



Proyecto de Ley N° 1014/2021-CR

LADY MERCEDES CAMONES SORIANO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú - 200 años de Independencia"

Proyecto de Ley N°/2021-CR



Sumilla: LEY QUE
PROMUEVE EL DESARROLLO
COMPETITIVO DE LAS CAJAS
MUNICIPALES DE AHORRO Y
CREDITO (CMAC)

PROYECTO DE LEY

La Congresista de la República **LADY MERCEDES CAMONES SORIANO** integrante del Grupo Parlamentario **Alianza para el Progreso**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

FORMULA LEGAL

LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO COMPETITIVO DE LAS CAJAS MUNICIPALES DE AHORRO Y CREDITO (CMAC)

Artículo 1°. - Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley N° 29523, Ley de mejora de la competitividad de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito del Perú, así como el artículo N° 1 del Decreto Supremo N° 157-90-EF, modificado por Ley N° 30607, Ley que modifica y fortalece el funcionamiento de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC).

Artículo 2°. - Finalidad

La presente Ley modificatoria tiene por finalidad fortalecer y garantizar el desarrollo competitivo de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), precisando su ámbito normativo, jurisdicción y excluyéndolas de las normas contrarias a su naturaleza jurídica en las que no debieron ser comprendidas, con lo cual se garantizará que las CMAC puedan competir en igualdad de condiciones con las demás empresas del sistema financiero, en estricto cumplimiento del último párrafo del artículo 60° de la Constitución Política del Perú.

Artículo 3°. - Modificación del artículo 2° de la Ley N° 29523, Ley de mejora de la competitividad de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito del Perú

Modifíquese la denominación e incorpórese un segundo párrafo al artículo 2 a la Ley N° 29523 Ley de mejora de la competitividad de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito del Perú en los siguientes términos:

"Artículo 2°. – Exclusión de las CMAC en los sistemas de Administración Financiera del Sector Público

(...)

Adicionalmente a lo señalado en el primer párrafo del presente artículo, se excluye a las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, a la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito y al Fondo de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito de toda ley o norma que contenga aspectos relacionadas a: La Administración Financiera del Sector Público, El Sistema Nacional de Presupuesto Público, el Sistema Nacional de Tesorería, el Sistema Nacional de Endeudamiento Público, el Sistema Nacional de Contabilidad, el Sistema Nacional de Abastecimiento, el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público; así como de toda ley o norma que tenga vinculación con la Administración Financiera del Sector Público y/o su gobernanza y/o sub sistemas y/o sus modificatorias."

Artículo 4°. - Incorporación de la Tercera Disposición Final a la Ley N° 29523, Ley de mejora de la competitividad de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito del Perú

Incorpórese la Tercera Disposición Final a la Ley N° 29523 Ley de mejora de la competitividad de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito del Perú, en los siguientes términos:

DISPOSICIONES FINALES

"TERCERA. - Naturaleza de derecho privado las CMAC

Modifíquese el artículo 1° del Decreto Supremo N° 157-90-EF, modificado mediante Ley N° 30607, de acuerdo al siguiente texto:

Artículo 1.- *El presente Decreto norma el funcionamiento en el país, de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC) como empresas con personería jurídica propia de derecho privado que tienen autonomía económica, financiera y administrativa. Se dispone que toda norma en el que se incluya a las CMAC, debe tener en consideración lo establecido en el último párrafo del artículo 60° de la Constitución Política del Perú"*

Artículo 5°. - Derogación

Deróguese toda ley o norma que contravenga las disposiciones establecidas en la presente ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. INTRODUCCIÓN

Las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito son empresas del Sistema Financiero nacional, sujetas al control y supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y a la regulación monetaria y crediticia del Banco Central de Reserva (BCR)¹.

Las Cajas Municipales y el Fondo de Cajas Municipales (FOCMAC) cuentan con Unidades de Auditoría Interna (UAI), dicha unidad verifica el cumplimiento de la normatividad especial que las rige, así como también de la Ley General y demás normas emitidas por la SBS. Adicionalmente seleccionan y contratan sociedades de Auditoría Externa². Cuentan además con, Órgano de Control Institucional (OCI) conforme a las disposiciones establecidas por la Contraloría General de la República cuyo alcance de evaluación comprende la revisión de la ejecución presupuestaria, así como de los procesos de adquisiciones y contrataciones³. Del mismo modo, las CMAC se encuentran afiliadas al Fondo de Seguros de Depósitos (FSD).

Las CMAC cuentan con casi 4 décadas de existencia en el mercado financiero nacional, su crecimiento ha sido sostenido, sólido y gratificante; precisamente durante el periodo de Emergencia Nacional, debido a la Pandemia del Covid 19, las CMAC, se acogieron a programas de reactivación económica como FAE MYPE, Reactiva Perú, FAE Turismo, FAE Agro y demás programas, con lo cual han podido atender a miles de Microempresarios de la zona urbana y rural en todo el territorio nacional.

Cuadro N° 1: Participación de los créditos Microempresa en el Perú a Setiembre 2021

Ranking de Créditos Microempresas del SFP (Miles S/)				
Créditos Microempresas del SFP (Miles S/)	Set-20	Set-21	Variación Anual	Part. Mercado
Cajas Municipales	4,718,386	5,232,508	10.90%	41.64%
Bancos	5,264,261	4,146,446	-21.23%	33.00%
Financieras	2,536,540	2,529,716	-0.27%	20.13%
Cajas Rurales	530,260	475,984	-10.24%	3.79%
Edpymes	155,818	180,170	15.63%	1.43%
Total SFP	13,205,265	12,564,824	-4.85%	100.00%

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP

¹ CONTROL, SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN, Art. N° 3 del D.S. N° 157-90-EF, publicado el 29.05.90

² Primer párrafo de la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30607, Ley que modifica y fortalece el funcionamiento de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), publicado el 13.07.17

³ Segundo párrafo de la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30607, Ley que modifica y fortalece el funcionamiento de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), publicado el 13.07.17

Según cifras de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP's, al cierre de Setiembre del 2021, presentan la más alta participación de colocaciones (préstamos) para la Microempresa (41.64%) liderando el sistema nacional, superando a los Bancos, Financieras, Cajas Rurales y Edpymes, con lo cual se demuestra el compromiso de las CMAC con nuestros compatriotas emprendedores, constituyéndose como el principal socio estratégico financiero para las microempresas en el país.

Cabe precisar que las Cajas Municipales de ahorro y Crédito (CMAC), el Fondo de Cajas Municipales (FOPCMAC), ni la Federación de Cajas Municipales (FEPCMAC) reciben presupuesto estatal, no constituyéndose por ende en pliegos presupuestales, por lo que son autónomos en su administración, finanzas y economía con generación de recursos propios.

En este sentido, el presente Proyecto de Ley, plantea modernizar la operatividad de las CMAC y garantizar su competitividad con las demás empresas del sistema financiero nacional, como lo dispone el último párrafo del artículo 60° de la Constitución, según el cual la empresa pública y privada debe competir en igualdad de condiciones.

Es por ello que, se propone modificar la Ley N° 29523, Ley de mejora de la competitividad de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito del Perú excluyéndolas de los sistemas de Administración Financiera del Sector Público, toda vez que las CMAC, la Federación de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito y el Fondo de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito ya se encuentran excluidas de toda ley o reglamento perteneciente al Sistema Nacional de Presupuesto y de toda normativa de contratación estatal, según lo que indica los Artículos 2 y 3 de la Ley N° 29523, "Ley de mejora de la competitividad de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito del Perú", publicado 01.05.10; a su vez modificado mediante Ley N° 30607, "Ley que modifica y fortalece el funcionamiento de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC)", publicado 13.07.17, tal como expresa:

QUINTA. *Modifícase los artículos 2 y 3 de la Ley N° 29523 conforme a los siguientes textos:*

"Artículo 2.- Mejora de la competitividad en aspectos de presupuesto

Exclúyese a las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, a la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito y al Fondo de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito de toda ley o norma perteneciente al Sistema Nacional de Presupuesto.

Artículo 3.- Mejora de la competitividad de las contrataciones y adquisiciones de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito

Exclúyese a las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, a la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito y al Fondo de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito de la Ley de Contrataciones del Estado, su reglamento y demás normas que los desarrollen.

El Directorio de cada Caja Municipal de Ahorro y Crédito y el Directorio de la Federación de Cajas Municipales de Ahorro y

Crédito y del Fondo de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito aprobará por mayoría simple su propio reglamento de contrataciones. Dichos reglamentos contarán con la opinión del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). En el caso de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito y el Fondo de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, dichos reglamentos adicionalmente deberán contar con la opinión de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones".

Debe tenerse presente que, las CMAC desde el año 2010 fueron excluidas de toda normativa del Sistema Nacional de Presupuesto Público, **por lo que fueron a su vez excluidas de las normas que estaban precisamente contenidas en dicho Sistema Nacional de Presupuesto Público, dentro de las cuales se encontraban restricciones en materia de recursos humanos, contabilidad, tesorería, financiamiento, entre otros.**

No obstante, el Estado peruano a través del Poder Ejecutivo, a partir del año 2018 reestructuró su administración financiera e independizó diversos sistemas antes contenidos en su normativa de presupuesto, dotándolos de autonomía, por lo que a través del Decreto Legislativo 1436, **determinó una nueva administración financiera** del sector público y creó diversos sistemas autónomos como los de recursos humanos, contabilidad, tesorería, financiamiento, abastecimiento, entre otros, (Decretos Legislativos N°1437, N°1438, N° 1439, N° 1440, N° 1441, N° 1442 y Decreto de Urgencia N° 044-2021), **en los que sin analizar que las CMAC ya habían sido excluidas de todas esas restricciones desde el 2010 mediante Ley N° 29523,** más bien por el contrario fueron erróneamente incluidas, sin respetar incluso el último párrafo del artículo 60° de la Constitución Política.

En consecuencia, el presente proyecto de ley busca corregir y enmendar aquel error cometido por los referidos Decretos Legislativos y Decreto de Urgencia antes detallados, emitidos por el Poder Ejecutivo sin considerar la Ley N° 29523, la Ley N° 30607 ni el artículo 60° de la Constitución; con todo lo cual se busca garantizar la igualdad de condiciones y competitividad que deben tener las CMAC en relación con las demás empresas del sistema financiero privado.

Además, el presente proyecto propone modificar el Artículo N° 1 denominado Ámbito Normativo y Jurisdicción de las Cajas Municipales del Decreto Supremo con rango de Ley N° 157-90-EF⁴, con la finalidad de actualizar la jurisdicción de operaciones de las CMAC, toda vez que las CMAC ya se encuentran autorizadas a operar en el departamento de Lima y Lima Metropolitana en cumplimiento del artículo 71° y 72° de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) concordante con la **Resolución SBS 1276-2002** que **"Aprueban normas que**

⁴[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/9E11B6EE7F40D25F0525829D00590CFC/\\$FILE/Decreto_Legislativo_770.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/9E11B6EE7F40D25F0525829D00590CFC/$FILE/Decreto_Legislativo_770.pdf)

Artículo 425.- Con excepción de las normas que se menciona en la decimosexta disposición final, las cajas municipales de ahorro y crédito continúan regidas por el **Decreto Supremo N° 157-90- EF, al que se confiere fuerza de ley, en cuanto no se oponga a los preceptos de la presente.**

permiten que las instituciones de microfinanzas puedan acceder al mercado de Lima", por lo que la limitación establecida en el artículo 1º del referido Decreto Supremo N° 157-90-EF ha devenido en anacrónica y obsoleta, correspondiendo su actualización.

En efecto, el referido artículo 1º actualmente tiene el texto siguiente:

DECRETO SUPREMO N° 157 -90-EF

AMBITO NORMATIVO Y JURIDICION DE LAS CAJAS MUNICIPALES

Artículo 1- El presente Decreto norma el funcionamiento en el país, con exclusión del Área metropolitana de Lima y el Callao, de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC) como empresas con personería jurídica propia del derecho público que tienen autonomía económica, financiera y administrativa, con las limitaciones que establece la presente norma.

Como se aprecia restringir la operatividad de las CMAC en la ciudad de Lima ya no es necesario, en virtud a la normativa señalada precedentemente.

En adición a lo expuesto, el tenor actual del transcrito artículo 1º mantiene de manera errónea la naturaleza de las CMAC como empresas con personería jurídica de derecho público, cuando desde que se transformaron en sociedades anónimas, por disposición imperativa de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero, poseen la naturaleza jurídica de empresas con personería de derecho privado, pues las actividades propias de su naturaleza de entidades del sistema financiero está regulada por la citada Ley N° 26702, en concordancia con la Ley General de Sociedades N° 26887 y normativa especial que no está en el ámbito de derecho público, más aún cuando la Ley N° 24948, Ley de Actividad Empresarial del Estado, señaló en su artículo 7º que las empresas de derecho privado eran aquellas "constituidas originalmente o reorganizadas como sociedad anónima de acuerdo a ley, cuyo capital pertenece totalmente al Estado".

Si bien dicha Ley fue derogada por el Decreto Legislativo N° 1031, el concepto de empresa estatal de derecho privado subsiste y se encuentra plenamente vigente, de allí que actualmente toda empresa del Estado que tiene la condición de sociedad anónima es considerada de derecho privado, por lo que siendo las CMAC por disposición imperativa de la Ley, sociedades anónimas, actualmente ya no existe razón para que se mantenga en su normativa especial la condición de empresas de derecho público, como aun erróneamente se mantiene el tenor del artículo 1º del Decreto Supremo 157-90-EF antes transcrito; por lo que dicha actualización también es parte de lo que se propone en este proyecto de ley.

2. IMPORTANCIA DE LAS CAJAS MUNICIPALES DE AHORRO Y CRÉDITO EN LA INCLUSIÓN FINANCIERA

Las **Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC)** son empresas del sistema financiero nacional especializadas en microfinanzas que realizan intermediación financiera, captando ahorros y colocando créditos principalmente a la micro y pequeña empresa (MYPE) que precisamente son aquellos sectores de la población

que no son atendidos por la banca tradicional, principalmente por encontrarse aun al límite de la formalidad. De acuerdo con cifras de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), en el 2020, las Mypes representaron el 95% de las empresas que operaban en la economía peruana.⁵

Las CMAC se crearon en mayo de 1980, a través del Decreto Ley N° 23039, y actualmente, sus actividades se rigen por el Decreto Supremo N° 157-90-EF (Ley Especial), modificado por Ley N° 30607, norma que tiene rango de ley conferido por el artículo 425° del Decreto Legislativo N° 770 y señalado en el artículo 13° y la Quinta Disposición Final y Complementaria de la Ley N° 26702 Ley General del Sistema Financiero de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, que conjuntamente con dicha norma, regulan el funcionamiento de las CMAC. Bajo dicho marco legal, principalmente en la década de los 80, distintos concejos municipales a lo largo del país lograron constituir CMAC, siendo actualmente once (11) CMAC las que operan como parte del sistema financiero peruano: Arequipa, Cusco, Del Santa, Huancayo, Ica, Maynas, Paita, Piura, Sullana, Tacna y Trujillo, en las cuales el Estado, a través de las respectivas Municipalidades Provinciales, ostentan la totalidad de las acciones con derecho a voto.

Asimismo, en su calidad de empresas del Sistema Financiero nacional, las CMAC se encuentran sujetas al control y supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y a la regulación monetaria y crediticia del Banco Central de Reserva. Del mismo modo, dichas empresas se encuentran afiliadas al Fondo de Seguros de Depósitos (el monto máximo de cobertura para el periodo septiembre – noviembre 2021 es de S/ 112,853 por depositante⁶). En su calidad de empresas de propiedad estatal, las CMAC se encuentran comprendidas en el Sistema Nacional de Control y sujetas a la supervisión y control de la Contraloría General de la República, como ente técnico rector de dicho Sistema.

Las CMAC tienen casi cuatro décadas operando en el sistema financiero peruano, gracias al desarrollo y colaboración de ellas, según el Microscopio Global⁷ el Perú está considerado a nivel mundial como uno de los líderes con el mejor entorno para la inclusión financiera.

A lo largo de éstos años, la presencia de las CMAC se ha incrementado y consolidado, facilitando que millones de emprendedores peruanos hagan empresa, generen empleo y riqueza para ellos, sus familias y para el país, contribuyendo a la descentralización de los servicios financieros fomentando la inclusión financiera en el Perú.

⁵ <https://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/reporte-mypes-2020.pdf>

⁶ <http://www.fsd.org.pe/paginas/06-monto-maximo.html>

⁷ <file:///C:/Users/rtellor/Downloads/El-Microscopio-Global-de-2020.pdf> / El Microscopio global evalúa el entorno propicio para la inclusión financiera en 5 categorías y 55 países. En esta edición de 2019, la Economist Intelligence Unit (EIU) examina cómo los países fomentan la inclusión en cinco principales dimensiones: 1) Política y Apoyo del Gobierno, 2) Estabilidad e integridad, 3) Productos y canales, 4) Protección al consumidor y 5) Infraestructura.

Cuadro N° 1

Sistema de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito: (Evolución de las principales operaciones en millones de soles)

Descripción	Dic-2000	Dic-2010	Dic-2020	Ago-2021	Variación (millones de S/)		
					Dic-2010 / Dic-2000	Dic-2020 / Dic-2010	Ago-2021 / Dic-2020
Depósitos	542	7,657	25,097	24,086	↑ 7,114	↑ 17,440	↑ 16,429
Créditos	599	7,884	26,090	27,344	↑ 7,285	↑ 18,206	↑ 19,459
Patrimonio	132	1,406	3,883	3,798	↑ 1,274	↑ 2,477	↑ 2,392

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)

- El 30/04/2010, se publicó la Ley N° 29523 "Ley de mejora de la competitividad de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito".
- Si comparamos el dinamismo de las CMAC en las dos primeras décadas del siglo XXI, apreciamos que en la segunda década del presente siglo hubo un mayor crecimiento en las principales operaciones de las Cajas, así como en su patrimonio.
- De lo anterior, podemos inferir que la normativa mencionada anteriormente tuvo un impacto positivo en el Sistema CMAC.

Además, La participación de las CMAC en el sistema financiero nacional al mes de agosto de 2021, corresponde al siguiente detalle:

- Los créditos otorgados por el Sistema CMAC ascendieron a S/ 27,344 millones, lo que representa el 6.9% del Sistema Financiero peruano.
- Los depósitos de ahorros fueron de S/ 24,086 millones y representan el 5.8% del Sistema Financiero peruano.

Al mes de agosto del presente año, el Sistema CMAC conformado por once CMAC cuenta con 953 agencias y más de 58,000 puntos de atención (Cajeros corresponsales y ATM propios y terceros), las mismas que están ubicadas estratégicamente en las tres regiones del país: costa, sierra y selva. Asimismo, el Sistema CMAC cuenta con más de 22 mil colaboradores a nivel nacional.

Cuadro N° 2

Sistema de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito: (Evolución del número de clientes, trabajadores y oficinas en unidades)

Descripción	Dic-2000	Dic-2010	Dic-2020	Ago-2021	Variación (en unidades)		
					Dic-2010 / Dic-2000	Dic-2020 / Dic-2010	Ago-2021 / Dic-2020
N° de clientes de créditos	272,916	859,290	1,739,072	1,846,002	↑ 586,374	↑ 879,782	↑ 986,712
N° de depositantes (*)	228,000	1,343,143	6,212,430	6,540,364	↑ 1,115,143	↑ 4,869,287	↑ 5,197,221
N° de trabajadores	1,169	10,199	21,131	22,444	↑ 9,030	↑ 10,932	↑ 12,245
N° de oficinas	70	450	932	953	↑ 380	↑ 482	↑ 503

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)

(*) El N° de depositantes del año 2000 es un dato aproximado

- En cuanto a la inclusión financiera, el Sistema CMAC ha permitido bancarizar a más clientes de créditos y ahorros en la segunda década del siglo XXI. A agosto de 2021, el Sistema CMAC tiene 1,8 millones de clientes de créditos y 6,5 millones de ahorristas.
- El impacto en la generación de empleo por parte de las CMAC, sobre todo fuera de Lima, ha sido importante. A partir de la segunda década del presente siglo, el crecimiento de la planilla de las CMAC ha sido mayor a 10 mil trabajadores.
- La Ley N° 29523, ha permitido mejorar los procesos de contrataciones y adquisiciones de las CMAC, esto se ve reflejado en un mayor crecimiento de nuevas agencias a lo largo de nuestro país.

El total de clientes atendidos por el Sistema CMAC asciende a 8.3 millones, de los cuales 1.8 millones son clientes de créditos (20% del total del Sistema Financiero) y 6.5 millones son ahorristas (16% de todo el Sistema Financiero).

Asimismo, el 83% de los créditos y el 69% de los ahorros del Público se encuentran en las regiones fuera de Lima.

Dicho crecimiento no solo se ha logrado gracias al constante esfuerzo del Sistema CMAC para crear productos innovadores y desarrollando altos estándares de gestión para preservar su posicionamiento en el mercado alcanzado, sino también gracias a medidas legislativas emitidas por el Congreso de la República para mejorar la competitividad de las CMAC, como las contenidas en la Ley N° 29253 publicada en el año 2010, a efectos de que las CMAC puedan operar en igualdad de condiciones con el resto de empresas del Sistema Financiero Nacional, principalmente respecto de la toma de decisiones en aspectos relativos a personal, presupuesto, adquisiciones y contrataciones, lo cual se logró mediante la exclusión de las CMAC de las normas y reglamentos del Sistema Nacional de Presupuesto y de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.

En la coyuntura actual generada por el brote del COVID-19, y de acuerdo con las cifras señaladas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), las CMAC, las cuales atienden a los sectores informales y de menores ingresos del país, habrían reprogramado el 23% del saldo de colocaciones de su portafolio de créditos al 31.08.2021⁸, aun cuando estas reprogramaciones afectan el flujo de entrada de efectivo de las empresas, ello en razón a las medidas dispuestas por la SBS con el objetivo de que las empresas del sistema financiero otorguen facilidades de pago a sus clientes por la coyuntura actual antes referida.

Es oportuno precisar que producto del Estado de Emergencia Nacional a raíz de la crisis económica y sanitaria generada por el COVID-19, la utilidad neta del Sistema CMAC al mes de julio del 2021 se redujo en 135% con relación al mismo

⁸ Estadísticas Rápidas Federación de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito - FEPCMAC

periodo del año anterior, pasando de S/ 81 millones a julio de 2020 a un resultado negativo de S/ 28 millones a julio de 2021⁹.

a. De la mejora de la competitividad de las CMAC y su exclusión de los sistemas de administración financiera del sector público:

La exclusión de las CMAC de las normas y reglamentos del Sistema Nacional de Presupuesto y de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, no fue un acto de liberalidad para las mismas, sino que implicó el cumplimiento cabal de lo establecido en el último párrafo del artículo 60° de nuestra Constitución Política, que a la letra refiere:

"Artículo 60.- Pluralismo Económico

El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa.

Solo 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.

"La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal."

Como puede apreciarse del texto resaltado de la norma de más alto nivel jerárquico de nuestro ordenamiento jurídico, la actividad empresarial debe realizarse en las mismas condiciones para una empresa pública y no pública, por lo que al verificarse que las CMAC compiten de acuerdo a la Ley N° 26702 "Ley General del Sistema Financiero, Seguros y AFP y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros" bajo los mismos estándares de exigencia y obligaciones a las que están sometidas las demás entidades del sistema financiero privado; deben tener al mismo tiempo las mismas condiciones y reglas para los demás aspectos, tales como presupuesto, abastecimiento, recursos humanos, tesorería, contabilidad, entre otros.

En consecuencia, la Ley N° 29523 "Ley de Mejora de la Competitividad de las CMAC del Perú" es una ley de desarrollo constitucional y fue emitida con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 60° de la Constitución.

En este sentido las CMAC deben competir en igualdad de condiciones con las demás entidades del sistema financiero de naturaleza privada, tal como lo establece de modo claro y expreso el artículo 1° de la Ley N° 29523, el cual establece que:

Artículo 1.- Objeto de la Ley

Mejorar la competitividad de las cajas municipales de ahorro y crédito a efectos de que puedan operar en igualdad de condiciones, respecto de la toma de decisiones en aspectos relativos a personal,

⁹ Estadísticas Rápidas Federación de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito - FEPCMAC

presupuesto y adquisiciones y contrataciones, con el resto de empresas del Sistema Financiero Nacional, mediante la exclusión de las cajas municipales de ahorro y crédito de las normas y reglamentos del Sistema Nacional de Presupuesto y de la Ley de Contrataciones del Estado.

No obstante, luego de más de 10 años de la publicación de la Ley N° 29523, las CMAC continúan siendo afectadas por una serie de disposiciones legales en las que son comprendidas sin tener en cuenta el citado último párrafo del artículo 60° de la Constitución Política, ni su naturaleza jurídica empresarial ni el objeto de la Ley N° 29523, lo cual impide o restringe su crecimiento, así como su mayor competitividad lo que a su vez desacelera el rol fundamental que el Sistema CMAC desempeña en la inclusión financiera y, por ende, en el desarrollo económico descentralizado del país principalmente apoyando a los emprendedores de la MYPE siendo el sector que más apoyan financieramente.

Tal es el caso de la inclusión de las CMAC en los sistemas de administración financiera del sector público, regulados por el Decreto Legislativo N° 1436 y los Decretos Legislativos N° 1437, N° 1438, N° 1439, N° 1440, N° 1441, N° 1442 y sus modificatorias y reglamentaciones.

Como se desprende de la Ley N° 29523, su finalidad primordial fue que las CMAC puedan competir en igualdad de condiciones con las demás empresas del Sistema Financiero privado y no verse limitadas por las exigencias propias del aparato público, por lo cual, mediante la referida Ley, fueron excluidas de la normativa de contratación estatal, así como del sistema nacional de presupuesto público, que incluía también disposiciones en materia de recursos humanos, endeudamiento, contabilidad y tesorería como se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3: Detalle de normas de las que se excluyó a las CMAC como consecuencia de la vigencia de la Ley N° 29523

Normas de las que se excluyó a las CMAC desde 2010 como consecuencia de Ley N° 29523			
N° de Norma	Título	Además de normas de presupuesto, la normativa presupuestal incluía las siguientes materias	Artículo
	Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto	Presupuestal	Artículo 41.- Limitaciones a las modificaciones presupuestarias en el Nivel Funcional Programático (...)

Ley N° 28411		42.3 La mayor disponibilidad financiera de los fondos públicos que financian el presupuesto de las Empresas y Organismos Públicos Descentralizados de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, es aprobada mediante resolución del Titular correspondiente. La Dirección Nacional del Presupuesto Público sobre la base de dichas Resoluciones propone el proyecto de Decreto Supremo que aprueba las modificaciones al Presupuesto Consolidado de las Empresas y Organismos Públicos Descentralizados de los Gobiernos Regionales y Gobiernos locales. Artículo 53.- Aprobación 53.1 La aprobación de los presupuestos de los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, sus empresas y Organismos Públicos Descentralizados; del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE y sus empresas se efectúa conforme a lo siguiente: (...) La aprobación de los presupuestos de los Organismos Públicos Descentralizados y Empresas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales se sujetan a las disposiciones establecidas en el Capítulo III del Título II de la Ley General y al siguiente procedimiento: a) El Gerente General presenta al Directorio de la Entidad el proyecto de presupuesto debidamente visado por el gerente de presupuesto o su equivalente, adjuntando la documentación sustentatoria correspondiente.
-------------------------	--	--

			b) El directorio de la Entidad da la conformidad al proyecto de presupuesto, el mismo que es remitido a la Dirección Nacional del Presupuesto Público para su revisión y aprobación a nivel consolidado. c) La Dirección Nacional del Presupuesto Público basado en los proyectos revisados, en las sustentaciones realizadas y en el resultado de las coordinaciones efectuadas con cada una de las Entidades aprueba el Presupuesto Consolidado de las Entidades mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas. (...) Artículo 55.- Ejecución 55.1 Los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, sus Organismos Públicos Descentralizados y sus Empresas se sujetan a las disposiciones de ejecución presupuestaria establecidas en la Ley General y la Ley del Presupuesto del Sector Público, en la parte que les sean aplicables, y a las Directivas que, para tal efecto, emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público. (...)
		Tesorería y contabilidad	Establecía normas en materia de tesorería y/o contabilidad, entre otros, en los siguientes artículos que se citan de manera referencial: Artículo 35: Respecto a devengados de tesorería. Artículo 36: Regula aspectos relacionados a pagos en tesorería.
		Recursos Humanos	Establecía normas de restricción en materia de gestión de recursos humanos, entre otros, en los

		siguientes artículos que se citan de manera referencial: Segunda Disposición Transitoria.- Presupuesto Analítico de Personal en la administración pública. 1. La Entidad, mediante la Resolución de su Titular, aprueba las propuestas de modificaciones al Presupuesto Analítico de Personal - PAP previo informe favorable de la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en la Entidad, sobre su viabilidad presupuestal. (...) Tercera Disposición transitoria.- En la Administración Pública, en materia de gestión de personal, se tomará en cuenta lo siguiente: a) El ingreso de personal sólo se efectúa cuando se cuenta con la plaza presupuestada. Las acciones que contravengan el presente numeral serán nulas de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario de la Entidad que autorizó tales actos, así como de su Titular. (...)
	Endeudamiento	Establecía normas de restricción en materia de endeudamiento, entre otros, en los siguientes artículos que se citan de manera referencial: Artículo 68.- Contratos de Endeudamiento y Convenios de Cooperación Técnico-Económica (...) 68.2 La aprobación de las operaciones de endeudamiento o cooperación técnica reembolsable y no reembolsable, que se efectúe de conformidad con la normatividad vigente, debe contar previamente con la opinión favorable de la oficina

			de presupuesto o la que haga sus veces en la entidad responsable de la ejecución del proyecto o programa financiado en el marco de dichas operaciones, respecto al financiamiento de las contrapartidas que se requieran; bajo responsabilidad del titular de la referida entidad.
Resolución Directoral N° 002- 2010-EF- 76.01	Directiva para la Ejecución Presupuestaria de las Entidades de Tratamiento Empresarial	Recursos Humanos	Establecía normas de restricción en materia de gestión de recursos humanos, entre otros, en los siguientes artículos que se citan de manera referencial: Artículo 12.- Etapa de ejecución de gasto público (...) 12.1 El Compromiso (...) c) El compromiso se sustenta con lo siguiente: (...) c.2 En materia de personal y pensiones con las respectivas planillas anualizadas, conforme a los contratos y resoluciones que las sustentan, según el caso. (...)
Resolución Directoral N° 002- 2007-EF- 77.15	Directiva de Tesorería N° 001-2007- EF/77.15	Tesorería y contabilidad	Establecía normas de restricción en materia de tesorería, entre otros, en los siguientes artículos que se citan de manera referencial: Artículo 46.- Cuentas de "Encargos" otorgados por Unidades Ejecutoras a Municipalidades y Empresas Públicas 46.1 El manejo de los fondos otorgados por las Unidades Ejecutoras en la modalidad de "Encargos" a Municipalidades, Empresas Públicas y Entidades de Tratamiento Empresarial debe realizarse en cuentas corrientes

			específicas en el Banco de la Nación, cuya apertura requiere de la autorización de la DNTP y a solicitud de la Unidad Ejecutora "Encargante". (...)
--	--	--	--

Es preciso destacar que a partir de la entrada en vigencia de la citada Ley N° 29523, las CMAC al fin pudieron competir en igualdad de condiciones con el resto de empresas del Sistema Financiero Nacional, ya que pudieron y pueden aún, realizar las adquisiciones y contrataciones necesarias para su actividad con la rapidez, calidad y eficiencia necesarias en un entorno altamente competitivo como en el que se desenvuelven, pues no se puede perder de vista que, a diferencia de las demás entidades del sector público, incluidas las empresas estatales, las CMAC son las únicas que compiten palmo a palmo con el sector financiero privado, con el que difícilmente se podría competir si se tendrían que cumplir nuevamente con todos los rigores, formalidades e inflexibilidad de un sistema de contratación estatal y de presupuesto público, que por su propia naturaleza no está diseñado ni pensado para entidades que de manera permanente deben competir en un duro mercado, en el que las situaciones, circunstancias y dinámica cambia de manera permanente y a un ritmo de exigencia muy elevado.

Sin embargo, con fecha 16 de setiembre de 2018, se publicaron los Decretos Legislativos N° 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público; N° 1437, Sistema Nacional de Endeudamiento Público; N° 1438, Sistema Nacional de Contabilidad; N° 1439, Sistema Nacional de Abastecimiento; N° 1440, Sistema Nacional de Presupuesto Público; N° 1441, Sistema Nacional de Tesorería, y N° 1442, Decreto Legislativo de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público, el cual si bien fue posteriormente derogado por el Congreso de la República mediante la Ley N° 31148, nuevamente fue reactivado por el Decreto de Urgencia 044-2021 y reglamentado por el Decreto Supremo 053-2021-EF.

Los referidos Decretos Legislativos y Decreto de Urgencia incluyeron a las CMAC dentro de su ámbito de aplicación, sin considerar que las CMAC al pertenecer a una categoría especial de empresas estatales deben competir en igualdad de condiciones con las demás empresas del sector privado como lo dispone la norma de máximo rango en nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 60° de nuestra Constitución Política, por lo que las CMAC deben únicamente ceñirse a normas que fomentan su competitividad y se encuentran reguladas por normativa de derecho privado en materia de recursos humanos, de contrataciones y adquisiciones, presupuestal, contabilidad, tesorería, abastecimiento, endeudamiento de las CMAC.

En efecto, las CMAC regulan todos aquellos aspectos con normativa que es propia del derecho privado, así como por aquella a la que están sujetas las empresas del sistema financiero privado. Así en el ámbito presupuestal como ya se dijo fueron excluidas de toda normativa de presupuesto público desde el año 2010, en el que las normas presupuestales contenían no sólo restricciones de orden presupuestal, sino normas ligadas a restricciones en materia de recursos humanos, tesorería u otros, de todos los cuales fueron excluidas para regularse de manera autónoma, por lo que el Decreto Legislativo 1442 y el actual Decreto de Urgencia 044-2021 como su Reglamento, no han tenido en cuenta que a las CMAC ya se les desligó de aquellos rigores estatales desde la entrada en vigencia de la Ley 29523.

En efecto, aquella ley como se ha visto de manera expresa en su artículo 1º dispuso que:

*"Mejorar la competitividad de las cajas municipales de ahorro y crédito a efectos de que puedan operar en igualdad de condiciones, **respecto de la toma de decisiones en aspectos relativos a personal**, presupuesto y adquisiciones y contrataciones, con el resto de empresas del Sistema Financiero Nacional, mediante la exclusión de las cajas municipales de ahorro y crédito de las normas y reglamentos del Sistema Nacional de Presupuesto y de la Ley de Contrataciones del Estado."*

Como puede apreciarse aquella norma en la que se ha subrayado la autonomía de las CMAC en la toma de decisiones relativos a aspectos de personal, esto es de recursos humanos, ha sido desconocida por el vigente Decreto de Urgencia 044-2021 como por su Reglamento, ya que al incluir a las CMAC en sus alcances se vacía de contenido la precisión señalada en la norma antes transcrita, por lo que corresponde restablecer la plena vigencia de la Ley que otorga a las CMAC condiciones de competitividad iguales al resto de las empresas del sistema financiero.

Lo mismo ocurre con el Decreto Legislativo N° 1439 que incluye a las CMAC en el sistema nacional de abastecimiento, pese a que las mismas por disposición expresa del artículo 3º de la Ley N° 29523, han sido excluidas de la normativa de contratación estatal, por lo que atendiendo que del análisis de la normativa del sistema nacional de abastecimiento se establecen una serie de inter relaciones, concordancias y convergencias con la normativa de contratación estatal, incluir a las CMAC dentro de dicho sistema no resulta coherente y genera una serie de contradicciones que de igual manera complican y restringen la competitividad de las CMAC, por lo que nuevamente se vacía de contenido los alcances de la Ley N° 29523, por lo que no corresponde que las CMAC estén comprendidos dentro de aquel sistema.

Lo mismo ocurre con los Decretos Legislativos N° 1438, N° 1437 y N° 1441 que regulan los sistemas de Contabilidad, Endeudamiento y de Tesorería respectivamente, sin considerar que las demás entidades del sistema financiero nacional, regulan su contabilidad, endeudamiento y tesorería no sólo por normas propias de la actividad empresarial privada, sino por normas específicas emitidas

por el máximo ente supervisor de la actividad del sistema financiero nacional, cual es la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). En efecto, la contabilidad y tesorería de las empresas del sistema financiero se lleva cabo por rigurosas reglas contenidas en el Manual de Contabilidad que aprueba la SBS mediante resoluciones de alcance obligatorio a las CMAC, ya que las mismas forman parte de las empresas de operaciones múltiples del artículo 16° de la Ley General del Sistema Financiero 26702.

Así, mediante Resolución SBS N° 895-98 y sus normas modificatorias y complementarias se aprobó el Manual de Contabilidad para las Empresas del Sistema Financiero, en adelante Manual de Contabilidad, recientemente modificado por Resolución SBS N° 2345-2021, publicada el 12/08/2021; N° 0779-2021 publicada el 19/03/2021; N° 2793-2020, entre otras, las cuales disponen normativa muy rigurosa sobre los referidos rubros, atendiendo a la complejidad de las actividades y operaciones que realizan las empresas del sistema financiero dentro de las que están las CMAC.

En tal sentido, **si las CMAC ya llevan una contabilidad, endeudamiento y tesorería acordes con el mandato riguroso de la SBS** y que atienden la complejidad de sus operaciones, cuyas normas están adicionalmente homologadas con normas de contabilidad internacional, **carece de sentido someter a las CMAC a otro marco normativo contable, de endeudamiento y de tesorería, pues ello no sólo genera incoherencias y traslape de disposiciones, sino que además genera un incremento de los costos de transacción al tener que cumplir doble normativa, emplear sistemas informáticos distintos para cada sistema contable, de endeudamiento o de tesorería, mayor costo de personal y horas hombre, todo lo cual determina que con aquella inclusión se les está restando competitividad a las CMAC**, cuando la Ley N° 29523 en armonía con la Constitución dispone que compitan en igualdad de condiciones.

En tal sentido, la inclusión de las CMAC en los Decretos Legislativos anteriormente citados, afecta negativamente la competitividad y la normativa especializada con la que cuentan para la actividad de intermediación financiera, así también afecta el impulso y masificación de sus servicios financieros y el poder competir en igualdad de condiciones con otras empresas financieras del sector privado, desnaturalizando la Ley N° 29523, que como se ha precisado es una ley de desarrollo constitucional.

Adicionalmente, los referidos Decretos Legislativos no tienen en cuenta que siendo emitidos en virtud de potestades legislativas concedidas por el Congreso, deben ser emitidos en concordancia con las leyes vigentes, por lo que del análisis efectuado se puede apreciar que en la elaboración de los mismos no se ha tenido en cuenta la peculiar situación de las CMAC, que poseen una Ley que les reconoce la competitividad en igualdad de condiciones, al ser empresas estatales que a diferencia de las demás compiten con empresas del mercado privado y por ende su regulación debe ser acorde a tal situación, por lo que toda

regulación normativa que las incluya debe tener en cuenta el último párrafo del artículo 60° de la Constitución.

A modo resumen a continuación se presenta el siguiente cuadro de la normativa de la cual las CMAC deben ser excluidas, para garantizar su competitividad de conformidad al objeto de la Ley 29523 que desarrolla la disposición constitucional contenida en el último párrafo del artículo 60° de la Constitución Política.

Cuadro N° 4: Normas que afectan la competitividad de las CMAC

N° de Norma	Título	Materias que regula	AFECTACIONES
Decreto Legislativo N° 1436	Marco de la Administración Financiera del Sector Público	Presupuestal, tesorería, endeudamiento, contabilidad, abastecimiento, recursos humanos	1. Incluyó a las CMAC sin considerar el objeto de Ley 29523 ratificado por Ley 30607, relacionado a que las CMAC tomen decisiones autónomas en recursos humanos, presupuesto, contrataciones, para competir en igualdad de condiciones con sistema financiero privado. 2. Vulnera la independencia de las CMAC en materia presupuestal y de contratación estatal. Las disposiciones del D. Leg. 1436 se interrelacionan con normas de las que CMAC están excluidas. 3. Vacía de contenido el objeto de la Ley 29523, que se emitió para cumplir con el artículo 60° de la Constitución Política y que las CMAC compitan en igualdad de condiciones.
Decreto Legislativo N° 1437	Sistema Nacional de Endeudamiento Público	Endeudamiento	1. Incluyó a las CMAC sin tener en cuenta que no emplean endeudamiento público, y que las disposiciones relacionadas al fondeo de las CMAC se ejecutan conforme en la Ley N° 26702 y normativa especial emitida por la SBS. 2. La norma no considera que las CMAC no emplean recursos ni fondos públicos, así como

			tampoco endeudamiento público.
Decreto Legislativo N° 1438	Sistema Nacional de Contabilidad	Contabilidad	1. Incluyó a las CMAC sin tener en cuenta que aquellas manejan su contabilidad de manera muy especializada y compleja de conformidad a la normativa del sistema financiero y la emitida por la SBS (Manual de Contabilidad), la cual es muy exigente, ya que considera la complejidad contable de una empresa del sistema financiero, la misma que se encuentra homologada con normas de contabilidad internacional. 2. Mantener esta situación obligaría a CMAC a tener que cumplir dos marcos normativos contables, que no sólo generan mayor gasto, mayores horas hombre y mayores tiempos; sino además contradicciones e ineficiencias. Peor aún muchas normas del D. Leg. N° 1438 están concordadas con normativa presupuestal, de la que las CMAC están excluidas, lo que profundiza las contradicciones e incoherencia. 3. Todo lo señalado en el punto 2 precedente, resta competitividad a las CMAC, contraviniendo objeto de Ley N° 29523.
Decreto Legislativo N° 1439	Sistema Nacional de Abastecimiento	Abastecimiento (contratación estatal)	3. Incluyó a las CMAC dentro del ámbito de aplicación de la norma, sin tener en cuenta que según Ley N° 29523, están excluidas de Ley de Contratación Estatal. En consecuencia, la aplicación de esta norma genera una serie de contradicciones con el régimen de contratación privado con el que cuentan las CMAC desde el año 2010, restándole competitividad.

			4. El art. 25° (Sistema informático de gestión administrativa – SIGA) establece que el registro de la información relacionada con el sistema de abastecimiento es de uso obligatorio por parte de las entidades y se efectúa a través del SIGA, vulnerando lo señalado por la Ley N° 29523 y no considera que las CMAC tienen su propia normativa de contrataciones y adquisiciones y que además, han realizado cuantiosas inversiones en sistemas informáticos alineados a su propia normativa, por lo que se las estaría obligando también a duplicar gastos, horas hombre, tiempo y otros, todo lo cual resta competitividad.
Decreto Legislativo N° 1441	Sistema Nacional de Tesorería	Tesorería	1. Incluyó a las CMAC dentro de su ámbito de aplicación sin tener en cuenta que dichas empresas se rigen por las normas emitidas por la SBS a través del Manual de Contabilidad para las Empresas del Sistema Financiero, así como por las disposiciones específicas en materia de rentabilización de excedentes de liquidez, riesgo de crédito, riesgo de liquidez. 2. Del mismo modo, las áreas de Tesorería de las CMAC aplican en su gestión las normas del Banco Central de Reserva (BCRP) en lo que respecta al cálculo del encaje bancario y la contracción de instrumentos propios de las empresas de intermediación financiera. 3. En tal sentido, si las CMAC ya llevan una tesorería de conformidad con las disposiciones de la SBS y el BCRP que atienden a la complejidad de sus

			operaciones, carece de sentido someter a las CMAC a otro marco normativo de tesorería, pues ello no sólo genera contradicciones entre la normativa aplicable a las CMAC, sino que además genera un incremento de los costos de transacción al tener que cumplir doble normativa, emplear sistemas informáticos distintos para cada sistema de tesorería, y mayor costo de personal y horas hombre, todo lo cual determina que con aquella inclusión se les está restando competitividad a las CMAC, y vulnerando el objeto principal de la Ley N° 29523. 4. El art. 19° (cuenta única del tesoro público) señala que a través de la CUT se procesa la atención de los pagos de las obligaciones de las entidades, y que la CUT es un instrumento que consolida los fondos públicos, sin embargo las CMAC no reciben fondos públicos al estar excluidas de toda norma de presupuesto público, razón por la cual dicho artículo vulnera lo establecido en la Ley N° 29523.
Decreto de Urgencia N° 044-2021	Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias y urgentes en materia de gestión fiscal de los recursos humanos del Sector Público	Recursos Humanos	1. El presente Decreto de Urgencia padece de vicios de infracción normativa: (i) Regula una situación derogada por el Decreto Legislativo N° 1442, que regulaba la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos; (ii) regula una situación ordinaria y perenne mediante una norma de carácter temporal y extraordinario. 2. El numeral 2 de su art. 1° (objeto) incluyó a las CMAC dentro de su ámbito de aplicación sin tener en cuenta que las CMAC manejan y gestionan sus recursos

			humanos fuera de restricciones de orden presupuestal y que aquel ámbito es uno de los factores de mayor competitividad. 3. El Decreto de Urgencia obliga a que las entidades públicas tengan una planilla única de pagos, así como conceptos remunerativos únicos; todo lo cual desconoce que la gestión de recursos humanos en el sistema financiero es muy dinámico y absolutamente estratégico en la competencia entre empresas del sistema financiero; pues cada una compite por tener el mejor personal especializado, lo que no resulta posible de estar sometido a las exigencias públicas. 4. El numeral 2 del art. 4º (cobertura de la gestión fiscal de los recursos humanos del sector público) de las disposiciones complementarias para la aplicación de la presente norma (aprobadas por Decreto Supremo N° 153-2021-EF), establece que la DGGFRH registra la información de los ingresos correspondientes a los recursos humanos de las empresas, lo cual afecta la competitividad proporcionada por la Ley N° 29523, para que estas puedan competir en igualdad de condiciones frente a las demás empresas del sistema financiero.
--	--	--	---

3. IMPORTANCIA DE PRECISAR LA NATURALEZA JURÍDICA DE DERECHO PRIVADO DE LAS CMAC

Una de las principales necesidades de las CMAC es fortalecer su competitividad frente a las demás empresas del Sistema Financiero, con la finalidad de establecerse dentro del sector microfinanzas como una opción ideal para las Micro y Pequeñas Empresas (MYPE), considerando la accesibilidad de sus créditos y los

requisitos adecuados para dicho sector empresarial, a diferencia del sector bancario. No obstante, a fin de que las CMAC, constituidas como empresas estatales, puedan abrirse paso frente a un sector tan competitivo como el financiero, requieren una normativa determinada y adecuada a su naturaleza especial de empresas estatales de derecho privado.

Es importante mencionar que la diferencia entre empresas de derecho público y de derecho privado se puede observar en la Ley N° 24948, "Ley de la Actividad Empresarial del Estado", que fuera derogada con fecha 24 de junio de 2008 por el Decreto Legislativo N° 1031. Entonces, conforme al artículo 5° de la Ley N° 24948, el estado actuaba en el ámbito empresarial bajo las formas de empresas de derecho público, empresas del estado de derecho privado y empresas de economía mixta. Así pues, conforme al artículo 6° de la citada Ley, las empresas de derecho público eran aquellas que gozaban de atributos propios de la Administración Pública y se organizaban conforme a su norma de creación y normas internas, no siendo aplicable a estas por su propia naturaleza de administración pública las disposiciones del derecho privado; por el contrario, según lo dispuesto en el artículo 7° de la citada ley dice:

Ley N° 24948

Ley de la actividad empresarial del Estado

(...)

Artículo 7.- *Son empresas de Derecho Privado las constituidas originalmente o reorganizadas como sociedad anónima de acuerdo a ley, cuyo capital pertenece totalmente al Estado.*

Como podemos observar, las empresas de derecho privado no son consideradas como parte de la administración pública y, por tanto, su forma de organización se rige por lo dispuesto en la normativa de índole privada, como es el caso de la Ley General de Sociedades.

Esta nomenclatura si bien fue modificada por el Decreto Legislativo N° 1031, que derogó la Ley N° 24948, se mantuvo en su esencia diferenciando entre empresas del estado de accionariado único que se organizan bajo la forma de sociedades anónimas en las que el Estado ostenta la propiedad total de las acciones y las empresas del estado con potestades públicas que se rigen por el derecho público, organizándose conforme su ley de creación y normas internas. La Exposición de Motivos del Decreto legislativo N° 1031 señala expresamente que las empresas del estado de accionariado único son aquellas que tradicionalmente se llaman empresas del estado de derecho privado, mientras que las empresas del estado con potestades públicas son aquellas tradicionalmente denominadas como empresas del estado de derecho público, por lo que como hemos señalado no ha existido mayor distinción que en la nomenclatura utilizada por la norma para referirse a estos dos tipos de empresa.

En tal sentido, siendo las CMAC empresas reorganizadas como sociedades anónimas de acuerdo a lo dispuesto por la Décimo Cuarta Disposición Transitoria

de la Ley N° 26702 "Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros", cuyo capital pertenece totalmente al Estado, a través de los Gobiernos Locales, dichas empresas deben ser consideradas como empresas de derecho privado conforme lo establecía el artículo 7° de la Ley N° 24948, "Ley de la actividad empresarial del Estado" y no de derecho público, como aún se mantiene la redacción del artículo 1° del Decreto Supremo N° 157-90-EF y que requiere ser actualizado como consecuencia de la reorganización de las CMAC ordenada en el año 1996 y que culminó en diciembre de 1997. Tal naturaleza jurídica de derecho privado haciendo un análisis integral de las referidas normas es reconocida por la SBS y el Ministerio de Justicia.

En virtud a ello y atendiendo a la necesidad de las CMAC para consolidarse en el Sistema Financiero, como empresas que brindan atención preferente a los sectores que no tienen acceso a la banca tradicional, se propone a través de la presente iniciativa, precisar la naturaleza de derecho privado con la que cuentan las CMAC y excluirlas del ámbito de aplicación de las normas que regulan los Sistemas Nacionales de la Administración Financiera del Sector Público.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACIÓN NACIONAL:

La aprobación de la presente iniciativa legislativa tiene por objeto precisar el ámbito normativo, jurisdicción, la naturaleza jurídica de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), así como excluirlas de toda norma que regulen los sistemas nacionales de la administración financiera del sector público en las que fueron erróneamente comprendidas, con la finalidad de contribuir a fortalecer su competitividad frente a las demás empresas del sistema financiero nacional por lo que no va a generar ningún impacto negativo en la regulación jurídica de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), sino por el contrario, contribuirá a su fortalecimiento y a la congruencia entre las normas emitidas y el funcionamiento de las CMAC en la práctica en beneficio de sus clientes actuales y potenciales, colaborando con la Inclusión Financiera en el país.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO:

La implementación del presente proyecto no implica ningún costo ni transferencias presupuestarias para el erario nacional.

Fortalecer la competitividad del sistema de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito en el Perú, dado su importancia como gremio, va a beneficiar a su más de 8 Millones de clientes, quienes confían más de 24 Mil Millones en Ahorros y más de 27 Mil Millones en Créditos, distribuidos principalmente de manera descentralizada, toda vez que el 83% de los créditos y el 69% de los ahorros del público se encuentran en regiones fuera de Lima.

Además, beneficiará a todos aquellos micro, pequeños, medianos empresarios y público en general que, para impulsar sus emprendimientos, requieran servicios o productos financieros del sistema de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito. Según reportes de la Superintendencia de Banca y Seguros a setiembre del presente año, el sistema CMAC alcanza el 41.64% de participación en

colocaciones a la Microempresa, liderando los préstamos para dicho segmento, por encima de las demás entidades del sistema financiero nacional, entre ellas la banca tradicional. Asimismo, precisar también que durante el periodo de Emergencia Nacional, debido a la Pandemia del Covid 19, las CMAC, se acogieron a programas de reactivación económica como FAE MYPE, Reactiva Perú, FAE Turismo, FAE Agro y demás programas del Estado, con lo cual han podido atender a miles de Microempresarios de la zona urbana y rural en todo el territorio nacional.

Por último, debe señalarse que la presente propuesta legislativa no afectará a ningún sector de la población, sino que más bien, va a contribuir con el progreso del Perú para seguir liderando el entorno propicio para el desarrollo de la Inclusión Financiera en Latinoamérica y a nivel mundial.

IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra relacionada esencialmente a la Política 10. Reducción de la Pobreza; Política 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo; Política 17. Afirmación de la economía social de mercado y Política 18. Búsqueda de la Competitividad, Productividad y Formalización de la Actividad Económica.



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmary FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/12/2021 18:10:25-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20181749128 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 16/12/2021 18:18:39-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/12/2021 18:08:58-0500

Lima, Diciembre del 2021



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/12/2021 10:05:35-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAVIDES Eduardo
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/12/2021 18:52:24-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAVIDES Eduardo
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/12/2021 18:51:58-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Eva Edhit
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/12/2021 17:22:41-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/12/2021 18:43:35-0500



Firmado digitalmente por:
DÍAZ MONAGO Freddy Ronald
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/12/2021 17:40:03-0500

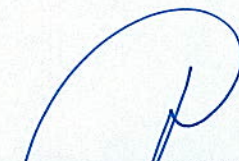


CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **22** de **diciembre** del **2021**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 1014/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1.- ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA



JAVIER ÁNGELES ILLMANN
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO
Encargado de la Oficialía Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA