



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 57/2025

EXP. N.º 01640-2023-PA/TC
LIMA
FINANCIERA QAPAQ S.A.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de octubre de 2024, los magistrados Pacheco Zerga (presidenta), Domínguez Haro (vicepresidente), con fundamento de voto que se agrega, Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Ochoa Cardich, con fundamento de voto que se agrega y Hernández Chávez han emitido la presente sentencia. Sin la participación del magistrado Monteagudo Valdez, por abstención aprobada en la sesión de Pleno de fecha 22 de noviembre de 2024. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la empresa Financiera Qapaq S.A. contra la Resolución 5, de fecha 12 de setiembre de 2022¹, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 14 de abril de 2021², la empresa Financiera Qapaq S.A. interpone demanda de amparo contra el Congreso de la República. Solicita que se declare la inaplicación de los siguientes artículos y dispositivos de la Ley 31143, Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros: [i] artículos 1, 2 y 3, que disponen regular las tasas de interés en el sistema financiero, estableciendo topes máximos y mínimos; [ii] artículos 2 y 3, que disponen penalizar, como delito de usura, el cobro de tasas de interés que excedan el límite máximo establecido por el BCRP; [iii] Primera Disposición Complementaria Final, que dispone impedir que en los nuevos contratos en los que se establezca

¹ Foja 474.

² Foja 132.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01640-2023-PA/TC
LIMA
FINANCIERA QAPAQ S.A.

reprogramaciones se pacte el cobro de intereses adicionales; [iv] Segunda Disposición Complementaria Final, que regula la oferta del seguro de desgravamen; [v] Tercera Disposición Complementaria Final, que establece la obligación de entrega de certificados de no adeudo, de liberación de prenda vehicular y de garantía hipotecaria al usuario en un plazo no mayor a 7 días hábiles; y [vi] Cuarta Disposición Complementaria Final, que dispone la prohibición del cobro de la comisión denominada “comisión interplaza”. Denuncia la vulneración de los derechos a la libertad de contratación, a la libertad de empresa, a la libre competencia y a la propiedad, así como del principio de seguridad jurídica.

Manifiesta que las disposiciones cuestionadas constituyen una clara amenaza al derecho a la libertad de contratación, toda vez que el futuro establecimiento de los topes a las tasas de interés que deberá fijar el BCRP, y que será evaluada cada 6 meses, configura una limitación al ejercicio de su autonomía privada, sobre cuya base se erigen los contratos con sus clientes. Afirma que la norma cuestionada atenta de manera flagrante contra la autodeterminación para elegir la forma de ejecutar su actividad financiera y bancaria, puesto que está limitando la libertad de fijar el “precio” del crédito, es decir, las tasas de interés, y las comisiones, desincentivando así el otorgamiento de créditos a los usuarios. Finalmente, alega que las modificaciones normativas referidas amenazan su derecho de propiedad, al establecer medidas que conllevarían a la pérdida de su patrimonio de manera arbitraria, pues toda su estructura está diseñada para realizar su oferta hacia los sectores que más riesgo representan, por lo que tendrá que afectar su patrimonio empresarial, y su sostenibilidad en el tiempo, en tanto se estaría disponiendo de una parte de sus ingresos.

Mediante Resolución 1, de fecha 10 de junio de 2021³, el Cuarto Juzgado Constitucional de Lima admite a trámite la demanda.

³ Foja 201.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01640-2023-PA/TC
LIMA
FINANCIERA QAPAQ S.A.

El procurador público del Ministerio de la Producción, mediante escrito de fecha 18 de junio de 2021⁴, (i) se apersona, (ii) formula la excepción de incompetencia por razón de la materia, y (iii) contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Sostiene que la norma que establece topes a las tasas de interés no afecta el derecho a la libertad de contratación, pues estos controles o márgenes de actividad vienen establecidos desde antes de la dación de la citada ley, la cual solo ha hecho modificaciones a algunos dispositivos legales preexistentes relacionados con el sector financiero. Asevera que no se ha alterado el modelo de economía social de mercado reconocido en la Constitución Política del Estado, y que, si bien la actora, de manera superflua, sostiene la idea de que tendrá que disponer de su patrimonio para enfrentar gastos que anteriormente no realizaba, ello no resulta un argumento convincente real y objetivo, pues se sabe que cualquier empresa debe disponer de sus bienes o patrimonio en pro de su mismo desarrollo, pues, de lo contrario, cualquier circunstancia de sus relaciones con entes públicos o privados que importen disponer o utilizar su patrimonio significaría un atropello a sus derechos, lo cual carece de lógica y fundamento; más aún, cuando la amparista alega, de manera extrema y sin fundamento, que la norma estaría propiciando la expropiación de su patrimonio, lo que a todas luces resulta infundado.

Mediante Resolución 7, de fecha 18 de marzo de 2022⁵, el Cuarto Juzgado Constitucional de Lima declara infundada la excepción de incompetencia por razón de la materia e infundada la demanda de autos, por considerar que la norma cuestionada no impide que las partes pacten determinada tasa de interés, sino que establece un límite, y que la norma no modifica los contratos preexistentes, pues solo es aplicable a los nuevos contratos. Aduce que, siguiendo la línea de investigación de los funcionarios del BCRP, la norma en realidad impactaría negativamente sobre clientes de mayor riesgo crediticio, mas no en las entidades financieras que podrían ofrecer otros productos financieros y/o crear estrategias para captar clientes, por lo que no existe afectación a los derechos a la libertad de contratación, libertad de empresa, libre

⁴ Foja 217.

⁵ Foja 300.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01640-2023-PA/TC
LIMA
FINANCIERA QAPAQ S.A.

competencia y seguridad jurídica de las entidades financieras. Por otro lado, no advierte que las disposiciones de la norma cuestionada afecten el derecho de propiedad de la demandante, y se descarta de plano que la norma tenga una finalidad confiscatoria, pues si bien puede tener algún alcance de intervención estatal, esta se hace para un fin constitucionalmente legítimo, como es la protección del consumidor en operaciones financieras.

A su turno, la Sala superior revisora, mediante Resolución 5, de fecha 12 de setiembre de 2022⁶, confirma la Resolución 7, que declara infundada la demanda, por similares consideraciones. Agrega que la norma cuestionada no lesiona el derecho a la libertad de contratación, por cuanto no se le ha restringido a la demandante la posibilidad de elegir al cocelebrante de una relación contractual, ni la autodeterminación para regular un contrato; recalca que las disposiciones normativas cuestionadas únicamente han establecido límites a las tasas de interés de determinadas operaciones de crédito.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el caso de autos, la parte demandante solicita que se declare la inaplicación de los siguientes artículos y dispositivos de la Ley 31143, Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros:
 - (i) Los artículos 1, 2 y 3, que disponen regular las tasas de interés en el sistema financiero, estableciendo topes máximos y mínimos;
 - (ii) Los artículos 2 y 3, que disponen penalizar, como delito de usura, el cobro de tasas de interés que excedan el límite máximo establecido por el BCRP;
 - (iii) La Primera Disposición Complementaria Final, que dispone impedir que en los nuevos contratos en los que se establezca

⁶ Foja 474.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01640-2023-PA/TC
LIMA
FINANCIERA QAPAQ S.A.

- reprogramaciones se pacte el cobro de intereses adicionales;
- (iv) La Segunda Disposición Complementaria Final, que regula la oferta del seguro de desgravamen;
 - (v) La Tercera Disposición Complementaria Final, que establece la obligación de entrega de certificados de no adeudo, de liberación de prenda vehicular y de garantía hipotecaria al usuario en un plazo no mayor a 7 días hábiles; y,
 - (vi) La Cuarta Disposición Complementaria Final, que dispone la prohibición del cobro de la comisión denominada “comisión interplaza”.

La parte demandante denuncia la vulneración de sus derechos a la libertad de contratación, a la libertad de empresa, a la libre competencia y a la propiedad, así como del principio de seguridad jurídica.

Análisis de caso concreto

2. El Tribunal Constitucional, mediante la sentencia emitida en los expedientes 00010-2021-PI/TC y 00012-2021-PI/TC (acumulados), publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de marzo de 2024, ha declarado la constitucionalidad, entre otros, de los artículos 1, 2 y 3, y la Primera, Segunda, Tercera, y Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 31143 –Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros–, disposiciones que son materia de cuestionamiento en el presente proceso de amparo.
3. Al respecto, el artículo VII del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional establece que “[l]os jueces no pueden dejar de aplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada en un proceso de inconstitucionalidad [...]”. Asimismo, el artículo 81 del mismo Código dispone que “[l]as sentencias del Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad y las recaídas en los procesos de acción popular que queden firmes tienen autoridad de cosa juzgada, por lo que vinculan a todos los poderes públicos [...]”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01640-2023-PA/TC
LIMA
FINANCIERA QAPAQ S.A.

4. Por tal motivo, el Tribunal Constitucional, en aplicación del artículo 7, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional, considera que no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

PONENTE PACHECO ZERGA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01640-2023-PA/TC
LIMA
FINANCIERA QAPAQ S.A.

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
DOMÍNGUEZ HARO**

Con el debido respeto por la opinión de mis distinguidos colegas, expido el presente fundamento de voto, pues, aunque considero que, en principio, la cuestión litigiosa tiene relevancia *iusfundamental*, no corresponde expedir pronunciamiento de fondo ya que el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad entablada contra la disposición cuya inaplicación se solicita en la presente causa. Por ende, la demanda resulta improcedente en aplicación del artículo VII del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional.

S.

DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01640-2023-PA/TC
LIMA
FINANCIERA QAPAQ S.A.

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

En el presente caso coincido con la ponencia que resuelve declarar improcedente la demanda por estimar que la constitucionalidad de las normas cuya inaplicación pretende la recurrente ha sido confirmada en la sentencia dictada en los expedientes 00010-2021-PI/TC y 00012-2021-PI/TC (acumulados), publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de marzo de 2024.

Sin embargo, considero pertinente señalar, conforme lo he precisado en anterior oportunidad, que si bien la derogada Ley Orgánica del Tribunal Constitucional N° 26435, en su Artículo 4, tercer párrafo, señalaba que *“...de no alcanzarse la mayoría calificada prevista en el párrafo precedente para declarar la inconstitucionalidad de una norma, el Tribunal resolverá declarando infundada la demanda de inconstitucionalidad de la norma impugnada”*, en tanto que en el artículo 37, segundo párrafo (referido precisamente a la cosa juzgada) establecía que *“La sentencia denegatoria de la inconstitucionalidad de una norma impide la interposición de nueva acción, fundada en idéntico precepto constitucional”* (subrayado nuestro) lo cual, como es obvio, impedía una posterior o nueva impugnación. Sin embargo, a diferencia de tales disposiciones, en nuestra actual legislación procesal constitucional, incluyendo, tanto la vigente Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Ley N° 28301) como el Nuevo Código Procesal Constitucional (lo mismo y por cierto, podría haberse dicho de su predecesor, el Código del 2004) no existe una norma que prohíba articular un nuevo proceso simplemente por tratarse de una resolución desestimatoria formal.

Muy distinto es el caso, cuando el Tribunal Constitucional, habiendo logrado el número de votos necesario para declarar la inconstitucionalidad de una norma, decide abrogarla o desaparecerla del mundo jurídico. En tales circunstancias sí podemos hablar de cosa juzgada tanto formal como material pues el órgano de control de la Constitución está definiendo su parecer respecto de la norma cuestionada. También –y por cierto– hablamos de cosa juzgada formal y material, cuando el Tribunal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01640-2023-PA/TC
LIMA
FINANCIERA QAPAQ S.A.

Constitucional, sin declarar la inconstitucionalidad de una norma, decide asignarle (o en cambio proscribirle) un sentido interpretativo determinado a la norma impugnada, sea por vía de sus precedentes o sea mediante su doctrina constitucional, escenario que evidentemente no aparece en ningún momento esbozado o siquiera insinuado en la decisión recaída en el Exp. N.º 0001-2019-PI/TC.

Lo señalado permite, pues, considerar que cuando el segundo párrafo del Artículo VII del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional (al igual que su predecesor, el segundo párrafo del Artículo VI del Código Procesal Constitucional del 2004) establecen que ***“Los jueces no pueden dejar de aplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada en un proceso de inconstitucionalidad o en un proceso de acción popular”*** se está refiriendo en estricto a aquellos supuestos en los que la postura del Tribunal Constitucional –o en su caso, la del Poder Judicial- haya quedado totalmente establecida.

Lo expuesto, evidentemente no se condice con escenarios de absoluta indefinición, como por ejemplo el derivado del pronunciamiento emitido en el Expediente N.º 00001-2019-PI/TC, en el cual cuatro de los Magistrados integrantes de este Colegiado se pronunciaron, por sus propias razones, a favor de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta, es decir, consideraron inconstitucionales las normas cuestionadas, mientras que otros tres Magistrados, también por sus propias razones, se pronunciaron en contra de la misma, en el entendimiento de que las normas impugnadas no vulneraban la Constitución. En esta circunstancia, no solo el Tribunal Constitucional sino también el Poder Judicial gozan de plena libertad para pronunciarse y en su caso definir si las normas que se han venido cuestionando mediante el presente proceso de amparo resultan o no violatorias de los derechos y principios invocados, no siendo posible alegar la existencia de cosa juzgada.

Empero, en el caso de autos, la sentencia dictada en los Expedientes 00010-2021-PI/TC y 00012-2021-PI/TC (acumulados), publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de marzo de 2024, no solo cuenta con 5 votos conformes de magistrados que optaron por desestimar las demandas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01640-2023-PA/TC
LIMA
FINANCIERA QAPAQ S.A.

de inconstitucionalidad, sino que, además, analizando las disposiciones cuestionadas en atención a los derechos y estipulaciones constitucionales invocadas, en ella se dejó expresamente indicado que no se apreciaba que las mismas resultaran contrarias a la Constitución Política⁷, lo cual si constituye cosa juzgada tanto formal como material.

S.

OCHOA CARDICH

⁷ Ver fundamentos 108, 121, 125, 174, 184, 198, 222, 240, 253, 265, 278, 291, 308.