

DE UN ANÁLISIS COMPARADO : ¿LA LEY DE PROTECCIÓN CONTRA LA USURA EN SERVICIOS FINANCIEROS ES BENIGNA O MALIGNA PARA EL CONSUMIDOR?

Autora:

Liliana Pantigozo Villafuerte



DE UN ANÁLISIS COMPARADO: ¿LA LEY DE PROTECCIÓN CONTRA LA USURA EN SERVICIOS FINANCIEROS ES BENIGNA O MALIGNA PARA EL CONSUMIDOR?

A comparative analysis: Is the law protecting usury in financial services good or bad for the consumer?

Liliana Pantigozo Villafuerte¹

SUMARIO:

- I. Introducción.
- II. Marco legal.
- III. Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú.
- IV. El Tribunal Supremo de España.
- V. Conclusiones.

Resumen

El Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia del Pleno N° 95/2024 del 20 de febrero de 2024, ha delimitado que hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 31143, Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros, el Banco Central de Reserva del Perú ya contaba con la potestad de fijar tasas de interés máximas a las entidades de intermediación financiera, aunque su labor quedaba supeditada a un escenario excepcional, que nunca se alcanzó a ejecutar.

El órgano constitucional menciona que, con antelación a la Ley N° 31143, existían dos regímenes paralelos de regulación de las tasas de interés máximas. En el primero de dichos regímenes -vigente en nuestro sistema jurídico-, el Banco Central de Reserva fija las tasas de interés máximas para aquellas operaciones realizadas fuera del sistema financiero. El segundo régimen, calificado como especial, facultaba al Banco Central a actuar de forma excepcional, fijando tasas de interés máximas a los productos del sistema[fundamento 148].

De esta forma, la Ley N° 31143 no resulta innovadora en el imperio que recae en el Banco Central de Reserva de fijar tasas de interés máximas a determinados productos activos propios del sistema de intermediación financiera indirecta²; sino más bien estamos ante una regulación que demanda una participación más activa por parte de

¹ Docente de los cursos de Derecho de la Banca y Derecho de Seguros de la Universidad de San Martín de Porres (Lima, Perú). Abogada, Máster Oficial en Derecho de la Globalización y de la Integración Social y Magíster en Derecho Bancario y Financiero por la PUCP. Correo de contacto: lpantigozov@usmp.pe.

² El propio Tribunal Constitucional en el fundamento 149 de la Sentencia del Pleno N° 95/2024 sostiene que "[...] la atribución del Banco Central de Reserva del Perú para fijar tasas de interés máximas y mínimas, tanto para las operaciones ajenas al sistema financiero como para las dirigidas a las entidades financieras, formaba parte de nuestro sistema jurídico [con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 31143], con la diferencia de que, en el último caso, dicha atribución fue regulada para ser ejercida de forma excepcional".

dicha entidad, recayendo en productos vinculados con consumidores [créditos de consumo]; créditos a microempresas y pequeñas empresas.

En este contexto, durante el primer semestre de este año, el legislador peruano ha vuelto a traer a debate la utilidad de la vigencia de la Ley N° 31143. Aunque su derogación no prosperó, consideramos oportuno citar la jurisprudencia española, en virtud de un pronunciamiento por parte del Tribunal Supremo de España sobre el carácter usurero asignado a las tasas de interés máximas aplicadas a determinados créditos *revolving*.

Palabras Clave

Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros/ Banco Central de Reserva del Perú/ Tasas máximas de interés/ Crédito de Consumo/ Crédito a microempresas/ Crédito a pequeñas empresas.

Abstract

The Constitutional Court, through Plenary Sentence No. 95/2024 of February 20, 2024, has established that before the entry into force of Law No. 31143, the Central Reserve Bank of Peru already had the power to set maximum interest rates for financial intermediation entities, although its work was required into an exceptional scenario, which was never executed.

The Constitutional Court mentions that Peru had, before Law N° 31143, two parallel regimes for regulating maximum interest rates. Under the first of these regimes, the Central Bank—even today—sets maximum interest rates for transactions carried out outside the financial system. The second regime, classified as special, empowered the Central Bank to act exceptionally, setting maximum interest rates for entities within the financial system [paragraph 148].

Thus, Law N° 31143 is not innovative in the Central Reserve Bank of Peru's mandate to set maximum interest rates on certain active products within the indirect financial intermediation system; rather, it is a regulation that demands more active participation by the Central Reserve Bank, focusing on consumer-related products [consumer loans] and loans to microenterprises and small businesses.

In this context, during the first half of this year, the legislature has once again brought up for debate the usefulness of maintaining Law N° 31143. Although its repeal was unsuccessful, we consider it appropriate to consider the spanish reality, given the rulings on the maximum interest rates applied to revolving credits.

Keywords

Law protecting consumers of financial services from usury/ Central Reserve Bank of Peru/ Maximum interest rates/ Consumer credit/ Credit for microenterprises/ Credit for small businesses

I. INTRODUCCIÓN

La Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional N° 95/2024, expuso que el Banco Central de Reserva del Perú -en atención a la autonomía que resguarda la Constitución Política a través del artículo 84- cuenta con la atribución de fijar tasas de interés máximas y mínimas, la misma que regularmente ha formado y forma parte de nuestro sistema jurídico [fundamento 236]. En efecto, el máximo intérprete de la Norma Fundamental

valida que la legislación previa a la vigencia de la Ley N° 31143³ contemplaba también la potestad del Banco Central de determinar tasas de interés máximas; si bien resultaba una facultad excepcional para el caso de las tasas propias de productos de las entidades del sistema financiero [fundamento 238].

En virtud de la entrada en vigencia de la Ley N° 31143, las entidades de intermediación financiera se encontraron en la obligación de cumplir los alcances de la regulación, incluso bajo el apercibimiento -en caso de inobservancia- de la comisión de un delito contra la confianza y la buena fe en los negocios, como es la usura. Sin embargo, los cuestionamientos a la ley dimanaron y se proyectaron en demandas de inconstitucionalidad, y más recientemente, en una frustrada derogación a iniciativa del legislador.

El 11 de junio de 2025, el legislador llevó a cabo una segunda votación del dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera que impulsaba la derogación de la Ley N° 31143, con motivo de los proyectos de ley N° 6341/2022-CR, N° 7134/2022-CR, N° 7181/2022-CR y N° 7503/2022-CR. La noticia que invitaba al cambio normativo desde el portal web del legislador era una promoción hacia “una real inclusión financiera de los consumidores”⁴; es decir, en términos sencillos, la modificación que erradicaría los topes de tasas de interés máximas a los productos bancarios, favorecería a los consumidores. El resultado alcanzado no progresó en la idea de la reforma, por la falta de votos requeridos para su aprobación; aunque sí -desde estas líneas- constituye un llamado de atención para reflexionar sobre las tasas de interés máximas.

La propuesta de derogación de la referida ley pretendía el consecuente retorno [prepandemia del Covid-19] a no contar con ningún producto bancario sobre el cual deba aplicarse un tope máximo de tasa de interés fijado por el Banco Central de Reserva del Perú, en un contexto permanente y no excepcional; asimismo, impulsaba la idea de una mayor inclusión financiera para los consumidores, aunque el legislador ha soslayado la noción de que una pequeña empresa no puede ser consumidor en los términos previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

II. MARCO LEGAL

Si el legislador buscaba amparar a los consumidores, resulta lógico, que debía partir por revelar que solo los créditos de consumo están orientados para los consumidores, situación que no necesariamente se replica para el caso de todos los créditos a microempresas y excluye -definitivamente- a los créditos a pequeñas empresas⁵.

³ La Ley N° 31143, Ley de protección contra la usura en los servicios financieros fue publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de marzo de 2021.

⁴ La información contenida en la noticia se visualiza en la página web de Comunicaciones e Imagen Institucional del Congreso del Perú, en el link: <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/aprueban-dictamen-para-promover-la-inclusion-financiera-de-los-consumidores/>-. Fuente consultada el 20 de junio de 2025.

⁵ El Indecopi mediante la Resolución N° 2178-2018/SPC-INDECOPI, fundamenta que el consumidor debe entenderse según los términos de las definiciones previstas por el artículo IV del Título Preliminar del Código de Protección y Defensa del Consumidor, en efecto [...] para acoger una denuncia en la vía administrativa, la Sala Especializada en Protección al Consumidor concluye: (i) en el caso de personas naturales o jurídicas, se debe constatar que estas no actuaron dentro del ámbito de una actividad empresarial o profesional y que el producto adquirido o servicio prestado no esté normalmente destinado para los fines de su actividad como proveedor; y, (ii) en el caso de microempresarios, se debe verificar que: (a) el administrado sea un microempresario; (b) el producto o servicio materia de denuncia no forme parte del giro de negocio; y, (c) el usuario se encuentre en una asimetría informativa [...].

La facultad que mantiene el Banco Central de Reserva del Perú de establecer los topes de las tasas de interés recae únicamente sobre el crédito de consumo [incluye el crédito de consumo de bajo monto⁶], los créditos a las microempresas y a las pequeñas empresas⁷.

El Reglamento para la para la Evaluación y Clasificación del Deudor y la exigencia de provisiones, aprobado mediante Resolución N° 11356-2008, instituye que la cartera de créditos comprende una clasificación de ocho (8) tipos, entre los que se encuentran los créditos corporativos, los créditos a grandes empresas, a medianas empresas, a pequeñas empresas, a microempresas, créditos de consumo revolvente, créditos de consumo no-revolvente y los créditos hipotecarios para vivienda. Tal como se ha indicado, los créditos que son objeto de topes de tasas máximas de interés convencional compensatorio y moratorio aplicables a las operaciones activas de las empresas del sistema financiero exclusivamente comprende a los siguientes:

- (i) Los **créditos de consumo revolventes**⁸ son aquellos financiamientos otorgados a personas naturales, con la finalidad de atender el pago de bienes, servicios o gastos no relacionados con actividades de producción, comercialización, prestación de servicios u otras actividades empresariales⁹.
- (ii) Los **créditos de consumo no-revolventes**¹⁰ son operaciones activas brindadas a personas naturales, para atender el pago de bienes, servicios o gastos no relacionados con actividades de producción, comercialización, prestación de servicios u otras actividades empresariales¹¹.
- (iii) Los **créditos a microempresas** solventan actividades de producción, comercialización, prestación de servicios u otras actividades empresariales, otorgados a personas jurídicas o personas naturales que hayan registrado un nivel de ventas o ingresos anuales de actividades ordinarias en el último período no mayor a S/ 5 millones o su equivalente en moneda extranjera, y siempre que su nivel de endeudamiento total en el sistema financiero sea no mayor a S/ 20 mil o su equivalente en moneda extranjera en los últimos 6

⁶ El crédito de consumo de bajo monto es aquel igual o menos a dos unidades impositivas tributarias.

⁷ De conformidad con la Circular N° 008-2021-BCRP del 28 de abril de 2021, según la Disposición Transitoria A, la Ley N° 31143 respecto de la aplicación de las tasas máximas de interés aplicables a los créditos de consumo, créditos a las microempresas y a las pequeñas empresas tuvieron un cronograma para su aplicación, siendo a partir del 10 de mayo de 2021 para todos los bancos, a partir del 1 de junio de 2021 para las cajas municipales y a partir del 1 de julio de 2021 para las otras entidades del sistema financiero.

⁸ El Reglamento para la para la Evaluación y Clasificación del Deudor y la exigencia de provisiones, aprobado mediante Resolución N° 11356-2008, define que los créditos revolventes son aquellos asociados a líneas de crédito revolventes, en los que se permite que los montos amortizados sean reutilizados por el deudor.

⁹ El Reglamento delimita que los créditos de consumo revolventes comprenden las modalidades de avances en cuenta corriente, las tarjetas de crédito asociadas a líneas de crédito revolvente, sobregiros en cuenta corriente, préstamos revolventes, incluyendo aquellos otorgados bajo convenios de descuento por planillas revolventes, entre otros.

¹⁰ Asimismo, el Reglamento define que en los créditos no-revolventes no se permite que los montos amortizados sean reutilizados por el deudor.

¹¹ Según el Reglamento los créditos de consumo no-revolventes comprenden las modalidades de préstamos para automóviles, préstamos de libre disponibilidad, préstamos bajo convenios de descuento por planilla no revolventes (elegibles y no elegibles), arrendamiento financiero, lease-back, tarjetas de crédito asociadas a líneas de crédito no revolventes, financiamientos no-revolventes independientes a la línea de tarjeta de crédito, entre otros.

Reportes Crediticios Consolidados, y que el nuevo crédito desembolsado sea no mayor a S/ 20 mil¹².

- (iv) Los **créditos a pequeñas empresas** son los destinados a actividades de producción, comercialización, prestación de servicios u otras actividades empresariales, otorgados a personas jurídicas o personas naturales que hayan registrado un nivel de ventas o ingresos anuales de actividades ordinarias en el último período no mayor a S/ 5 millones o su equivalente en moneda extranjera, y siempre que su nivel de endeudamiento total en el sistema financiero sea mayor a S/ 20 mil o su equivalente en moneda extranjera en al menos uno de los últimos 6 Reportes Crediticios Consolidados, o siempre que el nuevo crédito desembolsado sea mayor a dicho monto¹³.

A pesar de que recientemente, el legislador buscaba el cese de las tasas máximas de interés a los productos descritos previamente, surge la interrogante de por qué se incorporó primigeniamente a créditos que no son celebrados con consumidores. Para ser más exacta, un crédito a una pequeña empresa no creará una relación de consumo con una entidad de intermediación financiera, debido a que la pequeña empresa no encaja en el filtro previsto por el Código de Protección y Defensa del Consumidor para recibir la protección propia de un consumidor, al no serlo.

El Tribunal Constitucional tampoco ha ahondado en su análisis sobre por qué una ley debe fijar topes de tasas de interés máximas que comprende a cuatro (4) de los ocho (8) créditos comercializados en el mercado peruano -categorizados de acuerdo con el Reglamento para la Evaluación y Clasificación del Deudor-, ni menos se ha reparado en la vigencia de una norma que no solo beneficia a consumidores sino también a pequeñas empresas -cuyos ingresos anuales oscilan entre las 150 y 1700 unidades impositivas tributarias-.

No se puede predecir lo que en el futuro vaya a ocurrir con la Ley N° 31143; pero no tenemos más que elucubraciones sobre los beneficios o perjuicios de esta norma. Resultaría efectivo obtener con información propia del nivel de ingresos que representan para las entidades de intermediación financiera los créditos de consumo [revolventes y no-revolventes], créditos a las microempresas y a las pequeñas empresas para comparar esta información más reciente con periodos previos a la cuestionada vigencia de la citada ley; todo lo cual viabilizaría aproximarnos a la idea de si es que estamos ante una norma que fomenta el riesgo de crédito o incrementa el crédito informal, afecta o no al ahorrista peruano.

En cambio, en España, según la jurisprudencia del Pleno del Tribunal Supremo, a fin de determinar si es que estamos ante un demandante que tiene perfil de consumidor en un proceso que cuestione el interés usurario, ha señalado mediante las Sentencias N° 628/2015 del 25 de noviembre de 2015 y N° 149/2020 del 4 de marzo de 2020, que deviene en indiferente las circunstancias subjetivas del deudor para calificar el interés de usurero, aunque el producto contratado por el cliente podrá ser una línea de crédito, un préstamo o una tarjeta para destinarse el capital siempre en actos de consumo conforme el artículo 3 de la Ley 26/1984, Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios; esto es, que el Tribunal Español sí utiliza los tipos de interés de

¹² Respecto de los créditos a microempresas menciona que, en el caso de persona natural, el nivel de endeudamiento total en el sistema financiero especificado no incluye los créditos hipotecarios para vivienda.

¹³ Por otro lado, con base en los créditos a pequeñas empresas, prescribe que, en el caso de persona natural, el nivel de endeudamiento total en el sistema financiero antes mencionado no incluye los créditos hipotecarios para vivienda.

préstamo al consumo para comparar con el tipo aplicado -en el contrato celebrado con el cliente- y concluir si es o no usurero¹⁴.

En esa línea, sería de utilidad, también, contar con estudios que muestren el comportamiento crediticio de los clientes antes de la entrada en vigencia de la ley peruana y si a partir de la participación del Banco Central de Reserva del Perú, la calificación crediticia de los clientes -reportada ante la central de riesgos de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP- no se ha visto más deteriorada, permitiendo mayores niveles de cumplimiento oportuno en las obligaciones de pago al tener créditos con tasas de interés máximas.

Tal como he mencionado, la votación reciente en el Congreso de junio de 2025 estuvo pareja, habiendo obtenido un resultado de 52 votos a favor, 50 votos en contra y 4 abstenciones; aunque la aprobación demandaba de 66 votos a favor, no es menos cierto que intención, con ánimo de derogar la ley, existe. La realidad es que las tasas de interés se mantendrán por un periodo indefinido; sin embargo, es importante citar que en España existe un control por parte del órgano jurisdiccional respecto de aquellos créditos de consumo con tasas de interés muy altas, conforme con lo resuelto por el Tribunal Supremo Español a través de la Sentencia N° 367/2022 de 4 mayo de 2022 (Sala de lo Civil, Sección 1ª), los cuales cuentan con el sustento de una norma vigente desde 1908 sobre la usura.

En adelante, se abordarán los fundamentos del Tribunal Constitucional del Perú en la Sentencia del Pleno N° 95/2024 del 20 de febrero de 2024¹⁵; la entrada en vigencia de la Ley N° 31143 fue objeto de cuestionamiento, llegando incluso a rebatirse su constitucionalidad y en dicha medida se declararon infundadas las demandas de inconstitucionalidad presentadas por el Colegio de Abogados de Ica [expediente N° 00010-2021-PI/TC] y el Poder Ejecutivo [expediente N° 00012-2021-PI/TC]] contra la Ley N° 31143.

III. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

La demanda del Colegio de Abogados de Ica fue interpuesta el 29 de marzo de 2021 y, la del Poder Ejecutivo el 28 de abril del mismo año; los expedientes de estas fueron acumulados el 17 de junio de 2021 con el propósito de contar con un pronunciamiento. El Tribunal Constitucional demoró aproximadamente tres (3) años en resolver este caso propio del ámbito de intermediación indirecta a fin de concluir si es que la Ley N° 31143 vulneraba derechos constitucionales como la libre contratación, libertad de empresa, libre competencia, seguridad jurídica, el derecho de propiedad y el principio de irretroactividad de las normas.

La demanda del Colegio de Abogados de Ica alegaba la carencia de sustento de la ley para promover la inclusión financiera de clientes de menores ingresos -en el mercado del microcrédito-; en tanto esta norma buscaba, en apariencia, proteger al consumidor, sin caer en cuenta que el establecimiento de topes a las tasas de interés desincentivaría el otorgamiento de créditos a los consumidores que representen mayor riesgo y que, incluso produciría una contracción del ahorro.

Desde una posición crítica al contenido de la demanda corresponde develar que, en legislaciones comparadas, como la española, sí existe un control recaído en el órgano

¹⁴ Héctor Buenosvinos, *Estrategias procesales y defensa del consumidor frente a las entidades financieras* (Madrid: Wolters Kluwer, 2020), 332.

¹⁵ Expedientes N° 00010-2021-PI/TC y 00012-2021-PI/TC (Acumulados).

jurisdiccional para las tasas de interés altas aplicadas a los créditos, especialmente aquellos dirigidos a consumidores, tal como nos muestra la jurisprudencia más reciente. En cambio, en nuestra legislación el control de las tasas de interés se extiende a créditos que no están destinados exclusivamente a consumidores, como los créditos a pequeñas empresas.

En relación con el proceso de inconstitucionalidad, el Colegio de Abogados especificó en la demanda la expropiación indirecta causada por la Ley N° 31143, debido a que el legislador intervenía imponiendo normas sobre el control de precios, generando un despojo que afectaba la propiedad de las entidades bancarias y financieras.

Por parte del Ejecutivo, la procuraduría afirmó que la ley vulneraba el derecho a la libre competencia, en la actuación libre dentro del mercado y en el sistema de precios libres; precisando que un elemento constitutivo esencial de la libre competencia era el sistema de precios sin topes, que provee incentivos para adoptar mejores decisiones en el mercado.

La posición del Ejecutivo incluyó una alusión directa a consecuencias negativas en las operaciones pasivas, orientadas al perjuicio de los ahorristas, siendo que estos tendrían menos opciones en el sistema, lo que contravendría lo previsto en el artículo 87 de la Constitución Política del Perú, en tanto que las entidades de intermediación no tendrían la posibilidad de colocar nuevos créditos, y los depositantes peruanos tendrían menos opciones de rendimiento de sus depósitos. No obstante, esta posición no consideró tampoco el margen de diferencia existente entre las tasas de interés pagadas a los ahorristas en otras legislaciones, ni el margen de ganancia propio del resultado de las tasas de interés existente entre los productos pasivos y los activos.

Durante la tramitación del proceso constitucional, la posición de defensa del legislador -a favor de la legalidad de la ley N° 31143- se orientó en reconocer que, si bien la ley intervenía en el ámbito normativo del derecho a la libre contratación, esta no vulneraba su contenido constitucionalmente protegido y se encontraba justificada en la satisfacción de los derechos que protegen al consumidor. La intervención resultaba legítima en el ámbito de la libertad de dirección de la empresa y de la autodeterminación para elegir las circunstancias, modos y formas de ejecutar la actividad económica, amparada en la protección y defensa de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

El legislativo hizo hincapié en que los créditos de consumo de bajo monto y los créditos para las pequeñas y microempresas desembolsados hasta el 29 de abril de 2021, mantenían sus tasas de interés convencional compensatorio y moratorio sin límites máximos y conforme a lo pactado libremente por las partes oportunamente; de esta forma, no existía afectación a los ahorristas debido a que las empresas del sistema financiero podrían seguir colocando créditos. En este margen de defensa de la ley, se debía prever que con el derecho al pago anticipado total que pueden tener los usuarios, o en todo caso, con la posibilidad también de la compra de deuda por parte de los competidores bancarios y financieros, no es que los créditos celebrados con anterioridad a la vigencia de la ley -con tasas de interés más altas- se mantuvieran sin posibilidad de variación en el plazo, por ejemplo.

El legislador al sostener que una entidad puede mantener sus tasas de interés sin límites no valora que, al introducir un producto con una tasa de interés menor, otorga la vía para que los contratos puedan cancelarse en la medida que se realice el pago anticipado, precisamente cuando un competidor ofrece la compra de deuda.

Los fundamentos del Tribunal Constitucional estriban en la legalidad de la ley de protección contra la usura, vinculándola con los derechos fundamentales de los consumidores y usuarios; para lo cual recoge la prohibición de las cláusulas abusivas,

estableciendo la ineficacia e inexigibilidad de aquellas estipulaciones en contra de los requerimientos de buena fe, que coloquen al consumidor en una situación de desventaja o desigualdad que lo perjudique o que anule sus derechos [fundamento 77]. En la Unión Europea, por ejemplo, podemos citar la importancia de la Directiva 93/13/CEE que tiene como objetivos (i) proteger eficazmente a los consumidores como parte generalmente más débil, contra las cláusulas abusivas contractuales utilizadas por los profesionales y que no han sido negociadas individualmente y (ii) contribuir al establecimiento del mercado interior a través de una armonización mínima de las normas nacionales destinadas a esa protección¹⁶.

En este contexto, la sentencia objeto de análisis contempla lo dispuesto en el artículo 97-A del Código, centrada en la situación de emergencia prevista en el artículo 137 de la Constitución Política, sobre la prohibición del acaparamiento y la especulación de bien o servicio declarado oficialmente como esencial. Según dicha disposición, la prohibición rige en el tiempo y espacio geográfico señalado en la norma que fije la declaración del régimen de excepción, concibiéndose a la especulación como "la acción por la cual el productor, fabricante, proveedor o comerciante pone en venta un producto o servicio considerado oficialmente esencial a precio superior que el habitual, sin que exista justificación económica para ello" [fundamentos 78 y 79]. Ante lo expuesto, corresponde indicar que la especulación no se ajusta a lo regulado por la Ley N° 31143, en tanto el Banco Central de Reserva fija los topes de interés de modo permanente y no solo en supuestos propios del régimen de excepción.

En este contexto, el propio Tribunal Constitucional reconoce que el Banco Central de Reserva del Perú, antes de la vigencia de la Ley N° 31143 ya tenía la potestad de fijar tasas máximas de interés [fundamento 149]; aunque lo cierto es que nunca aplicó dicha facultad, siendo necesaria la modificación de su propia ley orgánica -artículo 52-. En este contexto, es cierto que la facultad del Banco Central no había sido demandada en forma previa a la vigencia de la Ley N° 31143, y, además, no existía alguna vinculación directa a concebir como infracción -a los consumidores- el incremento en el precio de servicios, en situaciones de excepción como la introducida por el artículo 97-A del Código de Protección y Defensa del Consumidor, en virtud de la pandemia del Covid-19.

Sobre el derecho a la libertad de contratación, el Tribunal Constitucional destacó que el contenido constitucionalmente protegido de esta libertad es la ausencia de coacción o injerencia de sujetos ajenos a la relación contractual; y, por tanto, el legislador tenía la potestad de establecer limitaciones a la libertad de contrataciones, siempre que no vulnerara su contenido constitucionalmente protegido y la Ley N° 31143 no ha incidido en el ámbito de la autodeterminación para celebrar contratos en el sistema financiero, ni ha fijado limitaciones o injerencias a la facultad de elegir cómo, cuándo y con quién se contrata [fundamento 160].

Es cierto que la normativa sectorial -conocida como normas prudenciales en el Código de Protección y Defensa del Consumidor- no ha sido alterada o modificada por la Ley N° 31143, así la evaluación del comportamiento crediticio del prestatario o el riesgo de sobreendeudamiento revisten los mismos criterios previos a la Ley N° 31143. Pero, es rebatible que el Tribunal Constitucional peruano omita resaltar que los créditos de consumo contienen cláusulas aprobadas administrativamente, precisamente por este motivo es que el Reglamento de Gestión de Conducta de Mercado ya fijó que la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP es la entidad responsable de revisar su contenido antes de su comercialización.

¹⁶ Javier Goldaracena, María Luisa Martínez y Raquel Saralegui, *Prácticas abusivas bancarias ¿Cómo me defiende?* (España: Thomson Reuters Aranzadi, 2021), 35.

Es problemático que el Tribunal sostenga que la Ley N° 31143 no impide que las partes decidan sobre el contenido del contrato, y que exponga en sus líneas que las partes tienen la libertad de definir el contenido de los contratos, incluyendo las cláusulas que consideren convenientes, necesarias y acordes con sus propios intereses en la relación jurídica [fundamento 158]; cuando estamos ante contratos de adhesión, redactados unilateralmente por parte de las empresas que realizan operaciones múltiples en el sistema de intermediación indirecta.

Respecto del análisis sobre la afectación a la libertad de empresa, el Tribunal Constitucional delimitó que en la libertad económica a la hora de determinar las condiciones para acceder a un crédito o a una póliza de seguro, era evidente que existe, de un lado, una parte con mayor poder de negociación -las entidades financieras- y de otro, una parte con menor poder negociación -el usuario o cliente [fundamento 232]; en consecuencia, la Ley N° 31143, mejoraba las condiciones de los usuarios en las operaciones de crédito, mitigando la desigualdad material existente, en general, en los procesos de negociación y determinación de las tasas de interés y costos aplicables a los créditos [fundamento 233]. Reiteramos, en este punto, el Tribunal Constitucional es inexacto al considerar que en el caso de los créditos de consumo existe un margen de negociación sobre las condiciones aplicables.

En relación con la presunta afectación a la libre competencia, el Tribunal Constitucional concluyó que las normas cuestionadas no vulneraban la libre competencia, en tanto estas disposiciones no establecían una prohibición a las empresas del sistema financiero para que sigan desarrollando su actividad empresarial, ni las expulsaban del mercado en el cual desarrollaban su actividad; tampoco existía una prohibición para que nuevas empresas puedan acceder al mercado financiero [fundamento 248].

El panorama sobre la vigencia de la Ley N° 31143 no es claro respecto de los cambios que pueden generar -en el mercado de la intermediación financiera indirecta- un tope máximo sobre las tasas de interés, en especial, porque la respuesta inmediata -una vez entrada en vigencia la norma- fue el incremento en las comisiones como las de transferencias interbancarias inmediatas o diferidas. De una revisión general de la sentencia del Tribunal Constitucional destaca un aspecto relevante: no se ha logrado exhibir por qué el tope de las tasas de interés debe comprender los créditos a las microempresas y pequeñas empresas.

Tanto los créditos a microempresas y pequeñas empresas deben respetar la tasa de interés propuesta por el Banco Central de Reserva, cuando los clientes contratantes de estos productos activos no son consumidores -exclusivamente-, en los propios filtros del Indecopi. Es decir, contamos con un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que reconoce el amparo de los consumidores a través de la Ley N° 31143, con motivo inclusive de la existencia de la asimetría informativa; pero excluye de su pronunciamiento una evaluación sobre el nivel de sobreprotección otorgado por la Ley N° 31143 al sector empresarial constituido por los microempresarios y las pequeñas empresas.

IV. EL TRIBUNAL SUPREMO DE ESPAÑA

España cuenta con una Ley de Usura, en cuyo artículo 1° establece que el interés notablemente superior al normal del dinero será considerado como usura. Ya el propio Tribunal de España ha determinado en la Sentencia N° 1496/2320 del 27 de octubre de 2023 que el citado artículo 1 de la Ley de Usura incurre en una fórmula amplia "el interés notablemente superior al normal del dinero", siendo el adverbio de notablemente aquel que guarda correlato con el exceso respecto del interés común del mercado, pero que exige una apreciación en cada caso. Un criterio así de abierto, no rígido, exige un juicio

o valoración para cada caso, acorde con la búsqueda de la justicia del caso concreto [fundamento segundo].

En el caso del Tribunal de Justicia de España, a través del Sentencia de la Sala Civil, Sección 1ª, Nº 367/ 2022 (Recurso de Casación Nº 812/2019), se pronunció sobre la naturaleza usuraria de un contrato de tarjeta *revolving* suscrito en el año 2006. Este proceso tuvo por objeto determinar si es que dicho crédito tenía intereses usureros al contar con tasa anual equivalente del 24.5 %.

En dicha instancia se reconoció que el Banco de España¹⁷ -que tiene funciones equivalentes a las del Banco Central del Perú- contaba con una base de datos que contenía la tasa anual equivalente (TAE); en ese sentido, se admitió que en la fecha de la emisión de la tarjeta *revolving* era aplicable una tasa anual equivalente (TAE)¹⁸ de las entidades bancarias a las operaciones de tarjeta de crédito con pago aplazado mayor al 20%, por lo que la citada TAE del interés remuneratorio¹⁹ pactada en el contrato -cuestionado en el proceso- no era notablemente superior a la normal aplicada por otras entidades ni, por tanto, usuraria.

El órgano jurisdiccional resolvió sosteniendo la ausencia de acreditación de usura [fundamento de derecho 1], con lo que el Tribunal Supremo Español determinó que un contrato *revolving* debía examinar el promedio de tasas de los productos de consumo, y solo si es que esta tasa fuese superior al promedio, se incurría en usura.

En la Sentencia Nº 367/2022, además, el Tribunal Supremo recogió los fundamentos de la Sentencia Nº 149/2020 del 4 de marzo de 2020, señalando que para fijar que se está ante un “interés normal del dinero” [en alusión a uno que no es usurero] debe utilizarse el tipo medio de interés -cuando ocurra la celebración del contrato-, con la peculiaridad de que dicho interés deberá estar previsto en la categoría propia de la operación activa cuestionada, debiendo respetar el carácter de mayor especialidad. Lo señalado exige que no se considerará la categoría genérica de créditos de consumo, sino aquella propia de las categorías específicas como las tarjetas de crédito y *revolving* [fundamento de derecho 3]. Es decir, para efectos de determinar si un crédito reviste de usura o no, también se recoge las categorías previstas por el Banco de España y los promedios de las tasas del mercado.

¹⁷ De acuerdo con la página web del Banco de España, se especifica que es una entidad de derecho público que desarrolla la función de banco central nacional, tiene asignada la supervisión del sistema bancario español y la de otros intermediarios financieros que operan en España. La misión del Banco de España es conseguir la estabilidad de los precios y la estabilidad financiera, favoreciendo con ello el crecimiento económico estable. Fuente consultada el 15 de julio de 2025, en el link: <https://www.bde.es/wbe/es/sobre-banco/#:~:text=La%20mis%C3%B3n%20del%20Banco%20de,formulaci%C3%B3n%20de%20otras%20pol%C3%ADticas%20econ%C3%B3micas>.

¹⁸ Según el glosario del Banco de España, la TAE es la tasa anual equivalente que corresponde al tipo de interés que indica el coste o rendimiento efectivo de un producto financiero. La TAE se calcula de acuerdo con una fórmula matemática normalizada que tiene en cuenta el tipo de interés nominal de la operación, la frecuencia de los pagos (mensuales, trimestrales, etc.), las comisiones bancarias y algunos gastos de la operación. Fuente consultada el 15 de julio de 2025, en el link: <https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/recursos/glosario/conceptos/tasa-anual-equivalente.html#:~:text=Tipo%20de%20inter%C3%A9s%20que%20indica,efectivo%20de%20un%20producto%20financiero>.

¹⁹ En virtud de lo establecido en el Portal del Cliente Bancario del Banco de España, los intereses remuneraciones son las cantidades que pagaremos al banco por prestarnos el dinero. Fuente consulta el 16 de julio en el link: <https://cliente.bancario.bde.es/pcb/es/menu-horizontal/productos/servicio/financiacion/deudores-hipotecarios-sin-recursos/guia-textual/Medidas-Codigo-Buenas-Practicas/moderacion-de-los-intereses-moratorios.html>

En otro supuesto, el Tribunal Supremo de España, a través de la Sentencia de la Sala Civil Nº 40/2021, declaró un crédito usurario, en el que la demanda pretendía su nulidad. La pretensión de este proceso comprendía la usura prevista en un contrato de tarjeta en cuyas condiciones generales se establecía el interés remuneratorio -equivalente a lo que es el interés compensatorio en el caso peruano-. En este proceso, la segunda instancia -la Audiencia Provincial- declaró el carácter usurero del mismo contrato de tarjeta de crédito desde su suscripción el 26 de octubre de 2009 y condenó a la entidad financiera a restituir al cliente "la cantidad que exceda del total del capital dispuesto, tomando en consideración el total de lo recibido por todos los conceptos al margen de dicho principal dispuesto" [fundamento de derecho primero].

Asimismo, el Tribunal Supremo de España, mediante la Sentencia de la Sala Civil Nº 1496/2023, reveló que Citibank España no había infringido el artículo 1 de la Ley de Represión de Usura al suscribir un contrato de tarjeta de crédito de pago aplazado, bajo la modalidad *revolving* con un interés nominal del 22.2 % y un TAE del 24 %. La parte demandante cuestionó el requerimiento de pago en atención a la nulidad del contrato por el presunto carácter usurero del interés [fundamento primero]. En este expediente, el Tribunal consideró que el interés no era usurero debido a que de una comparación del interés de la tarjeta contratada con toda la serie histórica de los productos *revolving*, no podía determinarse un criterio excesivo ni superior al de las operaciones de la misma clase, y que un interés ligeramente superior al promedio se encontraba dentro de lo normal en el tipo de operaciones.

La Sentencia Nº 1496/2023, también acopió lo mencionado en una previa, la Sentencia Nº 258/2023 del 15 de febrero de 2023, en la que respecto de la condición de usura del interés remuneratorio se mencionó:

[...] está claro que el juicio sobre el carácter usurario del interés remuneratorio convenido en este contrato de tarjeta de crédito en la modalidad *revolving* (...) ha de hacerse tomando, en primer lugar, como interés convenido de referencia la TAE (...). Además, la comparación debe hacerse respecto del interés medio aplicable a la categoría a la que corresponda la operación cuestionada, en este caso, el tipo medio aplicado a las operaciones de crédito mediante tarjetas de crédito *revolving*.

En relación con la determinación de este parámetro de comparación, para los contratos posteriores a que el boletín estadístico del Banco de España desglosara un apartado especial a este tipo de créditos, en junio de 2010, la jurisprudencia acude a la información suministrada en esta estadística para conocer cuál era ese interés medio en aquel momento en que se concertó el contrato litigioso.

De los pronunciamientos españoles, se desprende que el carácter usurario de los créditos de consumo otorgados a los clientes exige un análisis propio del interés convenido, que respete los límites legales según un criterio de comparación de la tasa de interés compensatoria aplicable dentro de la categoría específica a la que pertenece el crédito objeto de cuestionamiento, con la tasa ofrecida por sus competidores.

V. CONCLUSIONES

1. La fijación de tasas de interés máximas no constituye una facultad que resulte innovadora en el Perú, es claro que, la redacción original del artículo 9 de la Ley Nº 26702 ya permitía al Banco Central de Reserva del Perú fijar topes máximos de tasas de interés, pero revistiendo un contexto de excepcionalidad. En otras legislaciones, como la española, se aplica en virtud de una ley del año 1908; sin embargo, surge la interrogante de por qué el legislador incluye a los créditos

para las microempresas y pequeñas empresas en ese baremo de topes máximos, cuando en atención a los ingresos que obtienen no necesariamente pueden encontrarse en una situación de vulnerabilidad.

2. La posición del legislador no resulta uniforme cuando pretende derogar la Ley N° 31143 arguyendo por una presunta afectación a los ahorristas; sin embargo, como parte de su análisis a favor de alguna modificación, debería cotejar la realidad propia de otros países que ofrecen tasas de interés ante productos activos mucho más ventajosas para la economía de los usuarios.
3. La vigencia de una norma que fije topes de tasas de interés a determinados productos activos en el marco de intermediación financiera indirecta dependerá de decisiones políticas próximas, debido a que las intenciones de su derogación existen, con la problemática expuesta de que no cuentan con un análisis de mercado que evalúe los alcances de la Ley N° 31143.

BIBLIOGRAFÍA

- Buenosvinos, Hector. *Estrategias procesales y defensa del consumidor frente a las entidades financieras*. Madrid: Wolters Kluwer, 2020, 332.
- Goldaracena, Javier, María Luisa Martínez y Raquel Saralegui. *Prácticas abusivas bancarias ¿Cómo me defiendo?* España: Thomson Reuters Aranzadi, 2021, 35.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Resolución N° 2178-2018/SPC-INDECOPI, recaída en el Exp. N° 612-2016/CC1, 27 de agosto de 2018.
- Tribunal Constitucional. Sentencia del Pleno N° 95/2024, recaída en los Exp. N° 00010-2021-PI/TC y N° 00012-2021-PI/TC [acumulados], 20 de febrero de 2024.
- Tribunal Constitucional. Sentencia del Pleno, recaída en el Exp. N° 03116-2009-PA/TC, 10 de agosto de 2009.
- Tribunal Supremo de España. Sentencia de la Sala Civil, Sección Pleno, N° 628/2015, recaída en el Exp. del Recurso de Casación N° 2341/2013, 25 de noviembre de 2015.
- Tribunal Supremo de España. Sentencia de la Sala Civil, Sección Pleno, N° 149/2020, recaída en el Exp. del Recurso de Casación N° 4813/2019, 4 de marzo de 2020.
- Tribunal Supremo de España. Sentencia de la Sala Civil, Sección 1°, N° 367/ 2022, recaída en el Exp. del Recurso de Casación N° 812/2019, 4 de mayo de 2022.
- Tribunal Supremo de España. Sentencia de la Sala Civil, Sección 1°, N° 149/ 2020, 4 de marzo de 2020.
- Tribunal Supremo de España. Sentencia de la Sala Civil, Sección Pleno, N° 40/2021, recaída en el Exp. del Recurso de Casación N° 650/2018, 2 de febrero de 2021.
- Tribunal Supremo de España. Sentencia de la Sala Civil, Sección Pleno, N° 258/2023, 15 de febrero de 2023.

- Tribunal Supremo de España. Sentencia de la Sala Civil, Sección 1º, N° 1496/2023, recaída en el Exp. del Recurso de Casación N° 4622/2020, 27 de octubre de 2023.