



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**Pleno. Sentencia 105/2025**

EXP. N.º 03228-2024-PA/TC  
LIMA  
BANCO RIPLEY S.A.

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 26 días del mes de marzo de 2025, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Pacheco Zerga (presidenta), Domínguez Haro (vicepresidente), Gutiérrez Tiese y Hernández Chávez han emitido la presente sentencia. El magistrado Morales Saravia emitió voto singular, que se agrega. Sin la participación de los magistrados Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich, por abstenciones aprobadas en la sesión de Pleno del 26 de marzo de 2025. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.



### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Banco Ripley S.A. contra la Resolución 4, de 31 de octubre de 2023<sup>1</sup>, emitida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

#### *Demanda*

Con fecha 10 de junio de 2021, Banco Ripley S.A. interpone demanda de amparo<sup>2</sup> contra el Congreso de la República. Solicita, como pretensión principal, que se declare inaplicable, a su caso, desde la fecha en que entraron en vigencia, las siguientes disposiciones de la Ley 31143: (i) los artículos 1, 2 y 3, que disponen regular las tasas de interés en el sistema financiero estableciendo topes máximos y mínimos; la prohibición de la penalidad por el impago del crédito otorgado y la capitalización de intereses, comisiones y gastos en caso de incumplimiento; la penalización como delito de usura el cobro de tasas de interés que excedan el límite máximo establecido por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP); (ii) la Primera Disposición Complementaria Final, que dispone impedir que en los nuevos contratos en los que se establezcan reprogramaciones se pacte el cobro de intereses adicionales y comisiones; (iii) la Segunda Disposición Complementaria Final de la referida ley, que regula la oferta del seguro de desgravamen; (iv) 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

<sup>1</sup> Folio 516.

<sup>2</sup> Folio 156.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03228-2024-PA/TC  
LIMA  
BANCO RIPLEY S.A.

un plazo no mayor a siete días hábiles; (v) la Quinta Disposición Complementaria Final de la ley, que dispone la prohibición del cobro de la comisión por membresía aplicable a todas las tarjetas de crédito; vi) la aplicación retroactiva de las normas sancionadoras administrativas que se dicten en aplicación del artículo 11 de la Ley 28587, modificado por el artículo 1. Asimismo, y como pretensiones accesorias, solicita: vii) ordenar al demandado que se encuentra impedido de realizar cualquier acto o medida destinado a hacer efectivas las disposiciones contenidas en la Ley cuestionada; y, viii) que se declare la inaplicación a su favor de la Circular 008-2021-BCRP, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de abril de 2021; de la Circular 0010-2021-BCRP, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 8 de mayo de 2021; del Oficio Múltiple 21957, de 2 de mayo de 2021; de la Resolución SBS 1147-2021, de 16 de abril de 2021; y/o de cualquier otra norma infralegal o acto administrativo emitido como consecuencia de la aplicación de la ley cuestionada.

Alega que las normas antes descritas son autoaplicativas y son una amenaza<sup>3</sup> para sus derechos previstos en los artículos 58 (principio de economía social de mercado); 84 y 87 (competencias del BCRP y la Superintendencia de Banca y Seguros -SBS- y garantía del ahorro); 2.14 y 62 (libertad de contratar); 59 (libertad de empresa); 61 (libre competencia); 2.24, a) (seguridad jurídica); 2.16 y 70 (propiedad); y 103 (igualdad ante la ley) de la Constitución Política del Perú.

En líneas generales, afirma que con la vigencia de las disposiciones cuestionadas de la Ley 31143, deberá fijar semestralmente las tasas de interés máxima y mínima aplicables a las operaciones del sistema financiero, cuando, hasta antes de la dación de la norma, era una facultad exclusiva y excepcional del BCRP; y que ahora, si su representada contrata con sus clientes por encima de dichos topes impuestos y se cobra por dicho concepto, tendrá que devolver lo cobrado y será perseguido y sancionado administrativa y penalmente, lo que considera una clara amenaza a su derecho a la libertad de contratación, toda vez que el futuro establecimiento de los topes a las tasas de interés que fijará 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. Asimismo, respecto a las Primera, Segunda, y Quinta Disposiciones Complementarias Finales de la Ley cuestionada, refiere que estas afectan las decisiones que su representada puede adoptar para

---

<sup>3</sup> Cfr. Petitorio de la demanda, folio 156; así como numerales 26, 27, 34 de la demanda, Folio 164 reverso.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03228-2024-PA/TC  
LIMA  
BANCO RIPLEY S.A.

desarrollar sus actividades presentes y futuras en pleno ejercicio de su libertad de empresa.

### *Admisión a trámite*

Mediante la Resolución 1, de 30 de junio de 2021<sup>4</sup>, el Cuarto Juzgado Constitucional de Lima admite a trámite la demanda.

### *Contestación de la demanda*

El 9 de julio de 2021, el procurador público del Congreso de la República<sup>5</sup> se apersona al proceso, deduce excepción de incompetencia por razón de la materia y contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Considera que la demanda de amparo debe ser rechazada, porque se encuentra en trámite una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31143. Asevera que la ley ha seguido el procedimiento preestablecido en la Constitución y demás normas, desde su formación hasta su publicación; y que no impone alteración o restricciones a la forma de contratar y que, si bien es cierto que la Constitución consagra el derecho a contratar, también es verdad que se debe realizar siempre que no contravengan las leyes de orden público. Agrega que la posición y opinión del recurrente sobre supuestos agravios a las funciones del BCRP y de la SBS, que el Congreso habría menoscabado respecto de las atribuciones de las entidades mencionadas con la ley cuestionada, es un debate que corresponde a un proceso competencial ante el Tribunal Constitucional.

Asimismo, entre otras cosas, aduce que la declaratoria de emergencia nacional a causa del Covid-19, generó que el Poder Legislativo adopte medidas excepcionales para crear, regular, enmendar conductas que han surgido como consecuencia de esta situación de excepcionalidad que vive el país; que la ley impugnada no es autoaplicativa, pues se requiere de otras regulaciones, principalmente de carácter administrativo, en la medida en que existen entes ejecutivos reguladores que tienen que intervenir, estudiar, establecer y regular los procedimientos sobre la base de datos de fluctuaciones, estadísticos, mercado y otros; que la demandante no cuestiona un hecho en concreto y objetivo o algún hecho ocasionado directamente por la ley impugnada, sino que hace cuestionamientos a las disposiciones reglamentarias u oficios emanados

---

<sup>4</sup> Folio 231.

<sup>5</sup> Folio 247.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03228-2024-PA/TC  
LIMA  
BANCO RIPLEY S.A.

de órganos distintos y ajenos al Congreso de la República, como el BCRP y la SBS, a quienes no las ha considerado como demandadas; que, desde antes de la ley cuestionada, existen normas vigentes emitidas por el BCRP que establecen un límite a las tasas, como, por ejemplo, la Circular 018-2019-BCR, de 16 de agosto de 2019, donde se estableció que la tasa de interés convencional es determinada por el Directorio del BCRP y comunicada periódicamente en el Programa Monetario, lo cual no menoscaba la libertad de contratar ni la Ley Orgánica del BCRP; y que no existe amenaza cierta y de inminente realización, tal como ha detallado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

### *Sentencia de primera instancia*

A través de la Resolución 7, de 28 de marzo de 2022<sup>6</sup>, el citado juzgado declara infundada la excepción propuesta e infundada la demanda en todos sus extremos. Considera que la norma no impide que las partes pacten determinada tasa de interés, y que la única diferencia es que existe un límite regulado por el BCRP. Arguye que la norma cuestionada no contiene una finalidad confiscatoria, sino que, dada la situación, busca recuperar el dinamismo de la economía. Agrega que la facultad de regular las tasas ya la tenía el BCRP antes de la entrada en vigencia de la norma cuestionada, por lo que no se vulneran los derechos invocados.

### *Sentencia de segunda instancia*

Mediante la Resolución 4, de 31 de octubre de 2023<sup>7</sup>, la Sala superior revisora revoca la apelada y declara improcedente la demanda. Sostiene que no se cuestiona un acto en concreto que afecte a la demandante, sino que se cuestiona en abstracto la norma, y que con este cometido se promovieron los procesos de inconstitucionalidad recaídos en los Expedientes 00010-2021-PI/TC y 00012-2021-PI/TC, que se encuentran pendientes de resolución ante el Tribunal Constitucional.

## **FUNDAMENTOS**

### **Delimitación del petitorio**

1. La recurrente solicita se declare inaplicable, a su caso:

---

<sup>6</sup> Folio 307.

<sup>7</sup> Folio 516.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03228-2024-PA/TC  
LIMA  
BANCO RIPLEY S.A.

- (i) Los artículos 1, 2 y 3, de la Ley 31143, que disponen: regular las tasas de interés en el sistema financiero estableciendo topes máximos y mínimos; la prohibición de la penalidad por el impago del crédito otorgado y la capitalización de intereses, comisiones y gastos en caso de incumplimiento; y la penalización, como delito de usura, del cobro de tasas de interés que excedan el límite máximo establecido por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP);
- (ii) la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31143, que dispone impedir que en los nuevos contratos en los que se establezcan reprogramaciones se pacte el cobro de intereses adicionales y comisiones;
- (iii) la Segunda Disposición Complementaria Final de la referida ley, que regula la oferta del seguro de desgravamen;
- (iv) 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 siete días hábiles;
- (v) la Quinta Disposición Complementaria Final de la ley, que dispone la prohibición del cobro de la comisión por membresía aplicable a todas las tarjetas de crédito;
- (vi) la aplicación retroactiva de las normas sancionadoras administrativas que se dicten en aplicación del artículo 11 de la Ley 28587, modificado por el artículo 1;
- (vii) se disponga que el demandado se encuentra impedido de realizar cualquier acto o medida destinada a hacer efectivas las disposiciones contenidas en la Ley cuestionada; y,
- (viii) se declare la inaplicación a su favor de la Circular 008-2021-BCRP, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de abril de 2021; de la Circular 0010-2021-BCRP, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 8 de mayo de 2021; del Oficio Múltiple 21957, de 2 de mayo de 2021; de la Resolución SBS 1147-2021, de 16 de abril de 2021; y/o de cualquier otra norma infralegal o acto administrativo emitido como consecuencia de la aplicación de la Ley cuestionada.

Denuncia la vulneración de los artículos 58 (principio de economía social de mercado); 84 y 87 (competencias del BCRP y la Superintendencia de Banca y Seguros -SBS- y garantía del ahorro); 2.14 y 62 (libertad de contratar); 59 (libertad de empresa); 61 (libre competencia); 2.24, a) (seguridad jurídica); 2.16 y 70 (propiedad); y 103 (igualdad ante la ley) de la Constitución Política del Perú.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03228-2024-PA/TC  
LIMA  
BANCO RIPLEY S.A.

### Análisis de la controversia

2. En principio, es importante precisar que 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 de 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 del presente proceso de amparo.
3. En este sentido, 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 [...]”.
4. Aquí, es importante precisar que aun cuando no es posible inaplicar la norma invocada por haberse confirmado su constitucionalidad a través del citado proceso de control abstracto, sí es posible inaplicar los efectos de la citada norma cuando estos resulten inconstitucionales en su aplicación por parte de algún operador jurídico. Pero para esto es necesario haber agotado la vía previa (de existir esta), demostrar con el suficiente material probatorio la aplicación inconstitucional de la norma y que no exista una vía igualmente satisfactoria al amparo, a los efectos de efectuar una evaluación sobre el fondo.
5. En el caso concreto, el recurrente, además de expresar las objeciones con relación a las disposiciones cuestionadas y sus efectos sobre los derechos que ha invocado, a lo largo del trámite del proceso, aun cuando ha alegado como actos concretos de aplicación la emisión de la Circular 008-2021-BCRP, de los Oficios Múltiples 21957 y 31086-2021-SBS, del Oficio dirigido a ASBANC 21962-2021-SBS y de la Resolución SBS 1147-2021, hasta el momento, no ha presentado información sobre cómo la materialización de la aplicación de las disposiciones cuestionadas han afectado sus



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03228-2024-PA/TC  
LIMA  
BANCO RIPLEY S.A.

derechos, más allá de la alegado en sus escritos. Tal falta de medios probatorios también se presenta en cuanto a la posibilidad de haber agotado la vía previa con relación a los actos concretos que acusa como lesivos.

6. Cabe precisar que el contrato (de adhesión) presentado en autos<sup>8</sup>, no puede ser valorado, en tanto no se encuentra suscrito por algún cliente, por lo que sus cláusulas no pueden considerarse anteriores a la vigencia de la Ley 31143.
7. Por tal motivo, el Tribunal Constitucional, en aplicación del artículo 7.1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, considera que no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, porque no resulta posible evaluar si los presuntos efectos de las normas cuestionadas que se acusan como lesivos, lo son, o no.
8. Sin perjuicio de lo antes expuesto, la parte demandante tiene a salvo su derecho de acción para acudir a la vía procesal que considere pertinente, con el suficiente material probatorio que demuestre la existencia de afectaciones a sus derechos invocados.

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  
GUTIÉRREZ TICSE  
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

**PONENTE PACHECO ZERGA**

---

<sup>8</sup> Folio 13 reverso a 27 reverso.



## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MORALES SARAVIA

Discrepo, respetuosamente, de la decisión de mis colegas que han decidido declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo. Mi posición se sustenta en las siguientes razones:

1. Con fecha 10 de junio de 2021<sup>9</sup>, el Banco Ripley S.A. interpone demanda de amparo contra el Congreso de la República. Solicita, como pretensión principal, que se declare inaplicable diversos artículos de la Ley 31143, Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros. Asimismo, como pretensiones accesorias solicita que se ordene al demandado estar impedido de realizar cualquier acto o medida destinado a hacer efectivas las disposiciones contenidas en la ley cuestionada y que se declare la inaplicación del Oficio Múltiple 21957, de 2 de mayo de 2021; de la Resolución SBS 1147-2021, de 16 de abril de 2021; entre otros; y/o de cualquier otra norma infralegal o acto administrativo emitido como consecuencia de la aplicación de la ley cuestionada.
2. Mediante la Resolución 1, de 30 de junio de 2021<sup>10</sup>, el Cuarto Juzgado Constitucional de Lima admite a trámite la demanda interpuesta contra el Congreso de la República, notificando al Procurador Público del Poder Legislativo la resolución admisorio, la demanda y sus anexos.
3. Al respecto, se advierte que si bien en la referida resolución se resolvió admitir a trámite la demanda, lo cierto es que no se ha emplazado a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) que emitió el Oficio Múltiple 21957-2021-SBS, de fecha 2 de mayo de 2021<sup>11</sup>, en el que se solicita la “adecuación de los modelos de contratos del sistema financiero a las disposiciones de la Ley que protege de la usura a los consumidores de los servicios financieros, Ley N° 31143” y la Resolución SBS 1147-2021, de fecha 16 de abril de 2021<sup>12</sup>, que incorpora, sustituye y modifica diversos artículos y disposiciones contenidas en resoluciones que fueron expedidas por la propia SBS.
4. En ese sentido, de la revisión realizada a las piezas procesales en el

---

<sup>9</sup> Foja 156.

<sup>10</sup> Foja 231.

<sup>11</sup> Foja 145.

<sup>12</sup> Foja 147.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03228-2024-PA/TC  
LIMA  
BANCO RIPLEY S.A.

presente expediente, no se observa que haya sido emplazada la SBS, en tanto habría emitido un oficio múltiple y una resolución que estarían generando una afectación concreta a los derechos fundamentales invocados en la demanda.

5. Si bien es cierto que, en principio, la relación jurídico-procesal en la presente causa está compuesta por el Banco Ripley S.A. y el Congreso de la República, al ser el órgano que emitió la ley que se pretende inaplicar; también es cierto que se solicita la inaplicación de documentos emitidos por la SBS, en tanto el demandante alega que través de éstas se está afectando sus derechos fundamentales.
6. Por lo tanto, se ha incurrido en la causal de nulidad insalvable al haberse admitido la modificación de la pretensión de la demanda y continuado con su tramitación sin que se haya emplazado a la SBS, por lo que, en aplicación del artículo 116 del Nuevo Código Procesal Constitucional, debe anularse lo actuado y remitirse al juez que admitió la demanda y su modificatoria para que la incorpore y la emplazé, pues debe respetarse el derecho de defensa de la entidad en tanto estaría vulnerando de manera concreta los derechos alegados, por lo tanto, antes de entrar al análisis de fondo, corresponde que sea incorporada y notificada del presente proceso de amparo.

### **Sentido de mi voto**

Por todo lo expuesto, mi voto es por:

1. Declarar **NULO** todo lo actuado desde la Resolución 1, de fecha 30 de junio de 2021 (f. 231), expedida por el Cuarto Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima.
2. **INCORPORAR** a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) como parte emplazada desde la primera instancia, a efectos de ejercer su derecho de defensa. Ejercido dicho derecho o vencido el plazo otorgado para ello, el juez competente de primer grado, atendiendo a los plazos procesales, deberá emitir el pronunciamiento correspondiente.

**S.**

**MORALES SARA VIA**