

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



**LEY DE LA USURA: DES-PROTECCIÓN DEL SISTEMA
FINANCIERO E INTERVENCIÓN IN-CONSTITUCIONAL**

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Magíster en Derecho
Bancario y Financiero que presenta:

Gonzalo Efraín Arias Cárdenas

Asesor:

Mercedes Elizabeth Fernandez Moscol

Lima, 2022

DEDICATORIA

A Efraín, Marianela, Rodrigo y Fabiana.

Por su apoyo constante, respectivamente, en el camino del posgrado.

A los profesionales que apostaron en este proyecto y que influyeron en su materialización.

Gonzalo Efraín Arias Cárdenas.



RESUMEN EJECUTIVO

La investigación desarrollada en las siguientes líneas tiene como finalidad demostrar que el Poder Legislativo incorporó al ordenamiento jurídico una norma contraria a la Constitución desde el aspecto formal y material, la cual no cuenta con un sustento fáctico que avale su permanencia, cuya aplicación genera efectos nocivos en el sistema financiero peruano.

Si bien la norma tiene poco tiempo en el ordenamiento jurídico nacional y sus efectos aún están por verse, no le auguramos éxito a la iniciativa del legislador en base a la experiencia internacional revisada, básicamente porque la técnica legislativa utilizada no fue la adecuada, porque no hubo un análisis costo-beneficio fundamentado en criterios objetivos para su incorporación y porque se trata de un entregable que encubre intereses estrictamente políticos y populistas.

Un dato importante para el lector: Actualmente se viene gestionando un proceso de inconstitucionalidad acumulado contra la Ley 31143, el cual eventualmente tendrá un pronunciamiento de parte de los magistrados del Tribunal Constitucional, dirimiendo si el contenido de la norma fue acorde al marco constitucional vigente o no. Nuestra intención es tratar de anticiparnos a la opinión de los magistrados, a los efectos de la expedición de la sentencia y a todas las noticias que en el futuro cercano serán materia de discusión y análisis por parte de los agentes económicos involucrados en el sistema financiero.

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo.....	1
Índice	2
Introducción	4
1. Primera Sección: Iniciativa legislativa y comentarios a la Ley 31143	5
1.1.Sobre la iniciativa legislativa: Proyectos de Ley que dieron origen a la Ley 31143	5
1.2.Modificaciones señaladas en la Ley 31143	8
1.2.1. Modificaciones a la Ley 28578 - <i>Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en materia de servicios financieros</i>	8
1.2.2. Modificaciones al artículo 52 del Decreto Ley 26123- <i>Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú</i>	13
1.2.3. Modificaciones a la Ley 26702 – <i>Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros</i> ..	15
1.3.Disposiciones Complementarias Finales señaladas en la Ley 31143	18
1.3.1. Primera Disposición Complementaria	18
1.3.2. Segunda Disposición Complementaria	19
1.3.3. Tercera Disposición Complementaria	21
1.3.4. Cuarta Disposición Complementaria	22
1.3.5. Quinta Disposición Complementaria	23
1.4.Opinión de los agentes del mercado financiero peruano ante la eventual incorporación de la norma	24
1.4.1. Opinión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP sobre las modificaciones planteadas por el legislador	24
1.4.2. Opinión del Banco Central de Reserva del Perú.....	25
1.4.3. Opinión de la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC)	26
1.4.4. Opinión de la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC)	27
1.5.Experiencia internacional sobre la regulación de tasas	28
1.5.1. La experiencia colombiana	28
1.5.2. La experiencia chilena	31
2. Segunda Sección: Análisis formal del procedimiento legislativo para determinar la constitucionalidad de la Ley 31143	32
2.1.La exoneración del Dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	33

2.2.La exoneración de la doble votación en el Pleno del Congreso	36
3. Tercera Sección: Análisis material de la norma	38
3.1.La economía social de mercado en la Constitución de 1993.....	40
3.2.Derecho a la libertad de contratar que poseen las empresas del sistema financiero	42
3.3.Derecho a la libre competencia en el sistema financiero	44
3.4.Test de proporcionalidad	46
3.4.1. ¿Establecer un tope a la tasa de interés es una medida idónea?.....	48
3.4.2. ¿Establecer un tope a la tasa de interés es una medida necesaria?	49
3.4.3. ¿Establecer un tope a la tasa de interés es una medida proporcional en sentido estricto?	51
Conclusiones	52
Bibliografía	55



Introducción

A través del siguiente trabajo académico analizaremos el impacto que tiene en el sistema financiero la incorporación de la Ley N° 31143 – *“Ley que protege de la Usura a los Consumidores de los Servicios Financieros”* o también denominada “Ley de la Usura”. Para ello, desarrollaremos el análisis a partir de un enfoque constitucional y técnico con el objetivo de demostrar que las diversas modificaciones e incorporaciones de la norma no son idóneas para proteger a los consumidores financieros – en términos del legislador - y demostrar el daño colateral que genera al sistema financiero, sobre todo en el contexto de emergencia sanitaria que acontece. El análisis señalado tendrá lugar en tres secciones, las cuales pasamos a detallar.

La primera sección estará dedicada a repasar los antecedentes que dieron origen a la norma, vamos a conocer cuáles fueron las motivaciones del legislador para llevar adelante la iniciativa legislativa. Acto seguido, revisaremos con exhaustivo detalle cuáles fueron los cambios incorporados al ordenamiento jurídico, acompañado con nuestros comentarios críticos sobre la técnica legislativa utilizada. Finalmente, complementaremos la sección repasando cuáles fueron las opiniones de los agentes del mercado que fueron impactados por la Ley 31143 al momento de entrar en vigencia.

En la segunda sección del trabajo revisaremos, desde el aspecto formal del procedimiento legislativo, si el iter seguido por el Congreso de la República fue correcto y se desarrolló dentro del marco constitucional vigente.

Finalmente, la tercera sección versará sobre el análisis material de la norma, específicamente sobre la modificación al artículo 52 del Decreto Ley 26123 - *Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú*, con la finalidad de determinar si la modificación señalada encuadra dentro del marco constitucional vigente a través del test de proporcionalidad.

Al cierre del presente trabajo presentaremos las conclusiones que hayamos desarrollado en cada una de las secciones señaladas y brindaremos una propuesta de solución alterna a la establecida por el legislador, basándonos en el contexto de la pandemia, específicamente en las estrategias de financiamiento diseñadas para inyectar liquidez en el mercado para evitar que se rompa la cadena de pagos.

Es menester manifestar que el autor del presente trabajo encuentra la motivación en el hecho que se trata de una norma con una vigencia apenas superior al año dentro del ordenamiento jurídico nacional y sus efectos aún están por verse. El enfoque parte desde la experiencia internacional negativa sobre la implementación de los topes a las tasas de interés y cómo se proyecta en nuestro país una ola de consecuencias negativas por la mala técnica legislativa utilizada, la cual encubre intereses estrictamente políticos y populistas, sin tomar en consideración el análisis costo-beneficio, indispensable al momento de legislar.

Aunado a ello, actualmente se encuentra en trámite un proceso de inconstitucionalidad contra la “Ley de la Usura”, mediante el cual se han acumulado las demandas presentadas por el Colegio de Abogado de Ica y el Poder Ejecutivo, sin que haya sido fijada aún la fecha de vista de la causa. Por ello, la intención principal es tratar de anticiparnos a la resolución del caso y anticipar cuáles serán los argumentos que usarán o podrían utilizar los magistrados dentro de su análisis.

En ese sentido, resulta indispensable poner en contexto al lector sobre los sucesos previos a la entrada en vigencia de la “Ley de la Usura” y exponer cuáles fueron las motivaciones del legislador para llevar adelante la reforma legislativa que hemos comentado.

I. PRIMERA SECCIÓN: INICIATIVA LEGISLATIVA Y COMENTARIOS A LA LEY 31143

1.1. Sobre la iniciativa legislativa: Proyectos de Ley que dieron origen a la Ley 31143.

En sesión del 07 de octubre del año 2020, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República recomendó la aprobación de seis proyectos de Ley que fueron acumulados, debido a que – bajo el rótulo de protección de los consumidores ante la usura en los servicios financieros - buscaban establecer un tope a las tasas de interés activas que se aplican en el sistema financiero y establecer mecanismos para regular las comisiones, gastos y tarifas que aplicaban las empresas del sistema financiero y de seguros. La acumulación de dichos proyectos dio origen a la autógrafa de la “Ley de la Usura”

TABLA 1*Proyectos de Ley acumulados*

PROYECTO DE LEY	SUMILLA
5250/2020-CR	<i>Se propone la ley que dispone la regulación de tasas de interés máximas en el sistema financiero peruano, presentado por la bancada de Podemos Perú a iniciativa del congresista Jose Luis Luna Morales</i>
5343/2020-CR	<i>Se propone la ley contra los intereses leoninos de las tarjetas de crédito de consumo y contra el abuso bancario, presentado por la bancada de Podemos Perú a iniciativa del congresista Robinson Gupioc Ríos.</i>
5598/2020-CR	<i>Se propone la ley de regulación de las tasas de interés de las empresas del sistema financiero en cumplimiento del artículo 84 de la Constitución, presentado por la bancada de Acción Popular a iniciativa del congresista Juan Carlos Oyola Rodríguez.</i>
5904/2020-CR	<i>Se propone la ley de protección a los consumidores de servicios financieros contra la usura en el cobro de tasas y comisiones, presentado multipartidariamente.</i>
5960/2020-CR	<i>Se propone la ley que evita altas tasas de interés en operaciones del sistema financiero y sanciona conductas de usura, presentado por la bancada de Podemos Perú a iniciativa de la congresista Jaqueline Cecilia García Rodríguez.</i>
6303/2020-CR	<i>Se propone la ley contra los intereses usureros y comisiones abusivas de los bancos, presentado por la bancada de Acción Popular a iniciativa del congresista Franco Salinas López.</i>

Podemos resumir las premisas principales de dichos proyectos de ley de la siguiente manera:

- i) Existe una brecha considerable entre las tasas efectivas anuales que cobran las empresas del sistema financiero en las operaciones activas versus el pago minúsculo de intereses que se dan en las operaciones pasivas a los clientes;
- ii) El spread generado entre la tasa cobrada por las operaciones activas y la tasa pagada por utilizar los ahorros del público es desproporcionado;
- iii) Consecuentemente, las dos situaciones descritas generan que en nuestro país se manifieste un grave problema en el nivel de endeudamiento de las personas.

Continúa el legislador e indica que en nuestro país existe un contexto distorsionado del sistema financiero que altera el normal funcionamiento del mercado, razón por la cual consideran indispensable que el Estado ejerza su rol regulador de la actividad económica con el objeto de reestablecer el equilibrio y la libre interacción entre la oferta y la demanda. En consecuencia, criticaron que durante los últimos años el Banco Central de Reserva no ejerció la facultad de señalar el tope a las tasas de interés señalado en el artículo 52° de su Ley Orgánica.

Si bien reconocen que era excepcional la facultad para determinar una tasa máxima de interés en el sistema financiero, alegan que haberla accionado hubiera corregido las distorsiones que detectaron en el mercado financiero, en favor de todos los consumidores, hecho que – señalan - se materializa en la cantidad de denuncias y/o reclamos sobre los productos y/o servicios que se brindan en el mercado.

Finalmente, indicaron que en nuestro país se registran los mayores márgenes bancarios y esta situación es desalentadora para la inversión privada, debido a que detiene el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas por su baja productividad, tomando en consideración el contexto de profunda recesión generada por la pandemia.

En definitiva, las premisas detalladas debían materializarse a través de diversas disposiciones plasmadas en la autógrafa de ley, las cuales debían modificar la regulación que regía para el sistema financiero. Las máximas perseguidas fueron las siguientes:

- i) Precisar el Artículo 52° de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva con la finalidad de convertir en una regla de aplicación inmediata aquella facultad para establecer tasas máximas en el sistema financiero;
- ii) Exigir que las empresas del sistema financiero presenten informes y sustentos detallados de todas aquellas comisiones y gastos que se trasladar a los clientes, debido a que la fijación a la tasa de interés generaría la creación de nuevas comisiones y cobros adicionales;
- iii) Eliminar el cobro de la membresía en el producto tarjeta de crédito y en la entrega de constancias de no adeudo y levantamientos de garantía debido a que se considerada un sobre costo que no significa servicio adicional alguno prestado por la empresa del sistema financiero; y,

- iv) Para dinamizar el mercado de seguros, los clientes deben contratar libremente los seguros de desgravamen que consideren adecuados y se sugiere contar con un seguro que permita la devolución una vez finalizado el crédito, es decir, un seguro con rescate.

Con fecha 12 de marzo de 2021, en sesión del pleno del Congreso de la República, se aprobó por mayoría la insistencia de la autógrafa de ley que protege de la usura a los consumidores financieros. En dicha votación participaron ciento cinco congresistas, de los cuales ochenta y cinco votaron a favor de la insistencia, ocho se manifestaron en contra y se registró un total de doce abstenciones.

Por lo tanto, el 18 de marzo de 2021 fue publicada en el Diario Oficial El Peruano la Ley 31143, siendo eficaz a partir del día siguiente de su publicación. Este hecho significó la modificación de tres normas especiales que regulan el sistema financiero y una serie de disposiciones finales que repasaremos a continuación.

1.2. Modificaciones señaladas en la Ley 31143.

1.2.1. Modificaciones a la Ley 28587- *Ley complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en materia de servicios financieros.*

La primera norma modificada fue la Ley 28587, cuya finalidad – recordemos - consiste en complementar las disposiciones de la Ley de Protección al Consumidor con relación a los servicios prestados a los usuarios por las empresas de operaciones múltiples del sistema financiero sujetas a la regulación específica de la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

En ella el legislador decidió modificar el artículo 6° y el artículo 11°, a través de una serie de precisiones, adiciones y supresiones que requieren un análisis minucioso, el cual procederemos a detallar mediante un cuadro comparativo entre el texto original y el texto sustitutorio, acompañado de un breve comentario que resume los principales cambios.

TABLA 2

Modificaciones al artículo 6: Cobro de Comisiones, Intereses y Gastos

MATERIA	TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE	COMENTARIO
Libertad para fijar la tasa de interés activa	Los <u>intereses, comisiones y gastos</u> que las empresas cobran a los usuarios son determinados <u>libremente de acuerdo con el ordenamiento vigente.</u>	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 nuevo texto del primer párrafo del Artículo 6 solamente hace referencia a la tasa de interés activa que pueden cobrar las empresas del sistema financiero, dejando de lado las comisiones y gastos que señalaba el texto anterior. Adicionalmente, se pone énfasis en la nueva libertad circunscrita a lo que establezca en Banco Central de Reserva
Aplicación del interés moratorio en las operaciones activas del Sistema Financiero	No regulado.	<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>La ley en comentario agrega el concepto del interés moratorio y prohíbe la capitalización de intereses, es decir, a partir de la entrada en vigencia de la norma, el cálculo de los intereses moratorios deja de tener la nomenclatura de tasa efectiva anual y se pasa a aplicar una tasa nominal anual.</p> <p>En otras palabras, los intereses moratorios no pagados por el cliente ya no generarán más intereses, sino que solo serán exigibles los que se pactaron en el contrato y fueron generados en base al capital mutuado sin variación alguna.</p> <p>Por otro lado, queda prohibida la cobranza sobre cualquier comisión o gasto que se genere ante el incumplimiento de pago por parte de los clientes, situación que nos parece cuestionable tomando en consideración que la norma fue elaborada pensando en aquel sector de la población que no registra historial crediticio y que implica un riesgo de crédito muy alto. ¿Acaso la recuperación de los créditos de este tipo de clientes no implica costos operativos que debieran ser trasladados al cliente que no cumple con sus obligaciones?</p> <p>Finalmente, desaparece la diferencia que había para el cálculo de intereses moratorios en el sistema financiero y en el mercado ajeno a él, hecho que implica la apertura al supuesto de hecho del delito de usura regulado en el Código Penal peruano.</p>
Respecto al cobro de comisiones o gastos.	Las comisiones o gastos <u>deben implicar la prestación de un servicio efectivo, tener justificación técnica e implicar un gasto real y demostrable para el proveedor del</u>	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	El nuevo texto de la norma pone énfasis y precisa que el cobro de las comisiones o gastos se basan en prestaciones adicionales o complementarios a las que fueron

	<i>servicio. Para fines de información de costos de los productos que señale la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, las comisiones deben presentarse conforme con las categorías o denominaciones que esta reglamente.</i>	<i>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.</i>	<i>pactadas por los clientes, hecho que no se señalaba en el texto anterior, en donde solamente se precisaba que debía tratarse de una prestación de servicio efectiva.</i> <i>Por otro lado, se precisa que la justificación técnica y demostrable señalada en el texto original ahora implica la presentación de un informe de carácter técnico, económico y legal a la SBS.</i>
<i>Aplicación de la tasa máxima de interés convencional y del delito de usura en operaciones del sistema financiero.</i>	<i>No regulado.</i>	<i>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.</i>	<i>La norma comentada establece expresamente que la tasa de interés compensatorio, así como la del interés moratorio, será fijada por el BCRP. Complementariamente, regula que el delito de usura será aplicable al sistema financiero cuando se pacten y cobren intereses que superen el límite establecido.</i> <i>Cabe señalar que los textos del Artículo 1243 del Código Civil y del Artículo 214 del Código Penal peruano no ha sido modificados, es decir, no se precisó que dichos supuestos de hecho, en lo sucesivo, también se aplicarán a las operaciones del sistema financiero regulado.</i>
<i>Pronunciamiento de la SBS sobre las operaciones de las empresas del Sistema Financiero.</i>	<i>No regulado.</i>	<i>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.</i>	<i>A diferencia del texto anterior de la norma, en donde no había regulación al respecto, el texto incorporado establece como requisito la intervención del regulador, la SBS, en la aprobación de los documentos que forman parte del contrato de los productos financieros y del sistema de seguros, adicionando la obligación de, una vez aprobados vía acto administrativo, hacer pública la información en la página web de la empresa.</i>

Por otro lado, la nueva Ley suprimió párrafos en donde se tutelaban los derechos de aquellos consumidores que contrataron un crédito y/o un depósito a plazo, subsistiendo únicamente lo normado en el Reglamento de Gestión de Conducta de Mercado del Sistema Financiero –

Resolución SBS ° 3274-2017 ¹ para regular las condiciones que deben seguir las empresas del sistema financiero durante la vigencia de la operación contratada.

A nuestro criterio, este hecho no lo consideramos adecuado y despierta varias interrogantes respecto a la técnica legislativa utilizada en el contexto que venimos desarrollando porque existían supuestos de hecho expresados en una norma con rango legal y, ante la modificación (supresión de los supuestos de hecho), hoy es aplicable una norma de rango reglamentario.

En el siguiente recuadro podremos conocer cuáles fueron las supresiones realizadas al Artículo 6° de la norma comentada y en qué artículos del Reglamento de Gestión de Conducta de Mercado se encuentran regulados los supuestos de hecho en la actualidad.

TABLA 3

Dispositivos suprimidos luego de la modificación

TEXTO SUPRIMIDO EN EL ART.6	REGLAMENTO DE GESTION DE CONDUCTA DE MERCADO	COMENTARIO
<p><i>En los contratos de crédito y depósitos en los que se prevea la posibilidad de variar comisiones, tasas de interés y gastos, las modificaciones a estos conceptos entran en vigencia a los cuarenta y cinco (45) días de comunicadas al usuario mediante cualesquiera de las formas previstas en el último párrafo del artículo anterior, salvo que estas variaciones sean favorables al usuario, en cuyo caso pueden hacerse efectivas de inmediato y sin necesidad de aviso previo.</i></p>	<p>Artículo 33. Modificación de las comisiones, gastos y otros aspectos contractuales</p> <p>33.1 Las empresas deben informar a los clientes acerca de la modificación de las comisiones y gastos, en forma previa a su entrada en vigencia, en caso dichas modificaciones representen un incremento respecto de lo pactado. La comunicación debe ser realizada con una anticipación no menor a cuarenta y cinco (45) días, indicando la fecha o el momento a partir del cual, la modificación entrará en vigencia. (...)</p> <p>33.2 La exigencia considerada en el inciso precedente no resulta aplicable cuando se trate de modificaciones contractuales que impliquen condiciones más favorables para los clientes y/o que constituyan facilidades adicionales a las existentes y que no impliquen la pérdida ni la sustitución de condiciones previamente establecidas. En este caso no es exigible el envío de una comunicación previa; sin perjuicio de ello, las empresas deben informar de las nuevas condiciones a través de los mecanismos que para tal efecto pacte con los clientes.</p>	<p><i>Tal como podemos apreciar, esencialmente ambas normas regulaban el preaviso de cuarenta y cinco (45) días en aquellos casos donde las condiciones del cliente iban a variar de forma no favorable y el eximente en caso dicha variación sea en favor del cliente.</i></p>

¹ En adelante, Reglamento de Gestión de Conducta de Mercado.

<p><u>En el caso de contratos de crédito a plazo fijo o de depósitos a plazo fijo sujetos a una tasa de interés fija, las empresas no pueden modificar la tasa de interés pactada durante la vigencia del contrato, salvo que estas variaciones sean favorables al usuario, en cuyo caso pueden hacerse efectivas de inmediato y sin necesidad de aviso previo.</u></p> <p><u>Asimismo, se exceptúan los supuestos de novación de la obligación en el caso de los créditos o de renovación en el caso de los depósitos; y aquellos supuestos en los que exista efectiva negociación o cuando la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, previo informe favorable del Banco Central de Reserva del Perú, lo autorice al sistema financiero en general por circunstancias extraordinarias e imprevisibles que pongan en riesgo al propio sistema y conforme a los parámetros que establezca para dicho efecto.</u></p>	<p>Artículo 32. Modificación de créditos a plazo fijo o depósitos a plazo fijo</p> <p>32.1 En los contratos de crédito a plazo fijo o de depósitos a plazo fijo, solo puede procederse a la modificación de la tasa de interés pactada en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En los contratos de crédito a plazo fijo: por la novación de la obligación, considerando lo dispuesto en el Código Civil. 2. En los contratos de depósitos a plazo fijo: por la renovación del depósito, (...) 3. Cuando exista efectiva negociación, en cada oportunidad en la que se pretende efectuar dichas modificaciones. Se entiende que existe efectiva negociación cuando pueda evidenciarse que la cláusula que contempla la posibilidad de modificar la tasa de interés no constituye una condición masiva que forma parte del contrato de adhesión y que condicione su suscripción; es decir, cuando puede evidenciarse que el usuario ha influido en el contenido de la cláusula." <p>32.2 (...)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando la Superintendencia, previo informe favorable del Banco Central de Reserva del Perú, lo autorice al sistema financiero en general por circunstancias extraordinarias e imprevisibles que pongan en riesgo el propio sistema, de conformidad con lo señalado en el artículo 6 de la Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros. 2. Cuando impliquen condiciones más favorables para los clientes las que se aplican de manera inmediata. En este caso no es exigible el envío de una comunicación previa; sin perjuicio de ello, las empresas deben informar de las nuevas condiciones a través de los mecanismos que para tal efecto pacte con los clientes. 	<p>Como podemos apreciar, la redacción en ambas normas era muy similar para los casos de modificación de la tasa en los créditos a plazo fijo y para los contratos de depósito a plazo fijo.</p>
--	---	--

Finalmente, al momento de modificar el artículo 11 de la norma en comentario se elimina la opinión previa del Indecopi para identificar las cláusulas abusivas en materia de intereses, comisiones o gastos, hecho que consideramos un acierto en tanto es la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP la entidad idónea para realizar este tipo de análisis.

Un detalle importante en la modificación presentada radica en la facultad sancionadora que se le reconoce a la SBS en este tipo de circunstancias. En el texto anterior de la norma únicamente se señalaba la labor de detección de cláusulas abusivas, mientras que el texto vigente amplía el supuesto de hecho a la detección y sanción de conductas infractoras.

TABLA 4

Modificación al Artículo 11

TEXTO MODIFICADO	TEXTO VIGENTE
<p><i>Artículo 11.- Cláusulas abusivas</i></p> <p><i>La Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, <u>con opinión previa del INDECOPI, identificará las cláusulas abusivas en materia de tasas de interés, comisiones o gastos</u> y emitirá normas de carácter general que prohíban su inclusión en contratos futuros, sin que ello signifique fijar límites para este tipo de cobros en concordancia con lo previsto en el artículo 9 de la Ley N° 26702</i></p>	<p><i>Artículo 11.- Cláusulas abusivas</i></p> <p><i>La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones identificará y sancionará las cláusulas abusivas en materia de tasas de interés, comisiones o gastos y emitirá normas de carácter general y específico que prohíban su realización e inclusión en los contratos, de acuerdo a la normatividad vigente sobre la materia</i></p>

1.2.2. Modificación al artículo 52 del Decreto Ley 26123 – Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú.

La segunda norma modificada fue la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú con la finalidad de ampliar los supuestos de hecho regulados en el Artículo 52° de la norma en comentario y establecer que la facultad del BCRP para fijar las tasas máximas de interés en el sistema financiero, en lo sucesivo, ya no será excepcional, sino que se convierte en una regla de aplicación semestral *intuitu personae*.

Adicionalmente, estableció que las tasas máximas fijadas serán aplicables exclusivamente a tres operaciones: i) Los créditos de consumo; ii) los créditos de consumo de bajo monto; y, iii) los créditos para las pequeñas y microempresas.

Con relación a las operaciones activas señaladas, el legislador incorporó un nuevo tipo de crédito – modificando simultáneamente el Artículo 221° de la Ley 26702² -, el denominado *crédito de consumo de bajo monto*, el cual fue definido como *aquel crédito cuyo monto es igual o menor a dos Unidades Impositivas Tributarias*.

Al respecto, somos de la opinión que la técnica legislativa no fue la más adecuada y es menester complementar la definición brindada por el legislado con la finalidad de precisar el concepto del nuevo tipo de crédito. Basándonos en el Glosario de Términos e Indicadores Financieros publicado en la página institucional de la SBS, la definición planteada es la que sigue:

Crédito de consumo de bajo monto: Al igual que el crédito de consumo tradicional, se trata de un crédito otorgado a personas naturales con la finalidad de atender el pago de bienes, servicios o gastos no relacionados con la actividad empresarial cuyo nivel de endeudamiento para el cliente no supere las dos unidades impositivas tributarias. Estos créditos también pueden presentar la naturaleza de revolvente o no revolvente.

TABLA 5

Modificaciones al Artículo 52

TEXTO DEROGADO	TEXTO VIGENTE
<p><i>El Banco propicia que las tasas de interés de las operaciones del Sistema Financiero <u>sean determinadas por la libre competencia</u>, dentro de las tasas máximas que fije para ello en ejercicio de sus atribuciones. <u>Excepcionalmente, el Banco tiene la facultad de fijar tasas de intereses máximos y mínimos con el propósito de regular el mercado.</u></i></p>	<p><i>El Banco propicia que las tasas de interés de las operaciones del sistema financiero <u>sean determinadas por la libre competencia</u>, 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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p>(...)</p>

² Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros

1.2.3. Modificaciones a la Ley 26702 – Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

Finalmente, la Ley 31143 modificó los artículos 9; 221; 349 y 358 de la Ley 26702 con la finalidad de incorporar las directrices señaladas en los puntos anteriores sobre la tasa máxima de interés que pueden cobrar las empresas del sistema financiero, las comisiones y gastos que pueden trasladar a los clientes, la noción del crédito de bajo monto, las atribuciones de sancionar y denunciar los cobros que superen la tasa máxima establecida al Ministerio Público, entre otros supuestos que detallaremos, sobre los cuales también nos pronunciaremos. Comenzaremos con las modificaciones al artículo 6 usando el siguiente cuadro:

TABLA 6

Modificaciones al artículo 6

MATERIA	TEXTO DEROGADO	TEXTO VIGENTE	COMENTARIO
<i>Libertad en la fijación de tasas</i>	<i>Las empresas del sistema financiero pueden <u>señalar libremente las tasas de interés, comisiones y gastos para sus operaciones activas y pasivas y servicios.</u> Sin embargo, para el caso de la fijación de las tasas de interés deberán observar los límites que para el efecto señale el Banco Central, excepcionalmente, con arreglo a lo previsto en su Ley Orgánica.</i>	<i>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.</i>	<i>El texto vigente de la norma eliminó la excepcionalidad en la determinación de tasas por parte del BCRP y señala que las ESF pueden colocar créditos dentro del límite semestral señalado en la Ley Orgánica del BCRP.</i>
<i>Aplicación de la tasa máxima de interés convencional y del delito de usura en operaciones del sistema financiero.</i>	<i>La disposición contenida en el primer párrafo del <u>artículo 1243° del Código Civil no alcanza a la actividad de intermediación financiera.</u></i>	<i>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.</i>	<i>A diferencia del texto derogado, la aplicación de la tasa máxima de interés convencional señalada en el Código Civil, así como el supuesto de hecho del delito de usura, se aplica extensivamente a las operaciones del Sistema Financiero.</i>
<i>Cobro de intereses, comisiones y gastos</i>	<i>Las tasas de interés, comisiones, y demás tarifas que cobren las empresas del sistema financiero y del sistema de seguros, <u>deberán ser puestas en conocimiento del público, de acuerdo con las normas que establezca la Superintendencia.</u></i>	<i>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 SBS, siendo aprobadas y publicadas mediante resolución de esta entidad.</i>	<i>El nuevo texto de la norma cambia la obligación de informar acerca de las tasas de interés, comisiones y gastos por aquella en donde solo podrán ser trasladadas al cliente cuando se haya acreditado de manera previa ante la SBS la existencia de dichos costos en prestaciones adicionales y/o complementarias a las contratadas con el cliente.</i>
<i>Pronunciamiento de la SBS sobre las operaciones de</i>	<i>No regulado.</i>	<i>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</i>	<i>A diferencia del texto anterior de la norma, en donde no había regulación al respecto, el texto incorporado establece como requisito la intervención del</i>

<p>las empresas del Sistema Financiero.</p>	<p>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”</p>	<p>regulador, la SBS, en la aprobación de los documentos que forman parte del contrato de los productos financieros y del sistema de seguros, adicionando la obligación de, una vez aprobados vía acto administrativo, hacer pública la información en la página web de la empresa.</p>
---	--	---

La segunda modificación se sitúa en el Artículo 221 y se incorpora un nuevo supuesto de hecho a las operaciones y servicios que pueden realizar las empresas del sistema financiero, nos referimos al otorgamiento de créditos de consumo de bajo monto, es decir, aquellos cuyo monto es igual o menor a las dos unidades impositivas tributarias. Al respecto, reiteramos nuestro comentario señalado en el apartado anterior respecto a la técnica legislativa y cómo debieron precisar mejor lo que significa este tipo de producto activo.

CUADRO 7

Modificación al Artículo 221

TEXTO DEROGADO	TEXTO VIGENTE
<p><i>Artículo 221°.- OPERACIONES Y SERVICIOS.</i></p> <p><i>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:</i></p> <p>(...)</p> <p>3.</p> <p>a) Otorgar sobregiros o avances en cuentas corrientes;</p> <p>b) Otorgar créditos directos, con o sin garantía</p> <p>(...)</p>	<p><i>Artículo 221°.- OPERACIONES Y SERVICIOS.</i></p> <p><i>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:</i></p> <p>(...)</p> <p>3.</p> <p>a) Otorgar sobregiros o avances en cuentas corrientes;</p> <p>b) Otorgar créditos directos, con o sin garantía;</p> <p>c) Otorgar 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.</p> <p>(...)</p>

La tercera modificación se dio en el Artículo 349, correspondiente a las atribuciones del Superintendente, adicionando como vigésimo supuesto aquel donde se sanciona y se denuncia a las empresas del sistema financiero que cobren tasas activas superiores al límite que establezca semestralmente el Banco Central.

CUADRO 8

Modificación al Artículo 349

TEXTO VIGENTE
<p><i>Artículo 349°.- ATRIBUCIONES.</i></p> <p><i>Son atribuciones del Superintendente, además de las ya establecidas en la presente ley, las siguientes:</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p>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”.</p>

Finalmente, la cuarta modificación a la ley tuvo lugar en el Artículo 358, correspondiente a la comunicación que hace el Superintendente al Ministerio Público cuando detecta hechos delictivos que deben ser investigados. Dentro de este escenario, se adiciona la posibilidad de poder denunciar ante dicha institución el cobro de intereses superiores a los establecidos por el Banco Central de Reserva, específicamente por la comisión del delito de usura.

CUADRO 9

Modificación al Artículo 358

TEXTO DEROGADO	TEXTO VIGENTE
<p><i>Artículo 358°.- COMUNICACIÓN AL MINISTERIO PÚBLICO</i></p> <p><i>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.</i></p>	<p><i>Artículo 358°.- COMUNICACIÓN AL MINISTERIO PÚBLICO</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p>

Luego de revisar y comentar las diversas modificaciones e incorporaciones realizadas por el legislador, podemos notar que puso especial énfasis en cuatro puntos específicos:

- Establecer la existencia de un límite a la tasa de interés activa en el sistema financiero para operaciones específicas;

- El límite será establecido por el Banco Central de Reserva de manera semestral;
- El límite será aplicado a las operaciones de crédito que actualmente se encuentran señaladas en el Artículo 221 de la Ley 26702; y;
- Todo cobro realizado por encima del límite establecido será considerado como delito de usura en los términos del Código Penal peruano.

Sin embargo, la actuación del legislativo no se limitó a los cambios descritos, sino que buscó abarcar más situaciones, valiéndose de cinco Disposiciones Finales Complementarias para establecer directrices en materia de tratamiento de pagos, seguro de desgravamen, constancias de no adeudo y levantamiento de garantías, cobro de la comisión interplaca y de la membresía en el caso de las tarjetas de crédito. En el siguiente apartado procederemos con repasar y comentar el contenido de las disposiciones establecidas por el legislador.

1.3. Disposiciones Complementarias Finales señaladas en la Ley 31143.

1.3.1. Primera Disposición Complementaria

La Primera Disposición Complementaria³ hizo referencia al tratamiento que debía darse a los clientes que presentaban dificultades temporales en el pago de sus obligaciones vigentes, a propósito del contexto de pandemia en el que nos encontramos y la declaración del estado de emergencia nacional. En este extremo se estableció que las empresas del sistema financiero, de oficio o a pedido del cliente, podían efectuar modificaciones contractuales a los créditos, reprogramaciones u otros análogos – en el marco de lo que estableciera la SBS – sin que ello implique el cobro adicional de intereses, comisiones, penalidades, gastos administrativos y demás a los clientes.

³ *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.

En este extremo nos preguntamos cómo podría materializarse lo señalado. Es evidente que el espíritu de lo estipulado buscaba brindar facilidades a una de las partes de la relación contractual – el cliente – pero no se toma en cuenta el costo del dinero en el tiempo para las empresas del sistema financiero al momento de aplicar lo señalado.

Esta medida tiene mayor justificación si hablamos del establecimiento de un periodo de gracia o de una reprogramación en el marco de un programa de gobierno como lo es Reactiva Perú, en donde el costo de fondeo para la empresa del sistema financiero es bajo y existe un rango prioritario para el pago del crédito respecto de los demás créditos tradicionales que registra el cliente. A nuestro criterio, criticamos nuevamente la técnica legislativa utilizada porque – tal como está planteada la disposición – peca de ineficiente al trasladar la inventiva al regulador, en este caso la SBS, sin mediar pauta alguna que oriente su aplicación.

1.3.2. Segunda Disposición Complementaria

Respecto a la Segunda Disposición Complementaria⁴, estableció que toda operación en donde se contrate el seguro de desgravamen debe presentarse la alternativa del seguro con rescate o devolución luego de cancelado el crédito e impone el plazo de treinta (30) días calendarios para que la SBS emita el procedimiento operativo correspondiente. Esta premisa fue señalada en el Dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, alegando únicamente que dinamizaría el mercado de seguros (2020, p.36).

⁴ 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.

Al respecto, debemos tomar en consideración lo señalado por Mila Guillen Rispa, Superintendente Adjunta de Asesoría Jurídica de la SBS, quien a través del Informe N° 009-2021-SABM/005-2021-SA/EE/004-2021-SAS/006-SACMIF/030-2021-SAAJ criticó los proyectos de Ley N° 6303/2020-CR y N° 6714/2020-CR, específicamente la figura del seguro de desgravamen con rescate alegando que se trataría de uno más oneroso. Un seguro de desgravamen con las características señaladas tendrá un costo significativamente mayor en comparación con el seguro de desgravamen de solo riesgo de fallecimiento, debido a que incorpora además del “costo del riesgo” un componente de “ahorro”, el cual hace posible que en el futuro el contratante de la póliza pueda solicitar el “rescate” o devolución de lo pagado, lo que influye de manera determinante en el precio final del seguro (2021, p. 25).

En ese sentido nos preguntamos si el incremento en el precio de la póliza “dinamizará el mercado de seguros” como señalaron los congresistas que propusieron la incorporación de la disposición en comentario o solamente se trató de una estrategia política sin el análisis costo-beneficio que requiere toda iniciativa legislativa, así como la probabilidad de que pueda materializarse lo legislado. Consideramos que la respuesta va más alineada a lo segundo.

Por otro lado, esta disposición habilitó la posibilidad de que el cliente pueda contratar libremente un seguro de desgravamen con la entidad de su preferencia y no necesariamente a través de la entidad financiera con la que ha contratado el crédito sin que esta situación genere comisión y/o gasto alguno para el cliente. Sin embargo, la puesta en práctica de esta directriz no es tan sencilla debido a que es indispensable que exista una regulación específica al respecto.

En el informe citado se indicó que es necesario regular las características y condiciones del seguro de desgravamen a efectos de comparaciones y protecciones homogéneas, además de asegurar que - para efectos de supervisión – la empresa elegida por el cliente debe ser autorizada por la SBS, para lo cual debe estar domiciliada en Perú (2021, p.25); contrario sensu, es totalmente lógico que el cliente pague una comisión a la entidad financiera por el estudio de la póliza endosada.

Sin embargo, en la práctica no fue así. El 16 de abril de 2021 se emitió la Resolución SBS N° 1147-2021, mediante la cual se incorporó en el Reglamento de Conducta de Mercado la Octava Disposición Complementaria Final mediante la cual se prohibió el cobro de comisiones o gastos cuando el cliente decida contratarlo con una empresa diferente a aquella que le está brindado el crédito⁵.

1.3.3. Tercera Disposición Complementaria

La Tercera Disposición ⁶ indicó que, una vez cancelada la obligación por parte del cliente, es decir, cuando cancele totalmente el crédito contratado, corresponde a la empresa del sistema financiero entregar, en un plazo que no supere los siete días hábiles y de manera automática, la constancia de no adeudo correspondiente, así como la minuta de levantamiento del gravamen constituido por el cliente o garante de la operación de crédito contratada.

En este punto nos preguntamos acerca de la razonabilidad del plazo establecido debido a que, en la práctica, obliga a modificar los procesos internos que tienen las empresas del sistema financiero para dar atención a este tipo de requerimientos.

Anteriormente, las constancias de no adeudo y las minutas de levantamiento de las garantías eran emitidas a solicitud de parte, dentro del plazo establecido de 30 días señalados en la Circular de Atención al Usuario G-184-2015⁷; sin embargo, con la instrucción dada, el trabajo debe

5 RESOLUCION SBS N° 3274-2017 – Reglamento de Gestión de Conducta de Mercado del Sistema Financiero

DISPOSICIONES FINALES COMPLEMENTARIAS

Octava: Las empresas se encuentran prohibidas de establecer comisiones o gastos relacionados a la elección de un seguro de desgravamen o el endoso de un seguro de vida cuando el usuario opte por contratarlo con una empresa de seguros diferente a la ofrecida por la empresa, incluyendo entre otros, las comisiones o gastos correspondientes a gestiones asociadas a la evaluación de la póliza del seguro de desgravamen.

⁶ **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.

⁷ **CIRCULAR G-184-2015**

9. Cómputo de plazos y notificación

Aspectos relacionados al cómputo de plazos

9.1 Los requerimientos -con excepción de aquellos supuestos en los que normas de carácter general establezcan plazos máximos para su atención-, deben ser resueltos en un plazo no mayor a treinta (30) días de haber sido presentados.

realizarse de manera proactiva, incurriendo en mayores costos operativos a los proyectados antes de la incorporación de la norma.

1.3.4. Cuarta Disposición Complementaria

La Cuarta Disposición⁸ establece que en todos los contratos de tarjeta de débito – entendemos que se refiere a los contratos de apertura de cuentas de ahorros en donde se entrega al cliente una tarjeta de débito para que pueda ejecutar sus operaciones - no procede el cobro de la comisión interplaza por el retiro de efectivo a través de los cajeros automáticos o ventanillas en localidades distintas a la ciudad donde se suscribió la apertura de la cuenta.

Desde la perspectiva del usuario del servicio parece atractiva la propuesta del legislador, sin embargo, desde el punto de vista técnico, es criticable porque se omiten los costos operativos y de procesamiento que dichas comisiones implican. El Informe N° 009-2021-SABM/005-2021-SA/EE/004-2021-SAS/006-SACMIF/030-2021-SAAJ señaló que lo normado “pierde de vista que las comisiones responden a los cargos operativos y de procesamiento que deben efectuar las empresas del sistema financiero por servicios adicionales y/o complementarios a aquellos contratados por los usuarios; incluyendo los costos en los que deben incurrir las referidas empresas para llevar a cabo dichos servicios, sin que ello signifique de forma excluyente, que los usuarios no puedan optar por otras vías sin costo, que les permita efectuar dichas operaciones (2021, p.25).

Por otro lado, el informe señalado cuestiona el tecnicismo de la disposición comentada porque la Ley 31143 señala en otros apartados cuáles son los requisitos que deben cumplir las comisiones y gastos, los cuales – incluso – son revisados y aprobados por la SBS, controlando de esta manera que no existan cobros sin justificación técnica. Por lo tanto, ¿cuál sería la utilidad de regular a través de la misma norma la prohibición al cobro de la comisión interplaza? (2021, p.25). La redundancia a la que hace referencia la SBS se manifiesta en la mayor carga operativa que tendrán internamente para cumplir lo señalado en la norma.

⁸ *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).

1.3.5. Quinta Disposición Complementaria

Finalmente, la Quinta Disposición ⁹señaló que, a partir de la entrada en vigencia de la norma, no procede el cobro de la comisión de membresía en las tarjetas de crédito, salvo que las partes lo pacten, es decir, salvo que el cliente acepte pagar anualmente dicho concepto; además, el hecho de no cobrar la membresía en la tarjeta de crédito no debe significar una merma en los beneficios del cliente.

Sobre este punto también se pronunció el Informe N° 009-2021-SABM/005-2021-SA/EE/004-2021-SAS/006-SACMIF/030-2021-SAAJ e indicó que todas las comisiones trasladadas a los usuarios, entre ellas la correspondiente al cobro de la membresía de tarjeta de crédito, son pactadas en los contratos que están a disposición de los clientes y en dichos documentos se establece cuál es el monto que se trasladará en el aniversario de la tarjeta de crédito, circunstancias aceptadas por los usuarios al momento de otorgar su consentimiento para la contratación (2021, p.25).

Por otro lado, el informe señala que el cobro de la comisión anual corresponde a un servicio adicional y complementario al producto de tarjeta de crédito que los clientes podrían no requerir necesariamente y, en base a este criterio, se incorporó en el Reglamento de Conducta de Mercado – específicamente en la Séptima Disposición Final Complementaria - la obligación de las empresas emisoras de tarjetas de crédito de ofrecer, dentro de su portafolio de tarjetas, por lo menos una tarjeta de crédito que no cobre esta comisión y el deber de informar acerca de esta alternativa a los usuarios de forma previa a la contratación de cualquier tarjeta de crédito.

En ese sentido, cuál era la necesidad de redundar en una directriz ya establecida en una norma específica si, como señala el informe citado, las quince empresas emisoras de tarjetas de crédito que trabajan en el Perú ya han implementado el producto señalado (2021, p.25).

⁹ *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.

Sin duda alguna, el legislador ha utilizado una técnica legislativa cuestionable porque en este escenario duplica la instrucción que existe en una norma de rango reglamentario y la reitera en una norma con rango legal, pero en el caso de las supresiones que detallamos en la modificación del artículo 6 de la Ley 28587- *Ley complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en materia de servicios financieros*, no medió razonabilidad alguna para sustraer el contenido de una norma de rango legal y dejar a los dispositivos “parónimos” en el Reglamento de Gestión de Conducta de Mercado.

Con lo expuesto hemos evidenciado que no estamos frente a una norma sencilla que incorpora algunos criterios nuevos para el tratamiento de las operaciones activas en el sistema financiero; todo lo contrario, estamos ante directrices específicas para las operaciones activas señaladas, aplicables también para los diversos servicios transversales que ofrecen las empresas de este rubro en el mercado, las cuales – reiteramos – no fueron plasmadas en la norma con la redacción más adecuada.

1.4. Opinión de los agentes del mercado financiero peruano ante la eventual incorporación de la norma

Un evento importante para tomar en consideración fue cuando la Comisión de Defensa del Consumidor recibió las opiniones emitida por la SBS, el Banco Central de Reserva, la Asociación de Bancos del Perú (ASBACN) y la Federación de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC) respecto a la norma analizada cuando esta se encontraba aún en etapa de Proyecto de Ley, por ello, revisaremos en las siguientes líneas cuáles fueron las objeciones que presentaron, las cuales, adelantamos, no fueron tomadas en consideración.

1.4.1. Opinión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP sobre las modificaciones planteadas por el legislador.

La SBS se pronunció de manera negativa a través del Oficio N° 12486-2021-SBS¹⁰ indicando que el establecimiento de tasas máximas afectará la viabilidad financiera de empresas que se dirigen principalmente a clientes de menores ingresos o de ingresos volátiles al no poder cubrir sus costos operativos y de provisiones por el mayor riesgo crediticio que este perfil de clientes

¹⁰ Dirigido al presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera con fecha 10 de marzo de 2021, en respuesta al Oficio N° 232-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR.

significa. Además, señaló que habrá restricción al acceso del crédito por la situación descrita, promoviendo la búsqueda del financiamiento informal (2021, p.1).

Contrariamente a lo planteado por el legislador, señaló que las condiciones de las tasas de interés mejoran de manera importante en los deudores que tienen un historial crediticio favorable, en donde medie un entorno de transparencia de la información, donde se fortalezcan las centrales de riesgo y donde exista educación financiera (2021, p.1).

Respecto a las comisiones y gastos, señaló que en el Perú existe un marco regulatorio robusto para este tipo de cobros, los cuales se encuentran prohibidos cuando se traten de servicios esenciales o inherentes al servicio financiero, además de ser altamente difundidos en favor de los clientes y contar con sustentos adecuados para la aprobación de la SBS. En tal sentido, exigir la aprobación de cada comisión o gasto mediante una resolución devendrá en una afectación del mercado, en tanto frena la innovación de productos financieros, introduciendo ineficiencias y sobre costos que se verán reflejados en el cobro a los usuarios de los servicios financieros (2021, p.1).

1.4.2. Opinión del Banco Central de Reserva del Perú

El Banco Central se pronunció¹¹ de manera desfavorable a la propuesta del legislador y sus argumentos fueron recogidos por el Dictamen de la Comisión de Protección al Consumidor. En ellos señaló que en el pasado existieron topes a las tasas de interés y que esa situación conllevó a un bajo nivel de acceso al crédito formal. Además, en los últimos veinte años se dio un proceso de inclusión financiera en donde los deudores con buen historial crediticio han ido recibiendo mejores condiciones de crédito en las nuevas contrataciones (2021, p.20).

Aunado a ello, señaló que los topes a las tasas de interés generan consecuencias no deseadas como la reducción del acceso al crédito. Precisamente, el racionamiento crediticio desprotege a aquellos usuarios con menores ingresos económicos y sin garantías adecuadas que ofrecer como respaldo de sus eventuales obligaciones con la única opción del crédito informal, el cual registra tasas mas altas que el mercado regular (2021, p.20).

¹¹ Oficios 180-2020 y 198-2020, suscritos por el señor Julio Velarde, dirigidos a la Comisión de Defensa del Consumidor

Por otro lado, refuerza su postura haciendo referencia a la experiencia internacional, en tanto ella muestra que los topes a las tasas de interés activas atraen efectos no deseados en el mercado como el menor crédito a los prestatarios más pequeños y riesgosos. En efecto, existen menor número de instituciones financieras interesadas y dispuestas a desembolsar al tipo de clientes señalados y, en contrapartida, se registra un aumento de las comisiones trasladables al cliente y menor transparencia de precios (2021, p.20).

Finalmente, a modo de solución alternativa para disminuir la tasa de interés que actualmente se registra en el mercado y que cuestiona el legislador, señaló como alternativas a “la cultura financiera de los ciudadanos, el acceso a mayor información disponible en el mercado, el desarrollo del mercado de microseguros y la incorporación de nuevas tecnologías en la provisión de servicios financieros” (2021, p.21).

1.4.3. Opinión de la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC)

En la misma línea de lo señalado por la SBS y el Banco Central de Reserva, Asbanc¹² enfatizó que el legislador debió tomar en consideración la coyuntura nacional a consecuencia del Covid-19, sobre todo el entorno económico-financiero del Perú y las particularidades de la realidad social peruana para emitir la norma, esto con la finalidad de evitar efectos contraproducentes que afecten negativamente a la economía del país (2021, p.23).

Desarrollan la idea señalando que la iniciativa legislativa desfavorece a la población con menores ingresos o ingresos volátiles porque generará la restricción del acceso al crédito con el consecuente incremento del fondeo informal, lo que implicará un impacto negativo para las empresas del sistema financiero que atienden a este sector de la economía (2021, p.23).

Adicionalmente, refutan la tesis del legislador señalando que una mayor tasa (la que viene cobrando el sistema financiero, en términos del legislador) no significa mayor volumen de utilidades para las empresas, debido a que gran parte de ese ingreso es orientado a cubrir el riesgo

¹² Mediante Carta C00138-2020-GG-ASBANC – Suscrito por el señor Martin Naranjo Landerer, dirigida a la Comisión de Defensa del Consumidor, documento recogido en el Dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor que aprobó la autógrafa de la ley que protege de la usura a los usuarios del servicio financiero.

de crédito inherente a las operaciones de financiamiento con este sector de la economía nacional (2021, p.23).

Finalmente señalaron – y estamos de acuerdo con ello – que “la propuesta legislativa debe medir los efectos que atraerá en base a un análisis legal, económico y financiero que identifique el impacto de la medida en el mediano y largo plazo de cara a la población, al sector financiero y a la economía del país” (2021, p.25). En tal sentido, “la necesidad de reducir las tasas de interés debe ser solucionado desde la libre competencia, con especial énfasis en la reducción de los costos operativos” (2021, p.25).

1.4.4. Opinión de la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC)

Por su parte la FEPCMAC¹³ consideró que la incorporación de la norma al ordenamiento jurídico pone en grave riesgo la estabilidad del sector microfinanciero en su conjunto y de las mismas Cajas Municipales de Ahorro y Crédito debido a que “no toma en cuenta que, al momento de fijar las tasas de interés, las empresas del sistema financiero aplican un análisis de pricing, el cual incorpora costos financieros, costos operativos y los riesgos de recuperación del crédito (2021, p.26).

Por otro lado, la limitación a las tasas de interés activas tendría un impacto directo en las tasas pasivas como consecuencias del spread que aplica el sistema financiero. Por lo tanto, la reducción de la tasa activa impactará directamente en el ahorrista, principalmente en las cuentas CTS y los depósitos a plazo fijo, productos en donde este tipo de empresas ofrecen las tasas más competitivas del mercado (2021, p. 26).

Agregan que, “en el caso de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, dado que su único accionista es el municipio provincial, estas no cuentan con la posibilidad de aporte de capital extraordinario que pueda cubrir a las empresas en circunstancias de estrés financiero como el que

¹³ Mediante Oficio 207-2020-GM/FEPCMAC – Suscrito por el señor Dario Leon Ubina y Francisco Salinas Talavera, dirigida a la Comisión de Defensa del Consumidor, documento recogido en el Dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor que aprobó la autógrafa de la ley que protege de la usura a los usuarios del servicio financiero.

se vive a consecuencia de la pandemia, por lo que se incrementa el riesgo para el sector al que pertenece” (2021, p.26).

Con lo señalado, hemos repasado los cuestionamientos y críticas que la SBS, el Banco Central de Reserva del Perú, ASBANC y la FEPCMAC plantearon a la propuesta legislativa, dejando en evidencia que, la eventual incorporación de la norma, no auguraba buenos resultados por las consecuencias nocivas que se proyectaban para el sistema financiero y, sobre todo, para los intereses de los usuarios de los servicios financieros con menores ingresos y/o ingresos volátiles que el legislador señala tutelar, elementos que – reiteramos – pese a haber sido conocidos por el legislador no fueron tomados en consideración para emitir la autógrafa de ley.

1.5. Experiencia internacional sobre la regulación de tasas

La situación que venimos analizando no es un caso aislado en nuestro país. La legislación que establece topes a las tasas de interés en el sistema financiero existe y genera diversas opiniones a favor y en contra sobre los efectos que genera en el mercado y en la inclusión financiera.

Así, tenemos los casos de Colombia y Chile, en donde las normas especiales de aplicación al sistema financiero muestran un escenario similar al que actualmente se encuentra vigente en el Perú, motivo por el cual desarrollaremos brevemente cómo está regulada la fijación de tasas en cada país y cuáles han sido los comentarios, así como los efectos en dichos escenarios.

1.5.1. La experiencia colombiana

En Colombia, el Banco Central es denominado Banco de la República y – al igual que en el Perú - es el ente encargado de fijar periódicamente las tasas de interés aplicables en el sistema financiero. Definen las tasas máximas activas como aquel valor máximo de los intereses remuneratorios o moratorios que puede cobrar un organismo regulado a los agentes de la economía en una relación de crédito.

En contraste a lo establecido en la legislación peruana, la facultad de señalar tasas máximas es delegada a la Superintendencia Financiera de Colombia, quien hace las veces de SBS en nuestro país. Esta institución se encarga de calcular y certificar a través de una resolución administrativa cuál será la tasa de intereses que pueden aplicar las empresas del sistema financiero para los siguientes productos:

- i) Créditos de consumo u ordinarios;
- ii) Microcréditos; y,
- iii) Créditos de consumo de bajo monto.

Tal como podemos apreciar, el legislador peruano ha copiado casi a plenitud el modelo colombiano para idear la Ley 31143, sobre todo cuando incorporó la figura del “crédito de bajo monto”, el cual no se encontraba estipulado en la Ley 26702.

El modelo vigente en Colombia es materia de constante crítica en dicho país y el Banco de la República ha presentado diversos estudios en los que sugiere que la liberación de las tasas de interés, es decir, elevar el tope a la tasa de interés impuesta, implicaría un impacto positivo en la profundización financiera; caso contrario, mantener el modelo vigente no es lo más adecuado debido a que no elimina el riesgo de selección adversa por parte de las empresas del sistema financiero.

Respecto al menor nivel de profundización financiera que viene registrándose en Colombia, se comenta que en el largo plazo este efecto se hace mayor en momentos donde la tasa activa se acerca a sus límites impuestos por la regulación local, siendo la tasa de usura un aspecto negativo para el desarrollo del mercado de crédito con impacto directo en la economía (Estrada, D., Murcia, A y Penagos, K., 2008, p.56). Por lo tanto, el nivel de profundización señalado se asocia directamente con el nivel de flujos de capital y el de represión financiera (Capera, L, Murcia, A y Estrada, D., 2011, p.17).

En las investigaciones citadas los autores plantean una alternativa para lograr un mejor nivel de profundización, más eficaz, manteniendo el modelo vigente y es a través de una tasa de interés menos restrictiva; en otras palabras, se recomienda elevar el límite que actualmente existe en el mercado colombiano para que las empresas del sistema financiero puedan ver compensada la exposición al riesgo como consecuencia de la selección adversa implícita en el negocio de los créditos, esto último debido a que no es posible acceder cabalmente a la información de los solicitantes de créditos, quienes en su gran mayoría son pequeños emprendedores que no registran historial crediticio alguno.

Lo señalado se puede evidenciar en la investigación realizada por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) en donde demostró que la creación de una tasa máxima de interés en el mercado frena la colocación de microcréditos y cuando este tope se flexibiliza, los desembolsos incrementan.



Figura 1: Holgura de la tasa máxima regulada y desembolsos de Microcrédito (CAF, 2018)

Resulta importante notar que, con la creación de la tasa máxima en el año 2007, los desembolsos registraron un crecimiento minúsculo; mientras que, a partir del año 2008, fecha en la que existe holgura en el tope a las tasas de interés, el promedio de desembolsos aumentó considerablemente, siendo esta una muestra bastante concreta de la relación directamente proporcional que existe entre la tasa y colocación del crédito.

Sobre la estadística comentada también se pronunció la SBS¹⁴ e indicó que la elevación de la tasa máxima en Colombia (tasa de usura), la misma que tuvo lugar en febrero de 2007, permitió

¹⁴ Opinión emitida el 03 de febrero de 2021 a través del Informe N° 009-2021-SABM/005-2021-SA/EE/004-2021-SAS/006-SACMIF/030-2021-SAAJ, dirigido a la Superintendente de Banca, Seguros y AFP, sobre los proyectos de Ley N°6303/2020-CR y N°6714/2020-CR.

que los montos prestados en el mercado financiero aumentaran de 28.2% a 49.9% y el número de nuevos créditos se incrementara de 27.6% a 52.6%, facilitando de esta manera el acceso al financiamiento para todas las pequeñas y medianas empresas (2021,p.23).

1.5.2. La experiencia chilena

Situación similar se presenta en Chile, en donde existe el tope a las tasas de interés desde el año 2013 aplicable al sistema financiero con la tendencia a ser reducida progresivamente. Sobre este punto, la Superintendencia de Banco e Instituciones Financieras (SBS de Chile) señaló que, aproximadamente entre 151 y 227 mil potenciales clientes quedaron excluidos del acceso al crédito en instituciones con operaciones supervisadas luego de cambio legal registrado (Garcia Bernal, N. y Aguayo Ormeño, I., 2020, p.1), es decir, luego del establecimiento de la política restrictiva de tasas de interés activas en el mercado financiero. Posteriormente, en el año 2018 la cifra fue actualizada y la cantidad de deudores que pudo quedar excluido del mercado de créditos supervisados fue de 205 y 275 mil deudores (Garcia Bernal, N. y Aguayo Ormeño, I., 2020, p.6).

En términos de Hurtado, la aplicación de la medida tuvo un impacto negativo en la cantidad de créditos emitidos por los bancos, pero no en la cantidad de clientes en el sistema bancario. La interpretación que podemos realizar sobre este hecho es que los bancos prestaron menos dinero a los deudores en el tramo afecto al cambio regulatorio (2016, p.24). Complementariamente, interpretamos que los bancos solamente desembolsaron a aquellos clientes denominados “recurrentes” dentro de sus carteras.

Siguiendo la línea argumentativa expuesta, la SBS¹⁵ señaló que la reducción de la tasa de interés máxima legal en Chile, restringió el número de clientes con nuevos créditos en 9.7 puntos porcentuales a finales del año 2015, lo que equivale a un total de 197 mil potenciales clientes excluidos de las operaciones de fondeo en el mercado financiero (2021, p.24).

En conclusión, podemos notar que en ambos casos el impacto del cambio regulatorio fue negativo, se registró la contracción de la oferta de crédito y se frenó la profundización o inclusión financiera, sobre todo, para los sectores que mayor riesgo de crédito implican, siendo la medida

¹⁵ Ídem.

idónea - dentro de la restricción vigente - la flexibilización de las tasas de interés activas para abarcar mayor cantidad de clientes.

Luego del repaso que hemos realizado sobre las diversas circunstancias que dieron lugar a la Ley 31143, corresponde analizar en la siguiente sección la constitucionalidad de la norma desde el aspecto formal, es decir, vamos a revisar cómo fue llevado el procedimiento legislativo utilizado para incorporar la norma al ordenamiento jurídico para demostrar que fue incorrecto al vulnerar premisas constitucionales dentro del iter legislativo.

II. SEGUNDA SECCIÓN: ANALISIS FORMAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA DETERMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 31143.

Con fines prácticos definamos al procedimiento legislativo como un iter o conjunto de actos sucesivos, integrados que acontecen por única vez de manera inapelable, en donde no interviene una Cámara Revisora como ocurre en los parlamentos bicamerales (Martín 2014, p.59), dado que la estructura de nuestro Poder Legislativo es unicameral. Por ello, tal como señala Amado, en el Perú existe un procedimiento realmente breve, en donde la etapa de estudio y de dictamen en comisiones adquiere singular trascendencia y los integrantes de dichos órganos mucho protagonismo, en especial el presidente de la Comisión, quien en la práctica podrá decidir durante el tramo final del procedimiento qué contenido tendrá la norma (2014, p.59).

Es precisamente lo señalado por Amado lo que nos preocupa debido a que estamos ante un procedimiento corto, en donde se discuten temas cuya especialidad ameritan un debate adecuado y donde la técnica legislativa debe ser lo más pulcra posible con la finalidad de obtener una norma que sea apropiada para lidiar con la realidad social y jurídica que busca regular; circunstancias que en la realidad no se presentaron.

Por ello, corresponde demostrar que el procedimiento legislativo no fue respetado ni llevado a cabo correctamente, contraviniendo lo establecido en el artículo 105° de la Constitución Política del Perú, específicamente aquel extremo en donde se establece que *“ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso”*. El hecho resaltante en este punto

radica en la exoneración del Dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, la cual desarrollamos en el apartado siguiente.

2.1. La exoneración del Dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

El procedimiento que debe seguir toda norma antes de ser incorporada al ordenamiento jurídico se encuentra señalado en el Artículo 73° del Reglamento del Congreso, con seis etapas señaladas taxativamente, las cuales son indispensables para todos los proyectos de ley a fin de que sean incorporadas al ordenamiento jurídico de forma adecuada (Criterio recogido en la STC. 0003-2008-PI/TC).

- i) La iniciativa legislativa;
- ii) El estudio en las comisiones asignadas;
- iii) La publicación de los dictámenes de las comisiones;
- iv) El debate en el pleno del congreso;
- v) La aprobación por doble votación; y,
- vi) La promulgación de la norma.

Respecto a la excepción que señala el Artículo 105 de la Constitución, el Artículo 78° del Reglamento del Congreso establece que están exceptuados del procedimiento regular citado los denominados proyectos con trámite distinto previstos en el propio Reglamento del Congreso o aquellos expresamente exonerados del mismo por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto de congresistas que representen no menos de las tres quintas partes del total de ellos.

Lo reseñado es relevante debido a que, dentro del procedimiento legislativo que podemos cotejar en el expediente virtual de la norma en comentario, notamos que el 10 de diciembre de 2020 se exoneró el Dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera respecto de los proyectos de ley 5250/2020-CR, 5343/2020-CR, 5598/2020-CR y 6303/2020-CR y solamente fue tomado en consideración el Dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos. ¿Por qué sucedió esto, cuál fue la razón por la que dejaron de lado el trabajo de esta comisión?

Recordemos que las comisiones parlamentarias, dentro del plazo de treinta días útiles, solicitan información y opiniones a las entidades vinculadas con el proyecto normativo con la finalidad de recibir el pronunciamiento de expertos y fomentar la participación ciudadana mediante audiencias públicas o sesiones desconcentradas para, finalmente, elaborar y aprobar un texto normativo que casi siempre difiere al presentado en el proyecto legislativo original (Amado 2014, pp. 60-61), hecho que sí venía cumpliendo la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

En consecuencia, ¿Acaso la exoneración sin fundamento realizada por la Junta de Portavoces al Dictamen de la primera Comisión respecto de los cuatro proyectos de ley señalados en el párrafo anterior no es una vulneración directa al Artículo 105 de la Constitución por no tomar en consideración la regla señalada en el Artículo 73 del Reglamento del Congreso, en lo referido a contar con el dictamen de las comisiones asignadas? La norma es clara al señalar que ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva comisión dictaminadora, premisa sobre la cual el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversos procesos de inconstitucionalidad respecto a procedimientos legislativos que omitieron algunos de los requisitos establecidos en el Artículo 73 citado y declaró a las normas promulgadas como contrarias a la Constitución.

Al respecto, a través de los procesos de inconstitucionalidad seguidos bajo los expedientes 0020-2005-PI/TC y 0021-2015-PI/TC, los magistrados señalaron que una norma incurre en infracción a la Constitución en tres (03) escenarios particulares:

- a) Cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación;
- b) Cuando se ha ocupado de una materia que la Constitución directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho; y
- c) Cuando es expedida por un órgano que constitucionalmente resulta incompetente para hacerlo.

El caso que venimos describiendo encuadra en el primer supuesto señalado, es decir, estaríamos frente al quebrantamiento del procedimiento legislativo establecido para la aprobación de la norma. Al respecto, consideramos importante el pronunciamiento de los magistrados del Tribunal Constitucional en los expedientes acumulados 00012-2018-PI/TC y 00013-2018-PI/TC en donde

critican este tipo de prácticas dentro del legislativo. Los tribunales señalaron que las exoneraciones contempladas en el Reglamento citado no constituyen un procedimiento con carácter excepcional, sino una mala praxis desarrollada de manera frecuente que atenta contra el debate legítimo llevado a cabo en el Congreso.

Especulamos que se trató de una decisión apresurada para sacar adelante la norma propuesta, a través del uso inadecuado de la excepción señalada debido a que se utilizó un estudio parcial e incompleto de la situación fáctica y jurídica a regular (Amado 2014, p. 61) sin analizar el costo-beneficio de su implementación.

En el fundamento 34 del proceso de inconstitucionalidad comentado, los magistrados señalaron que la excepción no puede ser aplicada de forma masiva porque - en la práctica - se estaría tratando a la excepción como parte del procedimiento regular, hecho que no es correcto. Si bien la Junta de Portavoces posee discrecionalidad para determinar las excepciones, esto último no implica que puedan obrar de forma arbitraria y, en el caso de la exoneración al Dictamen de la Comisión de Economía, Banca y Finanzas e Inteligencia Financiera respecto de los cuatro proyectos de ley, no encontramos justificación alguna ante la decisión tomada.

Lo señalado anteriormente cobra relevancia si tomamos en consideración lo señalado por los magistrados en el fundamento 35, debido al énfasis utilizado al señalar que este mecanismo excepcional no debe ser empleado en los casos donde se advierte la necesidad de un nivel importante de especialización y/o tecnicidad en los temas a debatir, sobre todo en aquellos casos en donde haya una evidente complejidad elevada, ya que ello demanda, por su naturaleza, un mayor grado de deliberación. Amado secunda lo señalado por el Tribunal Constitucional al señalar que este tipo de prácticas solo genera la aprobación de leyes cuyo contenido requiere ser modificado casi en forma inmediata a su promulgación y acota que la celeridad siempre será incompatible con una buena política legislativa, es decir, la norma nunca será clara y eficaz, ni siquiera cuando haya una estructura bicameral en el Parlamento (2014, p. 61).

En tal sentido, ¿acaso la fijación de un tope a las tasas de interés en el sistema financiero y las demás modificaciones e incorporaciones que hemos descrito no requieren de una revisión transversal en todas las aristas donde puede impactar la norma? Estamos plenamente seguros de que sí lo requiere.

Volvemos al terreno de la especulación y creemos que el dictamen de la Comisión de Economía, Banca y Finanzas e Inteligencia Financiera era contradictorio y/o poco alentador en comparación al Dictamen emitido por la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, en base al Oficio N° 12486-2021-SBS, de fecha 10 de marzo de 2021, dirigido precisamente a la primera Comisión, en donde se emitió opinión a la autógrafa de la Ley 31143 y se puso énfasis en que los efectos de dicha norma serían nocivos para el sistema financiero y los usuarios que el legislador buscaba tutelar.

Desde nuestra perspectiva y, en aplicación estricta del criterio conservador plasmado por los magistrados del Tribunal Constitucional en la sentencia citada, somos de la opinión que el procedimiento legislativo llevado a cabo en la elaboración de la Ley 31143 no respeta el mandato constitucional del Artículo 105 y es susceptible a ser declarado contrario a la Constitución en un proceso de inconstitucionalidad desde el análisis formal del caso.

2.2. La exoneración de la doble votación en el Pleno del Congreso.

Un criterio similar podríamos establecer sobre aquel requisito de aprobación por doble votación en el Pleno del Congreso. Luego de revisar el expediente virtual de la Ley 31143 podemos notar que solamente el 11 de marzo de 2020 se registró la asistencia y votación para aprobar lo establecido en el dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República. ¿Qué pasó con la segunda votación, también fue materia de exoneración por parte de la Junta de Portavoces?

En este escenario resulta relevante notar lo establecido en el artículo 78° del Reglamento del Congreso, el cual establece que la segunda votación a la que se hace referencia el inciso e) del artículo 73° deberá efectuarse transcurridos siete (7) días calendario como mínimo luego de la primera votación. Adicionalmente, se establece que, sin la existencia de doble votación, la Mesa Directiva no puede proseguir el trámite de la ley, ni enviarla al presidente de la República para su promulgación.

En consecuencia, de acuerdo con los hechos señalados, no existió segunda votación que justifique el envío de la autógrafa de ley al poder ejecutivo. ¿Acaso estamos ante un escenario de excepción nuevamente utilizado a simple discrecionalidad dentro del Congreso de la República?

Al respecto, el Artículo 78° del Reglamento del Congreso señala que la exoneración del requisito de la doble votación solamente es aplicable en aquellos casos donde la materia sea un tratado, la aprobación de ingreso de tropas extranjeras, la autorización de viajes al exterior por parte del presidente de la República y las de designación, así como la elección o ratificación de funcionarios. Extensivamente, la aprobación de la Ley de Presupuesto General de la República y sus leyes conexas, la aprobación de créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas y la aprobación de la Cuenta General de la República; así como la cuestión de confianza al Consejo de Ministros y las mociones de censura al Consejo de Ministros o contra cualquiera de los ministros de Estado.

¿Acaso alguno de estos supuestos se circunscribe a las materias reguladas por la Ley 31143 que en ese momento estaba en proyecto? Definitivamente no. Estamos ante una evidente vulneración al procedimiento establecido para la promulgación de leyes.

Eventualmente se cuestione lo señalado en nuestra postura al citar la última excepción del propio Artículo 78 comentado, cuando medie el voto a favor de no menos de tres quintos del número legal de congresistas. Recordemos que los tribunos señalaron que las exoneraciones contempladas en el Reglamento citado no constituyen un procedimiento con carácter excepcional, sino una mala praxis desarrollada de manera frecuente que atenta contra el debate legítimo llevado a cabo en el Congreso.

Lo señalado se materializa en el hecho que se dieron dos exoneraciones en el mismo procedimiento legislativo, hecho que consideramos, desde una óptica objetiva, como contraria a la naturaleza conservadora que debe seguir el procedimiento señalado y, desde una óptica subjetiva, a todas luces muestra el afán del grupo parlamentario por acelerar el procedimiento para promulgar la norma lo más pronto posible, situación que se confirma con la publicación en el Diario Oficial a consecuencia de la insistencia del Congreso.

¿Cuál es la finalidad de exigir la doble votación en los procedimientos legislativos? “Crear un espacio de reflexión sobre la conveniencia o inconveniencia política en la aprobación de determinada ley, máxime si ello ocurre dentro de un sistema parlamentario monocameral” (Amado 2014, p. 63) como el que existe en nuestro país. Por lo tanto, la ausencia de segunda votación en el Pleno nos ubica nuevamente en el primer escenario de las infracciones constitucionales determinadas por el Tribunal Constitucional – es decir, el quebrantamiento del procedimiento

legislativo previsto en la Constitución para su aprobación -, lo que nos permite concluir que la demanda de inconstitucionalidad presentada contra la norma desde una óptica formal, podría ser declarada fundada en base a los argumentos presentados y, consecuentemente, retirada del ordenamiento jurídico.

III. TERCERA SECCION: ANALISIS MATERIAL DE LA NORMA

En esta sección revisaremos la modificación al artículo 52° de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva, aquella por la cual el legislador convirtió en obligatoria y de aplicación semestral la facultad del Banco Central de Reserva para fijar los intereses máximos a las tasas de interés activas, esto con el propósito de regular el mercado para – según señalan – corregir las distorsiones existentes y tutelar a los consumidores financieros.

Básicamente, nuestra intención consiste en someter al test de proporcionalidad la intervención del Estado en el mercado financiero con la finalidad de determinar si se encuentra dentro de lo constitucionalmente permitido o, por el contrario, estamos ante una medida que vulnera derechos constitucionales legítimos de las empresas del sistema financiero y los efectos son perjudiciales para los clientes.

En este punto consideramos relevante señalar que, en la actualidad, han sido ingresadas dos demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 31143, presentadas por el Colegio de Abogados de Ica y por el Poder Ejecutivo bajo los expedientes 00010-2021-PI/TC y 00012-2021-PI/TC, respectivamente, las cuales han sido acumuladas.

En virtud de ello, consideramos retador anticiparnos a un eventual pronunciamiento de los magistrados respecto a la constitucionalidad de la medida comentada como consecuencia de haber detectado un atentado contra la premisa del rol subsidiario del estado dentro de la economía social de mercado, contra el derecho a libertad contractual que poseen las empresas del sistema financiero y contra del derecho a la libre competencia de estas al momento de regular las tasas máximas activas.

Repasemos nuevamente el texto vigente del Artículo 52° de la Ley Orgánica del Banco Central para enfocarnos en los elementos relevantes del presente análisis. Para ello, dividiremos el texto del dispositivo normativo para comentar los hallazgos que van apareciendo:

*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.*

¿Es posible estar en un escenario de libre competencia cuando hay regulación del mercado? ¿Existe una distorsión del mercado que justifique la intervención estatal para la regulación de tasas? Consideramos paradójico lo señalado en este primer párrafo porque estamos ante una actividad altamente regulada en donde las empresas del sistema financiero han actuado acordes con el ordenamiento jurídico aplicable.

*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.*

La finalidad de la regulación de tasas señalada en el segundo párrafo resulta cuestionable dado que nuestra Constitución defiende la economía social de mercado, escenario en donde el Estado únicamente interviene para corregir distorsiones que se presenten en el mercado. ¿La diferencia entre la tasa de interés cobrada por el préstamo de dinero versus la tasa pagada por los ahorros depositados es una distorsión?

*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”.*

Como podemos apreciar, la aplicación de tasa máxima es aplicable únicamente a tres operaciones activas determinadas: los créditos de consumo, los créditos de consumo de bajo monto y los créditos a las pequeñas y microempresas. Sin embargo, luego de repasar en la primera sección el eventual daño colateral que implica la entrada en vigencia de la norma, ¿acaso no queda desprotegido y sin acceso al crédito aquel sector de la economía que, precisamente, busca tutelar el legislador? ¿Acaso la solución para “corregir” el mercado consiste en aumentar las sanciones a las entidades del sistema financiero?

Para contestar estas interrogantes consideramos pertinente repasar brevemente las nociones de economía social de mercado regulado en nuestra Constitución Política, así como los conceptos involucrados en el derecho a la libertad de contratar y el derecho a la libre competencia que poseen las empresas del sistema financiero para continuar con el análisis constitucional a través del test de proporcionalidad.

3.1. La economía social de mercado en la Constitución de 1993

El régimen económico en el Perú se ejerce dentro de una economía social de mercado, tal como señala el Artículo 58° de nuestra Carta Política. En esta imperan los principios de libertad y se promueve la igualdad material dentro de un orden democrático garantizado por el Estado, de manera que, al ser un modelo económico con sesgo social, el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, hecho que – evidentemente - no supone la posibilidad de interferir arbitraria e injustificadamente en contra de la libertad reconocida a los agentes privados que participan en la economía¹⁶.

En tal sentido, podemos señalar que es una cláusula abierta en donde la economía debe regirse por las propias reglas del mercado, sin dejar de lado que el Estado puede intervenir en cumplimiento de deberes ineludibles (Kresalja y Ochoa 2016, p. 59-60). Debemos partir de la premisa que el mercado y la libre competencia son los elementos esenciales de este principio y se aplica adecuadamente cuando el Estado pone las reglas de juego claras y de manera inequívoca a través del sistema monetario, el ordenamiento jurídico y, sobre todo, a través de la no intervención en el proceso económico de forma permanente (Kresalja y Ochoa 2016, p. 58-59).

Al respecto, jurisprudencia constitucional¹⁷ señala que este concepto - la economía social de mercado – reconocer que el mejor sistema para asignar y distribuir los recursos es aquel que propicia la concertación libre entre oferta y demanda, puesto que de este modo se promueve el despliegue de las iniciativas de los seres humanos, se incentiva la competencia creadora y se impulsan las innovaciones tecnológicas. Dentro de este esquema solo le corresponde al Estado crear las condiciones necesarias para que las actividades económicas privadas tengan lugar de

¹⁶ Fundamento 15 de la sentencia emitida en el EXP N° 02210-2007-PA/TC

¹⁷ Fundamento 12 de la sentencia emitida en el EXP N° 0048-2004-AI

forma libre y competitiva, velando por el otorgamiento de un marco eficiente, cuyo desenlace sean mejores productos y precios competitivos para los consumidores.

En la misma línea de lo expuesto, la STC 0228-2009-AA recalcó que el componente principal de la economía social de mercado es la libre iniciativa privada; en otras palabras, lo esencial es la confianza en la persona y la capacidad que posee para generar riqueza y administrar responsablemente el bienestar que produjo. Ergo, esta doctrina rechaza la noción del Estado vertical y autoritario que todo lo planifica, dirige y/o determina y que anula sus posibilidades de libre creación.

En síntesis, el rol del Estado debe ser subsidiario en la economía y su función debe limitarse – como lo señala la STC 0011-2013-PI/TC - a garantizar el pleno desenvolvimiento de los agentes económicos para planificar y materializar sus proyectos en el marco de instituciones políticas, jurídicas y económicas orientadas por el valor de la equidad. Por ello, en una economía social de mercado, el derecho a la libertad de empresa, a la libre iniciativa privada, a la libre competencia, entre otros, son la base del desarrollo económico-social del país y son la garantía de una sociedad democrática pluralista. Precisamente el Artículo 60° de la Constitución reconoce el rol promotor de del desarrollo que tienen las empresas y que forman parte del sustento de la economía nacional¹⁸.

Recordemos que la premisa principal de los proyectos de ley que dieron lugar a la Ley 31143 señalaban que en el Perú existe un problema grave en el nivel de endeudamiento de las personas y que existe una brecha considerable entre las tasas efectivas anuales que cobran las empresas del sistema financiero en las operaciones activas versus el mínimo pago de intereses que se dan en los depósitos realizados por los clientes. En tal sentido, el spread generado entre la tasa cobrada por la colocación del crédito y la tasa pagada por la captación de los ahorros del público es desproporcionado y agravaba el nivel de endeudamiento del consumidor financiero peruano. Además, la propuesta señala que en nuestro país existe un contexto distorsionado del sistema financiero que altera el normal funcionamiento del mercado, razón por la cual consideran indispensable que el Estado ejerza su rol regulador de la actividad económica con el objeto de reestablecer el equilibrio y la libre interacción entre la oferta y la demanda. Adicionalmente, la

¹⁸ Fundamento 7 de la sentencia emitida en el EXP N° 03116-2009-PA/TC

propuesta afirma que durante los últimos años el Banco Central de Reserva hizo caso omiso a la facultad de señalar el tope a las tasas de interés señalado en el artículo 52° de su Ley Orgánica. Si bien es excepcional el límite a las tasas de interés, sostienen que haberla accionado hubiera corregido las distorsiones en el mercado financiero en favor de todos los consumidores del sistema financiero, hecho que – señalaron - se materializa en la cantidad de denuncias y/o reclamos por los productos y/o servicios que se ofrecen en el mercado.

Sobre este punto también debemos remitirnos a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para precisar el alcance de la intervención del Estado en las relaciones económicas. A través de la STC 0008-2003-AI/TC, los magistrados indicaron que la intervención en el funcionamiento regular del mercado debe ser excepcional y su presencia debe justificarse en una falla del mercado, en otras palabras, una situación en donde la oferta, la demanda y el régimen de libre competencia impidan asignar eficientemente los recursos, generando lesión en el interés público. En tal sentido, ¿realmente estábamos ante una “falla del mercado” – en los términos del legislador - generado por las tasas de interés activas que cobraban las empresas del sistema financiero?

Reiteramos nuestra postura: La cantidad de personas “afectadas”, según afirma el legislador, no justifica la intervención estatal para regular el mercado en los términos descritos, situación que será demostrada cuando sometamos la modificación del Artículo 52° de la Ley Orgánica del BCRP al test de proporcionalidad.

3.2. Derecho a la libertad de contratar que poseen las empresas del sistema financiero.

Antes de desarrollar el contenido del derecho fundamental a la libertad de contratar que reconoce nuestra Constitución, repasemos brevemente el medio a través del cual se materializa, el contrato.

En los términos de Jaime Arteaga y Jaime Arteaga, el contrato o convención es el acuerdo de dos o más personas sobre un objeto de interés jurídico y estas convenciones tienen por finalidad crear, comprobar, modificar o extinguir obligaciones (1986, p.1). En ese sentido, el contrato es considerado uno de los pilares básicos del orden económico de nuestra sociedad y es el camino a través del cual se materializa el intercambio y la distribución de toda clase de bienes y servicios entre los individuos y los grupos sociales” (Diez-Picazo y Ponce de León 2004, p.7).

En el sistema de economía capitalista, el cual se rige por la ley de obtención del máximo beneficio posible, el contrato es el medio jurídico para obtener esta finalidad. Evidentemente, el beneficio se obtiene cuando la contraprestación pactada por la prestación de un producto o servicio excede del costo del cumplimiento de la obligación, incluyendo el costo de los elementos adicionales o auxiliares que son precisos para ejecutar la prestación debida (Diez-Picazo y Ponce de León 2004, p.8).

En el perfeccionamiento del contrato toma protagonismo el ejercicio de la libertad de contratar; acotada como aquella situación jurídica en donde dos agentes del mercado tienen la posibilidad de poder determinar quién será la otra parte con la que se vincularán a fin de crear un contrato, es decir, la autodeterminación del titular para decidir contratar o no hacerlo, con quién hacerlo y establecer el contenido del acuerdo (Landa 2017, p.121).

Este liberalismo ha sido recogido en el Artículo 62° de nuestra Carta Política, según el cual la libertad de contratar garantiza que las partes pacten válidamente acorde a las normas vigentes a la fecha de la celebración del contrato. En ella, se reconoce el principio de la libertad de configuración interna, que garantiza la libertad que tienen las partes para determinar entre sí el contenido del contrato que han convenido celebrar (De la Puente y Lavallo 1996, pp. 8-9).

En la línea señalada, el Tribunal Constitucional, a través de la STC 1963-2006-PA/TC, manifestó que este derecho implica el acuerdo entre dos sujetos de derecho para crear, regular, modificar o extinguir relaciones jurídicas de índole patrimonial con finalidad lícita y que se encuadre dentro de las normas de orden público. Asimismo, cuenta con dos garantías reconocidas en la STC 02175-2011-AA:

- i) La autodeterminación para decidir la celebración de un contrato y decidir con quien perfeccionarlo; y,
- ii) La autodeterminación para decidir en consenso el contenido del contrato.

En base a lo señalado, la Ley 31143 atenta contra este derecho fundamental al establecer que las futuras tasas tendrán topes máximos, debido a que – en lo sucesivo a su entrada en vigencia – la libertad para determinar el valor de una operación de financiamiento a un sector de la economía que implica alto riesgo de crédito se encuentra condicionada a la decisión de un tercero ajeno a la relación contractual, nos referimos al Banco Central de Reserva.

En tal sentido, los productos financieros que las empresas del sistema financiero pongan a disposición de los clientes ya no podrán ser ajustados a cada perfil de riesgo, debido a que los clientes más riesgosos y que anteriormente implicaban mayor tasa de interés, ya no podrán ser considerados como potenciales contrapartes en una relación contractual, excluyéndolos del acceso al crédito.

El asunto se agrava aún más cuando se advierte que dicha regulación ocurrirá cada 6 meses y podría afectar la recuperación de la rentabilidad de las entidades financieras más pequeñas y cuyos créditos están más concentrados en créditos de consumo y MYPE, ralentizando además el proceso de inclusión financiera.

Sobre este punto, el BCRP a través del Reporte de Estabilidad Financiera de mayo de 2021 sostuvo lo señalado y precisó que el mercado de créditos se encuentra segmentado dada la heterogeneidad de los deudores. Por un lado, existen entidades de mayor tamaño que atienden segmentos de la población de mayores ingresos, los mismos que implican menor riesgo de crédito; mientras que en la otra cara de la moneda se encuentran aquellas entidades de menor tamaño que atienden segmentos de la población de bajos ingresos ligados al sector informal y con poco o nulo historial crediticio. Precisamente, esta diversidad de deudores es la que justifica la alta heterogeneidad de las tasas de interés que existe – o que existía - en el mercado financiero peruano (2021, pp. 35-36).

3.3. Derecho a la libre competencia en el sistema financiero

Hasta este punto, vamos evidenciando cómo la norma viene transgrediendo la economía social de mercado a través de la intervención estatal sin un fundamento concreto y la libertad contractual de las empresas del sistema financiero al interponerse en la libre determinación del valor del financiamiento a los clientes. Resta verificar cómo el derecho a la libre competencia también es transgredido con la imposición del legislador.

En palabras de Raúl Chanamé, la libre competencia es aquella situación en la que las actividades económicas tienen el mínimo de interferencias por parte del Estado, a fin de que los precios del mercado reflejen la demanda real que los consumidores le atribuyen (2015, p. 609). Se trata de una coexistencia de diversas ofertas en el campo de la producción, servicios o comercialización de productos de la misma especie por parte de un número indeterminado de agentes económicos

que se materializa en el libre juego de la oferta y la demanda¹⁹, que implica la existencia de tres requisitos esenciales²⁰:

- i) Autodeterminación de iniciativas o de acceso empresarial a la actividad económica.
- ii) Autodeterminación para elegir las circunstancias, modos y formas de ejecutar la actividad económica; y,
- iii) La igualdad de los competidores ante la ley.

Asimismo, es un aspecto fundamental en la economía social de mercado sin la cual quedaría vacío de contenido el derecho a la libertad de empresa que regula nuestra Constitución²¹. Para la existencia de la libre competencia, el Estado no debe intervenir en la economía ni en los contratos a fin de no distorsionar la competencia en el mercado, siendo la única excepción cuando el excesivo afán de lucro empresarial ponga en peligro recursos no renovables del Estado (Landa 2017, p.130).

Por lo tanto, se trata de un escenario de participación y determinación libre donde el Estado no debe intervenir debido a que existen parámetros establecidos y garantizados por la Constitución; sin embargo, en el caso concreto que venimos desarrollando, el tope a las tasas de interés configura una intervención extrema del Estado en la actividad económica que desincentiva la participación de las empresas del sistema financiero con un sector determinado de la economía, el de mayor riesgo. Afirmamos que se trata de una vulneración al derecho a la libre competencia porque diseña un mecanismo de control ajeno al libre desenvolvimiento del mercado que, incluso, no resulta idóneo para lograr el objetivo esperado por las razones que hemos esbozado a lo largo del presente documento, entre ellas, genera la exclusión de un sector de la población económicamente activa del sistema financiero.

Lo expuesto es perfectamente aplicable, también, a la prohibición del cobro de intereses adicionales y comisiones por las reprogramaciones que se produzcan cuando se produzca la declaratoria de un estado de emergencia, que forma parte del ejercicio de la autonomía que la empresa despliega en su actuación en el mercado en un espacio de libre competencia. La decisión

¹⁹ Definiciones señaladas en la Sentencia emitida en el EXP 03116-2009-PA/TC

²⁰ Definiciones señaladas en la Sentencia emitida en el EXP 0018-2003-AI/TC

²¹ Fundamento 2 de la Sentencia emitida bajo el EXP 0018-2003-AI

de cobrar o no intereses adicionales o su reducción es evaluado tomando en consideración las condiciones especiales por las que atraviesa el cliente, su historial crediticio y sus posibilidades de pago y recuperación del crédito. Esta evaluación y la decisión que se adopta no puede ser impuesta desde la ley y menos perseguida como una infracción administrativa que se instaura como una cláusula abusiva.

Este hecho lo que nos demuestra es que el legislador no tomó en consideración cómo está compuesto el costo de los créditos que las empresas del sistema financiero ponen a disposición en el mercado. En ellos se encuentran implícitos conceptos como el costo de fondeo, el riesgo de crédito, el gasto operativo y, lógicamente, el margen de ganancia que determina la entidad financiera²².

3.4. Test de proporcionalidad

Con la finalidad de demostrar que la modificación al Artículo 52 de la Ley Orgánica del Banco Central contiene nulo sustento constitucional que ampare su implementación al ordenamiento jurídico vamos a someterla al test de proporcionalidad²³, pasando por las etapas de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Un detalle importante para el desarrollo de esta sección es que llevaremos el test de proporcionalidad al límite, es decir, vamos a forzar el supuesto para llevar el análisis hasta el último nivel, el de la proporcionalidad en sentido estricto.

Antes de iniciar con el análisis correspondiente, consideramos adecuado señalar que “toda acción u omisión debe ser justificable por referencia a alguna razón. Esta puede estar orientada sea para efectuar acciones consideradas buenas (con arreglo a valores) o para alcanzar un objetivo definido (con arreglo a bienes)” (García 2012, p.283). Desde la perspectiva del legislador, la modificación comentada era la única solución al problema de la desproporción entre tasas activas cobradas y tasas pasivas pagadas a los ahorristas en el sistema financiero, pero, tal como hemos podido recopilar, entidades como el Banco Central de Reserva han detallado - teóricamente - otras alternativas para mitigar la situación que preocupaba al legislador.

²² Detalle extraído de la descomposición del costo del crédito de préstamo de consumo con TEA superiores a la tasa máxima, información señalada en el Reporte de Estabilidad Financiera de mayo de 2021, emitido por el BCRP.

²³ Metodología señalada en la STC 01803-2011-PA/TC

En este escenario, cuando existen diversas alternativas de solución a un problema, la argumentación nos permitirá conocer la racionalidad de la medida escogida, tomando en consideración la temporalidad de la decisión (en el tiempo se verificará que la acción tomada posea utilidad y valor, siendo irracional en caso no llegue a demostrarse), las creencias del agente (tomar una decisión en lugar de otra será racional siempre que el agente crea, por lo menos, que ejecutar determinada acción es causa probable para conseguir el fin perseguido, contando para ello con una razón que sustente su creencia) y la universalidad de la decisión (las razones que utilice el agente para sustentar su acción u omisión deben ser empleadas para todos los casos en donde el problema se repita) (García 2012, p. 284).

Aquí es donde consideramos relevante el rol argumentativo del test de proporcionalidad que sugerimos. Nos va a servir para determinar, a través de la argumentación jurídica, si la medida tomada cumple con el propósito de demostrar la validez y eficacia de su implementación, en otras palabras, si está justificada (García 2012, p.285). Ergo, el examen de proporcionalidad resulta importante porque “es un filtro de legalidad y licitud constitucional que pretende eliminar todas aquellas medidas, habilitaciones o prohibiciones que sean inútiles, innecesarias o exijan un sacrificio exagerado de los derechos fundamentales (García 2012, p.286).

Ahora bien, tal como señalamos líneas atrás, el test de proporcionalidad sugerido está compuesto por tres principios, los cuales pasaremos a definir con fines metodológicos para que el lector comprenda de qué tratan cada uno de ellos, posteriormente los llevaremos al caso concreto. desarrollar:

Principio de Idoneidad: Todo acto que intervenga los derechos fundamentales de otra persona debe ser adecuado para satisfacer los fines que se propone. Tal suceso existe cuando es comprobable que existe una relación causal entre la medida adoptada y el de un estado de cosas en el que se incrementa (o se desaliente, de ser el caso) la realización del propósito, es decir, un examen de eficacia. Asimismo, supone la evaluación de legitimidad constitucional de la acción ejecutada, entendida esta como su no prohibición por el constituyente.

Principio de Necesidad: Acreditada la idoneidad, esta es evaluada de forma comparativa con otros medios alternativos a fin de descubrir si existe otra opción adecuada, pero menos lesiva de los derechos fundamentales. Es un examen de eficiencia que es superado al demostrarse que no existe medio alternativo menos benigno.

Principio de Proporcionalidad en Sentido Estricto: Comprobada la idoneidad y la necesidad de la medida, esta es sometida a un examen en el que se pondera a través de la fórmula del peso, por un lado, los principios constitucionales afectados y por el otro los principios que se satisfacen con la misma. Se evalúan el grado de intervención y de satisfacción, el peso abstracto y la seguridad de las premisas empíricas sobre la que se sustentan los argumentos a favor y en contra de la intervención (García 2012, p.314).

En este punto es importante retomar las premisas señaladas por el legislador al momento de diseñar la medida para determinar si el análisis que realizó fue el más adecuado y, sobre todo, estuvo revestido a la racionalidad exigida para una modificación como la comentada.

La propuesta legislativa señalaba que en nuestro país existe un contexto distorsionado del sistema financiero que altera el normal funcionamiento del mercado, razón por la cual consideran indispensable que el Estado ejerza su rol regulador de la actividad económica con el objeto de reestablecer el equilibrio y la libre interacción entre la oferta y la demanda. Precisamente, señalan que durante los últimos años el Banco Central de Reserva hizo caso omiso a la facultad de señalar el tope a las tasas de interés señalado en el artículo 52° de su Ley Orgánica.

Si bien es excepcional el límite a las tasas de interés, sostienen que haberla accionado hubiera corregido las distorsiones en el mercado financiero en favor de todos los consumidores del sistema financiero, hecho que – señalan - se materializa en la cantidad de denuncias y/o reclamos por los productos y/o servicios que se ofrecen en el mercado. Finalmente, los proyectos de ley indicaron que en nuestro país se registran los mayores márgenes bancarios y esta situación es desalentadora para la inversión privada, debido a que detiene el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas por su baja productividad, tomando en consideración el contexto de profunda recesión generada por la pandemia.

3.4.1. ¿Establecer un tope a la tasa de interés activa es una medida idónea?

Recordemos que, si la medida fuera idónea, entonces la limitación a los derechos a la libre competencia, la libertad contractual y la intervención del Estado en el mercado debería sustentarse en una mejor situación de los derechos de los consumidores financieros, la cual – en términos del legislador – se concretaría en el aumento del acceso al crédito para aquellas personas de menores ingresos y el pago de menores intereses por las operaciones de financiamiento contratadas cuando se traten de créditos de consumo, créditos de consumo de bajo monto y de créditos para las

pequeñas y microempresas. Sin embargo, lo que el legislador pierde de vista es que las tasas de interés máximas excluirán un porcentaje de potenciales clientes del sistema financiero, precisamente, por tener bajo nivel de ingresos o ingresos volátiles, por no registrar historial crediticio y sus efectos serán contrarios a la finalidad perseguida.

En consecuencia, los topes a las tasas generan efectos nocivos en la inclusión financiera y en la eficiencia del sistema financiero debido a que genera exclusión financiera, además de promover el crédito informal, el cual tiene plazos cortos, tasas de interés altísimas y mecanismos de cobranza que pueden ser hasta ilegales (BCRP 2021, p. 37). Asimismo, la medida resulta contraproducente para las entidades financieras de menor tamaño y las especializadas en créditos de consumo porque las debilita, sobre todo en un contexto de emergencia nacional; consecuentemente, puede afectar la estabilidad del sistema financiero (BCRP 2021, p. 37).

En conclusión, la medida dispuesta por la Ley 31143 no satisface el subprincipio de idoneidad por afectar derechos constitucionales legítimos y por no ser eficaz en la obtención de su finalidad, dado que algunas entidades del sistema financiero limitarían su oferta de productos financieros, excluyendo a potenciales clientes de segmentos socioeconómicos con menores ingresos y sin historial crediticio, ergo, un retroceso en materia de inclusión financiera (BCRP 2021, p.39).

3.4.2. ¿Establecer un tope a las tasas de interés es una medida necesaria?

En el supuesto negado que la norma superara el primer filtro desarrollado, deberíamos estar frente a una norma que resulta la alternativa menos gravosa para los derechos que se limita. Recordemos, de acuerdo con la STC 01803-2011-PA/TC, que este subprincipio presupone la existencia de un abanico de alternativas, las cuales deben ser aptas para alcanzar el mismo fin, debiendo ser elegida aquella que afecte en menor medida el derecho fundamental, ergo la medida no será necesaria cuando la adopción de un determinado medio signifique el sacrificio desmesurado o innecesario del derecho limitado.

De acuerdo con el desarrollo que hemos realizado en el principio de idoneidad, las implicancias de aplicar la norma resultan contraproducentes y contrarias al fin perseguido por el legislador, es decir, proteger y dar acceso al financiamiento a aquel sector de la economía que registra menos ingresos, que no cuenta con el patrimonio adecuado para garantizar operaciones de crédito- y que no registra historial crediticio.

Ante esta situación, ¿el legislador contaba con medidas alternativas para mitigar la situación que le despertaba preocupación? En efecto, el BCRP planteó como solución alternativa para disminuir la tasa de interés que actualmente se registra en el mercado la cultura financiera de los ciudadanos, el acceso a más información disponible en el mercado, el desarrollo del mercado de microseguros y la incorporación de nuevas tecnologías en la provisión de servicios financieros (2021, p.21).

Asimismo, la SBS²⁴ señaló que la inclusión financiera, la transparencia de la información, el fortalecimiento de las centrales de riesgo y la educación financiera son elementos que permiten mejorar las condiciones de las tasas de interés en tanto genera cliente del sistema financiero con historial crediticio (2021, p.11). Por otro lado, la transformación digital de los productos financieros implicará una reducción importante de costos operativos que permitirá a las empresas del sistema financiero otorgar mejores tasas de interés en función a su nueva estructura de costos (SBS 2021, p.12).

Ante lo expuesto podemos notar que el legislador no consideró soluciones alternativas como las trasladadas por la SBS y el BCRP, información con la que contó cuando solicitó las opiniones correspondientes a los proyectos de ley acumulados que dieron origen a la Ley 31143 y optó por una medida que a todas luces transgrede las premisas constitucionales que hemos señalado. Adicionalmente, está afectando el principio de la economía social de mercado porque altera la determinación del valor del crédito, altera la oferta y la demanda de productos financieros y, sobre todo, afecta el acceso al crédito del sector económico que asegura tutelar.

En ese sentido, la medida dispuesta por la Ley 31143 no satisface el subprincipio de necesidad, debido a que el Dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos no evalúa la posibilidad de aplicar medidas menos gravosas y existentes.

²⁴ A través del Informe 009-2021-SABM/005-2021-SAEE/004/2021-SAS/006-SACMIF/030-2021-SAAJ

3.4.3. ¿Establecer un tope a las tasas de interés es una medida proporcional en sentido estricto?

Nuevamente, suponiendo que el análisis de la medida superó los dos primeros subprincipios, para que la intervención del Estado sea legítima, el grado de satisfacción obtenido debe ser, por lo menos, equivalente o proporcional.

Sobre este punto, somos de la opinión que la modificación plasmada no satisface el subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto debido a que se menoscaban con intensidad grave los derechos fundamentales de libertad de contratación y la libertad de empresa sin existir evidencia de los presuntos beneficios a los consumidores que señaló el legislador.

Lo más preocupante de esta situación resulta el análisis costo-beneficio que realizó la Comisión de Defensa del Consumidor al momento de emitir el dictamen correspondiente. En él señaló que la medida propuesta genera los niveles adecuados de bienestar a los consumidores, así como los incentivos para las instituciones financieras para generar niveles de competencia, lo que permitirá a los usuarios acceder a mejores tasas de interés (2020, p.36). Qué niveles, qué incentivos nos preguntamos.

En este escueto análisis realizado por la Comisión se detallaron las incidencias del cambio normativo para los clientes y para las instituciones financieras. Respecto de los primeros señaló que i) se creará la posibilidad de mantener competitividad a nivel internacional de tasas de interés, lo que permite condiciones de endeudamiento más adecuadas; y, ii) se garantizará el derecho a la protección de los intereses económicos del consumidor. Respecto a los segundos, señala que i) mejorará la imagen empresarial de las empresas del sistema financiero; ii) mejorará la relación con los clientes; y, iii) habrá menores coberturas de contingencia por morosidad (entendemos que se referían a las provisiones).

Es en este punto que nos preguntamos dónde quedó el verdadero análisis legal, técnico y económico para implementar la norma porque estos son criterios que se exigen para sustentar las comisiones y gastos en las operaciones con los clientes, pero por qué no fueron utilizados para sacar adelante la iniciativa legislativa. Es preocupante lo que señala esta Comisión porque concluye con la siguiente frase: “Sin duda el gran beneficiario es el consumidor que podrá acceder a mejores tasas de interés en el largo plazo, pudiendo tener mejores condiciones de endeudamiento,

promoviendo el consumo, la competitividad y el crecimiento de la actividad económica” (2020, p. 37); a nuestro criterio, nada más alejado de la realidad.

Por lo tanto, en este escenario forzado del test de proporcionalidad, la modificación realizada al Artículo 52 de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva no supera el subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto por el enorme menoscabo que implica sin generar un beneficio proporcional a los consumidores que asegura tutelar.

En conclusión, las modificaciones planteadas por la Ley 31143 no superan el test de proporcionalidad, de acuerdo con el análisis que hemos desarrollado, motivo por el cual los magistrados pueden declarar su inconstitucionalidad en el proceso acumulado al que nos hemos referido reiteradas veces durante este trabajo.

Adicionalmente, somos de la opinión que nos encontramos ante una norma que copia los modelos intervencionistas de la región, cuyas existencias son altamente cuestionadas y perjudiciales para el sector financiero, tanto para los consumidores como para los proveedores de productos y servicios financieros. Estamos convencidos de que es una medida con sesgo netamente populista – demostrado en el análisis costo beneficio del Dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor que hemos citado - cuyos efectos son inocuos en el objetivo de velar por los consumidores financieros para que puedan acceder a financiamiento y pagar menor cantidad de intereses.

Conclusiones

La propuesta legislativa argumentaba que en nuestro país existe un contexto distorsionado del sistema financiero que altera el normal funcionamiento del mercado, razón por la cual consideraron indispensable que el Estado intervenga en la economía con el objeto de “*reestablecer el equilibrio y la libre interacción entre la oferta y la demanda*” a través de la modificación del Artículo 52 de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva, estableciendo un tope semestral a las tasas de interés activas en el sistema financiero.

El legislador responsabiliza al BCRP por hacer caso omiso a la facultad de señalar el tope a las tasas de interés señalado en el artículo 52° de su ley orgánica, indicando que - en caso la hubiera accionado con anticipación - se habrían corregido las distorsiones en el mercado financiero en favor de todos los consumidores del sistema financiero.

Al momento de modificar las normas, el legislador puso especial énfasis en cuatro puntos: i) Establecer la existencia de un límite a la tasa de interés activa en el sistema financiero; ii) Imponer al Banco Central de Reserva la obligación de determinar la tasa máxima activa de manera semestral; iii) Señalar las operaciones de crédito en las que se aplicará la tasa máxima de interés; y, iv) hacer extensiva la figura del delito de usura a las operaciones del sistema financiero, sin utilizar una técnica legislativa adecuada.

Es evidente que no hubo análisis legal, técnico y económico a conciencia para implementar la norma y esto, consideramos, se debe a que en nuestro país tiene una pobre política legislativa. Este hecho favorece la aprobación de algunas normas que resultan inaplicables, difíciles o hasta imposibles de implementar. A ello se suma que no se realiza la evaluación de sus efectos, es decir, no son sometidas a un proceso integral, necesario e imprescindible antes, durante y – sobre todo – después de que la norma entra en vigencia (Kobashigawa 2014, p.127).

Desde nuestra perspectiva y, en aplicación estricta del criterio conservador plasmado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, somos de la opinión que el procedimiento legislativo llevado a cabo en la elaboración de la Ley 31143 no respetó el mandato constitucional del Artículo 105 y es susceptible a ser declarado contrario a la Constitución en un proceso de inconstitucionalidad desde el análisis formal del caso.

Desde el punto de vista material, la medida dispuesta por la Ley 31143 no satisfizo el subprincipio de idoneidad por afectar derechos constitucionales legítimos y por no ser eficaz en la obtención de su finalidad dado que afectaría, en mayor medida, a las personas pertenecientes a los segmentos socioeconómicos más bajos que demanda este tipo de créditos, hecho que implicará un retroceso en materia de inclusión financiera. Por ello, en el proceso de inconstitucionalidad acumulado que se viene gestionando ante el Tribunal Constitucional, consideramos que será declarado fundado el pedido.

Las modificaciones e incorporaciones de la Ley 31143, desde el aspecto técnico, no son eficaces, son redundantes y contradictores a los fines perseguidos por el legislador para elaborar la norma. Los comentarios de la SBS y del BCRP citados, así como la experiencia internacional, son contundentes al respecto. Por ello, consideramos que existen medidas alternativas para lograr los fines buscados por la norma que no atentan el marco constitucional vigente.

Una de las alternativas no presentadas por los agentes del mercado que hemos citado, pero que el legislador debió tomar en consideración por lo sofisticado de su estructura es el uso de los programas de gobierno como Reactiva Perú, FAE-MYPE y el Fondo Crecer. Estos programas tienen por finalidad que aquel sector que buscó tutelar el legislador tenga acceso a capital de trabajo con garantía del propio Estado a través de la estructuración de fideicomisos con reglas particulares para cada uno de los programas que hoy se ejecutan.

Definitivamente una estructuración sofisticada de financiamiento y garantías como las presentes en estos programas de gobierno promueven que las empresas del sistema financiero estén incentivadas a trabajar con el sector de la economía que más riesgos implica, dado que el costo de fondeo es bajo y la tasa de interés pactada con los clientes es mucho menor en comparación a los créditos tradicionales. Adicionalmente, consisten en una alternativa que fomenta la formalidad y permite que el proceso de inclusión financiera no se detenga en nuestro país.

En el Reporte de Estabilidad Financiera de mayo de 2021, el BCRP señaló que, en términos de magnitudes, el Programa Reactiva Perú ha permitido sostener el crecimiento del crédito y reducir la probabilidad de incumplimiento de pago de las empresas beneficiarias, en especial de las micro y pequeñas empresas, ayudando a estas a cumplir con sus obligaciones comerciales y financieras, así como les ayudó a invertir en procesos de reconversión o cambio de giro de negocio que les genere mayores ingresos (2021, pp. 21-22).

Tal como señalamos en la parte inicial de la investigación, la norma aún es muy joven y sus efectos aún están por verse – cuantitativamente hablando –; sin embargo, somos de la opinión que los agentes del sistema financiero que opinaron y se opusieron a la norma pudieron profundizar un poco más en sus alternativas de solución. El derecho en nuestro país es una ciencia que debe tomar en cuenta siempre la realidad social, política y económica, sobre todo cuando estamos hablando de sectores de la población que tienen poco grado de formalidad en el mercado. Por ello, las soluciones brindadas por el BCRP o la SBS – a nuestro criterio – pecan de teóricas y poco pragmáticas. Hubiera sido más alentador conocer su opinión sobre los programas de gobierno que hemos citado, que surgieron durante la crisis generada por el Covid-19, y cómo podríamos utilizar esas estructuras sofisticadas de financiamiento para acercar a más agentes económicos al sistema financiero, brindando mayores oportunidades de financiamiento, fomentando la formalidad en sus actividades económicas y mejorando la estadística en el rubro de inclusión financiera.

Bibliografía

- Asociación de Bancos del Perú. (2020). Carta C00138-2020-GG-ASBANC
- Banco Central de Reserva del Perú. (2021). Reporte de Estabilidad Financiera - mayo 2021
- Banco Central de Reserva del Perú. (2020). Oficio 180-2020
- Banco Central de Reserva del Perú. (2020). Oficio 198-2020
- Banco de Desarrollo de America Latina (2018) Sobre-regulación bancaria: efectos sobre inclusión financiera.
- Banco de la República de Colombia (2021). Tasa de usura. <https://www.banrep.gov.co/es/glosario/tasa-usura#:~:text=La%20tasa%20de%20usura%20representa,corriente%20por%20modalidad%20de%20cr%C3%A9dito.>
- Capera, L., Murcia A. y Estrada D. (2011) *Efectos de los límites a las tasas de interés sobre la profundización financiera*. Banco de la República de Colombia.
- Chaname Orbe, R. (2015) *La Constitución comentada*. Ediciones Legales.
- Comisión de Defensa del Consumidor. (2020). Dictamen sobre la ley que protege de la usura a los consumidores.
- Congreso de la República. (2021, 17 de marzo). Ley 31143. Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-protege-de-la-usura-a-los-consumidores-de-los-servic-ley-n-31143-1936151-1/>
- Díez Picazo y Ponce de León, L. (2004) Contrato y Libertad Contractual. *Revista Themis*, (49), pp. 7-8.
- Estrada, D. Muria, A. y Penagos, K. (2008) Los efectos de la tasa de interés de usura en Colombia. *Coyuntura Económica*, V(XXXVIII), 45-60.
- Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito. (2020). Oficio 207-2020-GM/FEPCMAC
- García Bernal, N y Aguayo Ormeño J, (2020) *Disminución de la Tasa Máxima Convencional*. (Asesoría Técnica Parlamentaria), Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- García Yzaguirre, J. (2012). *El test de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Editorial Audrus

- Hurtado, A (2016) *Efecto de la regulación a tasas de interés en el mercado de crédito bancario*. [Tesis de Maestría en Economía, Universidad de Chile] <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/138666>
- Kresalia, B. y Ochoa, C. (2019) *Derecho Constitucional Económico*. Fondo editorial PUCP.
- Amado Rivas Texeira, M; Kobashigawa Kobashigawa, R y otros. (2014). *La evaluación institucional de la ley en el Peru*. Congreso de la República.
- Landa, C. (2017) *Los derechos fundamentales*. Fondo Editorial PUCP
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (2020). Informe N° 188-2020-SBS
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (2020). Informe N° 198-2020-SBS
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (2020). Informe N° 12486-2021-SBS
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (2021). Informe N° 009-2021-SABM/005-2021-SAEE/004-2021-SAS/006-SACMIF/030-2021-SAAJ
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (2021). Oficio N° 12486-2021-SBS
- Sentencia 0008-2003-AI/TC (2003, 11 de noviembre) Tribunal Constitucional. Alva Orlandini.
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>
- Sentencia 018-2003-AI/TC (2004, 26 de abril) Tribunal Constitucional. Alva Orlandini.
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00018-2003>
- Sentencia 0004-2004-AI/TC (2004, 21 de setiembre) Tribunal Constitucional. Alva Orlandini
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00004-2004-AI%20Admisibilidad.html>
- Sentencia 0020-2005-PI/TC (2005, 27 de setiembre) Tribunal Constitucional. Alva Orlandini
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/00020-2005-AI%2000021-2005-AI.pdf>
- Sentencia 00048-2004-AI (2005, 01 de abril) Tribunal Constitucional. Alva Orlandini
[https://tc.gob.pe/jurisprudencia/Downloads/00048-2004-AI%20\(1\).pdf](https://tc.gob.pe/jurisprudencia/Downloads/00048-2004-AI%20(1).pdf)
- Sentencia 1963-2006-PA/TC (2006, 05 de diciembre) Tribunal Constitucional. García Toma
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/Downloads/01963-2006-AA.pdf>
- Sentencia 02210-2007-PA/TC (2008, 21 de octubre) Tribunal Constitucional. Vergara Gotelli
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/02210-2007-AA.html>
- Sentencia 03116-2009-PA/TC (2009, 10 de agosto) Tribunal Constitucional. Vergara Gotelli
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/03116-2009>

- Sentencia 0003-2008-PI/TC (2010, 01 de febrero) Tribunal Constitucional. Vergara Gotelli.
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00003-2008-AI.html>
- Sentencia 0228-2009-AA (2011, 04 de abril) Tribunal Constitucional. Mesía Ramírez
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00228-2009>
- Sentencia 01803-2011-PA/TC (2011, 03 de octubre) Tribunal Constitucional. Álvarez Miranda.
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/01803-2011>
- Sentencia 00015-2012-PI/TC (2012, 03 de octubre) Tribunal Constitucional. Álvarez Miranda
tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/00015-2012-AI%20Admisibilidad.html
- Sentencia 02175-2011-PI/TC (2012, 20 de marzo) Tribunal Constitucional. Álvarez Miranda
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/02175-2011-AA.html>
- Sentencia 0011-2013-PI/TC (2013, 22 de mayo) Tribunal Constitucional. Urviola Hani
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/00011-2013-AI%20Admisibilidad1.html>
- Sentencia 0006-2018-PI/TC (2018, 06 de noviembre) Tribunal Constitucional. Blume Fortini
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/00006-2018-AI.pdf>
- Sentencia 0021-2015-PI/TC (2019, 03 de setiembre) Tribunal Constitucional. Blume Fortini
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/00021-2015-AI.pdf>