



Proyecto de Ley N° 2885/2017-CR

PROYECTO DE LEY DE  
REFORMA CONSTITUCIONAL  
QUE CREA LA  
SUPERINTENDENCIA DE  
ENTIDADES SOLIDARIAS

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la Congresista URSULA LETONA PEREYRA, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA LA  
SUPERINTENDENCIA DE ENTIDADES SOLIDARIAS - SES**

**I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**a. El Estado Social de Derecho y su incidencia en el ejercicio de las denominadas libertades económicas**

El artículo 43 de la Constitución Política de 1993 señala que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.

El contenido social de la República del Perú guarda concordancia directa con aquello que le da sustento a la propia existencia del Estado: la defensa de los derechos de la persona humana, la ordenación de la vida en sociedad y la promoción del bienestar general.

La promoción del bienestar general constituye un deber constitucional expreso del Estado. Efectivamente, el artículo 44 de la Constitución Política contempla como uno de los deberes primordiales del Estado, entre otros, garantizar la vigencia de los derechos humanos y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Así, el contenido social del Estado y la promoción del bienestar general imponen deberes tanto al Estado como a los particulares, lo que legitima la intervención estatal en las actividades privadas.

Efectivamente, la promoción del bienestar general en el marco del Estado Constitución y Democrático de Derecho exige la adopción de medidas tendentes a garantizar la dimensión material del principio-derecho de igualdad.

¿Y ello que implica? Que se cambie la visión de un Estado abstencionista o represor de actos lesivos de derechos fundamentales; por la de un Estado que promueve el ejercicio de los derechos y que interviene directamente en sectores que primigeniamente eran percibidos como estrictamente propios, exclusivos y excluyentes del sector privado.

Un área donde se evidencia con claridad esta cláusula habilitadora de intervención del Estado lo constituye la economía. La Constitución Política reconoce el derecho a la libre iniciativa privada y un haz de libertades económicas; sin embargo, permite el modelo constitucional vigente justifica distintas formas de intervención del Estado.

Una de ellas lo constituye la intervención bajo la modalidad de actividad empresarial directa, lo cual puede ser efectuado de manera subsidiaria. El artículo 60 de la Constitución Política dispone que *"Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional"*.

Otra de las modalidades la constituye la intervención bajo la modalidad de actividad de fomento. Así, por ejemplo, se tiene que el Estado estimula la creación de riqueza y promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades (artículo 59 de la Constitución Política); también facilita la libre competencia (artículo 61 de la Constitución Política).

Otra de las modalidades de intervención del Estado en la economía singularmente relevantes lo constituye la de fiscalización y sanción. En la medida que los derechos fundamentales no son absolutos, las libertades económicas también se encuentran limitadas por otros derechos, bienes, principios y valores de relevancia constitucional.

Efectivamente, si es que el artículo 59 de la Constitución Política dispone que el ejercicio de las libertades económicas no deba ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública; resulta no solo comprensible sino necesario que el Estado fiscalice y sancione todo aquel incumplimiento a este mandato constitucional. Si es que el artículo 61 de la Norma Fundamental dispone que el Estado combata toda práctica que limite la libre competencia y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas; debe contar con las herramientas para supervisar el cumplimiento del marco normativo vigente y sancionar las infracciones a dichos mandatos constitucionales.

Una muestra de la relevancia constitucional de la fiscalización de actividades económicas lo constituye, por ejemplo, la creación de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, ya que el artículo 87 dispone que este organismo *"[...] ejerce el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley"*.

Finalmente, otro de los mecanismos de intervención del Estado en la economía es el normativo. En el marco de un Estado liberal, se procura que sea el propio mercado el que se regule a sí mismo, ello bajo la lógica que cualquier problema puede ser resuelto bajo la lógica de la oferta y demanda. Así, la intervención del Estado era residual, incluso a nivel normativo.



En el marco de un Estado social, por el contrario, no existe discusión sobre si corresponde normar o no, sino la intensidad de la intervención de dichas normas en las libertades económicas. Y es que se considera que debe ser el Estado y no el mercado, el que definen las reglas mínimas y establezcan claramente los límites al ejercicio de las libertades económicas, siendo que en casos puntuales como en los servicios públicos y monopolios naturales, se legitima una regulación mucho más intensas.

Con relación al Estado Social, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional, ya desde la sentencia emitida en el Expediente 0008-2003-PI/TC indicó lo siguiente:

"12. El Estado social y democrático de derecho, como alternativa política frente al Estado liberal, asume los fundamentos de éste, pero **además le imprime funciones de carácter social**. Pretende que los principios que lo sustentan y justifican tengan una base y un contenido material. Y es que la libertad reclama condiciones materiales mínimas para hacer factible su ejercicio. Por ejemplo, **la propiedad privada no sólo debe ser inviolable, sino que debe ejercerse en armonía con el bien común, y dentro de los límites de la ley**. La seguridad e igualdad jurídicas requieren de una estructura económica adecuada que haga posible estos principios.

La configuración del Estado social y democrático de derecho requiere de dos aspectos básicos: la existencia de condiciones materiales para alcanzar sus presupuestos, lo que exige una relación directa con las posibilidades reales y objetivas del Estado y con **una participación activa de los ciudadanos en el quehacer estatal; y la identificación del Estado con los fines de su contenido social**, de forma tal que pueda evaluar, con criterio prudente, tanto los contextos que justifiquen su accionar como su abstención, evitando tornarse en obstáculo para el desarrollo social.

[...]

#### **§4.1.c Supuestos fundamentales de nuestro Estado social y democrático de derecho**

[...]

##### **a) Supuestos económicos**

La economía social de mercado es una condición importante del Estado social y democrático de derecho. Por ello debe ser ejercida con responsabilidad social y bajo el presupuesto de los valores constitucionales de **la libertad y la justicia**. A tal efecto está caracterizada, fundamentalmente, por los tres elementos siguientes:

- a) Bienestar social; lo que debe traducirse en empleos productivos, trabajo digno y reparto justo del ingreso.
- b) Mercado libre; lo que supone, por un lado, el respeto a la propiedad, a la iniciativa privada y a una libre competencia regida, prima facie, por la oferta y la demanda en el mercado; y, por otro, el combate a los oligopolios y monopolios.
- c) **Un Estado subsidiario y solidario**, de manera tal que las acciones estatales directas aparezcan como auxiliares, complementarias y temporales.

En suma, se trata de una economía que busque garantizar que la productividad individual sea, por contrapartida, sinónimo de progreso social.

[...]” (Las negritas son nuestras).



## b. El principio de solidaridad en el Estado Constitucional y Democrático de Derecho

Como se indicó anteriormente, el que el Poder Constituyente disponga que la República sea social no solo supone exigencias o mandatos constitucionales dirigidos única y exclusivamente al Estado, sino que también permite que se impongan deberes a los particulares.

En el marco del cumplimiento del deber constitucional del promover el bienestar general, el Estado puede imponer a los particulares que se encuentren en una mejor posición o por la naturaleza de las actividades que realizan, deberes conducentes a promover o facilitar el ejercicio de derechos fundamentales.

Es decir, en un Estado en el cual la Constitución Política no es una mera declaración de principios y buenas intenciones, sino más bien una norma jurídica directamente exigible tanto para el Estado como los particulares, la solidaridad se erige no solo como un deber moral o ético, sino también como un deber jurídico.

Por tanto, siempre respetando parámetros de razonabilidad y proporcionalidad y reconociendo que el deber primigenio recae en el Estado; resulta válido que a nivel normativo se impongan obligaciones o cargas a los particulares para que estas coadyuven al cumplimiento de un fin social o que, como mínimo, se erijan en instrumento para la optimización de derechos fundamentales.

Al respecto, se tiene que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2010-PI/TC, sostuvo lo siguiente:

“6. El principio de solidaridad tiene en el ámbito constitucional uno de su más importantes espacios de aplicación, **concretándose de un lado en el ámbito de los derechos fundamentales y, de otro, en los criterios organizativos de la estructura estatal** [De Lucas, Javier: “Solidaridad y derechos humanos”, en Diez Palabras sobre Derechos Humanos, Juan Tamayo Acosta (Dir.), Editorial Verbo Divino, Navarra, 2005, pp. 167, 172 y 193]. **Este principio puede presentarse no sólo como una exigencia ética, sino como un criterio en el ámbito jurídico-político.** Este principio se concretaría, entre otras cosas, en la presencia en los ordenamientos jurídicos de deberes positivos y entre ellos el deber mismo de solidaridad; y en la existencia de normas y/o sanciones de contenido positivo que premian e incentivan determinadas conductas.

7. A diferencia de los demás valores que fundamentan directamente derechos, **la solidaridad lo hace indirectamente por intermedio de los deberes.** De una reflexión desde comportamientos solidarios se deduce la existencia de deberes positivos que corresponde directamente a los poderes públicos o que éste atribuye a terceros, personas físicas o jurídicas. Estos deberes positivos tienen como correlativos a los derechos. Este efecto especial de la solidaridad que llega a los derechos partiendo de los deberes que genera, permite la comprensión de las construcciones que prolongan la solidaridad en relación con las generaciones futuras. [...]” (Las negritas son nuestras).



Mientras que en la sentencia recaída en el Expediente 0048-2004-PI/TC, relaciona directamente el principio de solidaridad con el Estado Social y Democrático de Derecho, al mencionar que:

**“37. El principio de solidaridad, directamente relacionado con la naturaleza misma del Estado Social y Democrático de Derecho, está en la base misma de nuestro sistema jurídico, que ha puesto al hombre y no a la empresa ni a la economía, en el punto central de su ethos organizativo. Así, el poder constituyente, al establecer en el artículo 1° de la Constitución, que La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, ha dejado un mensaje claro para las generaciones futuras; por ello, tanto el Estado como la sociedad se organizan y toman sus decisiones teniendo como centro al ser humano. Cuando entran en conflicto la generación lucrativa o la mayor rentabilidad de ciertos grupos económicos, con el bienestar colectivo o la defensa de los bienes que resultan indispensables para que la vida humana siga desarrollándose, la interpretación que de la Constitución se haga debe preferir el bienestar de todos y la preservación de la especie, así como también de las demás especies” (Las negritas son nuestras).**

### c. Necesidad de supervisión

En el Perú, a pesar de la tasa de crecimiento positiva del 4% del Producto Bruto Interno (PBI) en el 2017 y de 2,5 por ciento en 2017<sup>1</sup>; existen todavía brechas muy grandes en la reducción de las desigualdades. De acuerdo con el Informe Multidimensional de la OCDE; Perú respecto a los otros países de América Latina y otros países de la OCDE, mantiene aún un bajo nivel de recaudación fiscal expresado en 18% del PBI<sup>2</sup> y un sistema tributario que no contribuye demasiado ni a la reducción de la desigualdad, ni al fomento del emprendimiento y ni del crecimiento verde.



En apoyo a enfrentar estos problemas que no siempre pueden ser solucionados desde el sector público, se hacen necesarias las organizaciones del sector solidario, en sus diferentes expresiones organizativas, quienes buscan contribuir al cierre de brechas y a superar las falencias que puedan tener el Estados en la solución de problemas sociales. Es así como nacen las cooperativas, las asociaciones mutualistas, los voluntariados, las fundaciones y demás organizaciones que se pueden subsumir dentro del sector solidario<sup>3</sup>.

Estas organizaciones del sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas, en formas asociativas identificadas por prácticas auto gestionadas solidarias, democráticas

<sup>1</sup> Fuente: Memoria 2017 del BCRP

<sup>2</sup> 34% de recaudación en los países de la OCDE y 21% los países de la OCDE de América Latina.

<sup>3</sup>

[https://www.researchgate.net/publication/317648675\\_La\\_importancia\\_de\\_las\\_organizaciones\\_solidarias\\_para\\_la\\_solucion\\_de\\_problemas\\_sociales](https://www.researchgate.net/publication/317648675_La_importancia_de_las_organizaciones_solidarias_para_la_solucion_de_problemas_sociales)

y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía, son reconocidas como organizaciones del sector solidario, que pueden tener diferente magnitud como por ejemplo: cooperativas, asociaciones populares, grupos informales (de producción, de servicios, de consumo, de comercialización, e incluso de crédito solidario, tanto en el ámbito urbano como rural); empresas recuperadas de autogestión (antiguas empresas capitalistas fallidas recuperadas por los trabajadores); agricultores familiares; fondos solidarios y rotativos de crédito (organizados bajo diversas formas jurídicas, y también informales); clubes de intercambios solidarios (con o sin uso de moneda social o de moneda comunitaria); redes de articulaciones de comercialización y de cadenas productivas solidarias; centros de comercio justo; agencias de turismo solidario; entre otras<sup>4</sup>; sin embargo; el papel esencial que en la economía que juega el sector financiero ha justificado históricamente una regulación e intervención pública mayor que en otros sectores, señalándose el caso de las asociaciones mutualistas; las cooperativas de ahorro y crédito y las fundaciones.

El "modelo de mutuales" es una vía que potencialmente puede favorecer a las empresas y a los hogares desatendidos o marginados a mejorar su acceso a los seguros, mejorando, en consecuencia, el acceso a los seguros de manera más general.

No existe una definición universal de las "mutuales". La Unión Europea proporciona un punto de referencia útil para definir las mutuales: "(Las mutuales son) grupos de voluntarios (personas físicas o morales), cuyo propósito principal es satisfacer las necesidades de sus miembros en lugar de asegurar el retorno de su inversión". Asimismo, las definió como: "empresas que prestan servicios de seguros de vida y generales, planes complementarios de seguridad social, y servicios con un pequeño valor de carácter social"<sup>5</sup>

Se considera que las prestaciones mutuales son aquellas que, mediante la contribución o ahorro de sus asociados o cualquier otro recurso lícito, tienen por objeto la satisfacción de necesidades de los socios ya sea mediante asistencia médica, farmacéutica, otorgamiento de subsidios, préstamos, seguros, construcción y compraventa de viviendas, promoción cultural, educativa, deportiva y turística, prestación de servicios fúnebres, así como también cualquier otra que tenga por objeto alcanzarles bienestar material y espiritual.<sup>6</sup>

De acuerdo a la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y la Asociación Internacional de la

<sup>4</sup> [Arroyo-2006] João Carlos Tupinambá Arroyo, Flávio Camargo Schuch, Economía popular e solidária, São Paulo: Perseu Abramo (2006), ISBN 85-7643-022-3.

<sup>5</sup> <https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/mutual-societies/>; Ver también el Estudio de la Unión Europea sobre la situación actual y las perspectivas de las mutuales en Europa (<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/10390/attachments/1/translations>)

<sup>6</sup> Gerencia-efectiva-mejora-continua-mutuales-peru/gerencia-efectiva-mejora-continua-mutuales-peru2.shtml#ixzz5Fh3QfDLt



Mutualidad (AIM), se considera a las mutuales como aquellas organizaciones sin fines de lucro "cuya finalidad es la protección de las consecuencias que los diversos riesgos sociales entrañan a sus afiliados y a sus familias: enfermedad, accidentes, invalidez, vejez, fallecimiento, etc", y que combinan dos principios fundamentales: el seguro y la solidaridad.

Las Asociaciones Mutualistas, son personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas libre y democráticamente por personas naturales, inspiradas en la solidaridad, **con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales y satisfacer sus necesidades mediante la prestación de servicios de seguridad social.**

Por lo expuesto, las mutuales califican como entidades solidarias que deben ser supervisadas por una entidad especializada en la gestión de entidades que cumplen una finalidad social o solidaria, no así lucrativa; y, sobre todo, que cuente con una autonomía prevista directamente en la Constitución Política

En el Perú, Derrama Magisterial es un sistema de seguridad y bienestar social del magisterio peruano, que comprende a todos los docentes del servicio oficial, tiene autonomía administrativa, económica y financiera y además es autogestionaria, creada por los profesores del Perú y encuadrada en la definición de las mutuales de protección social y, por tanto, debe ser potenciada como una organización que ejerza diferentes acciones de protección social para ampliar la cobertura de seguridad social en beneficio de los maestros peruanos, con legislación y promoción.

Así también, existe la Asociación Mutualista del Personal de Suboficiales y Especialistas de Servicios de la Policía Nacional (Ampsoes) quienes a sola firma; permiten a sus socios acceder a un préstamo rápido y pagar cuotas mensuales que llegan hasta los 70 soles. Además de dinero rápido, les ofrecen otros beneficios, como un desembolso de 30 mil soles al momento de su jubilación, y seguros en caso de accidentes.

Otras organizaciones, como la Asociación de Suboficiales de la Policía (ASSO), que entrega préstamos solo de hasta mil soles, pero sus asociados reciben otros beneficios. Otras llegan a otorgar hasta 15 mil soles y para captar adeptos ofrecen sorteos de electrodomésticos. La ASSO ofrece además servicio de hospedaje a los policías que llegan a Lima, descuentos en algunas tiendas, además de tener su propia botica. Otras asociaciones ofrecen por ejemplo acceso a complejos recreativos (Asociación de Bienestar Policial 7 de Agosto - Abipol), o el caso de la Ampsoes, que es considerada como mutual, que ofrece servicios de auxilio económico cuando son víctimas de desastres originados por fenómenos naturales como terremotos, inundaciones, derrumbes; etc. También brindan dinero a los socios en caso de incendios, explosiones, atentados, etc. Sin embargo, para recibir estos beneficios que son como un seguro contra accidentes; deben abonar cuotas mensuales y en caso de incumplimiento se generan extensos y costosos problemas judiciales.



Por otro lado, el Consejo de Supervigilancia de Fundaciones es el órgano de competencia nacional encargado del control y la vigilancia de las fundaciones a nivel nacional y tiene bajo su responsabilidad llevar el Registro Administrativo Nacional de Fundaciones. Depende del Despacho Viceministerial de Justicia. Vela porque los bienes y rentas de las fundaciones se empleen conforme a su finalidad, para lo cual tiene la potestad de realizar las auditorías que considere necesarias. Sin embargo a la fecha, solo se ha **fiscalizado el 14% de los gastos de las fundaciones**; A falta de reglamento **no pueden ser sancionadas**.

Con respecto a las fundaciones, como puede advertirse, si bien se trata de entidades que cumplen una finalidad social que constituye la promoción o realización del bien común, son supervisadas por un órgano que carece de autonomía, ya que depende del Poder Ejecutivo. A nuestro juicio, la dependencia del poder político incide de manera negativa en el proceder exclusivamente técnico que debe tener la entidad que se encargue de supervisar a las entidades solidarias. Por ello es que la iniciativa de reforma constitucional plantea que se cree un nuevo organismo autónomo funcional y administrativamente del Poder Ejecutivo o de otro organismo constitucional como la Superintendencia de Banca, Seguridad y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

En el caso específico de gestión de recursos financieros solidarios, una limitada supervisión puede incluso traducirse en un riesgo sistémico futuro, como es el caso de la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito; por tanto es de interés del estado proteger el sistema financiero y a los depositantes.

Si bien las COOPAC no son consideradas empresas del Sistema Financiero y no se encuentran actualmente bajo la supervisión directa de la Superintendencia, son entidades que pueden realizar actividades de intermediación con los depósitos de sus socios, los cuales están sujetos a los mismos riesgos que los depósitos recibidos por otras instituciones de microfinanzas de características similares.

Es así que ante la existencia de COOPAC no supervisadas, se genera mayor vulnerabilidad para el potencial uso de las COOPAC en actividades fraudulentas. En la actualidad no se cuenta con un registro formal e integral de las COOPAC<sup>7</sup> y no es factible determinar el número total de COOPAC que operan a nivel nacional. No se conoce cuántas existen, pues se constituyen libremente, sin autorización de entidad estatal alguna y no existe un Registro.

De acuerdo a los datos proporcionados por la FENACREP al mes de diciembre de 2016 existían 600 COOPAC, de las cuales 96 COOPAC se encontraban afiliadas a dicha Federación, número que representa el 16% del total de COOPAC de las que tenía conocimiento. Asimismo, dicha Federación informó que a setiembre de 2016, un total de 159 COOPAC (83 afiliadas y 76 no afiliadas) le remitieron información, es decir el 27% del total de las COOPAC de las que tenía conocimiento.

---

<sup>7</sup> La afiliación a la FENACREP es voluntaria





Así las COOPAC enfrentan además problemas operativos, por ejemplo que los depósitos de los socios de las COOPAC no cuentan con un Fondo de Seguro de Depósitos de Cooperativas de Ahorro y Crédito creado por Ley que sea obligatorio para todas las COOPAC que captan ahorros, como una modalidad de proteger los depósitos de los socios de dichas cooperativas.

La Ley General de Cooperativas, por ser una norma de carácter general que regula a los diversos tipos de cooperativas señaladas en el artículo 7 (agrarias, pesqueras, artesanales, industriales, mineras, de ahorro y crédito, etc.), no incluye precisiones técnicas propias de cada tipo de cooperativa, lo cual es reconocido en el artículo 119 de la citada norma, cuando establece que el Poder Ejecutivo dictaría, además del Reglamento General de dicha ley, los reglamentos especiales a cada tipo de cooperativa, hecho que no ha ocurrido.

Para el caso de las otras entidades solidarias, no se cuenta con un registro único de ellas.

En tal sentido, se hace necesario definir una institucionalidad que permita:

- a. Contar con una entidad pública sea responsable de la supervisión y regulación de las entidades del sector solidario y cuente con recursos y funciones especializadas y unidades administrativas apropiadas que se encargue de la supervisión.
- b. Que las funciones de la misma alcancen a todas las entidades que realicen actividades relacionadas al sector solidario.
- c. Que la entidad sea lo suficientemente especializada en el entendimiento del objetivo de sus supervisados a favor de la lucha contra las desigualdades sociales y el desempleo.
- d. Que el modelo de supervisión contenga un enfoque basado en riesgos.
- e. Que le permita identificar organizaciones del sector solidario activas que no estén reportando información requerida y pueda desarrollar labores de auditoría y establecimiento de nuevos convenios para fortalecer los procesos de inspección, vigilancia y control en las organizaciones del sector solidario.
- f. Que cuente con herramientas ad-hoc que contribuyan a una labor de supervisión efectiva y oportuna.

**d. Los parámetros para la creación de organismos constitucionales autónomos**

En la sentencia recaída en el Tribunal Constitucional en el Expediente 0029-2008-PI/TC, se establecieron los elementos o condiciones que deben concurrir para que se justifique la creación de un organismo constitucional autónomo, como se revela a continuación:

"4. A juicio de este Colegiado para que un órgano pueda ser considerado de naturaleza constitucional deben concurrir los siguientes elementos: **(a) necesidad, lo que implica que el órgano de que se trate sea un elemento necesario del ordenamiento jurídico**, al punto que su ausencia determinaría una paralización de las actividades estatales (aunque sea parcialmente) o produciría una ilegítima



transformación de la estructura del Estado. Este elemento también implica que el órgano debe ser insustituible, en el sentido de que **sus tareas sólo pueden ser realizadas por éste y no por otros órganos constitucionales.**

5. Un segundo elemento es la **(b) inmediatez, lo que significa que un órgano para ser constitucional debe recibir de la Constitución de manera inmediata y directa sus atribuciones fundamentales que lo hagan reconocible** como un órgano que se engarza coordinadamente en la estructura estatal, bajo el sistema de frenos y contrapesos, propio de una concepción contemporánea del principio de división del poder (artículo 43º, Constitución).

6. Un tercer elemento es su **(c) posición de paridad e independencia respecto de otros órganos constitucionales.** Esto quiere decir que un órgano constitucional para ser tal debe tener, por mandato constitucional, autonomía e independencia, de modo tal que no sea un órgano "autárquico" ni tampoco un órgano subordinado a los demás órganos constitucionales e inclusive a los poderes del Estado" (Las negritas son nuestras).

Con relación a la necesidad, consideramos que es imperativo que se cree un nuevo organismo constitucional autónomo debido a que los fines que persiguen las entidades solidarias, su finalidad y dinámica de su actuación difiere de las entidades que son fundamentalmente supervisadas por otros organismos autónomos, como es el caso de la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

La referida Superintendencia está pensada fundamentalmente en entidades que persiguen una finalidad lucrativa. Siendo personas jurídicas con fines de lucro, no tienen una vocación primigenia, genuina o principalmente solidaria. Su objeto es obtener utilidades para que sean distribuidas entre sus accionistas. Así, los beneficios a los usuarios o consumidores de los servicios que estos ofrecen (clientes) son consecuencia de las reglas del mercado, en el sentido que los beneficios se ofrecen para captar un mayor número de clientes, no así porque se busca como objetivo central que tales clientes tengan una mayor rentabilidad.

Cuestión distinta ocurre con las entidades solidarias, como sería el caso de las cooperativas no autorizadas a recibir aportes del público, de manera que solo reciben aportes de sus asociados a tales cooperativas. Estas no tienen una finalidad de que la persona jurídica (entiéndase, la cooperativa) la que obtenga utilidades; sino que cada asociado pueda beneficiarse en función de sus aportes. Situación similar se presenta con las fundaciones, ya que estas persiguen también el bien común.

Tan es así que la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones no siente como propia la supervisión de entidades solidarias como las cooperativas, que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 0092-2001-PA/TC, señaló lo siguiente:

"4. En tal sentido, la facultad de controlar debe entenderse como inspeccionar, intervenir, fiscalizar, comprobar, registrar, verificar, vigilar, investigar, y cualquier



otra acepción que le permita cumplir fielmente las funciones que la Constitución Política del Estado le encomiende.

5. Conforme a la Vigésima Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley No. 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, hay que distinguir a las cooperativas de ahorro y crédito autorizadas por la Superintendencia para captar dinero de personas distintas de sus asociados (inciso 1) de aquellas no autorizadas a operar con terceros (inciso 2), correspondiendo el control de estas últimas, en primera instancia, a su consejo de vigilancia y a la asamblea general de Asociados.

6. Dicha disposición final, en el caso de las cooperativas no autorizadas a operar con terceros, distingue el control de las cooperativas (inciso 2) de la supervisión de las mismas (inciso 3), correspondiendo ésta última función, según la propia Ley No. 26702, a la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito o de otras federaciones de segundo nivel reconocidas por la Superintendencia de Banca y Seguros, y a las que se afilien voluntariamente (sic).

7. Sin embargo, el precepto constitucional hace referencia a **una competencia que es exclusiva y excluyente de la Superintendencia de Banca y Seguros**, con lo que **dicha facultad no puede ser delegada a cualquier otra entidad del ordenamiento jurídico**, como ha ocurrido en el caso de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito, **la cual no sólo no tiene rango constitucional, sino que, además, es una persona jurídica de derecho privado**".

Así, resultaría no solo errado sino también contrario a los fines que persiguen las entidades solidarias como las cooperativas, que bajo el argumento de la competencia para supervisar "operaciones similares", estas sigan siendo supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros, que se encuentra más familiarizada con la dinámica y accionar de las entidades financieras, las cuales tienen, como ya se indicó, una finalidad lucrativa.

Por tanto, reviste de singular relevancia que se le reconozca a nivel constitucional la autonomía a la Superintendencia de Entidades Solidarias, debido a que no puede recaer en manos del Poder Ejecutivo, atendiendo a que las vicisitudes de la política podrían generar más bien inestabilidad en el desempeño de las funciones que le corresponderá ejercer a dicha Superintendencia (regular, fiscalizar y sancionar), lo que constituiría un desincentivo innecesario a la constitución de dichas entidades solidarias.

La autonomía constitucional de la Superintendencia de Entidades Solidarias no solo permitirá que las políticas, regulación e intensidad de la supervisión se encuentren supeditadas a la visión o política del ministro de turno; sino también que esta pueda interactuar en posición de paridad con otros niveles de gobierno (gobiernos regionales y locales) y otros poderes públicos y organismos autónomos, como la propia Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Y esto último es importante porque reviste de singular importancia porque es la autonomía constitucional la que asegurará que exista un deber de colaboración, no así una relación de subordinación, entre la Superintendencia de Entidades



Solidarias y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Finalmente, consideramos importante resaltar que la especialidad de la finalidad y características de las entidades solidarias como las fundaciones o cooperativas, conlleva a que sea necesario que se precise en la norma de la más alta jerarquía, que la supervisión de tales entidades no puede recaer en una entidad cuya existencia se justifica en funciones o entidades supervisadas de otra naturaleza.

## II. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL:

La presente iniciativa legislativa se encuentra relacionada con la décima séptima política de Estado denominada "*Afirmación de la economía social de mercado*", que establece lo siguiente:

"Nos comprometemos a sostener la política económica del país sobre los principios de la economía social de mercado, que es de libre mercado pero conlleva el papel insustituible de un Estado responsable, promotor, regulador, transparente y subsidiario, que busca lograr el desarrollo humano y solidario del país mediante un crecimiento económico sostenido con equidad social y empleo".

## III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO:

Ciertamente, toda creación de una nueva entidad pública, máxime si se le otorga autonomía a nivel constitucional, va a generar costos al Estado. Y es que no solo se trata de redistribuir o reasignar presupuesto; sino de diseñar toda una estructura orgánica de una nueva entidad. Asimismo, el presupuesto que corresponderá asignar a esta nueva entidad estará en función a las competencias y atribuciones que se les asigne, y el universo de entidades (públicas o privadas) que serán objeto de control por parte de la Superintendencia de Entidades Solidarias.

Sin embargo, se considera que dicho costo de naturaleza económica es menor si se la compara con los beneficios cualitativos que acarreará la aprobación de la presente iniciativa de reforma constitucional.

Nos explicamos. Recuérdese que el Estado tiene el deber constitucional de promover el bienestar general y que las libertades económicas se ejerzan en armonía con el bien común. En ese sentido, resulta imperativo que el Estado garantice que las entidades que reciben bienes o dinero con la finalidad de destinarlos a fines sociales y solidarios, efectivamente cumplan con dicho objetivo, en vez de que estos se destinen a beneficios personales o para contratar consultorías o personal con altos salarios. Asimismo, resulta imperativo que el Estado garantice que las personas jurídicas que reciben dinero de sus asociados o miembros para obtener rentas o facilidades para créditos; efectivamente se avoquen a ello, y no a lucrar con dicho dinero.

Y para garantizar que dichas entidades cumplan con los fines asignados por ley y para las que fueron creadas, es necesario que se cuente no solo con un marco



normativo, sino también con una entidad autónoma que se encargue del control y la fiscalización de las mismas.

En ese sentido, se concluye que el beneficio cualitativo de cumplir con el mandato constitucional del Estado de promover el bienestar general, es alto en comparación con los costos que genera la creación y operatividad de una Superintendencia de Entidades Solidarias; ya que el beneficio cualitativo no solo recae en los ciudadanos que interactúan con tales entidades, sino también en la legitimidad democrática del propio Estado frente a la sociedad.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, entre los beneficios identificados para la implementación de la presente propuesta de reforma constitucional se encuentran las siguientes:

1. Disminución de pérdidas potenciales de los ciudadanos involucrados en las actividades de las entidades solidarias.
2. Fortalece el gobierno corporativo
3. Mejora la eficacia y eficiencia operativa para las entidades supervisadas por un ente especializado
4. Se mejora la base de confianza en las entidades del sector solidario
5. Protege de maneja integral la organización solidaria
6. Reduce la incertidumbre, porque existe mayor información del sector solidario.

#### IV. MPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa de reforma constitucional ocasionará las modificaciones que se describen en el cuadro siguiente:

Constitución Política de 1993	Iniciativa de reforma constitucional
<p><b>“Artículo 87.-</b> El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía. La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ejerce el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones, de las demás que reciben depósitos del público <u>y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley.</u></p> <p>La ley establece la organización y la autonomía funcional de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.</p>	<p><b>“Artículo 87.-</b> El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía.</p> <p>La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ejerce el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones y de las demás que reciben depósitos del público.</p> <p>La ley establece la organización y la autonomía funcional de la Superintendencia de Banca, Seguros y</p>



<p>El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por el plazo correspondiente a su período constitucional. El Congreso lo ratifica”.</p>	<p>Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por el plazo correspondiente a su período constitucional. El Congreso lo ratifica”.</p>
<p>No contiene</p>	<p>“<b>Artículo 87-A.</b> La Superintendencia de Entidades Solidarias es un organismo con autonomía funcional, económica y administrativa que ejerce las funciones de regulación, fiscalización, supervisión y sanción de las fundaciones, cooperativas y asociaciones mutualistas. La ley establece la organización y alcances de la autonomía de la Superintendencia de Entidades Solidarias. El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Entidades Solidarias por el plazo correspondiente a su periodo constitucional. El Congreso lo ratifica con el voto de la mitad más uno del número legal de sus miembros”.</p>

## V. FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

### LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA DE ENTIDADES SOLIDARIAS

#### **Artículo Único.** Incorporación del artículo 87-A en la Constitución Política de 1993

Incorpórase del artículo 87-A en la Constitución Política de 1993, conforme al texto siguiente:

“**Artículo 87-A.** La Superintendencia de Entidades Solidarias es un organismo con autonomía funcional, económica y administrativa que ejerce las funciones de regulación, fiscalización, supervisión y sanción de las fundaciones, cooperativas y asociaciones mutualistas.  
La ley establece la organización y alcances de la autonomía de la Superintendencia de Entidades Solidarias.  
El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Entidades Solidarias por el plazo correspondiente a su periodo constitucional. El Congreso lo ratifica con el voto de la mitad más uno del número legal de sus miembros”.

#### DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

#### ÚNICA. Modificación del artículo 87 en la Constitución Política de 1993

Modifícase el artículo 87 en la Constitución Política de 1993, conforme al texto siguiente:

**Artículo 87.-** El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía.

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ejerce el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones y de las demás que reciben depósitos del público.

La ley establece la organización y la autonomía funcional de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por el plazo correspondiente a su período constitucional. El Congreso lo ratifica".

Lima, 16 de mayo de 2018

*[Handwritten signature in blue ink]*  
E. DONAYRE

*[Handwritten signature in brown ink]*  
**URSULA LETONA PEREYRA**  
Congresista de la República

*[Handwritten signature in brown ink]*  
**Daniel Salaverry Villa**  
Portavoz  
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

*[Handwritten signature in brown ink]*

*[Handwritten signature in blue ink]*  
MULDER

*[Handwritten signature in blue ink]*  
DORONZO

*[Handwritten signature in blue ink]*  
DORONZO

*[Handwritten signature in blue ink]*

*[Handwritten signature in blue ink]*  
Jorge Castro Bravo

*[Handwritten signature in blue ink]*  
MARCIA ARANA ZEGARRA

*[Handwritten signature in blue ink]*  
G. Violeta

*[Handwritten signature in blue ink]*

*[Handwritten signature in blue ink]*  
G. Trujillo

**CONGRESO DE LA REPUBLICA**

Lima, 18 de MAYO del 2018.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2885 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO. -

JOSÉ F. CEVASCOPIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

