



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1557/2026

EXP. N.º 04362-2023-PA/TC
AYACUCHO
COOPERATIVA DE AHORRO
Y CRÉDITO SANTA MARÍA
MAGDALENA LTDA. 219 DEL
PERÚ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de julio de 2026, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Ochoa Cardich, Domínguez Haro y Gutiérrez Ticse, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Domínguez Haro. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional¹ interpuesto por doña Mercedes Jhamayra Gutarra Medina, representante de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa María Magdalena Ltda. 219 Perú, contra la Resolución 18, de fecha 21 de marzo de 2023², expedida por la Sala Civil de Huamanga de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 26 de mayo de 2021³, don Rubén Ayala Berrocal, gerente general de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa María Magdalena Ltda. 219 Perú, interpuso demanda de amparo –subsanaada con fecha 21 de setiembre de 2021⁴–, contra el procurador público de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS). Solicitó que se declare inconstitucional y se le inaplique el numeral 2.4 de la Vigésima Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley 30822, que modifica la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros y otras normas concordantes, respecto de la regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito; y, consecuentemente, se ordene la suspensión del pago de la contribución por supervisión hasta que no se determine por ley la alícuota de la referida contribución o, en su caso, se

¹ Foja 375.

² Foja 365.

³ Foja 1.

⁴ Foja 205.





Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1557/2026

EXP. N.º 04362-2023-PA/TC
AYACUCHO
COOPERATIVA DE AHORRO
Y CRÉDITO SANTA MARÍA
MAGDALENA LTDA. 219 DEL
PERÚ

determine el monto de la contribución por supervisión y/o actividad de supervisión, de conformidad con el costo del servicio. Invocó vulneración al derecho de propiedad por incumplimiento de los principios de reserva de ley, capacidad contributiva y no confiscatoriedad.

Alegó que su representada es una cooperativa que se rige por la Ley General de Cooperativas, bajo la supervisión efectuada por la SBS. Asimismo, señaló que la disposición aludida en la Ley 30822 creó una contribución por supervisión cuya determinación de la alícuota ha sido conferida a la misma SBS, estableciendo como tope que no puede exceder de un décimo del uno por ciento de los activos. En ese sentido, precisó que dicha regulación no se debe hacer por reglamento o por decreto supremo, sino en observancia del principio de reserva de ley, a lo que añadió que, por tratarse de una contribución, no se precisa el hecho generador ni el beneficio en favor del contribuyente. Afirmó también que si se considera como hecho generador del tributo (contribución por supervisión) a la labor de supervisión que debe hacer la SBS a las cooperativas, la base imponible es el coste de dicha labor de supervisión (servicio o actividad de supervisión) y no el activo o patrimonio del sujeto pasivo del tributo. Además, resaltó que las tasas y contribuciones son tributos cuya motivación de pago no se fundamenta en la constatación de una determinada capacidad contributiva, sino como consecuencia de la prestación de un servicio público divisible por parte del Estado en beneficio del contribuyente, por ello, al fijar el monto de la contribución por supervisión, debe observarse el costo del servicio o actividad estatal. Finalmente, añadió que los cobros se requieren periódicamente y están dirigidos contra los activos y propiedad de su representada, la cual se halla en crisis económica y financiera a causa de la Covid-19, ya que no ha generado renta o utilidades, en tanto el pago por la contribución tributaria durante el año 2019 y los dos primeros trimestres del año 2020 ascendieron a S/. 529,720.00.

Admisión a trámite de la demanda

Con Resolución 2, de fecha 12 de noviembre de 2021⁵, el Tercer Juzgado Civil de Ayacucho admitió a trámite la demanda.

⁵ Foja 219.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1557/2026

EXP. N.º 04362-2023-PA/TC
AYACUCHO
COOPERATIVA DE AHORRO
Y CRÉDITO SANTA MARÍA
MAGDALENA LTDA. 219 DEL
PERÚ

Contestación de la demanda

Los representantes de la SBS, con fecha 5 de enero de 2022⁶, interpusieron excepción de prescripción y contestaron la demanda, solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Sostuvieron que lo solicitado por la accionante debe dilucidarse a través del proceso de inconstitucionalidad y que los hechos y el petitorio de la demanda no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado, en la medida que la cuestionada ley creó la contribución para proteger el ahorro de los ciudadanos. Adicionalmente, indicó que la SBS es un órgano autónomo que ejerce el control de las empresas bancarias y de seguros, de las demás entidades que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley, siendo así, su misión es fomentar y garantizar el ahorro, por ello el numeral cuestionado de la ley establece un régimen de supervisión como mecanismo de control, el cual busca evitar la informalidad, las actividades ilícitas, el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, el fraude y otros actos que afectan al país y a los socios de las cooperativas.

Resolución de primer grado

Mediante la Resolución 7, de fecha 25 de marzo de 2022⁷, el juzgado declaró infundada la excepción de prescripción; y, con Resolución 10, de fecha 3 de agosto de 2022⁸, infundada la demanda de amparo. Señaló que, de acuerdo con el principio de reserva de ley en materia tributaria, regulado en el artículo 74 de la Constitución y desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cabe la posibilidad de efectuar remisiones al reglamento, siempre y cuando los parámetros se encuentren establecidos en la propia ley, por lo que, en el caso de autos, se aprecia que los sujetos, el hecho imponible y la alícuota se encuentran estipulados en el numeral 2.4 del artículo 2 de la Ley 30822. Asimismo, manifestó que, para acreditar la vulneración a la capacidad contributiva, se requería que la accionante demuestre tal situación de manera fehaciente, pero no ha cumplido con ofrecer medios de prueba que demuestren dicha afirmación y, por ende, que se haya producido la confiscatoriedad de su propiedad.

⁶ Foja 230.

⁷ Foja 273.

⁸ Foja 307.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1557/2026

EXP. N.º 04362-2023-PA/TC
AYACUCHO
COOPERATIVA DE AHORRO
Y CRÉDITO SANTA MARÍA
MAGDALENA LTDA. 219 DEL
PERÚ

Resolución de segundo grado

A su turno, la Sala Superior revisora, mediante Resolución 18, de fecha 21 de marzo de 2023⁹, revocó la apelada y la declaró improcedente. Consideró que los hechos no inciden en el derecho a la propiedad, en el patrimonio de la accionante ni en los principios expuestos en su demanda, pudiendo acudir a la vía procedimental igualmente satisfactoria para la tutela de los agravios invocados.

FUNDAMENTOS

§1. Delimitación del petitorio

1. En el caso de autos, la recurrente solicita que
 - i) Se declare inconstitucional y se le inaplique el numeral 2.4 de la Vigésima Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley 30822, que modifica la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros y otras normas concordantes, respecto de la regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito; y,
 - ii) Se ordene la suspensión del pago de la contribución por supervisión hasta que no se determine por ley la alícuota de la referida contribución o, en su caso, se determine el monto de la contribución por supervisión y/o actividad de supervisión, de conformidad con el costo del servicio.
2. Alega la vulneración al derecho de propiedad por incumplimiento de los principios de reserva de ley, capacidad contributiva y no confiscatoriedad.

⁹ Foja 365.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1557/2026

EXP. N.º 04362-2023-PA/TC
AYACUCHO
COOPERATIVA DE AHORRO
Y CRÉDITO SANTA MARÍA
MAGDALENA LTDA. 219 DEL
PERÚ

§2. Procedencia del amparo contra normas legales

3. Como se ha expuesto en el fundamento N.º 1, el objeto de la demanda es que se declare inconstitucional y se inaplique a la recurrente el numeral 2.4 de la Vigésima Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley 30822, que modifica la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, así como la de otras normas concordantes, relacionadas con la regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito.
4. Puesto que a través del presente amparo se pretende cuestionar una norma legal, el Tribunal ha de recordar que este tipo de pretensiones no pueden superponerse a aquellas que sí se pueden formular en un proceso de inconstitucionalidad de las leyes. En el llamado amparo contra *normas* lo que se cuestiona es la afectación o amenaza de violación de un derecho fundamental causada directamente por una norma jurídica, a diferencia del proceso de inconstitucionalidad, cuyo objeto es coadyuvar con el Tribunal Constitucional para que este depure, en abstracto, la legislación inconstitucional. El objeto y fin de uno y otro proceso constitucional son, pues, distintos.
5. El Tribunal ha recordado, a su vez, que en la actualidad el denominado amparo contra normas no tiene una regulación explícita en el Código Procesal Constitucional, destacando que esa omisión no puede interpretarse en el sentido de que en ningún caso pueda cuestionarse normas mediante el amparo. Su procedencia frente a normas autoaplicativas fue destacada por este Tribunal a partir de una interpretación directa del artículo 200 de la Constitución y, por ello, su base y fundamento no depende de la *interpositio legislatoris*. Por cierto, tampoco ha sido voluntad del legislador impedir que los derechos fundamentales puedan contar en el amparo con un arreglo institucional que los proteja y garantice frente a las normas que expidan los diversos órganos que cuentan con competencias normativas. Así se deriva del artículo 45, inciso 7), del actual Código Procesal Constitucional, que, regulando la prescripción del amparo, establece un trato *juris* específico cuando el acto reclamado esté representado por “normas autoaplicativas”.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1557/2026

EXP. N.º 04362-2023-PA/TC
AYACUCHO
COOPERATIVA DE AHORRO
Y CRÉDITO SANTA MARÍA
MAGDALENA LTDA. 219 DEL
PERÚ

6. Así las cosas, y con el propósito de asegurar que el amparo contra normas esté realmente orientado a proteger derechos fundamentales, y no se emplee con el afán de realizar una defensa abstracta de la Constitución, este Tribunal ha exigido que la norma jurídica que vaya a cuestionarse como acto reclamado ostente ciertas cualidades. Ha de tratarse, siempre y en todos los casos, de una disposición legislativa que responda a las características de una norma “autoaplicativa”, es decir, que se trate de una norma cuya aplicabilidad sea inmediata e incondicionada. Una norma tiene estas características cuando su aplicabilidad no depende de ningún acto posterior de ejecución o de desarrollo legislativo, sino es un efecto que se deriva directamente del hecho de haberse incorporado al ordenamiento jurídico. O sea, de haber entrado en vigencia.
7. Al analizar las características que puede llegar a ostentar una norma autoaplicativa, este Tribunal ha llamado la atención sobre la necesidad de distinguir entre aquellas estos dos supuestos. Por un lado, que entra en la categoría de normas autoaplicativas aquellas “cuyo supuesto normativo en sí mismo genera una incidencia directa sobre la esfera subjetiva de los individuos”. Y, de otro lado, “aquellas otras que determinan que dicha incidencia se producirá como consecuencia de su aplicación obligatoria e incondicionada (...). En el primer caso, el amparo contra la norma procederá por constituir ella misma un acto (normativo) contrario a los derechos fundamentales. En el segundo, la procedencia del amparo es consecuencia de la amenaza cierta e inminente a los derechos fundamentales que representa el contenido dispositivo inconstitucional de una norma inmediatamente aplicable” (STC 4677-2004-PA/TC, Fundamento 4). Y, como es natural, en cualquiera de estos dos supuestos procederá que el amparo pueda utilizarse, pues la finalidad de su empleo no colisiona con el objeto y finalidad del proceso de inconstitucionalidad de las leyes, al encontrarse encausado a la protección de derechos subjetivos de naturaleza constitucional.
8. Puesto que en estos casos, la determinación de si se han afectado o no derechos fundamentales, es consecuencia de que se analice la constitucionalidad de la norma legal, es decir, analizar si ella incide o no en el ámbito constitucionalmente garantizado de un derecho de naturaleza constitucional, no puede omitirse también considerar las



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1557/2026

EXP. N.º 04362-2023-PA/TC
AYACUCHO
COOPERATIVA DE AHORRO
Y CRÉDITO SANTA MARÍA
MAGDALENA LTDA. 219 DEL
PERÚ

exigencias y límites de procedencia del control judicial de constitucionalidad de las leyes que una pretensión semejante lleva implícita. Esos criterios a considerar, por encontrarse directamente asociados con la naturaleza, objeto y fines del proceso de amparo pero también con los límites del ejercicio del denominado “control difuso”, son los siguientes:

- a) Verificación de la existencia y aplicación al demandante de una norma con eficacia directa, inmediata e incondicionada que vulnera o amenaza de forma cierta e inminente sus derechos fundamentales concreta y plenamente identificados;
 - b) Relevancia del control de la ley o norma autoaplicativas respecto de la solución del caso;
 - c) Verificación de la inexistencia de pronunciamiento previo del Tribunal Constitucional respecto de la constitucionalidad de la ley o del Poder Judicial relacionada con la constitucionalidad o legalidad de una norma infralegal cuya inaplicación se solicita;
 - d) Inexistencia de sentidos interpretativos que resulten conforme con la Constitución;
9. El primer criterio expuesto en el fundamento precedente presupone, a su vez, tres aspectos claramente diferenciados en los que se subdivide:
- (i) El primero se refiere a la existencia de una norma autoaplicativa que, en su calidad de tal, haya desplegado efectos de manera directa, inmediata e incondicionada en la esfera jurídica de quien solicita su inaplicación.
 - (ii) El segundo aspecto tiene que ver con la verificación de la aplicación de la norma autoaplicativa al caso de quien solicita su inaplicación. Lo cual exige que el ámbito de aplicación de las situaciones jurídicas establecidas por la norma autoaplicativa haya tenido como destinatario a quien plantea la demanda de amparo.
 - (iii) El tercer aspecto exige que esa aplicación, además, haya vulnerado, en forma concreta y claramente identificable, los derechos fundamentales de la parte demandante o que, en su defecto, suponga una amenaza cierta e inminente sobre ellos.
10. El segundo criterio esbozado en el fundamento 8 de esta sentencia consiste en determinar si la norma a inaplicar resulta relevante para resolver el caso o la controversia que se ha sometido a la competencia del juez del amparo. El juicio de relevancia que presupone este segundo criterio constituye un límite al ejercicio del denominado control difuso,



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1557/2026

EXP. N.º 04362-2023-PA/TC
AYACUCHO
COOPERATIVA DE AHORRO
Y CRÉDITO SANTA MARÍA
MAGDALENA LTDA. 219 DEL
PERÚ

en la medida que recuerda que los jueces y tribunales (y entre ellos los competentes para conocer del proceso de amparo) no analizan el cuestionamiento abstracto o hipotético de una norma legal, tampoco emiten opiniones consultivas o, acaso, median en disputas de orden académico alrededor de la validez constitucional de las leyes, sino resuelven, concretamente, casos y controversias aplicando la ley y el derecho¹⁰.

11. El tercer criterio expuesto en el fundamento 8 de esta sentencia demanda de los jueces y tribunales verificar que, al tiempo de resolverse el caso, no exista un pronunciamiento emitido por el Tribunal Constitucional que haya confirmado la validez constitucional de la ley cuya inaplicación se solicita a través del amparo o, tratándose de normas infralegales, que se haya confirmado su constitucionalidad o legalidad por parte de la Corte Suprema a través de la acción popular.
12. Finalmente, el último criterio recuerda que la declaración de invalidez de una disposición legislativa es siempre la *ultima ratio* a la que debe recurrir el juez, y que no corresponde inaplicar una norma legal si es que esta puede ser interpretada razonablemente de conformidad con la Constitución. En ese sentido, este Tribunal ha hecho notar que la técnica de la interpretación de las leyes conforme con la Constitución no solo es una proyección de la fuerza normativa del texto constitucional, al exigir que la interpretación y aplicación de las leyes y reglamentos deba realizarse siempre de conformidad con la Constitución, sino también un límite al ejercicio del llamado control difuso de constitucionalidad, pues recuerda a los jueces y tribunales la obligación de no censurar la aplicabilidad de las leyes y normas con rango de ley a menos que estas carezcan de toda interpretación razonablemente posible que permita conciliarla con la Norma Suprema del Estado¹¹.
13. Se tratan, pues, en todos los casos, de criterios que, por un lado, constituyen parte de los presupuestos habilitantes del amparo contra

¹⁰ Cfr. Sentencia emitida en el Expediente 1423-2013-PA/TC, fundamento 36.2.

¹¹ Cfr. Sentencia emitida en el Expediente 1423-2013-PA/TC, fundamento 36.5.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1557/2026

EXP. N.º 04362-2023-PA/TC
AYACUCHO
COOPERATIVA DE AHORRO
Y CRÉDITO SANTA MARÍA
MAGDALENA LTDA. 219 DEL
PERÚ

leyes (primer criterio) y, de otro, que constituyen parte de los límites immanentes al ejercicio del control judicial de constitucionalidad de las leyes (artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional).

§3. Análisis de la controversia

14. Así las cosas, corresponde analizar si la disposición legal cuestionada mediante el presente amparo es autoaplicativa. La disposición legislativa cuestionada es:

**DISPOSICIONES FINALES Y COMPLEMENTARIAS
VIGESIMOCUARTA:**

[...]

2. RÉGIMEN DE SUPERVISIÓN

[...]

2.4 Las contribuciones por supervisión que deben abonar las Coopac a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, son determinadas previamente por esta institución, se calculan en proporción del promedio trimestral de sus activos sin exceder de un décimo del uno por ciento. Estas contribuciones son distintas a las que pueden cobrar las organizaciones de integración cooperativa a las que se refiere el artículo 57 de la Ley General de Cooperativas, producto de su labor gremial.

15. La Ley 30822 fue publicada el 19 de julio de 2018 y su Décima Tercera Disposición Complementaria Final dispuso que entraba en vigencia el 1 de enero de 2019, a excepción de los artículos 7 y 8, y de las disposiciones complementarias finales tercera, cuarta y séptima, los cuales entraban en vigencia al día siguiente de su publicación; por lo que, al interponerse la demanda (26 de mayo de 2021) la disposición cuestionada ya estaba vigente.
16. El Tribunal hace notar que, de conformidad con la disposición legal que se cuestiona, la determinación de la contribución por supervisión que deben abonar las Coopac la realiza la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, y lo deberá de hacer en proporción al promedio trimestral de sus activos sin exceder de un décimo del uno por ciento”. En la medida que dicha determinación no la realice la SBS y AFP, la contribución que la disposición legislativa cuestionada crea no puede ser exigida y, al no serlo, no afecta de manera directa en la esfera subjetiva de cualquiera de



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1557/2026

EXP. N.º 04362-2023-PA/TC
AYACUCHO
COOPERATIVA DE AHORRO
Y CRÉDITO SANTA MARÍA
MAGDALENA LTDA. 219 DEL
PERÚ

los derechos fundamentales que se han alegado. Se trata, por tanto, de una norma heteroaplicativa y su cuestionamiento a través del amparo no tiene sino la finalidad de que este Tribunal realice un control abstracto de constitucionalidad para el que no es competente en el proceso constitucional de amparo.

17. Por lo expuesto, al no tratarse de una norma autoaplicativa y que, por tanto, los hechos y el petitorio no están referidos al contenido constitucionalmente protegido de algunos de los derechos invocados, corresponde desestimar la demanda, en aplicación del artículo 7.1 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

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.

**OCHOA CARDICH
DOMINGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE**

PONENTE OCHOA CARDICH



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1557/2026

EXP. N.º 04362-2023-PA/TC
AYACUCHO
COOPERATIVA DE AHORRO
Y CRÉDITO SANTA MARÍA
MAGDALENA LTDA. 219 DEL
PERÚ

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
DOMÍNGUEZ HARO**

Emito el presente fundamento de voto debido a que, si bien concuerdo con la parte resolutive de la ponencia, no suscribo sus fundamentos. En este sentido, los fundamentos en que sustento mi postura son los siguientes:

1. En el presente caso, el recurrente alega que la Ley 30822 creó una contribución por supervisión cuya determinación de la alícuota ha sido conferida a la misma SBS, estableciendo un tope que no puede exceder de un décimo del uno por ciento de los activos. En ese sentido, precisó que dicha regulación no se debe hacer por reglamento o por decreto supremo, sino en observancia del principio de reserva de ley, a lo que añadió que, por tratarse de una contribución, no se precisa el hecho generador ni el beneficio en favor del contribuyente. Afirmó también que, si se considera como hecho generador del tributo (contribución por supervisión) a la labor de supervisión que debe hacer la SBS a las cooperativas, la base imponible es el coste de dicha labor de supervisión (servicio o actividad de supervisión) y no el activo o patrimonio del sujeto pasivo del tributo. Además, resaltó que las tasas y contribuciones son tributos cuya motivación de pago no se fundamenta en la constatación de una determinada capacidad contributiva, sino como consecuencia de la prestación de un servicio público divisible por parte del Estado en beneficio del contribuyente, por ello, al fijar el monto de la contribución por supervisión, debe observarse el costo del servicio o actividad estatal. Finalmente, añadió que los cobros se requieren periódicamente y están dirigidos contra los activos y propiedad de su representada, la cual se halla en crisis económica y financiera a causa de la Covid-19, ya que no ha generado renta o utilidades, en tanto el pago por la contribución tributaria durante el año 2019 y los dos primeros trimestres del año 2020 ascendieron a S/. 529,720.00.
2. En virtud de dichos argumentos, solicita que se declare inconstitucional y se le inaplique el numeral 2.4 de la Vigésima Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley 30822, que modifica la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1557/2026

EXP. N.º 04362-2023-PA/TC
AYACUCHO
COOPERATIVA DE AHORRO
Y CRÉDITO SANTA MARÍA
MAGDALENA LTDA. 219 DEL
PERÚ

la Superintendencia de Banca y Seguros y otras normas concordantes, respecto de la regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito; y, consecuentemente, se ordene la suspensión del pago de la contribución por supervisión hasta que no se determine por ley la alícuota de la referida contribución o, en su caso, se determine el monto de la contribución por supervisión y/o actividad de supervisión, de conformidad con el costo del servicio. Invocó vulneración al derecho de propiedad por incumplimiento de los principios de reserva de ley, capacidad contributiva y no confiscatoriedad.

3. En relación a lo solicitado por el demandante, debemos recordar que el Tribunal Constitucional ha desarrollado la distinción teórica entre normas heteroaplicativas y normas autoaplicativas u operativas¹², señalando que las normas heteroaplicativas, también denominadas de efectos mediatos, pueden ser definidas como aquellas normas que, luego de su entrada en vigencia, requieren indefectiblemente de un acto de ejecución posterior para poder ser efectivas. Es decir, que la eficacia de este tipo de normas está condicionada a la realización de actos posteriores y concretos de aplicación. Por ende, la posible afectación del derecho no se presenta con la sola entrada en vigencia de la norma, sino que necesariamente requiere de un acto concreto de aplicación para que proceda el amparo a fin de evaluar su constitucionalidad.
4. En sentido contrario, las normas autoaplicativas son aquellas cuya aplicabilidad, una vez vigentes, resulta inmediata e incondicionada. En esta situación:

cabe distinguir entre aquellas normas cuyo supuesto normativo en sí mismo genera una incidencia directa sobre la esfera subjetiva de los individuos (v.g. el artículo 1 del derogado Decreto Ley 25446: “Cesar, a partir de la fecha, a los Vocales de las Cortes Superiores de los Distritos Judiciales de Lima y Callao que se indican, cancelándose los Títulos correspondientes”), y aquellas otras que determinan que dicha incidencia se producirá como consecuencia de su aplicación obligatoria e incondicionada (v.g. el artículo 2 del Decreto Ley 25454: “No procede la Acción de Amparo dirigida a impugnar directa o indirectamente los efectos de la aplicación del Decretos Leyes 25423, 25442 y 25446”). En el primer caso, el

¹² Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 01893-2009-PA/TC.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1557/2026

EXP. N.º 04362-2023-PA/TC
AYACUCHO
COOPERATIVA DE AHORRO
Y CRÉDITO SANTA MARÍA
MAGDALENA LTDA. 219 DEL
PERÚ

amparo contra la norma procederá por constituir ella misma un acto (normativo) contrario a los derechos fundamentales. En el segundo, la procedencia del amparo es consecuencia de la amenaza cierta e inminente a los derechos fundamentales que representa el contenido dispositivo inconstitucional de una norma inmediatamente aplicable¹³.

5. Así, una persona que acredite, razonablemente, que su estatus subjetivo se subsume en el supuesto de hecho al que es aplicable una norma la puede impugnar por considerar que su aplicabilidad incondicionada representa una amenaza a sus derechos fundamentales, sin requerir de su aplicación específica.
6. En atención a lo anterior, corresponde, en primer lugar, analizar si la disposición legal cuestionada es autoaplicativa. Así pues, el texto de la norma señala:

DISPOSICIONES FINALES Y COMPLEMENTARIAS VIGESIMOCUARTA:

[...]

2. RÉGIMEN DE SUPERVISIÓN

[...]

2.4 Las contribuciones por supervisión que deben abonar las Coopac a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, son determinadas previamente por esta institución, se calculan en proporción del promedio trimestral de sus activos sin exceder de un décimo del uno por ciento. Estas contribuciones son distintas a las que pueden cobrar las organizaciones de integración cooperativa a las que se refiere el artículo 57 de la Ley General de Cooperativas, producto de su labor gremial.

7. La Ley 30822 fue publicada el 19 de julio de 2018 y su Décima Tercera Disposición Complementaria Final dispuso que entraba en vigencia el 1 de enero de 2019, a excepción de los artículos 7 y 8, y de las disposiciones complementarias finales tercera, cuarta y séptima, los cuales entraban en vigencia al día siguiente de su publicación; por lo que, al interponerse la demanda (26 de mayo de 2021) la disposición cuestionada ya estaba vigente.

¹³ Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 01893-2009-PA/TC.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1557/2026

EXP. N.º 04362-2023-PA/TC
AYACUCHO
COOPERATIVA DE AHORRO
Y CRÉDITO SANTA MARÍA
MAGDALENA LTDA. 219 DEL
PERÚ

8. Asimismo, se tiene que la norma, al crear la contribución por supervisión, ordena un acto de ejecución (el pago) a cargo de las cooperativas de ahorro y crédito, consecuentemente se trata de una norma autoaplicativa; máxime si, la determinación del monto por parte de la SBS no suspende los efectos de la ley. Así pues, nótese que, a diferencia de lo expuesto en la ponencia, soy de la opinión de que la normativa impugnada sí tiene carácter autoaplicativo, por lo que, cabría la posibilidad de que su inaplicación sea evaluada en el proceso de amparo. Bajo ese contexto, ahora corresponde determinar si el acto lesivo incide en el contenido constitucional del derecho invocado.
9. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

“El derecho de propiedad se encuentra garantizado por el artículo 2, inciso 16, de la Constitución. Este derecho garantiza el poder jurídico que permite a una persona usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Así, la persona propietaria podrá servirse directamente de su bien, percibir sus frutos y sus productos, y darles destino y condición conveniente a sus intereses, siempre que ejerza tales actividades en armonía con el bien común y dentro de los límites establecidos por la ley”¹⁴.
10. En este sentido, el derecho de propiedad se caracteriza, entre otras cosas, por ser: a) un derecho pleno, en el sentido de que le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; y b) un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende de la propia voluntad del titular y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, salvo las excepciones que prevé expresamente la Constitución Política¹⁵.
11. Conforme a lo anterior, cabe enfatizar que las restricciones admisibles para el goce y ejercicio del derecho de propiedad deben: a) estar establecidas por ley; b) ser necesarias, c) ser proporcionales, y d) hacerse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática. En

¹⁴ Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 02424-2018-PA/TC, fundamento 13.

¹⁵ Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 01342-2012-PA/TC, fundamento 4.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1557/2026

EXP. N.º 04362-2023-PA/TC
AYACUCHO
COOPERATIVA DE AHORRO
Y CRÉDITO SANTA MARÍA
MAGDALENA LTDA. 219 DEL
PERÚ

conclusión, el derecho de propiedad solamente puede ser materia de restricciones por las causas y finalidades señaladas en la propia Constitución¹⁶.

12. De la demanda, no se advierte que los hechos expuestos tengan incidencia directa en alguna de las atribuciones del derecho de propiedad que hagan posible un análisis de fondo. Además de ello, no se ha precisado un acto concreto de vulneración a dicho derecho, más allá de la invocación a la situación financiera de la institución demandante ocasionada por la pandemia por la Covid-19¹⁷. En concordancia con lo afirmado, debe tenerse en cuenta también que la propia demanda solicita se declare la inconstitucionalidad de la norma a partir de cuestionamientos planteados de forma abstracta¹⁸ que solo pueden ventilarse en un proceso de inconstitucionalidad. Esto, no implica una contradicción con el carácter autoaplicativo de la norma, sino que simplemente, los agravios expuestos por el demandante en esta causa, no evidencian hechos concretos de vulneración a los derechos alegados. Sino más bien, argumentos de carácter abstracto o general, los cuales no son ventilados en un proceso de tutela de derechos, sino en el proceso de inconstitucionalidad. Entiéndase que, aun cuando una norma tenga carácter autoaplicativo, esto no obliga al juzgador a su automática revisión, pues para que esto suceda, deben existir agravios concretos, directos y constatables, a los derechos invocados.
13. Por lo expuesto, dado que los hechos y el petitorio no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado, corresponde desestimar la demanda, en aplicación del artículo 7.1 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

S.

DOMÍNGUEZ HARO

¹⁶ Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 05614-2007-PA/TC, fundamento. 8.

¹⁷ Foja 20.

¹⁸ Foja 13.