Producción en materia Cooperativa Ex Presidente de la Comisión Consultiva de Derecho Cooperativo del Colegio de Abogados de Lima Perú Miembro del Directorio de la Asociación de Empresas Microfinancieras del Perú – ASOMIF PERU

1. Antecedentes

1.1. *Cooperativismo Moderno*

Se da inicio con la creación de la Cooperativa de Rochdale en el año 1844, en el Condado de Lancashire, Inglaterra, la que nace con el nombre de «Rochdale Society Of Equitables Pioneers» en una década que se caracterizó por una abrumadora crisis económica que afectaba a casi todos los países del mundo, era una época que abundaba la mano de obra producto de la desocupación y debido al naciente industrialismo (maquinismo). Son 28 obreros textiles los que convienen en abrir una tienda de consumo familiar, dando inicio así a la que fuera la más grande expresa de Inglaterra y precursora del cooperativismo moderno.

1.2. *El Cooperativismo en el Perú*

El cooperativismo podemos definirlo como una corriente doctrinaria económica y social, que, basándose en la ayuda mutua y el esfuerzo propio, procura elevar el nivel de vida de las personas que practican. Pues, el cooperativismo, en su carácter de disciplina socio-económica-científica de reestructuración social, se funda en la organización de la sociedad a través de las cooperativas, que son formas empresariales de servicios, cuyas características predominantes son las siguientes:

- a) Asociación de personas y no de capitales.
- b) Propiedad privada, dentro del derecho social.
- c) Autonomía organizativa y funcional en el marco de la ley.
- d) Auto gestión empresarial.
- e) Espíritu de servicio y no de lucro.

El cooperativismo de acuerdo a ley está declarado de necesidad nacional y utilidad pública por considerarse un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia y a la realización de la justicia social. Por ello, el estado garantiza el libre desarrollo del cooperativismo y las organizaciones cooperativas.

Las cooperativas son personas jurídicas de derecho privado y su organización y funcionamiento se rigen por las disposiciones de las leyes que la regulan. Se ha determinado que solamente las personas jurídicas encuadradas en la ley de cooperativas podrán usar la denominación de cooperativas u otras similares.

La constitución e inscripción, así como su organización y funcionamiento deben hacerse de conformidad a lo dispuesto en la ley. Se

exige que para ser socio de una cooperativa se tenga capacidad legal salvo las excepciones establecidas en la ley a parte de reunir los requisitos señalados por el estatuto de la cooperativa.

Los derechos y obligaciones de los socios, así como el ejercicio del derecho al retiro voluntario y la devolución del saldo neto de sus aportaciones que correspondiera se hará de acuerdo a lo dispuesto en el estatuto de la cooperativa a lo prescrito en la ley y sus reglamentos.

1.3. *Cooperativas de Ahorro y Crédito*

El cooperativismo de crédito se inicia en el Perú con la «Sociedad Cooperativa de Crédito La Unión» N.º 1 organizada por los choferes de servicios público del Callao, reconocida el 21 de noviembre de 1942, y que fue seguida luego por otra de los trabajadores textiles de Lima. Estas cooperativas por desconocimiento administrativo y ausencia de disposiciones legales que las regulasen, liquidaron sus actividades. Por eso se suele considerar que la organización de las cooperativas de crédito comienza en el Perú solo en el año 1954 con la «Cooperativa de Crédito San Juan» de la ciudad altiplánica de Puno.

A diferencia de otros países en que fuera de consideraciones históricas, la cooperación de consumo ha alcanzado gran desarrollo; en el Perú, la organización de crédito ocupa destacado lugar por sus alcances no solo económicos, sino también sociales en favor de la comunidad. Al punto de estar estructurada entre todos los tipos que integran el Movimiento Cooperativo Nacional.

Las cooperativas de ahorro y crédito, son básicamente de carácter urbano, con capital de operaciones que se constituye por cuotas mensuales y obligatorias que aportan los socios, y cuyos préstamos, con fines de orden familiar, doméstico o personal, se amortizan mensualmente con interés al rebatir.

Como se reconoce corrientemente, las cooperativas de ahorro y crédito son formadas por grupos de personas unidas por determinados vínculos de naturaleza comunitaria, como son los que surgen por razón de residencia, ocupación, etc. Por este medio, se asegura una estrecha cohesión entre los miembros de la cooperativa y se garantiza una línea de conducta honesta en el cumplimiento de las obligaciones sociales como base de crédito. El hecho más importante determinado por estas cooperativas es que ellas aspiran a sustituir el sistema bancario tradicional, que funciona sobre la base de garantías directas e indirectas. En las cooperativas de crédito, el sistema se funda en la valorización de las necesidades de los prestatarios y en la responsabilidad personal, moral

y colectiva de estos, sin que tal característica se debilite por el hecho de que, por mandato de las normas de la Superintendencia de Banca y Seguros, excepcionalmente exijan determinadas garantías reales o fianzas personales complementarias.

Los beneficios que obtiene una cooperativa de ahorro y crédito provienen principalmente de los intereses que pagan los socios, y los que obtienen de depósitos e inversiones hechos por aquella en bancos, organizaciones cooperativas de crédito de grado superior, etc. Los excedentes (utilidades) se distribuyen entre los socios a prorrata de acuerdo con los intereses pagados por los préstamos obtenidos.

2. La Inclusión Social y Financiera

2.1. *Concepto*

Se define como la disponibilidad e igualdad de oportunidades para que las personas y empresas accedan a productos y servicios financieros apropiados, asequibles y oportunos. La inclusión financiera va más allá de simplemente abrir una cuenta bancaria ya que es posible que individuos y/o empresas bancarizadas sean excluidos de los créditos y otros servicios financieros. Tener sistemas financieros más inclusivos se ha relacionado con un mayor crecimiento y un desarrollo económico más fuerte y sostenible y, por lo tanto, ampliar la inclusión financiera se ha convertido en una prioridad para muchos países de todo el mundo.

El problema es que las oportunidades que tienen los individuos y empresas no son iguales para todos. Mientras el sector formal se encuentra en un círculo virtuoso de más productividad, más ingresos, más bancarización, el sector informal se encuentra en un círculo vicioso de menos productividad, menos ingresos, más exclusión financiera, más informalidad y se encuentran entrapados en la zona de la trampa de la pobreza.

La informalidad acrecentada por la Pandemia del COVID 19, ha generado por el creciente estado de necesidad de esa inmensa mayoría de peruanos que han perdido sus puestos de trabajo, que, sumados a los ya existentes antes de la pandemia, ha generado que se agrave la situación de una importante mayoría de peruanos que no ven opciones para salir de su estado de pobreza.

Frente a esta realidad el Cooperativismo en general y el sistema de ahorro y crédito en especial puede desarrollar o estimular la creatividad, hoy en nuestra opinión se cuenta con esta alternativa frente

a la incapacidad del Estado de poder conducir a la población desocupada y necesitada a un objetivo común que les permita satisfacer sus necesidades, de trabajo, vivienda y de salud de manera adecuada.

2.2. Referencias

En un trabajo editado por el BID se señala: Como documenta Castilleja-Vargas (2020), en el caso de la población trabajadora del estrato pobre, el 78% no tiene contrato, solo el 6% tiene un contrato permanente, la mitad está bajo la modalidad de cuentapropista compitiendo por los mismos espacios de trabajo, y un porcentaje similar está en la informalidad, mientras que el 90% trabaja en empresas pequeñas, por lo que la gran mayoría carece de estabilidad laboral. A su vez, cerca de la mitad de la clase media trabajadora en el segmento vulnerable tampoco cuenta con contrato, solo una quinta parte tenía contrato permanente, más del 40% son cuentapropistas, y más del 70% trabaja en empresas pequeñas.

En el mismo documento del BID se señala con respecto al Sector Social:

La actual crisis económica es de tal magnitud que pone en riesgo parte de los avances sociales logrados por el Perú en los últimos años. Entre 2000 y 2017 el porcentaje de la población que vive en situación de pobreza (hogares con ingresos diarios inferiores a US\$ 5 en PPA) cayó de 50% a 24%, a la par que la clase media aumentó hasta convertirse en el grupo poblacional más numeroso. Esta caída de la pobreza vino impulsada, principalmente, por el aumento de los ingresos laborales, que actualmente se están viendo muy afectados por las consecuencias de la pandemia. La recesión que está viviendo actualmente el Perú llevará a un repunte de la pobreza que es aún difícil de cuantificar.

El gobierno ha concedido apoyos temporales cuasi universales a las familias peruanas para mitigar los efectos de las medidas de confinamiento sobre sus ingresos. Inicialmente, se dispuso la entrega de una transferencia de S/ 380 para 2.7 millones de familias pobres y pobres extremas, que posteriormente se extendió a otros 800 mil trabajadores independientes con ingresos menores a S/1200 y a 1.1 millones de familias rurales. Finalmente, se aprobó la creación de un Bono Universal por 760 soles para 6.8 millones de familias del que tan solo se excluyó a los hogares que posean algún miembro con remuneración mayor a S/3 000 (US\$ 868). Si bien el Estado peruano ha enfrentado problemas significativos (en ocasiones, de naturaleza lo-

gística) para lograr que las ayudas lleguen a quienes estaban destinadas, no cabe duda de que se trata de un esfuerzo enorme por moderar el impacto social de la crisis.

De cara al futuro, el gobierno deberá focalizar las ayudas y reforzar sus programas de protección social. Los bonos que se han venido distribuyendo en las últimas semanas son de naturaleza temporal, aunque los impactos de la crisis sobre los ingresos familiares se dilatarán en el tiempo. En este contexto, las autoridades deberán encontrar la manera de que las ayudas fluyan hacia quien más lo necesita, para lo cual debe construir sobre los programas sociales que han venido funcionando en los últimos años (por ejemplo, el programa de transferencias directas «JUNTOS», el programa de alimentación escolar «Qali Warma», o el programa «Cuna Más», que ofrece servicios de cuidado diurno y acompañamiento en familias pobres y donde residen niños menores de 3 años).

El Gobierno, en nuestra opinión frente a la realidad señalada, olvida que existe un sistema capaz de absorber a toda esa población que lucha día a día para llevar un pan a sus mesas, un sistema que es capaz de contribuir bajo los principios de la ayuda mutua y el bien común a que la población se organice y que solidariamente luchen contra la adversidad que hoy los oprime, sin tener la posibilidad de ver la luz al otro lado del túnel, y **ese es el Sistema Cooperativo**, que en todo el mundo ha demostrado que constituye una eficiente herramienta de desarrollo y generación de empleo.

Hoy, que más que nunca la pobreza y la exclusión social, se agudiza con la implementación de un modelo económico de libre mercado que promueve la primacía del capital frente al trabajo. Este modelo propicio la acumulación de la riqueza producida por muchos en manos de unos pocos, y margina a las mayorías del ejercicio de sus derechos y de la posibilidad de realizarse en dignidad. Los millones de excluidos del mercado laboral, tanto despedidos como desocupados, se han visto obligados a reinventar su propio trabajo a través de diversas formas de participación en la economía, y a generarse ingresos económicos que les permitan subsistir. Son ellos, los CUENTAPROPISTAS, los INFORMALES los principales beneficiarios del sistema cooperativo.

En el mundo menos en el Perú, la dirigencia política y social resalta la positiva contribución de las entidades solidarias en materia de generación de empleo y desarrollo económico. En ese sentido recordemos:

«La Recomendación 193 de la Organización Internacional del Trabajo adoptada el 3 de junio del 2005 en Ginebra»

R193 Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002
Recomendación sobre la promoción de las cooperativas
La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 3 de junio de 2002, en su nonagésima reunión; Reconociendo la importancia de las cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía; Reconociendo que las cooperativas, en sus diversas formas, promueven la más completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social; Reconociendo que la mundialización ha creado presiones, problemas, retos y oportunidades nuevos y diferentes para las cooperativas; y que se precisan formas más enérgicas de solidaridad humana en el plano nacional e internacional para facilitar una distribución más equitativa de los beneficios de la globalización; Tomando nota de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86.ª reunión (1998); Tomando nota también de los derechos y principios contenidos en los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, en particular el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930; el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948; el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949; el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951; el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952; el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957; el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958; el Convenio sobre la política de empleo, 1964; el Convenio sobre la edad mínima, 1973; el Convenio y la Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975; el Convenio y la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975; la Recomendación sobre la política de empleo (disposiciones complementarias), 1984; la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998, y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999; Recordando el principio contenido en la Declaración de Filadelfia, según el cual «el trabajo no es una mercancía»; y Recordando que el logro del trabajo decente para los trabajadores, dondequiera que se encuentren, es un objetivo primordial de la Organización Internacional del Trabajo; Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la promoción de las cooperativas, tema que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación, adopta, con fecha

veinte de junio de dos mil dos, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002.

Así como también la Resolución 64/136 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró al 2012 como el Año Internacional de las Cooperativas. La resolución instó a los gobiernos a aprovechar y desarrollar «plenamente las posibilidades que tienen las cooperativas de contribuir a la consecución de los objetivos de desarrollo social, en particular la erradicación de la pobreza, la generación de empleo pleno y productivo y una mayor integración social.

Proclama el año 2012 «Año Internacional de las Cooperativas» «Reconociendo que las cooperativas, en sus distintas formas, promueven la máxima participación posible de todas las personas en el desarrollo económico y social, incluidos las mujeres, los jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad y las personas indígenas, son cada vez más un factor clave del desarrollo económico y social y contribuyen a la erradicación de la pobreza»

65 Sesión Plenaria de la Organización de las Naciones Unidas
18 de diciembre de 2009

Proclamas que no se han cumplido en el Perú y que por el contrario con las medidas adoptadas por los últimos gobiernos han desalentado la creación de este tipo de empresas solidarias y afectado el desarrollo de las existentes.

2.3. *Participación del Cooperativismo*

A partir de la crisis derivada de la Pandemia del COVID19 urge por tanto que se adopten medidas para revertir la crítica situación de desempleo; que se brinden incentivos para que se luche contra la informalidad, y dentro de ellas la organización de los grupos de informales y cuentapropistas en cooperativas de trabajo, en un Programa de Incentivos con la participación del Ministerio de la Producción y el Ministerio de Trabajo con asignación de recursos como capital semilla que para un financiamiento inicial (fondos que no deben ser devueltos), para la creación de una microempresa cooperativa o para permitir el despegue y/o consolidación de una actividad empresarial existente.

Hay que desterrar la creencia de que solo la gran empresa de capital mereciera consideración y la empresa tradicional (con fines de lucro) se ha impuesto como el modelo de empresa predominante en el paradigma económico mundial. Desde este enfoque, las otras formas

de empresa, incluidas las cooperativas, han sido condenadas a jugar un papel marginal y destinado a desaparecer. La realidad de hoy, por el contrario, está demostrando que la existencia de una pluralidad de formas de empresa es la mejor manera de afrontar la profunda crisis de la economía global, y las cooperativas son una parte esencial de este pluralismo, por esto se abre hoy una nueva oportunidad para el movimiento cooperativo. Para aprovecharla es necesario cumplir un esfuerzo de reflexión, para entender lo que se requiere y cómo el cooperativismo puede cumplir plenamente su potencial.

Podríamos por lo tanto concluir que se está abriendo el tiempo del cooperativismo, ya que los efectos de la crisis contribuirán a lanzar definitivamente esta forma de empresa como un modelo de amplia difusión para atender la generación de empleo y financiamiento de los emprendimientos cooperativos con la participación de las cooperativas de ahorro y crédito.

El cooperativismo representa un modelo empresarial dentro del pluralismo económico establecido por la Constitución Política del Perú, por tanto, incompatible con las tentaciones hegemónicas. El marco teórico en el que actúa es el de una variedad de formas de empresa, donde cada una de ellas tiene características que las hacen más adecuada para adaptarse a situaciones y contextos específicos, en un entorno constitucional que teoriza la coexistencia de diferentes modelos, el modelo cooperativo siempre será la mejor alternativa para superar la crisis, como lo fue en los años 90.

Hasta aquí nuestro propósito ha sido desarrollar un escenario totalmente viable, señalando las direcciones hacia las cuales el cooperativismo debe desplazarse en respuesta a los nuevos escenarios de la crisis y postcrisis.

Como resulta claro, la realidad es mucho más variada y compleja. Al igual que grandes son las nuevas áreas en las que el modelo cooperativo puede proveer una oferta innovadora de productos y servicios. Sin olvidar que incluso los sectores más tradicionales, como la agricultura y el crédito, necesitan de una inyección de innovación organizativa y estratégica.

Pero la regulación debe hacerse con estricto respeto a la naturaleza jurídica de las cooperativas, en su carácter de personas jurídicas de naturaleza social de existencia posible, que se basan en la solidaridad y la ayuda mutua como empresas sin fines de lucro, deben ser reguladas por reglas propias enmarcadas en la cooperación, que son los pilares en los cuales se apoyan y desarrollan todos los fundamentos de la cooperación como sistema. En realidad, son postulados que ordenan la conducta de la vida económica y social de la cooperativa.

3. La Regulación y Reglamentación de las Cooperativas

3.1. *Situación de la Regulación Cooperativa*

En lo relacionado a la legislación y reglamentación, el sistema cooperativo tiene un retaso de más de cuarenta años en donde su legislación no ha sido actualizada; y as pocas disposiciones que se han dictado no han favorecido el desarrollo de la empresa cooperativa, por ello se tienen cifradas las esperanzas en este aspecto en el trabajo que Ministerio de la Producción por intermedio de la Dirección de Cooperativismo e Institucionalidad ha desarrollado para proponer un marco normativo acorde a la necesidades presentes y futuras del Sistema Cooperativo y su aporte al desarrollo nacional.

3.2. *Regulación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito*

A partir de la aprobación de la Ley N.º 30822 norma por la cual se 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, se generaron diversos comentarios, pretendiendo influir en la opinión pública respecto a que las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito se oponían a la supervisión por parte de la SBS, lo cual era totalmente alejado de la verdad y demuestra un absoluto desconocimiento de la legislación y los antecedentes de la regulación cooperativa como a continuación lo señalamos.

En el Programa Económico 1978-1980 punto 13, correspondiente al Capítulo IV relativo a la Política de Aspectos Monetarios y cambiarios, se señaló que la Superintendencia de Banca y Seguros controlará a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, en orden a ello con fecha 20 de febrero de 1979 se promulga la Ley 22451, por la cual se establece que corresponde a la Superintendencia de Banca y Seguros el reconocimiento, supervigilancia y control de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, Cooperativas de Seguros y de los organismos de integración cooperativa (centrales y federaciones) que desarrollen actividades de intermediación financiera.

Así mismo, la Ley 22451 estableció que la Superintendencia de Banca y Seguros autorizará la organización y funcionamiento, traslado, fusión, intervención, liquidación o cierre de los Organismos Cooperativos, y se le asignan funciones de promoción y asesoramiento de los Organismos Cooperativos antes referidos.

En el año 1991, por el Decreto Legislativo N.º 637 del 25 de abril de 1991, se aprobó la Ley General de Instituciones Bancarias Financieras y de Seguros, la cual excluyó la participación de las organizaciones cooperativas en el Sistema Bancario y Financiero, dicha norma derogó la Ley de Bancos aprobada por el Decreto Ley N.º 7159 del 23 de mayo de 1931 y sus normas modificatorias; el 24 de noviembre de 1992, se promulgó el Decreto Ley N.º 25879, por el cual dispuso la disolución y liquidación del Instituto Nacional de Cooperativas del Perú, —INCOOP y, se estableció que el control, supervisión y fiscalización de las cooperativas de ahorro y crédito esté a cargo de la Superintendencia de Banca y Seguros, así mismo se le autorizó a la Superintendencia a dictar las medidas complementarias que sean necesarias para el cumplimiento de la función encomendada, se debe puntualizar que la Superintendencia de Banca y Seguros— SBS no ejerció dicha función de supervisión, ya que la misma norma estableció que la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú con respecto a sus afiliadas estaba facultada para: a) Disponer que cualquier Cooperativa adopte, en el plazo y las condiciones que establezca, las medidas necesarias a fin de restablecer un nivel adecuado de solvencia, pudiendo para tal efecto variar su estructura financiera o reorganizar su administración con las modificaciones que fueren requeridas por sus órganos directivos y gerencia; b) Recabar de las Cooperativas toda información que les solicite y exigirles la presentación de todo tipo de documentos; c) Efectuar auditorías externas a las Cooperativas, d) Constituir un fondo de contingencias para el apoyo financiero de las Cooperativas; y e) Brindar los demás servicios que requieran las cooperativas integrantes de la Federación.

El 30 de octubre del 1993 se promulga el Decreto Legislativo N.º 770 denominado nuevo texto de la Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros, que sustituyó a partir del primero de noviembre de 1993 al Decreto Legislativo N.º 637, estableciendo en la Décimo Cuarta Disposición Final se estableció que el control de las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a operar con terceros corresponde, en primera instancia, a su Consejo de Vigilancia y a su Asamblea General de Asociados. Su supervisión está a cargo de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito, de acuerdo con las normas que al respecto dicte la Superintendencia. La Superintendencia supervisa y controla a la Federación a que se refiere el párrafo anterior y regula las operaciones de las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a operar con recursos del público. A tal fin está facultada para: a) Recabar, por conducto de la citada Federación, información sobre cualquier coopera-

tiva. b) Practicar visitas de inspección. c) Disponer la adopción de las medidas necesarias para corregir las deficiencias patrimoniales o administrativas que detecte.

La SBS en cumplimiento de la atribución que le confirió la Décimo Cuarta Disposición Final del Decreto Legislativo N.º 770 —Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros, dicto el Reglamento de Operaciones y Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito que no Operan con Recursos del Público, el mismo que fue aprobado por la Resolución SBS N.º 190-95 del 21 de febrero del 1995, la cual regulo sobre las operaciones que podían realizar las cooperativas de ahorro y crédito, sobre el patrimonio efectivo, limitaciones y prohibiciones, régimen de garantías y sobre el régimen de supervisión, inspecciones, sanciones e intervención de las cooperativas a cargo de la Federación. Estas disposiciones generaron en su oportunidad por parte de diversas instituciones cooperativas la interposición de acciones de garantía con la finalidad de lograr su inaplicación a favor de ellas, acciones que no prosperaron.

Con fecha nueve de diciembre del años 1996 se promulga la Ley N.º 26702 —Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros que derogo la antes mencionada Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros y se estableció en la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Complementaria de la misma, el marco regulatorio de las cooperativas de ahorro y crédito, así como los alcances de las actividades de supervisión de la Federación tanto para con sus cooperativas afiliadas como para con las no afiliadas, estableciendo dos funciones claramente diferenciadas: i) Una genérica: referida a la supervisión de las cooperativas en general que está a cargo de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito; y ii) específica: referida a las cooperativas afiliadas a la federación respecto a las cuales la Federación está facultada para: a) Disponer que cualquier cooperativa adopte, en el plazo y las condiciones que establezca, las medidas necesarias a fin de restablecer un nivel adecuado de solvencia, pudiendo para tal efecto variar su estructura financiera o reorganizar su administración con las modificaciones que fueren requeridas en sus órganos directivos y gerencia; b) Recabar de las cooperativas toda información que les soliciten y exigirles la presentación de todo tipo de documentos; c) Efectuar auditorías externas a las cooperativas afiliadas; d) Constituir un fondo de contingencias para el apoyo financiero de las cooperativas afiliadas; e) Brindar los demás servicios que requieran las cooperativas integrantes de la respectiva federación.

De acuerdo con la facultad de regulación conferida por la Ley 26702, la Superintendencia de Banca y Seguros, dicta la Resolución SBS N.º 540-99 con fecha 15 de junio de 1999, por la cual se aprueba el «Reglamento de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no Autorizadas a Operar con Recursos del Público», dejándose sin efecto la Resolución SBS N.º 190-95 que aprobó el Reglamento de Operaciones y Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito que no Operan con Recursos del Público.

Como es de verse la SBS siempre tuvo la facultad de supervisar y regular, dicto reglamentos que por no estar ajustados a la naturaleza jurídica de las organizaciones cooperativas fueron impugnados en diversas acciones de garantía, viéndose la SBS obligada a modificarlo; la supervisión de las cooperativas por parte de la FENACREP de acuerdo al numeral 3 de la vigésimo cuarta disposición final y complementaria de la Ley 26702, vigente hasta el año 2018, se establecía que: «La supervisión de las cooperativas a que se refiere el apartado 2 está a cargo de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito», las del numeral 2 son las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a operar con terceros, es decir no se hace distinción alguna, entre afiliadas o no afiliadas; la norma únicamente agrega otras atribuciones a la Federación para con sus afiliadas, las que entendemos se agregaban a las ya establecidas por la Ley General de Cooperativas a las Federación, pero en este caso respecto a las de ahorro y crédito regula por dicha norma.

Posteriormente la SBS con la Resolución SBS N.º 540-99 constituye un Fondo de Contingencia para el apoyo financiero de las cooperativas y administrado con sujeción a las normas que dicte la Superintendencia, estableciendo que constituyen recursos del Fondo de Contingencia los siguientes:

- a) Las multas impuestas por la Federación lo cual como hemos referido fue anulado;
- b) Los depósitos sin movimiento por más de 10 años de los asociados de las cooperativas;
- c) Los saldos favorables resultantes de la liquidación de la cooperativa no reclamados por más de cinco (5) años por los interesados;
- d) El rendimiento de sus activos;
- e) Las primas que abonen las cooperativas conforme a la reglamentación respectiva;
- f) Los demás que determine la reglamentación que emita la Superintendencia para el adecuado funcionamiento del Fondo de Contingencia. Este Fondo de Contingencia nunca se implementó.

3.3. *Por qué las normas que emitan deben respetar los principios cooperativos y de proporcionalidad aplicables a la supervisión*

«Por la Naturaleza Jurídica de las Cooperativas»: De conformidad al ordenamiento constitucional peruano la iniciativa privada es libre, se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

El artículo 58 de la Constitución se encuentra directamente conectado con lo establecido en el inciso 17), artículo 2 del mismo texto, el cual establece el derecho fundamental de toda persona a participar, ya sea en forma individual o asociada, en la vida económica de la Nación... con la finalidad de obtener un beneficio o ganancia material»; sin embargo, (...)»ello no quiere decir que dicha libertad sea absoluta», ya que, «puede desplegarse libremente en tanto no colisione los intereses generales de la comunidad ... el ordenamiento jurídico protege la libre iniciativa contra la injerencia de los poderes públicos, respecto de lo que se considera como «privativo» de la autodeterminación de los particulares.

La economía social de mercado se refiere... a) que el Estado reconoce y efectiviza un conjunto de garantías destinadas a asegurar el goce de las libertades económicas... b) El Estado interviene subsidiariamente en el ámbito de la producción, circulación o distribución de bienes o en la prestación directa de los servicios, solo cuando se encuentra fehacientemente acreditado que por inacción o defeción de la iniciativa privada, dicha provisión o suministro no atiende las demandas de la población... c) El Estado establece políticas legislativas en materia económica y social destinadas a asegurar el bienestar compartido y armónico de la población.

El artículo 59 de la Constitución establece que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

El derecho a la libertad de empresa se define como la facultad de poder elegir la organización y efectuar el desarrollo de una unidad de producción de bienes o prestaciones de servicios para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios... dicha libertad debe ser ejercida con sujeción a la ley —siendo sus limitaciones básicas aquellas que derivan de la seguridad.

El contenido de la libertad de empresa está determinado por cuatro tipos de libertades, las cuales terminan configurando el ámbito de irradiación de la protección de tal derecho. El primer lugar, la libertad de creación de empresa y de acceso al mercado, significa libertad de emprender actividades económicas, en el sentido de libre fundación de empresa y concurrencia al mercado. En segundo término, la libertad de organización contiene la libre elección del objeto, nombre, domicilio, tipo de empresa o de sociedad mercantil, facultades a los administradores, políticas de precios, créditos y seguros, entre otros. En tercer lugar, está la libertad de competencia. En último término, la libertad para cesar las actividades es libertad, para quien haya creado una empresa, de disponer el cierre o cesación de las actividades de la misma cuando lo considere más oportuno.

La libertad de comercio: la facultad de elegir la organización y llevar a cabo una actividad ligada al intercambio de mercaderías o servicios, para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios. Debe ejercerse con sujeción a la ley. La libertad de industria: Aquella facultad de elegir y obrar, según propia determinación, en el ámbito de la actividad económica cuyo objeto es la realización de un conjunto de operaciones para la obtención y/o transformación de uno o varios productos».

El Pluralismo económico es el sistema por el cual se acepta y se permite aseguramiento de las formas de propiedad y las formas de organización económica del Estado. La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes.

Las formas de propiedad que establece la Constitución Política del Estado son cuatro:

- Propiedad Pública.
- Propiedad Privada. La propiedad privada puede ser individual o colectiva. Ambas deben cumplir con una función social.
- Propiedad Cooperativa.
- Propiedad comunitaria.

Las formas de organización económica son modos de proceder de una asociación de personas y/o bienes afectados a la explotación económica debidamente reconocidos por el ordenamiento jurídico y regulado por un conjunto de normas jurídicas en función de determinados fines comunes, lícitos y de utilidad económica.

Las formas de organización económica son modos de proceder de una asociación de personas y/o bienes afectados a la explotación económica debidamente reconocidos por el ordenamiento jurídico y regulado por un conjunto de normas jurídicas en función de

determinados fines comunes, lícitos y de utilidad económica. Decimos modos porque el comportamiento de las mismas son diferentes unas de las otras. La privada busca el lucro. La estatal busca el bienestar de la sociedad. La cooperativa busca satisfacer necesidades de un grupo.

En relación al pluralismo económico el Dr. Alayza Grundy al comentar la Constitución del 1979 señaló:

«Con relación al pluralismo económico, está definido en forma tal que no quepa duda del propósito y posibilidad de la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa [...] Debemos entender muy claramente, que el pluralismo económico tiene un carácter democrático. Esto significa que hay un principio de igualdad entre las formas diversas de propiedad y empresa. o estamos por tanto reafirmando el pluralismo del cual se habló años atrás, que era la tolerancia para cierta forma de empresa privada, pero con clara prioridad, y aún hegemonía de las no privadas. Aquí se trata de pluralismo democrático que las hace a todas iguales, sin privilegio para ninguna.

Esto no quiere decir que pudiera haber regímenes tributarios adecuados a la naturaleza de cada empresa ni que adaptarse a actividades económicas apropiadas a cada una, no puedan recibir por este motivo especiales facilidades crediticias y de otra naturaleza. Lo que se desea es que entre las diversas formas de empresa y de propiedad no haya hegemonía de alguna sobre las demás; no haya un solo pie que sustente la economía nacional, sino que la economía nacional debe reposar sobre los múltiples pies de las varias formas de empresa y de propiedad que la ley autorice.»

Por otro lado, es importante señalar, lo sustentado por el Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamentos del Congreso Constituyente Democrático (CCD), el Dr. Carlos Torres y Torres Lara, ilustre cooperativista, quien, en una Conferencia, del 19 de mayo de 1993, titulada: «Los principales cambios propuestos por el anteproyecto constitucional», defendía los cambios al régimen económico, señalando:

«No podemos continuar con una Constitución elaborada sobre la base de conceptos de la social democracia, la que tuvo su importancia, su oportunidad y su momento, durante más de un siglo, pero que la realidad mundial actual la ha superado. No es posible en un mundo competitivo, integrado e internacionalizado avanzar bajo el principio de que el Estado debe asumir la solución de casi todos los problemas sociales.

Ahora es necesario fomentar la idea de la acción propia y la ayuda mutua de los ciudadanos para resolver los problemas sociales, dejando a cargo del Estado solo la atención de las necesidades fundamentales.

Así, los escasos recursos gubernamentales serán bien usados en lo fundamental: salud, educación, seguridad e infraestructura. Esto desarrollará en la población un espíritu de autosuperación hacia un hombre dueño de su propio destino, generador de puestos de trabajo y no de simple burócrata.

Entonces, tenemos que desarrollar un sistema liberal, pero, además, con sentido social.

Si hay que ponerle un nombre, podría ser modernización o liberalismo social.

¿Y por qué liberalismo social?, porque lo que pretende la proyectada Constitución no es un liberalismo para los grandes, para los poderosos, ellos no necesitan ninguna ayuda. Los poderosos están por encima de las leyes, no porque puedan modificarlas sino porque eligen el país donde invierten y se desarrollan. Entonces, la modernización o el liberalismo social, no debe ser entendido como la libertad solo para que los grandes capitales se desarrollen, sino fundamentalmente como un instrumento para liberar las fuerzas productivas de nuestra población y defenderlas de las posiciones de dominio monopólico. Este es el objetivo que se persigue.

Por eso el régimen económico precisa que el Estado debe orientar sus recursos a lo fundamental: salud, educación, seguridad e infraestructura, debe apoyar a los que tienen menores recursos y a su vez combatir las actividades de abuso monopólico».

El acompañamiento del Estado a la economía social, solidaria y comunitaria debe ser permanente y sostenible, porque es un instrumento muy importante para incidir en aquellos aspectos que es necesario modificar en la estructura socioeconómica, pero además porque si se desarrolla con respeto a la autonomía, a la autogestión y a la naturaleza de nuestras instituciones su aporte al desarrollo del país está garantizado, por ello se debe legislar conforme a la naturaleza jurídica de las instituciones:

El Sistema Cooperativo en forma permanente ha venido exigiendo que las normas regulatorias y legales que se dicten al regular el funcionamiento de las organizaciones cooperativas, tengan en cuenta la naturaleza y fines de estas y los resultados de la experiencia cooperativa nacional, así como las disposiciones relativas a otra clase de personas jurídicas aplicables al Sector Cooperativo, siempre que sean compatibles con los principios generales del Cooperativismo y las disposiciones de la Ley General de Cooperativas, disposición que emana del artículo 120 de la Ley General de Cooperativas.

Sin embargo, se ha regulado a las cooperativas de ahorro y crédito como si estas fueran bancos, asumiendo que realizan la misma actividad y que por ende son iguales, simpleza que se resume en que ambas captan dinero y ambas prestan dinero y por lo cual deberían ser reguladas por similar normatividad, nada más alejado de la realidad desde el origen de las instituciones, por su objetivo de entidades sin fines de lucro, por los servicios que prestan a sus usuarios, por la forma de distribuir los remanentes, pasando por el modelo de autogestión. su filosofía y doctrina que anima su actividad en el mundo.

En ese sentido debemos tener en cuenta que, el derecho a la igualdad implica que todas las personas deben ser tratadas en forma igual por parte del Estado. En consecuencia, todo trato diferente está prohibido. Este trato desigual de los iguales se conoce como discriminación. Sin embargo, la realidad demuestra que existen una serie de desigualdades en la sociedad, lo que obliga a adoptar medidas orientadas a lograr que el derecho a la igualdad no se agote en su reconocimiento formal (igualdad formal), sino que existan iguales oportunidades para el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de todas las personas (igualdad material). Estas medidas pueden implicar un trato desigual, lo que no es considerado como una discriminación sino una **diferenciación**. Lo dicho hasta aquí puede ser sintetizado de la siguiente manera:

- El derecho a la igualdad implica el trato igual entre los iguales.
- La discriminación implica un trato desigual entre los iguales.
- La diferenciación implica un trato desigual entre los desiguales.

En sustento de la validez del trato diferenciado, la doctrina y la jurisprudencia comparada han desarrollado una serie de lineamientos a ser tomados en consideración. Estos son:

- El trato diferenciado debe llevarse a cabo respecto a personas que se encuentran en una situación de desigualdad.
- El trato diferenciado debe sustentarse en un objetivo legítimo (principio de razonabilidad). Esto significa que la diferenciación debe basarse en causas o motivos objetivos y razonables. Estas causas o motivos pueden ser de diferente índole, no necesariamente relacionados con la necesidad de garantizar algún valor constitucional, sino orientados a enfrentar una situación de desigualdad.
- El trato diferenciado debe guardar una relación con el objetivo legítimo que se desea alcanzar (principio de racionalidad).

- El trato diferenciado debe aplicarse o llevarse a cabo en forma proporcional al objetivo legítimo que se desea alcanzar (principio de proporcionalidad).

Por lo tanto, si un trato diferenciado no reúne estas características estaremos ante una situación de discriminación, atentatoria del derecho a la igualdad.

El derecho a la igualdad implica por tanto que las normas deben ser iguales para todos los iguales; ya que al aplicar la misma norma para los desiguales se incurre en un acto discriminatorio al realizar exigencias no aplicables a la naturaleza jurídica de las instituciones, por ello la regulación a las Cooperativas debe ser diferenciada de las del Sector Bancario y Financiero al haber así sido reconocido por la Ley 29683 Ley del Acto Cooperativo y el Artículo 120 de la Ley General de Cooperativas, que preciso que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 074-90-TR, las cooperativas, por su naturaleza, efectúan actos cooperativos, los cuales se definen como los que se realizan internamente entre las cooperativas y sus socios en cumplimiento de su objeto social. Los actos cooperativos son actos propios de su mandato con representación, estos no tienen fines de lucro.

3.4. *Antecedentes de las propuestas regulatorias*

Desde el año 2002, la Comisión de Economía del Congreso de la República admitió a trámite diversas iniciativas legislativas, presentados por la Superintendencia de Banca y Seguros y por diversos Congresistas con la finalidad de que por la vía de la modificación de la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley 26702 y de la Ley General de Cooperativas, se le autorice a dictar normas regulatorias y de supervisión sobre las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a operar con recursos del público, con una evidente intención de atender la problemática de naturaleza asociativa y dirigencial, y como una forma de atender la correcta gobernabilidad de las instituciones; dejando lo relacionado a la regulación, a la propia Superintendencia facultándola para emitir las normas que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la ley, así como sobre los demás aspectos que sean necesarios para el funcionamiento solvente y sólido de las cooperativas de ahorro y crédito y su adecuada gestión y supervisión.

Las modificaciones introducidas por la Ley 30822 a la normatividad que regula el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito, con claridad han establecido los alcances de las facultades que tiene la Superintendencia Adjunta de Cooperativas —SACCOOP dentro de la Superintendencia de Banca y Seguros SBS, en sus actividades de regulación y supervisión de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito, al señalar que se rigen por la Ley General de Cooperativas, salvo en las materias objeto de la vigesimocuarta disposición final y complementaria de la ley 26702 y normas reglamentarias emitidas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, esta últimas en el marco de las facultades otorgadas por la misma ley.

Adicionalmente en la misma disposición final y complementaria se señala que, se aplican a las cooperativas de ahorro y crédito las disposiciones sobre secreto bancario establecidas en el capítulo II del título primero de la sección segunda de la ley 26702 y las disposiciones sobre central de riesgos establecidas en los artículos 158 y 159 de la misma ley; así como otras leyes especiales expresamente tipificadas en la propia Ley 30822, como es el caso por ejemplo de la Ley 26639, por la que se precisa la aplicación de plazo de caducidad previsto en el artículo 625 del Código Procesal Civil, no es de aplicación a los gravámenes constituidos a favor de una COOPAC.

Siendo ello así, cabe preguntarse, son aplicables las demás normas de la Ley 26702, la respuesta es «NO», por lo antes señalado y porque la misma Ley 26702 en su artículo primero establece que: «La presente ley establece el marco de regulación y supervisión a que se someten las empresas que operen en el sistema financiero y de seguros, así como aquéllas que realizan actividades vinculadas o complementarias al objeto social de dichas personas.»; y no estando comprendidas las cooperativas de ahorro y crédito dentro de los alcances de dicha norma, no le es aplicable; la regulación a las cooperativas de ahorro y crédito se estableció en una disposición final y complementaria que conforme a la Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo aprobado por el Ministerio de Justicia, es así porque no pueden ubicarse en el texto normativo porque no regulan el objeto de la normativa; y de acuerdo a lo establecido por el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República en las disposiciones complementarias finales se establecen los mandatos que por su naturaleza y contenido no pueden ubicarse en la parte sustantiva, entre otras los regímenes jurídicos especiales.

El denominado Reglamento General de las Cooperativas de Ahorro y Crédito aprobado por la Resolución SBS N.º 0480-2019, supera el mandato de la Ley 30822, los excesos en los que incurrió han con-

travenido el principio de legalidad, además del principio de racionalidad que señala que, las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

Además de las normas antes señaladas, la propia Ley 30822 obliga a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, a que las normas que dicte respeten los principios cooperativos y de proporcionalidad aplicables a la supervisión, habiendo sido facultada para entre otras disposiciones para las Coopac, puede dictar sobre las materias siguientes: a) en materia de provisiones; b) sobre límites y prohibiciones respecto a operaciones; c) sobre conducta de mercado; d) sobre apertura, traslado y cierre de oficinas; e) sobre condiciones para la distribución de excedentes o remanentes y para los niveles de reservas a fin de que se cumpla con lo establecido en el literal r) del numeral 1 de la presente disposición final y complementaria; f) establecer la composición y cálculo del patrimonio efectivo; g) establecer el cálculo de los requerimientos de patrimonio efectivo por los diferentes riesgos que deben ser cubiertos con el patrimonio efectivo antes señalado; h) establecer normas para evitar conflictos de intereses o actos de deslealtad por parte de los directivos o gerentes; i) establecer disposiciones aplicables para la aprobación o modificación de estatutos de las cooperativas de ahorro y crédito enmarcadas en la revisión de la legalidad de los artículos; j) establecer disposiciones sobre registro contable y sobre auditoría interna y externa; y k) otras medidas prudenciales y correctivas consistentes con los niveles del esquema modular de las cooperativas de ahorro y crédito.

De lo señalado en el párrafo precedente queda claro que la SBS está facultada para dictar normas regulatorias en las materias antes señaladas y que respeten los principios cooperativos y de proporcionalidad, sino se cumplen dichos requisitos la norma pierde legitimidad; otro caso es el referido a la aplicación que ha dispuesto el propio Reglamento General COOPAC de normas que no estaban incluidas en la facultad normativa otorgada por la Ley 30822, y que son las siguientes:

- Reglamento de Transferencia y Adquisición de Cartera Crediticia aprobado por la Resolución SBS N.º 1308-2013 (Art. 19. Numeral 11)

- Reglamento para la Negociación y Contabilización de Productos Financieros Derivados en las Empresas del Sistema Financiero aprobado por la Resolución SBS N.º 1737-2006 (Art. 20 Numeral 7)
- Reglamento de Deuda Subordinada aplicable a las Empresas del Sistema Financiero aprobado por Resolución SBS N.º 975-2016. (Art. 20 Numeral 9)
- Reglamento del Fideicomiso y de las Empresas de Servicios Fiduciarios aprobado por la Resolución SBS N.º 1010-99. (Art. 21 Numeral 4)
- Reglamento para la Ampliación de Operaciones aprobado por Resolución SBS N.º 4465-2016. (Art. 25.2)
- Reglamento para el Requerimiento de Patrimonio Efectivo por Riesgo de Crédito aprobado por la Resolución SBS N.º 14354-2009. (Art. 31.4)
- Reglamento para la Evaluación y Clasificación del Deudor y la Exigencia de Provisiones aprobado por la Resolución SBS N.º 11356-2008. (Art. 42.3)
- Reglamento de Gestión de Riesgo de Crédito aprobado por la Resolución SBS N.º 3780-2011. (Art. 42.4)
- Reglamento para el Tratamiento de los Bienes Adjudicados y Recuperados y sus Provisiones aprobado por la Resolución SBS N.º 1535-2005. (Art. 43.3)
- Reglamento de Clasificación y Valorización de las Inversiones de las Empresas del Sistema Financiero, aprobado por la Resolución SBS N.º 7033-2012. (Art. 49)
- Normas para la Inversión en Instrumentos Negociados a Través de Mecanismos No Centralizados de Negociación, aprobadas mediante la Resolución SBS N.º 964-2002. (Art.49)
- Reglamento de las Operaciones de Reporte aplicable a las Empresas del Sistema Financiero, aprobado por la Resolución SBS N.º 5790-2014. (Art. 49).

Dichas disposiciones no observan los principios cooperativos ni la proporcionalidad, por haber sido dictadas para las entidades del Sistema Financiero y no para las COOPACs y por no existir en la Ley 30822 norma que autorice a la SBS a aplicar por extensión dicha regulación especializada, lo cual constituye en nuestra opinión un exceso.

De acuerdo con lo informado podemos concluir en lo siguiente:

1. Las normas de la Ley 26702 aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito, son aquellas expresamente contempladas en la vigesimocuarta disposición final de dicha norma por mandato expreso de la modificación aprobada por la Ley 30822;

2. Por lo antes señalado la Ley 26702, no es aplicable en toda su extensión a las cooperativas de ahorro y crédito por no encontrarse dentro del alcance la misma;
3. Los doce reglamentos que ha dispuesto su aplicación a las cooperativas de ahorro y crédito la Resolución SBS 480-2019 no cumplen las exigencias o requisitos establecidos por la Ley 30822.

4. Consideraciones Finales

Con la finalidad de preservar la autonomía y los principios cooperativos, se debe someter a una revisión y perfeccionamiento o modificación de dichas disposiciones que trasgreden y afectan a las organizaciones cooperativas, para de esta manera pueda contribuir al desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito.

Si la Ley 30822 dispone que la normativa aplicable a las cooperativas de ahorro y crédito debe ser en función a un esquema modular y en concordancia con los principios cooperativos y el principio de proporcionalidad aplicable a la supervisión, las normas del sistema financiero que por extensión se les aplica a las cooperativas de ahorro y crédito.

El desarrollo del sector cooperativo de ahorro y crédito, en nuestra opinión lo que requiere es una norma integral que regule su funcionamiento asociativo, administrativo, operativo, económico, de sanciones y de salida del mercado, y ello debería estar plasmado en una Ley de Cooperativas de Ahorro y Crédito, que le otorgue seguridad jurídica y garantice su desarrollo integral.

Base Legal

- Ley General de Cooperativas —Decreto Supremo 074-90-TR
- Ley del Acto Cooperativo —Ley N.º 29683
- Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros —Ley 26702
- Ley que sustituye la vigésimo cuarta disposición final y complementaria de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros —Ley N.º 30822