

El Tribunal Constitucional, la regulación de la usura y los cuestionamientos a la constitucionalidad de la modificatoria operada a la Ley Orgánica del BCR por la Ley 31143

The Constitutional Court, the regulation of usury and challenges to the constitutionality of the amendment made to the BCR's Organic Law by Law 31143

Alix Godos

Abogado por la Universidad de Piura, egresado de la Maestría de Derecho de la Empresa por la Universidad de Ciencias Aplicadas.
Intendente General de Supervisión de Conductas de la Superintendencia del Mercado de Valores – SMV.

Miryam Armas Valdivia

Abogada por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

SUMARIO:

- I. Introducción.
- II. Sobre el caso.
 1. Los proyectos de ley.
 2. La modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR.
 3. Las demandas de inconstitucionalidad contra la Ley de protección contra la usura presentadas por el Colegio de Abogados de Ica y el Poder Ejecutivo.
 4. Fundamentos de la Sentencia emitida por el TC respecto de la modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR.
- III. Evaluación de la constitucionalidad sobre la modificatoria operada por la Ley de protección contra la usura al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR.
 1. Sobre la protección al consumidor en la Constitución y a nivel legal.
 2. Sobre el régimen constitucional y legal del BCR, finalidad y funciones.
 3. Análisis de la modificación operada.
 4. Análisis del procedimiento legislativo seguido para la aprobación de la Ley de protección contra la usura.
- IV. A manera de conclusiones.



RESUMEN:

En el presente artículo los autores realizan un análisis con la finalidad de determinar si efectivamente la modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva, Decreto Ley 26123 mediante la Ley 31143, Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros, es constitucional o no, a propósito de Sentencia del Tribunal Constitucional¹ —Pleno. Sentencia 95/2024—.

Palabras clave: BCR, Tribunal Constitucional, usura, tasas de interés, inconstitucionalidad, consumidor, funciones.

ABSTRACT:

In this article the authors analyze whether or not the amendment made to Article 52 of the Organic Law of the Central Reserve Bank, Decree Law N. 26123 by Law 31143, Law that protects consumers of financial services from usury, is constitutional or not, as a result of the Constitutional Court's Decision (Plenary. Decision 95/2024-).

Keywords: BCR, Constitutional Court, usury, interest rates, unconstitutionality, consumer, functions.

I. INTRODUCCIÓN

El 18 de marzo de 2021 se publicó la Ley 31143, Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros —en adelante, Ley de protección contra la usura—. La referida ley fue aprobada por insistencia por el Congreso de la República y, entre otros, establece una serie de disposiciones relativas al Banco Central de Reserva —en adelante, BCR— y a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs —en adelante, SBS—.

Concretamente, debemos señalar que mediante la Ley de protección contra la usura se operó la modificatoria al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR, Decreto Ley 26123 —en adelante, Ley Orgánica del BCR—, en virtud de la cual dicho banco central ha quedado facultado para fijar tasas de interés máximas y mínimas, en forma semestral, con el propósito de regular el mercado. Es necesario indicar que las tasas de interés que superen los máximos fijados por el banco central califican como tasas de interés de usura y la entidad financiera que las cobre incurrirá en la comisión del delito contemplado en el artículo 214 del Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo 635, el cual es sancionado con pena privativa de libertad de 1 a 3 años y con 20 a 30 días-multa,

siendo la SBS la entidad encargada de vigilar y supervisar el cumplimiento de las tasas máximas, procediendo a sancionar y denunciar ante el Ministerio Público a quienes incurran en inobservancia de las mismas.

Es necesidad precisar que las tasas de interés activas máximas que fije el BCR en el marco de la modificatoria operada al citado artículo 52, aplican de manera exclusiva a las operaciones de crédito previstas en el artículo 221, inciso 3), literal c), de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la SBS —en adelante, LGSFV—. Esas operaciones de crédito son los créditos de consumo, los créditos de consumo de bajo monto y el crédito para las pequeñas y microempresas, con la precisión que, de acuerdo con lo establecido en el referido literal c), el crédito de consumo de bajo monto es aquel cuya cuantía es igual o menor a dos Unidades Impositivas Tributarias – UIT.

Ante la dación de la Ley de protección contra la usura, el Colegio de Abogados de Ica y el Poder Ejecutivo interpusieron sendas demandas de inconstitucionalidad contra la misma el 29 de marzo y 28 de abril de 2021, respectivamente, cuyos expedientes —00010 y 00012-2021-PI/TC— fueron acumulados por el Tribunal Consti-

1. Expedientes 00010 y 00012-2021-PI/TC (acumulados).

tucional —en adelante, TC— mediante el auto correspondiente el 17 de junio de 2021.

El 20 de febrero de 2024, el TC dictó Sentencia —Pleno. Sentencia 95/2024—, declarando infundadas las demandas de inconstitucionalidad interpuestas por el Colegio de Abogados de Ica y el Poder Ejecutivo contra la Ley de protección contra la usura, con un fundamento de voto de uno de los magistrados, quien no solo suscribió la ponencia que concluyó en el fallo antes indicado, sino que expuso razones complementarias que lo llevaron a votar a favor de dicha ponencia.

Es necesario señalar que, si bien las referidas demandas de inconstitucionalidad se dirigen contra la Ley de protección contra la usura en su totalidad, el presente artículo solamente se circunscribe a analizar la modificatoria operada mediante dicha ley al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR, ello bajo la consideración que, por sus efectos e implicancias, dicha modificatoria es la parte medular y central de la ley objeto de las demandas de inconstitucionalidad.

En ese sentido, el análisis a realizar en el presente artículo tiene como objetivo evaluar si efectivamente la modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR mediante la Ley de protección contra la usura incurre o no en supuestos de inconstitucionalidad.

II. SOBRE EL CASO

1. Los proyectos de Ley

Fueron siete los proyectos de ley —que fueron acumulados en su oportunidad— que propiciaron la aprobación de la Ley de protección contra la usura:

1.1 Proyecto de Ley 5250/2020-CR: Proponía, entre otros, que el BCR establezca y formule de manera objetiva los criterios técnicos para la determinación de topes máximos en las tasas de interés activas en productos financieros específicos. Según lo indicado por la propia iniciativa legislativa, el objetivo del proyecto era evitar la usura por parte de las empresas del sistema fi-

nanciero, estableciendo topes máximos a las tasas de interés activas a cargo del BCR, con la finalidad de proteger a los consumidores materia de servicios financieros y a la economía de las familias, pues el cobro de tasas de interés elevado desprotegía al consumidor de dichos productos y servicios.

1.2 Proyecto de Ley 5343/2020-CR: Proponía, entre otros, que el BCR fije las tasas de interés en casos de hiperinflación y estado de emergencia nacional. Según lo indicado por la propia iniciativa legislativa, el objetivo del proyecto era establecer los mecanismos para regular los intereses de las tarjetas de crédito y frenar el abuso bancario.

1.3 Proyecto de Ley 5598/2020-CR: Proponía, entre otros, que el BCR fije las tasas de interés en todos los casos, prescindiendo de la excepcionalidad establecida en el entonces artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR, por cuanto el artículo 84 de la Constitución Política de 1993 —en adelante, Constitución— dispone como parte de las funciones de dicha entidad, el regular el crédito del sistema financiero. Según lo indicado por la propia iniciativa legislativa, el objetivo del proyecto era parar con la conducta abusiva de las empresas del sistema financiero de fijar tasas leoninas sin sustento técnico a expensas del estado de necesidad de los usuarios que se encuentran obligados a aceptar dichas tasas exorbitantes.

1.4 Proyecto de Ley 5904/2020-CR: Proponía, entre otros, que el BCR fije de forma semestral los intereses máximos y mínimos, con el propósito de regular el mercado; asimismo, que dicha facultad no sea delegada. En la exposición de motivos se indicó que en contextos de distorsiones que alteraban el normal funcionamiento del mercado era necesario que el Estado ejerza su rol regulador de la actividad económica, debiendo defender los derechos de los consumidores y usuarios, lo cual le competía al Estado garantizar por manda-

to constitucional. Asimismo, se indicó que durante décadas el BCR no había ejercido su facultad excepcional para corregir las distorsiones en el mercado financiero.

1.5 Proyecto de Ley 5960/2020-CR: Proponía, entre otros, que para que se sancione por la tasa de usura, el BCR debía calcular el límite a la tasa activa máxima de interés en las operaciones, ello con el fin de regular la distorsión del mercado, conforme a lo establecido en el artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR. Según la exposición de motivos debía operar el criterio de lo más favorable al consumidor o usuario acorde con las disposiciones constitucionales, siendo que la satisfacción de las necesidades del consumidor y del usuario era el punto de referencia que debía tenerse en cuenta para el desenvolvimiento eficiente del mercado.

1.6 Proyecto de Ley 6303/2020-CR: Proponía, entre otros, que el BCR establezca mensualmente las tasas de interés máximas y mínimas para las operaciones activas del sistema financiero, con énfasis en las operaciones de crédito que permitan la disponibilidad de dinero en efectivo o para consumo mediante el uso de tarjetas de crédito. Según lo indicado por la propia iniciativa legislativa, el objetivo del proyecto era frenar el abuso y castigar la usura, a efectos de proteger los derechos e intereses de los consumidores. Asimismo, se indicó que el BCR nunca había ejercido la facultad excepcional otorgada.

1.7 Proyecto de Ley 6714/2020-CR: Proponía, entre otros, que el BCR establezca las tasas máximas para las operaciones dentro y fuera del sistema financiero, y que al momento de fijarlas se debía tener en cuenta las tasas de interés prevalecientes en las entidades del sistema financiero de acuerdo con la oferta y la demanda. Según lo indicado por la propia iniciativa legislativa, el objetivo del proyecto era promover la transparencia financiera y la protección de los consumidores de la posición de domi-

nio de las empresas del sistema financiero, debiendo tenerse en cuenta el artículo 65 de la Constitución sobre protección al consumidor.

2. La modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR

Al respecto, es necesario señalar que mediante el artículo 2 de la Ley de protección contra la usura, se operó la modificación del artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR tal como se muestra a continuación, poniéndose en relieve las diferencias entre el texto anterior y el vigente:

2.1 Texto anterior

«El Banco propicia que las tasas de interés de las operaciones del Sistema Financiero sean determinadas por la libre competencia, dentro de las tasas máximas que fije para ello en ejercicio de sus atribuciones. Excepcionalmente, el Banco tiene la facultad de fijar tasas de intereses máximos y mínimos con el propósito de regular el mercado.»

2.2 Texto vigente

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

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

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

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

2.3 Diferencias entre el texto anterior y el vigente

A partir de la modificatoria operada por la Ley de protección contra la usura en el texto del artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR, se observan las siguientes diferencias:

El texto anterior del artículo bajo análisis solamente contenía un párrafo, mientras que el texto resultante de la modificatoria contiene cuatro.

En lo que respecta al contenido, solamente la primera parte del primer párrafo del artículo 52 no sufrió variación —por lo menos desde una perspectiva formal— ante la modificatoria operada. En ella se señala que el BCR propicia que las tasas de interés sean determinadas por la libre competencia.

Es en la segunda parte de dicho primer párrafo donde empiezan las diferencias, puesto que, para regular el mercado, la facultad del BCR para fijar tasas de interés máximas y mínimas tenía carácter «excepcional» según el texto anterior, mientras que en el vigente se faculta a dicho banco central a hacerlo de manera semestral. Al dejar de tener carácter «excepcional», la intervención del BCR se convierte en algo «regular», lo cual constituye un cambio fundamental respecto a la fijación de las tasas de interés.

En adición a lo anterior y tal como se puede advertir del propio texto, existe una clara contradicción entre la primera y la segunda parte del primer párrafo, pues una establece que las tasas de interés obedecen a la libre competencia,

mientras que la otra dispone que son fijadas semestralmente por una autoridad administrativa, en este caso, el BCR.

La duda respecto de cómo se resuelve dicha contradicción, queda despejada por el sentido de las demás disposiciones contenidas en los siguientes tres párrafos del nuevo texto del artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR.

En efecto, a partir de la lectura de los mismos —que regulan la fijación de los topes máximos y mínimos de las tasas de interés, y los tipos de créditos a los que aplican², se advierte que la entidad que debe supervisar la observancia de dichos topes, así como las consecuencias que supone no hacerlo —incurrir en el delito de usura— es la SBS; por lo que es posible sostener que, con respecto a la determinación de las tasas de interés en nuestro país, ellas ahora son fijadas por el BCR y ya no por la libre competencia.

3. Las demandas de inconstitucionalidad contra la Ley de protección contra la usura presentadas por el Colegio de Abogados de Ica y el Poder Ejecutivo

3.1 El Colegio de Abogados de Ica y el Poder Ejecutivo interpusieron demandas de inconstitucionalidad cuestionando, entre otros, la modificación operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR. En lo que respecta a dicha modificatoria, se demandó lo siguiente:

El Colegio de Abogados de Ica —Expediente N.º 00010-2021-PI/TC—, señaló que el legislador había alterado las competencias constitucionales atribuidas al BCR al modificar su ley orgánica, habiéndose diseñado un sistema en el que se modificaba la atribución de establecer topes máximos a las tasas de interés, que corresponde, de manera excepcional, al BCR y no al Poder Legislativo.

En esa línea, se indica que la tasa de interés activa a la que se refiere el artículo 52 de la Ley

2. Créditos de consumo, créditos de consumo de bajo monto y el crédito para las pequeñas y microempresas.

Orgánica del BCR ya no se podrá determinar libremente sobre la base de criterios técnicos, económicos y de competencia.

Asimismo, señaló que, si bien la Ley de protección contra la usura buscaba proteger al consumidor y generarle oportunidades de crédito a tasas bajas de interés, no se había considerado que el establecimiento de toques a las tasas de interés desincentivaría más bien el otorgamiento de créditos a los consumidores que representen mayor riesgo y que, incluso, produciría una contracción del ahorro, lo que ocasionaría un incremento de las tasas de interés que afectaría a otros consumidores.

Finalmente, se hizo hincapié en que la ley impugnada también atentaba contra la economía social de mercado, respecto del modelo constitucional de formación del valor del dinero y de los agentes que intervienen en este proceso, pues dicha ley no cumplía con los siguientes elementos: i) Ejercicio de las atribuciones de las instituciones competentes y específicas; ii) Intervención residual; iii) Extraordinaria —como excepción a la regla general—, respeto de los derechos económicos fundamentales y su dimensión institucional —contratación, propiedad, empresa, iniciativa privada—; y, iv) Respeto de los principios de seguridad jurídica e igualdad.

3.2 El Poder Ejecutivo —Expediente N.º 00012-2021-PI/TC—, manifestó que la modificación de la facultad excepcional del BCR de fijar tasas de interés máximas y mínimas con el propósito de regular el mercado, para que la fijación de dicha tasa se ejerza de manera periódica —semestral—, contraviene el funcionamiento del sistema financiero, el cual debería guiarse por las reglas de mercado, y no por decisiones de un ente estatal.

Asimismo, alegó que la intervención del BCR debería ser siempre de última *ratio*, a fin de no afectar el funcionamiento del sistema financiero y garantizar que los acuerdos contractuales

se realicen dentro del principio de libertad que garantiza la Constitución. Por lo tanto, señala que la determinación de tasas de interés máximas y mínimas con periodicidad semestral, en un contexto no excepcional y de regulación del mercado, interfiere en la libertad de organización de la actividad empresarial, la libertad contractual, el derecho a la libre competencia y en el sistema de precios libres.

Finalmente, indicó que la modificación al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR tiene consecuencias negativas en las operaciones pasivas y perjudica a los ahorristas, quienes tendrán menos opciones en el sistema financiero, lo que demostraría una clara afectación al fomento y garantía del ahorro establecido en el artículo 87 de la Constitución.

4. Fundamentos de la Sentencia emitida por el TC respecto de la modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR

Como marco general, el TC indicó que, debido al carácter social del régimen económico establecido en la Constitución, le correspondía al Estado crear las condiciones para que las actividades económicas privadas se desarrollen de manera libre y competitiva, lo que en modo alguno suponía una intervención arbitraria e injustificada en el ámbito de libertad que se reserva a los distintos agentes económicos³.

Al respecto, precisó que los principios generales incluidos en el régimen económico de la Constitución, contemplaba en el artículo 65 la defensa que el Estado debe realizar del interés de los consumidores y usuarios, la cual encontraba su correlato en la garantía del derecho a la información sobre los bienes y servicios ofrecidos y en la salvaguardia de la salud y la seguridad de la población. Siendo ello así, indicó que la intervención excepcional del Estado era permitida a fin de garantizar otros derechos y bienes constitucionales que se ven afectados por las imperfecciones del mercado, como es

3. Fundamentos 65 y 67.

el caso de las relaciones asimétricas existentes en el sistema financiero peruano, lo que motivó que la Constitución regule un capítulo dirigido a la moneda y a la banca —Capítulo V— dentro del régimen económico —Título III—, y se establezca que sean dos órganos constitucionales con autonomía los que desarrollen el marco regulatorio —BCR y SBS—⁴.

Teniendo en consideración ello, señaló que las materias reguladas en el vigente artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR se encontraban directamente relacionadas con la regulación del crédito en el sistema financiero —artículo 84 de la Constitución—, y que la modificación operada no había desvirtuado ni reducido o limitado las atribuciones constitucionales del BCR, sino que ampliaba el marco de las mismas, considerando que hasta antes de la entrada en vigencia de la ley impugnada, dicho regulador ya tenía la facultad de establecer topes a las tasas de interés, de manera excepcional⁵.

En ese sentido, el TC señaló que el mencionado artículo 52 debía interpretarse de conformidad con el ámbito de autonomía que posee el BCR en el ejercicio de sus atribuciones, entre ellas, la de regular el crédito del sistema financiero⁶.

Con relación a la vulneración de la libertad de contratación, la libertad de empresa —libertad de organización y/o de ejecución de la actividad empresarial— y la libre competencia, el TC argumentó que dichos derechos no eran concebidos como libertades absolutas, sino que era admisible que el legislador establezca requisitos para su ejercicio, considerando los límites propios del modelo económico de la Constitución y que se reconducen a los fines que este persigue, como en el caso particular, la proscripción de la usura y la protección de los usuarios del sistema financiero frente a una situación de desigualdad material entre las partes⁷.

Finalmente, en cuanto a la protección al ahorro público, el TC indicó que el artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR no incidía negativamente en el contenido normativo de tal mandato y que solo se pondría en riesgo el ahorro si se contraviniesen determinadas garantías establecidas en la LGSF, como es la obligación de mantener una reserva en el capital social de las empresas financieras, la existencia de un fondo de seguro de depósitos y una central de riesgos, entre otras⁸.

III. EVALUACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD SOBRE LA MODIFICATORIA OPERADA POR LA LEY DE PROTECCIÓN CONTRA LA USURA AL ARTÍCULO 52 DE LA LEY ORGÁNICA DEL BCR

1. Sobre la protección al consumidor en la Constitución y a nivel legal

Con respecto a la protección del consumidor, la Constitución establece lo siguiente:

*«Artículo 65.- Protección al consumidor
El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo, vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.»*

Este artículo es parte de los Principios Generales —Capítulo I— del Régimen Económico —Título III— de la Constitución. A nivel legal, el marco normativo de protección al consumidor viene dado por el Código de Protección al Consumidor, Ley 29571 y sus modificatorias, y la Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros, Ley 28587 y sus modificatorias.

Lo anterior evidencia que existe un régimen de protección al consumidor que se funda en una

4. Fundamentos 70, 71, 87 y 88.

5. Fundamentos 104, 105 y 106.

6. Fundamento 157.

7. Fundamentos 159, 160, 163, 230, 234, 239 y 249.

8. Fundamentos 305 al 307.

disposición constitucional y que ha sido desarrollado mediante disposiciones normativas a nivel legal. Sin embargo, el aspecto medular de la Ley de protección contra la usura —que es una norma de protección al consumidor, como su propio nombre lo indica y como así lo explicitan las diversas iniciativas legislativas que le dieron lugar— consiste en la modificación operada a una norma —Ley Orgánica del BCR— que se encuentra enmarcada en otro régimen como es el de la moneda y la banca, que al igual que la protección al consumidor, también cuenta con un basamento constitucional. Esta situación hace ineludible remitirnos al régimen constitucional y legal que gobierna al BCR.

2. Sobre el régimen constitucional y legal del BCR, finalidad y funciones

2.1. Del régimen constitucional y legal del BCR

Las disposiciones constitucionales referidas al BCR son los artículos 83, 84, 85 y 86, las cuales están contempladas en el Capítulo V —De la Moneda y la Banca— del Título III —Del Régimen Económico— de la Constitución.

No obstante, para los efectos del presente artículo, el de mayor relevancia es el artículo 84, el cual en sus dos primeros párrafos establece lo siguiente:

«Artículo 84.- Banco Central de Reserva del Perú

El Banco Central es persona jurídica de derecho público. Tiene autonomía dentro del marco de su Ley Orgánica. La finalidad del Banco Central es preservar la estabilidad monetaria.

Sus funciones son: regular la moneda y el crédito del sistema financiero, administrar las reservas internacionales a su cargo, y las demás funciones que señala su ley orgánica. (...).»

A nivel legal, el banco central está regulado por una ley orgánica por expreso mandato del artículo 84 de la Constitución —Ley Orgánica del BCR—, el artículo más relevante para el análisis que aquí nos convoca es el siguiente:

«Artículo 2.- La finalidad del Banco es preservar la estabilidad monetaria.

Sus funciones son regular la cantidad de dinero, administrar las reservas internacionales, emitir billetes y monedas e informar sobre las finanzas nacionales.»

2.2. De la finalidad y funciones del BCR

Tal como se observa, según la Constitución, el BCR tiene un mandato único: Preservar la estabilidad monetaria. Mediante la misma se busca mantener el valor real del dinero o, lo que es lo mismo, conservar el poder adquisitivo del dinero en términos de la canasta de consumo de los ciudadanos. Con la estabilidad monetaria se preserva la capacidad de compra de la moneda, que es un «escenario óptimo, eficiente para que los agentes económicos tomen sus decisiones monetarias, financieras, de inversión y transaccionales sin preocuparse por que la inflación consuma el valor real de sus saldos monetarios.⁹»

Mantener la estabilidad monetaria en el tiempo, induce a tomar decisiones económicas de largo plazo sin tener que preocuparse por la inflación, que resulta fundamental para fomentar un mayor desarrollo y crecimiento económico sostenido¹⁰.

Respecto de la inflación, debe indicarse que, dentro de la legislación comparada y los regímenes monetarios del mundo, la finalidad esencial de un banco central es cuidar o mantener la estabilidad de la moneda, a través de los diversos mecanismos que contempla la política monetaria cuyo propósito es que la masa monetaria o circulante se corresponda y guarde relación con la producción nacional, evitando la

9. Zenón Quispe Misaico, «La estabilidad monetaria en el Perú», *MONEDA N.º 188 Banco Central de Reserva del Perú*, (Diciembre 2021): 5.
10. Quispe, «La estabilidad monetaria en el Perú», 8.

emisión de moneda de manera inorgánica con el consiguiente envilecimiento de su valor¹¹. Considerando, la hiperinflación que padeció la economía nacional a fines de la década de los ochentas del siglo pasado, el artículo 84 de la Constitución es una disposición que el constituyente de 1993 estableció para evitar situaciones de esa naturaleza.

En cuanto a las funciones, debe indicarse que tanto la Constitución como la Ley Orgánica del BCR establecen que las funciones del banco central son: regular la moneda y el crédito del sistema financiero, administrar las reservas internacionales a su cargo, emitir billetes y monedas, informar sobre las finanzas nacionales, y las demás funciones que señala la Ley Orgánica del BCR. Aquí es necesario señalar que el ejercicio de dichas funciones se encuentra subordinado al cumplimiento de la finalidad de preservar la estabilidad monetaria, siendo necesario señalar que el BCR regula la moneda —liquidez— y el crédito del sistema financiero a través de una serie de instrumentos y operaciones de política monetaria.

3. Análisis de la modificación operada

Considerando lo expuesto en el punto 2 anterior, es posible sostener que la protección al consumidor no es una función del BCR y, desde luego, tampoco su finalidad. En ese contexto, ¿Es constitucional la modificación operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR para insertar una norma de protección al consumidor de servicios financieros?

Al respecto, es necesario señalar que el texto anterior del referido artículo 52 establecía que el BCR debía propiciar que las tasas de interés de las operaciones del Sistema Financiero sean determinadas por la libre competencia y que, excepcionalmente y con el propósito de regular el mercado, dicho banco central podía fijar topes máximos y mínimos a dichas tasas.

En esa línea, podría sostenerse, tal como lo hace el TC en los fundamentos de la Sentencia, que tanto el texto anterior del artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR como el primer párrafo del texto vigente versan sobre similares materias: Tasas de interés, regular el mercado, y sobre la autoridad —en este caso, el BCR— encargada de establecer los topes máximos y mínimos a dichas tasas. Por tanto, antes de dar respuesta a la pregunta arriba planteada, es necesidad dar respuesta a la siguiente cuestión: ¿en verdad, ambos textos obedecen al mismo propósito?

El texto del artículo 52 se encuentra ubicado en el Capítulo I —Atribuciones y Obligaciones— del Título III de la Ley Orgánica del BCR y fue concebido originalmente para la regulación del crédito del sistema financiero que es una de las funciones de dicho banco central, siendo necesario recordar que el ejercicio de todas las funciones del BCR está subordinado al cumplimiento de su finalidad de preservar la estabilidad monetaria. Por otro lado, el texto vigente del referido artículo tiene su origen en un conjunto de iniciativas legislativas relacionadas con la protección del consumidor, puesto que así lo señalan de manera expresa dichos proyectos de ley y, de hecho, la propia norma se denomina «*Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros*». El objeto de dicha ley es proteger al consumidor de determinados servicios financieros —créditos de consumo, créditos de consumo de bajo monto y el crédito para las pequeñas y microempresas— de tasas de interés que calificarían como usura.

Asimismo, la motivación subyacente a la modificatoria operada a dicho artículo por la Ley de protección contra la usura no guarda relación con ninguna de las funciones del BCR —Regular la moneda y el crédito del sistema financiero; administrar las reservas internacionales a su cargo; regular la cantidad de dinero; emitir billetes y monedas, e; informar sobre las finanzas nacionales— y tampoco con su finalidad de preservar la estabilidad monetaria.

11. Rolando Castellares Aguilar, «Capítulo V De La Moneda y la Banca», en *La Constitución Comentada*, Tomo I, director. Walter Gutiérrez Camacho (Lima: GACETA JURÍDICA, 2005), 1028 – 1029.

A partir de lo anterior, puede indicarse, de manera indubitada, que el texto anterior y el vigente del artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR no responden a la misma finalidad o propósito y, por lo tanto, no regulan lo mismo ni tienen lo que podría denominarse «una equivalencia jurídica».

Lo anterior, supone, además que no es posible sostener lo indicado en el Fundamento 104 de la Sentencia en el sentido que, para el TC, las materias reguladas por el texto resultante de la modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR «se encuentran directamente relacionadas con la regulación del crédito en el sistema financiero», porque dichas materias —a diferencia de las contempladas en el texto original, cuyo propósito normativo sí respondía a la función del BCR de regular el crédito, función ésta que se encuentra subordinada a la finalidad de dicho banco central, que es la estabilidad monetaria—, han surgido del propósito legislativo de proteger al consumidor de servicios financieros, el cual no responde a la función de regular el crédito en el sistema financiero y, por ende, estamos ante una materia que no guarda relación con la estabilidad monetaria. En adición a lo anterior, debe indicarse que, a diferencia de lo señalado por el TC en el referido Fundamento 104, la regulación del crédito del sistema financiero, por un lado, se hace mediante instrumentos y mecanismos de política monetaria y no mediante leyes —y menos aún insertando una materia —protección al consumidor— que no es parte de esos instrumentos y mecanismos— y, por otro, que esa regulación debe ser realizada por el BCR, puesto que es una de sus funciones constitucionales y que, para tal efecto, cuenta con un equipo altamente experimentado y especializado en un tema tan sofisticado y complejo como es la regulación de la moneda y el crédito, y de ninguna manera la regulación del crédito en el sistema financiero debe ser realizada por un órgano político como es el Congreso de la República y cualquier tipo de interferencia de éste órgano con respecto a dicha materia, que no se ajuste a los cauces constitucionales, debería estar proscrita en aras de la estabilidad monetaria. Es necesario señalar, que lo anterior es el punto

de partida sobre el cual el TC construye toda la fundamentación para declarar infundadas las demandas de inconstitucionalidad planteadas contra la Ley de protección contra la usura; sin embargo, el análisis evidencia que las materias reguladas por el texto vigente del referido artículo 52 tienen su fundamento en la protección al consumidor y no en la regulación —tan sofisticada como compleja— del crédito del sistema financiero.

Absuelta dicha interrogante en el sentido que el texto vigente del artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR tiene su fundamento en la protección al consumidor y no en la regulación del crédito, debemos abordar la cuestión de fondo: ¿es constitucional atribuir legislativamente al BCR una función que no se encuentre subordinada a la finalidad de preservar la estabilidad monetaria?

Al respecto, debemos indicar lo siguiente:

- La protección al consumidor y la regulación de la moneda y la banca cuentan con sus respectivos regímenes constitucionales y legales, y ambos deben ser respetados en el marco del ordenamiento nacional. Precisamente, según el Diccionario de la Real Academia, la palabra «orden» significa «colocación de las cosas en el lugar que les corresponde», es decir, la regulación de la protección al consumidor debe realizarse en el marco normativo correspondiente, y de igual manera debe procederse con los temas relacionados, en este caso, con la moneda y el BCR;
- Siguiendo con la idea de orden, debemos indicar que el artículo 84 de la Constitución establece que el BCR se regula por su ley orgánica. Sin embargo, el artículo 65 de la Constitución no establece que las materias referidas a la protección del consumidor se deban regular por una ley de esa naturaleza. En tal sentido, con la modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR se ha regulado por ley orgánica una materia —protección al consumidor— para la que el constituyente no ha previsto

esa reserva, lo cual contraviene lo dispuesto por el artículo 106¹² de la Constitución, según el cual, solamente se puede regular por leyes orgánicas la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como las demás materias que gocen de ese tipo de reserva según lo previsto por propio el texto constitucional.

- Aunado a lo anterior, se tiene el hecho que el BCR tiene el mandato constitucional único de preservar la estabilidad monetaria y todas sus funciones —que son relativas al ámbito monetario— están subordinadas a dicha finalidad. Desde esta perspectiva, introducir una norma de protección al consumidor en la Ley Orgánica del BCR —sin perjuicio de las observaciones en el sentido que esa materia no está sujeta a reserva de ley orgánica—, supone distorsionar el régimen constitucional y legal del BCR, pues dicha materia está muy alejada del tema monetario y no responde a su finalidad.

Asimismo, debe indicarse que para apreciar la validez constitucional de las normas, el TC debe considerar, además de las normas constitucionales, las leyes que, por remisión expresa de la constitución, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona¹³. Es decir, el análisis de constitucionalidad de la modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR, debió remitirse necesariamente a la finalidad de dicho banco central establecida tanto en la Constitución como en la ley en la que se estaba operando la modificatoria, es decir, a la referida ley orgánica y, como producto de esa revisión, se habría advertido que la protección

al consumidor de servicios financieros no es competencia ni atribución del BCR y que la misma no guarda ninguna relación con la finalidad de dicho banco central —preservar la estabilidad monetaria—.

En el marco de la evaluación realizada, debe concluirse, por tanto, que la modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR por la Ley que protege contra la usura resulta inconstitucional.

No obstante lo anterior y en el supuesto que se desestime una interpretación de *ratio legis* para el presente caso —ello bajo el argumento que ningún análisis puede soslayar el hecho que el artículo 84 de la Constitución establece que son funciones del BCR, además de las señaladas por el propio texto constitucional, «las que señala su ley orgánica» y que, por tanto, lo que en realidad se ha hecho es adicionar en la Ley Orgánica del BCR otra de las funciones que debe cumplir dicha entidad, que en este caso es la de proteger al consumidor de servicios financieros mediante la fijación de toques a las tasas de interés—, debe indicarse que, más allá de la interferencia que podría generar la normativa sobre la protección al consumidor respecto de las funciones que cumple el BCR con la finalidad de preservar la estabilidad monetaria —lo cual podría tener implicancias gravísimas para la economía nacional—, correspondería evaluar si la modificación operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR —la cual, según el argumento bajo análisis, habría generado una nueva función para el banco central— resulta constitucional desde la perspectiva del régimen de la protección al consumidor.

Al respecto, debemos recordar que según el artículo 65 de la Constitución, el Estado defiende

12. «**Artículo 106.- Leyes Orgánicas.** Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución. Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.»
13. Ley N.º 28237, Código Procesal Constitucional (anterior), artículo 79.
Ley N.º 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional (vigente), artículo 78.

el interés de los consumidores y usuarios y, para tal efecto, garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Por tanto, en el supuesto que se desestime la interpretación *ratio legis*, corresponde evaluar si la modificación operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR con una disposición sobre protección al consumidor, no contraviene lo establecido en el citado artículo 65 de la Constitución.

Así, tenemos que la citada disposición constitucional establece lo siguiente:

- (a) *El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios.*
- (b) *Para tal efecto —es decir, para la defensa de dicho interés— el Estado garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios.*
En esa línea, para no incurrir en contravención de esta disposición constitucional, la modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR no debe, contrariar, alterar o exceder el marco establecido por la propia Constitución.

Tratándose del régimen de protección al consumidor, corresponde señalar que, a nivel legal, el Decreto Legislativo 1033, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –INDECOPI–, en su artículo 2, literal d), dispone como una de las funciones de dicha entidad la de: «Proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información

en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo».

Como se puede advertir, es el INDECOPI —y no el BCR— la entidad del Estado a través de la cual se protege los derechos de los consumidores desde una dimensión específica: La información correcta en los mercados. Lo anterior, se fundamenta en el artículo 65 de la Constitución, el cual dispone que la defensa de los consumidores se realiza garantizándoles el derecho a la información sobre los bienes y servicios.

De otro lado, con relación a la defensa de los intereses de los consumidores propiamente dicha, debe indicarse que, a partir del artículo 65 de la Constitución —y en esa línea también se tiene lo dispuesto por el artículo 2, literal d), de la Ley de Organización y Funciones del INDECOPI, y los artículos 2¹⁴ y 3¹⁵ de la Ley complementaria a la Ley de protección al consumidor en materia de servicios financieros, Ley N° 28587 y sus modificatorias— el legislador no puede proceder de manera distinta o contraria al hecho de establecer la manera, formas o mecanismos de garantizar el derecho a la información sobre los servicios financieros por parte de los consumidores.

En tal sentido, resulta necesario preguntarse si es constitucional que una disposición legal, para propósitos de defensa del interés de los consumidores de servicios financieros, establezca que los toques máximos y mínimos a las tasas de interés del sistema financiero que debe

-
- 14. **«Artículo 2.- Transparencia en la información.** Las empresas sujetas a los alcances de la presente Ley están obligadas a brindar a los usuarios toda la información que estos demanden de manera previa a la celebración de cualquier contrato propio de los productos o servicios que brindan, sin perjuicio de lo dispuesto en normas legales de carácter especial. Dicha información debe considerar aquellos aspectos relevantes relacionados principalmente a los beneficios, riesgos y condiciones del producto o servicio financiero que se ofrece en el mercado, conforme la regulación emitida por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. La mencionada obligación se satisface con la puesta a disposición de los usuarios de dicha información en todos los medios utilizados para informar respecto a sus productos o servicios. Las empresas deben designar personal especializado para brindar asesoría a sus clientes sobre los alcances de los mismos.»
 - 15. **«Artículo 3.- Presentación de la información.** Las empresas sujetas a los alcances de la presente Ley están obligadas a presentar sus formularios contractuales en caracteres que sean adecuadamente legibles para los usuarios, los cuales no deben ser inferiores a tres (3) milímetros. La redacción y términos utilizados debe asimismo facilitar su comprensión por los clientes.»

fijar el BCR es una manera, forma o mecanismo de garantizar el derecho a la información a los consumidores de servicios financieros.

El hecho es que la modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR no implica una manera, forma o mecanismo que garantice el derecho a la información de los consumidores sobre los servicios financieros a su disposición, sino una disposición para que el BCR realice una acción —fijar topes a las tasas de interés—, y, en consecuencia, estamos ante una evidente extralimitación del marco de acción para defensa de los intereses de los consumidores contemplado en el artículo 65 de la Constitución por parte del legislador, lo cual resulta inconstitucional.

Finalmente, es necesario señalar que el primer párrafo del artículo 87 de la Constitución establece que el Estado fomenta y garantiza el ahorro y que la ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía.

No obstante, mediante la modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR se ha establecido que el banco central fija las tasas máximas y mínimas de interés, ello a pesar que en *«general los topes a las tasas de interés se dan con el propósito de reducir las tasas de interés muy elevadas y de aumentar el acceso al crédito a aquellos con menos posibilidades. Sin embargo, la literatura económica empírica y teórica sugiere que los topes pueden ser muy perjudiciales precisamente para aquellos a los que se pretende favorecer»*¹⁶.

Los efectos no deseados del control de tasas de interés son los siguientes: i) Menor acceso al crédito; ii) aumento de otros gastos, y; iii) reasignación del crédito. Todo ello conlleva a menores niveles de transparencia y consumidores que terminan pagando altas tasas de interés, el

aumento del crédito informal y cada vez mayores tasas de interés, en suma, un menor nivel de bienestar general¹⁷.

En la misma línea, en lo relativo al control de las tasas de interés, el BCR, en su página institucional¹⁸, señala que la *«experiencia ha mostrado que los controles sobre las tasas de interés de las operaciones bancarias reducen la intermediación financiera e inducen a su informalidad dado que afectan los niveles de ahorro y crédito de la economía. En el caso de las pequeñas y medianas empresas, al disminuir su acceso al crédito, tendrían como única opción el crédito informal, no sujeto a regulación bancaria, en el que generalmente las tasas de interés en moneda local y extranjera son significativamente mayores»*.

De lo anterior, se desprende que la modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR afecta de manera negativa los niveles de ahorro, convirtiéndose así en una disposición contraria al mandato de fomentarlo establecido en el primer párrafo del artículo 87 de la Constitución y, por ende, en una norma inconstitucional.

4. Análisis del procedimiento legislativo seguido para la aprobación de la Ley de protección contra la usura

El artículo 75 del Reglamento del Congreso regula los requisitos que debe contener toda iniciativa legislativa, los cuales solamente pueden ser dispensados por motivos excepcionales. Dichos requisitos son: i) La exposición de motivos donde se exprese sus fundamentos; ii) los efectos de la vigencia de la norma que se propone; iii) el análisis del costo-beneficio —en adelante, ACB— de la futura norma legal; que incluya, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental, y; iv) De ser el caso, la fórmula legal dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos.

16. Jorge Pozo, «Efectos no deseados de los topes a las tasas de interés: una revisión empírica y teórica», *MONEDA N.º 183 Banco Central de Reserva del Perú*, (Setiembre 2020): 9.

17. Pozo, «Efectos no deseados de los topes a las tasas de interés: una revisión empírica y teórica», 11.

18. «Preguntas Frecuentes», Banco Central de Reserva del Perú, acceso el 08 de julio de 2024, <https://www.bcrp.gob.pe/sobre-el-bcrp/preguntas-frecuentes.html>

En la Sentencia bajo análisis, el TC también se pronunció sobre cuestionamientos a la constitucionalidad formal de la Ley de protección contra la usura, al haberse alegado la no realización del ACB.

Al respecto, los siete proyectos de ley que dieron lugar a la aprobación de la Ley de protección contra la usura, señalaron lo siguiente en sus respectivos ACBs:

- (a) **Proyectos 5250/2020-CR y 5904/2020-CR:** La propuesta no contiene disposiciones que puedan generar gasto al tesoro público, el beneficio que plantea es garantizar el respeto de los derechos de los consumidores. Asimismo, no irroga ningún gasto al tesoro público.
- (b) **Proyecto 5343/2020-CR:** El contenido del proyecto se encuentra orientado a establecer una ganancia justa y equilibrio en el tratamiento que reciben los usuarios del sistema financiero, proscribiendo la discriminación que las empresas del sistema bancario han utilizado como medio de menosprecio de las personas que le generen sus ganancias. Por otro lado, asegura que se elevaría el consumo en el país al fomentarse la recirculación de los recursos y se permitiría mejorar las condiciones financieras para que todas las personas puedan acceder a los servicios financieros.
- (c) **Proyecto 5598/2020-CR:** El proyecto no crea ni aumenta el gasto público, puesto que lo que propone es hacer que se cumpla el mandato del artículo 84 de la Constitución, esto es, que el BCR regule el crédito del sistema financiero.
- (d) **Proyecto 5960/2020-CR:** Señala que el principal efecto es el fortalecimiento institucional del BCR y de la SBS, debido a que habría una mejora en la transparencia y

reducirá la asimetría de la información. El efecto para la ciudadanía sería, según dicha evaluación, la profundización e inclusión financiera. Por su parte, entre los efectos de los costos dirigidos a las empresas del sistema financiero al limitar las tasas con usura se encontraría, inicialmente, la contracción de la oferta de colocaciones del crédito, pero luego habría una recuperación.

- (e) **Proyecto 6303/2020-CR:** El proyecto ha considerado que garantizará el cumplimiento de los artículos 65 y 84 de la Constitución, esto es, la defensa del consumidor o usuario y de las funciones del BCR, y agrega que no importa la generación de gasto público.
- (f) **Proyecto 6714/2020-CR:** El proyecto no irroga gasto al erario nacional, pues no existe inversión que se tenga que hacer que genere gastos al fisco, lo único que se busca es evitar que se promuevan prácticas abusivas propias de muchas empresas del sistema financiero quienes desinforman a sus clientes. La idea es que con la presente iniciativa se promueva la transparencia en los procedimientos financieros y de esta forma sincerarlos en beneficio de los usuarios, pues de esa manera habrá negociaciones más justas y dentro del marco de una protección estatal contra el abuso de dominio y poder de empresas.

Con relación a lo anterior, es necesario señalar que el ACB es una herramienta que permite analizar los efectos económicos que la creación, modificación o derogatoria de una norma o conjunto de normas tendrían dentro de un determinado sistema jurídico, asignando para tal efecto valores positivos —beneficios— y negativos —costos— a los derechos involucrados en las normas bajo análisis, en la medida que estos puedan ser cuantificables.¹⁹

19. Jaime Alfieri Li Ojeda, «EL Análisis Costo – Beneficio Legislativo en el Perú: Notas Introductorias», acceso el 08 de julio de 2024, [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/25DC91205975B71305257ED500704513/\\$-FILE/el-an%C3%A1lisis-costo-beneficio-legislativo-en-el-per%C3%BA-notas-introductorias.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/25DC91205975B71305257ED500704513/$-FILE/el-an%C3%A1lisis-costo-beneficio-legislativo-en-el-per%C3%BA-notas-introductorias.pdf)

Sin embargo, no existe una norma de carácter vinculante de lo que debería entenderse por ACB en las iniciativas legislativas, lo cual tiene por resultado la presentación de proyectos con un ACB nulo, puesto que carecen de un análisis jurídico – económico serio, recurriendo generalmente a la siguiente fórmula: «*El presente proyecto de ley no irroga gastos al erario nacional más que su publicación en el diario oficial*».²⁰

Precisamente, en la Sentencia bajo análisis se corrobora de manera plena lo anterior, toda vez que, respecto de las iniciativas legislativas que derivaron en la dación de la Ley de protección contra la usura, el TC indicó que, «*si bien existen diferencias en cuanto al desarrollo y alcance del análisis costo-beneficio en cada uno de los proyectos de ley previamente examinados, lo cierto es que todos ellos incluyeron dicho análisis, que explicitaba los costos y beneficios de la regulación propuesta*».²¹ Asimismo, dicho Tribunal señaló que, tal como se desprende del propio artículo 75 del Reglamento del Congreso, no existe una exigencia respecto a la forma en la que se debe desarrollar el ACB y, por tanto, su menor extensión, desarrollo o alcance «no determina, per se o por esa sola razón, un vicio de inconstitucionalidad formal, siempre que exista algún tipo de análisis que, aunque escueto, resulte relevante».²²

Sin embargo, el propio TC contradice dicha posición en el Fundamento 311 de la Sentencia, mediante el cual «*exhorta al Congreso de la República para que, de acuerdo con sus atribuciones, pueda conformar una comisión especializada encargada de la revisión exhaustiva de los proyectos de ley que engloben materias de envergadura -como las de orden económico-, y que, eventualmente, traigan consigo un impacto en la sociedad*».

El sentido de este fundamento, supone un claro reconocimiento por parte del TC sobre la insuficiencia del ACB de las iniciativas legislativas que dieron lugar a la Ley de protección contra la usura.

Y este reconocimiento abre la interrogante — absolutamente justa, desde luego— de por qué el TC no hizo control de constitucionalidad por la forma en este ámbito respecto de dichas iniciativas, las cuales, en mayor o menor medida, apelaban a una fórmula —todas carentes de contenido relevante, por cierto— que en modo alguno califica como análisis y menos como ACB.

Considerar que una iniciativa legislativa cumple con el requisito del ACB por el simple hecho de recurrir a una fórmula manida, supone aceptar y normalizar que es posible vaciar de contenido la exigencia legal establecida por el artículo 75 del Reglamento del Congreso, ello a pesar que dicha norma establece que los requisitos establecidos por ese artículo solamente pueden ser dispensados por motivos excepcionales, y el tema materia de modificación legislativa — como el mismo TC, de manera contradictoria, lo ha reconocido en el Fundamento 311— es uno en el que el requisito del ACB no solamente no puede ser dispensado, sino que en propia sede legislativa, por razón de la relevancia de la materia, debería haberse redoblado el celo tanto por su cumplimiento como por su suficiencia.

Al amparo del texto del primer párrafo del referido artículo 75, consideramos que la falta de suficiencia debió haber generado, en sede legislativa, la exigencia de subsanación al legislador o legisladores autores de la iniciativa o iniciativas so pena de no dar trámite a las mismas y, en el caso de que el proyecto, aún con una deficiencia de esa naturaleza, hubiese prosperado, dicha deficiencia constituía causal suficiente para que el TC hubiese declarado que la ley proveniente de dicha iniciativa incurría en infracción a la Constitución por la forma, lo que lamentablemente no ocurrió.

Finalmente, considerando que en la medida que, solamente una vez que han sido analizados todos los aspectos referidos al bloque de

20. Li, «EL Análisis Costo – Beneficio Legislativo en el Perú: Notas Introdutorias».

21. Fundamento 33 de la Sentencia.

22. Fundamento 35 de la Sentencia.

constitucionalidad —es decir, la evaluación de si en la expedición de una la ley se ha obrado con quebranto del procedimiento legislativo establecido; si la ley expedida se ha ocupado de una materia que la Constitución directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho, y; si la ley expedida ha sido emitida por un órgano que, constitucionalmente, resulta incompetente para hacerlo—²³, resulta válido proceder a evaluar temas de fondo y habida cuenta de las limitaciones que supone el propósito, extensión y alcance de un artículo de esta naturaleza, no resulta posible hacer dicha evaluación aquí sobre el tema de control de precios —el cual ha sido abordado de alguna manera en el extremo relativo al mandato constitucional de fomentar el ahorro—, la libertad de contratar y la libertad de empresa. No obstante, a partir del análisis realizado en el presente artículo, consideramos que la modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR no supera la evaluación de, por lo menos, los dos primeros temas del bloque de constitucionalidad.

Así, consideramos que la Sentencia del TC sobre la Ley de protección contra la usura —en el extremo relativo a la modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR— no ha abordado el hecho que la misma se ocupa de una materia —protección al consumidor— para la que la Constitución no ha establecido reserva de ley orgánica y, por el fondo, también se observa que el sentido y el propósito de dicha norma es atentatoria de normas sustanciales reconocidas en la constitución —la finalidad del BCR prevista en el artículo 84—, tema que tampoco ha sido abordado por dicha sentencia. En este punto, es necesario señalar que el artículo 82, último párrafo, del anterior Código Procesal Constitucional —disposición que es idéntica a la contenida en el artículo 81, último párrafo, del nuevo Código Procesal Constitucional—, establecía que la declaratoria de inconstitucionalidad o ilegalidad de una norma impugnada por vicios formales no obsta para

que ésta sea demandada ulteriormente por razones de fondo, siempre que se interponga dentro del plazo señalado en dicho código, razón por la cual entendemos que, en la medida que subsisten temas de fondo que no han sido demandados y, sobre los cuales el TC no se ha pronunciado, nada obsta para presentar una nueva demanda de inconstitucionalidad por dichos temas en tanto el plazo para hacerlo no haya vencido.

IV. A MANERA DE CONCLUSIONES

A partir de lo expuesto en el presente artículo, tenemos las siguientes conclusiones:

1. La modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR por la Ley de protección contra la usura es inconstitucional, porque el texto vigente es una norma de protección al consumidor de servicios financieros, tema que es completamente ajeno a la finalidad —preservar la estabilidad monetaria o, lo que es lo mismo, preservar el valor de la moneda— o funciones del BCR —regular la moneda y el crédito del sistema financiero; administrar las reservas internacionales a su cargo; regular la cantidad de dinero; emitir billetes y monedas, e; informar sobre las finanzas nacionales—, debiendo precisarse que todas estas últimas se encuentran subordinadas a dicha finalidad;
2. La modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR por la Ley de protección contra la usura es inconstitucional, ya que es una norma de protección al consumidor de servicios financieros que ha sido regulado mediante ley orgánica, a pesar que dicha materia no goza de ese tipo de reserva según el texto constitucional;
3. En el hipotético y negado caso que se declarase que no resulta inconstitucional ni la inserción de una norma de protección al

23. Fundamento 7 de la Sentencia.

- consumidor a manera de una nueva función del BCR, ni la regulación de dicha materia por ley orgánica, aun cuando a nivel constitucional la misma no goza de dicha reserva; la modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR igualmente resulta inconstitucional porque, según el artículo 65 de la Constitución, la defensa de los intereses de los consumidores por parte del Estado se realiza garantizando el acceso de los mismos a la información sobre, en este caso, los servicios financieros. En ese sentido, otorgar por ley atribuciones al BCR para que establezca un control de precios sobre las tasas de interés del sistema financiero mediante el establecimiento de topes, no solamente no está alineado con dicha disposición constitucional, sino que la excede, contrariándola, además, en espíritu;
4. La modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR por la Ley de protección contra la usura es inconstitucional porque establece topes a las tasas de interés, lo cual, entre otros efectos, afecta los niveles de ahorro, resultado éste que es diametralmente opuesto al propósito contenido en el mandato previsto en el artículo 87 de la Constitución de fomentar el ahorro;
 5. La Ley de protección contra la usura — que, entre otros, contiene la modificatoria operada al artículo 52 de la Ley Orgánica del BCR—, es inconstitucional porque los proyectos o iniciativas legislativas que conllevaron a su dación carecen del requisito del ACB, puesto que para cumplir con dicha formalidad del procedimiento legislativo, establecida en el primer párrafo del artículo 75 del Reglamento del Congreso, se limitaron, en mayor o menor medida, a recurrir a una fórmula carente de contenido relevante, que en ninguno de esos casos puede ser denominado análisis y menos ACB, incurriendo así en infracción a la Constitución por la forma; y,
 6. Finalmente, considerando que hay temas de constitucionalidad —de forma y de fondo— que no han sido abordados en la Sentencia del TC, la vía para presentar una demanda de inconstitucionalidad respecto de los mismos aún se encuentra dentro del plazo de seis años establecido por el Código Procesal Constitucional, pudiendo ser planteada por las personas a las que se refiere el artículo 203 de la Constitución.