



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Pleno. Sentencia 95/2024

PLENO JURISDICCIONAL

Expedientes 00010-2021-PI/TC y 00012-2021-PI/TC (Acumulados)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 20 de febrero de 2024

Caso de la Ley de protección contra la usura en los servicios financieros

COLEGIO DE ABOGADOS DE ICA Y PODER EJECUTIVO
CONTRA CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 31143, Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros.

Magistrados firmantes:

SS.

MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
HERNÁNDEZ CHÁVEZ



Norma impugnada	Parámetro de control
Ley 31143	<i>Constitución Política del Perú:</i> <ul style="list-style-type: none">Arts. 2.14, 2.16, 2.24, literal “a”; 58, 59, 61, 62, 70, 84, 87, 103 y 105 <i>Reglamento del Congreso de la República</i> <ul style="list-style-type: none">Art. 75

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. Demandas

B-1.1. Expediente 00010-2021-PI/TC (Demanda del Colegio de Abogados de Ica)

B-1.2. Expediente 00012-2021-PI/TC (Demanda del Poder Ejecutivo)

B-2. Contestación de las demandas

B-2.1. Contestación en el Expediente 00010-2021-PI/TC

B-2.2. Contestación en el Expediente 00012-2021-PI/TC

C. AMICUS CURIAE

II. FUNDAMENTOS

§1. Delimitación de la controversia

§2. Sobre el alegado vicio de inconstitucionalidad formal respecto al análisis costo-beneficio en la tramitación de la ley impugnada

§3. Sobre el análisis de constitucionalidad por el fondo de la Ley 31143



- 3.1. El régimen económico según la Constitución Política del Perú de 1993**
- 3.2. El rol del Estado en el ámbito de los derechos fundamentales de los consumidores y usuarios y la protección contra la usura**
- 3.3. Sobre la alegada afectación de las atribuciones constitucionales del BCRP y de la SBS**
- 3.4. Sobre la alegada vulneración del derecho a la libre contratación**
- 3.5. Sobre la alegada afectación de la libertad de empresa**
- 3.6. Sobre la alegada afectación de la libre competencia**
- 3.7. Sobre la alegada afectación de la seguridad jurídica**
- 3.8. Sobre la alegada afectación del derecho de propiedad**
- 3.9. Sobre la alegada afectación del principio de irretroactividad de las normas**
- 3.10. Sobre la alegada afectación del artículo 87 de la Constitución, respecto a la obligación del Estado de fomentar y garantizar el ahorro**

III. FALLO



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de febrero de 2024, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Morales Saravia (presidente), Pacheco Zerga (vicepresidenta), Gutiérrez Ticse, con fundamento de voto que se agrega, Domínguez Haro y Hernández Chávez emitieron la presente sentencia. Sin la participación de los magistrados Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich, por abstenciones aceptadas en las sesiones de pleno jurisdiccional de los días 30 de mayo de 2023 y 14 de junio de 2022, respectivamente. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 29 de marzo de 2021, el Colegio de Abogados de Ica interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31143, *Ley de protección contra la usura en los servicios financieros*, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 18 de marzo de 2021. En dicha demanda, tramitada en el Expediente 00010-2021-PI/TC, se alega que la referida Ley 31143 habría incurrido en vicios de inconstitucionalidad formales y sustantivos.

Al respecto, la parte demandante cuestiona los artículos 1, 2, 3 (en los extremos que modifica los artículos 9, 349 y 358 de la Ley 26702) y las disposiciones complementarias finales Primera, Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta de la ley antes citada, bajo el argumento de que tales disposiciones vulneran los derechos a la libre contratación, a la libertad de empresa, de propiedad, a la libre competencia, el principio de economía social de mercado, las atribuciones del Banco Central de Reserva del Perú (en adelante BRCP) y de la Superintendencia de Banca y Seguros (en adelante SBS), el principio de seguridad jurídica, así como el principio de irretroactividad de las normas. En tal sentido, denuncia la vulneración de los artículos 2.14, 2.16 y 24.a, 58, 59, 61, 62, 70, 84, 87, 103 y 105 de la Constitución Política del Perú de 1993; y del artículo 75 del Reglamento del Congreso.

A su vez, con fecha 28 de abril de 2021, el Poder Ejecutivo interpone una demanda de inconstitucionalidad contra la referida Ley 31143, tramitada en su oportunidad en el Expediente 00012-2021-PI/TC, alegando que su artículo 2, relativo al establecimiento de tasas de interés máximas y mínimas en el sistema financiero, contraviene los principios de libertad de empresa, libre competencia, libertad contractual, así como la obligación del Estado de fomentar y garantizar el ahorro,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de protección contra la usura en los servicios financieros | 5

reconocidos, respectivamente, en los artículos 2.14, 59, 61, 62 y 87 de la Constitución Política.

Con fecha 17 de junio de 2021, el Tribunal Constitucional emite el auto que dispuso la acumulación de dichos expedientes, de conformidad con el artículo 117 del entonces vigente Código Procesal Constitucional.

Por su parte, con fechas 8 de julio de 2021 y 14 de julio de 2021, el Congreso de la República contesta ambas demandas solicitando que sean declaradas infundadas en todos sus extremos.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan una serie de argumentos sobre la inconstitucionalidad de las normas impugnadas que, a manera de resumen, se presentan a continuación.

B-1. DEMANDAS

B-1.1. Expediente 00010-2021-PI/TC (Demanda del Colegio de Abogados de Ica)

- La parte recurrente alega que en la tramitación de la ley impugnada se ha incurrido en vicios de inconstitucionalidad formal. Así, sostiene que el artículo 75 del Reglamento del Congreso establece que las proposiciones de ley deben incluir el análisis costo-beneficio de la futura norma legal, como también ha sido previsto en el Manual de Técnica Legislativa aprobado por Acuerdo de la Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR, requisito que solo podrá ser dispensado por motivos excepcionales.
- El colegio demandante refiere que el análisis costo-beneficio expuesto en los proyectos de ley se limita formalmente a señalar que la medida no atenta contra la economía de mercado. Sin embargo, a su criterio, no se habría examinado cuáles son los efectos adversos que la ley podría generar en la regulación del sistema financiero, en la política monetaria del país, en la libre competencia en el mercado de crédito o en la inclusión financiera, entre otros elementos centrales del modelo económico establecido la Constitución Política.
- En el mismo sentido, advierte que -en los proyectos de ley- no se ha sustentado el eventual impacto positivo de las medidas dispuestas por la ley sometida a control, ni su incidencia en la inclusión financiera de clientes de menores ingresos, en el mercado del microcrédito, entre otros.



- Finalmente, aduce que no se habría desarrollado un análisis de la eficacia y la suficiencia de la intervención del derecho penal en las conductas que se pretende criminalizar. Por lo tanto, sostiene que se infringiría el artículo 105 de la Constitución Política y el artículo 75 del Reglamento del Congreso, y que no se habría tenido en cuenta el Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR.
- De otro lado, la parte demandante señala que una infracción constitucional por la forma también se configura cuando se alteran las funciones establecidas en las normas constitucionales y las de desarrollo constitucional. Así, enfatiza que en este caso el legislador ha alterado las competencias constitucionales atribuidas al BRCP y a la SBS, al modificar sus correspondientes leyes orgánicas.
- Adicionalmente, el colegio demandante manifiesta que las disposiciones impugnadas de la ley sometida a control atentan contra el principio de corrección funcional, en la medida en que han diseñado un sistema en el que se ha modificado la atribución de establecer topes máximos a las tasas de interés, que corresponde al BRCP de manera excepcional, y no al Poder Legislativo.
- Añade que, a través de lo establecido en la ley impugnada, se afectan las atribuciones constitucionales y legales de la SBS, en relación con el control y la supervisión de las empresas del sistema financiero y de seguros.
- Con relación a los alegados vicios de inconstitucionalidad por el fondo, el colegio recurrente manifiesta que los artículos 1, 2, 3, y las Disposiciones Complementarias Finales Primera, Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta de la Ley 31143, transgreden principios constitucionales relativos a las funciones del BRCP y de la SBS, y a los derechos a la libre contratación, a la libertad de empresa y a la libre competencia; y conculcan el principio de economía social de mercado, el derecho de propiedad, el principio de seguridad jurídica, el principio de irretroactividad de las normas y la obligación del Estado de fomentar y garantizar el ahorro.
- El demandante alega que la ley impugnada vulnera el derecho a la libertad de contratación, reconocido en el artículo 2.14 y en el artículo 62 de la Constitución Política, por cuanto sus artículos 1, 2 y 3 establecen una limitación al ejercicio de la autonomía privada, sobre cuya base se establecen los contratos entre los consumidores del sistema financiero de crédito y de seguros.



- Asevera que ya no se podrá determinar libremente (sobre la base de criterios técnicos, económicos y de competencia) y bajo una rigurosa supervisión de los entes técnicos-reguladores, la tasa de interés activa que mejor convenga a los actores económicos a los que se aplica la norma.
- En otras palabras, advierte que, si bien se busca proteger al consumidor identificado en la ley, y generarle oportunidades de crédito a tasas bajas de interés, no se toma en cuenta que el establecimiento de topes a las tasas de interés desincentivaría más bien el otorgamiento de créditos a los consumidores que representen mayor riesgo y que, incluso, produciría una contracción del ahorro a partir de la oferta, lo que ocasionaría un incremento de las tasas de interés que afectaría a otros consumidores.
- En concreto, sobre el sistema de seguros, resalta que el artículo 3 de la ley impugnada contraviene la libertad que tienen los agentes económicos de fijar libremente sus tarifas y gastos, toda vez que dispone que será la SBS la encargada de regular de manera directa las tarifas y otras comisiones de los contratos de seguros.
- Con relación a la Primera Disposición Complementaria y Final de la ley impugnada, la parte demandante aduce que esta vulnera la libertad de contratación, al establecer que en las reprogramaciones no podrán cobrarse intereses, gastos, comisiones ni ninguna penalidad u otros aportes análogos. Asimismo, sostiene que de la norma se desprendería que cualquier modificación en el tiempo pactado para el pago del crédito, deberá otorgarse sin que se cobren intereses por el plazo adicionado.
- Refiere también que dicha disposición, en cuanto establece que las empresas de oficio o a instancia de parte pueden efectuar modificaciones contractuales de créditos, así como reprogramaciones y otros análogos, en el marco de un estado de emergencia, contraviene los términos contractuales adoptados entre las partes, fijados con anterioridad a la vigencia de la ley impugnada.
- Manifiesta también que la Segunda Disposición Complementaria y Final de la ley impugnada obliga a las entidades financieras a ofrecer un seguro de desgravamen con devolución por el crédito que se otorga, cuando dicho tipo de seguro es inexistente en el mercado de seguros, con lo cual, las empresas aseguradoras tendrán que generar dicho procedimiento, pese a que no les produce rentabilidad, violando de este modo su derecho a poder establecer los términos contractuales libremente.
- Respecto de la Cuarta y Quinta Disposiciones Complementarias y Finales, el recurrente afirma que estas suponen una intervención en la libertad de



contratación, al establecer la prohibición del cobro de las comisiones por conceptos de membresía e interplaza.

- Por otro lado, la parte demandante argumenta que la ley impugnada atenta contra la autodeterminación para elegir la forma de ejecutar la actividad financiera, puesto que limita la libertad de fijar el precio del crédito; es decir, las tasas de interés y las comisiones, lo que desincentiva el otorgamiento de créditos a los usuarios. Por ende, indica que dicha ley contraviene el derecho a la libertad de empresa, la libre competencia y el principio de seguridad jurídica.
- En tal sentido, en cuanto a la vulneración de la libertad de empresa, el colegio profesional recurrente aduce que los artículos 1, 2, 3 y la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31143 intervienen en la libertad de acceso al mercado, toda vez que dispone cómo es que debe actuar la empresa en el mercado, sin que exista justificación alguna para dicha intervención. Añade que tampoco existe evidencia de que la actuación de las entidades financieras está siendo lesiva; y, si así lo fuera, menciona que existen canales e instituciones vigentes y constitucionales llamados a actuar en caso ocurra algún indeseado desajuste.
- Con relación al sistema de seguros, expone que tanto el artículo 3 como la Segunda Disposición Complementaria y Final de la ley cuestionada disponen que será la SBS la que regule de manera directa las tarifas y otras comisiones de los contratos de seguros y les impone crear un nuevo tipo de seguro con retorno, excluyendo la libertad que tienen los agentes económicos para organizar y elaborar sus propias políticas de precios, costos y de organización interna, dentro de los estándares mínimos fijados por el citado órgano constitucional a través de sus directivas y reglamentos.
- Por otra parte, el demandante refiere que las modificaciones normativas de la ley que permite la imposición de topes a las tasas de interés vulneran el derecho a la propiedad, al establecer medidas que conllevarían la pérdida del patrimonio de las entidades financieras de manera arbitraria, y coloca a las empresas del sistema financiero frente a un supuesto de expropiación indirecta, pues se produciría una significativa pérdida de valor de los bienes.
- A este respecto, la parte demandante expresa que se ha producido una expropiación indirecta debido a que el legislador ha intervenido imponiendo normas sobre control de precios, lo cual genera un despojo que afectará la propiedad de las entidades financieras.



- Sostiene, además, que las empresas de estos sectores deberán asumir, con su propio patrimonio, las obligaciones que normalmente son cubiertas con el pago de intereses compensatorios y moratorios que legítimamente adquieren por su propia actividad. Agrega que se tiene que preservar la confianza en el sistema, ya que, si dicha confianza se merma, la intermediación que realizan las entidades financieras no será rentable.
- Asimismo, el colegio profesional demandante expone que la Ley 31143 infringe el principio de irretroactividad de las normas, dado que las disposiciones contenidas en los artículos 1, 2 y 3 modifican los términos contractuales adoptados entre las partes (las empresas del sector financiero y sus clientes) referidos a las tasas de interés (compensatorio y moratorio), fijadas con anterioridad a la vigencia de las normas. Por ende, alega que dichas modificaciones que se aplican a los contratos vigentes vulneran el artículo 103 de la Constitución Política.
- Finalmente, hace hincapié en que la ley impugnada no solo afecta los artículos citados, las competencias de órganos constitucionales, la seguridad jurídica y la propiedad, sino que también atenta contra la economía social de mercado, respecto del modelo constitucional de formación del valor del dinero y de los agentes que intervienen en este proceso, pues sin que se descarte la intervención estatal, se aprecia que esta no cumple copulativamente con los siguientes elementos:
 - (i) Ejercicio de las atribuciones de las instituciones competentes y específicas (solo deben intervenir el BCRP y la SBS);
 - (ii) Intervención residual (la intervención es la última *ratio*);
 - (iii) Extraordinaria (como excepción a la regla general), respeto de los derechos económicos fundamentales y su dimensión institucional (contratación, propiedad, empresa, iniciativa privada); y,
 - (iv) Respeto de los principios de seguridad jurídica e igualdad.

B-1.2. Expediente 00012-2021-PI/TC (Demanda del Poder Ejecutivo)

- El procurador público especializado en materia constitucional, en su escrito de demanda manifiesta que el artículo 2 de la Ley 31143, que modificó el artículo 52 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del BCRP, en los extremos relacionados con la eliminación del carácter excepcional de la competencia del BCRP para fijar tasas de interés máximas y mínimas, viola la libertad de empresa (artículo 59), la libre competencia (artículo 61), la libertad de contratación (artículo 2, inciso 14 y 62) y la obligación del Estado de fomentar y garantizar el ahorro (artículo 87).



- En su opinión, la violación de los citados derechos y bienes protegidos se produce debido a que se modificó la facultad excepcional del BCRP de fijar tasas de interés máximas y mínimas con el propósito de regular el mercado, para que la fijación de la tasa se ejerza de manera periódica (semestral).
- El procurador de la parte demandante afirma que la fijación de tasas va a generar efectos negativos en el sistema financiero al interferir en la política sectorial de inclusión, y provocará, además, la exclusión de los sectores de menores ingresos debido a la asimetría de información para su evaluación crediticia.
- Así, sostiene que la modificación realizada por el artículo 2 de la ley impugnada conduce a que una facultad excepcional del BCRP se convierta en una obligación que contraviene el funcionamiento del sistema financiero, la cual debería guiarse por las reglas de mercado, y no por decisiones de un ente estatal.
- El demandante alega que la intervención del BCRP debería ser siempre de última *ratio*, a fin de no afectar el funcionamiento del sistema financiero y garantizar, así, que los acuerdos contractuales se realicen dentro del principio de libertad que garantiza la Constitución Política.
- En este sentido, advierte que esto contraviene la libertad de empresa, ya que la facultad del BCRP era excepcional, ajena a todo tipo de intervención estatal, como está claramente indicado en el artículo 58 de la Constitución Política del Estado, que reconoce que la iniciativa privada es libre.
- Asevera que la determinación de tasas de interés máximas y mínimas con periodicidad semestral, en un contexto no excepcional y de regulación del mercado, transgrede el artículo 59 de la Constitución Política del Perú, por cuanto interfiere en la libertad de organización de la actividad empresarial.
- Acota que la disposición cuestionada también vulnera el derecho a la libre competencia (artículo 61), el cual se basa en la libre concurrencia de la oferta y la demanda (en igualdad de condiciones), en la actuación libre dentro del mercado y en el sistema de precios libres. Siendo así, destaca que un elemento constitutivo esencial de la libre competencia es el sistema de precios sin topes, el cual provee incentivos para adoptar mejores decisiones en el mercado.
- Arguye que la fijación de límites a las tasas de interés para los operadores del sistema financiero no sólo resulta contraria al funcionamiento de sus operaciones de intermediación financiera, sino que también comporta la intervención estatal a través del BCRP, que es ajeno a la autonomía de la



voluntad en un contrato privado, vulnerando así el contenido de la libertad contractual.

- Por último, alega que la disposición cuestionada tiene consecuencias negativas en las operaciones pasivas y perjudica a los ahorristas, que tendrán menos opciones en el sistema financiero, lo que demuestra una clara afectación del fomento y garantía del ahorro establecido en el artículo 87 de la Constitución Política, toda vez que, al no haber posibilidad de colocar nuevos créditos, los millones de depositantes en el país tendrán menos opciones de rendimiento de sus depósitos en el sistema financiero.

B-2. CONTESTACIONES DE LAS DEMANDAS

Contestaciones de la demanda en los Expedientes 00010-2021-PI/TC y 00012-2021-PI/TC (Acumulados)

B-2.1. Contestación en el Expediente 0010-2021-PI/TC

El apoderado especial del Congreso de la República contesta la demanda de inconstitucionalidad en el Expediente 00010-2021-PI/TC, solicitando que sea declarada infundada, con los siguientes fundamentos:

- Con relación a la alegada inconstitucionalidad por la forma, referida al incumplimiento del procedimiento legislativo establecido, el apoderado manifiesta que todas las etapas del procedimiento legislativo que dieron origen a la Ley 31143 se han desarrollado de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y en el Reglamento del Congreso de la República. Por ello, descarta que dicha infracción se haya producido en el presente caso.
- También aduce que se ha aprobado la ley impugnada en virtud de la atribución conferida al Congreso de la República por el artículo 102 de la Constitución Política, respetando las atribuciones del BCRP y de la SBS.
- Con relación a la inconstitucionalidad por el fondo y a la alegada violación del derecho a la libre contratación, sostiene que, en más de una ocasión, el Estado ha ejercido su potestad normativa para establecer limitaciones a las facultades que integran el contenido de este derecho, las cuales no han sido declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, al ser conformes con el artículo 44 de la Constitución Política y con otros principios y derechos fundamentales, como el derecho a la vida, la integridad personal, a la pensión, a la intimidad, entre otros.
- Agrega que, si bien la ley impugnada interviene en el ámbito normativo del



derecho a la libre contratación, dicha intervención no vulnera su contenido constitucionalmente protegido y se encuentra justificada en la satisfacción de los derechos que protegen al consumidor.

- Sobre la alegada violación del derecho a la libertad de empresa y a la libre competencia, el apoderado especial del Congreso enfatiza que las medidas impugnadas constituyen una intervención legítima en el ámbito de la libertad de dirección de la empresa y de la autodeterminación para elegir las circunstancias, modos y formas de ejecutar la actividad económica. Afirma que tales intervenciones se encuentran plenamente justificadas en la protección y defensa de los derechos de los usuarios del sistema financiero y de seguros.
- A criterio de la parte demandada, tampoco se vulnera el derecho a la propiedad, pues las disposiciones cuestionadas establecen medidas que no implican limitaciones y/o restricciones a tal derecho, al no afectar el poder jurídico que tiene la persona propietaria para que pueda servirse directamente de su bien, percibir sus frutos y productos, y darles el destino o condición conveniente a sus intereses, siempre que ejerza tales actividades en armonía con el bien común y dentro de los límites establecidos por la ley.
- Finalmente, sostiene que la ley sometida a control no vulnera el principio de irretroactividad, por cuanto, según lo establecido por el BCRP, las tasas máximas de interés convencional compensatorio y moratorio aplicables a las operaciones de las empresas del sistema financiero en sus carteras de créditos de consumo, créditos de consumo de bajo monto (igual o menor a dos Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT) y créditos para las pequeñas y microempresas, rigen para los créditos desembolsados a partir de la vigencia de la Circular 0008-2021-BCRP.

B-2.2. Contestación en el Expediente 00012-2021-PI/TC

El apoderado del Congreso contesta la demanda dirigida contra el artículo 2 de la Ley 31143, en los siguientes términos:

- Sostiene que la presente disposición en el extremo impugnado constituye una intervención normativa en el ámbito del derecho a la libertad de empresa, en lo que se refiere a la libertad de dirección de la empresa, la cual garantiza al empresario la facultad de establecer los objetivos propios de la empresa, con el fin de planificar y dirigir su actividad, en atención a sus recursos y a las condiciones del mercado; sin embargo, ello se justifica en atención de la protección de los usuarios del sistema financiero.



- En el mismo sentido, afirma que se interviene en el ámbito del derecho a la libre competencia, en lo que se refiere a la autodeterminación para elegir las circunstancias, modos y formas de ejecutar la actividad económica; sin embargo, ello se justifica en atención de la protección de los usuarios del sistema financiero.
- Por otro lado, con relación al derecho a la libre contratación, indica que se interviene en el ámbito de tal derecho; empero, esto se justifica en la protección de los usuarios del sistema financiero.
- Finalmente, en cuanto a la alegada violación del mandato constitucional de fomentar y garantizar el ahorro, advierte que el BCRP ha emitido la Circular 0008-2021-BCRP, publicada el 29 de abril de 2021, por la que se establecen tasas máximas de interés convencional compensatorio y moratorio aplicables a las operaciones de las empresas del sistema financiero en sus carteras de créditos de consumo, créditos de consumo de bajo monto (igual o menor a dos UIT) y créditos para las pequeñas y microempresas.
- De esta manera, precisa que los créditos de consumo de bajo monto y créditos para las pequeñas y microempresas desembolsados hasta el 29 de abril de 2021, mantienen sus tasas de interés convencional compensatorio y moratorio sin límites máximos y conforme a lo pactado libremente por las partes en su oportunidad; con lo cual, no se afectará a los ahorristas debido a que las empresas del sistema financiero, como parte de su labor de intermediación financiera, podrán seguir colocando libremente créditos, y respetarán las tasas máximas de interés convencional compensatorio y moratorio dispuestas por el BCRP.
- Por lo tanto, concluye que la ley impugnada no afecta a los ahorristas del sistema financiero, y con ello el Estado cumple el deber de fomentar y garantizar el ahorro, contemplado en el artículo 87 de la Constitución Política.

C. *AMICUS CURIAE*

Con fecha 20 de mayo de 2021, el Tribunal Constitucional incorpora como *amicus curiae* a los abogados, señores Natale Amprimo Plá, César Ochoa Cardich, Carlos Rodríguez Manrique y Eduardo Joo Garfias.



II. FUNDAMENTOS

§1. Delimitación de la controversia

1. Los demandantes alegan que la Ley 31143, *Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros*, habría incurrido en vicios de inconstitucionalidad formales y sustantivos.
2. En cuanto a lo primero, este Tribunal examinará si la ley impugnada ha vulnerado, o no, lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución Política y 75 del Reglamento del Congreso, en relación con la inclusión del análisis costo-beneficio en los correspondientes proyectos de ley que dieron lugar a la norma objeto de control.
3. A este respecto, corresponde precisar que la alegada afectación del marco de atribuciones constitucionales del BCRP y de la SBS, invocada por los demandantes en el ámbito de las impugnaciones formales a la Ley 31143, será examinada con ocasión del análisis de constitucionalidad sustantiva de dicha ley objeto de control.
4. Esto se justifica porque tales cuestionamientos se encuentran directamente relacionados con los argumentos de la demanda referidos a los vicios de inconstitucionalidad por el fondo, objeto de dilucidación en el presente proceso.
5. Con relación a lo segundo, este Tribunal deberá determinar si los artículos 1, 2, 3 (en los extremos que modifica los artículos 9, 349 y 358 de la Ley 26702) y las Disposiciones Complementarias Finales Primera, Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta de la Ley 31143, contravienen lo dispuesto en los artículos 2.14, 2.16 y 2.24.a, 58, 59, 61, 62, 70, 84, 87 y 103 de la Constitución Política.

§2. Sobre el alegado vicio de inconstitucionalidad formal respecto al análisis costo-beneficio en la tramitación de la ley impugnada

6. En primer lugar, este Tribunal se pronunciará sobre los cuestionamientos a la constitucionalidad formal de la ley sometida a control en el presente proceso. Sobre el particular, cabe recordar que la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser directa o indirecta, total o parcial; y por la forma o por el fondo.
7. Con relación a la infracción de la Constitución por la forma, este Tribunal ha establecido en reiterada jurisprudencia (Sentencia 00020-2005-PI/TC y 00021-2005-PI/TC, entre otras), que existen tres supuestos:



- a) Cuando (para la expedición de la ley) se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación;
 - b) Cuando (la ley) se ha ocupado de una materia que la Constitución directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho; y,
 - c) Cuando (la ley) es expedida por un órgano que, constitucionalmente, resulta incompetente para hacerlo.
8. En el presente caso, se cuestiona que la ley impugnada habría sido aprobada en contravención del procedimiento legislativo previsto en los artículos 105 de la Constitución Política y 75 del Reglamento del Congreso (supuesto “a”), al no haberse realizado el correspondiente análisis de costo-beneficio.
 9. En el ámbito de la expedición de leyes, este Tribunal ha indicado que, si bien el desarrollo de la función legislativa permite un considerable nivel de discrecionalidad, esto no implica que puedan dejar de observarse las pautas que emanan de la Constitución Política y del Reglamento del Congreso, pues ello ingresaría en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido u ordenado (Cfr. Sentencia 00015-2012-PI/TC, fundamento 4).
 10. En otras palabras, este Tribunal ha dejado establecido que el procedimiento parlamentario cuenta con un considerable margen de maniobra política, pero no puede ser contrario a las obligaciones que emanan de la Constitución Política o de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad (Cfr. Sentencia 00006-2018-PI/TC, fundamento 4, entre otras).
 11. Por otro lado, cabe recordar que el proceso de inconstitucionalidad supone un control abstracto de las normas con rango de ley tomando a la Constitución Política, en su carácter de norma suprema del ordenamiento, como parámetro de evaluación (Cfr. Sentencia 00020-2019-PI/TC, fundamento 9, entre otras).
 12. Sin embargo, en determinadas ocasiones, el parámetro de constitucionalidad puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución Política y, en concreto, a determinadas normas con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (Cfr. Sentencia 00007-2002-PI/TC, fundamento 5).
 13. En tales casos, estas fuentes asumen la condición de “normas sobre la producción jurídica” en un doble sentido. Por un lado, como normas sobre la forma de la producción jurídica”; esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras normas que tienen su



mismo rango. Por otro, como “normas sobre el contenido de la normación”; es decir, cuando por encargo de la Constitución Política pueden limitar el contenido de tales normas (Cfr. Sentencia 00020-2019-PI/TC, fundamento 11, entre otras).

14. A este parámetro de control, formado por la Constitución Política y aquellas normas con rango de ley que derivan directamente de ella y tienen una relación causal con la materia jurídica subyacente al control de constitucionalidad a realizarse, se le denomina bloque de constitucionalidad (Cfr. Sentencia 00020-2019-PI/TC, fundamento 12, entre otras).
15. En ese orden de ideas, se dejó sentado que “en una hipótesis de infracción indirecta, el parámetro de control, esto es, la norma de referencia a partir de la cual el Tribunal evaluará la validez de la ley cuestionada está integrado por la Constitución Política, pero también por todas las leyes a las que esta confirió la capacidad de limitar a otras normas de su mismo rango” (Sentencia 00047-2004-AI/TC, fundamento 128).
16. Adicionalmente, este Tribunal ha precisado que se produce una afectación indirecta cuando exista una incompatibilidad entre la norma sometida a control y otra norma legal a la que la propia Constitución Política delegó algunos de los siguientes temas:
 - a) La regulación de un requisito esencial del procedimiento de producción normativa.
 - b) La regulación de un contenido materialmente constitucional.
 - c) La determinación de competencias o límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales (Cfr. Sentencia 00020-2019-PI/TC, fundamento 14, entre otras).
17. Lógicamente, dichas normas deben ser, a su vez, compatibles con la Constitución Política para formar el bloque de constitucionalidad. En tales casos, las normas integradas al parámetro actúan como normas interpuestas, y toda norma controlada que sea incompatible con ellas será declarada inconstitucional en un proceso por infracción indirecta a la Constitución (Cfr. Sentencia 00006-2018-PI/TC, fundamento 11, entre otras).
18. En consecuencia, corresponde al Tribunal establecer qué normas forman parte del bloque de constitucionalidad aplicable al presente caso para realizar el análisis formal de la resolución legislativa cuestionada.
19. Para el presente caso, dicho parámetro está compuesto por el Reglamento del Congreso de la República, que regula el procedimiento de aprobación de



leyes. En relación con este extremo de la demanda, corresponde analizar si la aprobación de la ley impugnada ha incumplido lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución Política y 75 del Reglamento del Congreso, respecto de la inclusión del análisis costo-beneficio en los proyectos de ley.

20. Así, este Tribunal advierte, en primer término, que el artículo 105 de la Constitución Política tiene disposiciones relacionadas con el procedimiento de aprobación de una ley, a cargo del Congreso de la República. Sin embargo, en lo que aquí interesa, dicha norma constitucional no se refiere de forma directa o específica a lo cuestionado en el presente proceso, el desarrollo del análisis de costo-beneficio de los proyectos de ley que dieron lugar a la ley impugnada.
21. El artículo 75 del Reglamento del Congreso, por su parte, regula los requisitos que debe contener toda proposición de ley:

Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, *el análisis costo-beneficio de la futura norma legal* incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales (...).
22. Del contenido de dicha disposición, se desprende que los proyectos de ley deben contener:
 - a) La exposición de motivos donde se exprese sus fundamentos;
 - b) Los efectos de la vigencia de la norma que se propone;
 - c) El análisis del costo-beneficio de la futura norma legal; que incluya, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental; y,
 - d) De ser el caso, la fórmula legal dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos.
23. Ahora bien, este Tribunal ha manifestado que exigir a los parlamentarios parámetros de cantidad mediante un mínimo y máximo de argumentos que fundamenten sus iniciativas legislativas, resulta contrario al carácter autónomo del Poder Legislativo, por cuanto el legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad al momento de proponer dichas iniciativas. Sin embargo, tal facultad no significa que el legislador esté exento de cumplir con el deber de sustentar la iniciativa legislativa presentada analizando su impacto normativo y la relación costo-beneficio (Cfr. Sentencia 00002-2019-PI/TC, fundamentos 34 y 35).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley de protección contra la usura en los servicios financieros | 18

24. Siendo ello así, corresponde analizar si en el presente caso se realizó el análisis costo-beneficio de la norma impugnada, o no; o si, en todo caso, dicho requisito fue dispensado por motivos excepcionales, de acuerdo con lo expuesto *supra*.
25. Al respecto, corresponde señalar que conforme al dictamen en insistencia presentado con fecha 22 de febrero de 2021, que se aprecia en el Expediente Virtual de la ley impugnada ⁽¹⁾, esta ha tenido como antecedentes siete (07) proyectos que fueron acumulados por referirse a la misma materia:
- Proyecto de Ley 5250/2020-CR;
 - Proyecto de Ley 5343/2020-CR;
 - Proyecto de Ley 5598/2020-CR;
 - Proyecto de Ley 5904/2020-CR;
 - Proyecto de Ley 5960/2020-CR;
 - Proyecto de Ley 6303/2020-CR; y,
 - Proyecto de Ley 6714/2020-CR.
26. Con relación al análisis del costo-beneficio de los Proyectos de Leyes 5250/2020-CR y 5904/2020-CR, se expresa en ambos que “la propuesta no contiene disposiciones que puedan generar gasto al tesoro público, el beneficio que plantea es garantizar el respeto de los derechos de los consumidores en base a las normas vigentes y a los principios constitucionales. No irroga ningún gasto al tesoro público” ⁽²⁾. En el mismo sentido, en ambos proyectos se consigna que:

El efecto de la presente iniciativa en la legislación nacional es que los usuarios del sistema financiero no sean objeto de la usura a través del cobro de tasas de interés desproporcionadas y sin límite, así como el cobro de comisiones sin ningún sustento técnico, económico y legal, disponiendo el cumplimiento y aplicación del artículo 52 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú y del artículo 9 de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Expediente virtual de la Ley 31143. Disponible en el portal institucional del Congreso de la República. Recuperado de https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/05250?opendocument Cfr. Dictamen de insistencia en el siguiente enlace: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/05260DC07MAY20210222.pdf Consulta realizada el 19 de setiembre de 2022.

² CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Expediente virtual de la Ley 31143. Proyecto de Ley 5250/2020-CR Disponible en el portal institucional del Congreso de la República. Recuperado de https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL05250_20200518.pdf Proyecto de Ley 5904/2020-CR https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL05904-20200803.pdf Consulta realizada el 19 de setiembre de 2022.



del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) ⁽³⁾.

27. Así también, se advierte que en el tercer párrafo de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 5250/2020-CR, sobre el impacto que puede generar la ley cuestionada, se expone lo siguiente:

La presente iniciativa legal no atenta contra la economía de mercado sino que por el contrario, permite una justa regulación sobre la base del ordenamiento civil general preexistente hasta hoy excluido del tratamiento financiero de las empresas del sector, que genera una distorsión en las condiciones sociales desprotegidas por la desregulación, en el marco de cobro de tarifas, tasas de interés, comisiones, gastos, seguros, entre otros, por parte de las instituciones financieras, especialmente en las tarjetas de crédito y los préstamos personales de consumo ⁽⁴⁾.

28. Por su parte, en el análisis del costo-beneficio del Proyecto de Ley 5343/2020-CR, se manifiesta que:

(...) su contenido se encuentra orientado a establecer una ganancia justa y equilibrio en el tratamiento que reciben los usuarios del sistema financiero, proscribiendo adicionalmente, la discriminación que las empresas del sistema bancario han utilizado como medio de menosprecio de las personas que le generan sus ganancias.

Por otro lado, se elevaría el consumo en el país al fomentarse la recirculación de los recursos y se permitiría mejorar las condiciones financieras para que todas las personas puedan acceder a los servicios financieros ⁽⁵⁾.

29. A su vez, en el análisis del costo-beneficio del Proyecto de Ley 5598/2020-CR, se incluye lo siguiente:

³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Expediente virtual de la Ley 31143. Disponible en el portal institucional del Congreso de la República. Proyecto de Ley 5250/2020-CR Disponible en el portal institucional del Congreso de la República. Recuperado de https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL05250_20200518.pdf También se aprecia en el Proyecto de Ley 5904/2020-CR, al que se añade “así como la modificatoria del artículo 6° de la Ley N.° 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en materia de Servicios financieros” https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL05904-20200803.pdf Consulta realizada el 19 de setiembre de 2022.

⁴ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Expediente virtual de la Ley 31143. Proyecto de Ley 5250/2020-CR Disponible en el portal institucional del Congreso de la República. Recuperado de https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL05250_20200518.pdf Consulta realizada el 19 de setiembre de 2022.

⁵ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Expediente virtual de la Ley 31143. Proyecto de Ley 5343/2020-CR Disponible en el portal institucional del Congreso de la República. Recuperado de https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL05343_20200523.pdf Consulta realizada el 19 de setiembre de 2022.



El Proyecto de Ley no crea ni aumenta gasto público, puesto que lo que propone simplemente es hacer que se cumpla de modo efectivo el mandato del artículo 84 de la Constitución, esto es, que el Banco Central regule el crédito del sistema financiero ⁽⁶⁾.

30. Del análisis del costo-beneficio del Proyecto de Ley 5960/2020-CR, se advierte que ha incluido como principal efecto el fortalecimiento institucional del BCRP y de la SBS, debido a que habría una mejora en la transparencia y reducirá la asimetría de la información. El efecto para la ciudadanía sería, según dicha evaluación, la profundización e inclusión financiera, ya que habría incentivo en la población para demandar mayores créditos. Por su parte, entre los efectos de los costos dirigidos a las empresas del sistema financiero al limitar las tasas con usura se encontraría, inicialmente, la contracción de la oferta de colocaciones del crédito, pero luego habría una recuperación ⁽⁷⁾.
31. Con relación al análisis del costo-beneficio del Proyecto de Ley 6303/2020-CR, este ha considerado que garantizará el cumplimiento de los artículos 65 y 84 de la Constitución, esto es, la defensa del consumidor o usuario y de las funciones del BCRP, y agrega que no importa la generación de gasto público ⁽⁸⁾.
32. Finalmente, en el análisis del costo-beneficio planteado en el Proyecto de Ley 6714/2020-CR, se menciona que:

El proyecto de ley propuesto no irroga gasto al erario nacional, pues no existe inversión que se tenga que hacer que genere gastos al fisco, lo único que se busca es evitar que se promuevan prácticas abusivas propias de muchas empresas del sistema financiero quienes desinforman a sus clientes y los someten a procesos

⁶ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Expediente virtual de la Ley 31143. Proyecto de Ley 5598/2020-CR Disponible en el portal institucional del Congreso de la República. Recuperado de

https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL05598_20200624.pdf Consulta realizada el 19 de setiembre de 2022.

⁷ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Expediente virtual de la Ley 31143. Proyecto de Ley 5960/2020-CR Disponible en el portal institucional del Congreso de la República. Recuperado de

https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL05960-20200812.pdf Consulta realizada el 19 de setiembre de 2022.

⁸ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Expediente virtual de la Ley 31143. Proyecto de Ley 6303/2020-CR Disponible en el portal institucional del Congreso de la República. Recuperado de

https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06303-20200930.pdf Consulta realizada el 19 de setiembre de 2022.



tediosos que se podrían evitar si hubiera sinceramiento en la información proporcionada al cliente, la idea es que con la presente iniciativa se promueva la transparencia en los procedimientos financieros y de esta forma sincerarlos en beneficio de los usuarios, regulando las relaciones contractuales en adelante y fortalecer la igualdad y equidad, siendo el beneficio mayor, pues de esa manera habrá negociaciones más justas y dentro del marco de una protección estatal contra el abuso de dominio y poder de empresas ⁽⁹⁾.

33. Como puede apreciarse, si bien existen diferencias en cuanto al desarrollo y alcance del análisis costo-beneficio en cada uno de los proyectos de ley previamente examinados, lo cierto es que todos ellos incluyeron dicho análisis, que explicitaba los costos y beneficios de la regulación propuesta.
34. Así, entonces, en tales proyectos de ley se desarrolló el impacto o efectos de dicha propuesta normativa respecto de cada uno de los agentes económicos (la ciudadanía, los bancos, el BCRP y la SBS), y se consideró también su alcance en el ejercicio de los derechos de los usuarios del sistema financiero y en el ámbito de la eliminación de la usura y de la garantía de una justa regulación. Adicionalmente, debe tomarse en cuenta que, en algunos de los proyectos, en mayor o menor medida, se explica que las normas que proponen se relacionan con el rol regulador que debe ejercer el Estado en contextos de distorsiones que alteran el normal funcionamiento del mercado.
35. A ello debe añadirse que, como se desprende del propio artículo 75 del Reglamento del Congreso bajo comentario, no existe una exigencia manifiesta respecto a la forma en que se desarrolle dicho análisis en las proposiciones de ley. Por lo tanto, su menor extensión, desarrollo o alcance no determina, *per se* o por esa sola razón, un vicio de inconstitucionalidad formal, siempre que suponga algún tipo de análisis que, aunque escueto, resulte relevante.
36. Por lo antes expuesto, este Tribunal advierte que la tramitación de la ley impugnada no ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución Política ni en el artículo 75 del Reglamento del Congreso y, por lo tanto, corresponde declarar infundada la demanda de autos con relación a dicho extremo.

⁹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Expediente virtual de la Ley 31143. Proyecto de Ley 6714/2020-CR Disponible en el portal institucional del Congreso de la República. Recuperado de https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06714-20201202.pdf Consulta realizada el 19 de setiembre de 2022.



§3. Sobre el análisis de constitucionalidad por el fondo de la Ley 31143

37. Este Tribunal aprecia que la presente causa aborda diversos aspectos relacionados con el régimen económico de la Constitución Política. Por ello, a efectos de proceder a realizar un análisis sobre el fondo del asunto, resulta necesario tener en consideración lo establecido en la “Constitución económica” y, en concreto, lo que esta dispone respecto al rol del Estado en el ámbito de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios y la proscripción de la usura.
38. Luego, y bajo tales consideraciones, se analizarán los principios y libertades que componen tal régimen y que se alegan como vulnerados, donde se encuentran: la libertad de contratación, la libertad de empresa, el derecho de propiedad, la economía social de mercado, la libre competencia, la seguridad jurídica, el principio de irretroactividad y la obligación del Estado de fomentar y garantizar el ahorro.

3.1. El régimen económico según la Constitución Política del Perú de 1993

La noción de “economía social de mercado”

39. La economía social de mercado (*Soziale Marktwirtschaft*), como modelo económico, surgió en contraste al liberalismo clásico y al colectivismo intervencionista, en el que se asume una oposición a la excesiva confianza en la capacidad de autorregulación del mercado –característico del primero– y de la excesiva centralización burocrática en la gestión de los procesos económicos –que imperaba en el segundo–. Este nuevo modelo propicia que, en las relaciones público-privadas, el proceso económico recaiga en la autonomía de los particulares y que el Estado desempeñe el rol de garante en la corrección de los mecanismos competitivos ⁽¹⁰⁾.
40. En esa línea, la economía social de mercado (en adelante ESM), como paradigma, supera al liberalismo clásico, al considerar que: i) un sistema económico o monetario sin reglamentaciones puede tornarse inestable, por lo que, resulta menester la intervención del Estado en la regulación de la moneda y del crédito, ii) si el mercado se regula por sí mismo puede desencadenar monopolios y cárteles que resultarían perniciosos en el control del Estado

¹⁰ Pavione, Enrica. “Economia sociale di mercato e nuovi rapporti pubblico-privato nell’esperienza europea”. En: *Impresa Progetto*, Núm. 1, 2011, p. 4.



sobre la economía, iii) que un *laissez faire* puro puede conducir a una situación que no es aceptable en términos de justicia social ⁽¹¹⁾.

41. Asimismo, la ESM constituye, por antonomasia, un sistema que promueve la protección de la libre empresa vinculada a un marco institucional sólido que lo regule y le dé un enfoque que garantice la socialización de los beneficios del crecimiento económico de modo equitativo. Dicho modelo socioeconómico se enlaza con el marco político de la democracia participativa en el marco del Estado de derecho, basado en las garantías de los derechos sociales e individuales, con un acceso al gobierno de forma alternada y una efectiva división de poderes para que esos derechos sean garantizados ⁽¹²⁾.
42. De este modo, la ESM se afianza como un modelo que se funda en el respeto irrestricto de las libertades económicas, aunado al rol tuitivo del Estado ante las distorsiones del mercado; de manera que, la actividad económica que realicen los particulares, va acompañada de un marco normativo garante que prevea las condiciones necesarias para su adecuado desarrollo.

El carácter de lo «social» de la ESM

43. Ahora bien, la ESM tiene como fuente inspiradora la doctrina social católica, cuya premisa fundamental reside en que la economía se halla al servicio del hombre, y, como tal, su fin último es la satisfacción de las necesidades humanas. Precisamente, el carácter «social» de la ESM, lo distingue de un modelo puramente de libre mercado; en tanto dicho componente se condice con el rol de la economía orientada a la satisfacción de las necesidades humanas. Expresado de otra manera, la economía no constituye un fin en sí mismo, sino que opera como instrumento al servicio de la persona humana y de su dignidad.
44. Así pues, la persona humana es el eje central de las relaciones económicas, comerciales y financieras, y también constituye la razón de ser de la economía misma, en tanto esta tiene por finalidad la satisfacción de las necesidades de los individuos en el contexto axiológico y normativo de la sociedad (Cfr. Sentencia 00014-2009-AI/TC, fundamento 3). Y es que, como refiere Roos

¹¹ Petroni, Angelo Maria. “L’economia sociale di mercato: una visione del nostro tempo”. En: *Microfinanza*, 2014, p. 8.

¹² Resico, Marcelo. “Economía social de mercado versus capitalismo rentista. Reflexiones para América Latina”. En: *Civilizar: Ciencias sociales y Humanas*, Núm. 37, 2019, p. 105.



(¹³), en la economía social de mercado subyacen los siguientes objetivos éticos-sociales tales como: i) el abastecimiento óptimo de bienes, que se logra mediante el ejercicio de la libertad de los sujetos económicos, ii) la garantía de las condiciones de trabajo humanas, iii) la solidaridad con los participantes débiles y pasivos del mercado, iv) la compatibilidad ecológica, y v) la tolerabilidad de todos los procesos económicos en el contexto mundial.

45. Cabe subrayar que, en tanto modelo, la ESM va adaptándose a los cambios sociopolíticos en aras de arribar al máximo logro de objetivos económicos y sociales. Para tal fin, se fundamenta en una serie de principios que sirven de pautas que informan sobre los fines que persigue dicho modelo. Sin ánimo exhaustivo, y de manera enunciativa, pueden destacarse los siguientes principios, descritos por Dickertmann y Wilpert Piel (¹⁴):

- a) **Principio de responsabilidad personal.** Mediante el cual cada individuo, por el ejercicio de su libertad, es responsable de sus actos y las consecuencias que deriven de ellos. Y su correlato es que la política social afecte en el menor grado posible a la libertad.
- b) **Principio de justicia social.** Presupone que el Estado responda a las necesidades de sus integrantes y, por ende, le corresponde asumir una política económica de equilibrio que garantice el crecimiento económico y propicie un alto nivel de empleo.
- c) **Principio de rendimiento.** Implica que las personas participan con sus contribuciones individuales al producto social.
- d) **Principio de solidaridad.-** Comporta que todas las funciones que no puedan ser asumidas por el individuo o los grupos privados, deben ser asumidas por la comunidad.
- e) **Principio de subsidiaridad.-** Por el cual, cada individuo puede asumir su propia responsabilidad, ya sea por sí solo o en su círculo privado, prescindiendo de las funciones de las instituciones superiores y de la intervención estatal.

46. De igual manera, este Tribunal ha considerado que, en la economía social de mercado, confluyen los siguientes elementos:

¹³ Roos, Lothar. Doctrina Social Católica. En: *Diccionario de Economía Social de Mercado. Política económica de la A a la Z*. 3era. Ed., Edición Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2008, p. 134.

¹⁴ Dietrich Dickertmann y Viktor Wilpert Piel. Economía Social de Mercado: principios económicos y modo de funcionamiento. En: *Diccionario de Economía Social de Mercado. Política económica de la A a la Z*. 3era. Ed., Edición Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2008, pp. 158-159.



- i) **Bienestar social:** lo que debe traducirse en empleos productivos, trabajo digno y reparto justo del ingreso;
- ii) **Mercado libre:** lo que supone, por un lado, el respeto a la propiedad, a la iniciativa privada y a una libre competencia regida, *prima facie*, por la oferta y la demanda en el mercado; y, por otro, el combate a los oligopolios y monopolios; y,
- iii) **Un Estado subsidiario y solidario**, de manera tal que las acciones estatales directas aparezcan como auxiliares, complementarias y temporales. En suma, se trata de una economía que busque garantizar que la productividad individual sea, por contrapartida, sinónimo de progreso social (Sentencia 00008-2003-AI/TC, fundamento 13).

La protección constitucional de los derechos y libertades económicas en el marco de un Estado Social a nivel comparado

47. Cabe mencionar que, a nivel del derecho comparado, en la mayoría de las constituciones europeas y latinoamericanas no se ha incorporado de manera explícita un “modelo o régimen económico”, tal como sucede en Alemania, Italia, Francia, España, Colombia, México, entre otras. Sin perjuicio de ello, los contenidos de los derechos y libertades económicas se han delineado en el ámbito jurisprudencial.
48. Por ejemplo, en Alemania –país en el cual se gestó la noción y los pormenores de la ESM– no se contempla en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 un particular sistema económico y ello responde a su «neutralidad político-económica», lo que permite al legislador encauzar la vida económica dentro de los límites que establece la Constitución, esto es, en respeto de los derechos fundamentales ⁽¹⁵⁾. Así pues, el Tribunal Constitucional Federal Alemán ha puesto de relieve que, frente a la ausencia en la norma fundamental de una garantía o determinación directa de un orden económico específico, la legislatura puede regular el ámbito económico en concordancia con la protección de las libertades individuales, siendo elementos imprescindibles de toda constitución democrática ⁽¹⁶⁾.
49. En Francia, el Consejo Constitucional en la emblemática decisión de 1982 ⁽¹⁷⁾, analizando la legislación que estableció nacionalizaciones sobre empresas, en aras de dar cuenta de la importancia de la defensa de las

¹⁵ Müller Graff, Peter-Christian, The Idea an Economic Constitution (Wirtschaftsverfassung) in German Law, En: *The Idea an Economic Constitution in Europe. Geanology and Overview*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2022, p. 627.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Al respecto, veáse la Sentencia del 16 de enero de 1982. Disponible en [Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 | Conseil constitutionnel \(conseil-constitutionnel.fr\)](https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/1982-81-132-DC).



libertades económicas, reafirmó el pleno valor constitucional de la Declaración de Derechos del Hombre de 1789 y el Preámbulo de la Constitución de 1946, respecto al carácter fundamental del derecho a la propiedad como uno de los fines de la sociedad política, cuyo rango resulta equivalente a los de la libertad, seguridad y la resistencia a la opresión.

50. Por su parte, en la experiencia jurídica italiana, la Constitución de 1947, cuyo basamento lo constituye el trabajo ⁽¹⁸⁾, en su artículo 41 consagra el reconocimiento de la iniciativa privada libre. Asimismo, dicha disposición dota al legislador de la posibilidad de encaminar la actividad económica pública y privada en consonancia con los fines sociales. Cabe indicar que, a partir de la reforma constitucional introducida en 2001 –a través de la Ley Constitucional 3/2001– adecuándose al marco normativo de la Unión Europea cuyo objetivo en materia económica estriba en el funcionamiento del mercado y de la libertad de empresa, se garantiza la defensa de la libre competencia ⁽¹⁹⁾. De otro lado, la Corte Constitucional italiana ha considerado que la restricción a la libertad de iniciativa económica se encuentra justificada por la utilidad social y por el justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y la injerencia en el derecho individual al goce de los bienes ⁽²⁰⁾.
51. En España, independientemente de no aludir a un determinado modelo económico en la Constitución de 1978, el Tribunal Constitucional –desde su primigenia jurisprudencia– ha establecido la importancia que engloba la noción de «Constitución Económica formal», la cual aglutina los principios encargados de la estructura y funcionamiento de la actividad económica. Al respecto, en lo que atañe a dicho concepto, el TC español sostuvo que el mismo comporta:
- (...) la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse, con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo preámbulo garantiza la existencia de un *orden económico y social justo* [STC 1/1982, fundamento 1, resaltado agregado].
52. Así, en la Constitución española se garantiza los derechos fundamentales de contenido económico como el derecho de propiedad (artículo 33) y la libertad de empresa (artículo 38). Empero, cabe la intervención de las empresas por el sector público cuando así lo exija el interés general (artículo 128). En lo que

¹⁸ Tal como se predica en el artículo 1.

¹⁹ Donati, Filippo. “La tutela de la concorrenza tra Costituzione e diritto dell’Unione Europea”. En: *Rivista della Regolazione dei mercati*, Núm. 1, 2020, pp. 16-17.

²⁰ Cfr. la Sentencia 101/2023, apartado 5.2.3, emitida el 22 de marzo de 2023.



concierno a la valoración jurídica constitucional de una medida económica pública, Enoch Albertí asevera que:

Una medida económica pública no será inconstitucional por resultar contraria a la economía de mercado, sino por no contar con una adecuada habilitación constitucional, por perseguir una finalidad no amparable en la Constitución, por vulnerar derechos o libertades de los ciudadanos o por contravenir el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Lo decisivo, a efectos de valoración jurídico-constitucional, no es el sistema económico, sino las normas jurídicas que desde la Constitución se proyectan sobre el campo de la economía ⁽²¹⁾.

53. De otra parte, en la mayoría de las constituciones latinoamericanas, siguiendo a sus pares europeas, no se han incardinado en sus textos normativos un específico modelo económico. En el caso de Colombia, la Constitución de 1991 –de índole eminentemente social– prevé que la dirección de la economía se encuentra a cargo del Estado (artículo 334). Y, en aras de compatibilizar la defensa de la libertad económica con la intervención estatal, la Corte Constitucional colombiana ha asumido que el modelo de la economía social de mercado se ajusta plenamente al contenido de la norma fundamental. En atención a ello, el precitado colegiado ha sostenido lo siguiente:

[...] La reforma constitucional de 1991 adoptó el modelo propio de una economía social de mercado e introdujo una serie de principio e instituciones para armonizar la intervención del Estado con la libertad de los ciudadanos, entre las cuales el de la libertad económica tiene un valor superior dentro del ordenamiento jurídico (...) *el ejercicio de la libre competencia, que se consideró siempre, correspondía a la autonomía de la libertad y a la libertad contractual propia de la esfera del individuo, se estima como perteneciente a la estructura del Estado social y democrático de derecho, que se funda en un sistema de economía mixta y en un modelo economía social de mercado.* De este modo debe entenderse el principio establecido en el artículo 333, inciso segundo, de la Constitución Política, según el cual la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades, en el sentido que el ejercicio del derecho individual de la libre competencia está limitado por la función social que debe cumplir. El derecho a la libre competencia es garantizado por la Constitución Política, que simultáneamente exige que en su ejercicio se imponga el respeto a la función social que le es propia. *La libre competencia en Colombia se desarrolla dentro de una economía social de mercado, en la que existe la libre iniciativa privada, pero en la que a su vez el Estado se presenta como instrumento de justicia social ejerciendo cierta intervención redistributiva de la riqueza y de los recursos para corregir las desigualdades sociales originadas por los excesos individuales o colectivistas* [Sentencia C-616, del 13 de junio de 2001, resaltado agregado].

²¹ Albertí Rovira, Enoch. “La Constitución Económica de 1978. Reflexiones sobre la proyección de la constitución sobre la economía en el XXV Aniversario de la Constitución Española”. En: *Revista española de derecho constitucional*, Núm. 71, Madrid, mayo-agosto, 2004, pp. 127-128.



54. En el caso mexicano, la Constitución establece que –con ocasión de la reforma de 2013– el Estado debe fomentar el crecimiento económico y el empleo, así como la justa distribución del ingreso y la riqueza, en un escenario de competitividad ligado al pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos (artículo 25). Es así que, desde la normativa y el discurso constitucional, predomina la vinculación al Estado social y sus consideraciones en torno a la igualdad social, la protección a los consumidores y el acceso a los productos de primera necesidad ⁽²²⁾.
55. En atención a lo antes glosado, de la revisión del marco jurídico constitucional comparado se constata que subyace un denominador común, que presupone la protección de los derechos y libertades económicas en armonía con el interés general, los fines sociales y, desde luego, la dignidad de las personas. Dicha conjugación –libertad y justicia social, se corresponde con los fines de la economía social de mercado.

Economía social de mercado en la Constitución Política de 1993

56. En cuanto a nuestra Carta Fundamental, el artículo 58 adopta expresamente como régimen económico a la economía social de mercado. Dicho régimen tuvo su antecedente en la Constitución Política de 1979 (artículo 115).
57. La ESM se enmarca como una cláusula abierta que, como mínimo, exige que las medidas económicas en el país se orienten según los mecanismos de mercado y, especialmente, que el Estado garantice el adecuado ejercicio de las libertades económicas conforme a los principios, reglas y valores constitucionales.
58. Dicho reconocimiento, encuentra consonancia con el artículo 1, orientado a la protección de la persona humana y de su dignidad como fundamento de la sociedad y del Estado, lo que incluye su dimensión como consumidor o usuario.
59. Este Tribunal, evocando la configuración del Estado social y democrático de derecho, ha puesto de relieve que el mismo comprende:
- a) La exigencia de condiciones materiales para alcanzar sus presupuestos, hecho que exige una relación directa con las posibilidades reales y

²² Roldán Xopa, José. “La Constitución económica en México. Entre el mercado y las instituciones”. En: *Derecho y Economía*, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2021, p. 44.



objetivas del Estado y la participación activa de los ciudadanos y ciudadanas en el quehacer estatal; y,

- b) La identificación del Estado con los fines sociales, de tal modo que pueda evaluar, con un criterio prudente, tanto los contextos que justifique su accionar como su abstención, evitando que se torne en obstáculos para el desarrollo social (Sentencia 00034-2004-PI/TC, fundamento 18).
60. Ahora bien, en concordancia con los principios orientadores de la economía social de mercado, el artículo 58 de la Constitución le atribuye al Estado un rol primordial en las áreas que conciernen a la promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. Del mismo modo, en la precitada disposición se reconoce el principio de libre iniciativa privada, que se relaciona con el artículo 2.17 de la Norma Fundamental, de tal manera que toda persona natural o jurídica cuenta con “el derecho a emprender y desarrollar, con autonomía plena, la actividad económica de su preferencia, afectando o destinando bienes de cualquier tipo a la producción y al intercambio con la finalidad de obtener un beneficio o ganancia material” (Sentencia 00008-2003-PI/TC, fundamento 17).
61. Desde la perspectiva de nuestro régimen económico, por ende, se procura limitar la participación del Estado y reservar su desempeño económico a una actuación subsidiaria en la actividad empresarial, que solo puede realizarse cuando sea autorizada por ley expresa, y siempre que exista una razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional (artículo 60 de la Constitución Política).
62. De otra parte, no puede perderse de vista que el artículo 44 de la Constitución Política establece, como uno de los deberes fundamentales del Estado, “la promoción del bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”.
63. Cabe mencionar que en la sentencia recaída en el Expediente 00008-2003-AI/TC, este Tribunal desarrolló los elementos característicos de la economía social de mercado, y ha dado cuenta que en ella “imperan los principios de libertad y promoción de la igualdad material dentro de un orden democrático garantizado por el Estado” (fundamento 16).
64. A mayor abundamiento, este Colegiado advierte que la economía social de mercado ha sido considerada por el constituyente como un sistema óptimo para la asignación y distribución de los recursos, pues propicia la concertación libre entre oferta y demanda, promueve el desarrollo de las iniciativas



personales, incentiva la competencia e impulsa las innovaciones y progreso tecnológico (Cfr. Sentencia 00048-2004-PI/TC, fundamento 12). Sin embargo, ello no niega la existencia de fallas o distorsiones en el funcionamiento del mercado en la realidad, como tampoco el rol que debe cumplir el Estado en dichos escenarios.

65. En consecuencia, al Estado le corresponde crear las condiciones para que las actividades económicas privadas se desarrollen de manera libre y competitiva, y de procurar un marco para su desarrollo eficiente, que redunde en mejores productos ofertados a precios competitivos para los consumidores y usuarios; actuación que, en todo caso, debe regirse por el mandato constitucional que exige al Estado velar por el bien común e intervenir para contribuir a superar las desigualdades económicas y sociales, a fin de que todos, y no unos pocos, sean partícipes de los beneficios del progreso y del desarrollo económico (Cfr. Sentencia 00048-2004-AI/TC, fundamento 12).
66. Definitivamente, los principios y libertades económicas constituyen límites al poder estatal, pero también enmarcan el ámbito de actuación de los privados, que, en todo caso, debe ser respetuosa de la Constitución Política y el orden jurídico que de ella se deriva.
67. Este Tribunal considera indispensable subrayar que debido al carácter “social” del régimen económico establecido en la Constitución Política, las entidades estatales no pueden permanecer indiferentes a las actividades económicas, lo que en modo alguno supone la posibilidad de interferir arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad que se reserva a los distintos agentes económicos (Sentencia 00034-2004-PI/TC, fundamento 20).
68. En ese entendido, la tarea del Estado con relación al mercado es mantener una función supervisora, correctiva y reguladora. Ello en la medida en que, si bien se busca proteger en la mayor medida posible las libertades económicas, también es cierto que dicho fin no puede concebirse de manera absoluta, sin considerar otros bienes, derechos y valores constitucionales basados en la dignidad de la persona.
69. Incluso, ha sido la misma Constitución Política la que ha identificado concretos límites a las libertades económicas, ya que estas no pueden ser lesivas de la moral, la salud o la seguridad públicas (artículo 59).
70. Por lo demás, es importante destacar que, entre los principios generales incluidos en el régimen económico de la Norma Fundamental, se ha contemplado, en el artículo 65, la defensa que el Estado debe realizar del



interés de los consumidores y usuarios. Tal defensa encuentra su correlato en la garantía del derecho a la información sobre los bienes y servicios ofrecidos o a disposición en el mercado y en la salvaguardia de la salud y la seguridad de la población.

71. Siendo ello así, queda claro que el Estado puede intervenir de manera excepcional en la vida económica de los particulares, a fin de garantizar otros derechos y bienes constitucionales que pueden ponerse en riesgo por las imperfecciones del mercado (Cfr. Sentencia 00034-2004-PI/TC, fundamento 33).
72. Sentado lo anterior, este Tribunal abordará a continuación el rol del Estado en relación con los derechos de los consumidores y usuarios y la protección contra la usura.

3.2. El rol del Estado en el ámbito de los derechos fundamentales de los consumidores y usuarios y la protección contra la usura

73. En la Constitución Política de 1993 no se alude de manera explícita a la proscripción de la usura, entendida esta como el interés excesivo que se cobra por un préstamo. No obstante, su rechazo se desprende de una lectura conjunta del régimen económico que subyace en la norma fundamental, de la obligación que recae sobre el Estado de defender el interés de los consumidores y usuarios, así como de otros principios constitucionales.
74. En efecto, dicho régimen protege, de un lado, diversos derechos y principios que se fundamentan en la libertad y en la autonomía de voluntades en el ámbito económico; empero, aquellas libertades y autonomía no constituyen valores absolutos que carezcan de límites. Uno de esos límites justamente lo constituye el abuso que puede provenir de los operadores del sistema financiero o no financiero en los que se negocian préstamos o créditos.
75. En ese orden de ideas, el Estado y, específicamente, los poderes públicos, tienen el deber de proteger al consumidor o usuario de bienes y servicios, de manera que se protejan los derechos de aquellos que generan la demanda con la misma intensidad con la que se respeten las libertades económicas de los agentes encargados de establecer la oferta en el mercado.
76. En este contexto, la Constitución Política proscribire los actos que pueden tener como sustento el abuso de derecho (artículo 103), el mismo que puede originarse en las actividades de los operadores económicos y que inciden sobre los intereses de los usuarios y consumidores, a través de actos como “las cláusulas abusivas” en los contratos de adhesión y en las cláusulas



generales de contratación, y en actos como la usura e, incluso, la especulación.

77. Por ello, tanto la Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros, como el Código de Protección y Defensa del Consumidor, han regulado la prohibición de las cláusulas abusivas, y han establecido la ineficacia e inexigibilidad de aquellas estipulaciones que, en contra de los requerimientos de la buena fe, coloquen al consumidor en una situación de desventaja o desigualdad que lo perjudique o que anule sus derechos (artículos 49 a 52 del citado Código).
78. En esta línea, el precitado Código ha establecido que, en la situación de emergencia prevista en el artículo 137 de la Constitución Política, está prohibido el acaparamiento y la especulación de bien o servicio declarado oficialmente como esencial. En tal sentido, conforme a dicha disposición, la prohibición rige en el tiempo y espacio geográfico señalado en la norma que fije la declaración del régimen de excepción (artículo 97-A).
79. Asimismo, dicho artículo ha definido a la especulación como “la acción por la cual el productor, fabricante, proveedor o comerciante pone en venta un producto o servicio considerado oficialmente esencial a precio superior que el habitual, sin que exista justificación económica para ello”. A su vez, la norma en mención ha establecido que “el acaparamiento y la especulación son acciones ilícitas que alteran el orden económico y ponen en riesgo la vida o salud de los consumidores y son sancionadas por los artículos 233 y 234 del Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo 635”.
80. La usura también constituye un acto que está proscrito por nuestro sistema jurídico-constitucional. Este Tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la figura de la usura en la Sentencia 01238-2004-PA/TC, donde se destacó que, históricamente, en nuestro orden jurídico han existido normas que prohibían la usura (fundamento 12). Así, este Tribunal tiene dicho que “contemporáneamente y en el marco de las actuales sociedades capitalistas, el interés constituye una justa retribución para quien presta su dinero a otro, sin embargo, la usura forma parte de las expresiones de rechazo hacia el aprovechamiento económico de quien tiene fondos a costa de quien carece de ellos” (Sentencia 01238-2004-PA/TC, fundamento 10).
81. Dicho de otro modo, “la usura es sinónimo de alto interés, de interés odioso, desproporcionado, excesivo, en el precio de los préstamos de dinero que el prestamista cobra, exige o se hace dar o prometer por su dinero” (Sentencia 01238-2004-PA/TC, fundamento 10).



82. Es así que, el Tribunal, en aquella sentencia, reafirmó que al Estado le corresponde defender los intereses de los consumidores y usuarios, considerando las relaciones asimétricas que se dan entre las personas naturales o personas jurídicas con los poderes fácticos del sistema financiero. De ello se desprende la exigibilidad del principio *pro consumidor* o usuario en el tratamiento de las operaciones de crédito, conforme al artículo 65 de la Constitución (Cfr. Sentencia 01238-2004-PA/TC, fundamento 12).
83. Así las cosas, al haber advertido este Tribunal la existencia de tales relaciones asimétricas entre los intermediadores financieros y los usuarios, es decir, entre la parte fuerte y débil del sistema financiero, se elaboraron un conjunto de recomendaciones, a fin de fortalecer la posición de los usuarios ante las entidades financieras, entre las que se encuentran la supresión de cláusulas abusivas en el contrato de préstamo bancario, la reducción de las relaciones asimétricas con las entidades bancarias, el establecimiento de la aplicación de tasas de interés que guarden relación con el servicio bancario efectivamente prestado, entre varias otras (Cfr. Sentencia 01238-2004-PA/TC, fundamento 13).
84. En el mismo sentido, a nivel del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) ha consagrado la proscripción de la usura, y ha establecido que “tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por ley”.
85. Dicha disposición forma parte de nuestro ordenamiento, en virtud de lo prescrito en el artículo 55 de la Norma Fundamental y, a su vez, constituye un criterio hermenéutico obligatorio para el juez constitucional, conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política de 1993.
86. En tal sentido, resulta imperativa la proscripción de la usura, así como el desarrollo de regulación para prevenirla o sancionarla, cuando aquella se produzca, de modo que resulta necesario proteger, conforme a la Constitución y a la CADH, los derechos de los consumidores y usuarios.
87. Asimismo, debe tenerse presente que en el mercado de bienes y servicios es posible que se produzcan imperfecciones que resulten lesivas de diversos bienes jurídicos protegidos por la Constitución Política, sobre todo si existen evidentes relaciones asimétricas que no coadyuvan a garantizar un adecuado ejercicio de las libertades y principios económicos.
88. En el ámbito del sistema financiero peruano, dichas asimetrías se evidencian en mayor medida. Por ello, la Constitución Política regula un capítulo dirigido



a la moneda y “a la banca” (capítulo V) dentro del régimen económico (Título III), y establece que sean dos órganos constitucionales con autonomía los que desarrollen el marco regulatorio: el BCRP (artículo 84) y la SBS (artículo 87). Dichas entidades fijan los reglamentos, directivas y normativa en general dirigidos al sistema financiero y de seguros.

89. Estando a lo expuesto, se examinará a continuación los cuestionamientos a la ley impugnada, relacionados con la supuesta afectación de las atribuciones constitucionales del BCRP y de la SBS.

3.3. Sobre la alegada afectación de las atribuciones constitucionales del BCRP y de la SBS

90. En cuanto a los alegados vicios de inconstitucionalidad sustantiva que se invoca, en el presente caso corresponde examinar, en primer lugar, si la ley impugnada contraviene las atribuciones constitucionales del BCRP y de la SBS previstas en los artículos 84 y 87 de la Constitución Política, o no.
91. En esa línea, cabe mencionar que del artículo 102.1 de la Constitución Política se desprende que el Congreso de la República representa al poder constituido democrático por antonomasia, dotado de la facultad de dar leyes, así como de interpretar, modificar o derogar las existentes.
92. Por ello, resulta meridianamente claro para este Tribunal que la facultad de modificar las leyes y, entre ellas, las leyes orgánicas, recae justamente en el Poder Legislativo. En ese entendido, el Congreso de la República ha aprobado la norma sometida a control, que modifica diversas disposiciones legales, relacionadas con las atribuciones del BCRP y de la SBS.
93. Ahora bien, en atención a lo aquí impugnado, la Constitución Política ha dispuesto en el artículo 84 lo siguiente:

Banco Central de Reserva del Perú

Artículo 84.- El Banco Central es persona jurídica de derecho público. Tiene autonomía dentro del marco de su Ley Orgánica.

La finalidad del Banco Central es preservar la estabilidad monetaria. Sus funciones son: *regular* la moneda y *el crédito del sistema financiero*, administrar las reservas internacionales a su cargo, y las demás funciones que señala su ley orgánica.

El Banco informa al país, exacta y periódicamente, sobre el estado de las finanzas nacionales, bajo responsabilidad de su Directorio.

El Banco está prohibido de conceder financiamiento al erario, salvo la compra, en el mercado secundario, de valores emitidos por el Tesoro Público, dentro del límite que señala su Ley Orgánica (énfasis añadido).



94. Asimismo, el texto vigente del artículo 87 de la Constitución Política preceptúa que:

Superintendencia de Banca y Seguros

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 (énfasis añadido).

95. Conviene indicar que las precitadas disposiciones se vinculan con la naturaleza jurídica de ambas entidades que, “a la luz del diseño institucional”, se constituyen como órganos constitucionales autónomos que cumplen funciones imprescindibles en nuestro ordenamiento jurídico a nivel de la banca, la moneda y el crédito financiero y, por ende, se encuentran sujetos a reserva de ley orgánica.

96. Con respecto a la reserva de ley orgánica, el artículo 106 de la Constitución Política dispone que:

Artículo 106.- Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.

Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquier otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

97. A continuación, este Tribunal analizará si la regulación legal impugnada en el presente proceso desnaturaliza las competencias asignadas por la Constitución Política al BCRP y a la SBS, con lo que se afectaría el diseño constitucional relativo a tales órganos autónomos.

98. Tal como se aprecia, la ley impugnada ha modificado parcialmente las leyes orgánicas de dichos órganos constitucionales, así como disposiciones vinculadas a ellas, entre las que se encuentran las previstas en la Ley 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de



Servicios Financieros. Para la parte demandante, esto vulneraría el principio de corrección funcional.

99. Con relación a esto último, cabe precisar que el principio de corrección funcional ha sido desarrollado en la jurisprudencia de este Tribunal, en el ámbito de la interpretación constitucional y, específicamente, como mandato exigible al juez constitucional, a fin de que, cuando realice dicha labor hermenéutica, no invada las competencias y atribuciones de otros poderes u órganos constitucionales.
100. Por lo demás, efectivamente, la ley impugnada modifica diversas normas, relacionadas con las atribuciones del BCRP y SBS. Sin embargo, en lo que aquí interesa, son relevantes las modificaciones que operan respecto de la estructura y funcionamiento de dichas entidades, reguladas en sus respectivas leyes orgánicas.
101. En el caso del BCRP, este Tribunal emitirá pronunciamiento respecto de la modificatoria del artículo 52 de su ley orgánica, toda vez que las demás modificatorias están referidas a otros cuerpos normativos, como la Ley 28587 y la Ley 26702, que se encuentran relacionadas y serán resueltas con posterioridad, pero que no inciden en el ámbito de sus competencias.
102. Dicho esto, la modificatoria establece lo siguiente:

Artículo 2. Modificación del artículo 52 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú

Modifícase el artículo 52 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú, en los siguientes términos:

“Artículo 52.- El Banco propicia que las tasas de interés de las operaciones del sistema financiero sean determinadas por la libre competencia, dentro de las tasas de interés máximas que fije para ello en ejercicio de sus atribuciones. El Banco tiene la facultad de fijar tasas de interés máximas y mínimas, en forma semestral, con el propósito de regular el mercado, dicha competencia no puede ser delegada a otra entidad.

Las tasas de interés activas máximas fijadas serán exclusivamente para las operaciones de crédito referidas en el literal c) del inciso 3) del artículo 221 de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

Las tasas de interés activas cobradas por encima de ese límite serán consideradas tasas de interés de usura y tipificadas como un delito, siendo de aplicación el artículo 214 del Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo 635.

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones vigilará y supervisará el cumplimiento de las tasas máximas, procediendo a sancionar y denunciar ante el órgano competente a las entidades financieras que excedan dicho límite, de acuerdo a sus atribuciones.



103. En el ámbito de las atribuciones constitucionales del BCRP, este Tribunal estima pertinente destacar principalmente los siguientes aspectos de la norma impugnada, que consisten en:
- a) Establecer que corresponde al BCRP propiciar que las tasas de interés de las operaciones del sistema financiero sean determinadas por la libre competencia, considerando las tasas máximas que fije dicho órgano en el ejercicio de sus atribuciones.
 - b) Precisar que la facultad del BCRP de fijar las tasas de interés máximas y mínimas se realiza de forma semestral, con el propósito de regular el mercado;
 - c) Establecer que dicha competencia no puede ser delegada a otra entidad;
 - d) Precisar que las tasas de interés activas máximas fijadas aplicarán, de forma exclusiva, para las operaciones de crédito mencionadas en el artículo 221.3 literal “c” de la Ley 26702. Dichas operaciones se refieren a los créditos de consumo, créditos de consumo de bajo monto y crédito para las pequeñas y microempresas.
104. Este Tribunal advierte que tales materias se encuentran directamente relacionadas con la regulación del *crédito en el sistema financiero*, a la que se refiere expresamente el artículo 84 de la Constitución Política.
105. Como antecedente, cabe recordar que el texto anterior del artículo 52 de la Ley Orgánica del BCRP ya había establecido que dicho órgano constitucional cuenta con la facultad de propiciar que las tasas de interés antes mencionadas sean determinadas por la libre competencia, dentro de las tasa máximas que esta entidad fije para ello en el ejercicio de sus atribuciones; y, además, ya había contemplado, de forma excepcional, que el BCRP contaba con la facultad de fijar tasas de interés máximas y mínimas, con el propósito de regular el mercado.
106. A juicio de este Tribunal, la modificación del referido artículo 52 y que es objeto de control no ha desvirtuado ni reducido o limitado las atribuciones constitucionales del BCRP, sino que, más bien, amplía el marco de las funciones que el constituyente le asignó al mencionado organismo constitucional, entre las que se encuentra la regulación del crédito en el sistema financiero. Dicho de otra manera, las facultades conferidas al BCRP y que se desprenden de la modificatoria realizada al artículo 52 de su ley orgánica no exceden el ámbito de atribuciones que dimana de la Constitución. Aunado a ello, en el texto vigente de dicha disposición queda prohibida la delegación de tales funciones.



107. Por tanto, este Tribunal considera que la modificatoria antes mencionada no desnaturaliza ni trastoca las atribuciones constitucionales asignadas al BCRP.
108. De lo glosado, resulta razonable concluir que la nueva regulación establecida por el legislador no afecta el diseño constitucional del BCRP y, por el contrario, se encuentra en el ámbito de lo constitucionalmente posible. En consecuencia, corresponde desestimar este extremo de la demanda planteada.
109. Por otro lado, en lo que respecta a las modificaciones realizadas en el ámbito de las atribuciones de la SBS, este Tribunal aprecia que son constitucionalmente relevantes aquellas que han operado en torno a los artículos 349 y 358 de la Ley 26702, a diferencia de los artículos 9 y 221, también modificados, que serán analizados más adelante.
110. Efectivamente, en el caso del artículo 9, el Tribunal advierte que este forma parte del título preliminar de la Ley 26702, relativo a los principios generales y definiciones. A su vez, el artículo 221 se encuentra en el capítulo I del Título III, sobre operaciones y servicios, de la Sección Segunda, relativa al sistema financiero.
111. Ambas disposiciones se ubican en apartados distintos de la Sección Cuarta, correspondiente al órgano de supervisión, es decir, a la SBS.
112. Así las cosas, tales disposiciones no tienen relación directa con la impugnación que aquí se analiza. En todo caso, este Tribunal emitirá pronunciamiento respecto de su constitucionalidad en el marco del examen de los demás vicios de inconstitucionalidad por el fondo alegados en la demanda.
113. Como ya se sostuvo, y a diferencia de los artículos 9 y 221, los artículos 349 y 358 sí forman parte de la sección cuarta, relativa específicamente a la SBS, como órgano constitucional.
114. El artículo 349 se ubica en el Capítulo I del Título II de dicha sección, relativo a las atribuciones de dicha entidad. A su vez, el artículo 358 se halla en el Subcapítulo II, del Capítulo II, sobre control y supervisión, ubicado en el Título II de la misma sección.
115. En lo que atañe a la modificatoria del artículo 349 antes citado, la ley impugnada ha incorporado la siguiente atribución del superintendente de la SBS que, a continuación, se reproduce:

Artículo 39.- De las atribuciones



Son atribuciones del Superintendente, además de las ya establecidas en la presente ley, las siguientes:

“20. Sancionar y denunciar a las empresas del sistema financiero que incumplan el artículo 52 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú, y el artículo 9 de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros; y cobren a los usuarios tasas de interés activas superiores a las tasas máximas fijadas por el Banco Central de Reserva del Perú”.

116. Siendo ello así, este Tribunal aprecia que, en virtud de dicha modificatoria, el superintendente se encuentra habilitado para sancionar y denunciar a las empresas del sistema financiero que no cumplan con lo establecido en el texto vigente del artículo 52 de la Ley Orgánica del BCRP; esto es, que hayan cobrado tasas de interés activas superiores a las máximas fijadas por dicha entidad.

117. Por su parte, la modificatoria del artículo 358 en mención, dispone lo siguiente:

Artículo 358. Comunicación al Ministerio Público

“El Superintendente pondrá en conocimiento del Ministerio Público, los hechos delictivos que hubieren sido detectados en el curso de las inspecciones que se practique a las instituciones sometidas a su control. Queda facultado para denunciar ante el Ministerio Público a las empresas del sistema financiero que incumplan el artículo 52 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú, y el artículo 9 de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros; y cobren a los usuarios tasas de interés activas superiores a las tasas máximas fijadas por el Banco Central de Reserva del Perú, en aplicación del artículo 214 del Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo 635”.

118. Queda claro, entonces, que dicha modificatoria, expresamente, habilita al superintendente a poner en conocimiento del Ministerio Público los hechos delictivos que hubiese advertido al tiempo de inspeccionar las entidades sometidas a su control.

119. Asimismo, según tal disposición, el superintendente está facultado para denunciar ante el Ministerio Público a las empresas del sistema financiero que incumplan lo dispuesto en el mencionado artículo 52 de la Ley Orgánica del BCRP y en el artículo 9 de la Ley 26702, y que cobren a los usuarios tasas de interés activas superiores a las tasas máximas fijadas por dicho órgano constitucional, de conformidad con el artículo 214 del Código Penal. Y es que, de acuerdo con el referido artículo 9 de la ley impugnada, dicha norma penal aplica también a las operaciones de intermediación realizadas por las empresas financieras.



120. Sobre ello, cabe recordar que conforme al artículo 326.2.b del Nuevo Código Procesal Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo 957, deben formular denuncia los funcionarios que, en ejercicio de sus atribuciones, o por razón del cargo, tomen conocimiento de la realización de algún hecho punible. Asimismo, deberán formular denuncia quienes se encuentren obligados a hacerlo por mandato expreso de la Ley, de acuerdo con el artículo 326.2.a.
121. Este Tribunal aprecia que ambas modificatorias se encuentran relacionadas directamente con la atribución de controlar a las empresas bancarias, de seguros, a las que reciben depósitos del público y a las que realizan operaciones conexas o similares de acuerdo a ley, y se corresponden también con la organización y autonomía funcional de la SBS, conforme a lo establecido en el artículo 87 de la Constitución Política.
122. Debe precisarse también que, con anterioridad a la incorporación de las atribuciones antes descritas, objeto de impugnación en el presente caso, el superintendente ya contaba con atribuciones de similar naturaleza, con miras a garantizar el cumplimiento de la normativa que rige el sistema financiero y de seguros y, específicamente, a salvaguardar los intereses del público. Dichas atribuciones se mantienen vigentes y, entre ellas, cabe destacar las siguientes:
- (i) velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, estatutos y toda otra disposición que rige el Sistema Financiero y del Sistema de Seguros, ejerciendo para ello el más amplio y absoluto control sobre todas las operaciones, negocios y en general, cualquier acto jurídico que las empresas que los integran realicen (inciso 2);
 - (ii) ejercer supervisión integral de las empresas del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros, las incorporadas por leyes especiales a su supervisión, así como a las que realicen operaciones complementarias (inciso 3);
 - (iii) dictar las normas necesarias para el ejercicio de las operaciones financieras y de seguros y servicios complementarios a la actividad de las empresas y para la supervisión de estas, así como para la aplicación de la Ley 26702 (inciso 9); o
 - (iv) realizar todos los actos necesarios para salvaguardar los intereses del público, según lo indicado en dicha ley (inciso 19).
123. En atención a lo expuesto, este Tribunal estima que la ley impugnada no ha desvirtuado el marco de atribuciones constitucionales conferidas a la SBS, entre las que se encuentra el control que dicho órgano constitucional debe ejercer sobre las empresas del sistema financiero, de conformidad con el artículo 87 de la Constitución Política.



124. Asimismo, este Tribunal tampoco advierte que tales modificaciones hayan contravenido manifiestamente la autonomía y organización funcional conferida a la SBS por la Norma Fundamental de 1993.
125. Por consiguiente, este Tribunal concluye que las modificatorias antes examinadas no contravienen el diseño constitucional de la SBS, y, en tal sentido, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

3.4. Sobre la alegada vulneración del derecho a la libre contratación

126. Las libertades contractuales han sido reconocidas en los artículos 2.14 y 62 de la Constitución. Tales libertades se fundamentan en el principio de autonomía de la voluntad.
127. El mencionado artículo 2.14 reconoce el derecho a contratar con fines lícitos, que se materializa en el acuerdo entre dos o más partes para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica de carácter patrimonial; como ha sido expresado también en el artículo 1351 del Código Civil. Asimismo, corresponde destacar que el constituyente ha establecido que dicho pacto no debe contravenir las leyes de orden público.
128. En cuanto al contenido constitucionalmente protegido de la libertad de contratar, este comprende, según lo desarrollado por este Tribunal en su jurisprudencia, las siguientes facultades.
- a) La autodeterminación o facultad para decidir la celebración de un contrato, y también, cómo, cuándo y con quien se contrata; y,
 - b) La autodeterminación o facultad de decidir, de común acuerdo el contenido del contrato (Cfr. Sentencia 00004-2004-PI/TC, fundamento 8; Sentencia 02736-2004-PA/TC, fundamento 11).
129. Tales garantías representan una dimensión protegida de los sujetos que interactúan en esta relación jurídica, en la medida en que se prohíben las injerencias que limiten la autodeterminación para decidir la celebración de un contrato, la elección del cocelebrante y la materia objeto de regulación contractual.
130. Por otro lado, el primer párrafo del artículo 62 de la Constitución Política garantiza que las partes puedan pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato, y que los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase.



131. Indicado lo anterior, corresponde analizar ahora si la ley impugnada vulnera la libertad de contratación.
132. Al respecto, los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 31143, como se ha expresado *supra*, modificaron distintas disposiciones legislativas, relativas al sistema de intereses de créditos y, dentro de dicho ámbito, estas inciden específicamente en los créditos de consumo, de consumo de bajo monto y para las pequeñas y microempresas.
133. Así pues, el artículo 1 de la citada ley modificó, entre otros, el artículo 6 de la Ley 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros. A tenor de la modificatoria referida, se estableció lo siguiente:

Artículo 1. Modificación de los artículos 6 y 11 de la Ley 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros

Modifícanse los artículos 6 y 11 de la Ley 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros, los mismos que quedan redactados en los siguientes términos:

“Artículo 6.- Cobro de intereses, comisiones y gastos

Las tasas de interés que cobran las empresas del sistema financiero se señalan libremente, dentro del límite establecido por el Banco Central de Reserva en aplicación del artículo 52 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú.

El interés moratorio tiene por finalidad indemnizar la mora en el pago del crédito y se computa y cobra a partir de la fecha en que el deudor incurre en mora, sin perjuicio del cobro del interés convencional compensatorio pactado, según lo establecido en el artículo 1242 del Código Civil. Está prohibida la capitalización de intereses y el cobro de penalidad u otra comisión o gasto en caso de incumplimiento o atraso en el pago del crédito.

Las tasas de interés moratorio serán las mismas que el Banco Central de Reserva establece para las operaciones ajenas al sistema financiero, conforme lo establece el artículo 51 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú.

Las comisiones o gastos que las empresas del sistema financiero cobran a los usuarios deben implicar la prestación de un servicio adicional o complementario a las operaciones contratadas por los usuarios, efectivamente prestado y que justifiquen el traslado de dicho costo al usuario, cuyo valor se basa en un costo real y demostrable a través de un informe técnico, económico y legal que las empresas deben presentar a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, siendo aprobadas y publicadas mediante resolución de esta entidad. Las comisiones deben presentarse conforme con las categorías o denominaciones que esta reglamente.

La disposición contenida en el primer párrafo del artículo 1243 del Código Civil, aprobado por el Decreto Legislativo 295, y el artículo 214 del Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, también se aplica a la actividad de intermediación financiera.



Los contratos, hojas resumen, comisiones, tarifas, cargos y gastos que cobren las empresas del sistema financiero, así como las condiciones generales y específicas de las pólizas de las empresas del sistema de seguros, deberán ser aprobadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, mediante resolución y puestas en conocimiento del público en su portal web, de acuerdo con las normas establecidas en la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, y la Ley 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros. Las tasas de interés, comisiones y gastos que las empresas cobran a los usuarios deben especificarse claramente en los propios contratos que se celebren, así como la periodicidad del cobro de los mismos. [...]”.

134. Como puede apreciarse, en el primer y quinto párrafo del texto modificado del artículo 6 se ha previsto, respectivamente, que las tasas de intereses que cobran las empresas del sistema financiero se fijan libremente dentro del límite establecido por el BCRP, conforme al artículo 52 de su ley orgánica, y que lo dispuesto en el artículo 1243 del Código Civil, sobre la tasa de interés máxima convencional, y la penalización del delito de usura, regulada en el artículo 214 del Código Penal, se aplica a la actividad de intermediación financiera.
135. En concordancia con ello, el artículo 2 de la ley impugnada modificó el artículo 52 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú, anteriormente citado.
136. Como ya se expuso, este artículo establece lo siguiente:
 - i. Libre competencia y tasas de interés máximas: El BCRP propicia la libre competencia en la determinación de las tasas de interés de las operaciones del sistema financiero, las que tienen como tope las tasas de interés máximas que fije en ejercicio de sus atribuciones.
 - ii. Alcances de la fijación de tasas de interés: Se trata de una facultad que se ejerce semestralmente con el propósito de regular el mercado y que consiste en poder establecer las tasas de interés máximas y mínimas, de forma semestral. Dicha facultad es indelegable.
 - iii. Tasas máximas: Las tasas de interés activas máximas se aplican exclusivamente para las operaciones de crédito mencionadas en el artículo 221.3, literal “c” de la Ley 26702.
 - iv. Tasas de interés de usura: Se ha tipificado como delito el cobro de las tasas de interés activas que sean cobradas por encima del límite fijado



por el BCRP. Por tanto, resulta de aplicación el artículo 214 del Código Penal.

- v. Fortalecimiento de la vigilancia y supervisión de la SBS: Esta entidad deberá vigilar y supervisar el cumplimiento de la observancia de las tasas máximas fijadas por el BCRP. Deberá sancionar y denunciar ante el órgano competente, de acuerdo con sus atribuciones, a las entidades financieras que excedan dicho límite.

137. Adicionalmente, el artículo 3 de la ley impugnada modificó, entre otros, el artículo 221 de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Esta modificación implicó la inclusión del literal “c” del inciso 3 del citado artículo 221, en los siguientes términos:

Artículo 221. Operaciones y Servicios

Las empresas podrán realizar las siguientes operaciones y servicios, de acuerdo a lo dispuesto por el capítulo I del título IV de esta sección segunda:

[...] 3.

- a) Otorgar sobregiros o avances en cuentas corrientes
- b) Otorgar créditos directos, con o sin garantía
- c) Otorgar créditos de consumo, créditos de consumo de bajo monto y crédito para las pequeñas y microempresas. El crédito de consumo de bajo monto es el crédito cuyo monto es igual o menor a 2 UIT.

138. De acuerdo con el segundo párrafo del texto modificado del artículo 52 de la Ley Orgánica del BCRP, la tasa de interés activa máxima se fija exclusivamente para las operaciones de otorgamiento de créditos de consumo, de créditos de consumo de bajo monto y crédito para las pequeñas y microempresas, con la precisión de que el segundo supuesto se refiere a aquel crédito cuyo monto es igual o menor a 2 UIT.

139. También se ha previsto en el tercer párrafo de dicho artículo, modificado por la ley controlada, que el cobro de tasas de interés activa que superen ese límite serán consideradas como tasas de interés de usura y se tipifican como un delito, en cuyo caso se aplica el artículo 214 del Código Penal.

140. Asimismo, el artículo 3 de la ley impugnada modificó el artículo 9 de la Ley 26702, en los siguientes términos:

Artículo 9. Libertad para fijar intereses y procedimientos para el cobro de comisiones y gastos

Las empresas del sistema financiero pueden señalar libremente las tasas de interés, dentro del límite establecido por el Banco Central de Reserva en aplicación del artículo 52 de la Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú.



Las comisiones y gastos deben implicar la prestación de un servicio, adicional y/o complementario a las operaciones contratadas por los usuarios, efectivamente prestado y que justifiquen el traslado de dicho costo al cliente, cuyo valor se basa en un costo real y demostrable a través de un informe técnico, económico y legal que las empresas deben presentar previamente a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones siendo aprobadas y publicadas mediante resolución de esta entidad.

La disposición contenida en el primer párrafo del artículo 1243 del Decreto Legislativo 295, Código Civil, y el artículo 214 del Decreto Legislativo 635, Código Penal, también se aplica a las operaciones de intermediación realizadas por las empresas financieras.

Las empresas del sistema de seguros determinan libremente las condiciones de las pólizas. Las tarifas y otras comisiones serán reguladas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS). Dichos conceptos deben ser puestos en conocimiento de forma detallada al público usuario, así como ser informadas y aprobadas previamente por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS).

Los contratos, hojas resumen, comisiones, tarifas, cargos y gastos que cobren las empresas del sistema financiero, así como las condiciones generales y específicas de las pólizas de las empresas del sistema de seguros, deberán ser aprobadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, mediante resolución y puestas en conocimiento del público en su portal web, de acuerdo con las normas establecidas en la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, y la Ley 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros.

141. La modificación del artículo 9 ha ocasionado que determinadas reglas que operaban para los límites a las tasas de interés, en el caso de personas ajenas al sistema financiero, sean incorporadas en algunos supuestos del régimen aplicable a dicho sistema.
142. En efecto, el texto anterior del artículo 9 de la Ley 26702 establecía que no aplicaba a las operaciones de intermediación financiera lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 1243 del Código Civil. Dicho párrafo prevé que la tasa máxima de interés convencional compensatorio o moratorio, es fijada por el Banco Central de Reserva del Perú.
143. En cambio, en el texto vigente y que es materia de control en el presente proceso, el legislador ha previsto que el primer párrafo del artículo 1243 del Código Civil se aplique a las operaciones de intermediación financiera también. Asimismo, en ambas normas se ha establecido que en este tipo de operaciones también resulta aplicable el artículo 214 del Código Penal, relacionado con el delito de usura.
144. En definitiva, de la revisión de las disposiciones antes glosadas se advierte que el legislador ha reafirmado que el BCRP, en el ejercicio de sus atribuciones, cuenta con la facultad de fijar tasas de interés máximas y



mínimas, semestralmente, en el ámbito de las operaciones del sistema financiero, con el propósito de regular el mercado.

145. Esto se desprende, en suma, de las modificaciones introducidas al artículo 6 de la Ley 28587, al artículo 9 de la Ley 26702 y al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCRP.
146. Como regla especial, el legislador ha precisado que la fijación de *tasas de interés activas máximas* opere exclusivamente respecto de las operaciones de otorgamiento de créditos de consumo, de créditos de consumo de bajo monto y crédito para las pequeñas y microempresas.
147. Al respecto, debe recordarse que desde el año 1993, a través de la publicación del Decreto Legislativo 770, Ley de Instituciones Bancarias y Financieras (hoy derogado), se liberalizaron las tasas de interés convencionales para las operaciones que se realicen dentro del sistema financiero, de tal manera que quedaban determinadas únicamente por la libre competencia ⁽²³⁾.
148. Siendo así, hasta antes de la entrada en vigencia de la ley impugnada, existían dos regímenes paralelos en lo concerniente a la regulación de las tasas de interés máximas: un régimen general dirigido a las operaciones ajenas al sistema financiero en el que el BCRP establecía –y aún lo hace– las tasas de interés máximas, excluyendo a las entidades del sistema financiero; y un régimen especial, dirigido a las entidades del sistema financiero. En este último, el BCRP únicamente tenía la facultad de establecer topes de manera excepcional.
149. Esto significa que la atribución del BCRP para fijar tasas de interés máximas y mínimas, tanto para las operaciones ajenas al sistema financiero como para las dirigidas a las entidades financieras, formaba parte de nuestro sistema jurídico, con la diferencia de que, en el último caso, dicha atribución fue regulada para ser ejercida de forma excepcional.

²³ El Decreto Legislativo 770, Ley de Instituciones Bancarias y financieras, establecía lo siguiente:

Artículo 17.- Las empresas y entidades del Sistema Financiero pueden señalar libremente las tasas de interés para sus operaciones activas y pasivas, observando sin embargo los límites que para el efecto, excepcionalmente, señale el Banco Central con arreglo a lo previsto en el Artículo 52 de su ley orgánica.
La disposición del primer párrafo del Artículo 1243 del Código Civil no alcanza a la actividad de intermediación financiera.



150. Así las cosas, el BCRP ya contaba con tal atribución. A lo que debe añadirse que la ley impugnada ha incorporado un mandato que prohíbe que dicha facultad sea delegada a otra entidad.
151. Asimismo, este Tribunal aprecia que el legislador ha establecido mandatos adicionales respecto a las tasas de interés que operan en el sistema financiero en general, y en las operaciones de intermediación en particular.
152. Así pues, el texto modificado del artículo 6 de la Ley 28587 ha regulado en qué supuestos aplican las tasas de interés moratorio que cobran las empresas del sistema financiero, y ha dispuesto que estas serán las mismas que el BCRP establece para las operaciones ajenas a dicho sistema, conforme lo establece el artículo 51 de la Ley Orgánica de dicho órgano constitucional.
153. Además, el legislador ha previsto que, a las *operaciones de intermediación* que realizan las empresas del sistema financiero, les resulte aplicables las tasas máximas de interés convencional compensatorio o moratorio, fijadas por el BCRP, conforme al artículo 1243 del Código Civil, y ha establecido que les resulte aplicable lo dispuesto en el artículo 214 del Código Penal⁽²⁴⁾; esto es, que pueden ser pasibles del delito de usura, conforme se desprende del artículo 6 de la Ley 28587 y 9 de la Ley 26702.
154. En ese entendido, corresponde analizar si el establecimiento de esta nueva regulación limita de forma inconstitucional la libertad de contratación, o no.
155. Como ya se se ha mencionado, el contenido constitucionalmente protegido de esta libertad, en estricto, consiste en la ausencia de coacción o injerencia de sujetos ajenos a la relación contractual. Por ello, este derecho fundamental obliga al Tribunal Constitucional a proscribir injerencias en sus contenidos. Ahora bien, el ejercicio de esta libertad está condicionado a que el objeto de la relación persiga un fin lícito.
156. Conforme se desprende del primer párrafo del artículo 52 de la Ley Orgánica del BCRP, las tasas de interés de las operaciones en el sistema financiero son determinadas, en última instancia, por la libre competencia y de acuerdo con la oferta y a la demanda, siempre y cuando la tasa de interés que se acuerde

²⁴ El artículo 214 del Código Penal prescribe que “El que, con el fin de obtener una ventaja patrimonial, para sí o para otro, en la concesión de un crédito o en su otorgamiento, renovación, descuento o prórroga del plazo de pago, obliga o hace prometer pagar un interés superior al límite fijado por la ley, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años y con veinte a treinta días-multa.
Si el agraviado es persona incapaz o se halla en estado de necesidad, la pena privativa de libertad será no menor de dos ni mayor de cuatro años”.



por las partes se encuentre dentro de los márgenes que para ello fije el BCRP en ejercicio de sus atribuciones.

157. Dicha normativa debe interpretarse de conformidad con el ámbito de autonomía que posee el BCRP en el ejercicio de sus atribuciones, entre ellas, la de regular el crédito del sistema financiero y las demás funciones que señala su ley orgánica (artículo 84 de la Constitución Política).
158. Ciertamente, las disposiciones impugnadas no han incidido en el ámbito de la autodeterminación para celebrar contratos en el sistema financiero, ni tampoco han establecido limitaciones o injerencias en cuanto a la facultad para elegir cómo, cuándo y con quién se contrata. Tal es así, que las normas en cuestión no han impedido que las partes, de común acuerdo, decidan sobre el contenido del contrato. En efecto, las partes tienen la libertad de definir el contenido de los contratos, incluyendo las cláusulas que consideren convenientes, necesarias y acordes con sus propios intereses en la relación jurídica.
159. Evidentemente, no todo se puede pactar. La propia Constitución ha reconocido en el artículo 2.14 que la libertad de contratar se ejerce siempre que ello se haga con fines lícitos, por un lado, y a condición de no contravenir las leyes de orden público, por el otro.
160. El legislador puede establecer limitaciones a dicha libertad, siempre que con ello no vulnere su contenido constitucionalmente protegido.
161. Ahora bien, en el presente caso, las disposiciones cuestionadas constituyen una regulación que se aplica en el marco de las atribuciones constitucionales con que cuenta el BCRP. En efecto, este Tribunal aprecia que no afecta el contenido constitucional del derecho de las partes para celebrar contratos en el ámbito del sistema financiero, toda vez que las disposiciones impugnadas se aplicarían dentro del marco jurídico de tasas de interés fijadas, no por el legislador, sino de acuerdo con las atribuciones conferidas por la Constitución Política al BCRP.
162. En cuanto a la usura, esta se encuentra proscrita por la Constitución y por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos; por ende, las acciones que tiendan a dichos actos constituyen ilícitos en el marco de los contratos que pudieran suscribirse dentro del sistema de créditos. Dicho de otro modo, aquellos contratos de créditos o préstamos que tengan como objeto la usura, serán sancionados.



163. Las disposiciones impugnadas lo que hacen es regular y explicitar la configuración de la usura que podrían cometer las entidades del sistema financiero como ilícito, a través del establecimiento de tasas de interés máximas frente a determinados tipos de crédito, siendo esta una intervención necesaria y aceptada por la Constitución como límite a la libertad de contratación.
164. Es más, conforme se ha manifestado, nuestro sistema jurídico reguló el rechazo de la usura a través de diversa normatividad, con la finalidad de prevenirla y, en el supuesto de incurrir en ella, sancionarla. Dicha regulación estaba dirigida a todas las entidades privadas y públicas.
165. Así las cosas, en el presente caso, este Tribunal concluye que la regulación de los artículos 1, 2 y 3 de la ley impugnada sobre la atribución del BCRP de fijar tasas de interés máximas y mínimas con una periodicidad semestral, no incide en la esfera de libertad y autonomía que tienen las partes en una relación dentro del sistema financiero de crédito para fijar libremente las tasas de interés que mejor convengan a sus necesidades e intereses.
166. Además, debe tenerse en consideración que la ley impugnada desplegó sus efectos luego de su publicación el 18 de marzo de 2021 en el diario oficial *El Peruano*, y tras su implementación.
167. Cabe recordar que, conforme a lo establecido en los artículos 103 y 109 de la Constitución Política, dicha ley entró en vigencia al día siguiente de ser publicada en dicho diario oficial. Asimismo, resulta evidente que los contratos existentes al tiempo de la expedición de la ley controlada no resultan afectados por sus disposiciones, como establece el artículo 62 de la Norma Fundamental.
168. De hecho, el BCRP expidió la Circular 0008-2021-BCRP, de fecha 28 de abril de 2021, precisada luego por la Circular 0010-2021-BCRP del 7 de mayo de 2021.
169. En la mencionada Circular 0008-2021-BCRP se aprecia que:
- (i) Se fijó la fórmula de la tasa de interés máxima: dos veces el promedio de las observaciones de fin de mes de las tasas de interés promedio del sistema financiero para créditos de consumo en moneda nacional publicadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, en el período de cálculo establecido por el BCRP.



- (ii) Se establecieron las fechas de publicación (mayo y noviembre de cada año), los períodos de cálculo (octubre a marzo y de abril a setiembre) y su vigencia (mayo a octubre y noviembre a abril) conforme al siguiente cuadro:

Publicación	Periodo de cálculo	Vigencia
Mayo	Octubre-Marzo	Mayo-Octubre
Noviembre	Abril-Setiembre	Noviembre-Abril

170. Incluso, sobre su vigencia, en la referida circular (apartados B y E de las disposiciones finales) se dispone que:

Las tasas máximas de interés convencional compensatorio y moratorio establecidas en esta Circular para las operaciones de crédito referidas en el literal c) del numeral 3 del artículo 221° de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, rigen para los créditos desembolsados a partir de la vigencia de esta metodología.

Las operaciones de las empresas del sistema financiero que hayan sido pactadas con anterioridad a la vigencia de la presente Circular se rigen, hasta su vencimiento, por la normativa que estuvo vigente en esa oportunidad.

(...) La presente Circular entra en vigencia a partir del 10 de mayo de 2021.

171. Además, se estableció la gradualidad de su entrada en vigencia, dependiendo de la entidad financiera, a través de un cronograma de adecuación (Disposición Transitoria A):

1. A partir del 10 de mayo de 2021, para todas las empresas bancarias (...).
2. A partir del 1 de junio de 2021, para las cajas municipales.
3. A partir del 1 de julio de 2021, para el resto de las empresas del sistema financiero.

172. Asimismo, en la Disposición Transitoria B se dispuso que:

Para el cálculo de las tasas máximas aplicables para el periodo comprendido entre el 10 de mayo de 2021 y el 31 de octubre de 2021, se emplea el promedio de las observaciones de fin de mes de las tasas de interés promedio del sistema financiero para créditos de consumo, señalado en las secciones I.A.1.a y II.A.1 de la presente Circular, correspondientes al periodo octubre 2020 - marzo 2021.

La siguiente actualización de las tasas máximas se efectuará el 1 de noviembre de 2021, utilizando el promedio de las observaciones de fin de mes de las tasas de interés promedio del sistema financiero para créditos de consumo en el periodo abril 2021 – setiembre 2021.



173. A ello debe añadirse la Circular 0010-2021-BCRP, en la que se ha previsto que:
1. En el caso de las operaciones de créditos revolventes de tarjetas de crédito realizadas por las empresas del sistema financiero en sus carteras de créditos de consumo, créditos de consumo de bajo monto (igual o menor a 2 unidades impositivas tributarias) y créditos para las pequeñas y microempresas, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera, las tasas máximas de interés convencional compensatorio y moratorio establecidas en la Circular N° 0008- 2021-BCRP serán aplicables a partir de los ciclos de facturación que se inician desde el 1 de junio de 2021. En el caso de las empresas comprendidas en el numeral 3 de la Disposición Transitoria A de la Circular N° 0008-2021-BCRP, las tasas máximas antes mencionadas para los créditos revolventes de tarjetas de crédito serán aplicables a partir de los ciclos de facturación que se inicien desde la misma fecha establecida en el numeral 3 de la Disposición Transitoria A de la Circular N° 0008-2021-BCRP.
 2. Las tasas máximas de interés moratorio para las operaciones de las empresas del sistema financiero en moneda nacional y moneda extranjera, a que se refieren las secciones I.C.1 y II.C.1 de la Circular N° 0008-2021-BCRP, son aplicables a las operaciones de crédito referidas en el literal c) del numeral 3 del artículo 221 de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. En cualquier otra modalidad de crédito distinta a las descritas en el párrafo anterior, la tasa de interés moratorio se determina por la libre competencia en el mercado financiero.
174. Por tales consideraciones, este Tribunal no advierte que los extremos de la ley sometidos a control, aquí examinados, hayan menoscabado la libertad de contratación. Consecuentemente, corresponde declarar infundado este extremo de la demanda.
175. A continuación, este Tribunal examinará la constitucionalidad de la Primera, Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta Disposición Complementaria y Final de la Ley 31143, a efectos de determinar si han vulnerado la libertad de contratación, o no.
176. Con relación a la Primera Disposición Complementaria y Final, en este caso se cuestiona que en las reprogramaciones que se establezcan en el marco de



los contratos suscritos por el sistema financiero, no podrán cobrarse intereses, gastos, comisiones ni ninguna penalidad u otros importes análogos durante periodos de emergencia.

177. En tal sentido, se aduce que dicha disposición es tan amplia que cualquier modificación en el tiempo pactado para el pago del crédito, deberá otorgarse sin que, sobre el plazo adicionado, recaigan intereses; lo que, en otras palabras, implicaría la obligación de las empresas financieras de “condonar” los intereses en caso de reprogramación.

178. Al respecto, la Primera Disposición Complementaria y Final de la Ley 31143 establece lo siguiente:

Primera. Tratamiento de clientes con dificultades temporales para el pago de créditos en el marco de una declaratoria de estado de emergencia

Las empresas de oficio o a instancia de parte pueden efectuar modificaciones contractuales de créditos, así como reprogramaciones y otros análogos, en el marco de una declaratoria de estado de emergencia.

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones establecerá los procedimientos para el tratamiento de los referidos clientes y determinará las alternativas acordes con su situación financiera y capacidad de pago; sin que ello implique el cobro adicional de intereses, comisiones, penalidades, gastos administrativos u otros análogos.

179. Este Tribunal advierte que lo específicamente impugnado es la exclusión de la posibilidad de realizar un cobro adicional de intereses, comisiones, penalidades, gastos administrativos u otros análogos, como parte de la atribución de la SBS para regular los procedimientos de las modificaciones y reprogramaciones de créditos en el marco excepcional de la declaratoria de estado de emergencia, conforme a lo previsto en el artículo 137.1 de la Constitución Política.

180. No obstante, el primer párrafo de la disposición impugnada le otorga –expresamente– la potestad a las empresas para efectuar dichas modificaciones contractuales o reprogramaciones, de oficio o a pedido de parte. Es decir, estas acciones constituyen una facultad con la que cuentan las entidades destinatarias de la norma, y no una obligación que se le imponga.

181. Por lo expuesto, las partes pueden pactar libremente las modificaciones y/o reprogramaciones en los contratos de créditos previamente adquiridos, de acuerdo con sus intereses y necesidades, en el supuesto de que así lo decidan. En caso contrario, esto es, si alguna de las partes no acepta, ello será porque concretamente posee la alternativa de no efectuar dichas modificaciones o reprogramaciones.



182. En esa línea, no se evidencia que la disposición examinada atente contra la libertad de contratación, puesto que no ha decretado la obligación de realizar modificaciones contractuales o reprogramaciones. Antes bien, se trata de una posibilidad de acción que corresponde ejercer solo a las empresas, sea a su propia iniciativa o a pedido de los clientes. Además, dicha posibilidad requiere de la configuración de un supuesto específico, como es la declaratoria de un estado de emergencia.
183. Así las cosas, se aprecia que la ley impugnada ha acotado o establecido que dicha facultad de las empresas puede llevarse a cabo en una situación concreta; a saber, luego de haberse producido la declaratoria de un estado de emergencia, a la que se refiere el artículo 137.1 de la Norma Fundamental.
184. Por lo tanto, este Tribunal no aprecia que tales disposiciones, relacionadas con la facultad de realizar modificaciones contractuales de créditos o reprogramaciones, contravengan el contenido constitucionalmente protegido de la libertad de contratación.
185. Con relación a la Segunda Disposición Complementaria y Final de la ley impugnada, en el presente caso se alega que esta norma impondría a las empresas que otorgan préstamos una condición que le es ajena y que está fuera de su control, pues las pólizas de seguros son producto de ofertas de terceros. Incluso, en este extremo de la demanda, se ha planteado que, como consecuencia de ello, se obligaría a tales empresas a asumir los costos y sufragar el servicio que supone la evaluación de una póliza que no ha tenido la oportunidad de conocerse previamente.
186. Al respecto, la Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley 31143 prescribe lo siguiente:

Segunda. Devolución de seguro de desgravamen

En toda operación crediticia en la que se cuenta con un seguro de desgravamen, corresponde a la entidad financiera presentar al usuario por lo menos una alternativa de seguro de desgravamen con rescate o devolución, que será de libre elección por el cliente.

Adicionalmente, el cliente podrá optar libremente la contratación de un seguro de desgravamen a través de la entidad financiera o con la empresa de seguros que elija. Si el cliente opta por contratar el seguro de desgravamen con una empresa de seguros independiente de la entidad financiera, ello no generará comisión o gasto adicional para el cliente.

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) determina el procedimiento operativo en un plazo de treinta (30) días contados a partir de la vigencia de la presente ley y bajo responsabilidad funcional.



187. Corresponde, entonces, determinar si dicha disposición respeta el contenido constitucionalmente protegido de la libertad de contratación, o no.
188. Este Tribunal aprecia que la norma impugnada se refiere a las operaciones crediticias, en las que se cuenta con un seguro de desgravamen. Así, en caso se lleve a cabo una operación crediticia que cuenta con dicho seguro, entonces la entidad financiera deberá presentar al usuario, al menos, una alternativa de seguro de desgravamen con rescate o devolución.
189. En ese entendido, el cliente podrá elegir libremente entre ellas y, además, la contratación de un seguro de desgravamen mediante la entidad financiera o con la empresa de seguros de su elección. En este último supuesto, la disposición controlada ha previsto que no se generarán comisiones o gastos adicionales para el cliente.
190. De la disposición sometida a control se desprende que, en el marco de las operaciones crediticias antes mencionadas, existen varias alternativas de elección para la contratación de un seguro de desgravamen, que eventualmente acompañe y asegure el crédito.
191. Así las cosas, la disposición impugnada solo se dirige a aquellos casos en que, efectivamente, se haya contraído un seguro de desgravamen. Cabe precisar que, en nuestro país, ciertas entidades bancarias suelen exigir la contratación de dicho seguro para otorgar un crédito.
192. Efectivamente, aun cuando no sea una exigencia legal la contratación de dicho seguro, lo cierto es que, en la práctica, dicho seguro suele ser solicitado por las entidades financieras.
193. Así, dicha disposición establece que las entidades financieras deben ofrecer alternativas a los clientes en el caso de que la contratación de dicho seguro haya sido requerida para otorgar el crédito. Dentro de ellas, por lo menos, una debe ser de un seguro de desgravamen con rescate o devolución y, además, debe ofrecerse como alternativa la contratación de un seguro de desgravamen a través de la entidad financiera o con la empresa de seguros elegida.
194. Por ello, este Tribunal considera que la disposición controlada, cuando brinda alternativas, como las ya detalladas, al cliente, no contraviene ni limita la autodeterminación para decidir la celebración de un contrato de crédito.
195. Antes bien, las partes pueden decidir celebrar un contrato de crédito, o no, pero en caso lo hagan, si es bajo la condición de que el cliente contrate un



seguro de desgravamen, entonces, a este último se le deberá garantizar las posibilidades descritas respecto a dicho seguro.

196. En cuanto a la elección del cocelebrante, la ley impugnada no establece limitaciones que impidan u obstaculicen la realización de dicha elección. De hecho, la norma no ha establecido regulación respecto a quiénes pueden celebrar dichos contratos de crédito. Solo brinda alternativas en favor del cliente que haya decidido, junto con la entidad financiera, celebrar estos contratos.
197. Finalmente, la ley sometida a control tampoco establece disposiciones que incidan directamente sobre la materia a ser contratada en este tipo de operaciones ni sobre las cláusulas que convengan las partes en un contrato de crédito. Tampoco exige la contratación de un determinado seguro de desgravamen. Al contrario, garantiza un conjunto de alternativas a los clientes, sometidas a su libre elección, que las entidades financieras deben respetar, luego de haber requerido dicho seguro, para el otorgamiento del crédito.
198. Por tales consideraciones, este Tribunal concluye que la disposición impugnada no ha vulnerado la libertad de contratación.
199. De otra parte, en este proceso también se ha impugnado la referida disposición, bajo el argumento de que no solo perjudica al sistema financiero, sino, y sobre todo, al sistema de seguros.
200. A criterio de los demandantes, no existiría, actualmente, en el mercado de seguros, un seguro de desgravamen con devolución o rescate, simplemente porque no le es ventajoso a las compañías de seguros. Por ello, consideran que, a través de la disposición aquí examinada, se les impone a las empresas aseguradoras establecer una nueva modalidad de seguro e, incluso, ofertar un producto mucho más oneroso a los usuarios. En consecuencia, no podrían ejercer la libertad de contratación para ofrecerlo y se menoscabaría la libertad que tienen para poder definir el contenido de sus acuerdos.
201. Al respecto, este Tribunal considera que no se vulnera la libertad de contratación, pues conforme indica el propio demandante, este tiene la posibilidad de ofertar el seguro de desgravamen con devolución o rescate a un precio más oneroso, o no, que los que actualmente se ofrecen respecto de dichos seguros sin rescate.



202. Este hecho no incide en modo alguno sobre los términos contractuales que podrían definir las partes, pues, finalmente, dependerá del cliente o usuario elegir entre las alternativas que tiene frente a seguros con rescate y sin rescate.
203. Con relación a la Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley 31143, el demandante sostiene que se vulnera la libertad de contratación, pues obliga a los operadores del sistema financiero a la emisión de certificados de no adeudos, de levantamiento de hipoteca o prenda de manera automática una vez cancelado el crédito correspondiente.
204. La citada disposición cuestionada establece lo siguiente:

Tercera. Los certificados de no adeudo y levantamiento de hipoteca
Una vez cancelado el crédito la empresa del sistema financiero entregará en un plazo no mayor a siete (7) días hábiles y de manera automática los certificados de no adeudo, de liberación de prenda vehicular y de garantía hipotecaria según sea el caso, bajo responsabilidad funcional.

205. De ahí que la precitada disposición únicamente contempla un plazo a una actividad que evidentemente corresponde a las empresas del sistema financiero cuando se cumpla con el pago de la deuda materia del crédito, como es la entrega de los certificados de no adeudo, de liberación de prenda vehicular y de garantía hipotecaria, etc.
206. Siendo ello así, a juicio de este Colegiado, no se ha vulnerado el derecho a la libertad de contratación, en la medida en que no se interviene, ni directa ni indirectamente, en los términos contractuales que las partes pudieran definir en virtud del ejercicio de su autonomía.
207. Por otro lado, también se cuestiona la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley 31143, con el argumento de que viola la libertad de contratación, debido a que se impone un valor cero respecto del servicio de retiro de dinero de cajeros del propio banco o de ventanillas en lugares distintos en el que se contrató, con lo cual se prohíbe a las entidades financieras cobrar por acciones que generan gastos. Se agrega que la misma SBS, luego de un análisis técnico, ha concluido que dicho servicio no es inherente o esencial a las cuentas de ahorro y, por tanto, su cobro está plenamente justificado.
208. La citada disposición prevé que:

Cuarta. Eliminación de la comisión interplaza
En los contratos de tarjeta de débito no procede el cobro de la comisión interplaza por retiro de dinero en efectivo a través de un cajero automático del propio banco



o en ventanillas de atención en una localidad distinta a la ciudad donde abrió la cuenta bancaria el usuario.

El incumplimiento de lo señalado precedentemente da lugar a la imposición de la respectiva sanción conforme a lo establecido en las normas correspondientes de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS).

209. Al respecto, este Tribunal Constitucional considera que no se vulnera el derecho a la libertad de contratación, en la medida en que tal regulación es de aplicación luego de su entrada en vigor tras su publicación en el diario oficial *El Peruano*, conforme así lo estipula el artículo 109 de la Constitución. Con ello, no se alterará la configuración o los términos de los contratos previamente suscritos a la vigencia de dicha normativa y en los que se haya incluido cobro de comisión por retiro de dinero en efectivo a través de un cajero automático del propio banco o en ventanillas de atención en una localidad distinta respecto de aquella en la que se abrió la cuenta o, lo que es lo mismo, en el lugar en el que se contrató.
210. El demandante asevera que la prohibición del cobro de la comisión interplaza a las entidades financieras le afecta porque estas dejarán de percibir mayores ingresos provenientes de dichas comisiones, y más bien les generará mayores costos que tendrá que asumir, debido a la ampliación de los puntos de contacto para que los usuarios puedan acceder a sus cuentas, retirar y depositar dinero, o tendrán que inhibir el desarrollo y la sostenibilidad de la conexión de sus clientes con los citados puntos de contacto.
211. No obstante, aquel hecho en concreto no constituye una intervención en las condiciones de los contratos en los que se aplicará dicha normativa, toda vez que aquella disposición no impide en modo alguno que las empresas del sistema financiero y los usuarios a los servicios de crédito puedan definir libremente los términos contractuales que mejor convengan a sus intereses y necesidades.
212. De igual modo, se cuestiona la Quinta Disposición Complementaria y Final de la Ley 31143, pues se aduce que dicha disposición interviene en la libertad de contratación, ya que prevé la prohibición sobre el cobro de la comisión de membresía en una tarjeta de crédito.
213. La mencionada disposición establece que:

Quinta. Del cobro de la comisión de membresía

En el contrato de tarjeta de crédito no procede el cobro de la comisión de membresía, salvo que las partes lo pacten, sin perjuicio de los beneficios, derechos



y obligaciones propias de la línea de crédito otorgada por la empresa del sistema financiero.

214. Conforme se aprecia, y en la misma línea que lo referido supra en torno a la comisión interplaza, este Tribunal estima que la regulación sobre el cobro de la comisión de membresía, no impide que las empresas del sistema financiero y los usuarios que obtengan una tarjeta de crédito —según convengan a sus intereses y necesidades— puedan definir libremente los términos contractuales, así como los beneficios, derechos y obligaciones que correspondan.
215. Finalmente, y en materia de seguros, la parte demandante impugna el artículo 3 de la Ley 31143, que modificó el artículo 9 de la Ley 26702, en los extremos referidos a los párrafos cuarto y quinto.
216. Manifiesta, además, que se viola la libertad de contratación, en la medida en que, antes de la vigencia de la normativa cuestionada, se establecía un marco regulatorio en el cual la SBS fijaba las condiciones mínimas que debía tener todo contrato de seguros, de modo que las empresas aseguradoras y usuarios tenían la potestad de pactar libremente otras condiciones adicionales y también los precios; y que, desde luego, según el marco constitucional vigente, la SBS no intervenía para fijar el monto de las tarifas, comisiones o pólizas, sino que se aseguraba de que el usuario tenga acceso a toda la información antes de contratar, con lo que resulten previsibles las prestaciones a cargo de las partes.
217. Así, a criterio de dicha parte, las disposiciones impugnadas habrían incurrido en una clara contradicción, pues si bien se precisa que las condiciones de las pólizas serán determinadas libremente, luego se dispone que los cobros de las tarifas, comisiones o aquellos ingresos que puedan generar los contratos de seguros, serán “regulados” o definidos por la SBS, que los deberá “aprobar previamente”.
218. Sin embargo, este Tribunal entiende que la regulación de las tarifas y otras comisiones por la SBS en modo alguno supone una injerencia sobre la autonomía de las partes para fijar libremente y en instancia final, las tarifas, precios y las comisiones de los seguros que pacten de común acuerdo.
219. Por el contrario, la regulación sometida a control supone que la SBS elabora un marco normativo específico en materia de seguros, sobre sus tarifas y comisiones, de acuerdo con la autonomía que tiene dicha entidad en virtud de lo establecido en el artículo 87 de la Constitución Política, al precisar que “ejerce el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de



fondos de pensiones, de las demás que reciban depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley”.

220. De hecho, debe tenerse en cuenta que, con fecha 15 de diciembre de 2021 se publicó, en el diario oficial *El Peruano*, la Resolución SBS 03748-2021, por la que se aprueba “el Reglamento de Comisiones y Gastos del Sistema Financiero y dictan otras disposiciones”.
221. Como es evidente, el control de una actividad puede presuponer establecer límites que resulten razonables, proporcionales y ajustados al marco constitucional. Concretamente, regular las tarifas y comisiones -como lo hace el artículo 9 sometido a control- comporta una forma de control que ejerce la SBS sobre las empresas que se encuentran dentro de su ámbito. En todo caso, los jueces podrán controlar si en algún caso concreto el desarrollo de esta potestad de control resulta reñida con la Constitución Política.
222. Por todo lo expuesto, se concluye que las disposiciones cuestionadas no vulneran el derecho a la libertad de contratación, por lo cual, debe declararse infundado también este extremo de la demanda.

3.5. Sobre la alegada afectación de la libertad de empresa

223. La libertad de empresa tiene como marco de ejercicio el régimen de la economía social de mercado, siendo dicho régimen el fundamento de su actuación y, simultáneamente, le impondrá límites a su accionar.
224. En lo fundamental, la libertad de empresa protege la facultad de poder elegir la organización y efectuar el desarrollo de una unidad de producción de bienes o prestación de servicios, para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios (Cfr. Sentencia 00008-2003-PI/TC, fundamento 26).
225. Este Tribunal ha reconocido, asimismo, que el contenido a la libertad de empresa está conformado por cuatro facultades, las cuales configuran su ámbito de protección (Sentencia 03330-2004-AA/TC, fundamento 13):
 - En primer lugar, la libertad de creación de empresa y de acceso al mercado, que significa libertad para emprender actividades económicas, en el sentido de libre fundación de empresas y concurrencia al mercado.
 - En segundo término, la libertad de organización, que contiene la libre elección del objeto, nombre, domicilio, tipo de empresa o de sociedad



mercantil, facultades a los administradores, políticas de precios, créditos y seguros, contratación de personal y política publicitaria, entre otros.

- En tercer lugar, la libre competencia.
- En último lugar, la libertad para cesar las actividades, que faculta, a quien haya creado una empresa, disponer el cierre o cesación de las actividades de la misma cuando lo considere más oportuno.

226. Consecuentemente, dichas libertades deben ser ejercidas con sujeción a la ley –siendo sus limitaciones básicas aquellas que derivan de la moral, la salud o la seguridad públicas–, y su ejercicio deberá respetar los derechos, principios y valores que la Constitución reconoce.

227. En lo que al caso incumbe, ambos demandantes sostienen que la normativa cuestionada, respecto de la regulación de tasas de interés máximas que deben ser fijadas por el BCRP, la exclusión del cobro de las comisiones y otros gastos de operaciones financieras, así como la “imposición” de tarifas y de regulación de comisiones para seguros o el establecimiento de una nueva modalidad de seguro, vulneran el derecho a la libertad de las empresas del sistema financiero, por cuanto se interfiere en la organización de la actividad empresarial y, en particular, en el derecho de poder establecer libremente las tasas de interés, comisiones y gastos aplicables en el ámbito de sus operaciones y servicios.

228. En ese sentido, afirman que la participación estatal mediante la determinación de tasas de interés y la prohibición de cobro de comisiones y otros gastos, la imposición de tarifas y de la creación de una nueva modalidad de seguro, en los términos planteados por los artículos 1, 2, 3, así como por la Primera y Segunda Disposición Complementaria y Final de la ley impugnada, no solo afecta la libre determinación del precio o valor del dinero objeto del préstamo y del seguro, cuya evaluación es potestad de las empresas financieras y de seguros; sino que puede provocar el deterioro financiero de empresas privadas y hasta su salida del mercado y, con ello, perjudicar al sistema financiero y a los agentes que en él participan.

229. En la misma línea, aducen que el Estado estaría atentando contra la autodeterminación para elegir la forma de ejecutar la actividad financiera, bancaria y de seguros, puesto que está limitando la libertad de fijar el precio del crédito y de seguros, de reprogramar créditos y establecer comisiones y otros gastos, así como de ofertar los productos que mejor les convenga a sus intereses; es decir, se estaría desincentivando el otorgamiento de créditos a



los usuarios, e incrementando el precio por un seguro de desgravamen con rescate.

230. En el presente caso, este Tribunal advierte que de lo dispuesto en los artículos 1, 2, 3 así como de la Primera y Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley 31143, no se deriva, en abstracto, una violación del derecho a la libertad de empresa y, en particular, de la libertad de organización y/ o de ejecución de la actividad empresarial, toda vez que, al no concebirla como libertad absoluta, es perfectamente admisible que el legislador establezca requisitos para su ejercicio.
231. En definitiva, es importante destacar que la intervención estatal en las actividades económicas puede resultar justificada cuando tal medida encuentre sustento en los límites que establece la misma Constitución Política, al desarrollar los principios que informan la “Constitución económica”.
232. En el caso de las disposiciones cuestionadas, se debe tomar en cuenta que inciden en el principio constitucional relacionado con la libertad económica, pero también en el de igualdad a la hora de determinar las condiciones para acceder a un crédito o a una póliza de seguro; esto porque es evidente que existe, de un lado, una parte con mayor poder de negociación –las entidades financieras y de seguros – y de otro, una parte con menor poder de negociación –el usuario o cliente–.
233. Las disposiciones cuestionadas podrían ser consideradas una intervención en el ámbito de las actividades económicas en general, y del sistema financiero y de seguros en particular; no obstante, dicha intervención se produce con la finalidad de mejorar las condiciones de los usuarios en las operaciones de crédito y de seguro, con la intención de mitigar la desigualdad material existente, en general, en los procesos de negociación y determinación de las tasas de interés y costos aplicables a los créditos y seguros.
234. Sin embargo, el nivel de intervención citado no impide que las empresas ejerzan su capacidad de organización para establecer las tasas de interés de acuerdo con sus intereses o para decidir si modifica o reprograma contratos de créditos en el marco de un estado de emergencia, o para crear una nueva modalidad de seguros bajo los criterios de la misma empresa aseguradora (por ejemplo, en los seguros con devolución haciéndolos más onerosos); siempre que se realicen dentro del marco regulatorio que disponga el BCRP como tasa de interés máxima de créditos de consumo, créditos de consumo de bajo monto y crédito para las pequeñas y microempresas y de la SBS, para



establecer lo que le corresponde en materia de empresas bancarias y de seguro.

235. En buena cuenta, la ley impugnada no afecta el libre desarrollo de la actividad empresarial, pues su contenido normativo no cambia los objetivos y fines económicos, no modifica o suplanta su poder de dirección y organización, no se le impone qué tipo de crédito debe otorgar, el momento en el que debe hacerlo, ni tampoco se le impone el establecimiento de determinada tasa de interés para el otorgamiento de créditos o de determinadas tarifas que deben contener las pólizas de seguros.
236. Resulta oportuno mencionar que la atribución del BCRP, en virtud de la autonomía que resguarda la Constitución Política (artículo 84), para fijar tasas de interés máximas y mínimas, es una que regularmente ha formado y forma parte de nuestro sistema jurídico; tan es así que no solo el artículo 1243 del Código Civil obliga a dicho órgano constitucional a “fijar la tasa máxima de interés convencional compensatorio y moratorio”, sino que es su misma ley orgánica –que forma parte del bloque de constitucionalidad– la que le atribuye dicha obligación en su artículo 51 ⁽²⁵⁾.
237. En la misma línea, es el artículo 87 de la Constitución Política el que obliga a la SBS a ejercer el control de las empresas del sistema financiero y de seguros.
238. Es más, las disposiciones modificadas por las ahora impugnadas también contemplaban la atribución del BCRP de fijar tasas de interés máximas, aunque se precisaba que para las entidades del sistema financiero resultaba una atribución excepcional, con lo cual, siempre era posible que el BCRP pudiera fijar tasas de interés máximas y mínimas, como ya se mencionó previamente.
239. Por otra parte, corresponde advertir que no es posible lograr una configuración completa de la “usura”, proscrita por el ordenamiento jurídico, sin la fijación de las tasas máximas que deben ser acordadas por los órganos competentes; de esta forma, se evidencia un claro límite a las libertades económicas.

²⁵ El artículo 51 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva, establece que “El Banco establece de conformidad con el Código Civil, las tasas máximas de interés compensatorio, moratorio, y legal, para las operaciones ajenas al Sistema Financiero. Las mencionadas tasas, así como el Índice de Reajuste de Deuda y las tasas de interés para las obligaciones sujetas a este sistema, deben guardar relación con las tasas de interés prevalecientes en las entidades del Sistema Financiero”.



240. Por tales consideraciones, corresponde declarar infundado este extremo de las demandas, pues no se acredita que las disposiciones cuestionadas vulneren la libertad de empresa.

3.6. Sobre la alegada afectación de la libre competencia

241. La libre competencia es una de las libertades económicas garantizadas por la Constitución Política, en el marco de la economía social de mercado.

242. El artículo 61 de la Constitución Política estatuye que el Estado facilita y vigila la libre competencia y, también, que combate:

- i) toda práctica que la limite;
- ii) el abuso de posiciones dominantes;
- iii) el abuso de posiciones monopólicas.

243. Dicho artículo constitucional ha previsto también que “ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios”.

244. En cuanto a tales mandatos constitucionales, este Tribunal tiene dicho que al Estado le corresponde remover los obstáculos que impidan o restrinjan el libre acceso a los mercados de bienes y servicios, así como toda práctica que pueda limitar, impedir o restringir la libre competencia, para lo cual debe formular y desarrollar todos los mecanismos jurídicos necesarios a fin de salvaguardar la libre competencia (Cfr. Sentencia 03116-2009-PA/TC, fundamento 8).

245. Nótese que el Estado no solo facilita la libre competencia, sino que también la vigila y, además, debe adoptar medidas orientadas a combatir las prácticas que la limiten. Además, debe tomarse en cuenta que la libre competencia también garantiza el acceso al mercado en igualdad de condiciones, a efectos de resguardar no sólo la participación de los agentes de mercado ofertantes, sino de proteger a quienes cierran el círculo económico en calidad de consumidores y usuarios.

246. Asimismo, debe recordarse que un aspecto fundamental de la economía social de mercado y del acceso al mercado es la existencia de la libre competencia, sin la cual quedaría vacío de contenido el derecho a la libertad de empresa (Cfr. Sentencia 03116-2009-PA/TC, fundamento 12).



247. Ahora bien, en la Sentencia 00008-2003-PI/TC, este Tribunal precisó que la libre competencia plantea el libre juego de la oferta y la demanda, y presupone la presencia de tres requisitos:
- i) La autodeterminación de iniciativas o de acceso de agentes económicos al mercado.
 - ii) La autodeterminación para elegir las circunstancias, modos y formas de ejecutar la actividad económica (calidad, modelo, volumen de producción, etc.); es decir, la libertad de actuación dentro del mercado.
 - iii) La igualdad de los competidores ante la ley (la no discriminación).
248. En el presente caso, considerando el contenido y los presupuestos que configuran la libre competencia, este Tribunal advierte que las disposiciones impugnadas (artículos 1, 2, 3, Primera y Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley 31143), no vulneran la libre competencia, pues dichas disposiciones no establecen una prohibición a las empresas del sistema financiero y de seguros para que sigan desarrollando su actividad empresarial, ni las expulsan del mercado en que se desarrollan. Tampoco prohíben que nuevas empresas del referido sistema puedan acceder al mercado financiero, ni prevén requisitos irrazonables o desproporcionados.
249. Es cierto que se establecen algunos requisitos de desenvolvimiento en el mercado dirigidos a las entidades financieras y de seguro. No obstante, tal y como se ha manifestado antes, dichos requisitos resultan conformes con los límites propios del modelo económico de la Constitución Política y que se reconducen a los fines que este persigue: la proscripción de la usura y la protección de los usuarios del sistema financiero frente a una situación de desigualdad material entre las partes.
250. En el mismo sentido, no se limita la libertad para elegir las circunstancias, modos y formas de ejecutar su actividad económica, pues las entidades financieras y de seguros despliegan su libertad de fijar las tasas de interés de acuerdo con los criterios que para ello fije el mercado (riesgo crediticio, gastos operativos, etc.); siempre, claro está, que se realice dentro del parámetro que establezca el BCRP en virtud de su autonomía y de la competencia asignada por el artículo 84 de la Constitución Política para regular el crédito.
251. De igual modo lo harán las empresas aseguradoras para establecer las tarifas y comisiones de acuerdo a su libre albedrío, pero también respetando los márgenes establecidos por la SBS.



252. De otra parte, este Tribunal no advierte que las disposiciones impugnadas produzcan efectos anticompetitivos en el mercado financiero y de seguros, pues el acceso a estos se encuentra abierto a los agentes económicos, en tanto que las relaciones entre las entidades del sistema financiero y de seguro y los usuarios o clientes no se ven obstruidas.
253. Por estas razones, este Tribunal concluye que las disposiciones impugnadas (artículos 1, 2, 3, Primera y Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley 31143) no vulneran el derecho a la libre competencia.

3.7. Sobre la alegada afectación de la seguridad jurídica

254. La seguridad jurídica es un principio constitucional implícito que irradia la actuación de todos los poderes públicos y que debe ser entendida como el mandato que exige que la actuación de dichos poderes se ajuste, enmarque y/o sea conforme con los principios, reglas y valores constitucionales.
255. Así pues, aun cuando el principio de seguridad jurídica, en sí mismo, no haya sido aludido expresamente por el constituyente, lo cierto es que su contenido normativo se ha plasmado en diversas disposiciones constitucionales, entre las que se encuentran, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes:
- i) Artículo 2, inciso 24, párrafo a): “Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe”;
 - ii) Artículo 2, inciso 24, párrafo d): “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible, ni sancionado con pena no prevista en la ley”; y,
 - iii) Artículo 139, inciso 3: “Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción, ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera que sea su denominación” (Cfr. Sentencia 00016-2002-PI/TC, fundamento 4).
256. En otros términos, el principio de seguridad jurídica exige que los actos de los poderes públicos resulten, en mayor o menor medida, predecibles, y satisfagan las expectativas razonables que pudieran generarse en los ciudadanos a los que se dirigen.
257. En consecuencia, la seguridad jurídica garantiza que los actos de los poderes públicos no incurran en supuestos de arbitrariedad, que impliquen cambios en



las reglas de juego o en el marco normativo que contravengan los mandatos constitucionales.

258. Por ello, el carácter dinámico del ordenamiento jurídico no debe ser ajeno al resguardo de principios fundamentales, como la interdicción de la arbitrariedad, la razonabilidad y la proscripción del abuso de derecho, conforme lo establece el artículo 200 *in fine* de la Constitución Política.
259. En otra dirección, bajo la Norma Fundamental de 1993, no se encuentran vedados, en principio, los cambios que puedan producirse en el ordenamiento jurídico, siempre que su concreción o puesta en marcha se realice bajo el marco valorativo que aquella protege.
260. Este Tribunal ha resaltado que, en el ámbito de las modificaciones normativas, dicho principio constitucional comporta que estas se realicen conforme al orden jurídico-constitucional vigente, vale decir, que no vulneren lo ordenado ni lo prohibido por la Constitución (Sentencia 00017-2019-PI/TC, fundamento 97). Asimismo, en dicha sentencia, este Tribunal sostuvo que “la voluntad política expresada en la ley se debe desenvolver dentro de las fronteras jurídicas de la Constitución” (Sentencia 00017-2019-PI/TC, fundamento 99).
261. El Colegio de Abogados de Ica asevera que la ley impugnada, al disponer que la fijación de precios se torne en la regla sin mantener la excepcionalidad conforme se encontraba dispuesto en la anterior legislación, atenta contra el núcleo duro del principio seguridad jurídica. Esto en razón de que las actividades económicas y financieras tienen gran impacto en el país, por lo que el Estado debe tener una mínima intervención y solo en situaciones excepcionales.
262. Al respecto, este Tribunal no advierte que las disposiciones impugnadas, de manera manifiesta y según lo advertido en los argumentos del demandante, contravenga el principio de seguridad jurídica, más allá de su disconformidad con la nueva regulación establecida en los artículos 1, 2, 3 y Primera Disposición Complementaria y Final de la Ley 31341.
263. En efecto, las disposiciones cuestionadas se han expedido dentro del marco normativo que habilitan las libertades económicas y observando los límites que restringen tales libertades. Y es que, si bien se han establecido algunos requisitos dentro de los cuales se deben desenvolver los agentes económicos; empero, conforme se ha manifestado en cada uno de los apartados que preceden a este, ello se debió a los otros fines que persigue la misma



Constitución respecto a la proscripción de la usura y a la protección que merecen los usuarios del sistema financiero.

264. Los cambios producidos en el ordenamiento jurídico en la fijación de tasas máximas de interés en operaciones crediticias y en la posibilidad de modificar y realizar reprogramaciones de créditos durante periodos de emergencia sin que se cobren penalidades, comisiones o gastos por tales reprogramaciones; por sí mismos, no inciden negativamente en el contenido normativo del principio de seguridad jurídica. Por el contrario, la regulación antes aludida se enmarca dentro de las potestades y atribuciones de los órganos que contribuyen al desarrollo y fortalecimiento del sistema financiero, como lo son el BCRP y la SBS. Además, los requisitos fijados por las disposiciones impugnadas pueden ser cuestionados desde la perspectiva económica, empresarial, etc.
265. Por todo lo expuesto, este Tribunal advierte que la normativa impugnada no ha incurrido en un menoscabo del principio de seguridad jurídica; por lo que corresponde desestimar la demanda en el aludido extremo.

3.8. Sobre la alegada afectación del derecho de propiedad

266. Con relación al derecho fundamental a la propiedad, debe recordarse que los incisos 8 y 16 del artículo 2 de la Constitución Política garantizan que toda persona tiene derecho a la propiedad intelectual y a la propiedad privada, respectivamente. Asimismo, el artículo 21 de la CADH dispone lo siguiente:

Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
 3. *Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley* (énfasis añadido).
267. Desde la perspectiva del derecho civil, el derecho de propiedad también es concebido como aquella potestad jurídica que permite a todo individuo usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. En virtud del derecho de propiedad, una persona puede servirse del bien, percibir las ganancias que se generen con este, y darle el destino que considere pertinente de acuerdo con sus intereses, dentro del marco de la Constitución y las leyes.
268. Ahora bien, el Estado constitucional se caracteriza por la concurrencia de derechos y principios que orientan el actuar público y privado, a fin de



garantizar la convivencia social y el desarrollo del país. De ahí que ningún derecho subjetivo, entre ellos, el derecho de propiedad, tenga un carácter absoluto.

269. Así también, la Constitución Política de 1993 garantiza que el derecho a la propiedad se ejerza en armonía con el bien común y dentro de los límites legales. Esto, claro está, hace referencia a la función social del derecho a la propiedad, aplicable a los bienes de producción o servicio público (Cfr. Sentencia 00008-2003-PI/TC, fundamento 26).

270. Asimismo, este Tribunal Constitucional ha afirmado que:

En efecto, desde la perspectiva constitucional, *el derecho fundamental a la propiedad, como los demás derechos, posee un doble carácter: de derecho subjetivo y, a su vez, de institución objetiva valorativa*. Es decir, en nuestra Constitución se reconoce a la propiedad no sólo como un derecho subjetivo o individual, sino también como una institución objetiva portadora de valores y funciones. [...] (Sentencia 00030-2004-PI/TC, fundamento 11). [Énfasis añadido].

271. En este orden de ideas, este Tribunal destaca que el derecho a la propiedad se caracteriza, entre otras cosas, por ser:

- i) un derecho pleno, en el sentido de que le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos;
- ii) un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende de la propia voluntad del titular, y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, salvo las excepciones que prevé expresamente la Constitución Política (Cfr. Sentencia 05614-2007-AA/TC, fundamento 7).

272. Indicado lo anterior, corresponde evaluar lo sostenido por el Colegio de Abogados de Ica, de que la aplicación de los artículos 1, 2, 3, Primera y Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley 31143 vulneraría el derecho de propiedad de las entidades privadas del sistema financiero. Así, corresponde determinar si la ley, al permitir que se establezcan tasas de interés máximas para determinados créditos y al prohibir cobrar comisiones por reprogramaciones de créditos en períodos de emergencia o comisiones interplaza, incurriría en la expropiación del patrimonio de las entidades del sistema financiero.



273. El demandante aduce que las variables en las operaciones tienen que preservar la integridad empresarial y su rentabilidad; además, debe mantenerse la confianza en el sistema, ya que, si dicha confianza disminuye, la intermediación no será rentable.
274. No obstante, de tales argumentos fluye que, antes que un derecho constitucional, plenamente exigible y oponible, como es el caso del derecho de propiedad, lo que en realidad invoca la parte demandante es la sola expectativa de percibir mayores utilidades, derivadas del cobro de tasas o primas más elevadas.
275. Al respecto, este Tribunal aprecia que las disposiciones cuestionadas no sustraen del haber o del patrimonio de las empresas ninguna suma o bien, por lo que no está en cuestión la incidencia en alguna de las facultades que integran el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la propiedad.
276. Por lo demás, ha quedado plenamente justificada la conclusión de que el establecimiento de límites a las tasas y primas y la prohibición de cobro de comisiones por reprogramaciones de créditos en períodos de emergencia o comisiones interplaza, no es inconstitucional.
277. De otra parte, debe tomarse en cuenta que, como el demandante reconoce, las entidades del sistema financiero cumplen la función de intermediación financiera, con lo cual, parte de los fondos utilizados para otorgar los créditos de consumo, créditos de consumo de bajo monto y créditos para las pequeñas y microempresas, provienen del dinero del público en depósito o bajo cualquier otra modalidad contractual; esto es, de los ahorristas, y no de manera íntegra del propio patrimonio de las entidades financieras.
278. Por todo lo expuesto, este Tribunal advierte que la normativa impugnada no ha incurrido en un menoscabo del derecho a la propiedad; corresponde, por ello, desestimar la demanda en el aludido extremo.

3.9. Sobre la alegada afectación del principio de irretroactividad de las normas

279. Con respecto a la supuesta aplicación retroactiva de la ley impugnada cuestionada por la parte demandante, debe tenerse en cuenta que la temática de la aplicación de las normas en el tiempo ha sido abordada por el propio constituyente y, precisada, en su oportunidad, por el legislador, a través de sendas reformas a la Constitución.



280. En efecto, el texto vigente del artículo 103 de la Constitución Política dispone que:

(...) La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos: salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo.

281. Esta regla se complementa con la establecida en el artículo 109 de la Constitución Política, según la cual:

La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

282. De lo expuesto surge que, en principio, las normas rigen a partir del momento de su entrada en vigencia, y carecen de efectos retroactivos.

283. La prohibición de la aplicación retroactiva explicitada en el artículo 103 antes glosado supone un límite claro que impide extender los efectos del nuevo régimen a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas que se hubiesen agotado antes de la entrada en vigencia de la nueva norma.

284. El Colegio de Abogados de Ica manifiesta que los artículos 1, 2, 3, y la Primera y Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley 31143, violan el principio de irretroactividad de las leyes, reconocido en el artículo 103 de la Constitución Política, por cuanto no habrían regulado expresamente los efectos de su aplicación en el tiempo, lo que conduciría a interpretar que tales disposiciones se deben aplicar a los actos jurídicos cumplidos antes de su entrada en vigencia.

285. En tal sentido, para la parte demandante, la aplicación de tales disposiciones supondría una modificación de los términos contractuales adoptados entre las partes, los que siguen desplegando sus efectos en el tiempo, con lo cual se vulneraría también el artículo 62 de la Constitución Política. Asimismo, dicha parte cuestiona que la entrada en vigencia de la ley impugnada suponga la aplicación de disposiciones relativas a sanciones administrativas y penales por su incumplimiento.

286. Al respecto, este Tribunal advierte que si bien la Ley 31143 no establece los efectos de la aplicación de sus disposiciones en el tiempo; no obstante, es claro que dicha ley se aplica y despliega sus efectos desde su entrada en vigencia, esto es, a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial.



287. Tal hecho excluye su aplicación de manera retroactiva a las relaciones jurídicas financieras generadas a partir de los contratos suscritos con anterioridad a la vigencia de la ley, pues, en caso contrario, se contravendría el derecho a la libertad de contratación y, concretamente, la libertad de las partes para definir libremente los términos contractuales.
288. En definitiva, no es posible alterar o modificar a través de leyes u otras disposiciones de cualquier clase las cláusulas contractuales del sistema financiero definidas de forma previa a la vigencia de la ley impugnada, como ya se dijo anteriormente.
289. Así se desprende de las exigencias dimanantes del derecho a la libertad de contratación, reconocido en los artículos 2.14 y 62 de la Constitución Política, y que garantiza que las partes puedan pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato.
290. De otra parte, queda claro que las disposiciones relativas a la aplicación de las sanciones administrativas y penales rigen las conductas cometidas durante su vigencia.
291. Por consiguiente, las disposiciones cuestionadas no han vulnerado el principio de irretroactividad de la ley; por lo que corresponde declarar infundado este extremo de la demanda.

3.10. Sobre la alegada afectación del artículo 87 de la Constitución, respecto a la obligación del Estado de fomentar y garantizar el ahorro

292. En cuanto a este extremo de las demandas, el Tribunal estima necesario remitirse, en primer lugar, al marco constitucional relacionado con el modelo económico. Y es que las referencias que ha realizado el constituyente al ahorro se encuentran, precisamente, en el Capítulo V, “De la Moneda y la Banca”, ubicado en el Título III de la Constitución.
293. Sobre ello, se advierte que el constituyente se ha referido al ahorro como un bien constitucional, que debe ser fomentado y garantizado por el Estado. Al efecto, se debe reiterar que el artículo 87 de la Constitución Política prescribe que:

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 (...).



294. En dicho artículo se ha dejado establecido que las empresas que reciben dichos ahorros del público deben actuar según las obligaciones y límites que sean desarrollados por la ley. A lo anterior debe añadirse que corresponde a dicha fuente -en nuestro ordenamiento- la regulación del modo y alcances de la garantía que asiste al ahorro. Además, corresponde destacar que el constituyente no solo dispuso tales mandatos de fomento y garantía del ahorro que impone al Estado, sino que, además, consideró necesaria la existencia de un órgano constitucional que se encargue de realizar el control de las empresas del rubro, en los términos que prevea la ley.
295. Por su parte, este Tribunal, en su jurisprudencia, se ha pronunciado respecto de la doble naturaleza jurídica que asiste al ahorro: como derecho fundamental y como garantía institucional. Así, para este órgano de control de la Constitución, se trata de un derecho constitucional que, en su vertiente subjetiva, establece un conjunto de exigencias al Estado, tanto negativas como positivas. Entre las primeras se encuentra la prohibición de apropiarse arbitrariamente del ahorro; mientras que, entre las segundas, se halla la obligación estatal de fomentarlo y garantizarlo (Cfr. Sentencia 00004-2004-PI/TC y acumulados, fundamento 50; y Sentencia 00410-2002-AA/TC, fundamento 2).
296. Dicho en otros términos, dicha disposición tiene como finalidad fomentar el ahorro y garantizarlo; garantía que se entiende como el correcto manejo de los fondos de los ahorristas, así como la conservación del porcentaje que no puede ser invertido por las entidades financieras (encaje).
297. Asimismo, este Tribunal ha explicitado que el ahorro, en tanto garantía institucional, exige la protección del ahorrista en el sistema financiero (Cfr. Sentencia 00004-2004-PI/TC y acumulados, fundamento 50; y Sentencia 00410-2002-AA/TC, fundamento 2).
298. También se ha destacado el amplio margen de maniobra con que cuenta el Estado, respecto a la protección y fomento del ahorro, y se ha considerado que existen límites a las políticas públicas relacionadas con esta materia, entre los que se encuentran: i) la prohibición de suprimir o vaciar de contenido dicha institución, lo que claramente se vincula de forma directa con el deber de garantizar el ahorro; y, ii) la prohibición de entorpecer u obstaculizar de modo irrazonable y desproporcionado el ahorro, lo que se relaciona, a su vez, con el deber de fomento (Cfr. Sentencia 00004-2004-PI/TC y acumulados, fundamento 49; y Sentencia 00410-2002-AA/TC, fundamento 49).
299. Incluso, este Tribunal ha dejado dicho que lo verdaderamente relevante para determinar si el Estado cumple con su obligación de garantizar y fomentar el



ahorro, es el análisis del conjunto de medidas y regulaciones que aquel ha establecido y que se encuentren orientadas a garantizar su pleno cumplimiento, en lugar de examinar únicamente medidas aisladas (Cfr. Sentencia 00004-2004-PI/TC y acumulados, fundamento 51).

300. En todo caso, en nuestro ordenamiento jurídico, dicha regulación debe ser respetuosa de las garantías contenidas en diversas disposiciones de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la SBS.
301. Hecha esta precisión, corresponde recordar que, según el artículo 131 de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y Orgánica de la SBS, “el ahorro está constituido por el conjunto de las imposiciones de dinero que, bajo cualquier modalidad, realizan las personas naturales y jurídicas del país o del exterior, en las empresas del sistema financiero”. Esto incluye, según dicha norma, a “los depósitos y la adquisición de instrumentos representativos de deuda emitidos por tales empresas”.
302. En la presente controversia, ambos demandantes consideran que la ley impugnada contraviene lo establecido en el citado artículo 87 de la Constitución Política y, específicamente, que el Estado no cumpliría con su obligación de garantizar el ahorro, pues a través de la Ley 31143 se impondrían tasas de interés máximas en créditos de consumo, de consumo de bajo monto y de pequeñas y microempresas, con lo cual se reducirían los créditos y, en consecuencia, también disminuirían las posibilidades de maximizar el rendimiento de los ahorros del público, que son la principal fuente de fondeo de las instituciones financieras.
303. Ahora bien, es cierto que las entidades del sistema financiero desarrollan una función de intermediación financiera, esto es, captan los recursos de los agentes que tienen excedentes de recursos financieros (depositantes) para colocarlos, según su evaluación crediticia, a disposición de los agentes que requieren recursos financieros (prestatarios). Sin embargo, al canalizar los recursos provenientes de los ahorros del público, las entidades financieras tienen la responsabilidad de garantizar que dichos recursos sean empleados de manera adecuada para su inversión y rentabilización, así como para el cumplimiento de los acuerdos contractuales celebrados con los ahorristas.
304. En todo caso, queda claro que, más allá de la disconformidad de los demandantes con la nueva regulación desarrollada en la Ley 31143 respecto de la atribución del BCR de establecer tasas de interés máximas y mínimas de manera semestral, este Tribunal advierte que dicha norma no contraviene el mandato dispuesto en el artículo 87 de la Constitución Política, referido a



la obligación del Estado de garantizar el ahorro, conforme se ha explicado previamente.

305. En efecto, un cambio producido en el ordenamiento jurídico sobre la atribución del BCR para poder fijar las tasas de interés máximas y mínimas de manera semestral y dirigido a los créditos de consumo, de consumo de bajo monto y para las pequeño y microempresas, por sí mismo, no incide negativamente en el contenido normativo del mandato que obliga al Estado a garantizar la protección del ahorro del público en los términos señalados.
306. De hecho, el cumplimiento de la labor estatal de fomento y garantía del ahorro no puede apreciarse a partir de una medida aislada recaída en el establecimiento de tasas de interés máximas y mínimas para determinados tipos de créditos, sino, como ya se dijo previamente, a la luz del conjunto de medidas y regulaciones asumidas por el Estado y orientadas a proteger el ahorro público.
307. En efecto, para advertir la puesta en peligro del ahorro público, es preciso atender, entre otros, a la suma de las garantías establecidas en la Ley 26702. En ese sentido, una ley pondrá en riesgo el ahorro si contraviene dichas garantías, entre las que se encuentran la obligación de mantener una reserva en el capital social de las empresas financieras; la constitución de provisiones genéricas y específicas de cartera, individuales o preventivas globales por grupos o categorías de crédito, para la eventualidad de créditos impagos; la constitución de otras provisiones y cargos a resultados, tratándose de las posiciones afectas a los diversos riesgos de mercado, entre otras medidas previstas en la referida ley, así como la necesidad de auditorías externas; la supervisión para que las empresas del sistema financiero cumplan con los límites individuales y globales, además de otras medidas dispuestas; la necesidad de que se tenga una debida información sobre el estado de las empresas financieras, un fondo de seguro de depósitos y una central de riesgos, entre otras.
308. Por lo tanto, este Tribunal aprecia que la ley impugnada no vulnera el artículo 87 de la Constitución Política, y que, en todo caso, la institución del ahorro no ha sido puesta en peligro con la expedición de dicha norma sometida a control.
309. Atendiendo a lo expuesto, corresponde declarar infundadas ambas demandas en este extremo.



Sobre la exhortación al Congreso

310. Sin perjuicio de lo expresado, cabe precisar que, mediante el Oficio N° 287-2022-BCRP, de fecha 13 de diciembre de 2022, y el Oficio N° 53530-2022-SBS, de fecha 14 de diciembre de 2022, el Banco Central de Reserva del Perú y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, respectivamente, han remitido a este Tribunal informes técnicos sobre los alcances y efectos de la ley materia de impugnación en el presente proceso.
311. En tal sentido, y como quiera que este Alto Tribunal no puede ignorar los efectos de sus fallos y debe adoptar las medidas que resulten indispensables, en concordancia con el principio de previsión de consecuencias, exhorta al Congreso de la República para que, de acuerdo a sus atribuciones, pueda conformar una comisión especializada encargada de la revisión exhaustiva de los proyectos de ley que engloben materias de envergadura -como las de orden económico-, y que, eventualmente, traigan consigo un impacto en la sociedad.

III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADAS** las demandas de inconstitucionalidad interpuestas por el Colegio de Abogados de Ica y el Poder Ejecutivo contra la Ley 31143.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARA VIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Sin perjuicio de suscribir la ponencia, considero relevante dar a conocer las razones complementarias que me llevaron a votar a favor de la ponencia aprobada por unanimidad:

Sobre la Ley 31143, *Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros*

1. En el presente caso, se sostiene que la Ley 31143 vulnera las siguientes disposiciones constitucionales: el derecho a la libre contratación, la libertad de empresa, el derecho de propiedad, la libre competencia, el principio de economía social de mercado, las atribuciones del Banco Central de Reserva del Perú y de la Superintendencia de Banca y Seguros, el principio de seguridad jurídica, así como el principio de irretroactividad de las normas. En tal sentido, se denuncia la vulneración de los artículos 2.14, 2.16 y 24.a, 58, 59, 61, 62, 70, 84, 87, 103 y 105 de la Constitución de 1993; y del artículo 75 del Reglamento del Congreso. También se alega vulneración al deber del Estado de fomentar y garantizar el ahorro, contemplado en el artículo 87 de la Constitución.
2. Como puede apreciarse, existen múltiples aristas que deben responderse para la resolución de la causa, ante lo cual me remito a los argumentos señalados en la ponencia que declaró infundada la demanda de autos.
3. Por tanto, en este fundamento de voto solo ahondaré en tres temas que considero centrales: i) la modificación del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del BCRP (LOBCRP), ii) la modificación de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (LOSBS) y iii) la proscripción del abuso de derecho como límite de los derechos constitucionales económicos.

La modificación de la LOBCRP

4. El meollo del asunto reside en que el artículo 2 de ley impugnada señala que el BCR «... *tiene la facultad de fijar tasas de interés máximas y mínimas, en forma semestral, con el propósito de regular el mercado, dicha competencia no puede ser delegada a otra entidad*»; mientras que antes de la modificación solo podía fijar los topes mínimos y máximos de manera excepcional.
5. Al respecto, la Constitución de 1993 contempla una economía social de mercado. A diferencia del modelo económico de libre mercado en donde el



Estado no interviene en la economía más que para garantizar los contratos, o el modelo de economía concentrada en donde el Estado interviene decidiendo quién vende qué cosa a quién, dónde y a qué precio; la economía social de mercado es un justo medio. Nuestra Constitución la contempla, lo cual significa que, si bien la iniciativa privada es libre y se fomenta la libre competencia, el Estado se reserva el derecho de participar como ente regulador y, de manera subsidiaria, como proveedor directo de bienes y servicios.

6. En este caso, no resulta inconstitucional que se disponga que el BCR fije periódicamente cada seis meses los topes de los intereses, en tanto eso ya era parte de su diseño constitucional. El artículo 84 de la Norma Fundamental ya disponía que estaba dentro de sus funciones «regular» el «crédito del sistema financiero». Incluso, ya lo hacía según la LOBCR. **Pasar de una regulación excepcional a una semestral está dentro de lo constitucionalmente posible como margen de concreción del legislador democrático. La cuestión de si la ley es técnicamente buena o mala es una discusión diferente a si la ley es constitucional o inconstitucional.**

La modificación de la LOSBS

7. El artículo 3 de la ley impugnada establece como competencia del Superintendente de la SBS sancionar y denunciar a las empresas que incumplen los topes de intereses mencionados en la LOBCRP. Asimismo, se señala que «queda facultado para denunciar ante el Ministerio Público a las empresas del sistema financiero que incumplan» dichos topes.
8. Este punto tampoco adolece de vicio de inconstitucionalidad alguno. Denunciar a las empresas que pacten intereses por encima de los topes legales válidamente puede afirmarse que es un acto de «control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones (...)» que le es inherente a la SBS según su propio diseño constitucional plasmado en el artículo 87 de la Carta de 1993.
9. Además, la usura no es una falta inofensiva, todo lo contrario, es un delito que atenta contra el bien jurídico de la Confianza y la Buena Fe en los negocios. En concreto, el tipo penal prohibido por el artículo 214 del Código Penal sanciona a quien «(...) con el fin de obtener una ventaja patrimonial, para sí o para otro, en la concesión de un crédito o en su otorgamiento, renovación, descuento o prórroga del plazo de pago, obliga o hace prometer pagar un interés superior al límite fijado por la ley (...)», señalándose penas que oscilan entre uno a cuatro años de pena privativa de libertad. Inclusive, el artículo 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos



dispone que «[t]anto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley».

10. En tal sentido, este extremo de la demanda también debe ser declarado infundado, puesto que la Ley 31143 abona al mejor cumplimiento del mandato constitucional de la SBS, así como el deber convencional del Estado de prohibir y sancionar la usura.

El abuso de derecho como límite de los derechos constitucionales económicos

11. Por último, tanto el Colegio de Abogados de Ica como el Poder Ejecutivo han señalado que la Ley 31143 vulnera la libre contratación, entre otros derechos constitucionales económicos.
12. Al respecto, la libre contratación garantizada en los artículos 2.14 y 62 de la Constitución, no es un derecho absoluto. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia. Por ejemplo, en la STC 06534-2006-PA/TC, fundamento jurídico 3, señaló lo siguiente:

Una cláusula contractual manifiestamente irrazonable y fuera del sentido común resulta incompatible con la propia libertad de contrato. La libertad de contrato garantiza la libre determinación del objeto y las condiciones de la prestación de un servicio, sin embargo, no la de cláusulas irrazonables que terminen anulando un sentido mínimo de justicia y el sentido común. Lo contrario significaría desnaturalizar la finalidad misma del contrato, en cuanto instituto, y dar la apariencia de acuerdo autónomo de las partes a condiciones manifiestamente contrarias u onerosas a los intereses de alguna de ellas. Tal no es el sentido de la libertad de contrato, constitucionalmente entendida. La libertad de contrato constituye un derecho fundamental y su ejercicio legítimo, en el marco de los principios y derechos fundamentales, requiere su compatibilidad con estos, lo cual no supone una restricción del legítimo ámbito de este derecho, sino su exacto encuadramiento en ese marco.

13. La libertad de contratación debe respetar los derechos fundamentales y otras disposiciones constitucionales, entre ellas, el principio de prohibición del abuso de derecho contemplado en el artículo 103 de la Constitución.
14. En tal sentido, considero pertinente continuar con la línea jurisprudencial que he desarrollado sobre esta figura en otros fundamentos de voto ⁽²⁶⁾. El abuso del derecho supone «un acto en principio lícito» en el marco del ejercicio de

²⁶ ATC 00022-1996-PI/TC de fecha 29 de agosto de 2023; y, Pleno. Sentencia 84/2024 (STC 01072-2023-HC), del 5 de marzo de 2024.



un derecho subjetivo, «pero que por una laguna específica del Derecho es tratado como no lícito al atentar contra la armonía de la vida social» (27). Por su parte, el Tribunal Constitucional ha definido esta figura como «la prohibición de desnaturalizar las finalidades u objetivos que sustentan la existencia de cada atributo, facultad o libertad reconocida sobre las personas»; por lo que no se podría utilizar los derechos «de forma ilegítima (...), sino de manera compatible con los valores del propio ordenamiento» (28).

15. Como lo he señalado, se trata de un principio general del Derecho que surgió de la jurisprudencia francesa del siglo XIX como reacción frente al formalismo legal y el individualismo exacerbado de la época que consideraba que los derechos eran absolutos (29). En el Perú, su reconocimiento explícito se remonta al artículo II del Título Preliminar del Código Civil de 1936 y luego ha sido plasmado en el artículo 2.12 de la Constitución de 1979, el artículo II del Título Preliminar del Código Civil de 1984 y el artículo 103 de la Constitución vigente de 1993.
16. También debe recordarse que el principio de la prohibición del abuso del derecho ha sido considerado como un límite frente a derechos constitucionales económicos. Así, lo sostuvo Carlos Torres y Torres Lara quien fuera presidente de la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente Democrático de 1993 (30):

Es preciso agregar que el contenido social del uso de los derechos económicos, entre otros, debe entenderse restringido por la norma general contenida en el art. 103: «La Constitución no ampara el abuso del derecho», con lo cual este principio ha dejado de tener un ámbito sólo privado, para abarcar ahora todo el Derecho a partir de las normas constitucionales.

17. En el caso concreto, considero que la Ley 31143 es un instrumento del legislador para frenar el abuso de derecho en que pueden incurrir las entidades prestadoras de servicios financieros. Más aún brinda una protección a los

27 M. RUBIO CORREA, El título preliminar del Código Civil, 10° ed., Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2008, pp. 29-30.

28 Sentencia del Tribunal Constitucional 05296- 2007-PA/TC, fundamento 12.

29 Cfr.: J. H. CRABB, «El concepto francés del abuso del derecho», *Inter-American Law Review*, vol. 6, 1, 1964, pp. 26-28 y 43-44; L. DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, «El abuso del derecho y el fraude de la ley en el nuevo Título Preliminar del Código Civil español y el problema de sus recíprocas relaciones», *Ius et Veritas*, 5, 1992, p. 6; y, G. H. GONZALES BARRÓN, «El abuso del derecho: entre la modernidad y la posmodernidad», *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 11, 2015, p. 12., entre otros.

30 C. TORRES Y TORRES LARA, *La Constitución económica en el Perú*, 2° ed., Lima, 1998, p. 35.



consumidores financieros en situaciones de emergencia. La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31143 contempla que

Las empresas de oficio o a instancia de parte pueden efectuar modificaciones contractuales de créditos, así como reprogramaciones y otros análogos, en el marco de una declaratoria de estado de emergencia.

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones establecerá los procedimientos para el tratamiento de los referidos clientes y determinará las alternativas acordes con su situación financiera y capacidad de pago; sin que ello implique el cobro adicional de intereses, comisiones, penalidades, gastos administrativos u otros análogos.

18. Dicha protección reforzada a los consumidores financieros en el marco de una declaratoria de estado de emergencia encuentra su basamento en el principio-derecho de dignidad, así como la cláusula de la economía social de mercado. En suma, las entidades financieras son libres de pactar con sus clientes las tasas de interés que mejor estimen, siempre que se respete los topes establecidos por el BCRP. Dentro del tope, todo está permitido; fuera de este, nada.

S.

GUTIÉRREZ TICSE