

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE DERECHO**



**Análisis sobre la viabilidad de exigir un capital social mínimo para que las COOPAC puedan ser solventes desde el inicio de sus operaciones:**

**¿es posible reinterpretar el primer principio cooperativo?**

**Tesis para obtener el título profesional de Abogada que presenta:**

Lilibeth Jazmín López Altamirano

**Asesora:**

Inés Vega Franco

**Lima, 2024**

## Informe de Similitud

Yo, **Vega Franco, Inés**, docente de la **Facultad de Derecho** de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor de la tesis titulada:

**Análisis sobre la viabilidad de exigir un capital social mínimo para que las COOPAC puedan ser solventes desde el inicio de sus operaciones: ¿es posible reinterpretar el primer principio cooperativo?**

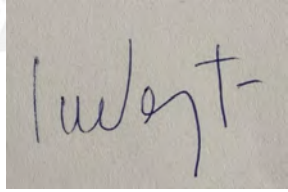
De la autora:

- **López Altamirano, Lilibeth Jazmín**

Dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de **25%**. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el **11/12/2024**.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 08 de enero del 2025.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora:	
<b>VEGA FRANCO, INÉS</b>	
DNI: <b>42187903</b>	Firma: 
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0001-5563-3989">0000-0001-5563-3989</a>	

## DEDICATORIA

A mis queridos padres, Pablo López y Rosalía Altamirano, por su amor incondicional, comprensión y apoyo constante durante la elaboración de este trabajo. Gracias por sus valiosos consejos, por escucharme y por estar siempre a mi lado. Todo lo que soy y he logrado se debe en gran parte a ustedes.

A mis hermanas, Cecilia Lisbeth y Anita Gabriela López, por su apoyo constante y por alegrar mi vida con su presencia. Gracias por estar a mi lado siempre, por alentarme a perseverar y esforzarme para alcanzar mis metas. Las amo con todo mi corazón.

A mis abuelitos, Eliseo López, Magnolia del Águila, Justina Fernández y Rafael Altamirano, por mantenerme siempre en sus oraciones, por su amor infinito y por haberme proporcionado una infancia llena de cariño y felicidad.

## AGRADECIMIENTO

La elaboración de este trabajo de investigación ha sido un viaje largo y lleno de altibajos que no hubiera sido posible sin la gracia de Dios. A Él le debo mi vida, la de mi familia y todas las bendiciones que recibo día a día.

Del mismo modo, agradezco a mis padres, Pablo López y Rosalía Altamirano. Sin su apoyo incondicional no habría logrado concluir esta investigación. En los momentos de duda fueron mi sostén. Me siento profundamente bendecida por su amor, comprensión, consejos y por los valores que me han inculcado. Son mi mayor ejemplo de vida.

También agradezco a Cecilia Lisbeth y Anita Gabriela por su constante apoyo y aliento. Gracias por estar siempre a mi lado, por impulsarme a seguir creciendo como persona y por enseñarme a ser una mejor hermana. Su compañía, amor y comprensión ha sido fundamental en este proceso.

Asimismo, quiero expresar mi sincero agradecimiento a Inés Vega, por aceptar asesorarme y hacerlo de una manera tan excepcional. Su dedicación, esfuerzo y calidez humana me inspiran a seguir preparándome para alcanzar su nivel de excelencia académica. Agradezco profundamente el tiempo que ha invertido en enseñarme y guiarme; he aprendido muchísimo gracias a ella. Es un verdadero ejemplo a seguir.

Finalmente, agradezco a Carlos Flores por sus consejos y palabras de aliento. Admiro profundamente su integridad y la manera en que vive su fe. Aunque él no lo sabe, ha sido el mejor jefe que he tenido. Espero algún día poder ofrecer el mismo trato y calidez humana que él me brindó. Gracias por creer en mi potencial y en mi capacidad.

## RESUMEN

El inicio de la supervisión efectiva de las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a captar recursos del público por parte de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP representó un desafío considerable, ya que se trataba de un sistema en marcha que, hasta 2019, había operado en un entorno de supervisión voluntaria y había experimentado un crecimiento acelerado en la última década. Los esfuerzos del regulador para estabilizar el sector mediante diversas acciones de supervisión y la emisión de un nuevo marco normativo han permitido fortalecer el sistema COOPAC; sin embargo, aún no existe una norma que garantice su viabilidad desde el inicio, a pesar de la importancia de estas entidades en la actividad de intermediación financiera, especialmente en el sistema microfinanciero. En este contexto, el presente trabajo de investigación tiene como objetivo demostrar que es viable reinterpretar el primer principio cooperativo para requerir un capital social mínimo a las cooperativas de ahorro y crédito cuando solicitan su inscripción en el Registro COOPAC, de modo que puedan operar con viabilidad desde el inicio. De esta manera, se podrá proteger el ahorro de los socios y asegurar el correcto funcionamiento del sistema de intermediación COOPAC.

**Palabras clave:** cooperativas de ahorro y crédito, ahorros, sistema de intermediación financiera, solvencia, viabilidad, principios cooperativos, reinterpretación.

## **ABSTRACT**

The commencement of effective supervision of credit unions by the Superintendence of Banks represented a considerable challenge, as it involved an ongoing cooperative system that, until 2019, had operated in an environment of voluntary supervision and had experienced accelerated growth over the past decade. The regulator's efforts to stabilize the sector through various supervisory actions and the issuance of a new regulatory framework have strengthened the credit union system; however, there is still no regulation ensuring their viability from the outset, despite the importance of these entities in financial intermediation activities, especially within the microfinance system. In this context, the present research aims to demonstrate the viability of reinterpreting the first cooperative principle to require a minimum share capital from credit unions when applying for registration in the COOPAC Registry, thereby enabling them to operate viably from the start. This approach will protect the members' savings and ensure the proper functioning of the credit union intermediation system.

**Keywords:** credit unions, savings, financial intermediation system, soundness, viability, cooperative principles, reinterpretation.

# ÍNDICE

<b>RESUMEN</b>	<b>1</b>
<b>ÍNDICE</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO I: “HISTORIA DEL COOPERATIVISMO Y DESARROLLO DE LA IDENTIDAD COOPERATIVA”</b>	<b>10</b>
<b>I. Antecedentes históricos del cooperativismo</b>	<b>11</b>
<b>II. Explorando la identidad cooperativa: naturaleza de la cooperativa y desarrollo de los principios y valores cooperativos</b>	<b>15</b>
1. Antecedentes e importancia de los principios y valores cooperativos	16
2. Principios cooperativos	24
3. Valores cooperativos	33
4. Primer principio cooperativo: Afiliación voluntaria y abierta	37
<b>CAPÍTULO II: “LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA COOPAC PERUANO”</b>	<b>42</b>
<b>I. Evolución del sistema cooperativo de ahorro y crédito peruano</b>	<b>43</b>
<b>II. Importancia del sector cooperativo de ahorro y crédito antes del 2019 y deficiencias encontradas</b>	<b>51</b>
<b>III. Inicio de la supervisión efectiva de las COOPAC</b>	<b>57</b>
1. Proceso de registro	60
a. Fase inicial	60
b. Modificaciones al procedimiento de Registro	61
c. Evolución del número de COOPAC	63
2. Principales medidas para estabilizar el sistema COPAC	65
3. Fondo de Seguro de Depósitos Cooperativo (FSDC)	71
<b>IV. Características principales de las COOPAC</b>	<b>75</b>
<b>CAPÍTULO III: “LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN EL DERECHO COMPARADO: ECUADOR Y LA EXIGENCIA DE UN MONTO DE CAPITAL SOCIAL MÍNIMO”</b>	<b>82</b>

<b>I. Sistema económico y financiero ecuatoriano</b>	<b>83</b>
<b>II. Evolución del sistema cooperativo de ahorro y crédito en Ecuador</b>	<b>90</b>
<b>III. Características principales e importancia de las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador</b>	<b>105</b>
<b>IV. Requerimiento de capital social mínimo para las cooperativas de ahorro y crédito de Ecuador y aplicación de moratoria</b>	<b>115</b>
 <b>CAPÍTULO IV: “HACIA LA REINTERPRETACIÓN DEL PRIMER PRINCIPIO COOPERATIVO: CAPITAL SOCIAL MÍNIMO COMO MEDIO PARA CONTAR CON COOPAC SOLVENTES, DESDE SU INICIO”</b>	 <b>127</b>
<b>I. Reinterpretación del primer principio cooperativo en la legislación COOPAC</b>	<b>128</b>
<b>II. Test de Proporcionalidad: derecho de asociación vs. protección al ahorro de los socios y al sistema de intermediación COOPAC</b>	<b>132</b>
1. Test de Idoneidad:	135
a. Importancia de la protección al ahorro	136
b. Importancia de la protección del sistema de intermediación COOPAC	141
c. ¿Existe una relación de causalidad entre la medida propuesta y los fines constitucionales legítimos?	150
2. Test de Necesidad:	153
a. Cobertura del Fondo de Seguros de Depósitos Cooperativo (FSDC)	160
b. Constitución de provisiones ante la eventualidad de créditos impagos	164
c. Cumplimiento de los límites y prohibiciones	168
d. Constitución de un porcentaje mayor de la reserva cooperativa	174
e. Implementar una moratoria para evitar la constitución de nuevas COOPAC	178
f. Requerimiento de un capital social mínimo	183
3. Test de Proporcionalidad en sentido estricto	188
a. Derecho de asociación	189
b. Límites al derecho de asociación	191
c. ¿En qué medida se afecta al derecho de asociación?	192
d. ¿Cuál es el grado de satisfacción de la protección al ahorro y al sistema de intermediación COOPAC?	197
 <b>III. Propuesta de modificación legal para la implementación del capital social mínimo</b>	 <b>203</b>

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>217</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>222</b>
<b>ANEXO N.º1: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE COOPAC, 2019 - 2023</b>	<b>251</b>
<b>ANEXO N.º2: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO, 2015 – 2024</b>	<b>254</b>
<b>ANEXO N.º3: IMPORTANCIA DEL SISTEMA COOPAC, 2019 – 2023</b>	<b>294</b>



## INTRODUCCIÓN

El ahorro y el funcionamiento efectivo del sistema de intermediación financiera son esenciales para el desarrollo del país, ya que facilitan la adquisición de bienes y servicios, y promueven el bienestar general. Por esta razón, de conformidad con el artículo 87 de la Constitución, el Estado tiene la responsabilidad de fomentar y garantizar el ahorro y la intermediación financiera, delegando a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP el control de todas las empresas que reciben depósitos del público, incluyendo las COOPAC. Estas entidades captan depósitos de sus socios, los cuales forman parte del ahorro que la Constitución protege. No obstante, pese a su importancia al operar con los ahorros de los más vulnerables y permitirles el acceso a fuentes de financiamiento, el ordenamiento legal actual no contempla una norma que les permita operar con viabilidad desde el inicio de sus operaciones.

En esa línea, en la presente investigación se analizará si es posible exigir un capital social mínimo para que las COOPAC puedan ser viables desde el inicio de sus operaciones. Nuestra hipótesis inicial es que sí es posible. Para ello, se evaluará la posibilidad de modificar el artículo 5 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas y el literal i. del numeral 1 de la Ley COOPAC, con el propósito de que las COOPAC cuenten con un capital social suficiente para comenzar sus operaciones con viabilidad, luego de ser inscritas en el Registro COOPAC. Para desarrollar este análisis, es fundamental evaluar si es posible reinterpretar el primer principio cooperativo, el cual está íntimamente

relacionado con el derecho de asociación, ya que este derecho entra en conflicto con la exigencia de un capital social mínimo.

En ese sentido, el objetivo principal de esta investigación es analizar la viabilidad de reinterpretar el primer principio cooperativo y proponer modificaciones legales para establecer una regulación que faculte a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP exigir un capital inicial mínimo, cuando las COOPAC solicitan su inscripción en el Registro COOPAC, con el propósito de que puedan operar con viabilidad desde el inicio, salvaguardando así el ahorro de los socios y el correcto funcionamiento del sistema de intermediación COOPAC.

Para lograr este objetivo se hará uso de una metodología dogmática jurídica, para lo cual se revisará fuentes bibliográficas sobre la materia, entre las cuales se encuentran doctrina y normativa relacionada al tema central de esta investigación, tanto nacional como extranjera. De este modo, podremos analizar particularmente al sistema cooperativo de ahorro y crédito ecuatoriano, ya que este país cuenta con una regulación similar a la que proponemos para el caso peruano. Asimismo, se hará uso de una metodología comparativa, con la finalidad de comparar los efectos de esta regulación en los sistemas cooperativos peruano y ecuatoriano. De este modo, podremos analizar si en el caso peruano los beneficios de las modificaciones legales propuestas serían mayores a los perjuicios generados si no se realizan las modificaciones normativas señaladas previamente.

Para demostrar que es posible reinterpretar el primer principio cooperativo y, por lo tanto, exigir a las COOPAC un capital social mínimo para poder operar con viabilidad desde el inicio, la presente investigación requerirá de una estructura dividida en cuatro capítulos. En el primero de ellos, se desarrollará la historia del cooperativismo y la construcción de la identidad cooperativa, con la finalidad de comprender la naturaleza jurídica de las cooperativas y conocer a profundidad los valores y principios cooperativos que les confieren una identidad única. En el segundo capítulo, se detallará la evolución regulatoria e histórica del sistema COOPAC desde su aparición en el Perú, junto con las acciones emprendidas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP para estabilizar el sector y afrontar los problemas estructurales presentes en el, con el objetivo de comprender la importancia de contar con un regulador y un marco normativo adecuado para proteger el ahorro de los más vulnerables. En el tercer capítulo, se narrará la evolución del sistema cooperativo de ahorro y crédito ecuatoriano y se analizará la obligación de las cooperativas de ahorro y crédito de contar con un capital social mínimo, con la finalidad de evaluar si es que en el caso peruano podría implementarse una medida similar. La elección de Ecuador como país de referencia se debe a las similitudes entre su sistema cooperativo de ahorro y crédito y el sistema COOPAC peruano. Finalmente, en el cuarto capítulo se analizará la viabilidad de reinterpretar el primer principio cooperativo, así como la posibilidad de que el regulador solicite un capital social mínimo para que las COOPAC puedan operar con viabilidad desde el inicio de sus operaciones. Además, se desarrollarán los criterios cualitativos que podrían ser relevantes para que la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP determine los niveles de capital social. Ello nos ayudará a determinar si la

medida propuesta contribuye a fortalecer la solvencia de las COOPAC en esta fase inicial, en la que aún no han realizado ninguna operación y, por lo tanto, si es idónea para proteger el ahorro de los socios y el funcionamiento efectivo del sistema de intermediación COOPAC.



# **CAPÍTULO I**

## **“Historia del cooperativismo y desarrollo de la identidad cooperativa”**

Este capítulo tiene como objetivo proporcionar un marco teórico que explore en profundidad la naturaleza de las cooperativas, así como los principios y valores cooperativos que las distinguen de otras personas jurídicas, los cuales, a su vez, han sido reconocidos en nuestra legislación nacional. Este enfoque busca establecer un universo conceptual común que servirá como base para el análisis que llevaremos a cabo a lo largo de esta investigación. Asimismo, este capítulo pretende explorar los antecedentes y la evolución histórica de las cooperativas para comprender su origen y desarrollo a lo largo del tiempo. Ello, sumado al reconocimiento del valor de las cooperativas en diversos instrumentos internacionales, nos permitirá comprender la importancia que el movimiento cooperativo ha tenido y continúa teniendo hasta la fecha. Para ello, el presente capítulo abordará dos subcapítulos.

En el primer subcapítulo, se desarrollará una breve introducción de los antecedentes históricos del cooperativismo, con la finalidad de comprender el contexto en el que surgieron y legitimar el reconocimiento de las cooperativas como entidades gestoras del bienestar social y económico de los más vulnerables. Por otro lado, en el segundo subcapítulo, se analizará la naturaleza de las cooperativas y se desarrollarán los valores y principios cooperativos que les confieren una identidad única. Esto nos permitirá profundizar en el primer

principio cooperativo, con el propósito de analizar en los siguientes capítulos si es posible reinterpretarlo.

## I. Antecedentes históricos del cooperativismo

El nacimiento del cooperativismo se remonta al origen de la sociedad. La necesidad de los hombres de cooperar con la finalidad de obtener bienes y servicios indispensables para la supervivencia apareció en las primeras etapas de la civilización. Sin perjuicio de ello, un acontecimiento importante permitió que las ideas presentes en el cooperativismo se desarrollaran: La Revolución Industrial.

La Revolución Industrial<sup>1</sup> se caracterizó principalmente por ser una revolución tecnológica, influida por diversos descubrimientos que beneficiaron a la industria. No obstante, este avance significativo en la historia de la humanidad trajo consigo diversas injusticias sociales de las cuales eran víctimas muchas personas de bajos recursos, sobre todo en el ámbito laboral.

En Inglaterra, muchos de los trabajadores de las fábricas recibían su remuneración en especies, con productos de mala calidad y a un precio elevado. Incluso, en ocasiones, cuando el pago se realizaba con dinero, el monto no era suficiente para proveerse de productos básicos. Como resultado, los trabajadores se veían obligados a acudir a *tenderos*; es decir, propietarios de las tiendas de alimentos, con la finalidad de obtener créditos a cambio de

---

<sup>1</sup> La influencia de la Revolución Industrial puede ser apreciada inclusive en la actualidad, con la presencia del sindicalismo.

provisiones, lo que generó que el valor de los productos incrementase considerablemente. Esta situación desfavorable llevó a que los trabajadores de las fábricas consideraran unirse para convertirse en sus propios proveedores, dando así origen a las cooperativas de consumo.

Los primeros registros que dan cuenta de una cooperativa provienen de Fenwick, Escocia. El 14 de marzo de 1761, algunos tejedores de la localidad lograron esconder un saco de avena en una casa de campo, trasladándolo luego a una habitación de la casa del señor John Walker, donde empezaron a vender el producto a un menor precio. Es así como inició la Fenwick Weavers' Society o "Sociedad de Tejedores de Fenwick" (Alianza Cooperativa Internacional, 2022).

Siguiendo este ejemplo, a lo largo del s. XIX se establecieron cooperativas en muchos países europeos, con la finalidad de lograr la igualdad social a través de la asociación. No obstante, no lograban permanecer en el tiempo (Cracogna, 2021, p. 19).

Esta situación cambió en 1844, cuando 28 artesanos que laboraban en las fábricas de algodón de Rochdale, Inglaterra, se agruparon con la finalidad de constituir una organización destinada al autosuministro de artículos de primera necesidad, pues no contaban con las condiciones laborales adecuadas ni con un salario que les permitiera pagar los precios elevados de los alimentos. Para lograr ese objetivo, cada uno aportó una libra esterlina.

Con un patrimonio de 28 libras esterlinas, fundaron la primera cooperativa moderna denominada Rochdale Society of Equitable Pioneers o “Sociedad Equitativa de Pioneros de Rochdale”, también conocida como Los Pioneros de Rochdale, considerada la precursora de las cooperativas modernas y fundadora del movimiento cooperativo. Los Pioneros dedicaron más de un año al desarrollo de su modelo cooperativo, aprendiendo de las experiencias pasadas que llevaron al fracaso de las primeras cooperativas. En otras palabras, tomaron ideas preexistentes y las mejoraron.

Inicialmente, disponían únicamente de cuatro productos para la venta: avena, azúcar, mantequilla y harina (Alianza Cooperativa Internacional, 2022). Luego de un arduo trabajo, para sorpresa de muchos, lograron convertirse en la primera cooperativa en recibir el máximo reconocimiento institucional en la época.

Los Pioneros determinaron que los consumidores merecían un trato honesto y debían participar de los beneficios conforme a sus contribuciones. Asimismo, consideraron que debían tener el derecho democrático a formar parte de las decisiones del negocio (Alianza Cooperativa Internacional, 2022). Es así como cada cliente se convirtió en miembro de la cooperativa, con un interés real en su crecimiento. Ello hizo que la entidad operara cinco días a la semana luego de tres meses de haberse creado, momento en el cual soloabría dos veces a la semana (Alianza Cooperativa Internacional, 2018).

Los Pioneros fueron los primeros en formular un sistema de “reglas” o “prácticas” que posteriormente fueron denominados “principios”, simples pero concluyentes (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 44). Estos principios, que permitieron conducir la organización cooperativa en armonía con el beneficio de sus miembros, han prevalecido en el tiempo y se han convertido en universales.

Simultáneamente a las cooperativas de consumo, comenzaron a surgir cooperativas en otros sectores empresariales en diversos países, incluyendo las cooperativas financieras de Alemania (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 44).

En efecto, en 1862, luego de la creación de Los Pioneros de Rochdale, Friedrich Wilhelm Raiffeisen y Franz Hermann Schultz-Delitsch constituyeron las primeras cooperativas de crédito. Estas entidades adoptaron una estructura de gobierno democrático basado en el mutualismo, como respuesta a los problemas enfrentados por los sectores más pobres debido a la falta de acceso a servicios financieros. Desde entonces, este modelo ha crecido y se ha expandido a otros sectores, impulsando el desarrollo de este tipo de cooperativa en todo el mundo (Alianza Cooperativa Internacional, 2018).

El movimiento cooperativo ha logrado sobrevivir a la era industrial, a la gran depresión del s.XX, a dos guerras mundiales, a tensiones generadas por la Guerra Fría, a gobiernos totalitarios, a crímenes de lesa humanidad durante conflictos nacionales e internacionales, y a múltiples presiones para ajustar sus

prácticas al modelo empresarial con fines de lucro y de propiedad de los inversores (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 40).

A la fecha, las cooperativas existen prácticamente en todos los países del mundo y participan en todos los sectores de la economía mundial, lo que significa que no son un fenómeno marginal. Más del 12% de la población global forma parte de alguna de las 3 millones de cooperativas existentes, generando empleo al 10% de la población empleada en el mundo (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 5). Además, muchas fueron constituidas hace más de un siglo (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 5), lo cual revela que han logrado perdurar a lo largo del tiempo.

## **II. Explorando la identidad cooperativa: naturaleza de la cooperativa y desarrollo de los principios y valores cooperativos**

De acuerdo con la Alianza Cooperativa Internacional<sup>2</sup>, la cooperativa es una asociación autónoma de personas que se agrupan de manera voluntaria a fin de satisfacer diversas necesidades, que pueden ser de carácter económico,

---

<sup>2</sup> Es una asociación internacional sin ánimo de lucro constituida el 19 de agosto de 1895 en Londres, Inglaterra, con la finalidad de impulsar el modelo cooperativo. Asimismo, es la administradora global de la Declaración sobre la Identidad Cooperativa y el ente responsable de garantizar que los principios cooperativos sean interpretados de forma correcta. Cuenta con 317 miembros en 100 países, que representan a 789 millones de cooperativistas (de los más de 1000 millones de cooperativistas existentes en todo el mundo). Además, cuenta con el estatus consultivo ante el Consejo Económico y Social de la ONU, y el estatus consultivo general ante la OIT (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p.36). Existen cuatro organizaciones peruanas miembros de la ACI: (i) COOPAC Crl. Francisco Bolognesi Ltda; (ii) COOPAC del Centro - CENTROCOOP; (iii) COOPAC Santa María Magdalena Ltda.; (iv) y COOPAC San Martín de Porres Ltda.

social y cultural, mediante una empresa de propiedad conjunta gestionada democráticamente (2015, p. 109).

Aunque comparten algunos rasgos con las sociedades y las asociaciones, las cooperativas se diferencian de ambas, pues son, a su vez, asociaciones y empresas (Cracogna, 2022, p. 14). Asimismo, se diferencian de otros modelos asociativos en cuanto a la propiedad, que es compartida por los socios y gestionada por ellos de forma igualitaria. Sin perjuicio de ello, lo que las distingue principalmente son los valores y principios cooperativos, ya que les otorga una identidad propia.

## **1. Antecedentes e importancia de los principios y valores cooperativos**

Las cooperativas son la única forma organizativa a nivel mundial que sigue un único código de valores cooperativos y éticos, alineados con los principios cooperativos aceptados de forma internacional. Estos principios, más que reglas estrictas, son pautas que guían la aplicación del modelo empresarial cooperativo. Es importante resaltar que estos principios no se refieren a normas morales (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 17), sino a los fundamentos que orientan la conducta y filosofía cooperativa, por lo que deben ser interpretados en atención a los valores cooperativos.

Originalmente, los principios cooperativos no estaban definidos en un catálogo específico, sino que se encontraban integrados en los estatutos de la Cooperativa de Rochdale. Con el tiempo, fueron extraídos y deducidos como

reglas orientadoras de la práctica cooperativa (Cracogna, 2022, p. 12), llevando a que diversas cooperativas en el Reino Unido adopten dichas reglas, identificándose a través de ellas (Cracogna, 2022, p. 12).

La evolución de las normas de funcionamiento elaboradas por los Pioneros de Rochdale condujo a la formulación de “principios”, que sirvieron como directrices generales para el funcionamiento de las cooperativas. De este modo, la experiencia cooperativa reflejada en los principios cooperativos precedió a cualquier legislación que las reguló posteriormente (Cracogna, 2021, p. 24).

En 1869, se realizó un Congreso británico de cooperativas, durante el cual se planteó la necesidad de establecer un marco normativo dedicado a orientar la acción cooperativa, a fin de contar con un modelo asociativo que permita armonizar las funciones realizadas por ellas. Este Congreso contribuyó al nacimiento de la Alianza Cooperativa Internacional (en adelante, ACI), encargada principalmente de definir, promover y defender los principios cooperativos (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 5).

Hasta la década de 1930, la ACI mantuvo intactos los principios originales de los Pioneros de Rochdale (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 45). Sin embargo, con el paso de los años, resultó conveniente definirlos para identificar a aquellas entidades que merecían usar la denominación “cooperativa” y, en consecuencia, formar parte de la ACI (Cracogna, 2022, p. 12).

Es así como surgió la Declaración de los Principios Cooperativos, inicialmente adoptada por la ACI en su 15° Congreso Cooperativo Internacional celebrado en París, en el año 1937, después de varios años de preparación y reexaminación. Los principios aprobados en dicho Congreso fueron: (i) adhesión voluntaria; (ii) control democrático de los miembros; (iii) distribución a los miembros del excedente en proporción a su participación; (iv) e interés limitado al capital.

El objetivo de este proceso de definición y ajuste de los principios era facilitar su aplicación para todas las cooperativas. Estas modificaciones se llevaron a cabo en un contexto difícil, con el ascenso de los regímenes fascista y nazi, que no eran compatibles con el modelo cooperativo. Esto llevó a la exclusión de la ACI de los movimientos cooperativos de Alemania, Austria e Italia (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 45).

Luego de este periodo, durante la descolonización de la posguerra, y aun en el contexto de la Guerra Fría y fuertes tensiones internacionales, muchas cooperativas no europeas se unieron a la ACI, lo cual llevó a que la organización contara con cooperativas provenientes de todos los continentes, dejando de ser una organización principalmente europea. Esta nueva realidad propició una reformulación de los principios cooperativos en el 23° Congreso Cooperativo Internacional de la ACI, celebrado en Viena en el año 1966, cuyo propósito fue reflejar las prácticas contemporáneas comunes (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 45).

A partir de entonces, la ACI estableció un catálogo claro que señalaba las prácticas que debían observar las cooperativas a fin de ser reconocidas como tales, permitiendo así su diferenciación de otras personas jurídicas (Cracogna, 2022, p. 12). Los principios cooperativos reformulados por la ACI en 1966 fueron: (i) adhesión abierta y voluntaria; (ii) control democrático; (iii) interés limitado, si es que existe, sobre el capital; (iv) las economías pertenecen a los socios; (v) provisión para educación; y (vi) cooperación entre cooperativas.

En 1980, las organizaciones cooperativas vinculadas a la ACI comenzaron a solicitar una nueva revisión de los principios cooperativos, motivada por algunos cambios significativos como la liberación de las colonias europeas restantes, el fin de la Guerra Fría, el auge de las políticas neoliberales, la globalización de la economía mundial, entre otros. Dichos cambios, junto con el crecimiento exponencial de las cooperativas alrededor del mundo y el incremento del número de países que se unieron a la ACI, llevaron a la realización de la revisión solicitada (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 6).

Luego de quince años de examinar diferentes elementos de la identidad cooperativa, se pudo lograr un consenso a nivel mundial. De este modo, en el Congreso del Centenario de la ACI realizado en Manchester en el año 1995, se aprobó la Declaración sobre la Identidad Cooperativa<sup>3</sup> (en adelante,

---

<sup>3</sup> La Declaración sobre la Identidad Cooperativa y su Informe fueron elaborados por Ian MacPherson, con la ayuda de un equipo conformado por Raitja Itkonen, Hans Münker, Yehuda Paz, Masahiko Shiraishi, Hans-Detlef Wülker y el director de la ACI, Bruce Thordarson. También contó con la participación de miles de cooperativistas y expertos de todo el mundo a través de un

Declaración), que estableció normas internacionales para cooperativas e introdujo la noción de una identidad cooperativa compartida a nivel mundial. Dicha Declaración aportó significativamente al definir por primera vez a nivel internacional a la cooperativa, y aprobar diez valores y siete principios cooperativos (Fernández y García, 2022, p. 26).

De este modo, el Congreso realizado en Mánchester buscó reformular los principios cooperativos, considerando abordar la pertinencia del modelo empresarial cooperativo ante los diversos cambios presentados (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 6).

Algo importante a resaltar, y que demuestra la perdurabilidad de los principios cooperativos a lo largo del tiempo, es que las cooperativas que participaron en la elaboración de la Declaración señalaron que contaban con más similitudes que diferencias, y que, en la mayoría de ellas, habían subsistido los principios cooperativos a través del tiempo. Es así como se corroboró que había una continuidad -con algunas variaciones- de los siguientes elementos: (i) las cooperativas como empresas abiertas; (ii) su neutralidad política; (iii) su gobernabilidad democrática; (iv) la prevalencia de las personas por sobre el

---

proceso de consultas. Luego de varios borradores se logró redactar el documento que se presentó en Mánchester y que, tras la introducción de algunas modificaciones, fue adoptado por el Congreso en septiembre de 1995 (Martínez, 1995, p. 42). La Declaración consta de dos partes. La primera, titulada “Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional sobre la Identidad Cooperativa”, es el documento principal que recoge la definición de cooperativa, así como el listado de los principios y valores cooperativos. La segunda parte, “Informe sobre la Declaración de la ACI sobre la Identidad Cooperativa”, abarca los diferentes extremos de la Declaración para explicarla, interpretarla y profundizarla, complementándola (Martínez, 1995, pp. 42-43).

capital; y (v) la importancia otorgada a la educación (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 6).

La Declaración ha sido frecuentemente empleada en las legislaciones nacionales y logró un reconocimiento importante por parte de organismos internacionales, haciendo que las cooperativas sean las únicas organizaciones con una identificación común a escala global, asegurando que su significado sea el mismo en cualquier país y actividad (Cracogna, 2022, p. 12). Asimismo, ha permitido crear conciencia a nivel mundial sobre el papel de las cooperativas en la lucha contra la desigualdad y la pobreza.

La claridad de la Declaración llevó a que la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU), reconociera su valor e importancia como un medio para alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible. (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 50). En consecuencia, la ONU ha emitido diversas Resoluciones sobre cooperativas, entre las cuales se encuentran las Resoluciones 47/90<sup>4</sup>, aprobada el 16 de diciembre de 1992; 49/155<sup>5</sup>, aprobada

---

<sup>4</sup> La Resolución 47/90 proclamó al primer sábado de julio de 1995 como el “Día Internacional de las Cooperativas”, para celebrar el centenario del establecimiento de la ACI. Asimismo, decidió estudiar la posibilidad de celebrar un día internacional de las cooperativas cada año. También alentó a los gobiernos a estudiar la capacidad de las cooperativas para contribuir a la solución de los problemas económicos, sociales y ambientales.

<sup>5</sup> La Resolución 49/155 reconoció que las cooperativas estaban convirtiéndose en un factor indispensable del desarrollo económico y social de los países. Asimismo, invitó a los gobiernos, organizaciones internacionales, organismos especializados y organizaciones cooperativas nacionales e internacionales, a observar anualmente el primer sábado de julio, a partir de 1995, como el “Día Internacional de las Cooperativas”.

el 23 de diciembre de 1994; 56/114<sup>6</sup>, aprobada el 19 de diciembre de 2001; y 64/136<sup>7</sup>, aprobada el 18 de diciembre de 2009.

La Declaración también inspiró a la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT<sup>8</sup>) a adoptar en el año 2002 la Recomendación 193<sup>9</sup>. Esta fue la primera vez que los estándares cooperativos internacionales se incluyeron en un documento oficial de una organización del sistema de las Naciones Unidas

---

<sup>6</sup> En la Resolución 56/114, la ONU solicitó a los estados miembros prestar atención al “Proyecto de directrices encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas”, al momento de elaborar o revisar sus políticas nacionales sobre cooperativas. Asimismo, exhortó a los gobiernos a aprovechar y desarrollar las posibilidades que tienen las cooperativas para conseguir los objetivos del desarrollo social, en especial, en la erradicación de la pobreza.

La Resolución 56/114 y el proyecto de directrices de la ONU sobre la creación de un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas, junto con la Recomendación 193 de la OIT, son una muestra de la toma de conciencia sobre la importancia de las cooperativas para combatir la pobreza y desigualdad social (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 50).

<sup>7</sup> La Resolución 64/136 proclamó al año 2012 como el Año Internacional de las cooperativas, y alentó a todos los Estados miembros y a las Naciones Unidas a generar conciencia sobre la labor que realizan en el desarrollo económico y social. Asimismo, alentó a los gobiernos a continuar examinando las disposiciones jurídicas y administrativas que rigen las actividades de las cooperativas, a fin de promoverlas.

<sup>8</sup> La OIT fue fundada luego de la Conferencia de Paz de París realizada con posterioridad a la Primera Guerra Mundial. Fue constituida como una organización internacional a través del Tratado de Versalles de 1919. La OIT está involucrada con las cooperativas desde su fundación. De hecho, Albert Thomas, un cooperativista activo, fue su primer director general (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 52).

<sup>9</sup> La Recomendación 193 de la OIT señala que debe alentarse el desarrollo y fortalecimiento de la identidad cooperativa en base a los principios y valores cooperativos reconocidos por la ACI. Asimismo, describe una serie de medidas que deberían adoptarse para promover el potencial de las cooperativas. En lo que respecta a los gobiernos, la Recomendación 193 señala que estos deberían establecer políticas y marcos jurídicos favorables que impulsen el desarrollo de las cooperativas. Además, brinda una serie de indicaciones sobre las políticas nacionales que deberían adoptarse, así como políticas públicas de promoción. Finalmente, considera que la cooperación internacional debería ser facilitada, para lo cual establece una serie de recomendaciones con dicha finalidad.

(Alianza Cooperativa Internacional, 2020, p. 4). La Recomendación abordó la promoción de las cooperativas, destacando su importancia en la creación de empleos y la generación de inversiones. Asimismo, a través de este documento, la OIT exigió que las cooperativas sean reconocidas y respetadas como organizaciones autónomas (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 53).

Luego de que la Recomendación 193 fuera adoptada en el año 2002, más de 100 miembros de la OIT la han utilizado para revisar su legislación cooperativa<sup>10</sup> (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 53), incorporando los principios cooperativos en las legislaciones de numerosos países. Además, la Recomendación ayudó a informar y concientizar sobre la naturaleza de estas entidades a gobiernos, trabajadores, sindicatos y otros actores (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 69).

En el caso específico de Perú, los principios y valores cooperativos también han sido reconocidos a través de diversas normas<sup>11</sup> e instituciones, como la

---

<sup>10</sup> Los Estados miembros de la OIT están obligados a considerar e informar si cumplen o no con la Recomendación 193 en sus respectivas asambleas legislativas nacionales. Si es que el Estado no cumple con la Recomendación, está obligado a anunciar las medidas que adoptará para garantizar su cumplimiento (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 53).

<sup>11</sup> Primero fueron reconocidos en el artículo 5 de la Ley N.º 15260, “Ley General de Cooperativas”, en el año 1964, y fueron influenciados por los principios cooperativos aprobados por la ACI en 1937. Luego fueron introducidos en el artículo 5 del Decreto Legislativo N.º 085, que aprobó la nueva “Ley General de Cooperativas” en el año 1981, y fueron inspirados en los principios cooperativos aprobados por la ACI en 1966. Es por ello que el listado de principios que contiene la norma es distinto al listado aprobado por la ACI en 1995; no obstante, ello no quiere decir que no se los reconozca como tales.

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (en adelante, Superintendencia)<sup>12</sup> y la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú (en adelante, FENACREP)<sup>13</sup>, que afirmó su adhesión a los mismos<sup>14</sup>.

## 2. Principios cooperativos

---

### <sup>12</sup> Ley COOPAC

#### 1. Características de las cooperativas de ahorro y crédito que solo operan con sus socios:

n. Las Coopac deben asegurarse que la Asamblea General, el Consejo de Administración, el Consejo de Vigilancia, el Comité Electoral, el Comité de Educación, el gerente general y otros encargados de la administración y gestión de la Coopac se encuentren capacitados en los principios cooperativos y en las normas que regulan la actividad de ahorro y crédito cooperativo.

(...)

### Ley COOPAC

#### 2. Régimen de Supervisión

2.7 Las exigencias de regulación y supervisión para las Coopac están en función a un esquema modular que son establecidas a propuesta de la Superintendencia Adjunta de Cooperativas a través de reglamentos, en concordancia con los principios cooperativos y el principio de proporcionalidad aplicable a la supervisión.

(...)

### Ley COOPAC

#### 4. Facultades de Regulación

4-A.1. (...) Las normas que emita la referida Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, deben respetar los principios cooperativos y de proporcionalidad aplicables a la supervisión.

<sup>13</sup> La FENACREP es una organización de integración de COOPAC, que hasta el año 2018 se encontraba a cargo de su supervisión. Fue fundada el 10 de abril de 1959 en la ciudad de Lima por trece cooperativas de ahorro y crédito liderados por el R.P. Daniel McLellan, de la orden Maryknoll, por encargo de la Asamblea Episcopal del Perú. Antes de que la Superintendencia cuente con la facultad de supervisar a las COOPAC, la FENACREP contaba con las facultades de recabar información, efectuar auditorías internas, disponer medidas económicas, financieras y administrativas con el fin de que las cooperativas de ahorro y crédito alcancen un nivel adecuado de solvencia, entre otras. Para más detalle, véase el siguiente enlace: <https://www.fenacrep.org/es/conocenos/historia>.

<sup>14</sup> Véase en el siguiente enlace: <https://www.fenacrep.org/es/conocenos/objetivos-ods>.

Los principios cooperativos son importantes porque forman parte esencial del concepto de identidad cooperativa y se exteriorizan en el acto cooperativo (Fernández y García, 2022, p. 27). Estos principios, en total siete, abordan distintos aspectos. Los tres primeros se refieren a la dinámica interna de toda cooperativa, mientras que los últimos cuatro se orientan tanto al funcionamiento interno como a las relaciones externas de estas entidades (Gadea, 2009, p. 179).

El primer principio es *afiliación voluntaria y abierta*. Las cooperativas son organizaciones voluntarias y abiertas a todas las personas dispuestas a aceptar las responsabilidades que implica la afiliación, y a usar los servicios brindados por la cooperativa. Esta afiliación debe llevarse a cabo sin discriminación de género, clase social, condición socioeconómica, religión, u otros criterios (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 5). Un ejemplo que ilustra la aplicación de este principio se encuentra plasmado en el numeral 1 del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas, aprobado por Decreto Supremo N.º074-90-TR (en adelante, TUO LGC), el cual señala que los socios tienen la libertad de elegir y ser elegidos como directivos.

El segundo principio es *control democrático*<sup>15</sup> *por parte de los miembros*. Las cooperativas son organizaciones democráticas controladas por sus miembros, quienes participan activamente en la toma de decisiones y en la fijación de

---

<sup>15</sup> Algo interesante a resaltar es que este principio fue muy innovador para la época en la que se fundaron las primeras cooperativas, especialmente por su aplicación universal, que incluía a todos los miembros, incluso mujeres. Este principio antecede a la extensión del sufragio universal (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 17).

políticas. El control democrático no se aplica en función al monto de capital aportado por cada uno de ellos, por lo que cada socio cuenta con un solo voto independientemente de su aporte (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 19).

Este principio está relacionado con los valores cooperativos de *democracia* y *responsabilidad personal*, pues los socios son responsables de sus propias cooperativas y su correcto funcionamiento a través de la toma de decisiones en ejercicio de su derecho al voto.

El reconocimiento de este principio se refleja en el TUO LGC y la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley N.º26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (en adelante, Ley General), modificada por la Ley N.º30822 (en adelante, Ley COOPAC). Específicamente, el artículo 28 del TUO LGC reconoce la representación por delegados a partir de 1000 socios. Asimismo, los artículos 30 (numeral 2), 31 (numeral 1) y 32 (numeral 2) del TUO LGC, señalan que los Consejos y Comités deben elegir, de su seno, a su presidente, vicepresidente y secretario; es decir, reconocen la elección interna de los cargos. Igualmente, el numeral 4 del artículo 33 del TUO LGC y el segundo párrafo del literal k. del numeral 1 de la Ley COOPAC, establecen la renovación por tercios de manera obligatoria.

El tercer principio cooperativo consiste en la *participación económica de los miembros*. Los socios cooperativistas deben contribuir equitativamente al

capital social de la entidad<sup>16</sup>, controlándola democráticamente. Generalmente, al menos una parte de dicho capital es propiedad de la cooperativa.

La participación económica de los miembros abarca el control democrático de dos tipos de capital: (i) el capital aportado por los miembros, también conocido como capital nominal, que es reembolsable; y (ii) el capital que pertenece a la cooperativa (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 23).

El primer tipo de capital, conocido como aportaciones, confiere a los miembros la calidad de copropietarios. El segundo, adopta la forma de reservas, que constituye un elemento fundamental para la sostenibilidad financiera y garantiza el desarrollo económico de la entidad. La existencia de reservas irrepartibles refleja la racionalidad subyacente de las cooperativas: no solo son propiedad de sus miembros actuales, sino también de los miembros futuros (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, pp. 25-26).

En el contexto peruano, la aplicación de este principio se reconoce en los artículos 3<sup>17</sup> y 40<sup>18</sup> del TUO LGC. Asimismo, el subnumeral 2.1 del numeral 2

---

<sup>16</sup> Lo cual no quiere decir que lo hagan de igual manera.

<sup>17</sup> **TUO LGC**

**Artículo 3.-** Toda organización cooperativa debe constituirse sin propósito de lucro, y procurará mediante el esfuerzo propio y la ayuda mutua de sus miembros, el servicio inmediato de éstos y el mediato de la comunidad.

<sup>18</sup> **TUO LGC**

**Artículo 40.-** Las aportaciones totalmente pagadas y no retiradas antes del cierre del ejercicio anual podrán percibir un interés limitado, abonable siempre que la cooperativa obtenga remanentes.

El interés de las aportaciones, que será determinado por la asamblea general, no podrá exceder, en caso alguno, del máximo legal que se autorice pagar por los depósitos bancarios de ahorros.

del artículo 42 del TUO LGC, establece la obligatoriedad de contar con una reserva cooperativa obligatoria. Igualmente, el artículo 7 de la Resolución SBS N.°5076-2018, que aprueba el Reglamento de Regímenes Especiales y de la Liquidación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no Autorizadas a Captar Recursos del Público, y sus modificatorias (en adelante, Reglamento de Regímenes Especiales), establece que la Asamblea puede tomar decisiones, tales como la inyección de capital, para revertir la intervención por la causal de pérdida total del capital social y de la reserva cooperativa de las Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público (en adelante, COOPAC) de Nivel 1 o 2; es decir, los socios pueden participar económicamente a fin de concluir dicho régimen.

El cuarto principio cooperativo, denominado *autonomía e independencia*, destaca que las cooperativas son entidades autónomas controladas por sus miembros. Aunque pueden establecer acuerdos con otras organizaciones o recibir capital de fuente extranjera, deben hacerlo respetando las condiciones que garanticen el control democrático por parte de sus socios y su autonomía. Es fundamental que los acuerdos con otras entidades no pongan en riesgo su independencia (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 49). Esto quiere decir que las cooperativas cuentan con la libertad de autogobernarse y autogestionarse, estableciendo normas que rigen sus actividades internas sin la influencia indebida de terceros.

Este principio se refleja en el artículo 31 del TUO LGC, que consolida la capacidad de autocontrol ejercida por el Consejo de Vigilancia. Asimismo, el

artículo 13 del mismo cuerpo normativo otorga a la Asamblea General la facultad de modificar el estatuto, prerrogativa que también ha sido reconocida en el artículo 4 del Reglamento General de las Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público y de las Centrales, aprobado por Resolución SBS N.º480-2019 y sus modificatorias (en adelante, Reglamento COOPAC), previa revisión y aprobación por parte de la Superintendencia.

El quinto principio cooperativo es *educación, formación e información*. Este principio se refiere a la responsabilidad de la cooperativa de proporcionar educación y formación, tanto a sus miembros como a sus funcionarios y directivos electos, a fin de que puedan contribuir con el desarrollo de la entidad. Asimismo, la cooperativa tiene la tarea de informar al público en general, en especial a los jóvenes, acerca de las ventajas del cooperativismo. Así, este principio busca ayudar a los cooperativistas a comprender la identidad cooperativa, sus componentes y aplicar los conocimientos adquiridos en las operaciones cotidianas de una empresa cooperativa (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 30).

La educación fue uno de los principios fundadores de los Pioneros de Rochdale, junto con el principio de control democrático, lo cual los llevó a estipular en sus normas de conducta que un porcentaje fijo del excedente debía destinarse a educación (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 63). Este principio adquiere especial relevancia debido a que las primeras cooperativas se desarrollaron en una sociedad donde la educación estaba reservada exclusivamente para una pequeña clase privilegiada, representando un desafío

significativo, ya que la educación es fundamental para el desarrollo de las personas. En ese contexto, las primeras cooperativas reconocieron la responsabilidad de educar a sus miembros (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 63).

El desarrollo del modelo cooperativo de Rochdale, así como las prácticas que luego se plasmaron como principios cooperativos, son el resultado directo de la educación (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 63). La disposición para compartir experiencias y aprender de los éxitos y fracasos de otras cooperativas, contribuyó al fortalecimiento del movimiento cooperativo. En ese sentido, la educación es el motor del desarrollo del cooperativismo (Asociación Internacional Cooperativa, 2021, p. 30).

Cabe resaltar que los principios segundo y cuarto están interrelacionados con el quinto, ya que un mayor conocimiento por parte de los miembros, empleados, políticos y público en general sobre las ventajas sociales, culturales y económicas de contar con cooperativas sólidas, garantiza una mayor autonomía e independencia para estas entidades (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 61), así como miembros que ejerzan un control democrático efectivo sobre ellas, debidamente formados para asumir las responsabilidades propias del cargo (Asociación Internacional Cooperativa, 2021, p. 31).

De manera similar a los primeros cuatro principios cooperativos, el quinto también ha sido reconocido en la legislación peruana, específicamente en el

artículo 5 del TUO LGC<sup>19</sup>. Asimismo, el literal n. del numeral 1 de la Ley COOPAC, señala que las COOPAC deben asegurarse de que sus directivos y principales funcionarios conozcan los principios cooperativos. Esta obligación recae también en aquellas cooperativas de ahorro y crédito que solicitan su inscripción en el Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público y de las Centrales (en adelante, Registro COOPAC), ya que uno de los requisitos para que su solicitud sea aceptada es que los directivos y principales funcionarios conozcan los principios cooperativos y las normas aplicables a las COOPAC, de conformidad con lo señalado en los literales x) y xi) del subnumeral 1 del numeral 5.1 del artículo 5 del Reglamento de Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público y de las Centrales (en adelante, Reglamento de Registro).

El sexto principio se centra en la *cooperación entre cooperativas*. Este principio se refiere al trabajo en conjunto que realizan las cooperativas a través de estructuras locales, nacionales e internacionales (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 77), con el objetivo de fortalecer el movimiento cooperativo y servir a sus miembros de manera más efectiva. Las cooperativas siempre han reconocido la necesidad de trabajar juntas, pues se benefician mutuamente al ampliar su conocimiento. De hecho, en los primeros congresos

---

<sup>19</sup> **TUO LGC**

**Artículo 5.- Toda cooperativa tiene, el deber de:**

1. Observar los siguientes principios Cooperativos:

(...)

1.5 Fomento de la educación cooperativa;

(...)

cooperativos, establecidos incluso una década antes de la fundación de los Pioneros de Rochdale, no tardaron en conformar organizaciones nacionales que las representen (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 77).

La fundación de la ACI en 1895, como organismo representativo del cooperativismo a nivel global, ejemplifica el sexto principio cooperativo a nivel mundial. En la actualidad, es la organización no gubernamental más grande del mundo en términos de afiliación y ejerce una influencia considerable al desempeñar un papel consultivo para la ONU, la OIT y la Organización de la ONU para la Alimentación y la Agricultura - FAO (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 77). La ACI también cuenta con la capacidad de interceder en nombre de los movimientos cooperativos de países donde se ven amenazados por sus gobiernos, que no logran comprender los principios fundamentales de la empresa cooperativa (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 83).

La premisa del sexto principio cooperativo no es que las cooperativas no puedan prosperar de manera independiente, sino que, por su diseño, son entidades que pueden autosustentarse y triunfar por sí mismas, pero cuando trabajan juntas, pueden compartir experiencias que beneficien a todas (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 86).

El séptimo principio cooperativo aborda la *preocupación por la comunidad*. Este principio se refiere al trabajo que realizan las cooperativas en favor del

desarrollo sostenible de sus comunidades, a través de políticas aprobadas por sus miembros (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 91).

Este principio también ha sido reconocido en el artículo 3 del TUO LGC, el cual establece que todas las cooperativas deben procurar la ayuda mutua a sus miembros y el servicio a la comunidad.

Como vimos, los principios cooperativos no existen de manera aislada; por el contrario, son interdependientes entre sí, ya que su aplicación conjunta los fortalece (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 2). Esta interrelación también se refleja en la regulación peruana, que está estrechamente vinculada a estos principios (Chávez, 2018, p. 5).

### **3. Valores cooperativos**

Los valores cooperativos son normas generales que se espera que las cooperativas compartan entre sí, sus miembros, directivos y personal (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 11). A diferencia de los principios, son más permanentes, pues los principios se han modificado en tres ocasiones como respuesta a las condiciones y contextos cambiantes, supuesto que no ha ocurrido con los valores. Así pues, los valores hacen referencia a las convicciones profundas de las cooperativas, que determinan su manera de ser y orientan su conducta (Ministerio de la Producción, 2016, p. 31). Los socios de las cooperativas adoptan estos valores siguiendo la tradición de los fundadores (Martínez, 1995, p. 43).

No fue sino hasta después de la realización del 23° Congreso de la ACI, en el año 1966, que los documentos oficiales se ocuparon de los valores cooperativos. Sin embargo, esto no implica que se desconocieran (Martínez, 1995, p. 36). Su incorporación explícita en la Declaración, desarrollada en el Congreso del Centenario de la ACI realizado en Manchester en el año 1995, permitió que los valores cooperativos revalorizaran los principios y los llenaran de sentido pragmático (Martínez, 1995, p. 45).

La Declaración categorizó a los valores cooperativos en dos grupos. El primero, denominado “valores cooperativos”, comprende los valores de autoayuda, responsabilidad personal, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Por su parte, el segundo grupo, conocido como “valores éticos”, abarca a la honradez, transparencia, responsabilidad social y preocupación por los demás. A lo largo de la historia de las cooperativas, han existido personas destacadas que no solo hicieron aportes prácticos, sino también éticos y morales. Este segundo grupo de valores permite acercar el ejemplo proporcionado por estas personas a lo largo del tiempo a los cooperativistas (Martínez, 1995, p. 44), y pueden estar presentes en las actividades de otras organizaciones no cooperativas (Martínez, 1995, p. 43).

Es fundamental destacar que esta clasificación no implica una jerarquización de valores, pues todos ellos desempeñan un papel crucial en la identificación de las cooperativas. Tanto los valores cooperativos como éticos subyacen a los principios cooperativos; es decir, son su fundamento.

El valor de la *autoayuda* se manifiesta en las cooperativas a través de la acción conjunta y responsabilidad mutua. Es a partir de la autoayuda que las cooperativas fomentan la educación y el desarrollo continuo de los socios (Martínez, 1995, p. 44). Este valor alude a la creencia de que las personas pueden y deben desarrollar sus propias habilidades y conocimientos a través de la acción cooperativa (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 12). De esta manera, los cooperativistas pueden mejorar su calidad de vida.

La *responsabilidad personal* se traduce en que los socios son responsables de sus propias cooperativas, su independencia frente a otras organizaciones, funcionamiento y demás actos necesarios para asegurar el desarrollo adecuado de la entidad.

El valor de la *democracia* ofrece un sistema a través del cual los miembros tienen derecho de voz y voto en la toma de decisiones. Este valor se ve reflejado en el principio cooperativo de gestión democrática, pues ofrece un método que considera los derechos y responsabilidades inherentes a la democracia en una cooperativa (Martínez, 1995, p. 44); en otras palabras, proporciona un sistema donde, debido a su diseño, permite que los miembros tengan derecho de voz, voto, ser informados de los acontecimientos más importantes que puedan influir en el desarrollo de la cooperativa, entre otros aspectos.

La *igualdad*, como una de las bases de toda cooperativa, sitúa al socio como la unidad fundamental de la organización. En consecuencia, todas las acciones

deben ejecutarse de acuerdo a este valor, garantizando que cada socio cuente con igualdad de derechos de voz, voto y participación en la toma de decisiones más importantes (Martínez, 1995, p. 45). La igualdad de derechos y oportunidades entre los miembros de una cooperativa, implica la prohibición de tratos diferenciados destinados a beneficiar a un grupo de socios (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 13).

El valor de la *equidad* implica tratar a los socios de manera equitativa al compensar su participación en la cooperativa o distribuir las ganancias en base a su contribución (Martínez, 1995, p. 45). Es decir, se refiere a la imparcialidad o justicia en el trato de las personas en cuanto a la asignación de recursos y oportunidades.

El valor de la *solidaridad* hace que los intereses individuales de los miembros trasciendan del plano personal al interés general. Este principio es el punto de partida que fundamenta la existencia del movimiento cooperativo, fomenta la cooperación entre cooperativas (Martínez, 1995, p. 45) y presupone que el trabajo en equipo brinda mejores resultados para el individuo.

En lo que respecta a los valores éticos, el compromiso con la *honestidad* se destaca desde la aparición de las primeras cooperativas, ya que estaban comprometidas con las medidas y pesos correctos para la venta de sus productos, calidades altas y precios justos. En la actualidad, los miembros de las cooperativas continúan persistiendo en un trato honesto por parte de otras empresas (Martínez, 1995, p. 45).

El valor de la *transparencia* se ve reflejado en la claridad de la información brindada a los socios y no socios en cuanto a las actividades, cuentas y otros aspectos relevantes que permiten el correcto desarrollo de la cooperativa (Martínez, 1995, p. 45). Asimismo, busca la accesibilidad del conocimiento, tecnología y demás recursos (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 14).

La *responsabilidad social* es consecuencia del compromiso de las cooperativas hacia sus comunidades y el entorno en el que se encuentran inmersas (Martínez, 1995, p. 45). Es decir, se refiere a la aceptación por parte de la cooperativa de la responsabilidad que tiene en reducir las consecuencias negativas derivadas de sus acciones y operaciones para con su comunidad (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 14), así como su contribución con el bienestar social y ambiental, reduciendo los impactos negativos en ellos.

Finalmente, la *preocupación por los demás* está vinculada a la responsabilidad social. Este valor invita a las cooperativas a realizar aportaciones personales, financieras y formativas a sus respectivas comunidades. La preocupación por los demás ha propiciado el fomento de muchas cooperativas en lugares en vías de desarrollo (Martínez, 1995, p. 45).

#### **4. Primer principio cooperativo: Afiliación voluntaria y abierta**

Después de desarrollar los principios y valores cooperativos, y considerando los objetivos de la presente investigación, es necesario ahondar en el primer principio cooperativo. La afiliación voluntaria y abierta es un principio

fundamental, pues refleja una de las características principales de las cooperativas: son entidades a las que las personas eligen pertenecer y comprometerse de forma voluntaria. En consecuencia, nadie está obligado ni debe ser forzado a ser miembro de una cooperativa. La razón de esta unión voluntaria radica en que aquellos que optan por unirse buscan satisfacer necesidades comunes, ya sean económicas, sociales, culturales u otras.

El principio de afiliación voluntaria y abierta, además, es una expresión del derecho a la libre asociación, reconocida en el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>20</sup>, el numeral 1 del artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>21</sup>, el artículo XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>22</sup>, el numeral 1 del artículo



---

<sup>20</sup> **Declaración Universal de Derechos Humanos**  
**Artículo 20**

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

<sup>21</sup> **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**  
**Artículo 22**

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

(...)

<sup>22</sup> **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**

**Artículo XXII.** Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>23</sup> y el numeral 13 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú de 1993<sup>24</sup>.

En ese sentido, el primer principio reivindica la libertad de las personas de asociarse o abandonar la cooperativa, así como de participar activamente en la satisfacción de los intereses comunes de los miembros.

Asimismo, está íntimamente relacionado con la inclusión. La noción de este principio apareció desde la fundación de Los Pioneros de Rochdale, ya que sus fundadores admitían a mujeres y personas de diferentes clases sociales, independientemente de sus creencias culturales, políticas o religiosas. Para la época, era una práctica muy progresista (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 5), lo que demuestra que históricamente las cooperativas se han esforzado en reunir a una diversidad de personas (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 18).

Su naturaleza “voluntaria” implica que la cooperativa se forma gracias a la libre elección de sus miembros, sin que existan restricciones arbitrarias para la

---

<sup>23</sup> **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

**Artículo 16. Libertad de Asociación**

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

(...)

<sup>24</sup> **Constitución Política del Perú de 1993**

**Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:**

(...)

13. A asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por resolución administrativa.

afiliación, más que aquellos aspectos necesarios para lograr el propósito de la cooperativa (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, pp. 5-6). Esta afiliación también involucra aceptar las responsabilidades asociadas, como ejercer el derecho al voto, aportar capital, participar en las asambleas, entre otras.

Por su parte, la afiliación “abierta” supone que no es aceptable la presencia de umbrales desproporcionados que impidan a una persona convertirse en miembro cooperativista. En otras palabras, establecer ciertos criterios para la afiliación a una cooperativa no es irrazonable, siempre y cuando estos no sean arbitrarios y permitan realizar el objeto social de la entidad.

Las cooperativas se constituyen para cumplir propósitos específicos. Por ejemplo, las cooperativas de trabajadores sólo pueden aceptar a un determinado número de miembros que cuenten con dicha condición, por lo que es razonable que existan ciertas limitaciones a la afiliación. Más allá de ello, no deberían establecerse otras restricciones (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 6).

Un caso similar de limitación se produce cuando las cooperativas agrícolas admiten exclusivamente a miembros agricultores, excluyendo la afiliación de personas que no participan en ese sector. Es decir, las cooperativas, al buscar satisfacer necesidades y aspiraciones de un conjunto de personas, deben permitir la adhesión de aquellos que compartan esas necesidades.

A lo largo del tiempo, se han identificado diversos casos en los que el derecho de asociación voluntaria ha sido vulnerado. Un ejemplo de esto es cuando, debido a consideraciones culturales, se establece que las mujeres deben dejar de ser miembros de la cooperativa al contraer matrimonio (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 6). Otro ejemplo se presenta cuando, por razones distintas al incumplimiento de sus obligaciones o porque ya no usan sus servicios, los miembros son obligados a desafiliarse de la cooperativa (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 7).

La afiliación libre y voluntaria también implica que un miembro pueda dejar de serlo si así lo desea, aunque en estos casos es razonable aplicar ciertas restricciones, como sucede con el retiro de los aportes luego de un periodo de tiempo para evitar desestabilizar a la entidad, tal como lo señalan los artículos 23<sup>25</sup> y 38<sup>26</sup> del TUO LGC.

En base a lo señalado y después de explorar la naturaleza de las cooperativas, así como los principios y valores cooperativos que las caracterizan, corresponde analizar en el siguiente capítulo la evolución del movimiento

---

<sup>25</sup> **TUO LGC**

**Artículo 23.-** El retiro voluntario del socio es un derecho. Podrá diferirse la aceptación de la renuncia cuando el renunciante tenga deudas exigibles a favor de la cooperativa, o cuando no lo permita la situación económica o financiera de esta.

<sup>26</sup> **TUO LGC**

**Artículo 38.-** El capital social de la Cooperativa se constituirá con las aportaciones de los socios.

El estatuto señalará el capital inicial de la cooperativa y la suma mínima que un socio debe pagar a cuenta de las aportaciones que suscriba, como requisito para ser admitido con la calidad de tal, de acuerdo con lo que establezca el Reglamento.

La reducción del capital no podrá exceder del diez por ciento anual de éste.

cooperativo de ahorro y crédito peruano, desde sus inicios hasta su supervisión por parte de la Superintendencia en el 2019. Este aproximamiento inicial nos proporcionará una base sólida para adentrarnos al tema central de esta investigación en los siguientes capítulos.

## **CAPÍTULO II**

### **“La evolución del sistema COOPAC peruano”**

El objetivo de este capítulo es comprender la evolución del marco regulatorio y la supervisión de las COOPAC a lo largo de diferentes periodos históricos, proporcionando así una visión cronológica que facilite la comprensión de los cambios que se han producido gradualmente. Esto nos permitirá apreciar la importancia de la Superintendencia en la supervisión y regulación de las COOPAC para proteger el ahorro de los socios cooperativistas, cuya labor para estabilizar el sistema COOPAC continúa en curso. Además, se abordarán las características principales de las COOPAC, con un enfoque en el capital social, debido a que constituye un aspecto central en estas entidades y es el tema principal de esta investigación. Para ello, el capítulo se dividirá en cuatro subcapítulos.

El primero se centrará en la evolución del marco regulatorio del sistema cooperativo de ahorro y crédito, desde su aparición en el Perú hasta antes de su supervisión efectiva en el año 2019. Esto nos permitirá comprender el contexto en el que surgieron los primeros desafíos en el sector y las medidas

estatales para contenerlos. En el segundo subcapítulo se desarrollarán las deficiencias identificadas por la Superintendencia en el sector en 2019, así como la importancia del mismo, con la finalidad de demostrar su relevancia en el mercado peruano, especialmente en el sistema microfinanciero desde antes de su supervisión efectiva. En el tercer subcapítulo se describirá el inicio de la supervisión de las COOPAC por parte de la Superintendencia, luego de la entrada en vigencia de la Ley COOPAC, así como las principales acciones de supervisión y regulación para estabilizar el sector, con el propósito de conocer las medidas que se han venido implementando para lograr este objetivo. Finalmente, en el cuarto subcapítulo se presentarán las características principales de las COOPAC, con el fin de diferenciarlas de las empresas del sistema financiero y de las cooperativas de ahorro y crédito autorizadas a captar recursos del público. Esto nos ayudará a comprender las particularidades de las entidades objeto de estudio en esta investigación, así como el marco legal que las rige.

## **I. Evolución del sistema cooperativo de ahorro y crédito peruano**

El movimiento cooperativista peruano surgió como un movimiento social dedicado a mejorar la situación de las poblaciones más vulnerables. Al igual que en la mayoría de países latinoamericanos, el cooperativismo en el Perú se inició como una manifestación del movimiento obrero<sup>27</sup>, inspirado en las manifestaciones europeas influenciadas por la experiencia rochdaliana, donde los obreros se unían en torno a cooperativas para obtener alimentos a precios

---

<sup>27</sup> Su propagación fue alentada por inmigrantes europeos obreros en el puerto del Callao.

más bajos (Ministerio de la Producción, 2016, p. 27). De este modo, el mutualismo se convirtió en el origen del movimiento cooperativista peruano, precediendo a la ley.

Aunque las cooperativas fueron reconocidas legalmente por primera vez en el artículo 132 del Código de Comercio de 1902<sup>28</sup>, no fue sino hasta mediados de la década de los 50 que el movimiento cooperativo empezó a despegar. Para finales de esa década ya habían surgido 112 cooperativas, principalmente de consumo y de crédito (Mogrovejo, Vanhuynegem y Vásquez, 2012, p. 45).

La Iglesia Católica también desempeñó un papel importante en la promoción del cooperativismo, dando lugar a la constitución de la Cooperativa de Crédito San Juan Bautista de Puno en 1954, reconocida como la primera cooperativa de ahorro y crédito formal en el Perú.

En 1960, las cooperativas de ahorro y crédito representaban el 50% de las cooperativas existentes en ese momento (Quintanilla, 1982). No obstante, no fue sino hasta el 15 de diciembre de 1964 que el movimiento cooperativo logró su institucionalización con la publicación de la Ley N.º 15260, “Ley General de Cooperativas”, durante el primer gobierno de Fernando Belaunde Terry (Mogrovejo, Vanhuynegem y Vásquez, 2012, pp. 44-46).

---

<sup>28</sup> **Código de Comercio de 1902**

**Artículo 132:** (...) Las Cooperativas de Producción, de crédito o de consumo, sólo se considerarán mercantiles y quedarán sujetas a las disposiciones de este Código, cuando se dedicaren a actos de comercio extraños a la mutualidad, o se convirtieren en sociedades a prima fija.

Esta ley creó al Instituto Nacional de Cooperativas (en adelante, INCOOP)<sup>29</sup>, y le encargó la promoción y control del sector (Ministerio de la Producción, 2016, p. 28), marcando así el inicio de la preocupación estatal por estas entidades (Mogrovejo, Vanhuynegem y Vásquez, 2012, p. 59). Sin embargo, la norma no proporcionó una definición apropiada ni una regulación precisa para las cooperativas, limitándose a señalar que eran personas jurídicas de derecho privado (Morales, 2009, p. 152).

Durante el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, a pesar de su política paternalista e intervencionista, el sector cooperativo experimentó un crecimiento considerable. Las cooperativas de ahorro y crédito lograron captar el 18% del ahorro nacional y contaban con casi un millón doscientos mil asociados (Mogrovejo, Vanhuynegem y Vásquez, 2012, p. 46). Sin embargo, el modelo cooperativo impuesto por el gobierno militar fue vertical y discrecional, lo cual condujo al debilitamiento del sector.

Con el cambio de gobierno, la función de supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito recayó en la Superintendencia hasta el año 1980

---

<sup>29</sup> **Ley N.º15260, Ley General de Cooperativas**

**Artículo 86.-** Créase el Instituto Nacional de Cooperativas como persona jurídica de derecho público interno, con autonomía administrativa y económica y con las funciones y atribuciones que señala la presente ley.

El Instituto, como entidad del sub-sector Público Independiente, está sujeto a las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República N.º14816, para cuyos efectos tiene relación funcional con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas.

**Artículo 120.-** El Instituto Nacional de Cooperativas se regirá hasta que se dicte el reglamento general de la presente ley, por el reglamento de la Ley N.º14790, contenido en el Decreto Supremo N.º02 del 11 de febrero de 1964, en todo cuanto éste fuera aplicable y que no se oponga a la presente ley.

(Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2006, p. 90). A finales de esta década, existían 619 entidades (Cooperativas de las Américas, 2020, p. 4).

El 21 de mayo de 1981, luego de más de 15 años de la promulgación de la primera Ley General de Cooperativas, se publicó el Decreto Legislativo N.º085, mediante el cual se aprobó una nueva Ley General de Cooperativas. Posteriormente, el 07 de enero de 1991 se publicó su Texto Único Ordenado, a través del Decreto Supremo N.º074-90-TR (TUO LGC). Esta norma restituyó al INCOOP todas sus funciones y facultades (Mogrovejo, Vanhuynegem y Vásquez, 2012, p. 47), y estableció la estructura organizativa de las cooperativas, su régimen económico y administrativo, entre otros aspectos relevantes (Ministerio de la Producción, 2016, p. 29).

No obstante, los escasos esfuerzos en la supervisión efectiva de las cooperativas llevaron a concluir que el INCOOP no había desempeñado adecuadamente su labor de supervisión y regulación (Mogrovejo, Vanhuynegem y Vásquez, 2012, p. 48).

Durante el gobierno de Alberto Fujimori y la aplicación del denominado *shock económico*, hubo una reforma al sistema financiero y una liberalización de los mercados (Mogrovejo, Vanhuynegem y Vásquez, 2012, p. 48). Ello, sumado a las recomendaciones de política económica contenidas en el Consenso de Washington aplicadas en el Perú a inicios de los años 90, llevó a priorizar a las empresas privadas sobre otras personas jurídicas, demostrando poco interés en la promoción del movimiento cooperativo, lo cual llevó a que mediante el

Decreto Ley N.º25879, publicado el 05 de diciembre de 1992, se declare la disolución y liquidación del INCOOP (Mogrovejo, Vanhuynegem y Vásquez, 2012, p. 9), quedando sin efecto las funciones conferidas a los Gobiernos Regionales en materia cooperativa<sup>30</sup>; en consecuencia, se transfirieron las funciones de control, supervisión y fiscalización de las cooperativas de ahorro y crédito a la Superintendencia, mientras que las demás organizaciones cooperativas pasaron a ser supervisadas por la Comisión Nacional de Empresas y Valores - CONASEV, actualmente conocida como Superintendencia del Mercado de Valores (Mogrovejo, Vanhuynegem y Vásquez, 2012, p. 42).

En cuanto a la Superintendencia, esta carecía de suficiente apoyo político y económico para realizar una correcta labor de supervisión, control y fiscalización, debido a que se creía que dentro de una economía social de mercado, el autocontrol cooperativo era suficiente para su desarrollo, por lo que no se prestaba mucha atención a promover una fiscalización especializada de las cooperativas de ahorro y crédito, que además eran consideradas entidades sin mucha relevancia.

Como respuesta a esta situación, el 30 de octubre de 1993 se publicó el Decreto Legislativo N.º770, que aprobó el nuevo texto de la Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros, en cuya Décima Cuarta Disposición Final

---

<sup>30</sup> Se ordenó a los Consejos Transitorios de los Gobiernos Regionales desactivar todas las dependencias regionales o departamentos encargados de los asuntos vinculados a materia cooperativa, y se derogaron todas las disposiciones referentes al INCOOP en el TUO LGC.

se estableció que el control de las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a operar con terceros correspondía, en primera instancia, a su Consejo de Vigilancia y a su Asamblea General, y que su supervisión estaría a cargo de la FENACREP, supervisada y controlada, a su vez, por la Superintendencia.

El 09 de diciembre de 1996 se publicó la Ley General, que derogó al Decreto Legislativo N.º 770. La norma dispuso en su Vigésimo Cuarta Disposición Final y Complementaria que la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito estaría a cargo de la FENACREP u otras federaciones de segundo nivel reconocidas por la Superintendencia, y a las que se afilien voluntariamente. Además, se determinó que en caso de discrepancia con la supervisión, la cooperativa podía optar por desafiliarse. Esta disposición limitó la capacidad de la FENACREP de ejercer una supervisión efectiva (Mogrovejo, Vanhuynegem y Vásquez, 2012, p. 66).

Asimismo, la Ley General señaló que la Superintendencia debía regular las operaciones de estas entidades, por lo que emitió la Resolución SBS N.º 0540-99, publicada el 17 de junio de 1999, con la finalidad de establecer medidas prudenciales para el desarrollo de dichas operaciones.

No obstante, dicha resolución se vio afectada por dos pronunciamientos en sede judicial. El primero de ellos fue la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N.º 0092-2001-AA/TC, ante la Acción de Amparo interpuesta por la Cooperativa de Ahorro y Crédito Credicoop Luz y Fuerza contra la

Superintendencia, con la finalidad de declarar inaplicable a su caso la Resolución SBS N.º0540-99.

La entidad sostenía que su fiscalización, supervisión y control debían ser llevados a cabo por su Consejo de Vigilancia y su Asamblea General, conforme a lo establecido en la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley General, mientras que la supervisión exterior la debía realizar la federación correspondiente. Por lo tanto, las cooperativas de ahorro y crédito podían reservarse la potestad de regular sus operaciones.

En relación con este caso, el Tribunal Constitucional resolvió la pretensión declarando fundada en parte la demanda y declaró inaplicables con efectos individuales (solo para la parte demandante), los artículos del reglamento referidos a la facultad de supervisión y sanción de la FENACREP, debido a que estas competencias eran exclusivas y excluyentes de la Superintendencia, de conformidad con el artículo 87 de la Constitución<sup>31</sup>, por lo tanto, no debían ser delegadas a otras entidades.

---

<sup>31</sup> **Constitución Política del Perú de 1993**

**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, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley.

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.

El segundo pronunciamiento judicial recayó en la sentencia de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia, ante la acción popular interpuesta por la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santo Domingo de Guzmán. Esta sentencia declaró inaplicables con efectos generales los artículos relacionados con la facultad de la FENACREP de imponer sanciones y la determinación del monto de las contribuciones. En consecuencia, se derogaron algunos artículos vinculados principalmente a sanciones e intervenciones<sup>32</sup>, resultando en la pérdida de facultades importantes que cualquier entidad supervisora debe poseer.

Por lo tanto, el que la FENACREP fuera una institución privada gremial significó, por un lado, una limitación para llevar a cabo una supervisión efectiva y la aplicación de sanciones por incumplimientos regulatorios, al ser esta última de uso exclusivo de entidades del Estado (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020); y, por otro lado, el escenario perfecto para la presencia de conflictos de intereses, ya que los integrantes de los Consejos y Comités de este gremio también ocupaban cargos como funcionarios de las cooperativas de ahorro y crédito que supervisaban.

---

<sup>32</sup> Mediante la Resolución SBS N.°621-2003, publicada el 22 de mayo de 2003, se derogó el literal l) del artículo 39, los artículos 29 al 32; 49 al 53; el artículo 60 y la Octava Disposición Transitoria de la Resolución SBS N.°0540-99. Asimismo, se sustituyeron los artículos 3, 4, 5, 11, 14, 18, 21 y 57 de dicha Resolución, por el artículo primero de la Resolución SBS N.°621-2003.

## II. Importancia del sector cooperativo de ahorro y crédito antes del 2019 y deficiencias encontradas

Antes del 2019, el sistema cooperativo de ahorro y crédito se encontraba en una situación difícil, debido a que era un sistema en marcha, operaba en un entorno donde la supervisión era voluntaria y, adicionalmente, había experimentado un crecimiento acelerado en la última década, superando ampliamente a las empresas del sistema financiero (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024). De hecho, los recursos de los socios invertidos en las cooperativas de ahorro y crédito registraron un aumento notable entre los años 2000 al 2017, tal como se muestra en la Figura 1.

**Figura 1**

*Recursos de los peruanos invertidos en las COOPAC, 2000-2017 (saldos en millones de soles)*



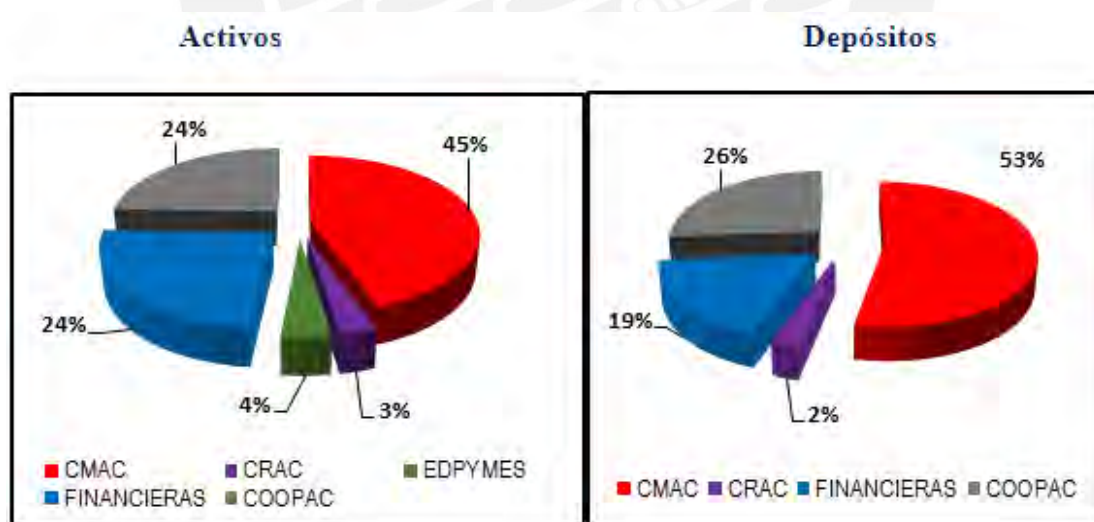
*Nota.* 1.6 millones de socios invirtieron más de S/ 11 mil millones en las cooperativas de ahorro y crédito, en depósitos y patrimonio. Esta información no incluye recursos de socios captados por cooperativas de ahorro y crédito que no presentaron información a la FENACREP. De “Nuevo Marco de

*Regulación y Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito – COOPAC*, por Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2018 (<https://acortar.link/ixUkaa>).

Específicamente, según la FENACREP, hasta septiembre de 2017, los cerca de 1.7 millones de socios de las 157 entidades supervisadas contaban con más de S/ 11 mil millones invertidos en las cooperativas de ahorro y crédito en depósitos y aportes. Estos depósitos constituían el 26% de las captaciones del Sistema Financiero No Bancario; mientras que los activos representaban el 24% de los activos de dicho sector, como se muestra en la Figura 2 (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2018).

**Figura 2**

*Las cooperativas de ahorro y crédito en el Sistema Financiero No Bancario*



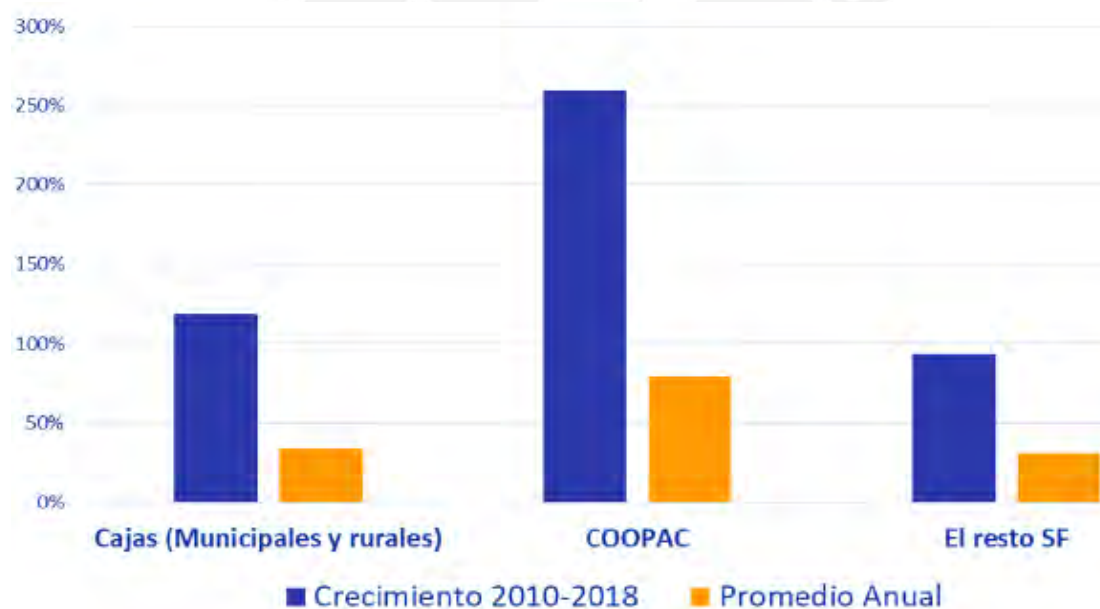
*Fuente.* De “*Supervisión de las COOPAC: ¿La luz al final del túnel?*”, por Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, Boletín Semanal SBS Informa N.º2, febrero de 2018 (<https://acortar.link/9Gpp7v>).

Asimismo, el sistema cooperativo de ahorro y crédito experimentó un crecimiento anual promedio de activos del 20% durante los años 2008 - 2018.

En cambio, tanto el Sistema Bancario como las cajas municipales mostraron un crecimiento mucho más moderado, oscilando entre el 5% y 7% (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2022), como se puede ver en la Figura 3. Este aumento en los activos durante ese periodo se debió a la captación exponencial de depósitos de los socios, motivados por las altas tasas de interés ofrecidas por las cooperativas de ahorro y crédito (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2023).

**Figura 3**

*Evolución de activos, 2008-2018*



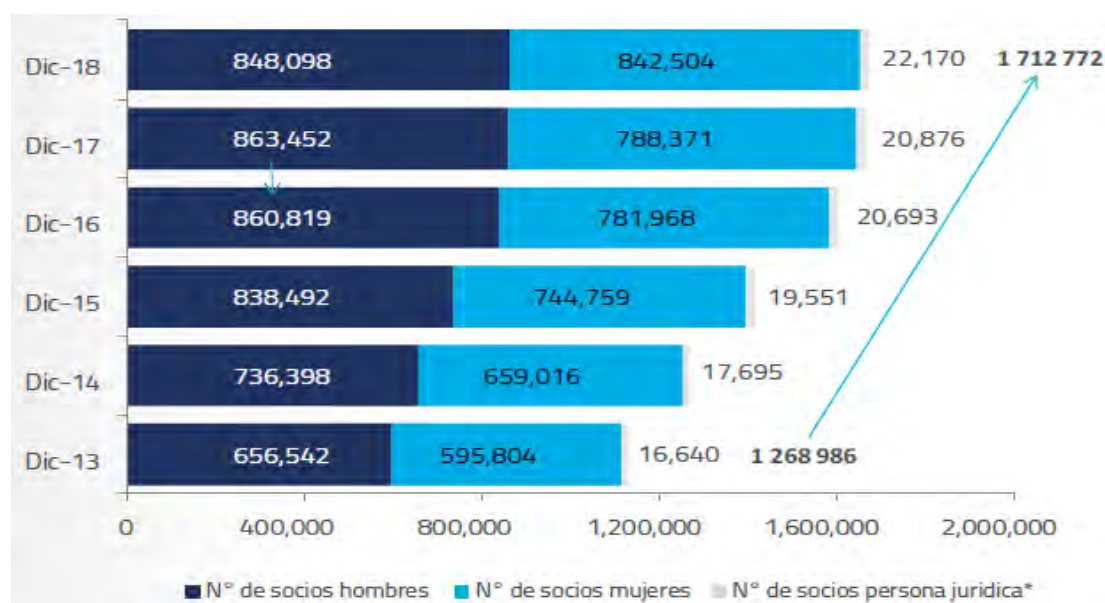
*Nota.* Información reportada por 138 COOPAC. De “Informe N.º00003-2021-SACOOB - Informe de gestión SACOOB 2020 para el Congreso de la República”, por Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021.

Adicionalmente, se registró un aumento en la cantidad de socios. En marzo de 2013, se contabilizaron 1,268,986 millones de socios, mientras que en marzo de 2018, esta cifra había ascendido a 1,712,772 millones (Federación Nacional

de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú, 2018, p. 21), como se puede visualizar en la Figura 4.

**Figura 4**

*Evolución de socios en las cooperativas de ahorro y crédito*



*Nota.* Información actualizada a diciembre de 2018. De “*Memoria Anual 2018*” (p. 21), por Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú, 2018.

Sin embargo, pese a que las cifras demostraban la importancia del sector en el mercado peruano, su crecimiento fue poco orgánico, sin una base sólida de solvencia y fue financiado con depósitos ofrecidos a altas tasas de interés (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2022).

Las altas tasas de interés generaron dos efectos perjudiciales: (i) la necesidad de realizar inversiones de alta retribución y, por lo tanto, de alto riesgo; y (ii) la distorsión de la figura del “socio cooperativista”. En su lugar, se atrajo a una

suerte de “socio rentista”, poco involucrado en la vida asociativa y gobierno de su cooperativa (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2022).

El crecimiento del sistema cooperativo de ahorro y crédito tampoco estuvo acompañado de mejoras en cuanto a la calidad de los recursos humanos, gestión de riesgos, control interno, modernización tecnológica y sistematización de operaciones y registros contables (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020), debido a que primó la expansión física y el crecimiento desordenado de las carteras (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

Asimismo, muchas entidades carecían de sistemas de información adecuados para registrar sus operaciones y manejar su contabilidad, y aquellas que los tenían eran vulnerables y fáciles de manipular (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020). Esta situación dificultaba la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito, ya que no se disponía de información precisa sobre cada entidad, su situación financiera y sus operaciones (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020).

Por ello, este crecimiento no solo resultó ser vacuo y riesgoso, sino que en la mayoría de casos no implicó una reinversión necesaria para garantizar la continuidad ni la provisión ante posibles contingencias (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2022), cayendo un número considerable de entidades en modelos de negocios ambiguos, alejados de su objeto social y, en algunos

casos, similares a esquemas de actuación piramidal (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

Por su parte, la falta de supervisión obligatoria<sup>33</sup> y ausencia de participación estatal por muchos años permitió el uso indebido de la estructura cooperativa para realizar actividades ilícitas, afectando al sistema formal y al ahorro de los socios (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020).

Además, la afiliación voluntaria contribuyó al desconocimiento del número preciso de cooperativas de ahorro y crédito operando en el país, así como las cifras exactas del sector, incluyendo el número de ahorristas, los créditos y los datos relativos al capital de estas instituciones (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020).

En el año 2017, de las 348 cooperativas de ahorro y crédito encuestadas en ese momento, solamente el 70,1% estaba siendo supervisada por algún órgano o entidad, de acuerdo con el Censo Nacional de Cooperativas realizado en dicho año. Es decir, el 29,9% de estas entidades operaba y captaba dinero de sus miembros sin estar sujetas a ningún tipo de lineamiento diseñado para proteger los ahorros de los socios (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2017, p. 41).

---

<sup>33</sup> Esta ausencia de supervisión estatal se debió principalmente al marco legal que regía a las cooperativas de ahorro y crédito hasta el 31 de diciembre de 2018, pues antes de la implementación de la Ley COOPAC, estas organizaciones se regían por lo establecido en la Ley General de Cooperativas y las disposiciones originales de la Vigésima Cuarta Disposición Final Complementaria de la Ley General (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020).

Por lo tanto, era indispensable realizar cambios normativos que lograran una supervisión que proteja a las grandes cantidades de pequeños depositantes, que no contaban con la información ni la capacidad de supervisar el comportamiento riesgoso de estas entidades (Westley y Branch, 2000, p. 11)

Contar con normas especializadas y con una supervisión efectiva contribuiría al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución, ya que si bien es cierto las cooperativas de ahorro y crédito no son empresas del sistema financiero, captan depósitos de sus socios, que constituyen parte del ahorro que la Constitución protege (Chávez, 2018, p. 12).

### **III. Inicio de la supervisión efectiva de las COOPAC**

En junio de 2018, luego de más de 15 años y múltiples intentos por parte de la Superintendencia de modificar el marco legal aplicable a las cooperativas de ahorro y crédito, con el objetivo de abordar el riesgo que representaba la falta de supervisión efectiva de entidades que captaban depósitos de sus socios, tanto para los depositantes como para el público en general (aspecto será desarrollado ampliamente en el cuarto capítulo), el Pleno del Congreso aprobó el dictamen recaído en los Proyectos de Ley N.º350/2016-CR y 1161/2016-SBS, en la sesión de fecha 13 de junio de 2018. Este dictamen otorgó a la Superintendencia la labor de regular y supervisar a las cooperativas de ahorro y créditos y sus Centrales (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020), en concordancia con lo señalado en el artículo 87 de la Constitución.

Es así como el 19 de julio de 2018 se promulgó la Ley COOPAC, con la finalidad de fortalecer el sistema cooperativo de ahorro y crédito en beneficio de los socios cooperativistas, y cubrir los vacíos legales del TUO LGC respecto a medidas prudenciales, idoneidad de directivos y trabajadores, entre otros aspectos. La norma entró en vigencia el 1 de enero de 2019, con excepción de los artículos 7 y 8, y las Disposiciones Complementarias Finales Tercera, Cuarta y Séptima, que entraron en vigencia al día siguiente de su publicación.

La Ley COOPAC determinó la creación de la Superintendencia Adjunta de Cooperativas<sup>34</sup> (en adelante, SACOOP) al interior de la Superintendencia, como la unidad orgánica y funcional encargada de la supervisión, intervención<sup>35</sup>, disolución y sanción de las COOPAC y Centrales de COOPAC. Para que su supervisión efectiva inicie el 01 de enero de 2019, se la dotó de recursos humanos y físicos (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020).



---

<sup>34</sup> Mediante la Resolución SBS N.°3912-2018 de fecha 05 de octubre de 2018, se actualizó la estructura organizativa de la Superintendencia, incluyendo a la SACOOP como órgano encargado de la supervisión de las COOPAC (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020).

<sup>35</sup> Este régimen abarca la intervención que realiza la Superintendencia a la COOPAC que ha incurrido en las causales detalladas en el Reglamento de Regímenes Especiales. Como consecuencia de la intervención, la entidad debe suspender sus operaciones y la administración de la misma pasa a estar a cargo de los Representantes de la Superintendencia designados, quienes se encargan de convocar y llevar a cabo la Asamblea General a fin de dar a conocer a los socios sobre la declaración de intervención de la COOPAC, sus efectos y el plazo máximo con el que cuentan para levantar la o las causales de intervención, así como las acciones operativas inherentes a la misma.

Asimismo, la norma atribuyó a la Superintendencia la labor de supervisar a las COOPAC bajo un esquema modular que consta de tres niveles, en función al monto de sus activos:

- Nivel 1: COOPAC cuyo monto total de activos sea hasta 600 UIT.
- Nivel 2: COOPAC cuyo monto total de activos sea mayor a 600 UIT, y hasta 65,000 UIT.
- Nivel 3: COOPAC cuyo monto total de activos sea mayor a 65,000 UIT.

Esta clasificación implica que la supervisión y regulación se realice en función al Nivel de cada entidad. En el caso de las COOPAC de Nivel 1, la supervisión y regulación se centra en verificar el cumplimiento de los requisitos para inscribirse en el Registro COOPAC, para lo cual se pueden realizar visitas *in situ* previo aviso. Por su parte, para las COOPAC de los Niveles 2 y 3, la regulación y supervisión es acorde a los riesgos que corresponden a las operaciones que llevan a cabo; en otras palabras, se trata de una supervisión integral prudencial.

Adicionalmente, la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley COOPAC dispuso que durante los seis primeros años, contados desde la entrada en vigencia de la norma, la SACOOP contaría con el apoyo de colaboradores técnicos para la labor de supervisión de las COOPAC de los Niveles 1, 2 y 3. Luego de este periodo, la SACOOP sólo podrá contar con el apoyo de colaboradores técnicos para supervisar a las COOPAC de los Niveles 1 y 2. En el caso de las COOPAC de Nivel 3, no se requerirá apoyo alguno.

A la fecha, el colaborador técnico es la FENACREP, institución gremial con la cual la Superintendencia suscribió un convenio de colaboración técnica en 2019. En ningún caso esta suscripción implica la renuncia o delegación de competencias que le corresponden al regulador en favor del colaborador.

## **1. Proceso de registro**

Uno de los elementos fundamentales introducidos por la Ley COOPAC fue la creación del Registro COOPAC, como la herramienta principal para determinar el número exacto de entidades que estarían bajo el control de la Superintendencia.

### **a. Fase inicial**

Cuando se creó el Registro COOPAC, su objetivo principal en ese momento era identificar el número de COOPAC existentes y facilitar su inscripción, pues venían operando sin registro alguno y sin una supervisión efectiva. Para llevar a cabo esta labor, se creó el aplicativo denominado “Sistema de Registro COOPAC”, al cual todas las COOPAC debían ingresar y completar su registro desde la página institucional de la Superintendencia (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020), en un plazo de 90 días calendario desde la entrada en vigencia de la Ley COOPAC, caso contrario, toda COOPAC existente y operativa incurriría en informalidad financiera<sup>36</sup>, debiendo proceder

---

<sup>36</sup> En caso se detecten a cooperativas de ahorro y crédito captando recursos de sus socios sin estar inscritas en el Registro COOPAC, la Superintendencia debe proceder a clausurar sus oficinas, contando para ello con el apoyo del

a la clausura de sus oficinas (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

#### **b. Modificaciones al procedimiento de Registro**

Inicialmente, el proceso de Registro se sustentó únicamente en las declaraciones juradas de los representantes de las COOPAC, por lo cual la Superintendencia se limitó a aceptar los datos proporcionados por ellos. Esto resultó en la identificación de múltiples inconsistencias entre la información proporcionada a través del Registro y la realidad encontrada durante la supervisión (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

Además, dicha supervisión evidenció que algunas COOPAC, desde el inicio de su inscripción y/o con anterioridad a este, registraban patrimonio negativo, mínima o nula liquidez para afrontar los costos de sus operaciones, direcciones inubicables, inexistencia de registros contables, entre otras inconsistencias (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

Asimismo, con relación a los directivos y principales funcionarios de las COOPAC, se observó que estos desconocían los principios y valores cooperativos, las normas aplicables a las COOPAC y el funcionamiento del sistema COOPAC (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021).

---

Ministerio Público. Asimismo, podrá incautar la documentación que encuentre, para lo cual el regulador podrá demandar el apoyo de la fuerza pública. Cabe resaltar que únicamente las COOPAC y Centrales de COOPAC inscritas en el Registro COOPAC cuentan con autorización para captar depósitos de sus socios, quedando prohibidas de operar como COOPAC, cooperativas de diferente tipología.

Por estas razones, y en la medida que el plazo para el registro de las COOPAC existentes a la fecha de entrada en vigencia de la Ley COOPAC ya había vencido, y por lo tanto debían haber quedado debidamente inscritas (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024), la Superintendencia inició la revisión del procedimiento de inscripción en el Registro COOPAC, con la finalidad de establecer criterios que permitan que las nuevas COOPAC o Centrales de COOPAC, cuando sean inscritas en el Registro, estén en la capacidad de cumplir con las exigencias mínimas de funcionamiento (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020).

Por ello, mediante la Resolución SBS N.º2157-2020, publicada el 08 de septiembre de 2020, se modificó el Reglamento de Registro. Esta modificación se centró en la verificación previa de: (i) los requisitos de idoneidad moral y técnica de los directivos y principales funcionarios, y que no se encuentren incursos en los impedimentos señalados en el artículo 6 del Reglamento; (ii) el conocimiento de los directivos sobre el marco legal y regulatorio aplicable a las COOPAC; y (iii) que la nueva entidad cuente con activos líquidos suficientes para iniciar operaciones de intermediación financiera (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021).

En consecuencia, se modificó el “Sistema de Registro COOPAC”, con la finalidad de permitir que la solicitud de la entidad contenga declaraciones juradas sobre los aspectos más relevantes de su situación financiera, la

idoneidad de sus directivos y gerente general, y otros señalados en la norma (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021).

### **c. Evolución del número de COOPAC**

La Ley COOPAC también estableció que todas las COOPAC constituidas antes de su entrada en vigencia tenían un plazo de tres meses para registrarse en el Registro COOPAC. Cuando finalizó dicho periodo, al 01.04.2019, se recibieron 413 solicitudes de COOPAC para poder ser evaluadas. De estas, 378 fueron inscritas<sup>37</sup> (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020).

Al cierre del año, el Registro contaba con un total de 433 COOPAC y 1 Central (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020). Asimismo, durante dicho año se crearon 74 COOPAC, lo que quiere decir que bajo el procedimiento de ese entonces el número de entidades podría haber aumentado en al menos 50 COOPAC por año (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020). Esta situación era perjudicial, ya que significaba que los recursos necesarios para realizar una supervisión efectiva tendrían que aumentar con el transcurso del tiempo (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020), debido a que los fondos recaudados a través de las contribuciones eran menores que los costos de supervisión (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020).

---

<sup>37</sup> Cuando una COOPAC obtiene el Registro, la Superintendencia le asigna un número de registro, su nivel modular y el nivel de operaciones. Este último es el que determina el listado de actividades que puede realizar. El nivel de operaciones puede diferir del nivel modular. Para las COOPAC constituidas después del 2019, independientemente del nivel modular que se le otorgue, siempre iniciarán con autorización para realizar operaciones del Nivel 1.

En el 2020, debido a la pandemia, solamente se llevó a cabo el registro de 4 COOPAC y 1 Central (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021). Además, se excluyeron a 2 COOPAC, resultando en un total de 435 COOPAC y 2 Centrales inscritas al finalizar dicho año (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021).

A diciembre de 2021, existían 426 COOPAC y 2 Centrales (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2022), luego de haberse excluido del Registro a 9 COOPAC (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2022). Durante ese año, ninguna entidad logró su inscripción, pues en función a los nuevos requisitos establecidos por la norma, ninguna pudo acreditar las exigencias financieras y contables, ni las condiciones para su inscripción (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

Por su parte, a inicios del año 2022, se evaluó y aceptó la solicitud de registro de una COOPAC, incrementando el número total de entidades a 427 COOPAC y 2 Centrales (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2023). Sin embargo, en el transcurso del año se excluyeron a 79 COOPAC, llegando a un total de 348 COOPAC y 2 Centrales (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2023).

Al año siguiente se excluyeron 63 COOPAC, por lo que al 31 de diciembre de dicho año, estaban registradas 285 COOPAC y 2 Centrales.

Estas cifras evidencian que desde que la Superintendencia asumió la labor de supervisión, Perú ha experimentado una disminución importante en el número de COOPAC, como se puede observar en la Figura 5 (ver Anexo N.º1).

**Figura 5**

*Evolución del número de COOPAC y Centrales de COOPAC, 2019-2023*



*Fuente.* De “Informe N.º00009-2024-SACOOB - Informe de gestión SACOOB 2023”, por Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024.

## 2. Principales medidas para estabilizar el sistema COPAC

Luego de la entrada en vigencia de la Ley COOPAC, la Superintendencia llevó a cabo distintas actividades de supervisión con la finalidad de estabilizar el sector y hacer del sistema COOPAC uno viable, por lo que desde el 2019 se sentaron las bases regulatorias y supervisoras para reforzar al sistema COOPAC (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

Durante ese año, se detectaron reiterados incumplimientos en el envío de información y/o presentación de información deficiente. A pesar de las prórrogas otorgadas para la presentación de la información financiera, más del 30% de las COOPAC no cumplió con dicha obligación al 31 de diciembre de 2019, y aquellas que sí lo hicieron, mostraron errores y deficiencias en la calidad e integridad de sus reportes (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020). Además, el 53% de las COOPAC registradas (230 COOPAC) no cumplió con la entrega de información sobre sus nuevos directivos ni sus declaraciones juradas (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020).

Asimismo, se identificó a muchas COOPAC con sistemas operativos y contables obsoletos, lo cual no solo afectó la integridad del reporte regulatorio, sino también la gestión financiera y expuso al patrimonio a distintos riesgos (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020).

Esta suma de deficiencias reveló que el sector se encontraba en una fase de sinceramiento de situación financiera que podía durar años, conocida como “etapa de estabilización”. Esta etapa busca que las COOPAC sinceren sus estados financieros, implementen estándares mínimos de buenas prácticas en gobierno corporativo y gestión financiera, y fortalezcan su patrimonio como requisito fundamental para proteger los ahorros de los socios (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020).

En este contexto, la Superintendencia ha realizado diversas actividades de supervisión *in situ* y *extra situ*, como visitas de verificación de información

financiera, visitas de inspección de carácter general, visitas de verificación de oficinas, reuniones de seguimiento con los auditores externos de las COOPAC y con los proveedores de los sistemas de información, etc. (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020).

Estas acciones, junto con las reuniones con las COOPAC, permitieron a la Superintendencia conocer los modelos de desarrollo y aproximar los primeros perfiles de riesgo (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020). Luego de este diagnóstico inicial, la Superintendencia se encargó de realizar acciones de supervisión en función del tamaño y riesgo de las entidades (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020).

Con la llegada de la pandemia, la SACOOP adoptó una política de seguimiento diario, tanto individual como sistémico, de aspectos como la liquidez, calidad de la cartera crediticia y calidad operativa de las COOPAC (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021), utilizando llamadas telefónicas y reuniones virtuales, con la finalidad de diagnosticar las necesidades del sector e identificar tempranamente las alertas que permitan a las COOPAC tomar medidas para mitigar los efectos adversos sobre su liquidez y solvencia (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021). De este modo, la SACOOP priorizó la remisión de información económica financiera crítica y puso en marcha una modalidad reforzada de supervisión extra-situ (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021).

Como respuesta a esta situación, algunas COOPAC aprovecharon la coyuntura para replantear sus modelos de desarrollo, cerraron oficinas inviables, ralentizaron su crecimiento, reforzaron su solvencia capitalizando sus remanentes, replantearon su política de precios e identificaron eficiencias en torno a los aspectos operativos (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021). Mientras que otras entidades se limitaron a sobrellevar la pandemia, sin implementar cambios que garanticen su viabilidad a largo plazo (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021).

Aunque la crisis sanitaria agudizó la situación económica y financiera de algunas COOPAC en ciertos casos, la mayoría de los problemas eran estructurales y previos a la entrada en vigencia de la Ley COOPAC (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021). En otras palabras, la pandemia exacerbó los indicadores de inestabilidad y las deficiencias en la solvencia de las entidades (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021).

Esta situación motivó a la Superintendencia a mantener su intención de regular solamente aspectos clave que requieren atención inmediata. En consecuencia, no se incrementó la carga regulatoria; en su lugar, se realizaron ajustes o precisiones a la normativa ya existente (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024). Un ejemplo concreto se refleja en las modificaciones realizadas al Reglamento COOPAC, las cuales tuvieron como objetivo aplazar los cronogramas de adecuación a ciertos requerimientos prudenciales, como la constitución de provisiones (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

Además, la Superintendencia implementó medidas prudenciales de carácter preventivo, medidas concretas para el fortalecimiento patrimonial, supervisión reforzada y uso de atribuciones legales para proteger los activos que respaldan los depósitos de los socios (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

En los casos de supervisión reforzada<sup>38</sup>, donde se identificó situaciones de inestabilidad financiera, la Superintendencia estableció restricciones operativas con la finalidad de salvaguardar los intereses de los socios depositantes, prohibiendo a las entidades en esta situación recibir nuevos depósitos de sus socios de cualquier naturaleza; otorgar a deudores no minoristas, créditos o cualquier facilidad crediticia con o sin garantía; transferir la propiedad de bienes muebles o inmuebles; entre otras medidas (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

La regulación de la Superintendencia también estableció límites a la concentración de créditos e inversiones, así como rigurosos procedimientos de gestión de riesgos crediticios y requerimientos de capital y provisiones, con el objetivo de salvaguardar los depósitos de los socios mediante un crecimiento

---

<sup>38</sup> En virtud a lo dispuesto en el artículo 349 y el numeral 4-A de la Vigésima Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley General, así como a la Décimo Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento COOPAC, en los casos en los que se identificó inestabilidad financiera, con la finalidad de proteger los ahorros de los socios, la Superintendencia estableció restricciones operativas, tales como la prohibición de recibir nuevos depósitos, otorgar a deudores no minoristas créditos con o sin garantía, entre otros (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2023). Estas prohibiciones se impusieron por plazos establecidos.

de activos sano y sostenible (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

Asimismo, con la finalidad de eliminar los aspectos estructurales identificados que obstaculizan la solvencia del sistema COOPAC, la Superintendencia consideró fundamental que las COOPAC se enfoquen en ordenar sus registros contables, sincerar su situación financiera, reforzar su solvencia y replantear sus modelos de desarrollo, centrándose en la gestión prudente del riesgo y la autosostenibilidad (Superintendencia de Banca, Seguros, y AFP, 2024)

Las COOPAC viables, que resistieron los impactos de la pandemia y la inestabilidad política y social reciente, además de adoptar medidas en base a las recomendaciones mencionadas, se encuentran trabajando en una segunda línea de recomendaciones, entre las que se destacan: (i) la profesionalización de personal técnico; (ii) el fortalecimiento de los mecanismos de control interno y la gestión integral de riesgos; (iii) la planificación para potenciales contingencias; (vi) el fortalecimiento de las áreas y prácticas de recuperación de créditos; y (v) el desarrollo de metodologías para determinar los precios de los productos activos y pasivos (“pricing”), con el objetivo de garantizar su autosostenibilidad (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

Además, las COOPAC que muestran viabilidad financiera continúan internalizando la importancia del buen gobierno corporativo y el cumplimiento de los requerimientos regulatorios, entre los cuales se encuentran la

constitución de provisiones o el reconocimiento de pérdidas debido a malas decisiones de inversión (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

No obstante, a la fecha, aún subsisten condiciones estructurales que afectan la viabilidad de un número considerable de COOPAC (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2023), de modo que la Superintendencia continúa con el proceso de estabilización, adecuación y consolidación de las COOPAC viables y la salida de aquellas que no lo son o que cayeron en insolvencia (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

En este proceso de estabilización es necesario que todos los agentes que participan en el sistema COOPAC cumplan su rol de manera activa y responsable (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024). Esta etapa es importante con miras al inicio de la cobertura del FSDC, pues se estima que la implementación de esta cobertura, para aquellas COOPAC que hayan cumplido con el pago de 24 primas, tenga lugar a finales de enero de 2025 (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

### **3. Fondo de Seguro de Depósitos Cooperativo (FSDC)**

Antes del 2019, no existía un Fondo de Seguro de Depósitos que proteja los ahorros de los socios cooperativistas, pues pese a que la FENACREP había creado un Fondo de Garantía con esa finalidad, solamente contaba con la participación de 22 entidades y no tenía la fuerza legal que requería (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2018).

Con la entrada en vigencia de la Ley COOPAC, se creó el Fondo de Seguro de Depósitos Cooperativo (en adelante, FSDC<sup>39</sup>), como una persona jurídica de derecho privado, distinta al Fondo de Seguro de Depósito a que se refiere el Capítulo III del Título I de la Sección Segunda de la Ley General, con la finalidad de garantizar los depósitos de los socios cooperativistas.

Las COOPAC que captan depósitos de sus socios, que se encuentran inscritas en el Registro COOPAC, y que hayan ingresado al FSDC, deben efectuar el pago de las primas correspondientes, como mínimo, durante veinticuatro meses, para que los depósitos de sus socios se encuentren respaldados. El monto máximo de cobertura por socio para cada COOPAC miembro, comprendidos los intereses, es de S/ 5 000.00 para las COOPAC de Nivel 1 y de Nivel 2 con activos menores o iguales a 32 200 UIT; y de S/. 10 000.00 para las COOPAC miembro de Nivel 2 con activos totales mayores a 32 200 UIT, y de Nivel 3.

Debido a que el FSDC no contó con un aporte de capital inicial, como en su momento el Banco Central otorgó al Fondo de Seguro de Depósitos del Sistema Financiero, y dado a que la acumulación de recursos para afrontar la protección del ahorro de los socios es gradual y podría no ser suficiente, existe el riesgo de que el FSDC no pueda cumplir con su cobertura, generando inestabilidad sistémica y social al ser percibido como una herramienta poco eficaz para

---

<sup>39</sup> Mediante la Resolución SBS N.°5061-2018, se aprobó su Reglamento, que posteriormente fue modificado por la Resolución SBS N.°5646-2019, y mediante la Resolución SBS N.°0158-2020 y su modificatoria, se formalizó su constitución.

proteger los depósitos de los socios del sistema COOPAC (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020).

En consecuencia, antes de que el FSDC comience a cubrir los depósitos de los socios, es necesario contar con entidades saludables, cuyos aportes permitan acumular suficientes recursos antes de que el FSDC sea fundamental para asistir a una COOPAC (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020), pues es la solvencia y estabilidad del Sistema COOPAC y la acumulación de recursos, lo que permitirá al FSDC capitalizarse para afrontar la protección de los ahorros de los socios (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2022). En ese sentido, es crucial fortalecer la solvencia de las COOPAC y evitar que el FSDC cubra depósitos de entidades próximas a salir del mercado.

Considerando estos aspectos, y con la finalidad de aligerar los costos regulatorios de las COOPAC, que además enfrentaban los efectos de la pandemia y las medidas del gobierno para contenerla, la Resolución SBS N.º1439-2020 autorizó al FSDC iniciar la recaudación de las primas en abril de 2021. Esto retrasó el inicio de la cobertura del FSDC por algunos meses, brindando ayuda a las entidades que culminaron el 2020 con resultados poco favorables, otorgándoles más de un año adicional para minimizar el riesgo sistémico, pues era indispensable que las COOPAC implementen planes de mejora y fortalezcan su solvencia (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021).

Además, ante una nueva solicitud del gremio de COOPAC, y considerando que los dueños de las COOPAC son también los beneficiarios de la cobertura, la Resolución SBS N.º439-2021 autorizó al FSDC iniciar la recaudación de las primas en abril de 2022 (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2022). Aprovechando este aplazamiento, la Superintendencia consultó a la Confederación Alemana de Cooperativas - DGRV<sup>40</sup> si era necesario realizar algunos ajustes a los aspectos técnicos del FSDC, debido a los cambios en las condiciones financieras de las COOPAC. Esta espera motivó a aplazar por un trimestre el inicio del cobro de las primas, hasta junio de 2022, mediante la Resolución SBS N.º1087-2022 (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2023).

Finalmente, debido a los problemas financieros que enfrentaban las COOPAC desde antes de la entrada en vigencia de la Ley COOPAC, agravados por los efectos de la pandemia, se consideró oportuno, mediante la Resolución SBS

---

<sup>40</sup> Es una organización de alto nivel que actúa como la principal auditora en el sector cooperativo de Alemania. Durante más de cuatro décadas, se ha enfocado en la cooperación internacional para el desarrollo. En más de 30 países aliados, la DGRV proporciona asesoramiento y apoyo para establecer y fortalecer sistemas y estructuras cooperativas, con el propósito de promover un desarrollo sostenible en este sector (Confederación Alemana de Cooperativas - DGRV, s.f.). Para más detalle, véase el siguiente enlace: <https://www.dgrv.coop/es/acerca-de-nosotros/>.

La Superintendencia y la DGRV suscribieron un Convenio Marco de Cooperación para la Ejecución del Programa de Fortalecimiento de la Regulación y Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú, cuyo objetivo es el fortalecimiento institucional de la Superintendencia a través de la capacitación, asistencia técnica y transferencia de herramientas a fin de mejorar los proyectos, programas y actividades de la Superintendencia relacionadas con las COOPAC (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

N.º 1297-2023, suspender por el plazo de seis meses el cobro de las primas del primer y segundo trimestre del 2023, reanudándose en octubre de dicho año.

En síntesis, la Superintendencia ha realizado distintos aplazamientos con la finalidad de contar con COOPAC viables, pues es la solvencia y estabilidad del sistema COOPAC, y la acumulación de recursos mediante las primas recaudadas, lo que convertirá al FSDC en un instrumento idóneo para cubrir los depósitos de los socios (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

#### **IV. Características principales de las COOPAC**

Luego de haber desarrollado los cambios introducidos por la Ley COOPAC y las acciones realizadas por la Superintendencia para estabilizar el sector, es necesario explicar las características principales de las COOPAC y su regulación principal.

Las COOPAC son entidades asociativas cuyo principal objetivo es generar bienestar en sus socios, brindándoles servicios financieros. Esta naturaleza especial se debe a los principios y valores cooperativos que estas entidades están llamadas a seguir (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2023).

A diferencia del sistema financiero, conformado por sociedades de capitales, el Sistema COOPAC está compuesto por sociedades de personas, donde el elemento personal, o *intuitio personae*, es fundamental para su conformación y funcionamiento. En cambio, en las sociedades de capitales, el elemento

personal no interesa mucho, lo que importa es la acumulación impersonal de capital; es decir, el elemento capital o *intuito pecuniae*.

Las COOPAC también son diferentes a las cooperativas de ahorro y crédito autorizadas a captar recursos del público, debido a que forman parte del sistema financiero, por lo tanto, no se rigen por el TUO LGC.

Sin embargo, aunque son entidades especiales y distintas a las del sistema financiero en cuanto al desarrollo de sus actividades, las COOPAC están expuestas a los mismos riesgos que otras entidades supervisadas que intermedian con ahorros. Por este motivo, la Superintendencia se encarga de regular y supervisar la gestión adecuada de estos riesgos, con el fin de salvaguardar los ahorros de los socios (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2023).

De conformidad con el literal f. del numeral 1 de la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley General, modificada por la Ley COOPAC, las COOPAC se rigen por el TUO LGC, salvo en las materias objeto de la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Complementaria, y normas reglamentarias emitidas por la Superintendencia, en concordancia con lo estipulado en el numeral 1 del artículo 73 del TUO LGC.

En cuanto a su constitución, esta debe ser acordada por la Asamblea General, la cual debe aprobar tanto el estatuto como la suscripción de su capital inicial. La formalización de este acto fundacional debe constar en Escritura Pública o

en documento privado con firmas certificadas por un notario o, en su defecto, por el Juez de Paz.

Para poder ser inscritas en los Registros Públicos, las COOPAC deben presentar sus estatutos a la Superintendencia para la revisión previa de la legalidad de sus artículos y su posterior aprobación. Sin esta aprobación previa, no es posible la inscripción del Estatuto ni sus eventuales modificaciones.

Respecto al número de socios, la Ley COOPAC no establece un número mínimo ni máximo para la constitución de una COOPAC; sin embargo, considerando la existencia de cuatro órganos directivos, lo señalado en el literal k. del numeral 1 de la Ley COOPAC, que dispone que son directivos aquellos socios titulares de los Consejos y Comités, así como los miembros suplentes de cada uno de ellos, y lo dispuesto en la Única Disposición Final del Reglamento de Autocontrol Cooperativo, el cual señala que el Vicepresidente del Consejo de Administración es el Presidente del Comité de Educación, se requiere como mínimo 15 socios directivos.

En relación al capital inicial, éste se constituye mediante las aportaciones de los socios, y es variable e ilimitado en función a estas aportaciones. En otras palabras, el capital social de las COOPAC incrementa o disminuye de manera constante conforme los socios ingresan o se retiran, sin necesidad de adoptar acuerdos especiales para tales efectos, a diferencia de las sociedades, donde se requiere de un acuerdo de la Junta General de Accionistas para aprobar la variación del capital social.

Las aportaciones realizadas confieren a los socios los mismos derechos y obligaciones, son de igual valor y están representadas en certificados de aportación, los cuales son indivisibles, transferibles según las condiciones establecidas en el Reglamento y estatuto, y nominativos; es decir, se emiten a nombre de un socio y no pueden ser al portador ni ser negociados en el mercado. Independientemente del valor de su aporte, cada socio cuenta con un voto en la Asamblea, a diferencia de las entidades que conforman el sistema financiero, donde los acuerdos se determinan según el valor de las acciones.

Asimismo, en caso de que las COOPAC generen excedentes, estos deben distribuirse en proporción a las operaciones individuales de cada socio; mientras que en las empresas del sistema financiero, las utilidades suelen repartirse de acuerdo al número de acciones que posee cada accionista.

En relación a la protección del capital social, el artículo 23 del TUO LGC señala que la cooperativa puede diferir la aceptación del retiro del socio, si es que este cuenta con deudas exigibles a favor de la entidad, o si su situación económica o financiera no lo permite. Asimismo, el artículo 38 del mismo cuerpo normativo, indica que la reducción del capital no puede exceder del 10% anual de este.

En cuanto al régimen administrativo y buen gobierno corporativo, las COOPAC deben contar, en el nivel directivo, con una Asamblea General, ya sea de socios o delegados, con Consejos de Vigilancia y de Administración, y con Comités

Electoral y de Educación, estos dos últimos conforman los denominados órganos de apoyo. En el nivel ejecutivo se encuentra el gerente general<sup>41</sup>.

La Asamblea General es la autoridad suprema de las COOPAC y sus acuerdos son vinculantes para todos los socios, tanto presentes como ausentes, siempre y cuando se adopten de acuerdo a lo estipulado en la Ley y el estatuto. Asimismo, se encarga de la dirección de la COOPAC, así como de aprobar, reformar e interpretar el estatuto, y de elegir y remover a los miembros de los Consejos de Administración, de Vigilancia y Comité Electoral, entre otras competencias detalladas en el artículo 27 del TUO LGC.

En cuanto al Consejo de Administración, es el órgano responsable de la administración de la COOPAC. Sus funciones incluyen asegurar el cumplimiento de la ley, el estatuto y los acuerdos de la Asamblea General, así como elegir y remover al gerente y, a propuesta de este último, elegir a los demás funcionarios y trabajadores, autorizar el otorgamiento de poderes, entre otras funciones desarrolladas en el artículo 30 del TUO LGC.

Por otro lado, el Consejo de Vigilancia es el órgano fiscalizador de la COOPAC y debe actuar sin interferir ni suspender las funciones o actividades de los órganos fiscalizados. Sus atribuciones, señaladas en el artículo 31 del TUO LGC, no pueden ser ampliadas por el estatuto ni por la Asamblea General.

---

<sup>41</sup> Esta constituye la estructura básica de toda COOPAC, pero es posible que cuenten con otros trabajadores y órganos de apoyo.

Por su parte, el Comité Electoral es el órgano encargado de los procesos electorales de las COOPAC, y el Comité de Educación tiene la función de llevar a la práctica el principio cooperativo “Educación, formación e información”, capacitando a los socios para que pueda tomar decisiones que les permitan llegar a la eficacia cooperativa.

En el nivel ejecutivo, el gerente general es el funcionario de más alto nivel de la entidad, y ejerce la representación administrativa y judicial de la misma. Además, tiene la responsabilidad de ejecutar los acuerdos de la Asamblea General y del Consejo de Administración.

En relación al desarrollo de sus operaciones, las COOPAC que se inscriben en los Registros Públicos también deben inscribirse en el Registro COOPAC para poder captar depósitos de sus socios. Para ello, deben cumplir adicionalmente con todos los requisitos establecidos en el Reglamento de Registro. El Registro COOPAC determina el listado de COOPAC y Centrales de COOPAC que se encuentran autorizadas a operar, y las operaciones que pueden realizar dependen del Nivel de Operaciones otorgado por la Superintendencia.

Para ser inscritas en el Registro COOPAC, es esencial que los directivos de la entidad cuenten con idoneidad moral y no estén incurso en los impedimentos previstos en el artículo 6 del Reglamento de Registro. El gerente general también debe cumplir con estos criterios y no estar incurso en ningún impedimento, así como observar los requisitos de idoneidad técnica y moral que lo califiquen para desempeñar el cargo. Los requisitos de idoneidad técnica

se refieren a estudios y experiencia que le permitan desempeñar sus funciones, acorde con el esquema modular de la COOPAC.

Asimismo, no pueden ser directivos en el mismo periodo, aquellos que tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad entre sí, ni los cónyuges ni aquellos que tengan uniones de hecho entre sí; tampoco pueden ser directivos quienes tengan la misma relación de parentesco previamente descrita con algún trabajador de la COOPAC.

Si la Superintendencia acepta o deniega la inscripción en el Registro COOPAC, notificará su decisión a la COOPAC solicitante dentro de los treinta días hábiles siguientes a la verificación *in situ* del cumplimiento de los requisitos presentados, o del levantamiento de las observaciones que se le realicen. Una vez inscrita en el Registro COOPAC, la entidad podrá operar con ahorros.

Con la inscripción en el Registro COOPAC y la posibilidad de operar con ahorros claramente establecida, es fundamental considerar cómo se puede fortalecer aún más el marco normativo para asegurar que las COOPAC operen con viabilidad desde el inicio. En este contexto, surge la necesidad de explorar modelos internacionales que pueden ofrecer perspectivas valiosas.

## **CAPÍTULO III**

### **“Las cooperativas de ahorro y crédito en el derecho comparado: Ecuador y la exigencia de un monto de capital social mínimo”**

En este capítulo, abordaremos la exigencia de un capital social mínimo para las cooperativas de ahorro y crédito de Ecuador. Este análisis comparativo nos permitirá evaluar la viabilidad de implementar una medida similar en Perú, y nos ayudará a determinar si dicha medida contribuirá a que las COOPAC peruanas operen con viabilidad desde el inicio. Se ha seleccionado Ecuador como país de referencia debido a la similitud entre el sistema cooperativo ecuatoriano y el peruano en términos de la implementación de una supervisión efectiva, la segmentación de las entidades supervisadas y el tipo de supervisión aplicada, entre otros aspectos relevantes. Para ello, el presente capítulo tendrá cuatro subcapítulos.

El primer subcapítulo se centrará en el cambio constitucional producido en Ecuador en 2008, que redefinió su sistema económico como social y solidario. Este cambio implicó modificaciones en el marco normativo que rige el sistema financiero del país, por lo que su desarrollo nos permitirá comprender el contexto en el que se produjo dicha modificación y la relevancia otorgada por el gobierno a las cooperativas de ahorro y crédito. En el segundo subcapítulo se abordará la evolución del sistema cooperativo de ahorro y crédito desde antes del inicio de su supervisión, revelando un sistema en marcha muy antiguo

y con diversos problemas; esto nos ayudará a identificar similitudes con el sistema COOPAC peruano. El tercer subcapítulo describirá la importancia y las características principales de las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador, con el objetivo de compararlas con las COOPAC peruanas. Finalmente, el cuarto subcapítulo se centrará en las disposiciones normativas que establecen la obligatoriedad de contar con un monto de capital social mínimo para las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador, así como la moratoria establecida para evitar la constitución de nuevas entidades. De este modo, podremos analizar ambas medidas y evaluar la viabilidad de contar con una norma legal o regulación similar en Perú, tomando como referencia la experiencia ecuatoriana.

## **I. Sistema económico y financiero ecuatoriano**

En los últimos 20 años, se aprobaron dos Constituciones que definieron el sistema económico de Ecuador. La Constitución de 1998, promovía una economía social de mercado, mientras que la del 2008, favorecía un modelo económico social y solidario.

De acuerdo con Jácome (2016), la economía de mercado separaba a la economía de las dinámicas culturales y sociales de los pueblos, enfocándose en la maximización de las ganancias y su acumulación en manos de pocas personas (p. 20).

De conformidad con Luque y Peñaherrera (2021), las premisas que imperaban en este modelo eran la descentralización, explotación de recursos, libre

mercado y competencia. Esto hacía que la empresa privada lidere el mercado en virtud de la libertad de manejo de los recursos que le confería la ley, lo cual implicaba que en ocasiones se abandonaran las funciones políticas regulatorias en beneficio del mercado y sus componentes, que actuaban como las únicas herramientas de control. En otras palabras, el Estado regulaba sin realmente emitir leyes (p. 4), relegando a un segundo plano a una serie de actores que en la actualidad son un eje fundamental en la economía del país (de lo que se comentará más adelante), como las cooperativas de ahorro y crédito, cajas de ahorro y bancos comunales (Castro, 2018, p. 67).

De acuerdo con Herrera (2018), la Constitución de 1998 reconocía únicamente a las actividades empresariales públicas y privadas como formas de organización económica, por lo que el sector social y solidario se encontraba marginado y poco visibilizado (p. 54).

Asimismo, Herrera (2018) sostiene que con la Constitución de 1998, Ecuador se vio sumido en un feriado bancario en marzo de 1999, que prohibió las operaciones financieras y congeló los ahorros de la población. Esta crisis afectó la confianza en el sector y condujo a la quiebra de 20 bancos, lo que representaba la mitad del sistema bancario nacional, desencadenando la peor crisis financiera de la historia del país, a la cual se sumó una crisis institucional y política (p. 51).

En cuanto al periodo de inestabilidad política, de acuerdo con Sánchez (2016), este estuvo marcado por la sucesión de siete presidentes entre los años 1996

y 2006 (p. 37). La sociedad ecuatoriana también enfrentó varias décadas de pobre desempeño económico y social, lo que produjo una desigualdad exacerbada y un nivel de pobreza por ingresos del 37,62% en 2006. Estos factores, de acuerdo con dicho autor, incrementaron el sentir popular que demandaba un cambio estructural que ofreciera mayor justicia, estabilidad y racionalidad en el manejo económico y político (2016, p. 37).

Como señalan Luque y Peñaherrera (2021), este cambio se materializó gracias a la agenda política del nuevo gobierno en 2007, que propuso abandonar el modelo económico heredado hacia uno orientado a la sostenibilidad, justicia y democracia, bajo el concepto del Buen Vivir (p. 4). En este contexto, en palabras de Herrera (2018), se aprobó una nueva Constitución en el año 2008<sup>42</sup> y se dio inicio a un proceso de recuperación de la capacidad rectora del Estado (p. 61).

En consecuencia, con el proceso constituyente de Montecristi en 2008, Ecuador adoptó un sistema económico definido como social y solidario<sup>43</sup>. De acuerdo con Castro (2018), este cambio fue trascendental porque no consistió en una mera reforma, sino que permitió visibilizar otra economía, reconectando así con

---

<sup>42</sup> Fue aprobada vía referéndum en agosto de 2008.

<sup>43</sup> **Constitución de la República del Ecuador del año 2008**

**Art. 283.-** El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

otras “formas de vida” de sectores históricamente marginados, como la población indígena o la afroecuatoriana (p. 55). Si bien es cierto la Constitución de 1998 también hacía referencia al principio de solidaridad, de acuerdo con Herrera (2018), no le confirió la misma importancia que la nueva Constitución (p. 53).

Es así como, en palabras de Sánchez (2016), cobró vida la economía social y solidaria, en parte como una estrategia para empoderar y visibilizar a los sectores más pobres, integrándolos de manera más democrática al sistema económico, y en parte como estrategia para impulsar otras formas organizativas, como las asociativas y cooperativas (p. 37). De este modo, la Constitución del 2008 reconoció distintas formas de organización de la producción en la economía<sup>44</sup>, como las empresas públicas, privadas y mixtas, incluyendo a su vez a los sectores cooperativos, asociativos y comunitarios (Luque y Peñaherrera, 2021, p. 6).

De acuerdo con Luque y Peñaherrera (2021), la economía social y solidaria se basa en la reciprocidad, cooperación, solidaridad, complementariedad y desarrollo sostenible (p. 5). Reconoce al ser humano como sujeto y fin, y garantiza una protección especial al medio ambiente<sup>45</sup>. Asimismo, dichos

---

<sup>44</sup> **Constitución de la República del Ecuador del año 2008**

**Art. 319.-** Se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas. El Estado promoverá las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza; alentará la producción que satisfaga la demanda interna y garantice una activa participación del Ecuador en el contexto internacional.

<sup>45</sup> **Constitución de la República del Ecuador del año 2008**

autores sostienen que promueve una relación dinámica y equilibrada entre el Estado, la sociedad y el mercado, en armonía con la naturaleza, y asegura las condiciones que posibilitan el Buen Vivir (2021, p. 5), donde el mercado está al servicio del ser humano.

La Constitución del 2008 incorporó expresamente el reconocimiento de la economía solidaria en 17 artículos, lo que, de acuerdo con Naranjo (2016), refleja la importancia que le otorgó el constituyente a esta forma de hacer economía (p. 144), al poner en evidencia, en palabras de Jácome (2016), la existencia de un importante sector económico conformado por personas que desarrollan su propia economía, con enfoques y valores de producción diferentes, y con otros modos de relacionarse social y culturalmente, los cuales pese al paso del tiempo, no han desaparecido (pp. 19-20).

Con el cambio constitucional, también se produjeron modificaciones significativas en el sistema financiero ecuatoriano, el cual está compuesto por tres elementos importantes: (i) leyes que regulan la actividad financiera; (ii) órganos rectores; e (iii) instituciones de servicios financieros.

En lo que respecta a la regulación financiera, el 10 de mayo de 2011 se promulgó la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector

---

**Art. 288.-** Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.

Financiero Popular y Solidario de Ecuador (en adelante, LOEPS<sup>46</sup>), y el 27 de febrero de 2012<sup>47</sup>, se emitió el Reglamento General de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (en adelante, Reglamento LOEPS). Con ello, de acuerdo con Herrera (2018), la LOEPS unificó el control del sector cooperativo bajo una sola normativa (p. 57).

Asimismo, en septiembre del año 2014, se promulgó el Código Orgánico Monetario y Financiero<sup>48</sup>, que sustituyó a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, emitida en el año 1994, convirtiéndose en la principal fuente de regulación financiera en Ecuador. Este Código, de acuerdo con lo señalado por Luque y Peñaherrera (2021), establece el marco de políticas, supervisión y control que rigen los sistemas monetario y financiero, y concentra la emisión de la política monetaria en la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (en adelante, JPRMF), encargada de dictar las políticas públicas, regular y supervisar aspectos monetarios, financieros, cambiarios y de seguros<sup>49</sup> (p. 6).

---

<sup>46</sup> Publicado en el Registro Oficial N.º444, el 10 de mayo de 2011.

<sup>47</sup> Mediante el Decreto Ejecutivo 1061, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º648, el 27 de febrero de 2012.

<sup>48</sup> Publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º332, el 12 de septiembre de 2014.

<sup>49</sup> **Código Orgánico Monetario y Financiero**

(...)

**Artículo 14.1.-Funciones.**

Para el desempeño de sus funciones, la Junta de Política y Regulación Financiera tiene que cumplir los siguientes deberes y ejercer las siguientes facultades;

1. Regular la creación, constitución, organización, actividades, operación y liquidación de las entidades financieras, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada;

(...)

En materia institucional, los órganos rectores del sistema financiero ecuatoriano son la Superintendencia de Bancos del Ecuador<sup>50</sup> y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (en adelante, SEPS).

La Superintendencia de Bancos del Ecuador, junto con el Banco Central de Ecuador, en palabras de Luque y Peñaherrera (2021), se encarga de aplicar las directrices emitidas por el Ministerio Coordinador de la Política Económica y el Ministerio de Finanzas, a fin de mantener un correcto nivel de liquidez y estabilidad en el sistema (p. 6).

Por su parte, la SEPS fue creada en el año 2012, con la finalidad de regular de forma especializada a las entidades del sector popular y solidario, tanto del sector financiero como no financiero. Ejerce las funciones de vigilancia, auditoría, control y supervisión. A la fecha, ha brindado un importante respaldo y confianza al sistema cooperativo de ahorro y crédito.

Finalmente, de acuerdo con Luque y Peñaherrera (2021), las instituciones del sistema financiero nacional fueron divididas en tres sectores<sup>51</sup>: (i) público, que

---

<sup>50</sup> Ha emitido diversas normas para una mejor aplicación y cumplimiento de sus funciones, como la simplificación del trámite para la constitución de asociaciones y cooperativas, o el registro de socios y directivos (Naranjo, 2016, p. 147).

<sup>51</sup> **Constitución de la República del Ecuador del año 2008**

**Art. 309.-** El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Estas entidades serán autónomas. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones.

**Código Orgánico Monetario y Financiero**

contempla a los bancos y corporaciones; (ii) privado, que controla a los bancos múltiples y especializados, entidades de servicios financieros y de servicios auxiliares; y (iii) popular y solidario, donde se encuentran las cooperativas de ahorro y crédito<sup>52</sup>, cajas centrales, entidades asociativas y asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda (p. 6). Los dos primeros están supervisados por la Superintendencia de Bancos del Ecuador, mientras que el último se encuentra regulado por la SEPS.

Esta nueva regulación ha generado un impacto significativo en las cooperativas de ahorro y crédito, consolidándose como las entidades más importantes del sector financiero popular y solidario. A continuación, desarrollaremos la evolución que tuvo este sector en Ecuador.

## **II. Evolución del sistema cooperativo de ahorro y crédito en Ecuador**

De acuerdo con Gualpa y Urbina-Poveda (2021), las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador se originaron siguiendo el mismo principio con el que se concibió el cooperativismo en Europa: conseguir la igualdad social por medio de la asociación. Surgieron a partir de la instauración de las cajas de ahorro,

---

### **Artículo 160.- Sistema financiero nacional.**

El sistema financiero nacional está integrado por el sector financiero público, el sector financiero privado y el sector financiero popular y solidario.

### **<sup>52</sup> Constitución de la República del Ecuador del año 2008**

**Art. 311.-** El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria.

las cuales fueron establecidas mediante organizaciones gremiales con la finalidad de financiar económicamente a distintos sectores de la población (p. 4) y así lograr el bienestar común a través de la cooperación (Morales, 2018, p. 2). Al igual que en el caso peruano, el cooperativismo ecuatoriano preexistió a la ley.

En el año 1927, como señala Herrera (2018), surgieron las primeras cooperativas de ahorro, siendo la Caja de Ahorro y Cooperativa de Préstamos de la Federación Obrera de Chimborazo, la primera cooperativa de ahorro y crédito ecuatoriana (p. 43).

Sin embargo, de acuerdo con Pazos, Guamaní y Égüez (2018), el desarrollo de estas entidades como política de Estado no se produjo sino hasta el año 1937, en el marco de la promulgación de normas destinadas al progreso social, entre las cuales se encontraba la primera Ley de Cooperativas, emitida el 30 de noviembre de dicho año mediante el Decreto Supremo N.º 10 (p. 26). Antes de 1937, en palabras de Oleas (2016), el sector se caracterizaba por la nula regulación y control del gobierno (p. 53).

La ley buscó fortalecer especialmente a las cooperativas de producción y de crédito, asignándoles un papel protagónico en el proceso de desarrollo nacional al respaldar financieramente el fomento de la agricultura e industria. Además, le encargó el control del movimiento cooperativo a la sobrecargada y poco eficaz Sección de Asuntos Sociales del Ministerio de Previsión Social y Trabajo -actualmente, Ministerio de Inclusión Económica y Social- (Naciones Unidas,

1989, pp. 211-212). Asimismo, de acuerdo con Oleas (2016), la norma dispuso la obligación para las cooperativas de registrarse en dicho organismo (p. 54) y procuró dotar a estas entidades de un marco jurídico adecuado para mejorar su oferta de servicios financieros (Morales, 2018, p. 3).

Sin embargo, en palabras de Herrera (2018), la promulgación de la ley tuvo lugar en un contexto de inestabilidad institucional y constantes cambios en la política gubernamental. Entre los años 1931 y 1948, se sucedieron 23 gobernantes en diferentes condiciones, lo que limitó el alcance de la ley (p. 45).

Esta situación, de acuerdo con las Naciones Unidas (1989), no impidió que en la década de 1960 el cooperativismo experimentara un auge, debido a la presencia extranjera, la convergencia de intereses entre el gobierno ecuatoriano y el norteamericano<sup>53</sup>, y la promulgación de la Ley de Reforma Agraria (p. 213). Como sostiene Herrera (2018), también influyó el rol protagónico de la Iglesia Católica a finales de la década de 1950, como se ve reflejado en el nombre de varias cooperativas, entre las que se encontraban: “Cooperativa San Francisco de Asís”, “La Dolorosa”, “San José de Chimbo”, entre otras (pp. 46-47).

---

<sup>53</sup> La presencia internacional surgió con la implementación de la Alianza para el Progreso, una iniciativa impulsada por Estados Unidos con el propósito de apoyar a los países de América Latina a través de entidades en materia cooperativa, como la Agencia Internacional para el Desarrollo, la Asociación Nacional de Cooperativas y la Liga Cooperativa de los Estados Unidos. Esta ayuda también tenía fines políticos y sociales, ya que coincidía con el contexto de la Guerra Fría y la Revolución Cubana, por lo que se buscaba reducir la pobreza para evitar el levantamiento de grupos comunistas en la región (Herrera, 2018, p. 47).

Así, entre 1959 y 1969, de acuerdo con las Naciones Unidas (1989), el número total de cooperativas de ahorro y crédito creció en un 786.9%, llegando a un total de 480 entidades al finalizar dicho periodo (p. 214), como se puede ver en la Figura 6.

## Figura 6

### *Crecimiento cooperativo comparativo, 1959-1969*

Sector	1959	1969	Porcentaje de aumento
Servicio	91	333	365.9
Producción	262	892	340.5
Crédito	61	480	786.9
Consumo	26	301	1 157.9
<b>Total</b>	<b>440</b>	<b>2 006</b>	<b>455.9</b>

*Nota.* Esta tabla se elaboró con los datos extraídos de “El cooperativismo en Ecuador. Recopilación estadística”, por Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), Quito, Ecuador, 1983. De “Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas” (p. 234), por Naciones Unidas, 1989, CEPAL.

Las Naciones Unidas (1989) destaca que las cooperativas de ahorro y crédito eran relativamente grandes respecto de las demás, y su importancia aumentaba considerablemente debido a la cantidad de activos que poseían (p. 217).

No obstante, la Ley de 1937 resultó ser insuficiente en términos de regulación de las actividades del sector, lo que resultó en un crecimiento débil del mismo. En ese entonces, en palabras de Morales (2018), muchas personas se unían a cooperativas únicamente con el propósito de obtener beneficios económicos o estatales, y no debido a una verdadera convicción cooperativista. La norma

tampoco daba respuesta a los nuevos desafíos ni proporcionaba un respaldo legal apropiado, lo que ocasionó la incapacidad de muchas cooperativas de perdurar en el tiempo (p. 3).

En consecuencia, de acuerdo con Da Ros (2007), la Ley de 1937 se volvió ineficiente. Esto, aunado a la expansión del movimiento cooperativo en 1960 y la importancia del mismo (p. 258), llevó a impulsar la idea de que era necesario realizar cambios significativos en el país (Morales, 2018, p. 3), por lo que se promulgó una nueva Ley de Cooperativas en el año 1966 -que estuvo vigente hasta el 2011-, y se designó a la Dirección Nacional de Cooperativas como su órgano regulador.

Aunque esta ley buscaba reforzar los fines asociativos y el carácter de empresa colectiva y solidaria de las cooperativas, según Oleas (2016), los avances realizados no fueron suficientes para atender las demandas de expansión de la economía social y solidaria. La politización de las decisiones de la Dirección Nacional de Cooperativas y la corrupción frustraron buena parte de las expectativas del sector (p. 56).

Este contexto no favorecía al sistema, ya que la cantidad de cooperativas existentes y los socios que participaban activamente en ellas hacían del sector uno muy importante en la economía ecuatoriana. De acuerdo con las Naciones Unidas (1989), en 1984 existían 3522 cooperativas, incluyendo a las de ahorro y crédito; es decir, una de cada trece personas de la población

económicamente activa estaba directamente involucrada en el movimiento cooperativo (p. 218).

Pese a su importancia, según información de las Naciones Unidas (1989), solamente 375 cooperativas presentaron sus estados financieros a la Dirección Nacional de Cooperativas, lo cual significaba que muchas estaban incumpliendo la ley, ya sea por ignorancia de la norma, porque no querían divulgar esta información, o debido a que se encontraban inactivas (p. 218).

Por lo tanto, una de las principales labores de la Dirección Nacional de Cooperativas, de acuerdo con las Naciones Unidas (1989), era mejorar su sistema de control e información, pues era fundamental determinar cuántas cooperativas se encontraban inactivas a nivel nacional (p. 218).

No obstante, en palabras de Herrera (2018), la Dirección Nacional de Cooperativas carecía del presupuesto y personal necesarios para dar seguimiento a las cooperativas del país (p. 48), lo que, según Da Ros (2007), limitó su alcance a nivel nacional (p. 259). Para mejorar esta situación, mediante la Resolución N.º12083, emitida por la Junta Monetaria en 1985, se integró a todas las cooperativas de ahorro y crédito abiertas al sistema financiero nacional y su control pasó a la Superintendencia de Bancos (Naciones Unidas, 1989, p. 219). De acuerdo con Herrera (2018), esta integración al sector bancario significó un desconocimiento de los principios cooperativos, pues las instituciones bancarias se organizan de manera diferente, priorizando el capital dinerario sobre el capital humano (p. 50).

Sin embargo, en 1992 se estableció que la Superintendencia de Bancos solo supervisaría a entidades con activos de al menos 20.000 salarios mínimos (Oleas, 2016, p. 63), reduciendo el número a 23 entidades bajo su control y dejando a las cooperativas restantes bajo la supervisión de la Dirección Nacional de Cooperativas (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2022, p. 4). Esto marcó el comienzo de un sistema de supervisión dual.

En 1994, se aprobó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. De acuerdo con Herrera (2018), esta norma favoreció el predominio de los agentes privados, en detrimento del control estatal a través de la Superintendencia de Bancos. Esta falta de control facilitó la proliferación de numerosas y pequeñas cooperativas de ahorro y crédito, lo cual afectó negativamente al sector que empezó a temer el cierre de algunas entidades. Si esto sucedía en el sector cooperativo, en el sector bancario la situación era peor (pp. 50-51).

En efecto, como se explicó previamente, en 1999 Ecuador se vio sumido en un feriado bancario. Sin embargo, de acuerdo con Herrera (2018), pese a la crisis financiera el sector cooperativo de ahorro y crédito fue uno de los que mejor evolucionó, conservando el ahorro de sus socios y brindando mayor confianza a la ciudadanía (p. 51).

En palabras de Regalado y Espinoza (2018), los ahorristas de los bancos buscaron en las cooperativas una alternativa institucional para conservar su dinero, luego de la desconfianza generada en el sector bancario (p. 26). De

este modo, las cooperativas de ahorro y crédito continuaron operativas, demostrando ser una fuente de desarrollo económico (Morales, 2018, p. 4), lo que llevó al desplazamiento de depositantes desde las instituciones financieras privadas hacia ellas. De forma que, entre 1998 y 2006, según Oleas (2016), los depósitos a plazo en el sistema cooperativo aumentaron a razón de 58% en promedio anual (p. 61).

Asimismo, de acuerdo con Herrera (2018), entre los años 1999 y 2009 los activos de las cooperativas registraron un ritmo acelerado de crecimiento de más de 26 veces en una década. Mientras que el sistema bancario registró una fuerte contracción desde 1999 hasta 2002 (p. 51).

Sin embargo, Herrera (2018) señala que tanto la Dirección Nacional de Cooperativas como la Superintendencia de Bancos y Seguros, no establecieron mecanismos de supervisión en cuanto al impacto de la gestión de las cooperativas de ahorro y crédito en otras esferas adicionales a la financiera, como el aspecto social. Asimismo, la Superintendencia de Bancos se enfocó en equiparar la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito a la banca tradicional, mientras que la Dirección Nacional de Cooperativas se encargó de registrar y legalizar a las cooperativas que tenía a su cargo, sin prestar atención a su control y supervisión (p. 61).

En efecto, de acuerdo con Regañado y Espinoza (2018), la Dirección Nacional de Cooperativas no ejerció un control real y eficiente de estas entidades, lo cual permitió un inadecuado y poco responsable control de las mismas. Esta

situación resultó en el cierre de sus operaciones, la incertidumbre de los socios depositantes y la desconfianza en el sector (p. 22). Esta dinámica creó una debilidad institucional general.

La falta de desarrollo de mecanismos y procedimientos que permitan una supervisión adecuada y control de las organizaciones de la economía popular y solidaria, en palabras de Pazos, Guamaní y Égüez (2018), llevó a que sean subestimadas, debido a que no existía información sobre el número exacto de entidades que conformaban este sector, tampoco información financiera que permita develar el impacto en la economía nacional (p. 26).

La incorporación de las cooperativas de ahorro y crédito en la Constitución del 2008<sup>54</sup> provocó una renovación en su marco jurídico. Su inclusión por primera vez en una norma constitucional modificó la percepción que se tenía de ellas como entidades con un rol secundario. De acuerdo con Herrera (2018), ello explica, hasta cierto punto, la informalidad en el crecimiento y control que caracterizaba al sector hasta ese momento (p. 55).

Bajo el amparo de la Constitución de 1998, las cooperativas de ahorro y crédito se encontraban reguladas por la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y la Ley de Cooperativas de 1966 (Herrera, 2018, p. 54). El cambio constitucional derivó en la derogación de esta segunda Ley de Cooperativas, lo que condujo, en el año 2011, a la promulgación de la LOEPS, y en el año 2012,

---

<sup>54</sup> Específicamente, en el artículo 311.

a la creación de la SEPS, como organismo supervisor y de control para el sector.

La supervisión era necesaria para fortalecer la confianza del sector, proteger al sistema y al depositante, velar por el crecimiento sostenible de las entidades, resolver problemas de gobernabilidad, y para mejorar la protección y seguridad de los ahorros de los socios.

A partir del 2012, de acuerdo con Oleas (2016), se inició el proceso de transferencia de competencias, que implicó la entrega de toda la información por parte de la Superintendencia de Bancos y Seguros, que tenía a su cargo 39 cooperativas de ahorro y crédito, y de la Dirección Nacional de Cooperativas (p. 76), que tenía a su cargo las demás entidades financieras y organizaciones de la economía popular y solidaria, que eran aproximadamente 4000 organizaciones (Pazos, Guamaní y Égüez, 2018, p. 26). Este proceso, de acuerdo con la SEPS (2016), culminó en diciembre de 2012 (p. 3).

Cuando la SEPS inició su labor de supervisión, encontró a varias cooperativas de ahorro y crédito con problemas. De hecho, durante los años 2012 y 2013, 18 cooperativas de ahorro y crédito entraron en proceso de disolución y liquidación por problemas de liquidez y, en algunos casos, por decisión de la Asamblea General<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Para más detalle, véase el siguiente enlace: <https://www.seps.gob.ec/informacion-de-entidades-en-liquidacion-fusionadas-y-convertidas-del-sfps/>.

Asimismo, la SEPS encontró a un sector que había experimentado un crecimiento acelerado en los últimos años. De acuerdo con Regalado y Espinoza (2018), en 2016, los activos de las cooperativas de ahorro y crédito crecieron 60 veces más en relación con el año 1994, pasando de USD 105 millones a USD 6 mil millones. En cuanto a la cartera total colocada, en 2016, esta cerró en USD 4 mil millones, demostrando un crecimiento de 50 veces más que lo que se registró en 1994. Finalmente, las captaciones crecieron 80 veces entre 1994 y 2016 (p. 26).

En cuanto a las acciones para estabilizar el sector, en el año 2013, la SEPS llevó a cabo el proceso de registro y adecuación de estatutos (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2022), lo que, según la SEPS (2016), permitió identificar a las cooperativas que serían supervisadas y, al mismo tiempo, proporcionar a la población ecuatoriana un registro actualizado de estas organizaciones (p. 3).

Asimismo, de acuerdo con Pazos, Guamaní y Éguez (2018), en junio de dicho año la SEPS solicitó a las cooperativas de ahorro y crédito de los segmentos 1, 2 y 3 sus estados financieros con fecha de corte a diciembre de 2012. Las cooperativas del segmento 4 ya venían reportando esta información, debido a que estuvieron bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos (p. 30).

Entre 2013 y 2014, la SEPS, en conjunto con el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, trabajaron en la elaboración de normas para regular el funcionamiento de las organizaciones

de la economía popular y solidaria (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2022, p. 5), adoptando un enfoque regulatorio basado en riesgos, similar al caso peruano.

De esta manera, la SEPS empezó a supervisar un sistema en marcha, que había operado sin un control efectivo hasta entonces, lo cual explicaba su informalidad, desorden y resistencia a cumplir con las normas regulatorias.

Simultáneamente, se iniciaron actividades de recopilación de información y capacitaciones. En diciembre de 2013<sup>56</sup>, tras el primer año de supervisión y cuando el sistema se encontraba en la etapa de estabilización, de acuerdo con la SEPS, se registraron 946 cooperativas de ahorro y crédito más una Central (Castro, 2018, p. 75). Al año siguiente, la SEPS reportó 914 cooperativas de ahorro y crédito, lo que representó una disminución del 3,6% respecto al año anterior, debido al cierre y fusiones de entidades de los segmentos 1 y 2 (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2016, p. 4).

Asimismo, para efectos de supervisión y control, mediante la Resolución N.º038-2015-F y sus modificatorias<sup>57</sup>, del 13 de julio de 2015, las cooperativas de ahorro y crédito fueron distribuidas en cinco segmentos, de acuerdo al saldo de sus activos<sup>58</sup> (Pazos, Guamaní y Égüez, 2018, p. 27). En la Figura 7, se

---

<sup>56</sup> Dicho año fue el que registró la mayor cantidad de entidades.

<sup>57</sup> La norma actual que regula la segmentación de las entidades del sector financiero popular y solidario, es la Resolución N.º521-2019-F, aprobada el 14 de junio de 2019.

<sup>58</sup> La Resolución N.º038-2015-F derogó a la Resolución N.ºR-STE-2012-003, emitida el 29 de octubre de 2012, estableciendo que las cooperativas de ahorro y crédito debían ser distribuidas en cuatro segmentos. Los segmentos

muestra la división actual de las entidades del sector financiero popular y solidario.

## Figura 7

### *Segmentación de las entidades del sector financiero popular y solidario*

Segmento	Activos
1	Mayor a 80'000.000,00
2	Mayor a 20'000.000,00 hasta 80'000.000,00
3	Mayor a 5'000.000,00 hasta 20'000.000,00
4	Mayor a 1'000.000,00 hasta 5'000.000,00
5	Hasta 1'000.000,00

*Nota.* Información actualizada al 30 de noviembre de 2024. De “*Segmentación de entidades del SFPS, año 2023*”, por Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2023 (<https://www.seps.gob.ec/institucion/segmentacion-de-esfps/>).

Asimismo, a propuesta de la SEPS, el 16 de diciembre de 2015, la JPRMF emitió la Resolución N.º167-2015-F, que aprobó la moratoria para la constitución de nuevas cooperativas de ahorro y crédito (de lo que se comentará más adelante). Esta norma ha permitido que el sector deje de crecer desordenadamente.

---

1 al 3, consideraron el nivel de activos, el número de cantones en los que operaban y el número de socios; mientras que el segmento 4 estuvo conformado por las cooperativas de ahorro y crédito que estuvieron bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos (Pazos, Guamaní y Égüez, 2018, p. 27).

De acuerdo con Luque y Peñaherrera (2021), debido a la aplicación de las políticas de supervisión implementadas, para finales de 2016, el número de cooperativas de ahorro y crédito descendió a 740 (p. 2). Esta reducción fue positiva, ya que al inicio de su labor la SEPS identificó muchas entidades con problemas financieros, lo que condujo a su salida del mercado.

Dicha cifra continuó disminuyendo en los siguientes años. Conforme a los datos expuestos por la SEPS (2023), en diciembre de 2017 existían 655 cooperativas de ahorro y crédito; en diciembre de 2019, había 547 cooperativas; en diciembre de 2021, estaban registradas 485 cooperativas; y en diciembre de 2023, el número se redujo a 404 cooperativas<sup>59</sup>.

Según la SEPS (2020), el cambio al modelo de supervisión basado en riesgos<sup>60</sup>, que reemplazó al enfoque tradicional basado en la revisión de saldos contables, permitió priorizar y mejorar aspectos que representaban mayores amenazas para la estabilidad y solvencia del sistema, lo cual significó una mayor protección para los recursos de los socios (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2023).

Como resultado, se emitieron diversas disposiciones que se ajustaron en función a la coyuntura y necesidades del sector, como normas para la gestión de riesgos de liquidez, buen gobierno, seguridad de la información, gestión de

---

<sup>59</sup> Para más detalle, véase el siguiente enlace:  
<https://data.seps.gob.ec/#/dashboards/analytics/0/1>.

<sup>60</sup> Se enfoca en identificar, medir y gestionar los riesgos de cada entidad supervisada (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2023).

riesgo de mercado, entre otros (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2023), incluyendo la Resolución N.º645-2021-F, de fecha 30 de enero de 2021, que estableció que las cooperativas de ahorro y crédito debían contar con un capital social mínimo de USD 200 000.00 para su funcionamiento (de lo que se comentará más adelante).

Asimismo, la supervisión y control de la SEPS permitió el crecimiento sostenible del sector, la disminución del riesgo, creó una cultura de supervisión y cumplimiento normativo, e incrementó la confianza en los socios.

Cabe resaltar que, pese a la notable reducción en el número de cooperativas de ahorro y crédito desde que la SEPS asumió su supervisión (Ver Anexo N.º2), continúan siendo importantes en el sector microfinanciero (de lo que se comentará más adelante), situación similar al caso peruano.

En síntesis, los inicios de la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador guardan similitudes con la experiencia de supervisión de las COOPAC peruanas en varios aspectos. En ambos casos: (i) el cooperativismo preexistió a la Ley; (ii) el Estado pasó largo tiempo ignorando la importancia del sector; (iii) los organismos reguladores empezaron a supervisar sistemas en marcha; (iv) tanto la SEPS como la Superintendencia llevaron a cabo procesos de registro y adecuación de estatutos, para identificar a las cooperativas de ahorro y crédito sujetas a su supervisión; (v) se identificaron cooperativas con problemas, que no cumplían con la entrega de información financiera ni con la presentación de toda la documentación requerida por la Ley; (vi) ambos países

implementaron un modelo de supervisión basado en riesgos y emitieron normas al respecto; (vii) la aplicación de estas normas llevó a la salida del mercado de muchas entidades, sin que ello implicara un deterioro en la importancia de estos sectores para sus respectivos países; y (viii) tanto la SEPS como la Superintendencia clasifican a las entidades bajo su supervisión en niveles o segmentos, en base al monto total de sus activos.

### **III. Características principales e importancia de las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador**

Los inicios del cooperativismo en Perú y Ecuador comparten muchas similitudes. Sin embargo, para analizar ambos sectores en su conjunto, es importante desarrollar las principales características e importancia de las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador.

Las cooperativas de ahorro y crédito de Ecuador son organizaciones sin fines de lucro, constituidas para proporcionar servicios financieros a sus socios, quienes también son sus propietarios. Se caracterizan por su lógica asociativa y por realizar actividades de intermediación financiera y responsabilidad social (Cárdenas, Treviño, Cuadrado y Ordóñez, 2021, p. 167).

De acuerdo con Luque y Peñaherrera (2021), al ser entidades sin fines de lucro, emplean sus excedentes para ofrecer créditos más accesibles a sus socios, brindar un mayor rendimiento sobre sus ahorros y otros servicios (p. 7).

Las cooperativas han adquirido un papel significativo en el desarrollo social y económico, mediante la intermediación financiera, debido a que se centran especialmente en las microfinanzas, promoviendo una auténtica inclusión financiera (Morales, 2018, p. 2).

En palabras de Morales (2018), sus esfuerzos de inclusión abarcan la atención de los quintiles más pobres de la población y la presencia de puntos de atención en los cantones más pequeños y en sectores rurales (pp. 5-6). En otras palabras, representan una alternativa a la banca convencional, especialmente para las áreas excluidas por el sistema financiero tradicional.

Los créditos otorgados en los cantones con mayores necesidades de inversión, son posibles gracias a la captación de dinero de las áreas con mayor capacidad de ahorro (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2021), pues las cooperativas financian sus carteras de crédito principalmente mediante la movilización de los depósitos de sus socios. En palabras de Torresano, Romer, Mejía y Viñán (2016), esto permite que estas entidades coloquen sus créditos en regiones con altos índices de pobreza (p. 108), beneficiando principalmente a personas con niveles de educación primaria y secundaria (Torresano, Romer, Mejía y Viñán, 2016, p. 111).

Las cooperativas de ahorro y crédito se encuentran dispersas por todo el territorio ecuatoriano. De acuerdo con Pazos, Guamaní y Egúez (2018), la ubicación estratégica de sus puntos de atención contribuye a una mayor profundización, intermediación e inclusión financiera, especialmente de las

personas más vulnerables que se encuentran ubicadas en áreas rurales, que suelen ser las más recónditas (p. 38)

Las cooperativas de ahorro y crédito, son las instituciones que brindan mayor apoyo al desarrollo de la economía ecuatoriana a través de la colocación de microcréditos (Vallejo y Ochoa, 2019, p. 149).

De acuerdo con Vallejo y Ochoa (2019), en los últimos años, el microcrédito del sector económico popular y solidario frente a la del sector público-privado, ha adquirido una gran relevancia en la sociedad y economía de Ecuador, debido a que estos créditos han sido cruciales para mejorar la calidad de vida de personas de bajos recursos, permitiéndoles acceder a financiamiento para iniciar o mejorar sus propios negocios (p. 142).

De hecho, al cierre del 2023, de conformidad con las cifras expuestas por la SEPS (2023), el Sector Financiero Popular y Solidario estaba integrado por 404 cooperativas de ahorro y crédito, 4 asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, 1 caja central y 1 corporación; sin considerar estas dos últimas, las 408 entidades que conformaban el sector registraron USD 26 668 millones en activos (que representaba el 22,3% de todo el sistema financiero), USD 23 242 millones en pasivos y USD 3 426 millones en patrimonio. Asimismo, los depósitos ascendieron a USD 21 363 millones, que representaba el 17,9% del Producto Interior Bruto (en adelante, PIB) (p. 19).

Además, en 2023 el Sector Financiero Popular y Solidario representaba aproximadamente un tercio de la actividad de intermediación financiera del país, al concentrar el 31,6% de las captaciones y el 32,1% de las colocaciones del sistema financiero nacional (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2023, p. 20).

En cuanto a la composición de la cartera de créditos, a diciembre de 2023, el crédito de consumo representaba el 49,4% de los créditos otorgados (USD 10 012 millones), el microcrédito concentraba el 39,9% (USD 7 855 millones), y el 10,7% restante se distribuyó entre créditos de vivienda, productivo y educativo (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2023, p. 20). Los créditos de consumo y el microcrédito representaban el 36,6% y el 69,9% de las colocaciones del sistema financiero nacional, respectivamente (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2023, p. 20).

De acuerdo con la Superintendencia (2021), en la mayoría de los países de América Latina los activos de las cooperativas de ahorro y crédito representan menos del 5% del Producto Bruto Interno (en adelante, PBI) (p. 54); sin embargo, en Ecuador, los activos de estas entidades llegan a alcanzar cerca del 18% del PIB, lo que las convierte en un sistema muy relevante.

Las cooperativas de ahorro y crédito, tanto en su actividad como en sus relaciones, se deben sujetar a los principios establecidos en la LOEPS, y a los valores y principios universales del cooperativismo, de conformidad con el

artículo 21 de dicha Ley; es decir, a los principios y valores cooperativos desarrollados por la ACI.

Respecto a su estructura interna, las cooperativas cuentan con una Asamblea General de socios o representantes, un Consejo de Administración y una Gerencia, de conformidad con el artículo 32 de la LOPES.

La Asamblea General es el máximo órgano de gobierno de la cooperativa y está integrada por todos los socios, quienes tienen derecho a un solo voto, independientemente del monto de sus aportes. Sus decisiones obligan a todos los miembros.

En cuanto al Consejo de Administración, es el órgano directivo y de fijación de políticas de la cooperativa. Está integrado por un mínimo de 3 y un máximo de 9 vocales principales y sus respectivos suplentes, elegidos en Asamblea General en votación secreta, de conformidad con el artículo 38 de la LOEPS.

Por su parte, el Consejo de Vigilancia es el órgano de control interno de las actividades económicas y responde a la Asamblea General. Está integrado por un mínimo de 3 y un máximo de 5 vocales principales y sus respectivos suplentes, elegidos en Asamblea General en votación secreta.

En los Consejos no pueden ser elegidos socios que tengan, entre sí, relación conyugal, unión de hecho, o parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, con excepción de aquellos casos

autorizados por la SEPS, de conformidad con el artículo 41 del Reglamento LOEPS.

A nivel ejecutivo, el gerente general es el representante legal, judicial y extrajudicial de la cooperativa. Es elegido por el Consejo de Administración y es responsable de la gestión y administración integral de la entidad. Además, debe acreditar experiencia en gestión administrativa, acorde con el segmento en el que se encuentre la entidad, así como capacitación en economía solidaria y cooperativismo.

No puede ser gerente quien tenga la calidad de cónyuge, conviviente en unión de hecho, o parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, con algún vocal de los Consejos, de acuerdo con el artículo 45 del Reglamento LOEPS.

En cuanto a los socios, la calidad de socio de la cooperativa nace con la aceptación y la suscripción de los certificados de aportación, y se puede perder por fallecimiento, retiro voluntario, exclusión o pérdida de la personalidad jurídica de la entidad.

Al igual que en el caso peruano, los socios que dejen de tener esa calidad, por cualquier causa y los herederos, tienen derecho al reembolso de sus haberes, previa liquidación de los mismos, en la que se deben incluir las aportaciones para el capital, los ahorros de cualquier naturaleza, la alícuota de excedentes y

otros valores que les correspondan, y se deben deducir las deudas del socio a favor de la cooperativa, de conformidad con el artículo 30 de la LOEPS.

Respecto al capital social, es variable e ilimitado y está constituido por las aportaciones pagadas por los socios. Cada socio puede tener aportaciones de hasta el equivalente al 5% del capital social, de acuerdo con el artículo 49 de la LOEPS. Esta disposición es relevante, ya que si un socio se retira de la entidad, su salida no generará un desequilibrio importante en el capital de la cooperativa.

Pese a que a la fecha no se puede constituir ninguna cooperativa de ahorro y crédito debido a la moratoria que la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera aprobó mediante la Resolución N.º167-2015-F, el 16 de diciembre de 2015 (de lo que se comentará más adelante), se explicará en qué consiste este proceso.

Para constituir una cooperativa de ahorro y crédito, se debe realizar una asamblea constitutiva, en la que se debe elegir al gerente y a los integrantes de los Consejos de Administración y de Vigilancia, con sus respectivos presidentes y secretarios, de conformidad con el artículo 2 del Reglamento LOEPS.

De acuerdo con Luque y Peñaherrera (2021), cada socio, sin importar el tamaño de su cuenta en la cooperativa, puede postularse para los Consejos y emitir un voto en las elecciones (p. 7). Quien ostente la calidad de representante

legal de la organización a constituirse es el encargado de gestionar la aprobación del estatuto social y la obtención de la personalidad jurídica ante la SEPS.

Asimismo, en el acta de constitución debe constar, entre otros, la denominación, el domicilio y la duración de la entidad, el objeto social, el monto del capital social inicial, así como la declaración simple de los socios fundadores de no encontrarse incurso en impedimentos para pertenecer a la organización, de conformidad con lo señalado en los artículos 2 y 3 del Reglamento LOEPS.

El artículo 7 del mismo cuerpo normativo señala que también deben presentar un estudio técnico, económico y financiero que demuestre la viabilidad de la constitución de la cooperativa, así como un plan de trabajo. Además de estos requisitos, la entidad debe contar, como mínimo, con 50 socios y el capital social inicial que determine la JPRMF, que en la actualidad es de USD 200 000.00 (de lo que se comentará más adelante).

Si los documentos presentados cumplen con los requisitos exigidos, la SEPS admitirá a trámite la solicitud de constitución y tendrá un plazo de treinta días para examinar la documentación. Para un mejor análisis puede realizar una visita de verificación *in situ*, luego de la cual elaborará la resolución que conceda o deniegue la personería jurídica de la entidad, de conformidad con el artículo 8 del Reglamento LOEPS.

Si la documentación presentada por la cooperativa no cumple con los requisitos señalados en la norma, se le concederá un plazo de treinta días adicionales para completarla. En caso de no hacerlo, se dispondrá su devolución.

Si la SEPS determina que la constitución de la cooperativa no es viable, por las causas establecidas en el informe técnico respectivo, denegará el otorgamiento de la personalidad jurídica. Caso contrario, si luego de la evaluación realizada por la SEPS se determina su viabilidad, se le otorgará la personalidad jurídica mediante acto administrativo y se inscribirá a la entidad en el Registro Público correspondiente, de conformidad con el artículo 9 de la LOEPS.

La personalidad jurídica otorgada confiere a la cooperativa la capacidad legal para adquirir derechos y contraer obligaciones; es decir, le permite realizar operaciones de intermediación, de conformidad con el artículo 11 del Reglamento LOEPS.

Este proceso es muy diferente al caso peruano, en el que la inscripción de la cooperativa de ahorro y crédito en los Registros Públicos (que le otorga la personalidad jurídica), no le permite realizar operaciones. Para poder operar, la entidad debe cumplir con los requisitos establecidos en el Reglamento de Registro, a fin de que la Superintendencia apruebe su inscripción en el Registro COOPAC.

Continuando con el caso ecuatoriano, luego de la obtención de la personalidad jurídica, las cooperativas de ahorro y crédito pueden realizar las operaciones

descritas en el numeral 2 del artículo 194 del Código Orgánico Monetario y Financiero, de acuerdo al segmento al que pertenecen, en los términos de su autorización (similar al caso peruano).

No obstante, la viabilidad y permanencia en el tiempo de una cooperativa de ahorro y crédito no se limita a su constitución. El artículo 449 del Código Orgánico Monetario y Financiero<sup>61</sup> señala que las cooperativas deben mantener índices de solvencia y prudencia financiera que permitan cumplir con sus obligaciones y mantener sus actividades acordes a su regulación, considerando las particularidades de cada segmento.

En síntesis, al igual que en Perú, las cooperativas de ahorro y crédito ecuatorianas desempeñan un papel crucial en la intermediación financiera, especialmente en el sistema microfinanciero, beneficiando a los sectores más vulnerables que enfrentan dificultades para acceder a fuentes de financiamiento mediante la banca convencional.

---

<sup>61</sup> **Código Orgánico Monetario y Financiero**

**Art. 449.- Solvencia y prudencia financiera.** Las cooperativas de ahorro y crédito deberán mantener índices de solvencia y prudencia financiera que permitan cumplir sus obligaciones y mantener sus actividades de acuerdo con las regulaciones que se dicten para el efecto, considerando las particularidades de los segmentos de las cooperativas de ahorro y crédito. Las regulaciones deberán establecer normas, al menos, en los siguientes aspectos:

1. Solvencia patrimonial;
2. Prudencia Financiera;
3. Mínimos de Liquidez;
4. Balance Social; y,
5. Transparencia.

Asimismo, estas entidades comparten similitudes con las COOPAC peruanas, principalmente en su sujeción a los principios y valores cooperativos de la ACI, en el tratamiento de sus aportes, la estructura de algunos de sus órganos de gobierno (como la Asamblea General y el Consejo de Administración), la existencia de normas que buscan proteger el capital social (en el caso ecuatoriano, la disposición que establece que cada socio puede tener aportaciones de hasta el equivalente al 5% del capital social; y en el caso peruano, la disposición que establece que la reducción del capital social no puede exceder el 10% anual de este), el procedimiento para la incorporación y el retiro de socios, la existencia de requisitos para ser funcionario de la entidad y las prohibiciones que impiden que los socios sean directivos o vocales de los Consejos.

Sin embargo, también existen diferencias significativas entre ambos sistemas. En el caso peruano, la obtención de la personalidad jurídica no es suficiente para que la entidad realice operaciones; para ello, la cooperativa debe estar inscrita en el Registro COOPAC. En el caso ecuatoriano, una vez que se concede la personalidad jurídica, la entidad puede iniciar sus operaciones de inmediato. Asimismo, en el sistema peruano, la Superintendencia no exige un capital social mínimo para que la entidad pueda iniciar sus operaciones, mientras que en el sistema cooperativo ecuatoriano, este es un requisito obligatorio.

#### **IV. Requerimiento de capital social mínimo para las cooperativas de ahorro y crédito de Ecuador y aplicación de moratoria**

Después de desarrollar la importancia y características principales de las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador, es necesario profundizar en: (i) la exigencia de que estas entidades cuenten con un capital social mínimo; y (ii) la moratoria que impide la constitución de nuevas cooperativas desde el 2015.

Como se observó en los subcapítulos anteriores, desde su inicio, la economía popular y solidaria ha carecido de una estructura completa y bien organizada. Esto ha generado un crecimiento desmedido e impropio<sup>62</sup> en las cooperativas de ahorro y crédito (Toscano, 2022, p. 4), razón por la cual los últimos gobiernos han sido testigos del fracaso de muchas de estas entidades (Toscano, 2022, p. 4).

En respuesta a esta problemática, mediante la Resolución N.º645-2021-F, de fecha 30 de enero de 2021, la JPRMF aprobó, a propuesta de la SEPS, incluir la "*Sección XXIV: Norma para determinar el capital social de las cooperativas de ahorro y crédito*", en el Capítulo XXXVII "Sector Financiero Popular y Solidario", del Título II "Sistema Financiero Nacional", del Libro I "Sistema Monetario y Financiero", de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros.

Antes de su promulgación, las cooperativas de ahorro y crédito no tenían la obligación de contar con un capital social mínimo para poder operar, pese a

---

<sup>62</sup> Muchas de las organizaciones se crearon únicamente para aprovechar las facilidades y beneficios que ofrecía el Estado, como pagar menos tributos (Herrera, 2018, p. 45).

que el artículo 447<sup>63</sup> del Código Orgánico Monetario Financiero y el subnumeral 1 del numeral 2 del artículo 7 del Reglamento LOEPS<sup>64</sup>, establecen que el capital social de una cooperativa debe estar fijado por la JPRMF.

Es así como a partir de lo señalado en la *Norma para determinar el capital social de las cooperativas de ahorro y crédito*, el capital social mínimo para el funcionamiento de una cooperativa de ahorro y crédito debe ser de USD 200 000.00.

Para alcanzar este monto, la norma estableció que la capitalización del capital social se podía perfeccionar con el aporte de un nuevo socio o con la resolución de la Asamblea General que disponga la capitalización de los aportes. Si es

---

<sup>63</sup> **Código Orgánico Monetario y Financiero**  
**Artículo 447.- Capital social y segmentación.**

El capital social de las cooperativas de ahorro y crédito será determinado mediante regulación por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (...).

<sup>64</sup> **Reglamento General de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria**

**Artículo 7.- Requisitos cooperativas. -**

Las cooperativas además de los requisitos exigidos para las asociaciones, presentarán los siguientes documentos:

(...)

2. Informe favorable de autoridad competente, cuando de acuerdo con el objeto social, sea necesario. Para el caso de cooperativas de transporte se contará con el informe técnico favorable, emitido por la Agencia Nacional de Tránsito o la Autoridad que corresponda, el mismo que señalará el número mínimo de socios de la organización.

Además, deberán cumplir con los siguientes mínimos de socios y capital social:

1. Para la constitución de cooperativas de ahorro y crédito, además de los requisitos señalados en el presente reglamento, se requerirá un mínimo de 50 socios y el capital social inicial que determine la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera; y

que la capitalización llegaba a involucrar la transferencia de ahorros o depósitos, se requería la autorización previa del socio, por escrito.

Asimismo, la norma determinó que las cooperativas que no cuenten con dicho capital social en sus respectivos balances al 31 de diciembre del 2020, debían seguir el cronograma detallado en la Figura 8, a fin de que puedan incrementar su capital social de manera gradual de acuerdo a los plazos establecidos.

**Figura 8**

*Cronograma de incremento del capital social para las cooperativas de ahorro y crédito*

Rango de activos al 31 de diciembre de 2020	30/06/2021	31/12/2021	30/06/2022	31/12/2022
	capital social mínimo			
Mayor a USD 2 MM	75.000	100.000	150.000	200.000
Entre USD 1 MM y USD 2 MM	50.000	75.000	125.000	200.000
Entre USD 500 MIL y USD 1 MM	30.000	50.000	100.000	200.000
Menor a USD 500 MIL	15.000	30.000	75.000	200.000

**Fuente.** Elaboración propia en base al Oficio Nro. SEPS-SGD-IGT-2021-05236-OFC, de fecha 03 de marzo de 2021, emitido por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

De conformidad con la SEPS (2021)<sup>65</sup>, los plazos y montos fueron determinados tomando como base la información proporcionada por cada entidad. Por lo tanto, las cooperativas contaban con plazos y montos diferentes, pues la medida buscaba adecuarse al estado particular de cada una de ellas. Así pues, el cronograma fue aprobado atendiendo a los principios que rigen la segmentación del sector.

Aquellas entidades que no lograron alcanzar el monto mínimo establecido podían convertirse o fusionarse, dentro de las fechas establecidas en el cronograma, de conformidad con las disposiciones del Código Orgánico Monetario y Financiero y la LOEPS.

Si la cooperativa incumplía esta disposición al momento de la verificación, estaría inmersa en causal de liquidación de acuerdo al artículo 303 del Libro 1 del Código Orgánico Monetario y Financiero; es decir, la consecuencia del incumplimiento del capital social implicaba su salida del mercado. En ese sentido, las cooperativas debían analizar si optaban por salir del mercado o realizaban incrementos en su capital social y, en consecuencia, continuaban bajo la supervisión y control de la SEPS.

Considerando que desde el año 2012, con la creación de la SEPS y el inicio de su supervisión efectiva, el sector financiero popular y solidario ha tenido un crecimiento del 195% de sus activos, 222% de sus depósitos y 158% en su

---

<sup>65</sup> Para más detalle, véase el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=fYmTJkggkho>.

cartera de créditos (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2021), coincidimos con la SEPS (2021) <sup>66</sup> en que la emisión de la norma para determinar el capital social mínimo tiene como objetivo fortalecer el patrimonio de las entidades financieras populares y solidarias, abonar a la adecuada gestión de los depósitos, dar mayor seguridad a los ahorros de los socios y los recursos de los depositantes, y visibilizar el cumplimiento normativo efectivo por parte de las cooperativas de ahorro y crédito en beneficio de los servicios financieros que estas entidades brindan.

Asimismo, de acuerdo con Édgar Peñaherrera<sup>67</sup>, gerente de la Red de Integración Ecuatoriana de Cooperativas de Ahorro y Crédito, la Resolución tiene la finalidad de fortalecer a estas entidades, ya que un buen capital social permite amortiguar cualquier impacto negativo interno o externo. Además, la medida ayudaría a ordenar el sector y garantizaría que las nuevas cooperativas que se constituyan sean viables.

Sin embargo, no todos se encontraron conformes con la promulgación de la norma. De acuerdo con Toscano (2022), la norma para determinar el capital social se promulgó con la finalidad de eliminar a las cooperativas pequeñas de los segmentos 4 y 5, que son las que más se preocupan por el bienestar económico y social en las zonas rurales (pp. 4-5), pero también son las que más falencias presentan. Además, de acuerdo con dicho autor, la norma no se

---

<sup>66</sup> Para más detalle, véase el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=fYmTJkqgkko>.

<sup>67</sup> Para más detalle, véase el siguiente enlace: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/capital-social-cooperativas-ecuador-regulacion/>.

ajusta a los preceptos establecidos en los artículos 283 y 309 de la Constitución ecuatoriana y, particularmente, al artículo 311, que señala que el Estado tiene el deber de impulsar el desarrollo de la economía popular y solidaria (2022, p. 4).

Esta conclusión surgió de un estudio<sup>68</sup> realizado en Ecuador, el cual examinó los efectos de la Resolución N.º645-2021-F en las cooperativas de ahorro y crédito, con el objetivo de determinar si dicha resolución afectaba a la economía popular y solidaria. Según el estudio, la mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito pertenecientes al segmento 4 contaban con el capital mínimo exigido por la Resolución. Además, se observó una disposición positiva por parte de sus directivos para cumplir con el requerimiento de la JPRMF, concluyendo que lo dispuesto en la Resolución fortalece a la economía popular y solidaria (Toscano, 2022, p. 45).

---

<sup>68</sup> Se realizaron entrevistas a los gerentes de las cooperativas de ahorro y crédito de los segmentos 4 y 5 ubicadas en la ciudad de Ambato, respecto a la situación jurídica de estas entidades frente a la Resolución. N.º645-2021-F. En dicha ciudad, a marzo de 2022, existían 19 cooperativas de ahorro y crédito que pertenecían al segmento 4, y 16 que pertenecían al segmento 5. Al respecto, se realizaron entrevistas a 16 gerentes de cooperativas de los segmentos 4 y 5, que representaban -en ese entonces- al 50% de las cooperativas en dicha ciudad (Toscano, 2022, p. 38). Entre las preguntas que se les realizaron destacan las siguientes: (i) ¿Qué conoce de la Resolución N.º645-2021-F?; (ii) ¿Qué expresan los directivos de la cooperativa sobre el capital mínimo que pide esta resolución y las consecuencias de no cumplirlo?; (iii) ¿Cuánto capital tiene la cooperativa?; (iv) En caso de que la cooperativa no tenga el capital mínimo que pide esta resolución, ¿qué estrategias han utilizado para lograr el mismo?; (v) Según su criterio, ¿cuáles son las afectaciones a la cooperativa, en caso de no cumplir con el capital mínimo, y por qué?; y (vi) ¿Esta política fortalece o debilita la economía popular y solidaria?

No obstante, los gerentes entrevistados de las cooperativas de ahorro y crédito del segmento 5 expresaron preocupación, al igual que los directivos, por cumplir con los requisitos establecidos por la JPRMF. Además, indicaron que ninguna de sus cooperativas alcanzaba aún el capital social mínimo establecido en la Resolución N.º645-2021-F, e incluso en algunos casos el patrimonio era significativamente inferior al solicitado. Finalmente, a excepción de una cooperativa, todas coincidieron en que esta política debilitaba a la economía popular y solidaria (Toscano, 2022, p. 51).

En ese sentido, de acuerdo con Toscano (2022), la Resolución N.º645-2021-F planteó un desafío significativo para las cooperativas de ahorro y crédito, especialmente para aquellas ubicadas en los segmentos 4 y 5 con un capital inferior a USD 50,000.00, al otorgar un plazo de 23 meses para alcanzar un capital social mínimo de USD 200,000.00. Esta medida exponía a estas cooperativas a la posibilidad de desaparecer, perjudicando a las más pequeñas y beneficiando a su vez a las más grandes (p. 4).

Por otro lado, adicionalmente a la obligación de contar con un capital social mínimo, el ordenamiento ecuatoriano también ha establecido una moratoria para la constitución de nuevas cooperativas de ahorro y crédito, mediante la Resolución N.º167-2015-F, de fecha 16 de diciembre de 2015, en base a lo señalado en ese momento en el numeral 26 del artículo 14 del Código Orgánico Monetario y Financiero, texto legal que continúa vigente<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Actualmente, esta disposición se encuentra regulada en el numeral 2 del artículo 14 del Código Orgánico Monetario y Financiero, y en el literal f. del numeral 7 del artículo 14.1 del mismo texto legal.

Esta segunda medida es aún más restrictiva que la primera, pues la decisión legislativa hace que ninguna persona pueda participar en la constitución de cooperativas de ahorro y crédito hasta que se levante la moratoria.

Consideramos que ambas medidas implementadas limitan el derecho a la libre asociación, ya que, de acuerdo con la SEPS, estas exigencias provocaron que, en el caso del requisito del capital social mínimo, no todas las cooperativas pudieran cumplir con el monto requerido dentro del plazo establecido y, por lo tanto, se vieron obligadas a salir del mercado o a iniciar el proceso de conversión (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2023, p. 31)<sup>70</sup>.

En cuanto a la moratoria, impide que cualquier persona participe en la constitución de nuevas cooperativas de ahorro y crédito hasta que se levante la medida, limitando el derecho de asociación de muchos posibles socios.

Sin embargo, pese a ello, creemos que son constitucionales e idóneas para fortalecer el sector, ya que el sistema cooperativo de ahorro y crédito ecuatoriano requería de medidas drásticas para frenar el crecimiento desmedido e impropio que estaba experimentando.

---

<sup>70</sup> El proceso de conversión fue impulsado por la SEPS, ya que consideraba que algunas cooperativas debían ser cajas de ahorro o cajas comunales debido a sus características particulares (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2023, p. 31).

El crecimiento en número de entidades per sé no es bueno si estas no son viables y sostenibles en el tiempo. La proliferación de cooperativas de ahorro y crédito sin un adecuado respaldo financiero puede llevar a la constitución de entidades con estructuras financieras débiles, lo cual podría poner en riesgo la confianza de los socios, los ahorros confiados desde el inicio y la estabilidad del sistema cooperativo en su conjunto. En ese sentido, es esencial que las cooperativas inicien sus operaciones con viabilidad y cumplan con los requisitos necesarios para garantizar su funcionamiento adecuado en el tiempo.

Consideramos que ambas medidas son constitucionales porque buscan proteger la actividad de intermediación financiera y el ahorro de los socios. De conformidad con el artículo 308 de la Constitución ecuatoriana, las actividades financieras son un servicio de orden público, destinadas a preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para alcanzar los objetivos de desarrollo del país. Asimismo, el artículo 338 de la Constitución señala que el Estado tiene la responsabilidad de promover y proteger el ahorro interno como fuente de inversión productiva en el país.

Por su parte, el artículo 309 de la Constitución ecuatoriana establece que cada sector del sistema financiero nacional, incluido el sector popular y solidario, debe contar con normas y entidades de control encargadas de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez.

De esta manera, si es que una cooperativa de ahorro y crédito cuenta con un capital inicial que le permita realizar la actividad de intermediación, nace con un

patrimonio que proporcionará mayor confianza a los socios, así como mayor seguridad a los ahorros captados desde el inicio. Esto facilita la inversión y el consumo. De este modo, dicho servicio de orden público podrá ser prestado de manera efectiva.

Igualmente, la moratoria busca evitar que un sistema que intermedia con el ahorro de los socios crezca desordenadamente y sea usado para realizar actividades ilícitas. Asimismo, esta medida ayuda a mitigar los riesgos asociados a la constitución de cooperativas que no cuentan con una base financiera que les permita operar con viabilidad desde el inicio, ni con la capacidad administrativa adecuada para gestionar los recursos de los socios de manera efectiva. Esto reduce la posibilidad de quiebras dentro del sistema y proporciona un tiempo valioso para que el supervisor evalúe la normativa y realice los ajustes correspondientes para mejorar la solvencia del sector.

De acuerdo con la SEPS (2023), si bien es cierto en el 2023 se observó un aumento en el nivel de cumplimiento de los principales estándares técnicos, que corresponden al cumplimiento normativo establecido en el marco legal vigente, demostrando así un progreso hacia el establecimiento de una cultura de cumplimiento, aún no se ha alcanzado un cumplimiento normativo del 100% (p. 30).

Por lo que, al 2023, los diferentes cuerpos legales como la LOEPS y su Reglamento, el Código Orgánico Monetario y Financiero, y las resoluciones emitidas por la JPRMF y por la SEPS, continúan buscando generar

lineamientos para el buen funcionamiento y fortalecimiento del sector (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2023, p. 31).

Por lo tanto, consideramos que la moratoria permite que la SEPS concentre sus recursos en fortalecer los mecanismos de supervisión y control de las cooperativas que se encuentran operando en el sector, en lugar de evaluar la constitución de nuevas entidades. De esta manera, se impulsa el fortalecimiento del sistema mediante la emisión normativa y la supervisión efectiva, con el propósito de evitar una proliferación descontrolada de entidades una vez que se levante la moratoria. Esto ayuda a que las cooperativas existentes operen con viabilidad, protegiendo así dos fines constitucionales: el ahorro de los socios y las actividades financieras. Asimismo, la moratoria fomenta la confianza en el sector, ya que permite que la SEPS se centre en fortalecer a las cooperativas que se encuentran operando, priorizando la existencia de entidades financieramente viables, con una base patrimonial más sólida. De esta manera, estarán mejor preparadas para enfrentar desafíos económicos, lo cual incrementa la confianza de los socios y el público en general.

Es importante que las entidades financieras intermedien de forma prudente y transparente los recursos captados, debido a que la intermediación financiera contribuye a mejorar el bienestar de la sociedad. El acceso a servicios financieros amplía las posibilidades de las personas para adquirir una mayor variedad de bienes y servicios.

Ambas medidas nos llevan a concluir que el derecho de asociación puede limitarse de diferentes maneras con la finalidad de contar con un sistema ordenado, ya sea mediante una moratoria o la exigencia de un capital social mínimo para poder operar, especialmente en un contexto donde la supervisión inició con un sistema en marcha.

En ese sentido, consideramos que si estas limitaciones al derecho de asociación buscan proteger otros intereses jurídicamente relevantes que la Constitución protege, son constitucionales y no atentan contra el primer principio cooperativo, y en el siguiente capítulo explicaremos el por qué.

## **CAPÍTULO IV**

### **“Hacia la reinterpretación del primer principio cooperativo: capital social mínimo como medio para contar con COOPAC solventes, desde su inicio”**

El propósito de este capítulo es analizar la viabilidad de la reinterpretación del primer principio cooperativo, con el objetivo de proponer un cambio en la normativa COOPAC. Este cambio permitirá a la entidad supervisora exigir un capital social mínimo cuando las cooperativas de ahorro y crédito soliciten su inscripción en el Registro COOPAC. Además, se pretende evaluar si la medida propuesta contribuye a fortalecer la solvencia de las cooperativas en la fase inicial, en la que aún no han llevado a cabo ninguna operación y, por lo tanto, no han captado depósitos. Ello nos ayudará a determinar si esta medida es la

más adecuada para salvaguardar los ahorros de los socios y el funcionamiento efectivo del sistema de intermediación COOPAC. Para lograr esto, este capítulo se divide en tres subcapítulos que abordarán estos aspectos de manera detallada.

En el primero de ellos se desarrollarán los principales argumentos, tanto a favor como en contra, de la viabilidad de reinterpretar los principios cooperativos. En el segundo subcapítulo se realizará un Test de Proporcionalidad, con la finalidad de resolver si la medida propuesta, que restringe el derecho a la libre asociación, es idónea, necesaria y proporcional para satisfacer los intereses jurídicos relevantes contrapuestos. En otras palabras, se evaluará si es constitucional y, por lo tanto, si los beneficios superan las restricciones impuestas al derecho. Cabe resaltar que la realización de este análisis constituye el eje medular de la presente investigación. Finalmente, en el tercer subcapítulo se elaborará una propuesta de modificación legislativa con el objetivo de que pueda ser considerada por las autoridades competentes y se desarrollarán los criterios cualitativos que podrían ser relevantes para que la Superintendencia determine los niveles de capital social. De esta manera, contribuiremos al diálogo actual proporcionando un análisis exhaustivo sobre el tema.

## **I. Reinterpretación del primer principio cooperativo en la legislación COOPAC**

Los principios y valores cooperativos son los que otorgan una identidad propia a las cooperativas de ahorro y crédito. Siendo ello así, ¿el significado de cada

uno de ellos debe ser considerado inmutable, o es posible que estos evolucionen con el transcurso del tiempo y las condiciones que los rodean? Los principios han sido revisados en los Congresos de París en 1937, de Viena en 1966, y de Mánchester en 1995. Así que, aunque se hayan reformulado, su esencia permanece (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 1).

La Alianza Cooperativa Internacional (2015) reconoce que la aplicación de los principios cooperativos no puede restringir la innovación de las cooperativas en su búsqueda por satisfacer las necesidades sociales, económicas, culturales y medioambientales de sus miembros (p. 3), pues este siempre ha sido el origen y motor de la empresa cooperativa.

También reconoce que la manera en que se pueden aplicar de forma legítima los principios cooperativos -mediante la interpretación- puede variar, no solo debido a factores culturales o de tradición, sino también debido a la escala, el estado de desarrollo y el enfoque específico de cada entidad cooperativa (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 3).

Por su parte, Jean-Louis Bancel, presidente del Comité de Principios<sup>71</sup> de la ACI, señala que los principios cooperativos no son reglas inflexibles, sino principios éticos que se deben aplicar con perspectiva y en la medida proporcional que requieran de acuerdo al contexto económico, social y cultural

---

<sup>71</sup> El Comité de Principios está compuesto por un grupo de directores y consejeros expertos, designados por la Junta de la ACI con la finalidad de estudiar y asesorar sobre cualquier propuesta destinada a modificar los Principios Cooperativos a futuro.

de cada país. Los principios pueden evolucionar a medida que lo haga el movimiento cooperativo (Alianza Cooperativa Internacional, 2015, p. 1).

Del mismo modo, Fernández y García (2022) señalan que los principios cooperativos no son inmutables. La forma de relacionarnos como individuos en cuanto al trabajo, familia, comunicaciones, etc., está experimentando transformaciones significativas, por lo tanto, el cooperativismo no puede ser ajeno a estos cambios. Incluso la actualización de la Declaración de la ACI responde a las exigencias de la coyuntura (p. 26).

En el 33° Congreso Cooperativo Mundial de la ACI realizado en Seúl en el año 2021 se tocaron diferentes inquietudes, tales como el cambio climático, la sustentabilidad, las nuevas tecnologías, el desarrollo sostenible, entre otros, respecto de las cuales se sugirió su incorporación en los principios cooperativos. Asimismo, los cambios que el mundo está experimentando a una velocidad vertiginosa en formas que desafían nuestros estilos de vida “llevaron a los participantes a reflexionar sobre la necesidad de analizar la Declaración sobre la Identidad Cooperativa y considerar formas de actualizarla e interpretarla dadas las exigencias de una sociedad cada vez más globalizada, un mundo ecológicamente amenazado y una enorme brecha en la riqueza y la seguridad de la población mundial” (Alianza Cooperativa Internacional, 2021, p. 7).

Por otro lado, para Cracogna (2022), todos estos problemas y aspiraciones se reconducen a los valores y principios contenidos en la Declaración. En ese

sentido, profundizar en la identidad cooperativa no implica modificar los principios existentes, sino ahondar en el sentido de los principios a fin de lograr su máxima expresión en la práctica cooperativa dentro de las circunstancias del mundo actual (2022, p. 13). Si los principios cooperativos se hallan sujetos a variaciones o reformas, entonces la figura de la cooperativa sería otra diferente (p. 14).

No obstante, los principios cooperativos son directrices generales que orientan la práctica cooperativa, razón por la cual pueden reinterpretarse o adaptarse de acuerdo al contexto, ya sea para satisfacer las necesidades de los socios cooperativistas que cambian con el tiempo, como para dar solución a un defecto en la regulación local que es necesario solucionar. Cabe resaltar que cualquier reinterpretación debe estar en armonía con el espíritu cooperativo.

De esa manera, la interpretación de los principios cooperativos no conduce a la formulación de definiciones rígidas y permanentes, ya que un análisis más profundo implica considerar las circunstancias presentes y la forma en que el movimiento cooperativo responde a ellas, lo que significa que su interpretación puede cambiar con el paso del tiempo. De ahí que sea posible reinterpretar los principios cooperativos y otorgarles una lectura diferente de acuerdo a las circunstancias y contextos.

En consecuencia, podemos sostener que es factible reinterpretar el primer principio cooperativo en la legislación peruana, incorporando la obligatoriedad de que las cooperativas de ahorro y crédito cuenten con un capital social

mínimo determinado por el órgano supervisor para poder lograr su inscripción en el Registro COOPAC.

Aunque el primer principio cooperativo no prohíbe específicamente la exigencia de contar con un capital social mínimo para que la cooperativa pueda realizar operaciones, dicha obligación entra en conflicto con la idea de que la membresía sea abierta para todos, sin restricciones en cuanto al monto del aporte, lo cual restringe el derecho a la libertad de asociación.

A efectos de verificar si dicha restricción resulta justificada, es indispensable evaluar si la propuesta es constitucional, para lo cual, se aplicará el Test de Proporcionalidad.

## **II. Test de Proporcionalidad: derecho de asociación vs. protección al ahorro de los socios y al sistema de intermediación COOPAC**

Es importante demostrar que la medida propuesta "*obligatoriedad de que las cooperativas de ahorro y crédito cuenten con un capital social mínimo determinado por el órgano supervisor al momento de solicitar su inscripción en el Registro COOPAC*", es constitucional, porque cualquier restricción en el ejercicio de algún derecho fundamental debe estar justificada y ser proporcional a la necesidad de preservar un bien de importancia análoga (Prieto Sanchís, 2009, pp. 53-54).

De acuerdo con Alexy, los derechos fundamentales pueden colisionar entre sí o con bienes colectivos. Estas situaciones ocurren cuando el ejercicio o la realización del derecho fundamental por parte de su titular produce una repercusión negativa en el derecho fundamental de otro titular (Burga, 2011, p. 255).



En otras palabras, no toda restricción de derechos es inconstitucional. En determinadas circunstancias, cuando existan situaciones de conflicto de derechos, medidas como la propuesta están justificadas si es que están dirigidas a proteger otros derechos o bienes jurídicos de mayor relevancia a los derechos que se están restringiendo. Para determinar la constitucionalidad de la medida propuesta, es necesario hacer uso del examen de Proporcionalidad<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> El examen de proporcionalidad no es la única herramienta para resolver conflictos entre principios constitucionales. Desde una perspectiva conflictivista de los derechos fundamentales, tenemos a la teoría de la jerarquización como criterio de solución de conflictos entre derechos, que supone aceptar la supremacía de un derecho sobre otro. En ese sentido, de acuerdo con Troper, se debe distinguir entre derechos fundamentales comunes y derechos fundamentales “supremos” (Burga, 2011, p. 254). De modo que, ante un eventual conflicto entre derechos, se debe recurrir a una tabla pretasada de importancia, que permitirá establecer la primacía del derecho jerárquicamente superior (Burga, 2011, p. 254). Por lo que, conforme a lo señalado por Serna y Toller, la jerarquización, que termina dando la razón al derecho superior en cualquier conflicto, parece arbitraria y no considera la complejidad y matices de los casos particulares (Burga, 2011, p. 255). Por otro lado, desde una perspectiva no conflictivista de los derechos fundamentales, de acuerdo con Muñoz Arnau, y Serna y Toller, no es necesario establecer jerarquizaciones, ponderaciones o límites que prioricen un derecho fundamental sobre otro para resolver conflictos, debido a que el mito del conflicto se produce entre las pretensiones y los intereses individuales de cada una de las partes, y no realmente entre los derechos (Burga, 2011, pp. 263-265). Por lo tanto, según Serna y Toller, los derechos son armonizables; es decir, compatibles entre sí (Burga, 2011, p. 264), tanto en su formulación teórica como en su ejercicio práctico (Burga, 2011, p. 264). En consecuencia, la interpretación constitucional debe realizarse de manera que conduzca a la armonización de los derechos, para lo cual estos deben estar perfectamente delimitados en la Constitución.

El Test de Proporcionalidad se emplea como estrategia argumentativa para resolver discrepancias entre principios constitucionales, y evaluar la validez y adecuación de las medidas o restricciones que estén en conflicto con dichos principios. Su función radica en crear una jerarquía axiológica móvil entre dos principios contrapuestos, de manera que se establezca una relación de valor entre ellos, donde uno de los principios deberá tener más “peso” que el otro (León, 2018). En el presente caso, determinaremos si la medida propuesta, que restringe el derecho de asociación, es constitucional. Para ello, se debe realizar tres exámenes.

### **1. Test de Idoneidad:**

Con el Test de Idoneidad se pretende analizar si la medida propuesta *“obligatoriedad de que las cooperativas de ahorro y crédito cuenten con un capital social mínimo determinado por el órgano supervisor al momento de solicitar su inscripción en el Registro COOPAC”*, que limita en cierta medida el derecho a la asociación, es adecuada para alcanzar la finalidad constitucional que se busca; es decir, si la medida tiene un fin constitucionalmente legítimo. La medida debe ser idónea y capaz de fomentarla, de manera que exista una relación de causalidad medio-fin entre la medida y el fin constitucional que se espera lograr (León, 2018).

Con relación a esta investigación, es preciso señalar que en toda entidad financiera existen dos intereses que se deben garantizar: (i) el ahorro *per se*, y (ii) el sistema de intermediación financiera, que incluye tanto el sistema financiero como el sistema COOPAC.

En ese sentido, los fines constitucionales que pretende la medida propuesta, de conformidad con el artículo 87 de la Constitución, son garantizar el ahorro de los socios y el sistema de intermediación COOPAC. Pero, ¿por qué son importantes?

#### **a. Importancia de la protección al ahorro**

Se puede definir a la institución del “ahorro” como aquella cantidad de unidades monetarias de libre disposición de una persona, luego de haber deducido de sus ingresos los gastos y costos correspondientes (como alimentación, vestido, vivienda, entre otros), de modo que este excedente pueda ser reservado, de manera directa y personal, o a través de una entidad supervisada (Cieza, 2020, p. 166).



El ahorro desempeña un papel fundamental tanto en el progreso de un país como en el bienestar de las familias. Por un lado, una sólida cultura del ahorro contribuye a establecer un sistema financiero sólido y estable, y cumple una función crucial en las naciones al ser la principal fuente de recursos para financiar inversiones y proyectos de reforma estructural que fomentan el desarrollo económico y social. Por otro lado, el ahorro también beneficia a las familias al permitirles acumular activos financieros que les ayudan a alcanzar sus metas a corto y largo plazo, hacer frente a gastos inesperados y asegurar su bienestar en la vejez. Además, el ahorro actúa como punto de partida para acceder a otros productos y servicios financieros, como créditos, seguros y pensiones (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2019).

Dado el constante flujo económico en los mercados financieros, el ahorro adquiere mayor relevancia dentro de la vida en sociedad (Cieza, 2020, p. 166). Por este motivo, se promueve entre la población el hábito de ahorrar (González, 2017, p. 70).

Si bien es cierto la financiación externa es un componente adicional que se agrega al ahorro interno para respaldar un proceso de desarrollo, son los recursos generados internamente en un país (es decir, el ahorro) los que constituyen el núcleo central del progreso (Merino, 1997, p. 10).

A nivel normativo, el artículo 87 de la Constitución dispone que el Estado debe fomentar y garantizar el ahorro, ya sea en moneda nacional o extranjera, porque la actividad del ahorro tiene un fin constitucional (Landa, 2016, p. 153), al ser importante dentro de todo proceso económico (Merino, 1997, p. 10).

Asimismo, este mismo artículo delega a la Superintendencia el rol de velar para que las entidades autorizadas a captar depósitos sean sólidas y merecedoras de la confianza del público (Merino, 1997, p. 10). Así, la Superintendencia busca proteger los intereses del público en el ámbito de los sistemas financiero y de seguros (Tribunal Constitucional, 2005, FJ 37).

Esto es importante porque cuando las entidades financieras captan y colocan dinero, asumen un riesgo directo, mientras que los ahorristas, un riesgo indirecto, ya que cuentan con un intermediario confiable que contacte al agente deficitario. Este intermediario capta recursos a través de cuentas de ahorro, cuentas a plazo, entre otros, y los coloca en diferentes formas de créditos (Vargas, 2021, p. 132).

Es por ello que en nuestro análisis también debemos considerar la naturaleza y el objeto de la persona jurídica autorizada a captar ahorros, pues si bien es cierto las entidades con personería jurídica de derecho privado, con una finalidad reconocida y protegida por el Estado, están regidas, en principio, por el derecho privado que rige su vida institucional, el interés público que denota su finalidad hace de ella una entidad especial (Tribunal Constitucional, 2002, FJ 2).

De este modo, así como existen organizaciones jurídicas en las que la intervención del Estado sólo se justifica si se vulnera el orden legal o los derechos de otros, existen otras entidades cuyos fines públicos o sociales requieren de una mayor involucración estatal (Tribunal Constitucional, 2002, FJ 5), tal es el caso de las entidades que operan con ahorros, como las COOPAC, que se encargan de captar depósitos de sus socios y realizar con ellos operaciones de intermediación. En ese caso, la incidencia estatal no solamente es recomendable, sino obligatoria, razón por la cual se encuentran supervisadas por la Superintendencia.

Las COOPAC, mediante la obtención de fondos de sus socios, captan depósitos, que forman parte del ahorro que la Constitución protege (Chávez, 2018, p. 12), pues operan con dinero que no es suyo.

Por ello, es importante que los socios tengan la tranquilidad y confianza de que sus depósitos están siendo garantizados, pues la desconfianza puede llevar al pánico financiero y a que las personas mantengan sus ahorros en casa, lo cual reduce la fuerza multiplicadora de la intermediación financiera en la economía (de lo que se comentará más adelante), además de conllevar al riesgo de que su valor se deteriore físicamente, así como la posibilidad de que se devalúe debido a la inflación y aumento constante de los precios (González, 2017, p. 73).

Generalmente, las COOPAC captan y colocan dinero en los sectores más pobres del país, que tradicionalmente no son atendidos por el sistema financiero; es decir, sirven a sectores con ingresos más bajos que usualmente se encuentran ubicados en zonas más recónditas, a diferencia de los bancos (Chávez, 2018, p. 6). Las personas que depositan sus ahorros en un banco lo hacen para mantenerlos seguros o con la finalidad de obtener una rentabilidad. Normalmente el dinero que depositan consiste en los excedentes que han obtenido a lo largo del tiempo.

Mientras que los socios que se unen a una COOPAC suelen hacerlo con la finalidad de obtener créditos a tasas de interés más bajas que las ofrecidas por los bancos, como medio de subsistencia. A menudo, tienen necesidades financieras y requieren de préstamos para viviendas, educación o consumo.

De acuerdo con Luque y Peñaherrera (2021), “como instituciones sin fines de lucro, las cooperativas de ahorro y crédito emplean sus ingresos excedentes para ofrecer a los socios créditos más accesibles, un mayor rendimiento sobre sus ahorros, comisiones más bajas o nuevos productos y servicios” (p. 2). Esto permite que puedan atender a socios de todos los niveles socioeconómicos, incluyendo a los más vulnerables. La idea es que quienes pueden ahorrar apoyen a los que necesitan el dinero para invertir o subsistir.

Asimismo, las personas eligen pertenecer a una COOPAC porque sus necesidades se satisfacen mejor en estas entidades, que les pertenecen al convertirse en copropietarios, lo cual les otorga voz y voto. Valorán más este

sentido de pertenencia y participación que los servicios financieros de una entidad ajena a ellos. Por ello, es crucial garantizar el ahorro en el sistema COOPAC, así como una buena gestión y su crecimiento ordenado, pues se trata del ahorro de los sectores más vulnerables.

#### **b. Importancia de la protección del sistema de intermediación**

##### **COOPAC**

La intermediación consiste en la captación de ahorros y su posterior colocación por parte de las instituciones financieras autorizadas para tal efecto. Permite canalizar los recursos de los sujetos superavitarios hacia aquellos sectores que los requieran, facilitando su traslado a distintas áreas de la sociedad.

La actividad de captación y colocación de recursos tiene un fin constitucional, ya que se sustenta en la confianza del público al depositar sus ahorros en instituciones financieras intermediarias, los cuales se encuentran garantizados por el artículo 87 de la Constitución (Chávez, 2018, pp. 12-13); es decir, el Estado fomenta y garantiza el ahorro a través de la intermediación financiera. Si se desincentiva la actividad del ahorro, la canalización de recursos a través de esta actividad se verá reducida.

Cuando una gran cantidad de ahorristas deposita su dinero, este no se mantiene inactivo ni a la espera de ser retirado de manera inmediata, sino que es utilizado para otorgar más préstamos. La permanencia de los ahorros permite a las entidades de intermediación financiera destinar estos recursos a otras inversiones (González, 2017, p. 75), como préstamos a empresas, proyectos de infraestructura, desarrollo de viviendas, inversiones en tecnología y otros activos financieros. Esto da lugar a una serie de eventos en la que el dinero inicial se multiplica a medida que se mueve de una entidad a otra gracias al otorgamiento de nuevos créditos, lo cual trae consigo beneficios para el Estado a través del pago de tributos, impulsa la creación de empleo y contribuye al crecimiento económico del país (González, 2017, p. 74).

Cuando la cadena de préstamos y depósitos se multiplica; es decir, cuando el ahorro confiado por los depositantes empieza a circular, aumenta la cantidad de dinero en circulación en la economía. A este fenómeno se denomina proceso de creación de dinero en el sistema financiero o proceso de creación secundaria de dinero<sup>73</sup> (Fernández-Baca, 2009, pp. 139-140). Es por ello que existe una relación directamente proporcional entre la intermediación financiera y el crecimiento económico, lo que significa que, a mayor intermediación financiera, mayor crecimiento económico, y viceversa.

---

<sup>73</sup> Las entidades financieras necesitan liquidez para llevar a cabo sus operaciones. La liquidez de estas instituciones depende de muchos factores, pero uno de los más importantes es la política monetaria del BCR, que tiene un efecto considerable sobre la tendencia de crecimiento y la variación de la oferta de dinero, lo cual también afecta a la liquidez de la economía en su conjunto. La emisión primaria de dinero está a cargo del BCR y se refiere a las operaciones que realiza para incrementar o disminuir el volumen, o el ritmo de crecimiento de la base monetaria. El resto de liquidez que circula en la

El crecimiento económico es el incremento en la renta o el valor de los bienes y servicios finales generados por una economía durante un período específico. Comúnmente, se mide como el porcentaje de aumento en el PBI. Históricamente ha sido visto de manera positiva, ya que está vinculado con la disponibilidad de bienes materiales en una economía y con una mejora en el nivel de vida de la población (Del Castillo, 2019, p. 7).

Asimismo, está ligado al bienestar social, económico y a la calidad de vida de las personas. La intermediación financiera posibilita que cuenten con más ingresos para consumir bienes y servicios, logrando de este modo satisfacer sus necesidades<sup>74</sup>, como se pudo apreciar entre los años 2011-2019.

Durante este periodo, se produjo un incremento en los ingresos a nivel nacional (como se puede ver en la Figura 9), lo cual llevó a que el gasto real per cápita sea mayor que en los años 2020-2022 (como se puede ver en la Figura 10), en consecuencia, los peruanos pudieron consumir más bienes y servicios.

---

economía es creado por los intermediarios financieros (Fernández-Baca, 2009, pp. 139-140).

<sup>74</sup> La prestación de bienes y servicios para el consumo y bienestar de la población requiere de una actividad económica directa, en la cual la iniciativa privada es libre y se ejerce en el marco de una economía social de mercado, de conformidad con el artículo 58 de la Constitución (Landa, 2016, 146).

**Figura 9**

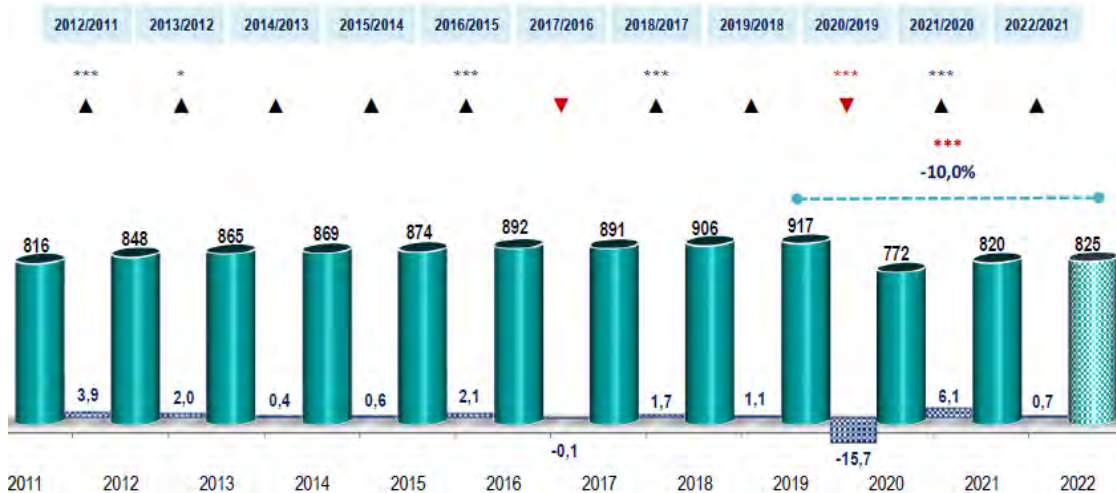
*Evolución del ingreso real promedio per cápita, 2011-2022*



*Nota.* Este cuadro fue elaborado en base a la Encuesta Nacional de Hogares, 2011-2022, realizada por el INEI. De “Perú: Evolución de la Pobreza Monetaria 2011 – 2022. Informe Técnico” (p. 35), por Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, 2023.

**Figura 10**

*Evolución del gasto real promedio per cápita mensual, 2011-2022*



*Nota.* Este cuadro fue elaborado en base a la Encuesta Nacional de Hogares, 2011-2022, realizada por el INEI. De “*Perú: Evolución de la Pobreza Monetaria 2011 – 2022. Informe Técnico*” (p. 21), Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, 2023.

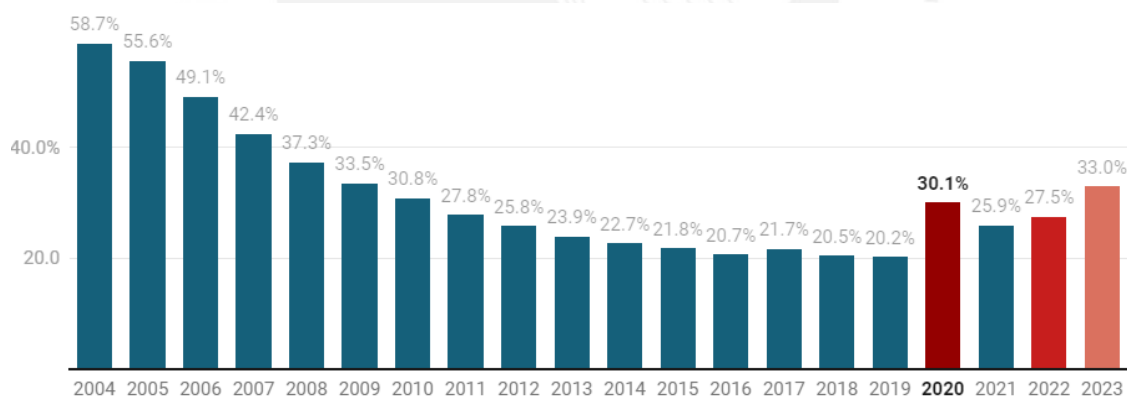
El crecimiento económico también tiene el potencial de establecer un ciclo positivo de prosperidad y reducir los niveles de pobreza. Para lograrlo, es crucial que las personas en situación de necesidad participen en la construcción y generación de riqueza (Asociación de Bancos del Perú, 2019, p. 1), pues un mayor nivel de acceso a financiamiento contribuye a disminuir las desigualdades en los ingresos. Los países que tienen un alto porcentaje de personas incluidas financieramente, tienden a experimentar niveles más bajos de pobreza y viceversa (Asociación de Bancos del Perú, 2019, p. 3).

De modo que la inclusión financiera juega un papel fundamental en el desarrollo económico de un país, desde el punto de vista de acceso (oferta), uso (demanda) y calidad de los servicios financieros. Esto se debe a que el acceso y uso de servicios financieros permiten a la población ahorrar excedentes de capital para realizar previsiones, gastos de consumo y futuras inversiones, incluyendo educación y salud (Vargas, 2021, p. 129).

Durante el periodo 2009-2019, nuestro país vislumbró un marcado descenso del índice de pobreza monetaria a nivel nacional, disminuyendo del 33,5% al 20,2% (como se puede ver en la Figura 11); así como de la pobreza extrema, que pasó del 9,5% al 2,9% (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2023), mientras que la profundización financiera, considerada un buen indicador para determinar el nivel de inclusión financiera, mostró incrementos significativos en todos los departamentos del país en esos 10 años. Ello nos lleva a afirmar que el incremento de la inclusión financiera reduce el nivel de pobreza (Asociación de Bancos del Perú, 2019, p. 4), lo cual reafirma la importancia que tiene en el desarrollo de las personas.

**Figura 11**

*Índice de incidencia de la pobreza monetaria, 2004 – 2023*



*Fuente:* De “Pobreza en el Perú aumentaría por segundo año consecutivo reforzada por una economía anémica y una inflación aún elevada”, por A. Ramos Medina, 2023, INFOBAE (<https://acortar.link/wXTnxY>).

Además, la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera, a través de su Política Nacional de Inclusión Financiera, señala que la inclusión en el sistema financiero formal contribuye a mejorar el bienestar económico de la población, lo que puede tener efectos en el progreso económico y la estabilidad financiera, así como en la competitividad y productividad nacional (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2023).

A medida que el nivel de vida promedio de la población aumenta, producto del incremento de su bienestar económico y social, las personas tienden a usar el sistema financiero con mayor intensidad. Por lo tanto, existe una relación inversamente proporcional entre el ingreso per cápita y la preferencia por el dinero circulante (Fernández-Baca, 2009, p. 167). Lo que significa que cuando las personas cuentan con mayores ingresos económicos y su calidad de vida mejora, suelen usar el sistema financiero con mayor frecuencia, ayudando al proceso de creación de dinero en el sistema financiero.

En ese sentido, la intermediación financiera desempeña un papel crucial en la sociedad, pero, ¿cuál es la función de las COOPAC en este sistema y por qué es necesario proteger su rol? Es importante proteger su rol debido a que las COOPAC operan con los ahorros captados de los socios para realizar la actividad de intermediación; es decir, usan dinero que no es suyo.

Asimismo, se ha podido verificar, desde el inicio de su supervisión efectiva, que las COOPAC tienen una participación importante en la intermediación financiera, especialmente en el sistema microfinanciero y, por tanto, son relevantes en el crecimiento económico de dicho sector (Ver Anexo N.º3).

En efecto, al cierre del 2023, el sistema COOPAC registró un total de activos netos ascendentes a S/ 13 mil 524 millones, conformado principalmente por cartera de créditos o préstamos netos de provisiones por riesgo de crédito por S/ 9 mil 576 millones, y fondos disponibles por S/ 2 mil 001 millones. Estos fondos constituyen los activos altamente líquidos con los que cuentan las COOPAC para cubrir sus pasivos de corto plazo, operaciones corrientes y posibles contingencias de liquidez originados por eventos no previstos, ya sean internos o externos (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

Asimismo, con relación a la importancia del Sistema COOPAC considerando el sistema financiero ampliado (sistema financiero más el sistema COOPAC), en términos estrictamente de activos, las COOPAC en el Perú representan el 2,4% del total de activos netos; proporción que se ha mantenido estable incluso con la salida del mercado de muchas COOPAC y el crecimiento del sistema financiero en estricto (sin incluir el sistema COOPAC) (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

En ese sentido, el sector COOPAC juega un rol importante en el desarrollo económico, sobre todo en el sistema microfinanciero, ya que mediante la movilización de recursos a través del sistema de intermediación COOPAC, es posible que más personas en situación de necesidad puedan acceder a fuentes de financiamiento.

Esto no solo estimula el crecimiento económico de dicho sector, sino que reduce la desigualdad económica al proporcionarles recursos que les permiten mejorar su calidad de vida, contar con más oportunidades, fomentar el desarrollo y fortalecer la inclusión financiera.

Por ello, es importante que las COOPAC sean prudentes y operen de manera transparente y diligente con el ahorro de sus socios, de lo contrario, pueden generar un efecto negativo en las demás entidades pertenecientes al sistema financiero y cooperativo, al provocar desconfianza en la intermediación financiera, pues si bien es cierto el sistema financiero opera de manera independiente al sistema COOPAC y atiende a segmentos diferentes, ambos son mecanismos de movilización del ahorro, por lo tanto, es importante que funcionen de manera correcta.

En síntesis, la intermediación financiera desempeña un papel fundamental en el crecimiento económico de los países, manifestándose a través de su impacto en el PBI. Las cifras presentadas subrayan la relevancia del sistema de intermediación COOPAC en la economía del país; especialmente, en el sector microfinanciero.

**c. ¿Existe una relación de causalidad entre la medida propuesta y los fines constitucionales legítimos?**

Después de desarrollar la importancia de proteger el ahorro de los socios y el sistema de intermediación COOPAC, es necesario preguntarnos si la medida propuesta permite proteger dichos intereses; es decir, si existe una relación de causalidad medio-fin entre la medida y los fines constitucionales que se esperan alcanzar.

Como se mencionó previamente, la actividad del ahorro tiene un fin constitucional amparado en el artículo 87 de la Constitución, así como la actividad de intermediación financiera, del cual también participan las COOPAC, ya que operan con los ahorros de los socios que la Constitución protege.

Por lo tanto, la captación y colocación de recursos es materia de regulación y control por parte del Estado (Merino, 1997, p. 9). En consecuencia, las entidades dedicadas a operar con ahorros del público deben contar con los mecanismos necesarios para preservar su confianza, con el objetivo de reducir los riesgos que los depositantes puedan enfrentar en caso de que se vuelvan insolventes (Merino, 1997, pp. 9-10).

La medida propuesta, que constituye uno de los mecanismos destinados a proteger el ahorro de los socios, cuando la COOPAC los empiece a captar, y el sistema de intermediación COOPAC, es la siguiente: “*obligatoriedad de que las*

*cooperativas de ahorro y crédito cuenten con un capital social mínimo determinado por el órgano supervisor al momento de solicitar su inscripción en el Registro COOPAC”.*

Si bien es cierto, antes de su inscripción en el Registro COOPAC la entidad no puede captar ahorros<sup>75</sup>, necesita de un capital social que le permita iniciar sus operaciones con viabilidad, de modo que se proteja la confianza y el ahorro de los socios, cuando la COOPAC los empiece a captar.

Sin ese respaldo patrimonial, una vez inscrita la entidad en el Registro, es probable que no tenga recursos suficientes para cubrir los gastos para iniciar la captación más allá de los costos propios de la evaluación. La sola operación de la COOPAC y su carga regulatoria podría implicar alcanzar un patrimonio negativo a los pocos meses de su inscripción, (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021). Esto podría llevar a que la entidad no pueda operar con viabilidad.

La COOPAC que inicia sus operaciones debe contar con un capital que le permita sostenerse durante el tiempo que le tome llegar al punto de equilibrio; es decir, durante el periodo en el que los egresos serán mayores que los ingresos. Durante este intervalo, es importante que el capital social respalde

---

<sup>75</sup> **Reglamento de Registro**

**Artículo 7. Procedimiento de inscripción en el Registro Coopac**

(...)

7.7 En tanto dure el proceso de inscripción en el Registro Coopac, las Coopac o Centrales solicitantes no pueden realizar ninguna operación autorizada por la Ley Coopac, bajo apercibimiento de denegarse la inscripción y sin perjuicio de las acciones administrativas que la Ley faculta.

los gastos operativos, administrativos y regulatorios de la COOPAC, de modo que la captación y colocación de ahorros no se vea perjudicada, una vez que la entidad empiece a operar.

Contar con un capital social mínimo haría que las COOPAC tengan la capacidad de asumir riesgos y permanecer estables frente a situaciones adversas, protegiendo la confianza y los ahorros de los socios, cuando los empiecen a captar. Asimismo, mejoraría la solvencia del sector y brindaría seguridad a las operaciones financieras futuras, lo cual implica que puedan atender las obligaciones con sus socios.

Del mismo modo, la medida propuesta protegería al sistema de intermediación COOPAC al evitar que se constituyan entidades con dificultades económicas que conduzcan a su potencial disolución y liquidación, afectando así la confianza de los socios en la estabilidad del sector y generando un retiro masivo de sus ahorros.

En ese sentido, contar con un capital social que le permita subsistir durante la evaluación, y luego, con el transcurso del tiempo, es indispensable, pues esa base ayudará a la expansión futura de la entidad. De esta manera, se asegura su supervivencia a corto y mediano plazo y se evita su salida del mercado de manera prematura. Todo ello garantiza la protección del ahorro de los socios, cuando los empiece a captar, y hace del sistema COOPAC uno confiable para el público.

Es por ello que la medida cuenta con un fin constitucionalmente legítimo, amparado en el artículo 87 de nuestra Constitución, y también es idónea, pues el capital social mínimo determinado por la Superintendencia permitiría que la COOPAC pueda iniciar su operación con viabilidad, de manera que se proteja el ahorro de sus socios, una vez que los empiece a captar, y el sistema de intermediación COOPAC.

## **2. Test de Necesidad:**

El Test de Necesidad pretende analizar si la medida restrictiva es estrictamente necesaria para alcanzar los fines legítimos perseguidos. Es decir, se evaluará la inexistencia de otro medio menos lesivo al derecho a la asociación, que sea igualmente idóneo para alcanzar la protección al ahorro de los socios y al sistema de intermediación COOPAC.

Para salvaguardar el ahorro de los socios y el sistema de intermediación COOPAC, se han estructurado distintas medidas que el Estado prevé para su resguardo (de lo que se comentará más adelante), pues para que el flujo de capital funcione, es importante proteger la confianza de los ahorristas.

Es importante destacar, en primer lugar, que la protección al ahorro no es absoluta, se garantiza conforme a lo que señala la ley; y, en segundo lugar, que las medidas de protección no eliminan el riesgo de quiebra para ninguna entidad, ya que en una economía de mercado las quiebras forman parte de la asunción de riesgos. De lo que se encarga la Superintendencia es de brindar a las entidades las herramientas necesarias para un manejo ordenado de los recursos.

Existen distintas medidas que buscan proteger el ahorro, siendo el principal mecanismo de protección que toda entidad que pretende captar recursos del público debe contar con la autorización previa de la Superintendencia (Merino, 1997, p. 10).

De acuerdo a los estándares internacionales propuestos por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2012) (en adelante, Comité de Basilea), específicamente el Principio 5, toda entidad que capta ahorros debe licenciarse y cumplir con los criterios establecidos por el supervisor. “(...) Como mínimo, el proceso de autorización debe incluir evaluar la estructura de propiedad y buen gobierno del banco, y del grupo al que pertenece (incluida la adecuación e idoneidad de los consejeros y altos directivos), así como su plan estratégico y operativo, controles internos, gestión del riesgo y evolución prevista de su situación financiera (incluida la base de capital) (...)” (p. 11). La autoridad competente puede rechazar la solicitud de licencia si la entidad no cumple con los requisitos establecidos o no aporta la información necesaria.

El Comité de Basilea (2012) señala que, incluso a las instituciones no bancarias que brindan servicios de depósitos y préstamos similares a los bancos, se les debe aplicar muchos de los Principios Básicos (p. 14).

Los Principios Básicos de Basilea son normas mínimas de facto para alcanzar la correcta regulación y supervisión prudencial. Estos sirven a los países como referencia para evaluar la calidad de sus sistemas autorizados, de modo que puedan identificar las medidas necesarias para alcanzar una supervisión de calidad similar (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, 2012, p. 1). Por ello, es importante que los supervisores sigan estos lineamientos.

Uno de los criterios esenciales para determinar que sí se está cumpliendo con el Principio 5 es verificar que el supervisor haya establecido requisitos que exijan a las entidades que captan ahorros contar con un capital inicial mínimo para obtener la licencia (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, 2012, p. 28).

En la normativa peruana, la Superintendencia cuenta con un procedimiento de licenciamiento aplicable a las empresas del sistema financiero y del sistema de seguros, que consta de dos autorizaciones: autorización de organización y autorización de funcionamiento.

Para obtener la autorización de organización, la Superintendencia evalúa la factibilidad del proyecto (factibilidad financiera, de mercado y de gestión) y la idoneidad de los participantes (organizadores, accionistas y directores), para lo cual toma en consideración la opinión del Banco Central de Reserva respecto al impacto de la entidad en la política monetaria, cuando corresponda. Por su parte, para otorgar la autorización de funcionamiento, el órgano supervisor verifica las condiciones mínimas para operar y evalúa la viabilidad de la empresa, para lo cual solicita un capital inicial mínimo.

Este capital inicial es el monto mínimo de solvencia requerido a las entidades según su tipo y es crucial porque genera confianza en el público. La Superintendencia no puede abrir la puerta a entidades que no cuenten con cierto nivel de factibilidad inicial, que se verifica desde el comienzo. Si se autoriza el funcionamiento de entidades financieramente débiles, sin un capital inicial adecuado, cuando empiecen a operar no podrán sostenerse en el tiempo, lo cual afecta a la confianza. La falta de confianza lleva a una menor disposición de los ahorristas de depositar su dinero en la institución.

Asimismo, la ausencia de un capital inicial adecuado puede posteriormente comprometer el ahorro que los depositantes le confían a la entidad desde el inicio de sus operaciones. Por lo tanto, contar con un capital social mínimo adecuado que permita operar con viabilidad a la entidad también protege los ahorros del público ante eventuales crisis, al evitar que los riesgos sean asumidos con los recursos de los depositantes.

No obstante, en el caso de las COOPAC no existe propiamente una autorización, sino un registro previo. Si bien es cierto las COOPAC son entidades distintas a las empresas del sistema financiero, realizan actividades de intermediación con ahorros de los socios, por lo tanto, están sujetas a los mismos riesgos que las demás entidades que también captan depósitos (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2023). En ese sentido, la protección a los ahorros en ambos sistemas debería ser la misma.

La decisión de la Ley COOPAC de requerir que las COOPAC se registren en lugar de obtener una licencia implica que el proceso de registro ante la Superintendencia no requiera de los mismos estándares que las instituciones financieras y, por lo tanto, el proceso de inscripción sea más flexible y otorgue menor fortaleza al sistema COOPAC.



Esta diferencia genera, de por sí, menor confianza en la entidad desde el comienzo, antes de que empiece a captar depósitos, ya que la incertidumbre sobre su capacidad para sostenerse y operar de manera viable puede generar dudas razonables entre los potenciales socios, así como inseguridad sobre si depositar su dinero en la institución. La percepción de riesgo incrementa cuando no existen estándares que evalúen la fortaleza patrimonial de la entidad. Además, esto puede llevar a una situación de desprotección para los depositantes una vez que las operaciones inicien, ya que si la entidad no cuenta con un capital social mínimo que demuestre cierto nivel de factibilidad inicial, los depósitos pueden estar en riesgo al no ser respaldados adecuadamente. En otras palabras, la falta de obligación de contar con un capital social mínimo para operar agrava aún más esta situación de desprotección.

Las demás medidas de protección al ahorro consisten en la protección a la persona del ahorrista (en su intimidad, a través del secreto bancario, y en su patrimonio, a través del FSDC) y la adecuada utilización de los recursos obtenidos. Dentro de esta última se encuentran las normas que regulan aspectos prudenciales, que permiten que las COOPAC operen con viabilidad.

También existen otras medidas de protección al ahorro aplicadas en otros sistemas cooperativos, implementadas con la finalidad de evitar la constitución de nuevas entidades y de ese modo estabilizar el sector.

En la presente investigación, analizaremos medidas que regulan aspectos prudenciales, debido a que están asociadas a la fortaleza patrimonial de las COOPAC, como las provisiones, reservas, los límites y prohibiciones, y el capital social mínimo.

Asimismo, pese a que el FSDC es una medida de protección al ahorro, enfocada en la protección de la persona del ahorrista en su patrimonio, y no en la fortaleza patrimonial de las COOPAC, también será incluido en el Test de Necesidad debido a que es nueva en el marco legal COOPAC, por lo que consideramos necesario analizar si es una medida idónea en esta etapa inicial, cuando la COOPAC obtiene el Registro y, por lo tanto, no ha iniciado su operación.

Sin embargo, si bien es cierto el FSDC, la constitución de provisiones, de reservas, y el cumplimiento de los límites y prohibiciones son importantes para proteger el ahorro de los socios, es necesario destacar, como veremos a continuación, que no se aplican durante la solicitud de inscripción en el Registro COOPAC, sino en una etapa posterior, cuando la entidad se encuentra realizando operaciones. Por lo tanto, no se puede analizar la lesividad al derecho de asociación que requiere este Test de Necesidad.

Por ello, dentro de las medidas para proteger el ahorro de los socios y el sistema de intermediación COOPAC que analizaremos, incluiremos a la moratoria para evitar la constitución de nuevas COOPAC, con la finalidad de determinar si es necesaria para alcanzar estos fines, para lo cual tomaremos como ejemplo el caso ecuatoriano. Consideramos importante examinar la necesidad de esta medida porque su análisis nos permitirá examinar la lesividad al derecho a la asociación que requiere este Test de Necesidad.

En base a todo lo señalado, consideramos que la regulación COOPAC debería incluir un requisito importante: contar con un capital inicial determinado por la Superintendencia para poder operar, al ser responsabilidad del Estado garantizar un entorno legal y regulatorio que favorezca la presencia continua de COOPAC sostenibles en el tiempo.

De este modo, se evaluará la inexistencia de otro medio menos lesivo al derecho a la asociación e igualmente idóneo para que la COOPAC pueda iniciar su operación con viabilidad, de manera que se proteja el ahorro de sus socios, una vez que los empiece a captar, y el sistema de intermediación COOPAC.

#### **a. Cobertura del Fondo de Seguros de Depósitos Cooperativo (FSDC)<sup>76</sup>**

---

<sup>76</sup> Si bien es cierto el FSDC es una medida de protección al ahorro enfocada en la protección de la persona del ahorrista en su patrimonio, y no en la fortaleza patrimonial de las COOPAC, se incluirá a la institución en el Test de Necesidad debido a que es nueva en el marco legal COOPAC, por lo que consideramos necesario explicar por qué no es una medida idónea para que

La primera medida que analizaremos será la cobertura del FSDC. El FSDC fue creado por el numeral 8 de la Ley COOPAC, como una persona jurídica de derecho privado distinta al Fondo de Seguro de Depósito a que se refiere el Capítulo III del Título I de la Sección Segunda de la Ley General. En última instancia, tiene la finalidad de proteger el ahorro de los socios que realizan depósitos en las COOPAC.

Las COOPAC que captan depósitos de sus socios, que se encuentran inscritas en el Registro COOPAC y que han ingresado al FSDC, deben efectuar el pago de las primas correspondientes, como mínimo, durante veinticuatro meses, para que los depósitos de sus socios se encuentren respaldados.

Al mes de noviembre de 2024, ninguna COOPAC cuenta con la cobertura del FSDC, debido a que ninguna entidad ha logrado cumplir con el pago de las primas durante veinticuatro meses. Esta situación se ha retrasado, además, por lo señalado en la Resolución SBS N.º1297-2023, por medio de la cual se suspendió, por el plazo de seis meses, el cobro de las primas respecto del primer y segundo trimestre del 2023, que se reanudó en el mes octubre de dicho año. En consecuencia, el plazo restante para que las COOPAC cuenten con esta protección se ha extendido.

La suspensión del cobro de las primas dispuesta por la Resolución SBS N.º1297-2023, que se sumó a los demás aplazamientos descritos en el

---

las COOPAC operen con viabilidad y alcancen la protección al ahorro de los socios y al sistema de intermediación COOPAC.

segundo capítulo de la presente investigación, se debió a los problemas financieros que enfrentaban las COOPAC desde antes de la entrada en vigencia de la Ley COOPAC, que se agravaron con los efectos de la pandemia.

Esto demuestra que antes de que el FSDC empiece a cubrir depósitos es necesario contar con COOPAC financieramente saludables, cuyos aportes permitan acumular suficientes recursos antes de que el FSDC sea fundamental para asistir a una COOPAC (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020).

El FSDC es una medida estatal por medio de la cual se busca respaldar los fondos de los socios hasta el límite establecido en la norma. De este modo, cubrirá sus depósitos en cuanto le sea requerido por la Superintendencia, ante el no levantamiento de la causal que determinó la intervención o la disolución de una COOPAC de Nivel 1 o 2 miembro, o disolución y liquidación declarada de una COOPAC de Nivel 3 miembro, de acuerdo con el monto de cobertura máxima que se establezca, y ayudará a mitigar los efectos negativos de su salida del mercado.

El monto máximo de cobertura por socio para cada COOPAC miembro, comprendidos los intereses, será de S/ 5 000.00 para las COOPAC de Nivel 1 y de Nivel 2 con activos menores o iguales a 32 200 UIT; y de S/. 10 000.00 para las COOPAC miembro de Nivel 2 con activos totales mayores a 32 200 UIT, y de Nivel 3.

Por otro lado, es importante destacar que el FSDC, aunque actualmente no brinda su protección a ninguna COOPAC, buscará beneficiar principalmente a los socios ahorristas más pequeños cuando entre en funcionamiento, tal como sucede con el Fondo de Seguro de Depósitos (en adelante, FSD) del sistema financiero y como lo establecen los Principios Básicos para Sistemas de Depósitos Eficaces<sup>77</sup>.

Al respecto, de conformidad con José Manuel Bautista, director del Proyecto Coopsur de la Confederación Alemana de Cooperativas - DGRV, organismo que brindó asesoría técnica a la Superintendencia para determinar la cobertura, prima y otros aspectos técnicos del FSDC (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2019), lo importante no es el monto a cubrir, sino proteger a la mayoría de los pequeños socios ahorristas, pues es fundamental generar confianza en los sectores que no son atendidos por la banca tradicional (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2019), caso contrario, podría generar inestabilidad sistémica y social al ser percibido como una herramienta poco eficaz para proteger los depósitos de los socios del sistema COOPAC (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020).

En ese sentido, si bien es cierto el FSDC es muy importante, cuando la Superintendencia evalúa la solicitud de inscripción en el Registro COOPAC, la

---

<sup>77</sup> Específicamente, el Principio 8: “Cobertura”, cuyos criterios señalan, entre otros aspectos, que el nivel y alcance de la cobertura de los seguros de depósitos deben ser establecidos de modo que la gran mayoría de los depositantes se encuentren completamente protegidos.

entidad no puede realizar ninguna operación, por lo tanto, en esta etapa inicial no requiere ni puede contar con la protección del FSDC.

En consecuencia, la medida no es idónea para que las COOPAC operen con viabilidad y alcancen la protección al ahorro de los socios, cuando los empiece a captar, y al sistema de intermediación COOPAC.

#### **b. Constitución de provisiones ante la eventualidad de créditos impagos**

La segunda medida que analizaremos será la constitución de provisiones. Las provisiones se constituyen ante la eventualidad de créditos impagos. Se adelantan a un hecho negativo como el incumplimiento del deudor, mediante un fondo preventivo (Merino, 1997, p. 15). Son importantes porque buscan que las entidades se mantengan estables frente a situaciones de pérdida debido a un mal desempeño de la cartera. En consecuencia, generan confianza en los socios al saber que sus ahorros están protegidos ante posibles incumplimientos crediticios.

Después de otorgar un crédito, que fue posible gracias al ahorro de los depositantes, se lleva a cabo un control continuo sobre dicho crédito para garantizar un uso eficiente de estos fondos. Este control implica monitorear de manera constante el comportamiento del deudor y su cumplimiento puntual con las obligaciones acordadas, lo cual permite identificar eventuales dificultades en la recuperación del crédito (Merino, 1997, p. 16).

Las provisiones están íntimamente vinculadas con la clasificación de los créditos en una de las cinco categorías<sup>78</sup> establecidas por la Superintendencia, en función al comportamiento del deudor y la posibilidad de que se produzca un incumplimiento. Esta clasificación determina la constitución de mayores o menores provisiones (Merino, 1997, p. 15), pues gracias a la recuperación de la cartera es como se tendrá los ingresos para pagar los depósitos del público.

Esto es así debido a que todo crédito, independientemente del deudor, conlleva un riesgo de siniestralidad; es decir, el riesgo de que no cumpla con sus obligaciones crediticias. Por ello se ha previsto que, aun existiendo un mínimo de riesgo, es necesario que toda operación genere inmediatamente una provisión (Merino, 1997, p. 16).

Como sabemos, las COOPAC captan ahorros de sus socios que luego son colocados y aprovechados por otros que los necesitan. Si los ahorristas son conscientes de que se están tomando las medidas necesarias para proteger sus ahorros a través de la constitución de provisiones, confiarán en su gestión y estarán dispuestos a participar activamente en ellas.

Las COOPAC están obligadas a constituir provisiones genéricas y específicas<sup>79</sup>, de conformidad con el Anexo N.º1 "Criterios para la Evaluación y

---

<sup>78</sup> La primera categoría es Normal, la segunda categoría es Con Problemas Potenciales, la tercera es Deficiente, la cuarta es Dudoso y la quinta es Pérdida.

<sup>79</sup> Existen diferentes tipos de provisiones. Por un lado, las provisiones genéricas y específicas están asociadas con el riesgo de crédito, mientras que, por otro lado, las provisiones procíclicas, que solamente están presentes en el sistema financiero, tienen fines macroregulatorios y un enfoque agregado; es decir, se

Clasificación del Deudor y la Exigencia de Provisiones aplicables a las Coopac de nivel 1 y 2" del Reglamento COOPAC (en adelante, Anexo N.º1 del Reglamento COOPAC), para las COOPAC de los Niveles 1 y 2 con activos totales iguales o menores a 32 200 UIT; y el Reglamento para la evaluación y clasificación del deudor y la exigencia de provisiones, aprobado por la Resolución SBS N.º11356-2008 y sus modificatorias, para las COOPAC de Nivel 2 con activos totales mayores a 32 200 UIT, y de Nivel 3.

Las provisiones genéricas son aquellas que se constituyen de manera preventiva sobre los créditos directos y la exposición equivalente al riesgo crediticio de los créditos indirectos de los deudores clasificados en la categoría Normal. Se constituyen cada vez que se otorga un crédito respecto del cual aún no se ha identificado un riesgo superior al normal; sin embargo, la experiencia sugiere la presencia potencial de pérdidas en la cartera. En estas circunstancias, no hay indicios de un comportamiento inusual por parte del cliente ni razones que indiquen dificultades en la recuperación del crédito (Merino, 1997, p. 15).

Por su parte, las provisiones específicas son aquellas que se constituyen sobre los créditos directos y la exposición equivalente al riesgo crediticio de los créditos indirectos de los deudores clasificados en una categoría de mayor

---

centran en cómo se están comportando las entidades y la forma en la que se están relacionando unas con otras. Las provisiones procíclicas buscan limitar el riesgo sistémico y, en consecuencia, asegurar la estabilidad financiera, que ayuda a evitar pérdidas y bienestar en la sociedad. Es por ello que cuando la economía está boyante y hay cambios significativos en el PBI, se retira liquidez y se provisiona, y durante las fases de recesión, se suelta liquidez empleando estas provisiones. De este modo, se modula el ciclo económico.

riesgo que la categoría Normal. Es decir, se constituyen cuando se detectan problemas en el pago, identificándose un riesgo superior al normal en base al comportamiento del deudor (Merino, 1997, p. 15).

Debido a que el sistema COOPAC se encuentra en un periodo de estabilización, es esencial que la Superintendencia se asegure de que las entidades cuenten con el porcentaje necesario de provisiones por cada crédito otorgado, que les posibilite enfrentar situaciones adversas relacionadas con la posibilidad de que se produzca un incumplimiento por parte del deudor.

Por ello, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento COOPAC, las COOPAC deben seguir un cronograma gradual diseñado en base a su nivel modular, para la constitución del 100% de las provisiones requeridas.

Mientras no hayan constituido el 100% de las provisiones ni hayan alcanzado los niveles graduales de la reserva cooperativa, no pueden solicitar autorizaciones para ampliar sus operaciones ni distribuir excedentes. Asimismo, si las COOPAC no han constituido el 100% de las provisiones, deberán destinar anualmente no menos del 50% de los remanentes del ejercicio a la constitución de la reserva cooperativa, sin perjuicio de que la Asamblea establezca un porcentaje mayor.

Si las provisiones constituidas resultan menores a las requeridas, el Consejo de Administración tiene el deber de informar a la Superintendencia las razones

de dicho incumplimiento. La diferencia será detraída, inmediatamente, del patrimonio efectivo.

Observamos, por lo tanto, que la normativa COOPAC ha puesto mucho énfasis en la constitución de provisiones, haciendo hincapié en contar con los porcentajes establecidos en la norma antes de distribuir los remanentes y solicitar autorizaciones para la ampliación de las operaciones.

Sin embargo, cuando la Superintendencia evalúa la solicitud de inscripción en el Registro COOPAC, la entidad no puede realizar operación alguna, por lo tanto, en esta etapa inicial no necesita constituir provisiones al no haber otorgado ningún crédito.

En consecuencia, la medida no es idónea para contar con COOPAC que posean la solvencia necesaria para afrontar el inicio de sus operaciones y la captación de depósitos, y así alcanzar la protección al ahorro de los socios, cuando la COOPAC los empiece a captar, y al sistema de intermediación COOPAC.

### **c. Cumplimiento de los límites y prohibiciones**

La tercera medida que analizaremos será el cumplimiento de los límites y prohibiciones que la normativa COOPAC ha establecido. Los límites son medidas prudenciales asociadas al patrimonio efectivo, destinadas a dos objetivos.

En primer lugar, buscan diversificar el riesgo, lo que implica que la COOPAC está impedida de realizar operaciones exclusivamente con un solo socio o grupo de socios. En segundo lugar, controlan su crecimiento al tener como cálculo base al patrimonio efectivo, por lo tanto, si este es considerable la COOPAC tendrá mayor capacidad de expansión, pero si es limitado, su capacidad de crecimiento se verá restringida.

Considerando que las COOPAC operan con los ahorros de sus socios, al igual que las empresas del sistema financiero, que operan con ahorros del público, es necesaria la presencia de medidas que regulen las colocaciones que realizan con estos fondos (Merino, 1997, p. 12). Los límites contribuyen a atenuar las probabilidades de que ocurran eventos negativos, o que las malas colocaciones afecten la estabilidad de la entidad y, en consecuencia, del sistema (Merino, 1997, p. 12).

Si bien es cierto las COOPAC, al igual que las empresas del sistema financiero, son libres de colocar sus recursos en quienes mejor consideran, deben respetar ciertos límites que permitan reforzar la seguridad de estas operaciones y evitar exponer a la entidad a más riesgos con una operación o persona en particular (Merino, 1997, p.12), ya que cuando los recursos se concentran en individuos, grupos económicos u operaciones, y se produce el incumplimiento por parte de los deudores, la capacidad de devolución se ve perjudicada (Merino, 1997, p.12).

Los límites están clasificados en tres grupos: (i) límites globales, (ii) límites individuales y (iii) límites temporales. El primero de ellos tiene énfasis en el volumen de la exposición. Se refiere al patrimonio efectivo con el que deben contar las COOPAC para respaldar sus operaciones y enfrentar posibles pérdidas. Este patrimonio debe ser igual o mayor al 10% de los activos y contingentes ponderados por riesgo, de conformidad con lo señalado en el literal r. del numeral 1 de la Ley COOPAC y el artículo 31 del Reglamento COOPAC.

Para el cálculo de este límite global se debe considerar el cronograma gradual de adecuación contemplado en la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento COOPAC, el cual toma en consideración el nivel modular de cada entidad. De este modo, según la norma, las COOPAC deben contar con la totalidad del límite global en el 2026.

Además del límite global, que abarca el total de las operaciones que realiza la entidad, el Reglamento COOPAC también establece límites globales en función al tipo de operaciones. Para las COOPAC de todos los niveles, la norma establece en los artículos 36 (subnumeral 4, numeral 36.1), 37 (subnumeral 4, numeral 37.1) y 38 que la adquisición de bienes muebles o inmuebles, sumados a los ya existentes, necesarios para el desarrollo de sus actividades, no puede exceder en conjunto del 40% de su patrimonio efectivo.

Para las COOPAC de los Niveles 2 y 3, la tenencia de acciones que negocien en algún mecanismo centralizado de negociación y certificados de participación

en Fondos Mutuos y Fondos de Inversión, no puede exceder del 15% de su patrimonio efectivo, de acuerdo con los artículos 37 (subnumeral 3, numeral 37.1) y 38 del Reglamento COOPAC. Finalmente, para las COOPAC de Nivel 3, de conformidad con el artículo 38 del mismo cuerpo normativo, las operaciones con productos financieros derivados no pueden exceder del 5% de su patrimonio efectivo.

Por su parte, los límites individuales se centran en la persona del deudor. Estos límites demuestran con claridad la diversificación del riesgo, ya que las operaciones que las COOPAC realizan, al igual que las empresas del sistema financiero, se distribuyen en distintos deudores (Merino, 1997, p. 13).

Al respecto, el Reglamento COOPAC en los artículos 36 (subnumerales 1, 2, 3 y 5; numeral 36.1), 37 (subnumerales 1, 2, segundo párrafo del 3 y 5; numeral 37.1) y 38 establece límites para el financiamiento que se otorgue: (i) a un socio o grupo de socios incluyendo COOPAC, directa o indirectamente, que representen un riesgo único; (ii) a un socio o grupo de socios que no constituyan COOPAC, directa e indirectamente, o trabajador, que representen un riesgo único; y (iii) a una COOPAC socia y los depósitos constituidos en ella o en una empresa del sistema financiero, que representen riesgo único, sumados a los avales, fianzas y otras garantías que se haya recibido de dicha COOPAC o de dicha empresa del sistema financiero.

Por último, los límites temporales se refieren a los límites en la tenencia de bienes. De conformidad con el numeral 43.1 del artículo 43 del Reglamento

COOPAC, como consecuencia del pago de una deuda, las COOPAC pueden recibir o adjudicarse en pago total o parcial, bienes muebles o inmuebles.

Asimismo, los numerales 43.2 y 43.3 del artículo 43 del Reglamento COOPAC disponen que, tratándose de COOPAC de los Niveles 1 y 2 con activos totales iguales o menores a 32 200 UIT, los bienes deben valuarse siguiendo las pautas del Anexo N.º1 del Reglamento COOPAC. Para las COOPAC de Nivel 2 con activos totales mayores a 32 200 UIT, y de Nivel 3, los bienes que se adjudique una entidad en pago de una deuda se deben sujetar a las disposiciones contenidas en el Reglamento para el Tratamiento de los Bienes Adjudicados y Recuperados y sus Provisiones, aprobado por la Resolución SBS N.º1535-2005 y sus modificatorias.

Esta norma dispone la venta de los bienes muebles e inmuebles que las COOPAC reciben o se adjudican en pago total o parcial, en el plazo de 1 año, que puede ser prorrogado por la Superintendencia por un máximo de 6 meses. Si es que el bien no es enajenado en el plazo señalado, la entidad debe provisionar.

Cabe resaltar que, de conformidad con el artículo Tercero del Reglamento COOPAC, las COOPAC tienen plazo hasta el 31 de diciembre de 2025 para cumplir con lo establecido en los numerales 43.2 y 43.3 del artículo 43 del Reglamento COOPAC, respecto al tratamiento de bienes adjudicados y recibidos.

Lo que se busca con ello es evitar que la entidad acumule bienes, pues el core business de una COOPAC es captar y colocar ahorros de los socios, al igual que las empresas del sistema financiero con los ahorros del público, y no la adquisición de bienes que puedan inmovilizar los recursos con los que operan e incluso aumentar sus costos en lugares de almacenamiento, seguridad, entre otros (Merino, 1997, p. 14).

Por otro lado, las COOPAC están sujetas a diversas prohibiciones destinadas a evitar situaciones que puedan poner en riesgo el patrimonio efectivo y, en consecuencia, perjudicar el ahorro de los socios.

Algunas de las prohibiciones que deben observar las COOPAC, señaladas en el artículo 41 del Reglamento COOPAC, son: (i) conceder créditos para financiar actividades políticas; (ii) conceder créditos con la finalidad de destinarlos a pagar, directa o indirectamente, aportaciones en la misma COOPAC; (iii) otorgar fianzas o respaldar obligaciones de sus socios por montos y/o plazo indeterminado; y (iv) conceder créditos a los directivos o trabajadores en condiciones más ventajosas que las otorgadas a los demás socios.

No obstante, pese a que estas medidas son muy importantes en el desarrollo de las operaciones de una COOPAC, cuando la Superintendencia evalúa la solicitud de inscripción en el Registro COOPAC, la entidad no puede realizar ninguna operación, por lo tanto, en esta etapa inicial no necesita observar ningún límite o prohibición al no tener ahorros que resguardar.

En consecuencia, la medida no es idónea para contar con COOPAC que posean la solvencia necesaria para afrontar el inicio de sus operaciones y la captación de depósitos, y así alcanzar la protección al ahorro de los socios, cuando la COOPAC los empiece a captar, y al sistema de intermediación COOPAC.

#### **d. Constitución de un porcentaje mayor de la reserva cooperativa**

La cuarta medida que analizaremos será la constitución de un porcentaje mayor de la reserva cooperativa. La reserva cooperativa es un fondo financiero destinado a suplir las pérdidas eventuales que se generen en la entidad. Por tanto, es una herramienta eficaz para transferir el capital cooperativo inter generaciones, debido a que no puede ser distribuida entre los socios, ni siquiera después de una disolución y del pago de todas las obligaciones pendientes, lo que, en principio, mejora la sostenibilidad del modelo empresarial cooperativo (Bance, 2016, p. 79).

La justificación filosófica de las reservas es que las COOPAC deben ser percibidas como empresas intergeneracionales; es decir, destinadas a perdurar durante varias épocas. Las reservas acumuladas por los socios anteriores de una COOPAC no les pertenecen exclusivamente a los socios actuales; del mismo modo, las reservas acumuladas por los socios actuales no son de propiedad exclusiva de ellos, sino que constituyen una inversión para futuros socios (Roelants, 2016, p. 27).

Las reservas sirven como medio de prevención para evitar los efectos que se producen cuando la entidad registra pérdidas (Merino, 1997, p. 14); es decir, fortalecen su situación patrimonial frente a eventuales contingencias. Sus principales ventajas son: (i) que permiten que los socios ingresen y se retiren de la COOPAC sin desestabilizarla; (ii) contribuyen a prevenir o limitar la corrupción de funcionarios y directivos, ya que sus acciones pueden poner en peligro a la institución, y gracias a la protección legal que tienen las reservas, no pueden fugarse con ellas (Roelants, 2016, p. 29); y (iii) operan como un sostén en tiempos de crisis.

De conformidad con el artículo 44 del TUO LGC<sup>80</sup>, la reserva cooperativa es irreparable, por lo tanto, no tienen derecho a reclamar ni a recibir parte alguna de ella, los socios, los que renunciaron, los excluidos, los herederos, entre otros. Asimismo, el numeral 2 del artículo 43 del mismo cuerpo normativo<sup>81</sup> señala que la reserva cooperativa debe ser destinada exclusivamente a cubrir pérdidas u otras contingencias imprevistas de la entidad.

---

<sup>80</sup> **TUO LGC**

**Artículo 44.-** La reserva cooperativa es irreparable; y, por tanto, no tienen derecho a reclamar ni a recibir parte alguna de ella, los socios, los que hubieren renunciado, los excluidos ni cuando se trate de personas naturales, los herederos de uno ni otros.

(...)

<sup>81</sup> **TUO LGC**

**Artículo 43.-** El artículo anterior será aplicado con observancia de las siguientes normas:

(...)

2. La reserva cooperativa será destinada exclusivamente a cubrir pérdidas u otras contingencias imprevistas de la cooperativa; la reserva utilizada deberá ser repuesta por ella en cuanto sus resultados anuales arrojen remanentes, en el número de ejercicios que determine el estatuto, o la asamblea general.

La reserva cooperativa se forma con al menos el 20% de los remanentes obtenidos al cierre del ejercicio, sin perjuicio de que el Reglamento señale porcentajes mayores, según lo detallado en subnumeral 2.1 del numeral 2 del artículo 42 del TUO LGC.

De este modo, las reservas son los elementos patrimoniales más estables (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020), por lo tanto, actúan como una especie de “colchón” cuando la COOPAC atraviesa dificultades financieras, ya que son los primeros recursos utilizados para superar una crisis. Una vez que esta se agota, se recurre al capital social.

Debido a que el sistema COOPAC se encuentra en la etapa de estabilización, es esencial que la Superintendencia se asegure de que las entidades cuenten con las reservas suficientes antes de autorizar el reparto de los remanentes.

Es por ello que dispuso que las COOPAC de Nivel 1 deben alcanzar una reserva cooperativa no menor al equivalente del 15% de su capital social, las de Nivel 2, al equivalente del 25% de su capital social, y las de Nivel 3, al equivalente del 35% de su capital social, para lo cual se debe considerar la gradualidad establecida en la Décima Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento COOPAC. Mientras las reservas cooperativas no alcancen los niveles del capital social de acuerdo con la gradualidad antes mencionada, las COOPAC no pueden distribuir excedentes ni solicitar autorización para realizar nuevas operaciones.

El objetivo de las reservas no es procurar su capitalización. La Asamblea General sólo puede acordar la capitalización de los intereses y los excedentes correspondientes a los socios, en lugar de distribuirlos. Si es que la COOPAC constituye reservas más allá de lo dispuesto en la norma, no puede reasignar el exceso a otros conceptos (Superintendencia de Banca, Seguros, y AFP, 2020).

En ese sentido, si las reservas no se pueden capitalizar, pero son la fortaleza patrimonial de las COOPAC, ya que son los recursos más estables al no poder ser repartidas, y crecen paulatinamente a medida que la entidad obtiene remanentes, ¿por qué no incrementar el porcentaje destinado a las reservas en lugar de solicitar un capital social mínimo?

Consideramos que sí es importante fortalecer la reserva por su vocación de permanencia, al ser un medio de prevención necesario ante situaciones de pérdidas; sin embargo, por sí sola no es suficiente. Se requiere, además, de capital social mínimo.

Como se mencionó previamente, las reservas se van constituyendo con el tiempo, pero una COOPAC necesita ser viable desde el inicio de sus operaciones. Es decir, el fortalecimiento con las reservas depende de qué tan bien le esté yendo a la entidad. Si es que no cuenta con mecanismos para generar ingresos, no podrá realizar operaciones ni obtener remanentes, por lo tanto, será muy difícil para ella constituir reservas.

Si una entidad no posee una base financiera sólida desde que ingresa al Registro COOPAC, no podrá fortalecerse. Esta situación genera un círculo vicioso. En otras palabras, la falta de viabilidad inicial puede llevar a dificultades en la acumulación de reservas, lo cual a su vez limita la capacidad de la entidad para enfrentar pérdidas y fortalecerse con el tiempo. Esta falta de fortaleza patrimonial hace que la COOPAC sea más vulnerable ante situaciones financieras adversas, las cuales pueden presentarse aún en la etapa inicial, de modo que el círculo vicioso de falta de viabilidad se perpetúa.

En ese sentido, si bien es cierto el incremento de las reservas es importante, por sí solas no son suficientes para que las COOPAC operen con viabilidad. En consecuencia, la medida, de manera individual, no es idónea para alcanzar la protección al ahorro de los socios, cuando la COOPAC los empiece a captar, y al sistema de intermediación COOPAC, al momento de solicitar su inscripción en el Registro.

**e. Implementar una moratoria para evitar la constitución de nuevas COOPAC**

La quinta medida que analizaremos será la implementación de una moratoria para evitar la constitución de nuevas COOPAC. La moratoria es una medida preventiva que impide temporalmente la constitución de nuevas entidades. Su objetivo es proteger la estabilidad e integridad del sistema, regulando el crecimiento descontrolado del sector para evitar riesgos sistémicos.

A continuación, narraremos brevemente cómo fue implementada en el caso ecuatoriano, detallado en el tercer capítulo de esta investigación, con el propósito de analizar si sería idónea en el contexto peruano.

En diciembre de 2013, después del primer año de supervisión de la SEPS, se registraron 946 cooperativas de ahorro y crédito, además de una Central (Castro, 2018, p. 75). Debido al número considerable de entidades existentes, la capacidad supervisora se veía afectada. Esta situación, sumada a los problemas detectados en muchas cooperativas de ahorro y crédito, los cuales explicaban su informalidad, desorden y resistencia a cumplir con las normas regulatorias, complicaba las labores de supervisión y regulación de la SEPS, que necesitaba que el sistema se estableciera cuanto antes. Por lo tanto, después de tres años de supervisión, la SEPS, mediante el oficio N.ºSEPS-2015-21523, de fecha 04 de diciembre de 2015, remitió para conocimiento y aprobación de la JPRMF, la propuesta de resolución “Moratoria para la Constitución de Cooperativas de Ahorro y Crédito”.

La JPRMF, en sesión extraordinaria celebrada el 16 de diciembre de 2015, emitió la Resolución N.º167-2015-F, aprobando la moratoria para la constitución de cooperativas de ahorro y crédito. Esta resolución determinó que la SEPS no podrá autorizar la constitución de nuevas cooperativas hasta que la JPRMF levante la moratoria. De este modo, la medida cuenta con un fundamento legal y se encuentra vigente en Ecuador desde el 16 de diciembre de 2015.

Es así que la medida limita el derecho de asociación, ya que impide que cualquier persona participe en la constitución de nuevas cooperativas de ahorro y crédito. Sin embargo, pese a ello, consideramos que fue idónea, ya que resultaba sumamente riesgoso permitir que un sistema de intermediación de ahorros, que podría estar siendo utilizado para otros fines, continuara creciendo desordenadamente.

A la fecha, la SEPS continúa trabajando en el buen funcionamiento y fortalecimiento del sector, que aún no ha alcanzado un cumplimiento normativo del 100% (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2023, p. 30).

Por lo tanto, tal como se mencionó en el tercer capítulo, la moratoria permite que la SEPS concentre sus recursos en la supervisión y regulación de las cooperativas de ahorro y crédito que actualmente se encuentran operando en el sistema, en lugar de evaluar la constitución de nuevas entidades. De este modo, se impulsa el fortalecimiento del sector mediante la emisión normativa y la supervisión efectiva, con el propósito de evitar una proliferación descontrolada de entidades una vez que se levante la moratoria. Esto ayuda a que las cooperativas existentes operen con viabilidad.

Consideramos que la medida también es constitucional porque busca proteger la actividad de intermediación financiera y el ahorro de los socios. Según lo establecido en el artículo 308 de la Constitución ecuatoriana, las actividades financieras son un servicio de orden público, destinadas a preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para alcanzar los

objetivos de desarrollo del país. Además, el artículo 338 de la Constitución señala que el Estado tiene la responsabilidad de promover y proteger el ahorro interno como fuente de inversión productiva en el país. Por su parte, el artículo 309 de la Constitución ecuatoriana establece que cada sector del sistema financiero nacional, incluido el sector popular y solidario, debe contar con normas y entidades de control encargadas de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez.

Por lo tanto, creemos que la aplicación de esta medida no es perjudicial per sé, siempre y cuando esté dirigida a proteger otros intereses relevantes. Como se pudo observar, de acuerdo a las necesidades particulares de los sistemas cooperativos, se pueden adoptar medidas para salvaguardar otros fines.

En el caso peruano, la supervisión efectiva inició en 2019, con el Registro de 433 COOPAC y una Central (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020); es decir, casi la mitad del número de entidades que la SEPS supervisó en 2013.

Pese a que se observaban indicadores de inestabilidad y deficiencias en la solvencia de las COOPAC, así como problemas estructurales que persistían con anterioridad al 2019 (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021), como se detalló en el segundo capítulo de esta investigación, el número de COOPAC que la Superintendencia debía supervisar no era tan elevado como el caso ecuatoriano, lo cual permitió al regulador realizar una labor destacable.

Para diciembre de 2023, el número de COOPAC y Centrales Registradas descendió a 285 y 2, respectivamente; en otras palabras, desde el 2019 fueron excluidas del Registro COOPAC 158 entidades (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

Por lo tanto, la medida analizada, en esta etapa de estabilización en la que se encuentra el sistema COOPAC, aunque podría contribuir a continuar con dicha estabilización, al permitir que la Superintendencia destine más recursos a la supervisión de las COOPAC que actualmente se encuentran inscritas en el Registro, en lugar de ocuparse de la revisión y aprobación de los estatutos de nuevas entidades (necesarias para su inscripción en los Registros Públicos) y de la evaluación de las solicitudes de inscripción en el Registro COOPAC, resulta ser muy lesiva para el derecho a la asociación.

Esto debido a que actualmente no existe un crecimiento descontrolado en el sector. De hecho, en los últimos 4 años de supervisión, solo se han inscrito 6 entidades en el Registro COOPAC (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2014), como se detalló en el segundo capítulo. Además, la medida negaría por completo la posibilidad de asociarse, afectando la libertad de las personas de constituir cooperativas de ahorro y crédito y de pertenecer a ellas, vulnerando así el contenido constitucionalmente protegido del derecho de asociación.

Si la situación cambia con el transcurso del tiempo y el contexto demanda medidas más drásticas para evitar el crecimiento desordenado del sector, se

podría considerar la implementación de una medida similar a la adoptada en el caso ecuatoriano, estableciendo una moratoria para evitar la constitución de nuevas COOPAC. Sin embargo, en la situación actual, esta medida no es idónea.

De este modo, aunque la medida podría ser beneficiosa para mejorar la viabilidad de las COOPAC que ya se encuentran inscritas en el Registro COOPAC, garantizando así la protección al ahorro de los socios y al sistema de intermediación COOPAC, es lesiva con el derecho de asociación en un nivel alto.

#### **f. Requerimiento de un capital social mínimo**

La última medida que analizaremos será el requerimiento de un capital social mínimo, cuando la entidad solicita su inscripción en el Registro COOPAC.

Como vimos, existen muchas medidas que tienen como fin último garantizar el ahorro de los socios mediante el fortalecimiento de la solvencia patrimonial, algunas de ellas ya existen y otras están siendo implementadas de manera gradual con ayuda del nuevo marco normativo COOPAC; no obstante, aún hace falta la protección inicial más idónea cuando la entidad solicita su inscripción en el Registro COOPAC.

La mayoría de las medidas que analizamos previamente no son requeridas en esta etapa, y otras, al ser lesivas al derecho a la asociación en un nivel alto, no son idóneas para el contexto peruano.

Cuando las cooperativas de ahorro y crédito solicitan su inscripción en el Registro COOPAC, la Superintendencia -a la fecha- no puede exigirles un monto mínimo de capital inicial, debido a que este requisito no está establecido en el Reglamento de Registro. Lo más parecido que tenemos es que la entidad que solicita su inscripción en el Registro COOPAC, siguiendo las pautas del numeral 3.7 del artículo 3 del Reglamento<sup>82</sup>, debe evidenciar que cuenta con la solvencia necesaria para realizar las operaciones autorizadas. No obstante, la normativa no profundiza en los detalles de este criterio.

Abordar esta cuestión es importante, porque la COOPAC que es inscrita en el Registro COOPAC tras una evaluación minuciosa posee los elementos necesarios para ser merecedora de la confianza de los socios, ya que la aprobación de la Superintendencia es producto de un escrutinio previo y exhaustivo.

En ese sentido, consideramos que dicho análisis preliminar debe incluir al capital social inicial porque, en términos generales, los socios no tienen la capacidad de evaluar la solvencia de las COOPAC a las que pertenecen.

---

<sup>82</sup> **Reglamento de Registro**

**Artículo 3. Obligación de inscripción en el Registro Coopac**

(...)

3.7 Para que proceda la inscripción de las Coopac y las Centrales en el Registro Coopac, estas deben cumplir con los requisitos y las condiciones establecidas en este Reglamento, acreditando que sus directivos y gerentes no se encuentran incurso en los impedimentos previstos en el artículo 6, que conocen los principios cooperativos y las normas aplicables a las Coopac, así como demostrar solvencia y las condiciones tecnológicas y operativas necesarias para realizar las operaciones autorizadas.

Mantener un capital social adecuado contribuye a contar con un buen sistema de protección de la solvencia, así como a mitigar los costos de un comportamiento imprudente por parte de los directivos de la entidad (Arregui, Guerrero, Herrera, Mariño y Mora, 2017, p. 25).

La solvencia patrimonial representa la capacidad de la entidad de responder por sus obligaciones, gestionar fondos futuros y fomentar el crecimiento de los recursos (Amado, Mendoza y Zerpa, 2019, p. 61). Asimismo, el capital social posibilita llevar adelante a la empresa cooperativa, crecer y satisfacer las demandas de los socios (Chieh y Weber, 2016, p.12). Los niveles considerables de aportes tienden a hacerla más económicamente sostenible (Roelants, 2016, p. 23). El capital también es una primera línea de defensa para proteger los ahorros de los socios (Mariño, Arregui, Guerrero, Mora y Pérez, 2014, p. 26) y es fundamental para que las COOPAC realicen operaciones, ya que representa el monto de los recursos disponibles para ello.

En otras palabras, un capital adecuado podrá hacer frente a circunstancias económicas adversas, debido a que evita que los riesgos propios de la actividad de la COOPAC sean asumidos íntegramente con los ahorros de los socios. Sin embargo, ¿por qué esto es importante si los socios son a su vez copropietarios y ahorristas de la COOPAC?

Al respecto, aunque los socios son a su vez copropietarios y ahorristas de la COOPAC, la entidad es una persona jurídica distinta a sus miembros. Esto significa que posee una esfera jurídica independiente y, por lo tanto, cuenta con

sus propios recursos financieros, lo que le permite llevar a cabo sus operaciones.

El capital de la COOPAC, que representa el monto de los recursos financieros disponibles para el desarrollo de sus actividades, se constituye con las aportaciones de los socios, quienes adquieren así la calidad de copropietarios. Dichos aportes son los que responden por las obligaciones de la entidad, por lo tanto, no son de libre disponibilidad de los socios, pese a ser reembolsables, de acuerdo al artículo 38 del TUO LGC, como se explicará más adelante.

Por su parte, a diferencia del capital social, los ahorros consisten en los depósitos (obligaciones a la vista, por cuentas de ahorro, por cuentas a plazo u otro tipo) que los socios colocan en la COOPAC, con la finalidad de obtener una retribución fija (interés) y pueden ser devueltos de acuerdo al plazo de redención pactado con la entidad. Estos depósitos permiten que la COOPAC pueda realizar la actividad de intermediación.

Para el intermediario financiero, obtener fondos a través de los depósitos suele ser más económico que utilizar su propio capital, ya que el costo de oportunidad asociado a sus propios fondos es mayor. En consecuencia, le resulta conveniente apalancarse tanto como sea posible. Sin embargo, esta conducta conlleva riesgos para los ahorros, cuyo único respaldo serían los activos y el capital comprometido en la entidad, los cuales podrían ser menos líquidos en caso de quiebra. Por lo tanto, para los depositantes es importante que la entidad intermediaria cuente con un capital que sea de tamaño y calidad (liquidez)

adecuados (Vega y Vega, 2012, p. 22). De ahí que establecer un capital social mínimo como nuevo requisito resulte razonable.

No obstante, surgen algunas interrogantes sobre la determinación del capital social mínimo: ¿Por qué es importante contar con un capital social mínimo si el carácter repartible de los remanentes podría inducir a que los socios acuerden la disolución y liquidación de la COOPAC tras acumular una cantidad considerable sin distribuir? ¿Qué garantiza que la naturaleza reembolsable de los aportes no resultará en que los socios opten por retirarse de la entidad en cualquier momento, afectando negativamente al capital social?

Al respecto, el TUO LGC ha previsto este escenario y ha determinado en su artículo 38 que la reducción del capital social no puede exceder del 10% anual de este. Es decir, durante el periodo de un año, la entidad no puede reducir el capital social en más del 10% de la suma que tenía a inicios del mismo. Esta restricción limita la reducción significativa del capital y garantiza que no se desestabilice financieramente en un breve lapso de tiempo.

La razón principal de ello es que las personas que eligen pertenecer a una COOPAC lo hacen con el propósito de satisfacer ciertas necesidades o aspiraciones en una entidad que les inspira confianza al convertirse en copropietarios de ella. No buscan obtener una rentabilidad; si su intención fuese invertir capital, optarían por otras opciones que les permitan obtener un rendimiento significativo por su inversión.

Esta situación, que permite que los aportes estén cautivos por un periodo de tiempo, aumenta los incentivos para que los socios adopten una actitud más activa en las políticas y gobernabilidad de la COOPAC, y se conviertan en defensores de la gestión prudente (Westley y Branch, 2000, p, 14).

De este modo, vemos que la medida que proponemos ya cuenta con una protección en el artículo 38 del TUO LGC, el cual impide la reducción significativa del capital de la COOPAC en un corto periodo de tiempo. En ese sentido, adicionalmente a todos los requisitos del Reglamento de Registro, un capital social mínimo determinado por el órgano supervisor es necesario, debido a que no existe otra opción que logre la protección al ahorro de los socios, cuando la COOPAC los empiece a captar, y al sistema de intermediación COOPAC en igual medida.

Es decir, no existe otro medio menos gravoso para el derecho a la libre asociación, que sea igualmente idóneo para lograr los fines constitucionalmente legítimos señalados, cuando la Superintendencia evalúa la solicitud de inscripción al Registro COOPAC.

### **3. Test de Proporcionalidad en sentido estricto**

En los apartados precedentes observamos que la medida propuesta (*obligatoriedad de que las cooperativas de ahorro y crédito cuenten con un capital social mínimo determinado por el órgano supervisor al momento de solicitar su inscripción en el Registro COOPAC*) es adecuada y necesaria para lograr los fines constitucionales (protección al ahorro de los socios y al sistema de intermediación COOPAC), por lo que ahora se debe analizar si su satisfacción es igual o mayor a la afectación al derecho contrapuesto; es decir, al derecho a la libertad de asociación.

Para ello, debemos tener presente la premisa de que mientras más alto sea el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio, tanto tiene que ser la satisfacción e importancia de la realización del otro (Alexy, 2009, p. 9). Por lo tanto, analizaremos si la limitación al derecho de asociación es proporcional al beneficio que se espera obtener en cuanto a la protección al ahorro de los socios y al sistema de intermediación COOPAC. Es decir, debemos sopesar el impacto en el ejercicio del derecho de asociación frente a los beneficios de proteger el ahorro de los socios y el sistema de intermediación COOPAC.

#### **a. Derecho de asociación**

El numeral 13) del artículo 2 de la Constitución reconoce el derecho de toda persona a asociarse. De conformidad con el Tribunal Constitucional (2005), el derecho de asociación se refiere a:

La libertad que tienen las personas para reunirse entre ellas con un objetivo en común; comprende no solo el derecho a asociarse, sino también el derecho de establecer la organización propia del ente constituido, y la delimitación de sus finalidades con sujeción a la Constitución y las leyes (FJ 7).

El derecho a la libre asociación se fundamenta en la libertad del ser humano y en su necesidad de convivir con otros y buscar objetivos comunes, con alianzas de permanencia en el tiempo y de forma institucional (Rubio, Eguiguren y Bernal, 2010, p. 446), solo puede llegar a concretizarse cuando dos o más personas se unen en torno a una institución. La titularidad de este derecho es individual, pero su ejercicio es colectivo (Tribunal Constitucional, 2006, FJ 4).

A través del derecho de asociación, las personas pueden integrarse de manera libre y de forma organizada, en función a los objetivos que quieren alcanzar. Las COOPAC son instituciones en las que este derecho es puesto en práctica.



El derecho de asociación también ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales. En efecto, el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el numeral 1 del artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y el numeral 1 del artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida como Pacto de San José), también reconocen el derecho de las personas a asociarse libremente con otras con la finalidad de promover, ejercer o proteger sus intereses políticos, económicos, religiosos, sociales, culturales, entre otros.

Según el Tribunal Constitucional (2023), el contenido constitucionalmente protegido del derecho de asociación está constituido por: (i) el derecho de asociarse, entendido como la libertad de las personas para constituir entidades y pertenecer a aquellas ya constituidas; (ii) el derecho de no asociarse, que comprende no ser obligado a formar parte de una asociación o de dejar de pertenecer a ella; y (iii) la facultad de autoorganización, entendida como la posibilidad de que la entidad se dote de su propia organización, lo que implica que su estatuto debe contemplar los requisitos de ingreso, salida, elección de cargos, postulación, entre otros (FJ 3).

#### **b. Límites al derecho de asociación**

El derecho de asociación tiene especial relevancia en la interpretación del primer principio cooperativo, pues exigir que las COOPAC cuenten con un capital social mínimo restringe en cierta medida dicho derecho. En efecto, los socios que constituyeron una COOPAC haciendo uso de su derecho de asociación, no podrían obtener el Registro ni intermediar con ahorros si no cuentan con un monto mínimo que le permita operar con viabilidad.

No obstante, debemos recordar que los derechos no son absolutos, sino relativos; en otras palabras, el contenido constitucionalmente protegido de cada derecho fundamental no es definitivo, sino que se podrá definir en cada caso concreto, en función a las circunstancias y grados de restricción o satisfacción de los bienes jurídicos relevantes o derechos que se encuentren en conflicto (Tribunal Constitucional, 2011, FJ 26).

Los derechos fundamentales pueden ser restringidos en alguna medida cuando dicha limitación esté justificada en la protección proporcional y razonable de otros derechos fundamentales o bienes jurídicos relevantes constitucionalmente (Tribunal Constitucional, 2011, FJ 26).

De este modo, tal como lo señala el Tribunal Constitucional (2001), resulta indiscutible que cualquier persona tiene derecho a asociarse; no obstante, ello no implica que su ejercicio sea incompatible con la realización de otros valores o el ejercicio de otros derechos constitucionales (FJ 4).

**c. ¿En qué medida se afecta al derecho de asociación?**

En este análisis es importante precisar que la restricción al derecho de asociación con la finalidad de garantizar otros intereses constitucionales jurídicamente relevantes puede presentarse de diferentes formas, no solamente exigiendo a las cooperativas de ahorro y crédito un capital social mínimo para poder realizar operaciones. Otra manera es limitando la constitución de nuevas cooperativas hasta que el sistema sea más sólido y logre controlar la proliferación de entidades, tal como sucedió en Ecuador. Este país aprobó una moratoria para la constitución de nuevas cooperativas de ahorro y crédito, debido a que era necesario evitar que el sistema continuara creciendo desordenadamente. En ese sentido, podemos notar que, según las demandas específicas de los sistemas cooperativos, se pueden aprobar medidas que aborden otros intereses relevantes.

En el presente caso, la inclusión de un requisito que obligue a las cooperativas de ahorro y crédito a contar con un capital social mínimo determinado por el órgano supervisor al momento de solicitar su inscripción en el Registro COOPAC, restringe el derecho de asociación en cierta medida, debido a que la falta de capital mínimo haría que los socios que inicialmente se unieron no puedan llevar a cabo ninguna operación de intermediación financiera y, por lo tanto, no podrían utilizar a la persona jurídica creada con este propósito.

Si los socios no disponen del capital necesario según lo establecido por la Superintendencia, deberán contribuir con una suma adicional y puede que no todos estén en condiciones de efectuar el aporte suplementario. Sin embargo, la restricción al derecho a la asociación es mínima, debido a que esta obligación no limita la libertad de las personas de constituir cooperativas de ahorro y crédito ni de pertenecer a ellas, mucho menos las fuerza a no formar parte de estas organizaciones. En otras palabras, no se impide la asociación, ya que es posible inscribir a la entidad en los Registros Públicos. La única exigencia es que la cooperativa disponga de un capital inicial que le permita empezar a operar con ahorros. Este requisito no está destinado a limitar la membresía, sino a garantizar la existencia de entidades que puedan permanecer en el tiempo. No es un requerimiento excesivo como dejar de constituir cooperativas por un periodo de tiempo sin ninguna justificación, o requerir un monto de capital social fijo para todos los casos, sin una evaluación preliminar.

Asimismo, la medida tampoco restringe la facultad de autoorganización de estas entidades. Aunque pueda parecer que la Superintendencia interviene en esta facultad al ser la responsable de establecer el monto del capital social necesario para llevar a cabo operaciones, en lugar de dejar esta decisión en manos de los propios miembros, esto no altera los requisitos de ingreso, salida, elección de cargos, postulaciones y otros regulados en el estatuto, sino únicamente requiere que la entidad disponga de un monto inicial que le permita operar con viabilidad.

Además, la medida no se diferencia mucho de los requerimientos que regulan otros aspectos prudenciales, como el porcentaje solicitado de reservas, provisiones o el ratio patrimonial que deben alcanzar, que están asociadas a la fortaleza patrimonial y a que las COOPAC operen con viabilidad. Así como existen cooperativas de otras tipologías que se dedican a diferentes actividades, las COOPAC captan ahorros de sus socios, por lo tanto, necesitan disponer de un patrimonio que les permita realizar su objeto social.

Por otro lado, la medida propuesta no es nueva ni mucho menos propia del sistema COOPAC. En la actualidad, la Ley General establece que las empresas que pertenecen al sistema financiero deben contar con un capital social mínimo, a fin de poder operar con fondos del público. Del mismo modo, el sistema cooperativo de ahorro y crédito ecuatoriano ha establecido que para su funcionamiento todas estas entidades deben contar con un capital de 200 000.00 USD.

Asimismo, organismos internacionales de gran relevancia en materia cooperativa, como la ACI y la Confederación Alemana de Cooperativas - DGRV, con la cual la Superintendencia ha suscrito un Convenio Marco de Cooperación para la Ejecución del Programa de Fortalecimiento de la Regulación y Supervisión de las COOPAC, reconocen la posibilidad de establecer un requisito que obligue a las cooperativas de ahorro y crédito a contar con un capital social mínimo.

La ACI (2015) señala que el monto no puede ser excesivamente alto a tal punto de no permitir el ingreso de otras COOPAC al mercado. Tampoco puede ser arbitrario ni debe obstaculizar la afiliación (p. 37). Igualmente, la Confederación Alemana de Cooperativas - DGRV indica que no es necesario fijar niveles de capital excesivamente altos, de modo que impidan el acceso al mercado (Arzbach y Durán, 2023, p. 26).

En ese sentido, es importante que las restricciones al derecho a la libre asociación sean lo menos gravosas posible y al mismo tiempo lo bastante adecuadas para garantizar que la COOPAC pueda llevar a cabo sus actividades de manera efectiva y mantener su funcionamiento viable.

Consideramos que el capital inicial debe ser un monto mínimo, un “piso” o una base segura que le permita operar. Al ser variable, el marco regulatorio integral para fortalecer el capital debe ser analizado “a la baja”. Es decir, será el mínimo requerido hasta que la entidad pueda llegar al punto de equilibrio.

Para ello es necesario un análisis minucioso que considere diferentes aspectos y variables. La Superintendencia no puede determinarlo de manera arbitraria.

Finalmente, cabe precisar que si la cooperativa logra su inscripción en el Registro COOPAC, la Superintendencia podría solicitar un fortalecimiento patrimonial de la entidad y una de las maneras de lograrlo es mediante aumentos del capital. Esto se debe a que la determinación del capital social no se limita únicamente al proceso de registro (de lo que se comentará más adelante).

En síntesis, el grado de afectación al derecho de asociación es leve debido a que: (i) el capital social debe ser el mínimo requerido hasta llegar al punto de equilibrio; (ii) no debe ser determinado de manera arbitraria y (iii) la medida no establece una limitación absoluta o total del ejercicio del derecho de asociación, sino una limitación parcial, circunscrita a un monto mínimo de capital para realizar operaciones.

**d. ¿Cuál es el grado de satisfacción de la protección al ahorro y al sistema de intermediación COOPAC?**

En este periodo de estabilización en el que nos encontramos, el objetivo es lograr que el sistema COOPAC sea reconocido por lo que realmente es: un vehículo de cooperación social de gran relevancia en nuestro país, pero para ello es esencial que las entidades sean sólidas, éticas y que prioricen la promoción del bien común, de acuerdo con los principios cooperativos que las rigen (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2023).

La protección al ahorro de los socios y al sistema de intermediación COOPAC siempre se materializa con la presencia de entidades solventes. Por ello, la Superintendencia debe velar para que las COOPAC que logren su inscripción en el Registro COOPAC presten el servicio de intermediación con los recursos necesarios para poder operar con viabilidad.

En primer lugar, es importante que las COOPAC operen con viabilidad desde el inicio de sus operaciones porque ello evita su salida precipitada del mercado. Si la Superintendencia prevé que luego de un periodo de tiempo la institución no podrá continuar en el mercado debido a su bajo capital inicial, carece de sentido aprobar su inscripción en el Registro.

Las consecuencias sociales de esta situación son significativas, ya que conlleva la pérdida del ahorro de los socios, rompimiento de la cadena de pagos, confianza en el sistema, pérdida de puestos de trabajo, disminuye las oportunidades de financiamiento para posibles socios y produce un impacto negativo en la economía local, lo cual afecta al bienestar de la comunidad.

Si bien la declaración de intervención y/o disolución de una COOPAC no conlleva un perjuicio en sí mismo, sino que es la materialización formal de una causal en la que su gestión ha incurrido, la misma implica reconocer la pérdida progresiva que ha venido generando en perjuicio de los socios ahorristas. La pérdida es lamentable tanto para el socio ahorrista que depositó sus ahorros en la COOPAC, como para el sistema en su conjunto, ya que esto socava su confianza y credibilidad. Además, la magnitud de esta pérdida solo se conocerá

al final de la liquidación de la entidad, cuando se pueda determinar la capacidad de los activos para cubrir los pasivos (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2023).

En segundo lugar, es importante que las COOPAC sean viables desde el inicio de sus operaciones porque generan confianza en la solidez del sistema, lo cual repercute en el bienestar de la población. Si las entidades empiezan a salir del mercado debido a la pérdida del capital social, es probable que cada vez sean menos los socios dispuestos a confiarles sus ahorros.

Esta falta de confianza puede provocar una reducción en la inversión y consumo de los sectores más vulnerables, ya que si no hay captación de depósitos, tampoco habrá recursos para su colocación. Lo que significa que la preferencia del sistema COOPAC por parte de estos sectores se podría reducir.

Las COOPAC más grandes tienden a colocar sus créditos en medianas y pequeñas empresas urbanas y en créditos de consumo; mientras que las COOPAC pequeñas y medianas suelen dirigir sus colocaciones en pequeños emprendedores, agricultores y ganaderos, cooperativas agrarias, microempresas urbanas, pensionistas, empleados y trabajadores independientes (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024).

No obstante, independientemente del público específico que atienden, coincidimos con la Superintendencia en que no se puede negar la importancia de las COOPAC para el desarrollo descentralizado en el Perú, así como su

competencia en materia de intermediación e inclusión financiera en sectores olvidados (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2022). Sin embargo, para que continúen cumpliendo este rol, el sistema debe fortalecerse y afianzar un crecimiento prudente sobre una base patrimonial sólida y una gestión de riesgos que permita que las COOPAC puedan ser auto sostenibles y proteger los depósitos de sus socios (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2022).

En tercer lugar, es importante que las COOPAC operen con viabilidad desde el inicio de sus operaciones porque de esta manera se salvaguarda la integridad reputacional del sistema y el peligro de contagio se reduce. Si las COOPAC no tienen la capacidad de ser viables, pueden generar un efecto negativo en las demás entidades pertenecientes al sistema financiero y COOPAC, al provocar desconfianza en la intermediación financiera, pues, tal como se mencionó anteriormente, a pesar de que el sistema financiero y el sistema COOPAC operen independientemente y se enfoquen en segmentos distintos, ambos son mecanismos de movilización del ahorro, por lo tanto, es esencial que los dos funcionen de manera correcta.

Lo idóneo es que las COOPAC se publiciten como entidades supervisadas por la Superintendencia, con un capital social suficiente para garantizar su viabilidad a largo plazo. Esto les proporcionaría ese “sello de confianza” y les permitiría crecer de manera estable.

En cuarto lugar, es fundamental que las COOPAC operen con viabilidad desde el inicio de sus operaciones porque participan activamente en la inclusión financiera. Al ser numerosas y tener presencia regional, ofrecen sus servicios a sectores que generalmente no tienen acceso al sistema financiero tradicional. Esto hace que tengan mucho potencial de expandir la inclusión financiera (Superintendencia de Banca, Seguros, y AFP, 2019) y el desarrollo económico en la región (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021, p. 55), ya que, tal como se evidenció en el Test de Idoneidad, la inclusión financiera ayuda a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de las personas.

Las cooperativas de ahorro y crédito forman parte de un sector que cada vez cobra más importancia en la oferta de servicios financieros (créditos y depósitos), principalmente para la población de medianos y bajos recursos que no cuentan con acceso a estos (Mogrovejo, Vanhuynegem y Vásquez, 2012, p. 53), intermediando recursos locales hacia socios en situación de escasez de capital, promoviendo la actividad emprendedora (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021, p. 55).

Por lo tanto, es crucial que todos los segmentos de la población participen en el sistema financiero, ya que los beneficios de la inclusión financiera la convierten un instrumento fundamental para lograr una mayor inclusión social y desarrollo económico (Poggi, Romero, Luy y Sotomayor, 2015, p. 5).

Finalmente, las COOPAC que no operan con viabilidad desde el inicio de sus operaciones pueden llevar a la proliferación de entidades poco sostenibles en

el tiempo, sobre todo si se cuenta con el incentivo perverso generado por la Ley N.º 29683, “Ley que precisa los alcances de los Artículos 3 y 66 del Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas”, que señala que las cooperativas son sujetos inafectos al impuesto general a las ventas por las operaciones que realicen con sus socios<sup>83</sup>, y al impuesto a la renta por los ingresos netos provenientes de las operaciones que realicen con ellos<sup>84</sup>.

De este modo, solo las cooperativas de ahorro y crédito que conozcan la lógica cooperativista, el manejo financiero y las normas de asociatividad estarán interesadas en presentar su solicitud de inscripción en el Registro COOPAC. Aquellas que no cuenten con el capital social mínimo y cuyo único objetivo sea obtener beneficios tributarios se verán desincentivadas a conseguir su inscripción.

---

<sup>83</sup> **Ley que precisa los alcances de los Artículos 3 y 66 del Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas**

**Artículo 2.- Inafectación al Impuesto General a las Ventas (IGV)**

Precísase que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 074-90-TR, las cooperativas están inafectas al Impuesto General a las Ventas (IGV) por las operaciones que realicen con sus socios.

<sup>84</sup> **Ley que precisa los alcances de los Artículos 3 y 66 del Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas**

**Artículo 3.- Inafectación al Impuesto a la Renta**

Precísase que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 66 del Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 074-90-TR, las cooperativas están inafectas al Impuesto a la Renta por los ingresos netos provenientes de las operaciones que realicen con sus socios.

En ese sentido, luego de haberse llevado a cabo una ponderación adecuada entre los derechos e intereses jurídicamente relevantes en juego, se concluye que la satisfacción de la protección al ahorro de los socios y al sistema de intermediación COOPAC justifican la restricción al derecho a la libre asociación. En consecuencia, debido a las razones expuestas, la satisfacción de dichos intereses jurídicos relevantes es alta y mayor a la afectación al derecho contrapuesto, que es leve.

### **III. Propuesta de modificación legal para la implementación del capital social mínimo**

Después de demostrar que la eficacia de la protección del ahorro de los socios y del sistema de intermediación COOPAC es alta y mayor a la afectación al derecho de asociación, que es leve, es importante emitir una propuesta para que la medida pueda ser implementada en la normativa vigente.

Al respecto, como ya se ha indicado, toda limitación a un derecho fundamental debe estar prevista en una ley y debe ser diseñada con el propósito de proteger otros bienes jurídicos relevantes<sup>85</sup>, en concordancia con el literal a) del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución<sup>86</sup>, el numeral 2 del artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>87</sup>, y el numeral 2 del artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

**Artículo 30. Alcance de las Restricciones**

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

(...)

**Artículo 32. Correlación entre derechos y deberes**

(...)

2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

<sup>86</sup> **Constitución Política del Perú de 1993**

**Artículo 2.-** Toda persona tiene derecho:

(...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe

(...)

<sup>87</sup> **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

**Artículo 22**

(...)

2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

(...)

<sup>88</sup> **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

**Artículo 16. Libertad de Asociación**

(...)

En ese sentido, se necesita una autorización expresa del TUO LGC, específicamente, del subnumeral 2.5 del numeral 2 del artículo 5. La modificación puede ser redactada de la siguiente manera:

Artículo vigente	Propuesta de modificación
<p>Artículo 5.- Toda cooperativa tiene, el deber de:</p> <p>(...)</p> <p>2.5 Estar integrada por un número variable de socios y tener capital variable e ilimitado, no menores a los mínimos que, de acuerdo con su tipo o grado, le corresponda según el Reglamento.</p>	<p>Artículo 5.- Toda cooperativa tiene, el deber de:</p> <p>(...)</p> <p>2.5 Estar integrada por un número variable de socios y tener capital variable e ilimitado.</p> <p><b><u>Cuando la presente Ley o la legislación especial de la cooperativa o Central exijan un capital mínimo, dicho capital es variable e ilimitado por encima del mínimo.</u></b></p>

Asimismo, también es necesario que la Ley COOPAC faculte a la Superintendencia solicitar un capital social mínimo, para lo cual se requiere modificar dicha norma. Esta modificación puede ser redactada de la siguiente manera:

Artículo vigente	Propuesta de modificación
------------------	---------------------------

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

(...)

<p><b>Ley COOPAC</b></p> <p><b>1. Características de las cooperativas de ahorro y crédito que solo operan con sus socios:</b> (...)</p> <p>i. Tienen un capital variable en función del importe de las aportaciones de sus socios cooperativistas, las cuales se efectuarán conforme a lo establecido en el estatuto de cada Coopac. (...)</p>	<p><b>Ley COOPAC</b></p> <p><b>1. Características de las cooperativas de ahorro y crédito que solo operan con sus socios:</b> (...)</p> <p>i. Tienen un capital variable <b><u>por encima del mínimo</u></b> en función del importe de las aportaciones de sus socios cooperativistas, las cuales se efectuarán conforme a lo establecido en el estatuto de cada Coopac. (...)</p>
--	--

Esta propuesta no es nueva. En el año 2022, a través del Proyecto de Ley N.º4242/2022-CR, se propuso modificar, entre otros, el artículo 5 del TUO LGC, el cual plantea que el supervisor pueda exigir un capital mínimo de acuerdo con lo señalado en la legislación especial. Así que, a nivel de iniciativas legislativas también existe una comprensión de la importancia del supervisor en la determinación del capital social.

Debemos recordar que cuando una cooperativa de ahorro y crédito solicita su inscripción en el Registro COOPAC no puede iniciar sus operaciones hasta que obtenga el registro<sup>89</sup>. Por lo tanto, consideramos que para poder lograr su inscripción y realizar operaciones con ahorros es necesario que la entidad

<sup>89</sup> **Reglamento de Registro**

**Artículo 7. Procedimiento de inscripción en el Registro Coopac**

(...)

7.7 En tanto dure el proceso de inscripción en el Registro Coopac, las Coopac o Centrales solicitantes no pueden realizar ninguna operación autorizada por la Ley Coopac, bajo apercibimiento de denegarse la inscripción y sin perjuicio de las acciones administrativas que la Ley faculta.

cuenta con un capital social que le permita operar con viabilidad y alcanzar el punto de equilibrio.

El capital inicial requerido no debe constituir un obstáculo, tal como ello ha sido revisado en el presente documento; sin embargo, este debe ser establecido de manera razonable. Este trabajo no tiene como objetivo establecer cuál debe ser la cifra de capital mínimo exigido, en la medida que dicha definición requiere un análisis técnico de la situación del sector, de la estructura y tamaño de las cooperativas, el contexto económico nacional y regional, entre otros aspectos que escapan al análisis de la valoración legal de la viabilidad de la exigencia. Sin embargo, con motivo de lo revisado, se sugieren criterios que la Superintendencia podría tener en cuenta para determinar el capital social mínimo.

En primer lugar, las cooperativas de ahorro y crédito pueden constituirse con calidad abierta o cerrada. De conformidad con el numeral 2 del artículo 8 del TUO LGC<sup>90</sup>, las cooperativas cerradas son aquellas que por disposición de su estatuto admiten como socios únicamente a personas que reúnen determinadas calidades ocupacionales, laborales o profesionales, u otras

---

<sup>90</sup> **TUO LGC**

**Artículo 8.-** Para la aplicación del artículo anterior rigen las siguientes normas:

(...)

2. Tiene la calidad de “cooperativa cerrada” la que, por disposición expresa de su estatuto, admita como socios únicamente a personas que reúnan determinadas calidades ocupacionales, laborales o profesionales, u otras condiciones especiales comunes a todas ellas, como requisitos esenciales para su inscripción y permanencia en su seno;

(...)

condiciones especiales comunes a todas ellas, como requisitos indispensables para su inscripción y permanencia en la entidad. Por su parte, las cooperativas abiertas son aquellas en las que se aceptan a socios de todas las profesiones y/u ocupaciones.

Consideramos que la Superintendencia debería tener en cuenta la calidad abierta o cerrada de la cooperativa al determinar el capital social mínimo, y, al ser cerrada, el universo al que podría atender, ya que esto impacta directamente en el tamaño potencial y en la capacidad de la entidad para captar recursos, así como en su sostenibilidad a largo plazo.

Si la cooperativa de ahorro y crédito es cerrada, el número de socios tendrá un universo definido por aquellas personas que reúnen las condiciones comunes establecidas y tendrá garantizado un ingreso fijo mensual, ya que las aportaciones suelen ser extraídas de las remuneraciones pagadas por los empleadores. Esta característica permite a la Superintendencia prever el desarrollo de la entidad y su crecimiento moderado con mayor constancia, facilitando la estimación de un capital social mínimo acorde con su capacidad de expansión y gestión de riesgos.

Por otro lado, si la cooperativa de ahorro y crédito es abierta, al poder aceptar miembros de diversas ocupaciones y profesiones, el número de socios podría llegar a ser elevado, dependiendo del nivel de exposición que pretenda alcanzar la entidad, lo que significa que cuenta con el potencial de expandirse hacia diferentes sectores y disponer de un mayor número de recursos para el

desarrollo de sus operaciones. La capacidad de atraer una amplia variedad de socios también permite a estas cooperativas invertir en estrategias de marketing y desarrollo de productos financieros, lo que a su vez puede incrementar su capital social. Por lo tanto, la Superintendencia debe considerar este potencial de crecimiento y los recursos adicionales que las cooperativas abiertas pueden generar al fijar el capital social mínimo necesario para obtener el registro.

En segundo lugar, creemos la Superintendencia podría considerar el impacto del alcance geográfico que pueden llegar a tener las cooperativas de ahorro y crédito. Es importante que la Superintendencia tenga presente que estas entidades pueden crecer y expandirse a distintas regiones.

El alcance geográfico de una cooperativa depende principalmente del número de sus oficinas. Si desde el estudio de factibilidad se aprecia que la entidad iniciará operaciones con más de una oficina, deben contemplarse los aspectos vinculados a una mayor expansión y presencia en zonas estratégicas, donde la canalización de recursos puede ser mayor y, por lo tanto, los productos financieros pueden llegar a más socios. Con la presencia en más de una región, las cooperativas podrían especializarse y satisfacer las necesidades específicas de una determinada localidad.

Sin embargo, esta expansión implica enfrentar gastos operativos significativos, como el pago del alquiler de todas sus oficinas, el pago de los servicios básicos, la compra de mobiliario y equipo, la inversión en sistemas tecnológicos e

informáticos que darán soporte a las operaciones, medidas de seguridad, infraestructura, publicidad y marketing, entre otros.

Además de los gastos operativos, las cooperativas deben considerar los gastos administrativos, que incluyen el pago del personal, las capacitaciones a sus trabajadores, asesorías legales y contables, entre otros; así como los gastos regulatorios derivados del cumplimiento de las normas emitidas por la Superintendencia.

Si las cooperativas abren oficinas fuera de la región de la oficina principal, los gastos aumentan considerablemente, ya que además de los gastos mencionados, deberán invertir en la vinculación de todas sus oficinas a lo largo del país para asegurar una mayor coordinación y sinergias entre ellas.

Por ejemplo, la Superintendencia brinda un tratamiento diferenciado a la apertura de oficinas si se encuentran ubicadas fuera de la región de la oficina principal. Para este escenario, de acuerdo con el artículo 52 del Reglamento COOPAC<sup>91</sup>, la entidad deberá adjuntar su ubicación, dirección exacta, copia

---

<sup>91</sup> **Reglamento COOPAC**

**Artículo 52.- Oficinas**

52.1 Las Coopac pueden contar con oficina principal, sucursales y otras oficinas.

52.2 Las Coopac deben solicitar la autorización previa de la Superintendencia para la apertura, traslado y cierre definitivo de sucursales y oficinas fuera de la región donde se encuentra ubicada su oficina principal, indicando su ubicación y dirección exacta y adjuntando copia del acuerdo del Consejo de Administración. Para el caso de apertura, deben adjuntar adicionalmente el perfil de factibilidad económica con el contenido mínimo señalado en el siguiente párrafo. En el caso de sucursales, debe adjuntarse también una declaración de cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin en la legislación del país anfitrión. Para las oficinas que se constituyan dentro de

del acuerdo del Consejo de Administración y el perfil de factibilidad económica, a fin de obtener la autorización para la apertura. Por su parte, las oficinas que se constituyan dentro de la región de la oficina principal no requieren de autorización previa, pero esta acción debe ser comunicada a la Superintendencia.

De este modo, consideramos que la expansión geográfica que se plantee en el estudio de factibilidad debería ser un aspecto importante que la Superintendencia debería analizar al determinar el capital social mínimo.

En tercer lugar, y con relación a lo previamente señalado, la Superintendencia podría considerar los gastos que se proyecta que incurrirá la cooperativa de ahorro y crédito hasta alcanzar el punto de equilibrio, así como los gastos fijos a lo largo de su vida operativa. Es fundamental que el capital social mínimo determinado por la Superintendencia permita a las cooperativas cubrir sus costos operativos, administrativos y regulatorios para cumplir con sus obligaciones financieras y operar con viabilidad desde el inicio.

Estos gastos incluyen, pero no se limitan a, el pago de alquiler de oficinas, servicios básicos, compra de mobiliario y equipo, inversión en sistemas tecnológicos y de seguridad, así como gastos en publicidad y marketing.

---

la región en la cual se encuentra ubicada la oficina principal, no se requiere autorización previa y se comunica a la Superintendencia conforme al Anexo 2 señalado en el párrafo 52.4. Para efectos de lo señalado en el presente artículo, se considera las regiones de Lima y Callao como una sola.

(...)

Además, deben considerarse los gastos administrativos, como el pago del personal, capacitaciones y asesorías legales y contables.

Asimismo, las cooperativas enfrentan gastos regulatorios derivados del cumplimiento de las normas emitidas por la Superintendencia, que pueden incluir auditorías, informes financieros y otros requisitos de cumplimiento. Todos estos factores deben ser tenidos en cuenta para asegurar que el capital social mínimo sea suficiente para garantizar su viabilidad desde el inicio.

En cuarto lugar, consideramos que la Superintendencia debería considerar el número de socios con los que se constituirá una cooperativa de ahorro y crédito. El número de socios puede ofrecer una indicación sobre la capacidad de la entidad para generar recursos financieros a partir de las aportaciones de sus miembros, lo cual puede influir en su estabilidad y proyección de crecimiento.

Iniciar operaciones con un mayor número de socios significa disponer de mayores recursos financieros, lo cual es crucial para la expansión de la cooperativa. Si la entidad planea aumentar significativamente el número de socios, debe planificar adecuadamente sus recursos y tomar decisiones informadas sobre la asignación de fondos, asegurando que tenga la capacidad de manejar el crecimiento del número de sus miembros y que los recursos financieros se encuentren disponibles para dicha expansión. Todo esto debería estar detallado en el proyecto de la cooperativa, contenido en el estudio de factibilidad.

Algunas cooperativas pueden planear expandirse e incorporar a una cantidad considerable de socios, mientras que otras prefieren mantener una expansión limitada. En cualquier caso, la cooperativa de ahorro y crédito debe contar con recursos y usarlos de forma eficiente para satisfacer las necesidades de sus socios.

La Ley COOPAC no establece un número mínimo o máximo de socios para constituir una COOPAC; sin embargo, considerando la existencia de cuatro órganos directivos, lo señalado en el literal k. del numeral 1 de la Ley COOPAC, que dispone que son directivos aquellos socios titulares de los Consejos y Comités, así como los miembros suplentes de cada uno de ellos, y la Única Disposición Final del Reglamento de Autocontrol Cooperativo, que señala que el Vicepresidente del Consejo de Administración es el Presidente del Comité de Educación, se requiere como mínimo 15 socios directivos. Este puede ser considerado el número base para determinar el capital social mínimo.

Por lo tanto, el número de socios debería ser un aspecto a considerar por la Superintendencia para determinar el capital social que una cooperativa de ahorro y crédito debería disponer para su inscripción en el Registro COOPAC.

El hecho de que la Superintendencia determine el capital social implica únicamente una evaluación inicial, donde le otorga el permiso para operar, que en el caso de las COOPAC se materializa con su inscripción en el Registro COOPAC.

Para resguardar el ahorro se requiere de un control permanente, de acuerdo con lo señalado en el artículo 87 de la Constitución. La supervisión constante es importante porque ayuda a mantener la confianza de los ahorristas; de lo contrario, no será posible lograr la canalización de recursos (Merino, 1997, p. 11).

Por lo tanto, consideramos que la Superintendencia, además de requerir un capital inicial mínimo cuando las cooperativas solicitan su inscripción en el Registro COOPAC, debe realizar una supervisión continua. Esta supervisión es crucial para el buen funcionamiento de las cooperativas a lo largo del tiempo, ya que una supervisión constante permite que las COOPAC continúen cumpliendo con los estándares regulatorios y mantengan su viabilidad.

Es por ello que, por ejemplo, ante las alertas regulatorias que detectan deficiencias patrimoniales, la Superintendencia puede solicitar incrementos de capital o implementar otras medidas a fin de evitar que la entidad continúe comprometiendo su patrimonio, como sucede cuando una COOPAC de Nivel 3 incurre en causal de vigilancia.

Según lo establecido en el artículo 16 del Reglamento de Regímenes Especiales, cuando una COOPAC de Nivel 3 se encuentra incurso en una causal del régimen de vigilancia, la Superintendencia puede requerir al Consejo de Administración de la COOPAC que aumente el capital social por el monto necesario para que pueda funcionar adecuadamente y establece un plazo para

que la COOPAC realice dicho aumento. Este aumento debe efectuarse mediante la capitalización de deudas o a través de aportes en efectivo.

La COOPAC debe demostrar, con la periodicidad establecida en el convenio de recuperación, mejoras en la situación que motivó su sometimiento al régimen de vigilancia. Si la Superintendencia considera que las causales que llevaron a la COOPAC a estar bajo dicho régimen han desaparecido, lo dará por concluido.

Asimismo, de conformidad con la Décima Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento COOPAC, y en virtud de la facultad de regulación de la Superintendencia establecida en el numeral 4-A de la Ley COOPAC, en casos de inestabilidad financiera de una COOPAC la Superintendencia puede determinar su patrimonio real y, de ser el caso, requerir los ajustes patrimoniales que estime pertinentes, con cargo a las reservas y al capital social. De igual manera, la Superintendencia puede solicitar a los socios aportes extraordinarios en efectivo de forma inmediata y/o la capitalización de deudas.

Es fundamental que las COOPAC operen con viabilidad durante toda su vida operativa. Si la regulación permite solicitar fortalecimientos patrimoniales cuando el patrimonio no resulta suficiente, por qué no podría solicitarse uno inicial que fomente la viabilidad, considerando especialmente que no deberían poder registrarse cooperativas que no van a poder tener viabilidad y que su eventual fracaso tendría un impacto negativo en la confianza del sistema. Si la

entidad dispone de un capital social adecuado desde el inicio de sus operaciones, podrá brindar confianza a los socios y gestionar los riesgos asociados a su actividad financiera, sostener su viabilidad y cumplir con sus objetivos de crecimiento y fortalecimiento patrimonial; sin perjuicio de que luego deba fortalecerse motu proprio o a pedido del supervisor.

En base a todo lo expuesto en esta investigación, podemos concluir que no solo conviene y es viable, sino que también es necesario que la Superintendencia determine el monto de capital social mínimo para que las cooperativas de ahorro y crédito que soliciten su inscripción en el Registro COOPAC puedan operar con viabilidad desde el inicio. En esa línea, se han presentado criterios de índole cualitativo que podrían ser relevantes para determinar los niveles de capital social. Establecer un capital social mínimo es una solución viable que fortalece la confianza en el sistema cooperativo y protege el ahorro de los socios, cuando la COOPAC los empiece a captar, y el sistema de intermediación COOPAC. Al buscar que las cooperativas de ahorro y crédito operen con viabilidad desde el inicio, la medida propuesta contribuye a construir un sistema COOPAC más sólido, beneficiando principalmente a los sectores más vulnerables que necesitan acceder a fuentes de financiamiento.

## CONCLUSIONES

- 1) Las COOPAC operan con los ahorros captados de los socios para realizar la actividad de intermediación; es decir, usan dinero que no es suyo. Asimismo, tienen una participación importante en la intermediación financiera, especialmente en el sistema microfinanciero y, por tanto, son relevantes para el crecimiento económico de dicho sector.
- 2) En ese contexto, es necesario que las COOPAC cuenten con un capital social mínimo cuando solicitan su inscripción en el Registro COOPAC, porque existe una relación de causalidad entre dicha obligación y la protección al ahorro de los socios y al sistema de intermediación COOPAC. Un capital adecuado permite que las COOPAC tengan la capacidad de asumir riesgos y permanecer estables frente a situaciones adversas, protegiendo la confianza y ahorros de los socios, cuando los empiecen a captar, así como el sistema de intermediación COOPAC.
- 3) No obstante, pese a su importancia y a lo establecido en el mandato del artículo 87 de la Constitución, la protección a los ahorros en el sistema COOPAC es distinta a la protección que se brinda a las empresas del sistema financiero. En el sistema financiero, para que las entidades empiecen a captar ahorros, la Superintendencia ha establecido un procedimiento de licenciamiento que consta de la autorización de

organización y de la autorización de funcionamiento; no obstante, en el caso de las COOPAC no existe propiamente una autorización, sino un registro previo. Si bien es cierto las COOPAC son entidades distintas a las empresas del sistema financiero, realizan actividades de intermediación con ahorros de los socios, por lo tanto, están sujetas a los mismos riesgos que las demás entidades que también captan depósitos. En consecuencia, la protección a los ahorros en ambos sistemas debería ser la misma.

- 4) La decisión de la Ley COOPAC de requerir que las COOPAC se registren en lugar de obtener una licencia implica que el proceso de registro ante la Superintendencia no requiera de los mismos estándares que las instituciones financieras y, por lo tanto, el proceso de inscripción sea más flexible y otorgue menor fortaleza al sistema COOPAC. Esta diferencia genera, de por sí, menor confianza en la entidad desde el comienzo, antes de que empiece a captar depósitos, ya que la incertidumbre sobre su capacidad para sostenerse y operar de manera viable puede generar dudas razonables entre los potenciales socios, así como inseguridad sobre si depositar su dinero en la institución. La percepción de riesgo incrementa cuando no existen estándares que evalúen la fortaleza patrimonial de la entidad. Además, esto puede llevar a una situación de desprotección para los depositantes una vez que las operaciones inicien, ya que si la entidad no cuenta con un capital social mínimo que demuestre cierto nivel de factibilidad inicial, los depósitos pueden estar en riesgo al no ser respaldados adecuadamente. En otras palabras, la falta de obligación de

contar con un capital social mínimo para operar agrava aún más esta situación de desprotección.

- 5) Por ello, consideramos que la regulación COOPAC debería requerir a las cooperativas solicitantes un capital inicial determinado por la Superintendencia para lograr su inscripción en el Registro COOPAC, al ser responsabilidad del Estado garantizar un entorno legal y regulatorio que favorezca la presencia continua de COOPAC sostenibles en el tiempo.
- 6) Este requisito es viable porque no desconoce el primer principio cooperativo, afiliación voluntaria y abierta, que está vinculado al derecho de asociación. Los principios cooperativos son directrices generales que orientan la práctica cooperativa, razón por la cual es posible reinterpretarlos y otorgarles una lectura diferente de acuerdo con las circunstancias y contextos específicos, ya sea para satisfacer las necesidades de los socios cooperativistas que cambian con el tiempo, como para dar solución a un defecto en la regulación local que es necesario solucionar. Por lo tanto, en el caso de la legislación peruana, se puede reinterpretar el primer principio cooperativo para incorporar la obligatoriedad de que las COOPAC cuenten con un capital social mínimo determinado por el órgano supervisor para lograr su inscripción en el Registro COOPAC.
- 7) Asimismo, si bien es cierto existen distintas medidas adicionales que buscan proteger el ahorro de los socios, las cuales son importantes para que las COOPAC puedan operar con viabilidad, tales como las provisiones,

los límites y prohibiciones, y la reserva cooperativa, así como otros mecanismos que refuerzan la garantía constitucional al ahorro, como el FSDC y la moratoria que impide la constitución de nuevas entidades (esta última medida no se aplica al caso peruano), la medida menos lesiva al derecho a la asociación e igualmente idónea para que las COOPAC puedan iniciar sus operaciones con viabilidad, de manera que se proteja el ahorro de sus socios, una vez que los empiece a captar, y el sistema de intermediación COOPAC, es contar con el capital social mínimo exigido por la Superintendencia.

- 8) Esta medida trae muchos beneficios. En primer lugar, contar con el capital social mínimo exigido por la Superintendencia evita la salida precipitada del mercado de las COOPAC, lo cual conlleva la pérdida del ahorro de los socios, rompimiento de la cadena de pagos, confianza en el sistema, pérdida de puestos de trabajo, disminuye las oportunidades de financiamiento para posibles socios y produce un impacto negativo en la economía local. En segundo lugar, genera confianza en la solidez del sistema, lo cual repercute positivamente en el bienestar de la población. En tercer lugar, salvaguarda la integridad reputacional del sistema y el peligro de contagio se reduce. En cuarto lugar, ayuda a la inclusión financiera, lo que permite reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida de las personas e impulsar el desarrollo económico. Finalmente, evita la proliferación de entidades poco sostenibles en el tiempo, especialmente si se considera el incentivo perverso generado por la Ley N.º29683.

- 9) Para lograr que las COOPAC cuenten con un capital social mínimo al momento de solicitar su inscripción en el Registro COOPAC, es necesario modificar el artículo 5 del TUO LGC y el literal i. del numeral 1 de la Ley COOPAC e incluir esta disposición. Esto se debe a que dicha obligación implica una restricción al derecho de asociación y cualquier limitación a un derecho fundamental debe estar prevista en una ley y debe ser diseñada con el propósito de proteger otros bienes jurídicos.
- 10) Finalmente, los criterios de índole cualitativo que podrían ser relevantes para que la Superintendencia determine los niveles de capital social son el número de socios, la calidad abierta o cerrada de la cooperativa, el impacto del alcance geográfico que pueden llegar a tener y los gastos que se proyecta que incurrirá la entidad hasta alcanzar el punto de equilibrio, así como los gastos fijos a lo largo de su vida operativa.

En ese sentido, de acuerdo con la información expuesta, se obtiene como conclusión principal que es posible reinterpretar el primer principio cooperativo y permitir que la Superintendencia solicite un capital social mínimo para que las COOPAC puedan ser inscritas en el Registro COOPAC. Por lo tanto, la medida propuesta es constitucional al ser idónea, necesaria y proporcional para alcanzar la protección al ahorro de los socios y al sistema de intermediación COOPAC.

## BIBLIOGRAFÍA

### Doctrina

Alexy, R. (2009, junio). Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad.

*Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, 11, 3-13.

Alianza Cooperativa Internacional (s. f.). *Nuestra historia*. ICA.

<https://www.ica.coop/es/cooperativas/historia-movimiento-cooperativo>

Alianza Cooperativa Internacional (2015). *Notas de orientación para los principios cooperativos*. Alianza Cooperativa Internacional.

<https://www.ica.coop/es/medios/biblioteca/research-and-reviews/notas-orientacion-principios-cooperativos>

Alianza Cooperativa Internacional (2021). *Informe sobre los resultados del 33° congreso cooperativo mundial de la Alianza Cooperativa Internacional*.

Alianza Cooperativa Internacional.

[https://icaworldcoopcongress.coop/wp-content/uploads/2022/05/Congress-Report-Outcomes\\_ES3.pdf](https://icaworldcoopcongress.coop/wp-content/uploads/2022/05/Congress-Report-Outcomes_ES3.pdf)

Alianza Cooperativa Internacional (2021). *La Declaración sobre la Identidad Cooperativa de la ACI Contexto histórico y relevancia mundial para hoy*.

Alianza Cooperativa Internacional.

<https://www.ica.coop/sites/default/files/news-item-attachments/25-anniversary-concept-note-final-draft-es-854566612.pdf>

Amado Ampuero, C. R., Mendoza Calderón, E. A., & Zerpa Bejarano, G. A.

(2019). *Propuesta para la supervisión de las cooperativas de ahorro y*

*crédito medianas y grandes por parte de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP's del Perú* [Tesis de Maestría, Universidad ESAN. Escuela de Administración de Negocios para Graduados]. Repositorio Institucional Universidad ESAN.  
<https://repositorio.esan.edu.pe///handle/20.500.12640/1726>

Armando Vallati, J. (2022). Relación inescindible con la identidad cooperativa. En *VIII Congreso continental de Derecho Cooperativo. «El derecho cooperativo y la identidad cooperativa en la post pandemia»* (pp. 15-19). Cooperativas de las Américas.

Arregui Solano, R., Guerrero Murgueytio, R. M., Herrera Delgado, R. M., Mariño, M., & Mora Portuguez, A. (2017). *Supervisión basada en riesgos para las cooperativas de ahorro y crédito* (1ª ed.). Alianza Cooperativa Internacional. <https://repositorio.cooimeva.com.co/handle/coomeva/2103>

Arzbach, M., & Durán, Á. (2020). *Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina* (24ª ed.). Confederación Alemana de Cooperativas.

Arzbach, M., & Durán, Á. (2023). *Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina* (27ª ed.). Confederación Alemana de Cooperativas.

Asociación de Bancos del Perú (2019). Reducción de la pobreza se logró gracias a los avances en inclusión financiera. *Gerencia de Estudios Económicos*, 9(307), 1-6.

Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (marzo, 2016). *Principios Básicos para Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces*.

<https://www.iadi.org/en/assets/File/Core%20Principles/Principios%20B%20A1sicos%20para%20Sistemas%20de%20Seguro%20de%20Dep%20C3%B3sitos%20Eficaces.pdf>

Bancel, J.-L. (2016). Capital cooperativo: Una combinación indispensable de ciencia (administración) y conciencia (Principios Cooperativos). En *El Dilema del capital en las Cooperativas* (pp. 71-80). Alianza Cooperativa Internacional. <https://www.ica.coop/sites/default/files/2021-11/ICA%20EI%20Dilema%20del%20Capital%20en%20las%20Cooperativas.pdf>

Basel Committee on Banking Supervision (2015, diciembre). *Consultative document: Guidance on the application of the core principles for effective banking supervision to the regulation and supervision of institutions relevant to financial inclusion*. Bank for International Settlements.

Basel Committee on Banking Supervision (2015, enero). *Range of practice in the regulation and supervision of institutions relevant to financial inclusion*. Bank for International Settlements.

Blossiers Mazzini, J. J. (2013). *Manual de derecho bancario* (1ª ed.). Ediciones Legales.

Buenaño, E., Baez, S., & Baus, C. (2022). *¿Son compatibles la eficiencia financiera y social en la Economía Popular y Solidaria?: Una propuesta de análisis para las COACs del Ecuador, considerando la inclusión financiera*. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. <https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/%C2%BFSon-compatibles-la-eficiencia-financiera-y-social-en-la-Economi%CC%81a-Popular-y->

[Solidaria-Una-propuesta-de-ana%CC%81lisis-para-las-COACs-del-Ecuador.pdf](#)

Burga Coronel, A. M. (2011). El test de ponderación o proporcionalidad de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. *Gaceta Constitucional*, 47, 253-267.

Cárdenas Muñoz, J., Treviño Saldívar, E., Cuadrado Sánchez, G., & Ordóñez Parra, J. (2021). Análisis comparativo entre cooperativas de ahorro y crédito y bancos en el Ecuador. *Socialium*, 5(2), 159-184. <https://doi.org/10.26490/uncp.sl.2021.5.2.1000>

Castro Medina, A. (2018). *Economía popular y solidaria: ¿realidad o utopía?. Caracterización de las entidades de fomento* (1ª ed.). Editorial Abya-Yala. <https://books.scielo.org/id/kj4jy>

Grández Castro, P.P. (2009). El Principio de Proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano. *Observatório Da Jurisdição Constitucional*, 1(3). <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/394>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2023). *Persistencia de la pobreza*. Observatorio CEPLAN. <https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t9>

Chávez Rodríguez, S. (2019). *Una alternativa a la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a operar con recursos del público* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio de Tesis PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/13505>

- Chieh, T. S., & Weber, C. T. (2016). Prólogo del editor. En *El Dilema del capital en las Cooperativas* (pp. 11-20). Alianza Cooperativa Internacional.  
<https://www.ica.coop/sites/default/files/2021-11/ICA%20El%20Dilema%20del%20Capital%20en%20las%20Cooperativas.pdf>
- Cieza Montenegro, D. (2020). Alcances generales de los límites globales e individuales, y de las prohibiciones reguladas en la Ley N° 26702, como mecanismos para atenuar los riesgos para los ahorristas. *Derecho y Cambio Social*, 62, 163-182.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7626197>
- Coba Molina, E., Díaz Córdova, J., Tapia Panchi, E. P., & Mansilla Sepúlveda, J. (2019). El rendimiento financiero explicado a través de los principios cooperativos. Un estudio en las cooperativas de ahorro y crédito del Ecuador. *Contaduría y administración*, 64(4), 1-21.  
<http://dx.doi.org/10.22201/fca.24488410e.2020.2448>
- Colón Morales, R. (2022). Políticas públicas para una sana intervención estatal con las cooperativas. En *VIII Congreso continental de Derecho Cooperativo. «El derecho cooperativo y la identidad cooperativa en la post pandemia»* (pp. 114-118). Cooperativas de las Américas.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2012). *Principios Básicos para una supervisión eficaz*. [https://www.bis.org/publ/bcbs230\\_es.pdf](https://www.bis.org/publ/bcbs230_es.pdf)
- Congreso de la República del Perú (2016). *Se aprobó por unanimidad Proyectos de Ley 1161/2016-SBS y 350/2016-CR en Undécima Sesión Ordinaria de la Comisión de Producción*.

[https://www.congreso.gob.pe/Storage/tbl\\_notas\\_de\\_prensa/flid\\_121\\_PDF\\_file/636-b5Ud8Ne0Ru1Yt7P.pdf](https://www.congreso.gob.pe/Storage/tbl_notas_de_prensa/flid_121_PDF_file/636-b5Ud8Ne0Ru1Yt7P.pdf)

Cooperativas de las Américas (2020). *Mapeo cooperativo: Datos estadísticos. Informe nacional: Perú*. Cooperativas de las Américas. <https://coops4dev.coop/sites/default/files/2020-09/Informe%20de%20Mapeo%20Cooperativo%20-%20Per%C3%BA.pdf>

Cracogna, D. (2021). Perspectivas del Derecho Cooperativo. *CIRIEC - España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 39, 13-44.

Cracogna, D. (2022). El acto cooperativo y la identidad cooperativa en la hora actual. En *VIII Congreso continental de Derecho Cooperativo. «El derecho cooperativo y la identidad cooperativa en la post pandemia»* (pp. 12-14). Cooperativas de las Américas.

Da Ros, G. (2007). El movimiento cooperativo en el Ecuador. Visión histórica, situación actual y perspectivas. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 57, 249-284.

Delfiner, M., Pailhé, C., & Perón, S. (2007). Microfinanzas: Un análisis de experiencias y alternativas de regulación. *Revista de Temas Financieros*, IV(1), 63-118. <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/id/eprint/497>

El Telégrafo (2014, agosto 27). Desde 2012 se han cerrado 2 bancos y 8 cooperativas por problemas de liquidez. *El Telégrafo*. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/desde-2012-se-han-cerrado-2-bancos-y-8-cooperativas-por-problemas-de-liquidez>

Fernández Quintas, G., & García, J. P. (2022). La comprensión y traducción de la identidad cooperativa en la jurisprudencia laboral. En *VIII Congreso continental de Derecho Cooperativo. «El derecho cooperativo y la identidad cooperativa en la post pandemia»* (pp. 25-32). Cooperativas de las Américas.

Fernández-Baca, J. (2009). El Banco Central y el proceso de creación del dinero. En *Mercados financieros. Instituciones e instrumentos* (pp. 137-178). Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

Flores Montes, A. D. (2019). *La supervisión adecuada de las actividades financieras que realizan las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a captar recursos de público* [Tesis de Pregrado, Universidad Antonio Ruiz de Montoya]. Repositorio Institucional UARM. <http://hdl.handle.net/20.500.12833/2014>

Gadea Soler, E. (2009). Estudio sobre el Concepto de Cooperativa: Referencia a los Principios Cooperativos y a su discutida vigencia. *Jado: boletín de la Academia Vasca de Derecho = Zuzenbidearen Euskal Akademiaren aldizkaria*, 7(17), 165-185.

García, K., Prado, E., Salazar, R., & Mendoza, J. (2018). Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador y su incidencia en la conformación del Capital Social (2012-2016). *Revista Espacios*. 39(28). <https://revistaespacios.com/a18v39n28/a18v39n28p32.pdf>

Gonzales Cabrera, M. L. (2017). *La limitación a la permanencia de datos negativos en la central de riesgos de la superintendencia de banca y seguros, el derecho a la autodeterminación informativa, y su influencia en*

*la protección al ahorro del público* [Tesis de Pregrado, Universidad Privada del Norte]. Repositorio Institucional UPN.  
<https://repositorio.upn.edu.pe/handle/11537/10715>

Guallpa, A., & Urbina-Poveda, M. (2021). Determinantes del desempeño financiero de las cooperativas de ahorro y crédito del Ecuador. *Revista Economía y Política*, 34, 112-129.  
<https://doi.org/10.25097/rep.n34.2021.07>

Guerra, J. P. (2016). Educación financiera como factor de participación y desarrollo en la economía popular y solidaria. En *Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento* (pp. 225-248). Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Hampel, B. (2016). El capital cooperativo: Un mal necesario. El caso de las cooperativas de ahorro y crédito de los Estados Unidos. En *El Dilema del capital en las Cooperativas* (pp. 59-70). Alianza Cooperativa Internacional.  
<https://www.ica.coop/sites/default/files/2021-11/ICA%20El%20Dilema%20del%20Capital%20en%20las%20Cooperativas.pdf>

Henry, H., & Douvitsa, I. (2022). El impuesto sobre la renta y las cooperativas: Evidencia de 50 países. En *VIII Congreso continental de Derecho Cooperativo. «El derecho cooperativo y la identidad cooperativa en la post pandemia»* (pp. 130-133). Cooperativas de las Américas.

Herrera Taipicaña, M. P. (2018). *La economía popular y solidaria: El caso ecuatoriano enfocado en el sector financiero cooperativista* [Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. Repositorio

Institucional del Organismo de la Comunidad Andina, CAN.  
<http://hdl.handle.net/10644/6053>

INFOBAE (2023, octubre 17). Pobreza en el Perú aumentaría por segundo año consecutivo reforzada por una economía anémica y una inflación aún elevada. INFOBAE. <https://n9.cl/f646e>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2023). *Perú: Evolución de la Pobreza Monetaria 2011-2022*.

Instituto Nacional de Estadística e Informática, & Ministerio de la Producción (2017). *Perú: Censo nacional de cooperativas 2017*.

International Association of Deposit Insurers (2017, setiembre). *Resolution issues for financial cooperatives - Overview of Distinctive Features and Current Resolution Tools*. Research and Guidance Technical Committee, Subcommittee on Resolution Issues for Financial Cooperatives.  
[https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Research%20-%20Discussion%20Papers/SRIFC\\_Resolution\\_Issues\\_for\\_Financial\\_Cooperatives\\_January2018.pdf](https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Research%20-%20Discussion%20Papers/SRIFC_Resolution_Issues_for_Financial_Cooperatives_January2018.pdf)

Jácome, H. (2016). Avances y desafíos de la economía popular y solidaria en el Ecuador. La experiencia de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. En *Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento* (pp. 19-34). Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Kresalja, B., & César, O. (2017). *Derecho constitucional económico* (1ª ed.). Fondo Editorial PUCP.  
<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/17067>

[8/08%20Derecho%20constitucional%20econ%C3%B3mico%20con%20sello.pdf?fbclid=IwAR1wi4BUzBUlsRgTmLzA8IJyK2\\_z00fGlvghrBUZ4z-Lgbi4tLT65yh1goc](https://www.ica.coop/sites/default/files/2021-11/ICA%20EI%20Dilema%20del%20Capital%20en%20las%20Cooperativas.pdf?fbclid=IwAR1wi4BUzBUlsRgTmLzA8IJyK2_z00fGlvghrBUZ4z-Lgbi4tLT65yh1goc)

Kuijpers, A., & Groeneveld, H. (2016). El capital cooperativo de una gran cooperativa financiera la evolución de la capitalización de Rabobank. En *El Dilema del capital en las Cooperativas* (pp. 49-58). Alianza Cooperativa Internacional. <https://www.ica.coop/sites/default/files/2021-11/ICA%20EI%20Dilema%20del%20Capital%20en%20las%20Cooperativas.pdf>

Lamenza Álvarez, A. (2022). Supervisión de las cooperativas. En *VIII Congreso continental de Derecho Cooperativo. «El derecho cooperativo y la identidad cooperativa en la post pandemia»* (pp. 124-129). Cooperativas de las Américas.

Landa Arroyo, C. (2016). El principio de subsidiariedad en el marco de la Constitución Económica del Perú. *Forseti. Revista de derecho*, 4(6), 146-158. <https://doi.org/10.21678/forseti.v0i6.1125>

Landa, Arroyo, C. (2015). Constitucionalización del Derecho Mercantil. *THEMIS Revista de Derecho*, (67), 191-204. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/14467>

León Rodríguez, E. X. (2018, mayo 11). ¿Cómo hacer un test de proporcionalidad alexyano y no morir en el intento? Una crítica a propósito de la resolución de incautación de bienes emitida por el juez Concepción Carhuacho. *IUS 360*. <https://ius360.com/como-hacer-un-test-de-proporcionalidad-alexiano-y-no-morir-en-el-intento-una-critica-proposito->

[de-la-resolucion-de-incautacion-de-bienes-emitida-por-el-juez-carhuancho/](#)

- Lilián, V. (2016). ¿Para qué el balance social? Una experiencia de aplicación del Modelo de Balance Social Cooperativo Integral en cooperativas ecuatorianas. En *Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento* (pp. 199-224). Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
- Luque González, A., & Peñaherrera Melo, J. (2021). Cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador: El desafío de ser cooperativas. *REVESCO: revista de estudios cooperativos*, 138, 76-92. <https://doi.org/10.5209/reve.73870>
- Maidana Vega, N. A. (2022). Regulación y supervisión de las cooperativas en el Paraguay. En *VIII Congreso continental de Derecho Cooperativo. «El derecho cooperativo y la identidad cooperativa en la post pandemia»* (pp. 119-123). Cooperativas de las Américas.
- Mariño, M., Arregui Solano, R., Guerrero, R., Mora, A., & Pérez, X. (2014). *Ecuador: Cooperativas de ahorro y crédito e inclusión financiera (1ª ed.)*. Cooperativas de las Américas.
- Martínez Charterina, A. (1995). Los valores y los principios cooperativos. *REVESCO: revista de estudios cooperativos*, 61, 35-46.
- Martínez, D. (2016). ¿Economía social o economía popular?: Complejidades y confusiones en el «Solidario Ecuador del Buen Vivir». En *Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento* (pp. 83-98). Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Merino Núñez, F. (1997). La protección al ahorro. *THEMIS Revista de Derecho*, (35), 9-20.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11753>

Ministerio de la Producción (2016). *Caracterización e importancia de las cooperativas en el Perú 2015* (1ª ed.). Ministerio de la Producción.

<https://ogeiee.produce.gob.pe/index.php/en/shortcode/oe-documentos-publicaciones/publicaciones-anuales/item/777-caracterizacion-e-importancia-de-las-cooperativas-en-el-peru-2015>

Mogrovejo, R., Vanhuynegem, P., & Vásquez, M. (2012). *Visión panorámica del sector cooperativo en Perú. El renacimiento de un modelo*. (1ª ed.). Oficina de la OIT para los Países Andinos.

[https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_185026/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_185026/lang-es/index.htm)

Morales, A. (2018). El sistema cooperativo de ahorro y crédito del Ecuador a través de la historia. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 1-7.

<https://www.eumed.net/rev/oel/2018/07/sistema-cooperativo-ecuador.html>

Morales Acosta, A. (2009). La legislación cooperativa en Perú. En *La legislación cooperativa en los países andinos* (pp. 151-191). Alianza Cooperativa Internacional para las Américas.

[https://www.socioeco.org/bdf\\_fiche-publication-1204\\_es.html](https://www.socioeco.org/bdf_fiche-publication-1204_es.html)

Naciones Unidas (1989). *Cooperativismo latinoamericano: Antecedentes y perspectivas* (1ª ed.). CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/2097>

- Naranjo, C. (2016). La economía popular y solidaria en la legislación ecuatoriana. En *Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento* (pp. 143-172). Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
- Oleas, J. (2016). La economía social y solidaria en el Ecuador: Una mirada institucional. En *Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento* (pp. 51-82). Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
- Ortega-Pereira, J., Borja-Borja, F., Aguilar-Rodríguez, I., & Montalván-Burbano, R. (2018). Evolución de las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador, 2000-2015. *Semestre Económico*, 20(45), 187-216. <https://doi.org/10.22395/seec.v20n45a7>
- Pazos Chimbo, C., Guamaní Pilatásig, A., & Égüez Ponce, S. (2018). Desarrollo del sector económico popular y solidario en Ecuador: Antes y después de la creación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. En *La Economía Popular y Solidaria: Un modelo viable de desarrollo económico* (pp. 24-49). Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. <https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Documentos-de-trabajo-de-VII-jornadas.pdf>
- Prieto Sanchís, L. (2009). Diez argumentos sobre neoconstitucionalismo, juicio de ponderación y derechos fundamentales. En: Luis Ortega y Susana de la Sierra (Coords). *Ponderación y derecho administrativo* (pp. 51-79). Marcial Pons.

- Poggi, J., Romero, L., Luy, M., y Sotomayor, N. (2015). Sistema financiero peruano 1990-2014: Manteniendo el equilibrio entre desarrollo y estabilidad financiera. *Revista de Temas Financieros*, XI(1), 1-22.
- Quilligana Tonato, J. A. (2020). *La dimensionalidad de los principios cooperativos. Un estudio de relación causal en una Cooperativa de Ahorro y Crédito del Ecuador* [Tesis de Pregrado, Universidad Técnica de Ambato]. Repositorio Universidad Técnica de Ambato. <https://repositorio.uta.edu.ec/jspui/handle/123456789/30963>
- Quintanilla, E. (1982). El cooperativismo en el Perú. *Revista Idelcoop*, 9(34). <https://www.idelcoop.org.ar/revista/34/cooperativismo-peru>
- Redacción EC (2018, junio 1). Macroconsult: ¿Qué son las cooperativas y cómo operan?. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/peru/macroconsult-son-cooperativas-operan-noticia-524287-noticia/?ref=ecr>
- Regalado Álvarez, P., & Espinoza Loayza, V. (2018). Desarrollo financiero en Ecuador: Análisis de la concentración del sector cooperativo de ahorro y crédito del segmento 1. *X-Pendientes Económicos*, 2(2), 20-36. [https://ojs.supercias.gob.ec/index.php/X-pendientes\\_Economicos/article/view/16](https://ojs.supercias.gob.ec/index.php/X-pendientes_Economicos/article/view/16)
- Ríos Diestro, M. L. (2019). Importancia del marco regulatorio contable para las coopac. *Revista Lidera*, (14), 72-78. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/revistalidera/article/view/23653>
- Rocca, L. (2019). El sistema financiero. En *El mercado de valores en fácil* (pp. 17-21). Fondo Editorial PUCP.

- Ortega Pereira, J., Borja Borja, F. M., Aguilar Rodríguez, I. E., & Moreno Cazar, W. M. (2018). Sistema Financiero Popular y Solidario y su evolución desde la implementación de la nueva Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria en el Ecuador. *Cooperativismo & Desarrollo*, 26(112). <https://doi.org/10.16925/co.v25i112.2036>
- Roelants, B. (2016). Formación de capital en las cooperativas industriales y de servicios. En *El Dilema del capital en las Cooperativas* (pp. 21-32). Alianza Cooperativa Internacional. <https://www.ica.coop/sites/default/files/2021-11/ICA%20El%20Dilema%20del%20Capital%20en%20las%20Cooperativas.pdf>
- Rubio Correa, M., Eguiguren Praeli, F., & Bernalles Ballesteros, E. (2010). *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: Análisis de los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución*. Fondo Editorial PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/170347>
- Sánchez, J. (2016). Institucionalidad y políticas para la economía popular y solidaria: Balance de la experiencia ecuatoriana. En *Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento* (pp. 35-50). Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
- Shaw, L., & The Co-operative College (2007, noviembre). *Overview of corporate governance issues for co-operatives*. Global Corporate Governance Forum.
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2018). *Nuevo Marco de Regulación y Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito – COOPAC* [Diapositiva PowerPoint].

[https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/ENLACES\\_OTRASPAGINAS/PRES  
ENTACION\\_SOBRE\\_PROPUESTA\\_SBS.pdf](https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/ENLACES_OTRASPAGINAS/PRES<br/>ENTACION_SOBRE_PROPUESTA_SBS.pdf)

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2018, febrero). Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito: ¿La luz al final del túnel?. *Boletín Semanal SBS Informa N° 2*. [https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/BOL-  
QUINCENAL/BoletinSem2\\_2018.pdf](https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/BOL-<br/>QUINCENAL/BoletinSem2_2018.pdf)

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2018, mayo). Supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito: En la recta final. *Boletín Semanal SBS Informa N° 16*. [https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/BOLETIN-  
SEMANTAL/2018/Boletin\\_Semantal\\_16\\_2018.pdf](https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/BOLETIN-<br/>SEMANTAL/2018/Boletin_Semantal_16_2018.pdf)

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2018, junio). Supervisión de COOPAC: Buscando el modelo apropiado. *Boletín Semanal SBS Informa N° 19*. [https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/20?title=Supervisi  
%C3%B3n%20de%20COOPAC:%20Buscando%20el%20modelo%20ap  
ropiado](https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/20?title=Supervisi<br/>%C3%B3n%20de%20COOPAC:%20Buscando%20el%20modelo%20ap<br/>ropiado)

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2018, junio). Supervisión de COOPAC: El trabajo recién empieza. *Boletín Semanal SBS Informa N° 21*. [https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/22?title=Supervisi  
%C3%B3n%20de%20COOPAC:%20El%20trabajo%20reci%C3%A9n%2  
0empieza](https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/22?title=Supervisi<br/>%C3%B3n%20de%20COOPAC:%20El%20trabajo%20reci%C3%A9n%2<br/>0empieza)

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2018, octubre). Inscripción en el Registro Nacional: Primer paso para la supervisión de las COOPAC.

*Boletín Semanal SBS Informa N° 40.*

[https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/BOLETIN-SEMANAL/2018/Boletin\\_Semanal\\_40-2018.pdf](https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/BOLETIN-SEMANAL/2018/Boletin_Semanal_40-2018.pdf)

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2018, noviembre). COOPAC: Continúa proceso de implementación de nuevo marco regulatorio. *Boletín*

*Semanal SBS Informa N° 43.*

[https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/BOLETIN-SEMANAL/2018/B\\_S\\_43-2018.pdf](https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/BOLETIN-SEMANAL/2018/B_S_43-2018.pdf)

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2019, marzo). Ahorro: Indispensable para una inclusión financiera responsable. *Boletín Semanal*

*SBS Informa N° 10.*

<https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/58?title=Usuarios%20de%20seguros:%20Mejor%20asesorados%20y%20m%C3%A1s%20protegidos>

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2019, abril). Concluye proceso de inscripción de las COOPAC. *Boletín Semanal SBS Informa N° 11.*

<https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/59?title=Concluye%20proceso%20de%20inscripci%C3%B3n%20de%20las%20COOPAC>

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2019, mayo). Experiencia internacional en supervisión COOPAC. *Boletín Semanal SBS Informa N° 18.*

<https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/66?title=Experiencia%20internacional%20en%20supervisi%C3%B3n%20COOPAC>

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2019, junio). Principios que deben sustentar un Fondo de Seguro Cooperativo. *Boletín Semanal SBS Informa* N° 21.

<https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/69?Titulo=Licitaciones%20del%20SPP:%20Cada%20vez%20menores%20comisiones>

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2019, septiembre). Las IMF en el Perú y su rol en el financiamiento que demandan las MYPE. *Boletín Semanal SBS Informa* N° 33.

<https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/81>

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2019, diciembre). Fondo de Seguro Cooperativo: Una red de seguridad para el ahorro. *Boletín Semanal SBS Informa* N° 47.

<https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/1094>

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2020). *Ampliación de plazos de adecuación y de calendarios de entrada en vigencia de requerimientos regulatorios, dispuesta mediante la modificación del Reglamento General de COOPAC (Resolución SBS N° 480-2019).*

<https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/Archivos/COOPAC%20-%20PREGUNTAS%20FRECUENTES%20-%20Res.%201561.pdf>

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2020). *Informe N° 001-2020-SACOOOP. Informe de gestión SACOOOP 2019 para el Congreso de la República.*

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2021, marzo). Sistema cooperativo: Medidas para cautelar su solvencia y operatividad durante el

estado de emergencia nacional. *Boletín Semanal SBS Informa N° 6.*

<https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/1146>

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2021, mayo). *Informe de Estabilidad del Sistema Financiero.*

[https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/pub\\_InformeEstabilidad/Informe%20de%20Estabilidad%20Financiera\\_2021-I.pdf](https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/pub_InformeEstabilidad/Informe%20de%20Estabilidad%20Financiera_2021-I.pdf)

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2021). *Informe N° 00003-2021-SACOOP. Informe de gestión SACOOP 2020 para el Congreso de la República.*

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2022). *Filosofía de Regulación y Supervisión.*

<https://www.sbs.gob.pe/acerca-de-la-sbs/filosofia-de-regulacion-y-supervision>

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2022). *Informe N° 00012-2022-SACOOP. Informe de gestión SACOOP 2021 para el Congreso de la República.*

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2023). *SBS flexibiliza proceso de adecuación de Coopac a requerimientos de carácter prudencial* [Nota de

prensa]. <https://www.sbs.gob.pe/noticia/detallenoticia/idnoticia/3699>

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2023). *Informe N° 00004-2023-SACOOP. Informe de gestión SACOOP 2022 para el Congreso de la República.*

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2023, agosto). *Inclusión financiera: Avances en el acceso a servicios y productos financieros por*

parte de la población refugiada y migrante. *Boletín Semanal SBS Informa* N° 31. <https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/2284>

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2023, agosto). Supervisión del sistema cooperativo de ahorro y crédito: Una tarea retadora, necesaria y positiva. *Boletín Semanal SBS Informa* N° 27. <https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/2280>

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2023, diciembre). Sistema Coopac: Fortaleciendo capacidades técnicas clave. *Boletín Semanal SBS Informa* N° 45. <https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/2299>

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2024). *Informe N° 00009-2024-SACOOB. Informe de gestión SACOOB 2023 para el Congreso de la República.*

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (s. f.). *Segmentación de entidades del SFPS, año 2023.* <https://www.seps.gob.ec/institucion/segmentacion-de-esfps/>

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2016). *Estudios Especializados SFPS. Análisis de Coyuntura del Sector Financiero Popular y Solidario.* <https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Coyuntura-SFPS-2015-Corregido.pdf>

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2019, diciembre). Inclusión Financiera en la Economía Popular y Solidaria. *Panorama SEPS.* <https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Panorama-SEPS-diciembre2019.pdf>

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2020, mayo). Importancia de la supervisión para el sector económico popular y solidario y sus desafíos. *Panorama SEPS*. <https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Panorama-SEPS-mayo-2020.pdf>

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2021, enero). Integrando a los grupos de ahorro de mujeres en el sistema financiero formal, el caso ecuatoriano. *Panorama SEPS*. <https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Panorama-SEPS-01-2021.pdf>

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2021, abril). Sector real de la economía popular y solidaria: Una breve aproximación. *Panorama SEPS*. <https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Panorama-SEPS-04-2021.pdf>

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2021, agosto). Construcción de la estrategia nacional de inclusión financiera: El aporte de la SEPS. *Panorama SEPS*. <https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Panorama-SEPS-ago-2021.pdf>

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. [Superintendencia de Economía Popular y Solidaria] (2021, marzo 20). *Norma para determinar el capital social mínimo de las Cooperativas de Ahorro y Crédito 645-2021-F*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=fYmTJkggkho>

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2022, junio). 10 años: Fortalecimiento y consolidación del SFPS. *Panorama SEPS*. <https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Panorama-SEPS-junio-2022.pdf>

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2022, noviembre). *Boletín de Coyuntura. Situación del Sector Financiero Popular y Solidario*

<https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Situacio%CC%81n-del-Sector-Financiero-Popular-y-Solidario.pdf>

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2022). *Plan estratégico institucional 2022-2025.*

[https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Plan\\_Estrategico\\_SEPS\\_PEI\\_2022-2025.pdf](https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Plan_Estrategico_SEPS_PEI_2022-2025.pdf)

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2023, marzo). *Boletín de Coyuntura. Situación del Sector Financiero Popular y Solidario*

<https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Boleti%CC%81n-de-coyuntura-SFPS-diciembre-2022.pdf>

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2023, febrero). Supervisión basada en riesgos: Un mecanismo de fortalecimiento para el sector controlado. *Panorama SEPS.*

<https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Panorama-SEPS-febrero-2023.pdf>

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2024). *Informe Preliminar Rendición de cuentas 2023.*

<https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Informe-RDC-2023.pdf>.

Torres, W. (2021, marzo 1). Sube la capitalización mínima para las cooperativas de ahorro. *Primicias.*

<https://www.primicias.ec/noticias/economia/capital-social-cooperativas-ecuador-regulacion/#:~:text=Cr%C3%A9dito%20JEP%2FFacebook-.Las%20cooperativas%20tendr%C3%A1n%20hasta%20diciembre%20d>

[e%202022%20para%20incrementar%20su,operar%20es%20de%20USD%20200.000.](#)

Torresano, D., Romero, D., Mejía, R., & Viñan, D. (2016). Caracterización de los socios del sector financiero popular y solidario. En *Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento* (pp. 99-142). Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Toscano Holguín, J. P. (2022). *Situación Jurídica de Cooperativas de Ahorro y Crédito Segmentos 4 Y 5 en relación a la Resolución 645-2021-F* [Tesis de Pregrado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador]. Repositorio PUCESA. <https://repositorio.pucesa.edu.ec/handle/123456789/3766>

Vallejo Ramírez, J. B., & Ochoa Herrera, J. M. (2019). Evolución del microcrédito del sector popular y solidario frente a la banca pública-privada del Ecuador. *ECA Sinergia*, 10(2), 140-150. [https://doi.org/10.33936/eca\\_sinergia.v10i2.1550](https://doi.org/10.33936/eca_sinergia.v10i2.1550)

Vargas García, A. H. (2021). La inclusión financiera en el Perú. *Gestión En El Tercer Milenio*, 24(47), 129-136. <https://doi.org/10.15381/gtm.v24i47.20591>

Vega, H., & Vega, M. (2012). Intermediación financiera y macroeconomía. *Revista Moneda*, 150, 20-23. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-150/moneda-150-05.pdf>

Vera, D. (2014). *Caracterización de las cooperativas financieras, no financieras y asociaciones*. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. <https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/apunte-II.pdf>

Westley, G. D., & Branch, B. (2000). Consideraciones y recomendaciones para las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina. En *Dinero seguro: Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces en América Latina* (pp. 1-35). IDB Publications.

Wilson, A., Hoyt, A., Roelants, B., & Kumar, S. (2021). *Documento de debate para el 33° Congreso Cooperativo Mundial*. Alianza Cooperativa Internacional. <https://www.ica.coop/sites/default/files/2022-08/Congress-Discussion-Paper-Final-ES-2021-10-09.pdf>

### **Jurisprudencia**

#### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Tribunal Constitucional (2005, 20 de enero). Sentencia del Expediente N.º 3161-2004- AA/TC. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03161-2004-AA.html>.
- Tribunal Constitucional (2006, 06 de diciembre). Sentencia del Expediente N.º 7704-2005- AA/TC. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/07704-2005-AA.pdf>.
- Tribunal Constitucional (2020, 06 de agosto). Sentencia del Expediente N.º 03299-2016-PA/TC. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/03299-2016-AA.pdf>.
- Tribunal Constitucional (2011, 14 de marzo). Sentencia del Expediente N.º 00004-2010-PI/TC. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00004-2010-AI.html>.

- Tribunal Constitucional (2001, 06 de diciembre). Sentencia del Expediente N.º 481-2000-AA/TC. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/00481-2000-AA.html>.
- Tribunal Constitucional (2002, 10 de junio). Sentencia del Expediente N.º 011-2002-AI/TC. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00011-2002-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional (2007, 09 de enero). Sentencia del Expediente N.º 9149-2006-PA/TC. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/09149-2006-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional (2010, 30 de junio). Sentencia del Expediente N.º 03833-2008-PA/TC. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/03833-2008-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional (2023, 21 de julio). Sentencia del Expediente N.º 05009-2022-PA/TC. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/05009-2022-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional (2005, 18 de noviembre). Sentencia del Expediente N.º 0005-2005-CC/TC. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00005-2005-CC.pdf>
- Tribunal Constitucional (2002, 10 de julio). Sentencia del Expediente N.º 0092-2001-AA/TC. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00092-2001-AA.pdf>.

## ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

- Organización Internacional del Trabajo (2002, 03 de junio). Recomendación N.º 93, Recomendación sobre la promoción de las cooperativas.

## ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

- Organización de las Naciones Unidas (1993, 22 de marzo). Resolución aprobada por la Asamblea General N.º 47/90.
- Organización de las Naciones Unidas (1995, 07 de febrero). Resolución aprobada por la Asamblea General N.º 49/155.
- Organización de las Naciones Unidas (2022, 18 de enero). Resolución aprobada por la Asamblea General N.º 56/114.
- Organización de las Naciones Unidas (2010, 11 de febrero). Resolución aprobada por la Asamblea General N.º 64/136.

## **Legislación**

### NORMAS ECUATORIANAS

- Asamblea Nacional de la República de Ecuador. (2011, 10 de mayo). *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario de Ecuador*. Registro Oficial N°444.
- Asamblea Nacional de la República de Ecuador. (2014, 12 de septiembre). *Código Orgánico Monetario y Financiero*. Segundo Suplemento del Registro Oficial N°332.
- Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. (2015, 16 de diciembre). *Resolución N°167-2015-F. Por el cual se aprobó la Moratoria para la constitución de cooperativas de ahorro y crédito*. Registro Oficial.

- Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. (2021, 30 de enero). *Resolución N°645-2021-F. Por el cual se incluyó la "Sección XXIV: Norma para determinar el capital social de las cooperativas de ahorro y crédito" en el Capítulo XXXVII "Sector Financiero Popular y Solidario", del Título II "Sistema Financiero Nacional", del Libro I "Sistema Monetario y Financiero", de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros.* Registro Oficial.
- Presidencia de la República (2012, 27 de febrero). Decreto Ejecutivo 1061. *Por el cual se aprobó el Reglamento General de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.* Registro Oficial Suplemento 648.

#### NORMAS PERUANAS

- Congreso de la República del Perú (1996, 9 de diciembre). *Ley N°26702. Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.* Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República del Perú (2018, 19 de julio). *Ley N°30822. Ley que modifica la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, y otras normas concordantes, respecto de la regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito.* Diario Oficial El Peruano.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (1991, 7 de enero). *Decreto Supremo N°074-90-TR. Aprueban el Texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas.* Diario Oficial El Peruano.

- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2018, 18 de diciembre). *Resolución SBS N°4977-2018. Aprueban el Reglamento de Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público y de las Centrales e incorporan procedimiento N°178 en el TUPA de la SBS.* Diario Oficial El Peruano.
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2018, 28 de diciembre). *Resolución SBS N°5061-2018. Aprueban el Reglamento del Fondo de Seguro de Depósitos Cooperativo.* Diario Oficial El Peruano.
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2018, 28 de diciembre). *Resolución SBS N°5076-2018. Aprueban el Reglamento de Regímenes Especiales y de la Liquidación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público.* Diario Oficial El Peruano.
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2019, 7 de febrero). *Resolución SBS N°0480-2019. Aprueban el Reglamento General de las Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público.* Diario Oficial El Peruano.

### **Proyectos de Ley**

Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas (2022).

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N.º 350/2016-CR, 1161/2016-SBS, que propone la «Ley que modifica la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, y otras normas concordantes, para incluir precisiones sobre la regulación y supervisión de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito».

[https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Dictamenes/Proyectos\\_de\\_Ley/00350DC18MAY20171213..PDF.](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/00350DC18MAY20171213..PDF)

Hernando Guerra García Ramos (2002). Proyecto de Ley N.º 4242/2022-CR, que propone la «Ley de fortalecimiento y modernización de las cooperativas del Perú».



## ANEXO N.º1

### EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE COOPAC, 2019 - 2023

COOPAC Registradas al 31.12.2019

NIVEL	Nº de COOPAC
NIVEL 1	261
NIVEL 2 A	150
NIVEL 2 B	12
NIVEL 3 (*)	11
Total	434

(\*) Incluye una Central de COOPAC

*Nota.* Distribución de cooperativas de ahorro y crédito al 31.12.2019. De “Informe N.º001-2020-SACOOB - Informe de gestión SACOOB 2019 para el Congreso de la República”, por Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020.

COOPAC registradas al 31.12.2020

NIVEL	Nº de COOPAC
NIVEL 1	267
NIVEL 2 A	146
NIVEL 2 B	13
NIVEL 3 (*)	11
Total	437

(\*) Incluye dos Centrales de COOPAC

*Nota.* Distribución de cooperativas de ahorro y crédito al 31.12.2020. De “Informe N.º0003-2021-SACOOB - Informe de gestión SACOOB 2020 para el Congreso de la República”, por Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021.

#### COOPAC registradas al 31.12.2021

NIVEL	N° de COOPAC
NIVEL 1	262
NIVEL 2 A	143
NIVEL 2 B	12
NIVEL 3 (*)	11
<b>Total</b>	<b>428</b>

(\*) Incluye dos Centrales de COOPAC

*Nota.* Distribución de cooperativas de ahorro y crédito al 31.12.2021. De “Informe N.°00012-2022-SACOOB - Informe de gestión SACOOB 2021”, por Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2022.

#### COOPAC registradas al 31.12.2022

NIVEL	N° de COOPAC
NIVEL 1	186
NIVEL 2 A	142
NIVEL 2 B	12
NIVEL 3 (*)	10
<b>Total</b>	<b>350</b>

(\*) Incluye dos Centrales de COOPAC

*Nota.* Distribución de cooperativas de ahorro y crédito al 31.12.2022. De “Informe N.°00004-2023-SACOOB - Informe de gestión SACOOB 2022”, por Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2023.

#### COOPAC registradas por nivel modular al 31.12.2023

NIVEL	N° de COOPAC
NIVEL 1	130
NIVEL 2 A	135
NIVEL 2 B	13
NIVEL 3 (*)	9
<b>Total</b>	<b>287</b>

(\*) Incluye dos Centrales de COOPAC

*Nota.* Distribución de cooperativas de ahorro y crédito al 31.12.2023. De “Informe N.°00009-2024-SACOOB - Informe de gestión SACOOB 2023”, por Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024.

Las COOPAC excluidas del Registro COOPAC, desde el 2019 hasta el 2023, fueron 158. Su salida del Registro se debió a las siguientes causales: (i) 120 por disolución directa (causal de inactividad); (ii) 22 por haberse declarado su disolución luego del proceso de intervención; y (iii) 16 por otros motivos, tal como lo muestra la Figura 12.

## Figura 12

COOPAC excluidas según motivo, 2019-2023

COOPAC EXCLUIDAS ENTRE EL 2019 Y 2023 (ENTIDADES REGISTRADAS: 287)	
<b>Disuelta por encontrarse incurso en la causal de inactividad</b>	<b>120</b>
- No remitir estados financieros	92
- Cierre de local principal	28
<b>Pérdida total del capital social y de la reserva cooperativa</b>	<b>22</b>
<b>Otros</b>	<b>16</b>
Cambio de tipología	8
Acuerdo de disolución voluntaria inscrito en SUNARP	4
Incurrió en infracción muy grave (utilizar nombres o acrónimos que induzcan a error)	3
Fusión por absorción (extinción inscrita en SUNARP)	1
<b>TOTAL</b>	<b>158</b>

*Fuente.* De “Informe N.º00009-2024-SACOOB - Informe de gestión SACOOB 2023”, por Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2024.

## ANEXO N.º2

### EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO, 2015 – 2024

#### Enero 2015



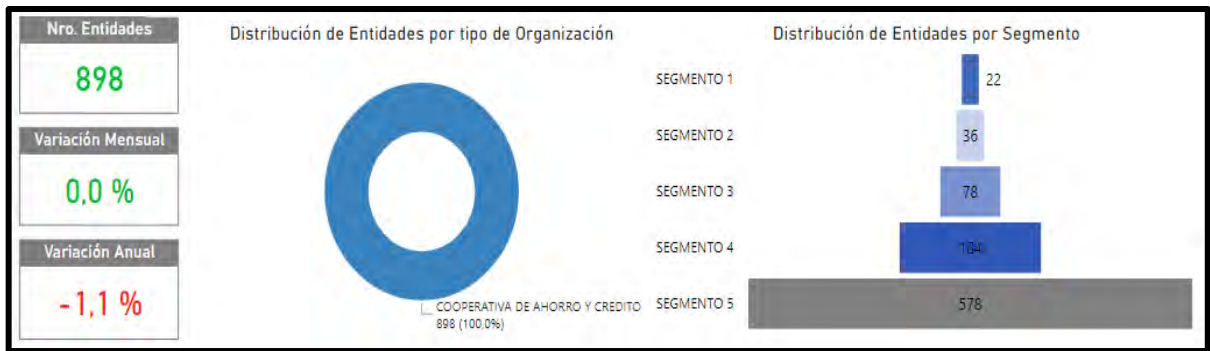
#### Febrero 2015



#### Marzo 2015



## Abril 2015



## Mayo 2015



## Junio 2015



## Julio 2015



## Agosto 2015



## Septiembre 2015



## Octubre 2015



## Noviembre 2015



## Diciembre 2015



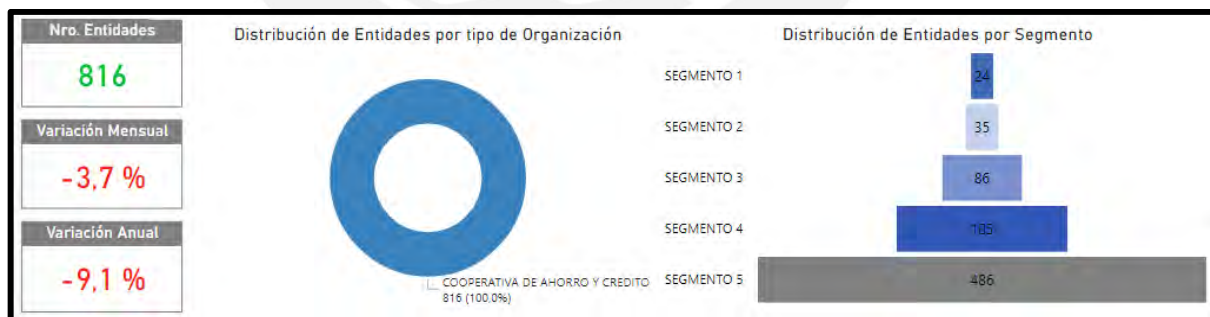
## Enero 2016



## Febrero 2016



## Marzo 2016



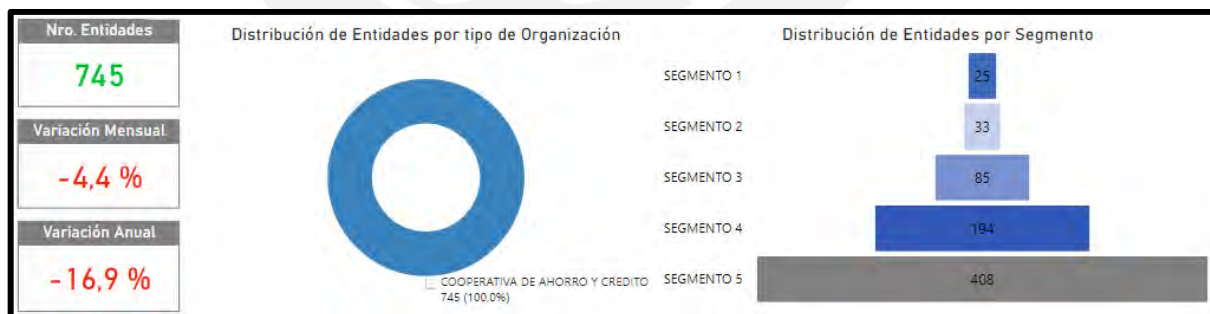
## Abril 2016



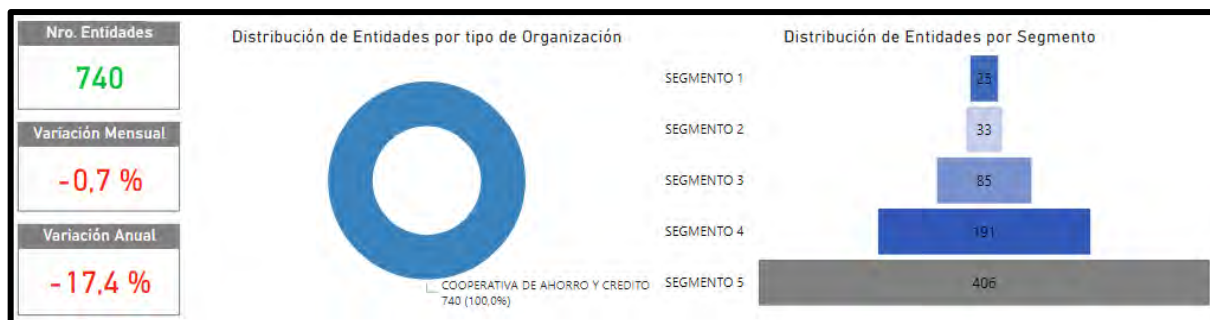
## Mayo 2016



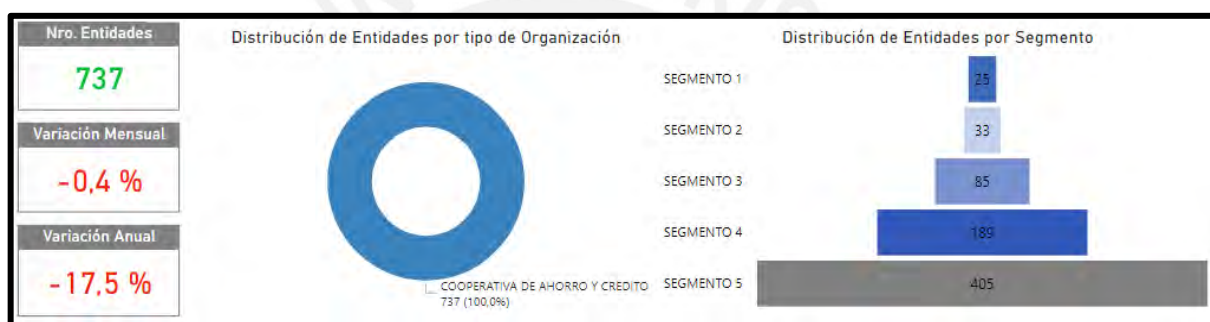
## Junio 2016



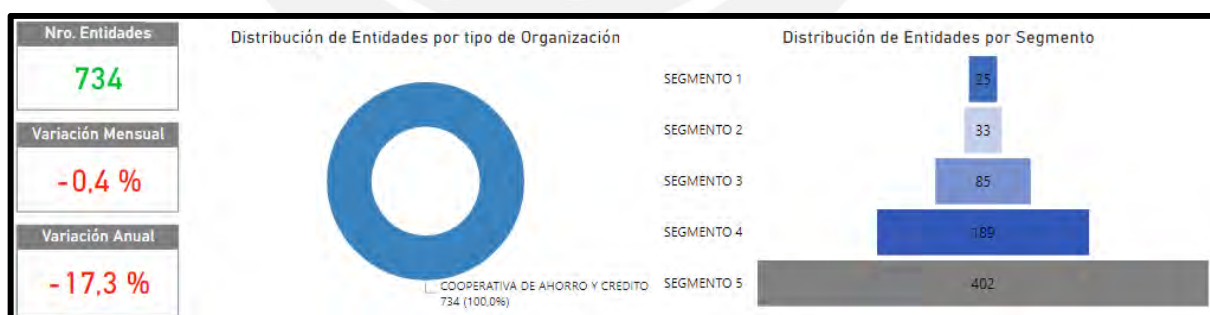
## Julio 2016



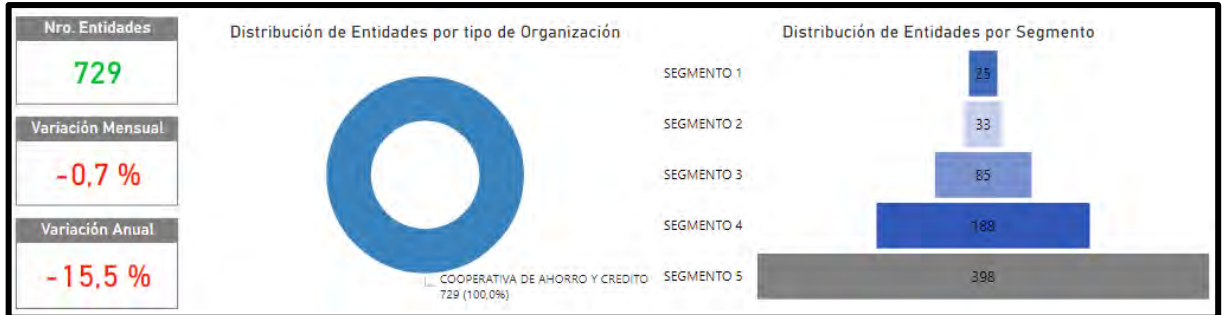
## Agosto 2016



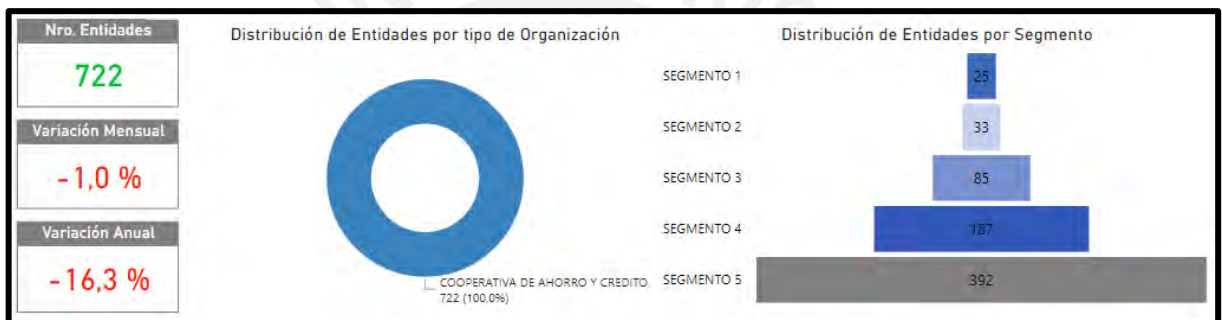
## Septiembre 2016



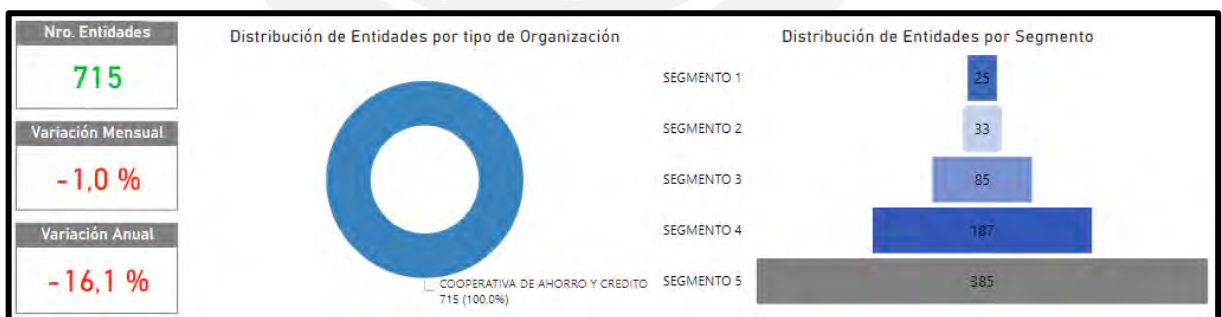
## Octubre 2016



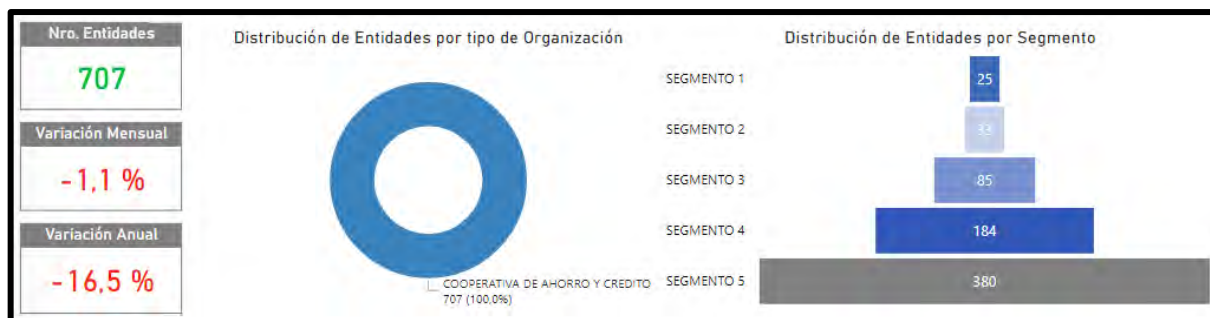
## Noviembre 2016



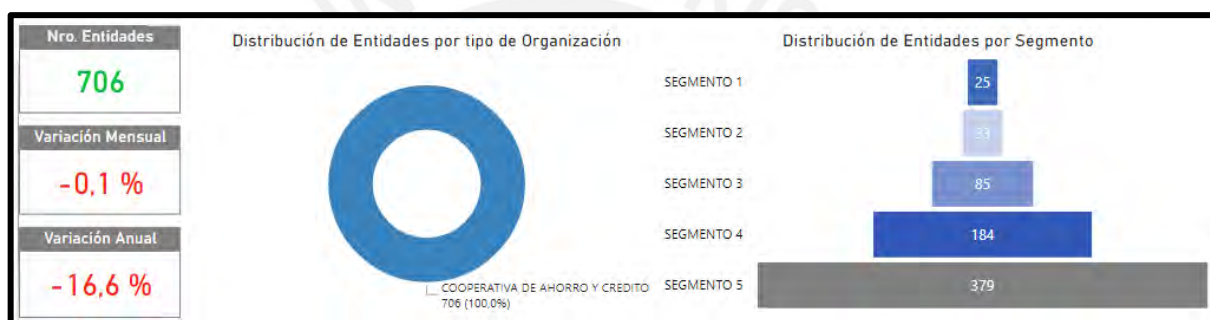
## Diciembre 2016



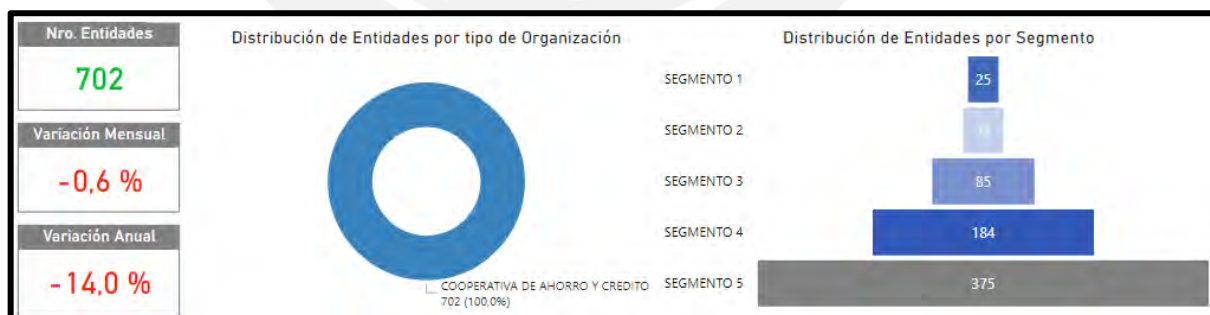
## Enero 2017



## Febrero 2017



## Marzo 2017



## Abril 2017



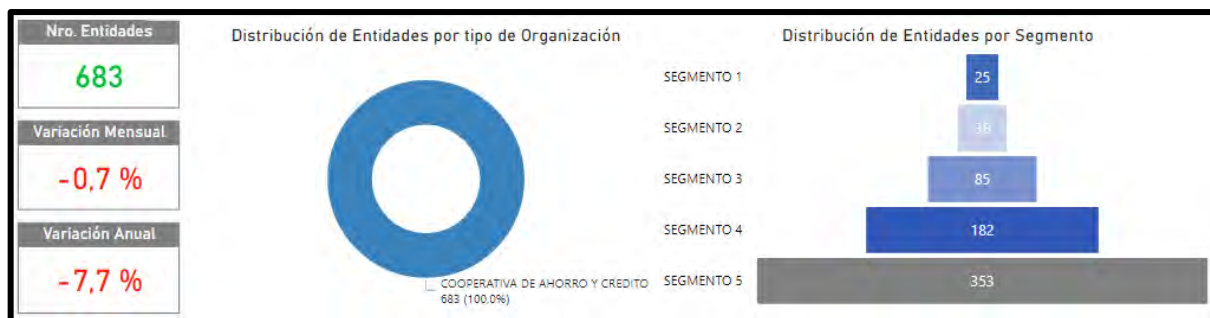
## Mayo 2017



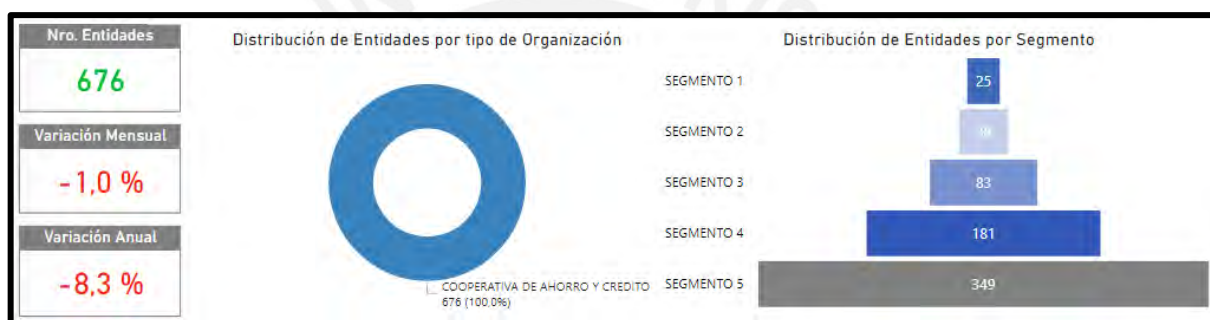
## Junio 2017



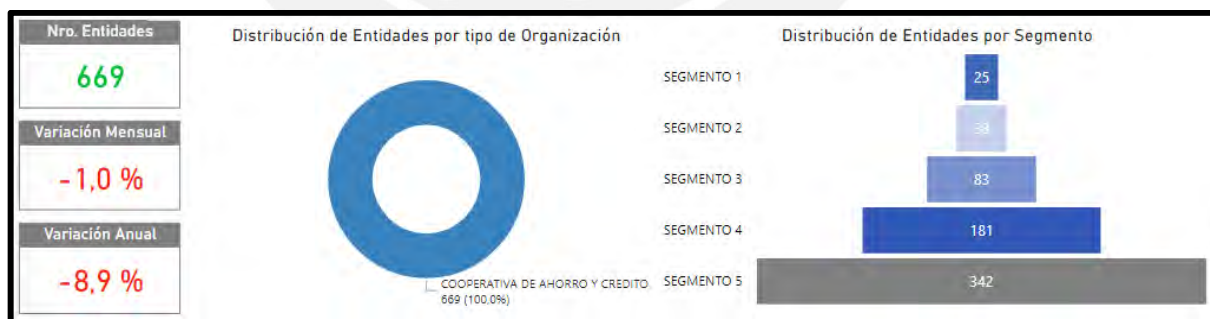
## Julio 2017



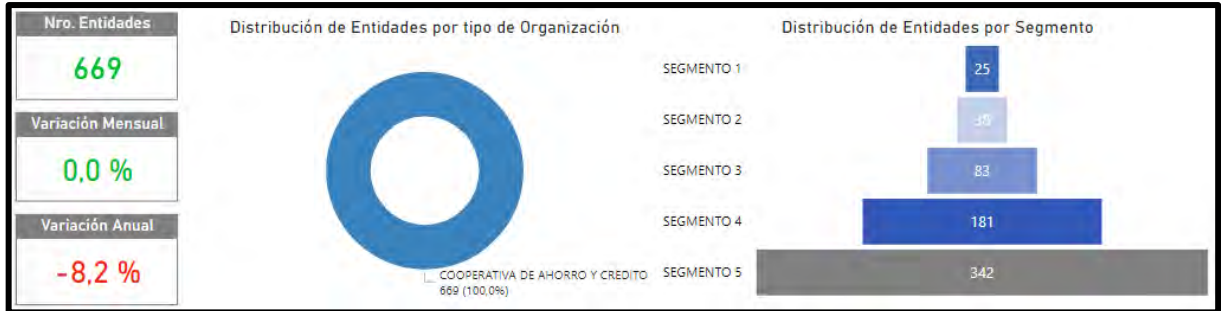
## Agosto 2017



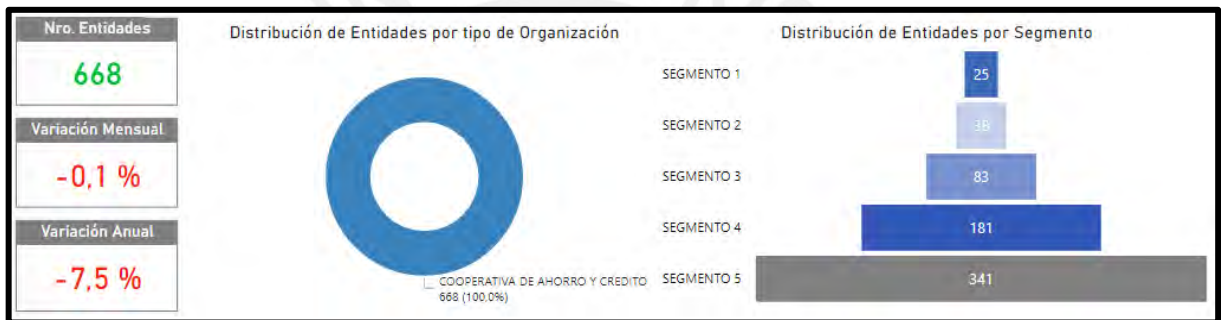
## Septiembre 2017



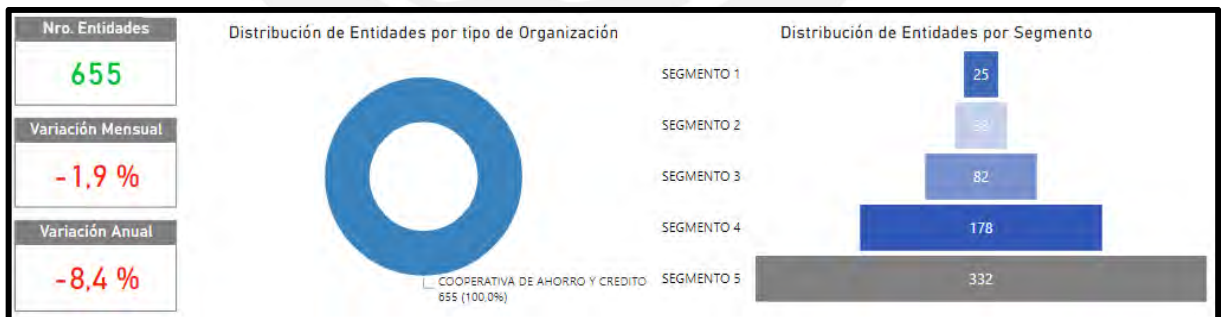
## Octubre 2017



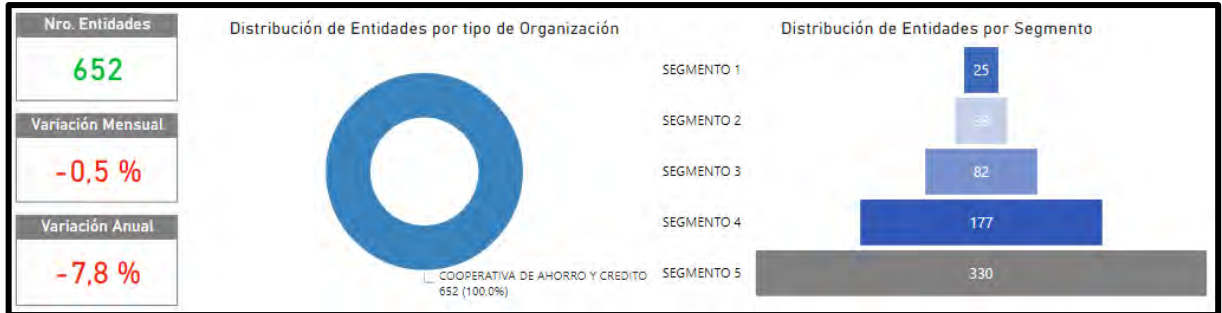
## Noviembre 2017



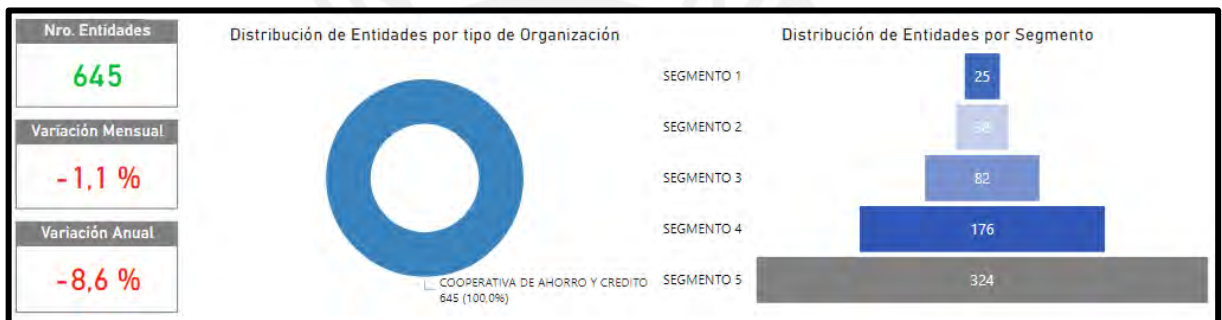
## Diciembre 2017



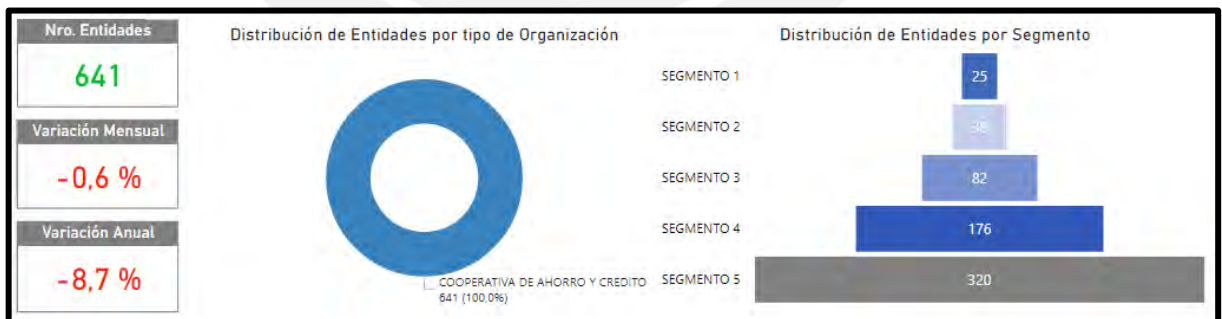
## Enero 2018



## Febrero 2018



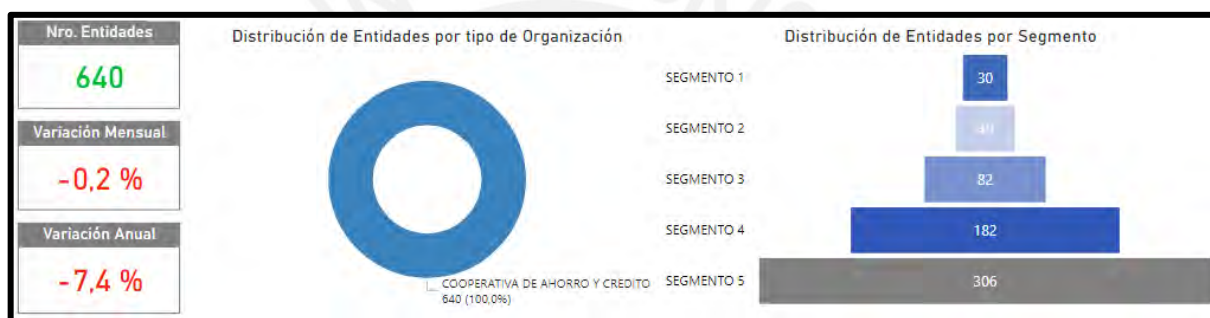
## Marzo 2018



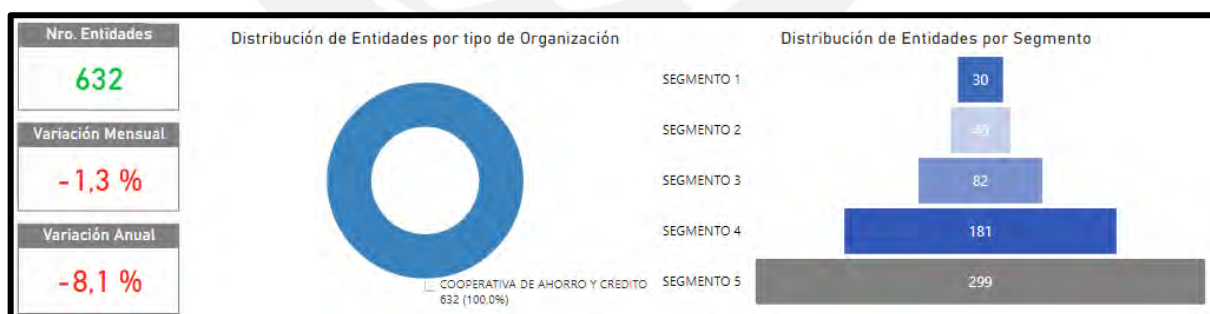
## Abril 2018



## Mayo 2018



## Junio 2018



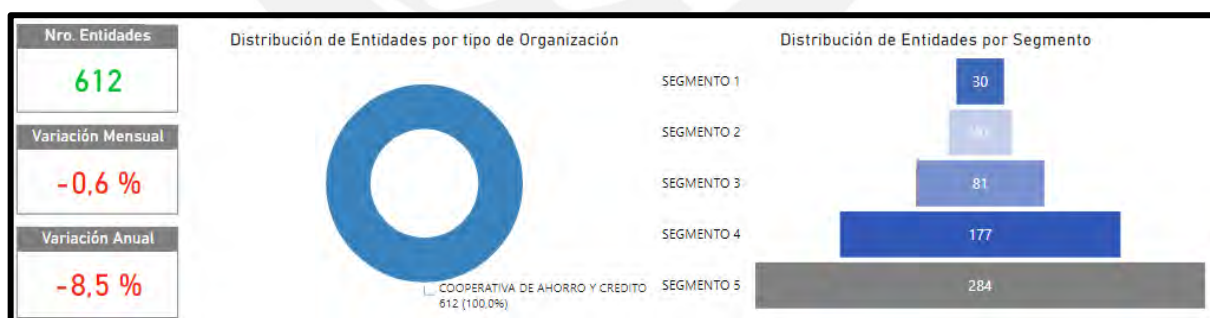
## Julio 2018



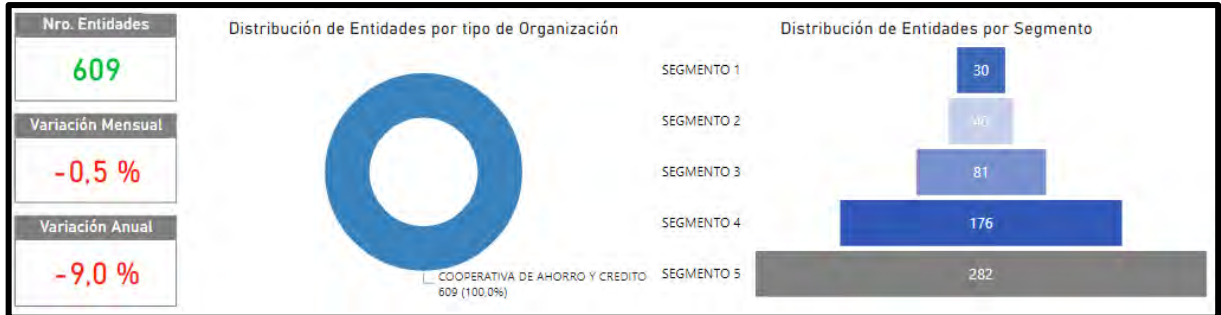
## Agosto 2018



## Septiembre 2018



## Octubre 2018



## Noviembre 2018



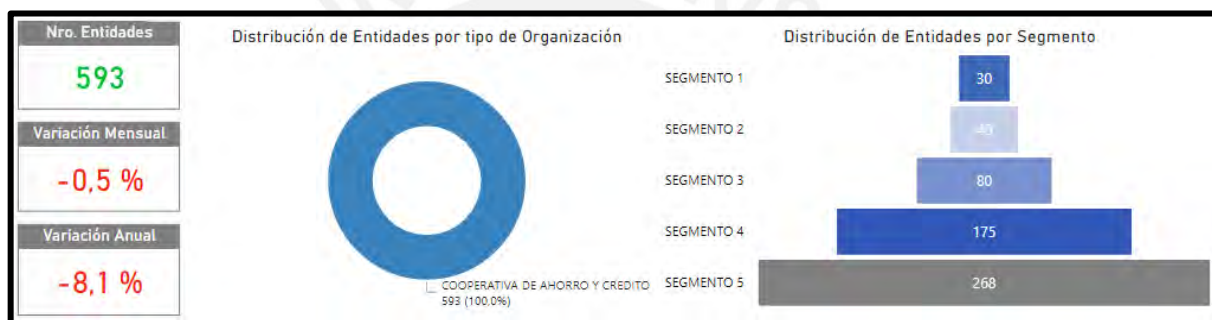
## Diciembre 2018



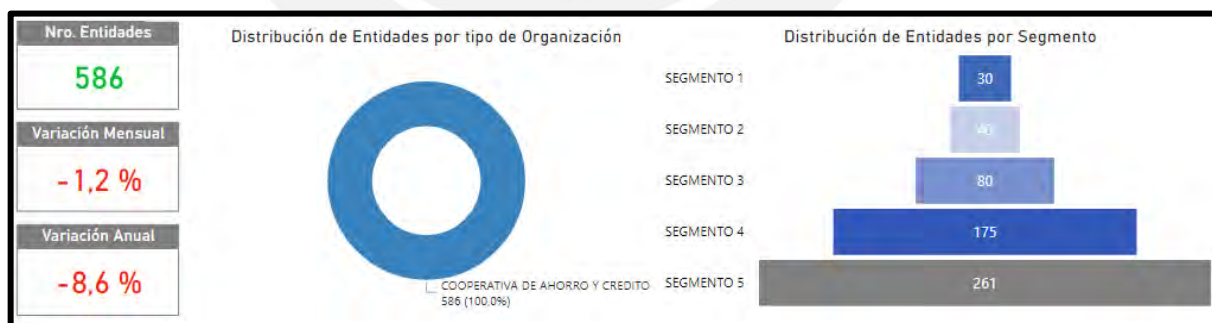
## Enero 2019



## Febrero 2019



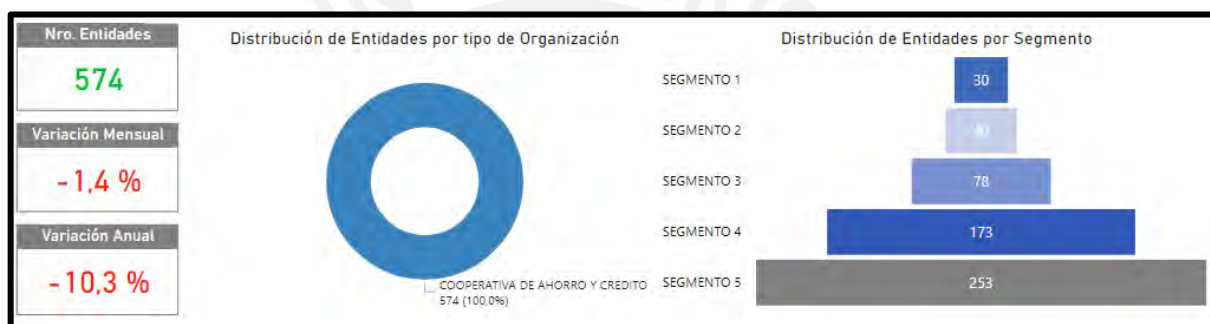
## Marzo 2019



## Abril 2019



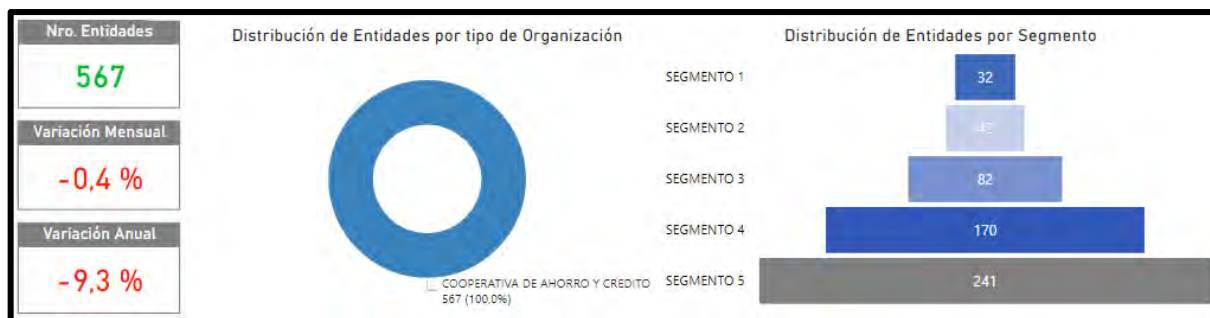
## Mayo 2019



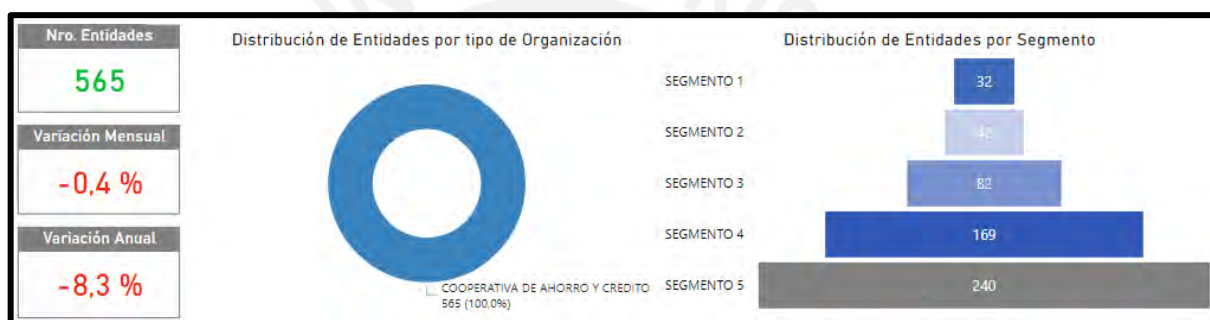
## Junio 2019



## Julio 2019



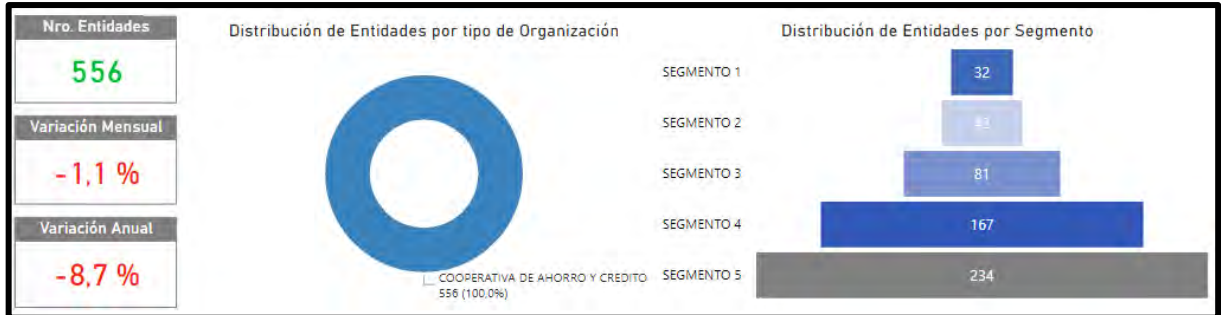
## Agosto 2019



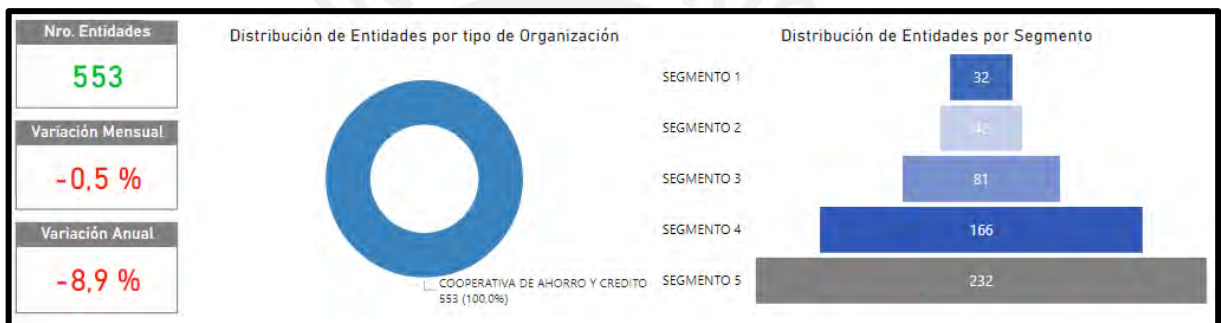
## Septiembre 2019



## Octubre 2019



## Noviembre 2019



## Diciembre 2019



## Enero 2020



## Febrero 2020



## Marzo 2020



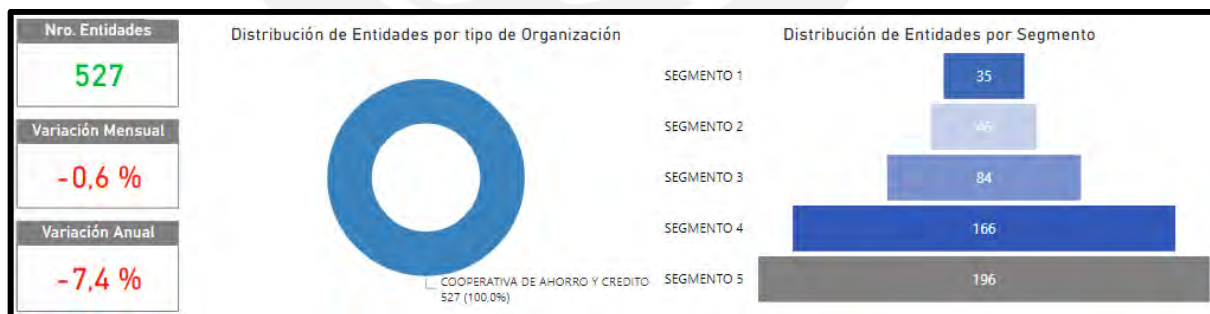
## Abril 2020



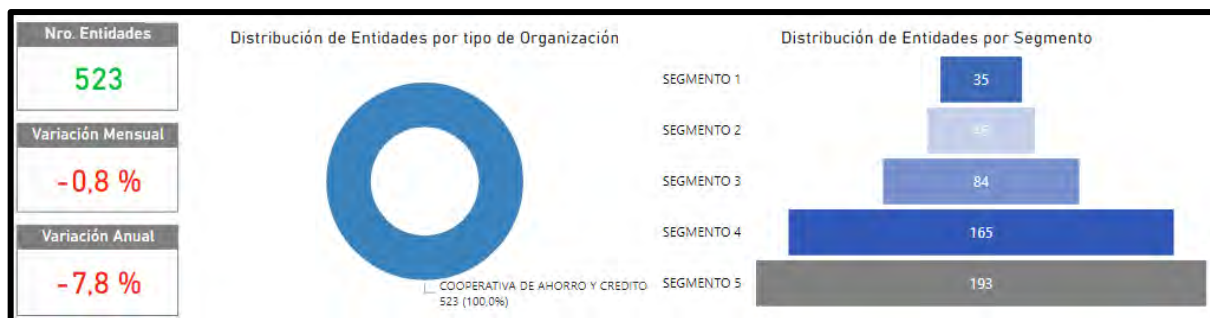
## Mayo 2020



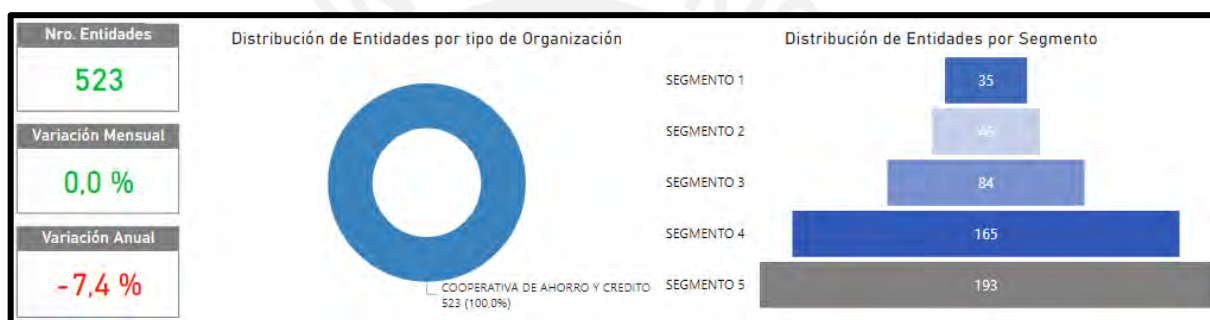
## Junio 2020



## Julio 2020



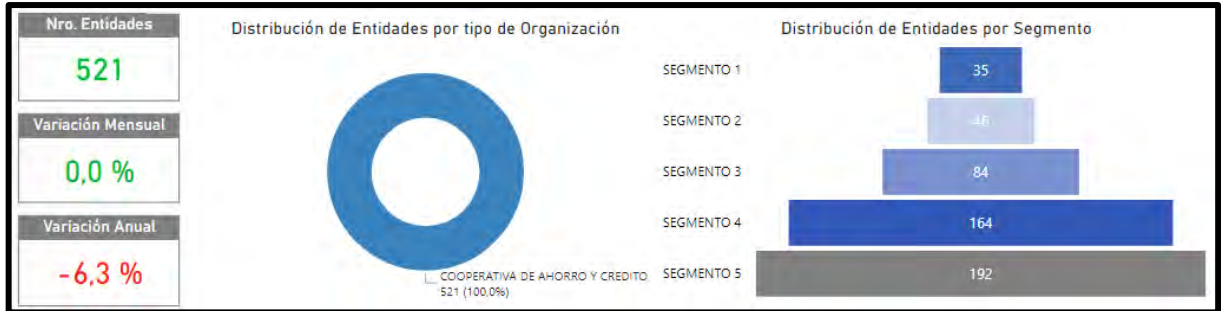
## Agosto 2020



## Septiembre 2020



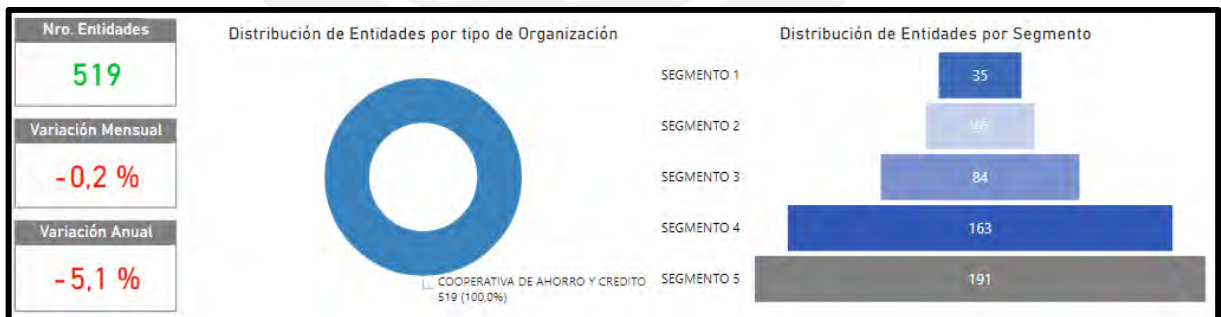
## Octubre 2020



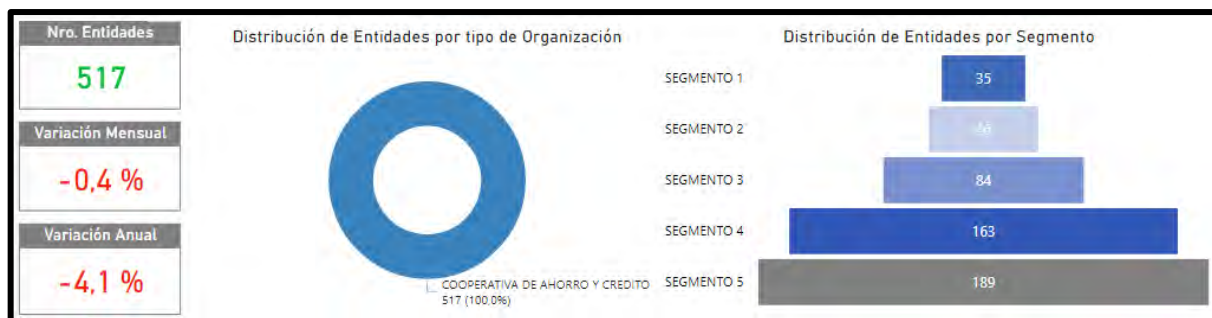
## Noviembre 2020



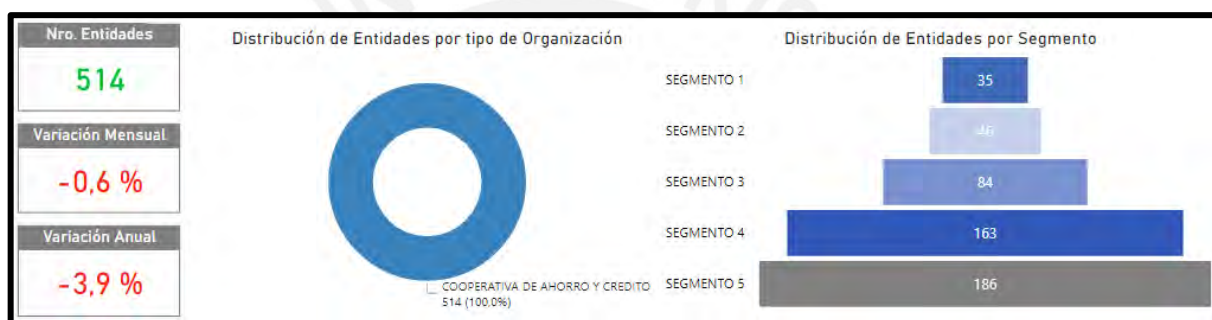
## Diciembre 2020



## Enero 2021



## Febrero 2021



## Marzo 2021



## Abril 2021



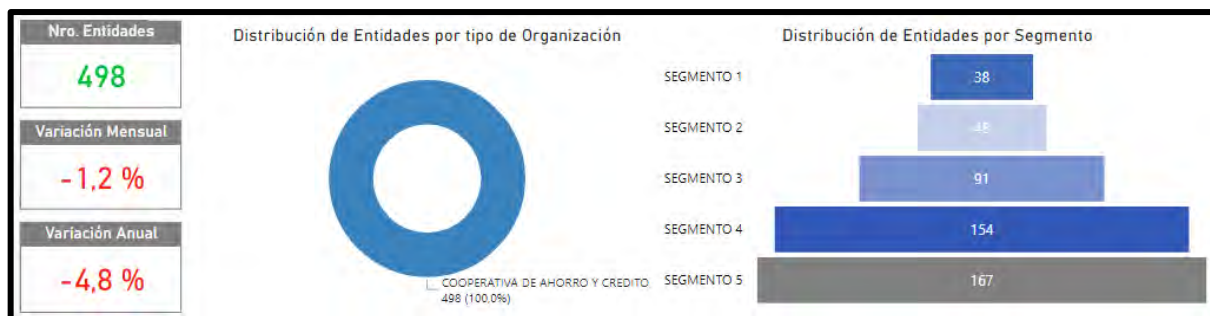
## Mayo 2021



## Junio 2021



## Julio 2021



## Agosto 2021



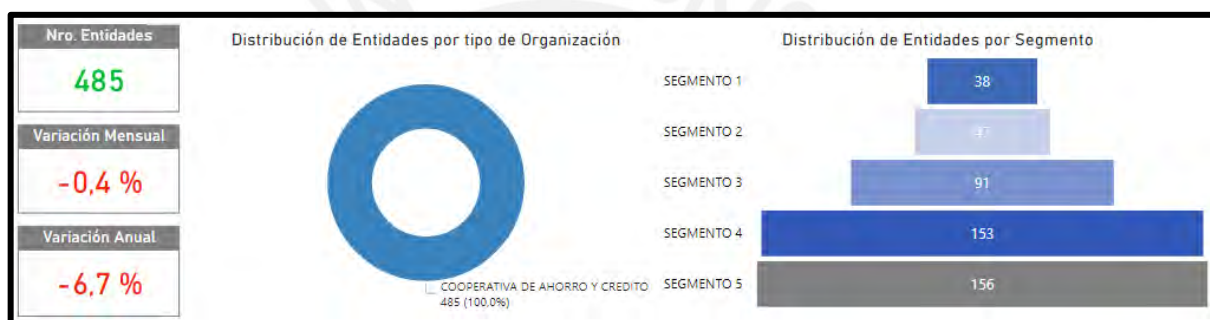
## Septiembre 2021



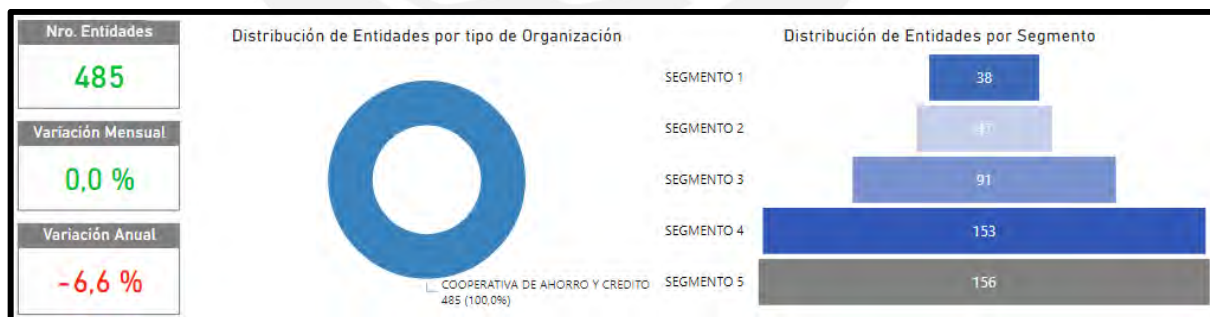
## Octubre 2021



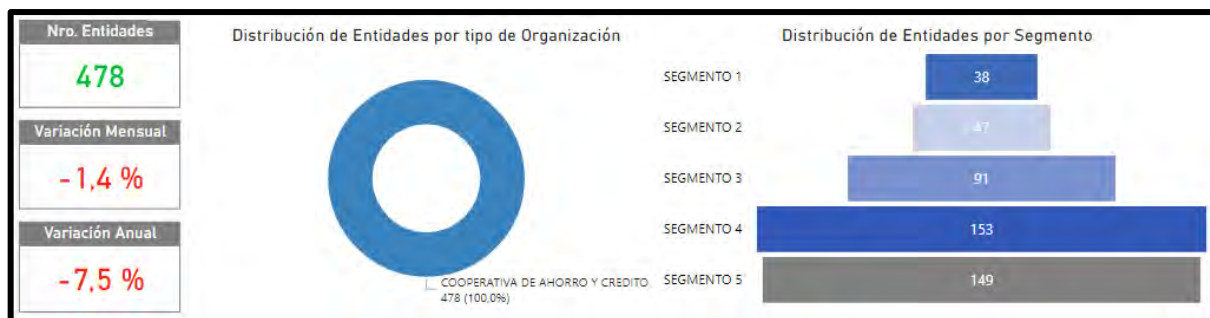
## Noviembre 2021



## Diciembre 2021



## Enero 2022



## Febrero 2022



## Marzo 2022



## Abril 2022



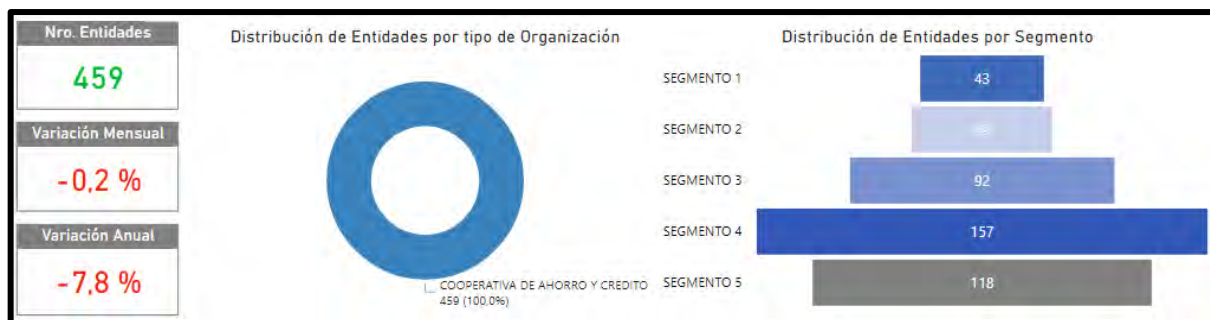
## Mayo 2022



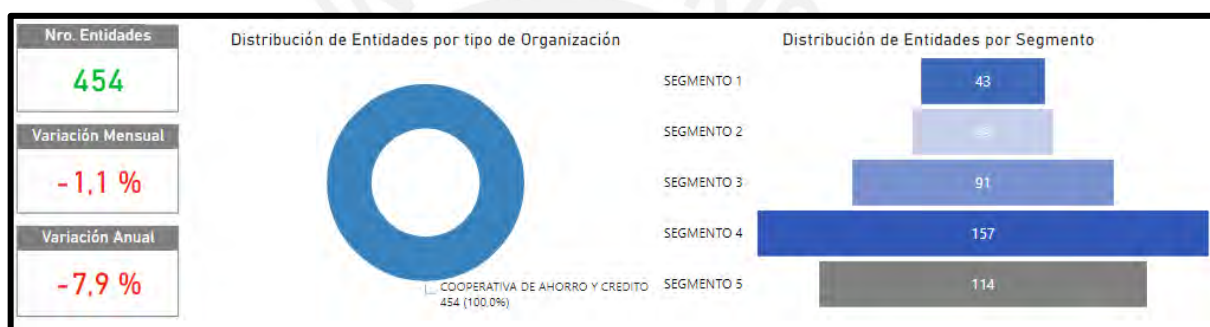
## Junio 2022



## Julio 2022



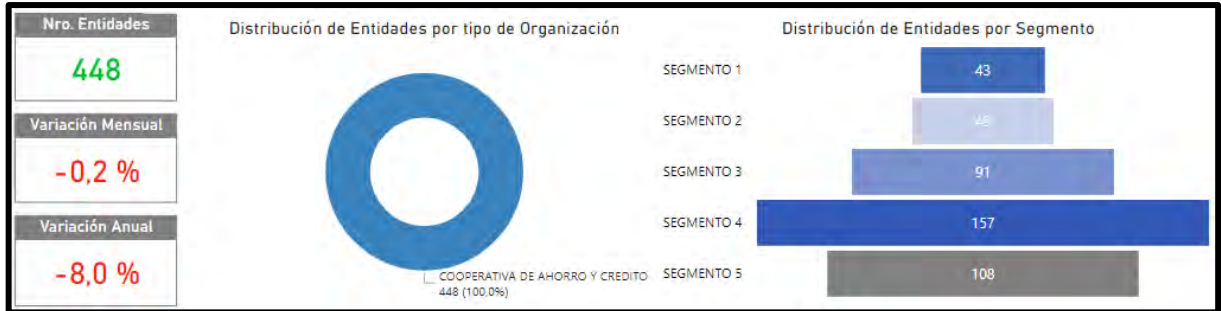
## Agosto 2022



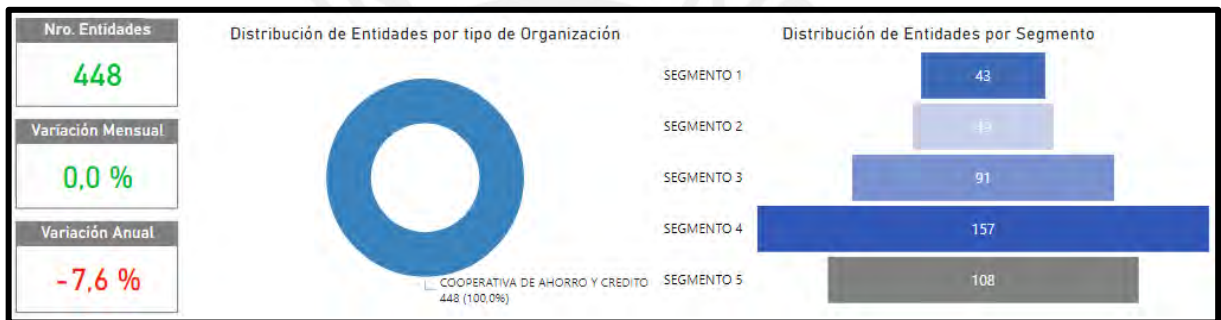
## Septiembre 2022



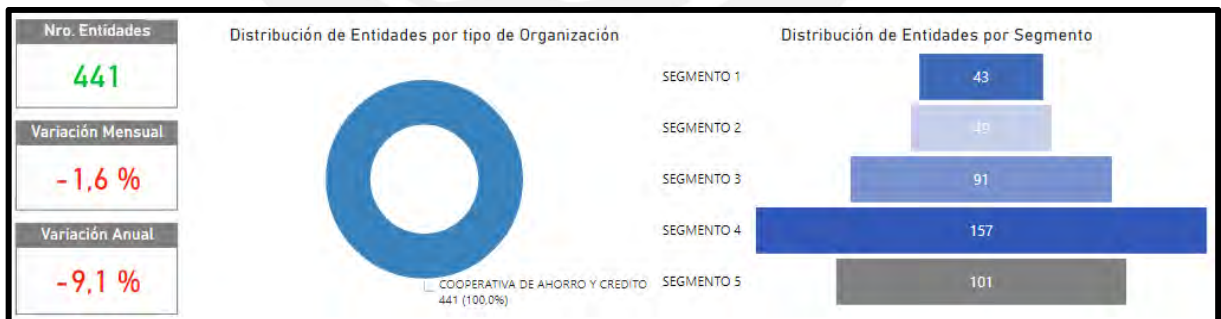
## Octubre 2022



## Noviembre 2022



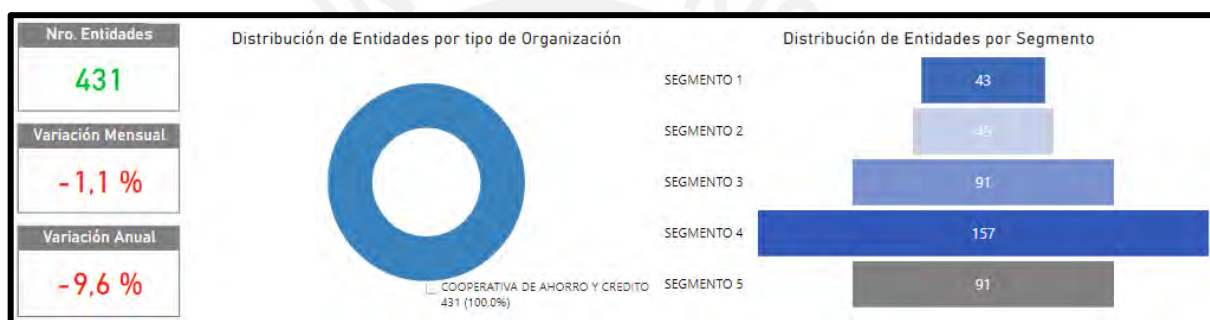
## Diciembre 2022



## Enero 2023



## Febrero 2023



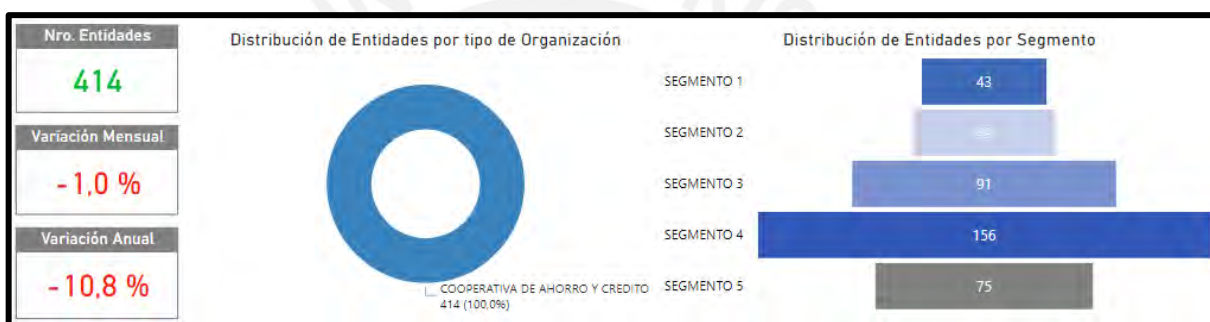
## Marzo 2023



### Abril 2023



### Mayo 2023



### Junio 2023



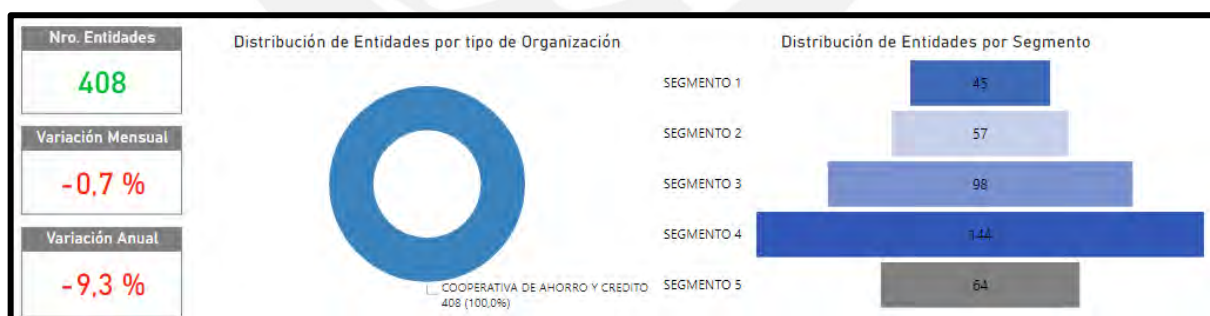
## Julio 2023



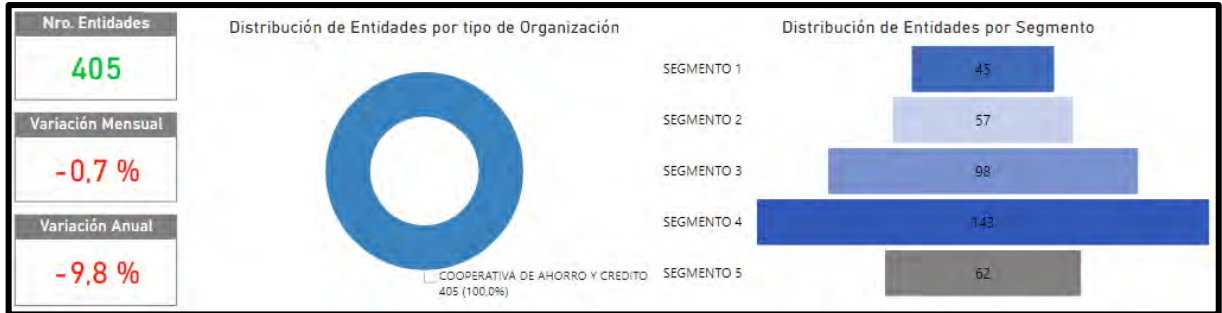
## Agosto 2023



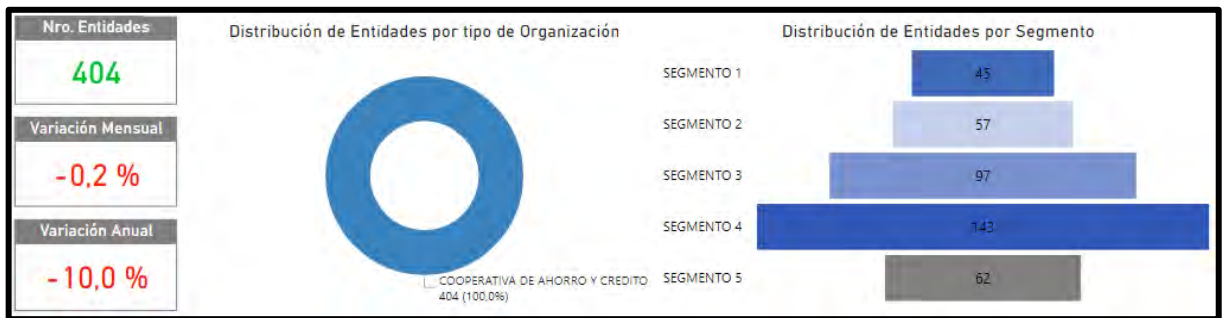
## Septiembre 2023



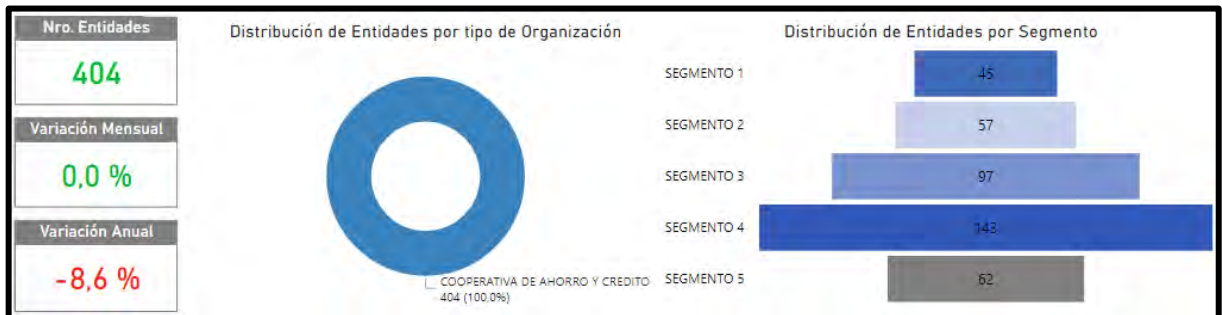
## Octubre 2023



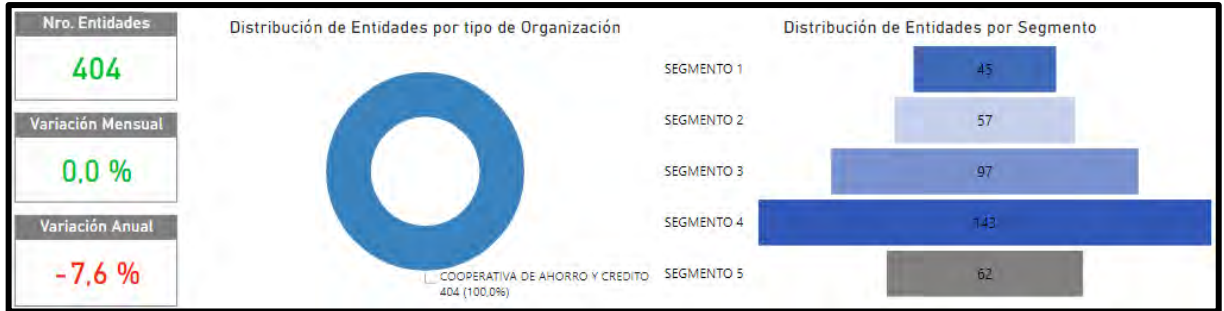
## Noviembre 2023



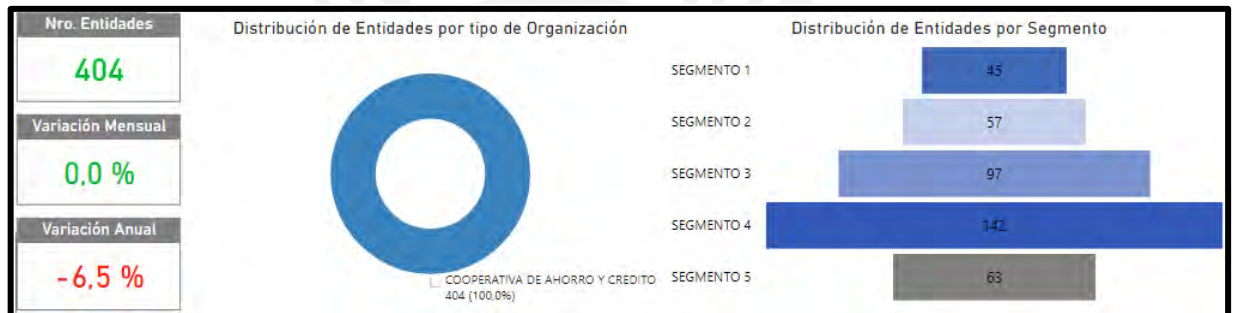
## Diciembre 2023



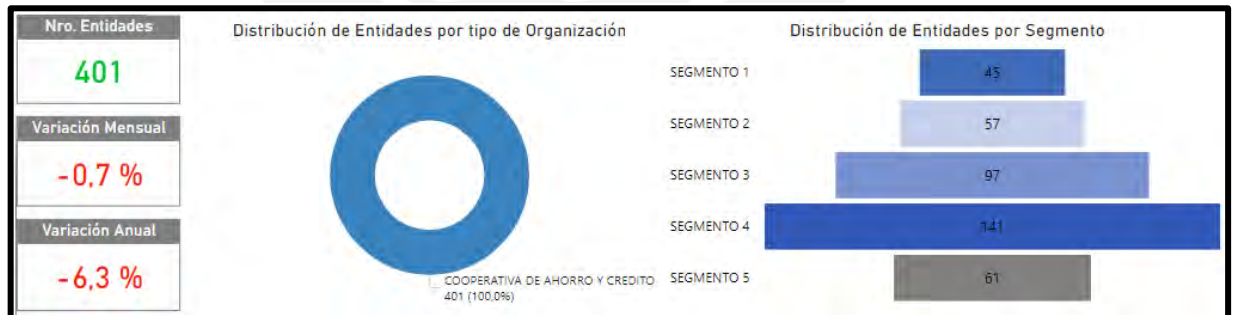
## Enero 2024



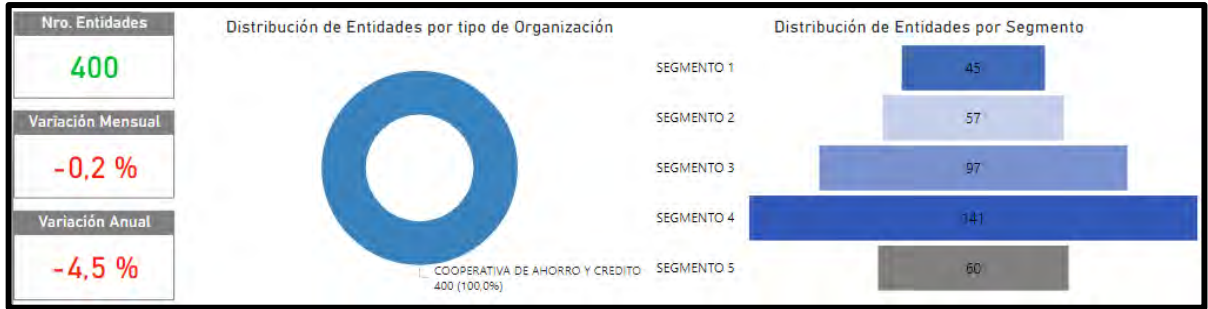
## Febrero 2024



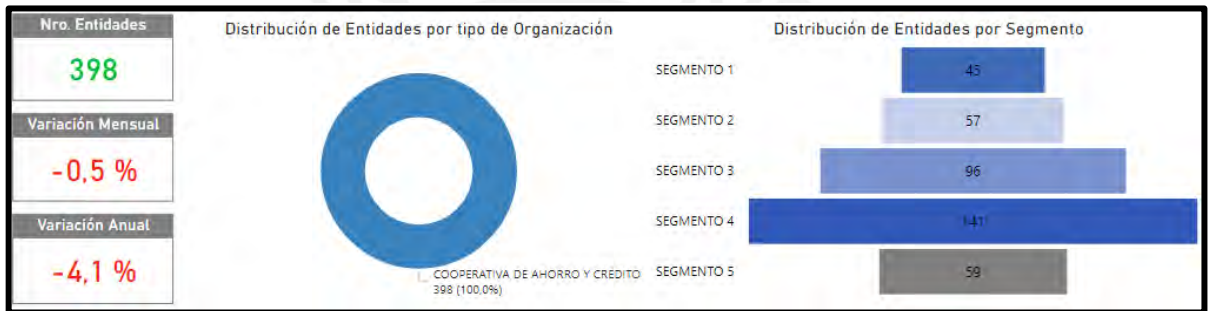
## Marzo 2024



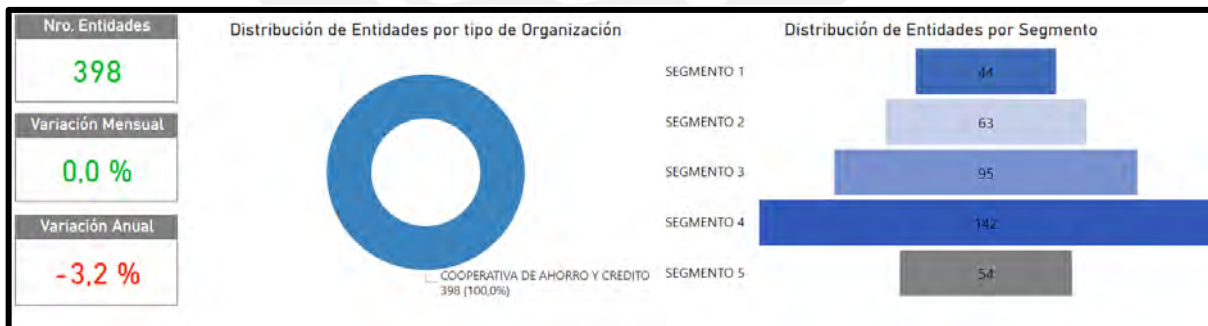
## Abril 2024



## Mayo 2024



## Junio 2024



## Julio 2024



## Agosto 2024



## Septiembre 2024



## Octubre 2024



*Nota.* Distribución de cooperativas de ahorro y crédito desde enero de 2015 hasta octubre de 2024. De “DATA SEPS”, por Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2023 (<https://data.seps.gob.ec/#/dashboards/analytics/0/1>)



## ANEXO N.º3

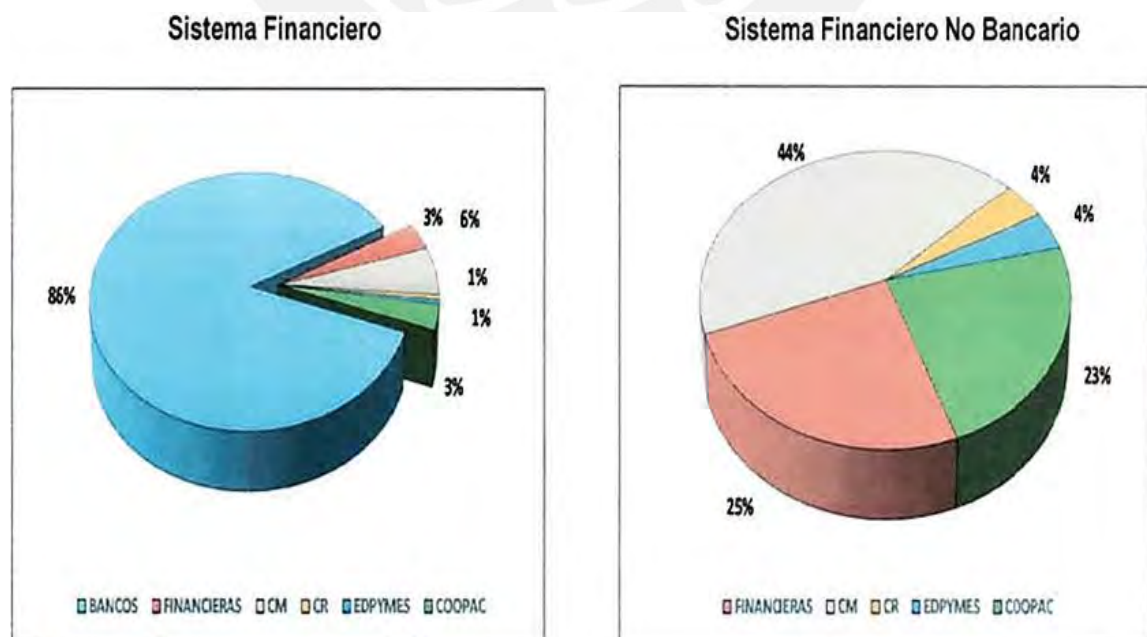
### IMPORTANCIA DEL SISTEMA COOPAC, 2019 – 2023

#### 1. Importancia del Sistema COOPAC en el 2019

Para septiembre del año 2019, los activos de las COOPAC representaban el 3% del Sistema Financiero y el 23% del Sistema Financiero No Bancario, como se detalla en la Figura 13. Asimismo, su participación en cuanto a depósitos representaba el 4% del Sistema Financiero y el 25% del Sistema Financiero No Bancario, tal como se muestra en la Figura 14 (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020).

**Figura 13**

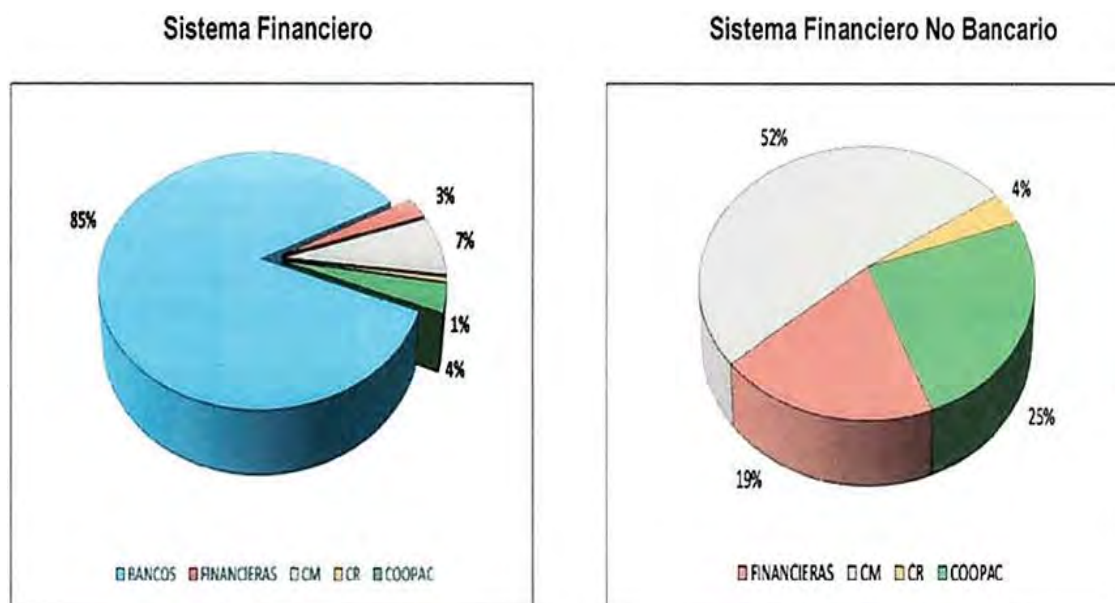
*Participación de los Activos de las COOPAC al 30.09.2019*



Fuente. De “Informe N.°001-2020-SACOOB - Informe de gestión SACOOB 2019 para el Congreso de la República”, por Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020.

**Figura 14**

*Participación de los Depósitos de las COOPAC al 30.09.2019*

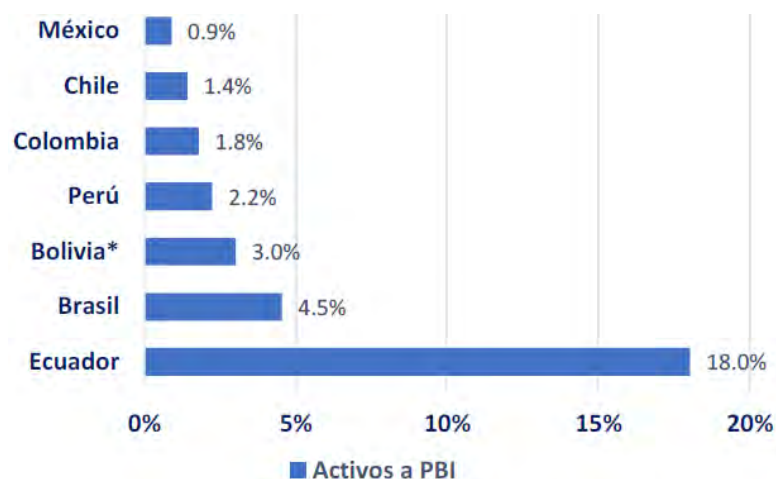


Fuente. De “Informe N.°001-2020-SACOOB - Informe de gestión SACOOB 2019 para el Congreso de la República”, por Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2020.

Asimismo, durante este año los activos que administraban las COOPAC equivalían al 2.2% del PBI, que es un porcentaje ligeramente superior a lo que administraban las cooperativas de ahorro y crédito de los países de la Alianza del Pacífico (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021, p. 54), tal como se muestra en la Figura 15.

**Figura 15**

*Importancia de las COOPAC en Latinoamérica (activos como porcentaje del PBI)*



*Nota.* Data al 2019. De “Informe de Estabilidad del Sistema Financiero” (p. 56), por Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021 (<https://acortar.link/DVwJ6k>).

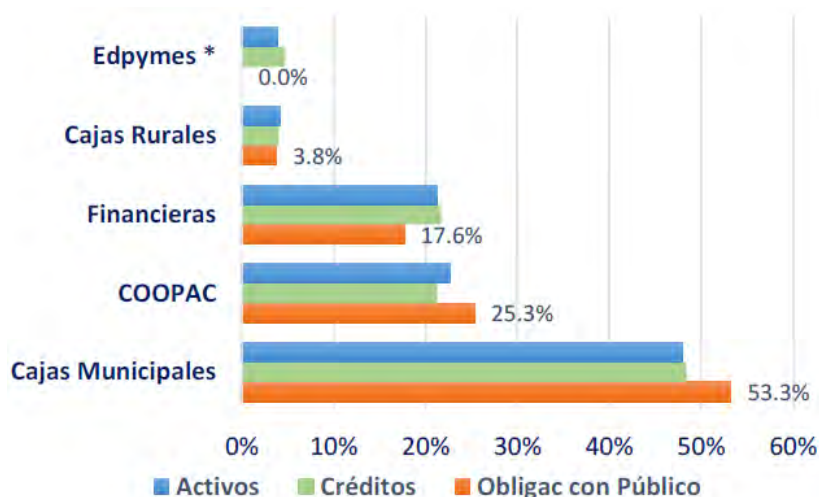
## **2. Importancia del Sistema COOPAC en el 2020**

Durante el año 2020, las COOPAC administraban aproximadamente S/ 16,500 millones de activos, lo cual representaba el 2,8% de los activos totales del Sistema Financiero y el 22,7% de los activos del Sistema Financiero No Bancario<sup>92</sup>, posicionándolas como el segundo subsistema más importante de este último detrás de las Cajas Municipales, que tenían una participación del 48%. Además, las COOPAC captaban recursos de sus socios por un valor de S/ 11,975 millones, lo que equivalía al 25.3% de los fondos captados por el Sistema Financiero No Bancario (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021, p. 54), tal como se muestra en la Figura 16.

<sup>92</sup> Instituciones que se dedican a las microfinanzas.

**Figura 16**

*Participación de las COOPAC en el Sistema Financiero No Bancario*



*Nota.* De conformidad con la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º1531, toda referencia a “entidad de desarrollo a la pequeña y micro empresa – EDPYME”, debe entenderse como “empresa de créditos”. Las empresas de créditos no captan depósitos del público. De “*Informe de Estabilidad del Sistema Financiero*” (p. 56), por Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2021 (<https://acortar.link/DVwJ6k>).

### **3. Importancia del Sistema COOPAC en el 2021**

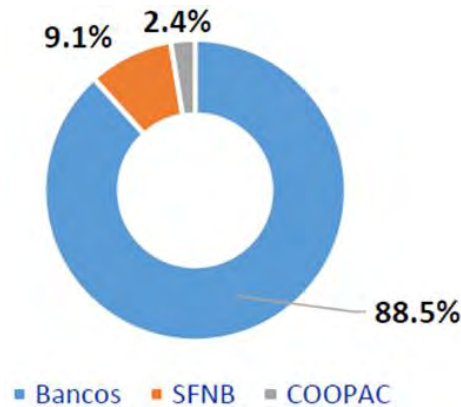
De igual manera, a finales del año 2021 el sistema COOPAC continuó siendo importante para el crecimiento económico, pues mantuvo un total de activos superior a los S/ 14 mil millones, principalmente conformado por su cartera de créditos y préstamos netos que superaban los S/ 9 mil millones, así como fondos disponibles por más de S/ 2 mil 500 millones (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2022).

En cuanto a la importancia del Sistema COOPAC dentro del Sistema Financiero, en términos de activos, en el 2021 las COOPAC representaban el 2,4% del total

de activos netos, de acuerdo con la Figura 17 (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2022).

### Figura 17

*Participación de los Activos Netos de las COOPAC en el Sistema Financiero en el 2021*



Fuente. De "Informe N.º00012-2022-SACOOOP - Informe de gestión SACOOOP 2021", por Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2022.

En lo que respecta a la distribución de la cartera de créditos del Sistema COOPAC, el 36% se encontraba colocada en medianas empresas, el 31% en créditos de consumo, un 16% en pequeñas empresas, un 10% en microempresas, un 4% en créditos hipotecarios y el porcentaje restante a otras modalidades (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2022).

En términos de financiamiento de los activos, los depósitos de los socios son y han sido tradicionalmente la principal fuente de financiamiento con lo que cuenta una COOPAC, con un importe global superior a los S/ 9 mil 800 millones al cierre del 2021, a excepción de algunas entidades que operaron exclusivamente con aportes de sus socios (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2022).

#### **4. Importancia del Sistema COOPAC en el 2022**

En el año 2022, el Sistema COOPAC registraba un total de activos netos de S/ 13 mil 886 millones, compuesto principalmente por cartera de créditos y préstamos netos de provisiones por riesgo de créditos por S/ 9 mil 558 millones, y fondos disponibles por S/ 2 mil 515 millones (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2023).

En cuanto a la importancia del Sistema COOPAC considerando el Sistema Financiero, durante este año estas entidades representaron el 2.3% del total de activos netos, proporción que se ha mantenido relativamente estable en los últimos años, a pesar de la salida del mercado de un número considerable de COOPAC debido a su intervención o disolución (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2023). Por otro lado, al cierre de diciembre de 2022 el Sistema COOPAC mantuvo una cartera bruta de S/ 10 mil 814 millones (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2023).

