

Universidad de Lima

Escuela de Posgrado

Maestría en Derecho Empresarial



# **DISTORSIONES EN EL CRÉDITO DE CONSUMO EN EL SISTEMA FINANCIERO PERUANO : EL CASO DE LAS TASAS DE INTERÉS EXORBITANTES. NECESIDAD DE REINVENTAR LA BANCA**

Trabajo de investigación para optar el Grado Académico de Maestro en Derecho  
Empresarial

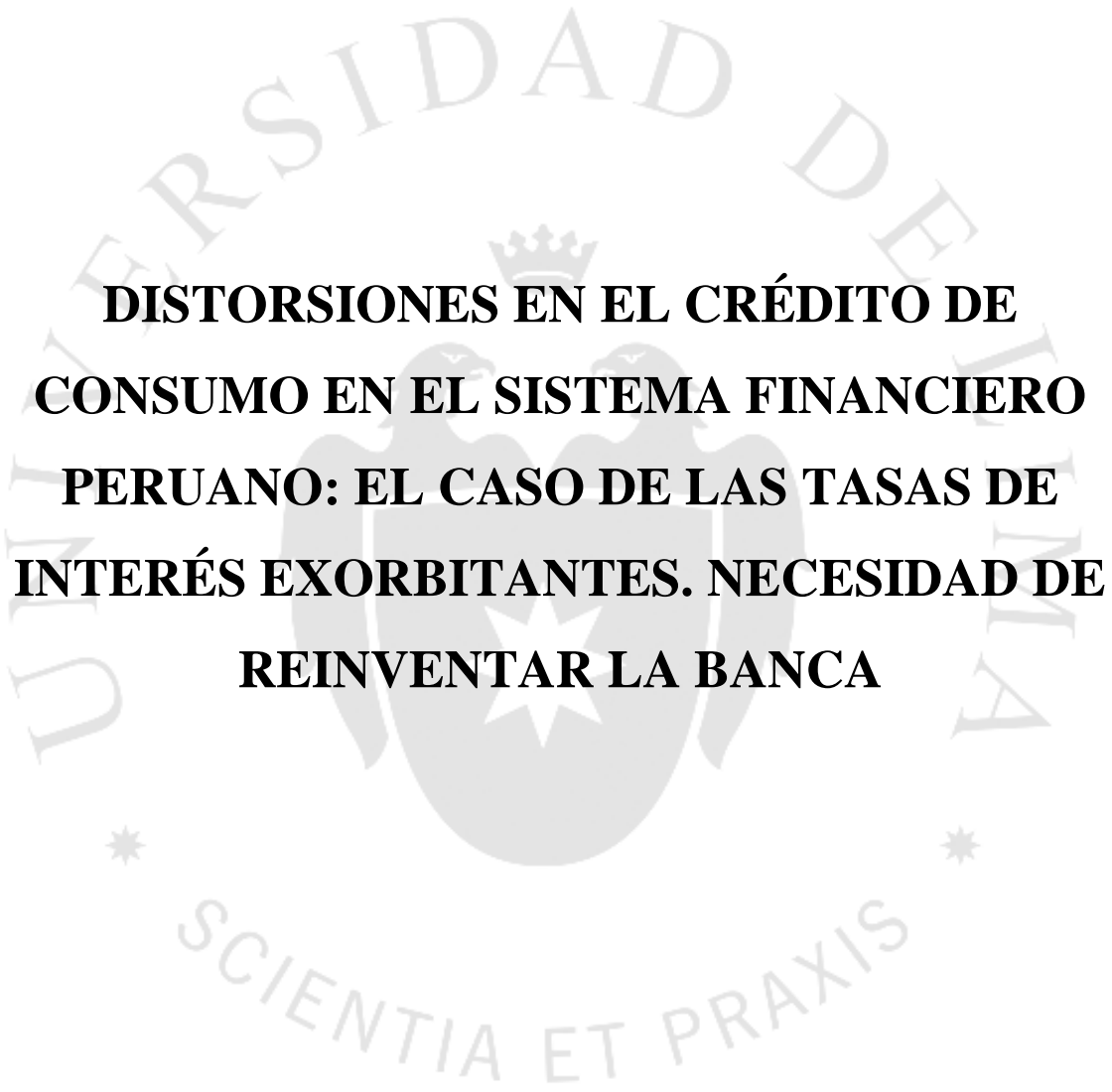
**Jaime Antonio Zegarra Guevara**

**19964632**

Lima-Perú

Marzo 2016





**DISTORSIONES EN EL CRÉDITO DE  
CONSUMO EN EL SISTEMA FINANCIERO  
PERUANO: EL CASO DE LAS TASAS DE  
INTERÉS EXORBITANTES. NECESIDAD DE  
REINVENTAR LA BANCA**



*A Ardi*

# TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO I: LA BANCA Y EL MITO DE LA LIBERTAD DE TASAS DE INTERÉS</b> .....	<b>12</b>
1.1. El negocio de la banca : Ganar dinero.....	12
1.2. La libertad de fijación de tasas de interés en el sistema financiero.....	13
<b>CAPÍTULO II: COORDINACION INSTITUCIONAL OBLIGATORIA ENTRE BANCO CENTRAL Y SBS COMO MECANISMO DE SOLUCIÓN DE LAS TASAS DE INTERÉS EXORBITANTES</b> .....	<b>16</b>
2.1. Las atribuciones de coordinación del Banco Central y de la SBS para defender los intereses del público. ....	16
2.2.1. La SBS debe defender también a los ahorristas mismos.....	17
2.2.2. La coordinación obligatoria entre BCR y SBS podría solucionar problema de tasas de interés exorbitantes. ....	18
<b>CAPÍTULO III: CÓDIGO DEL CONSUMIDOR ES LA NORMA PREVALECIENTE Y ESPECIAL PARA SOLUCIONAR PROBLEMA DE LAS TASAS DE INTERÉS EXORBITANES</b> .....	<b>21</b>
3.1. Artículo 81 de Código del Consumidor prevalece sobre cualquier otra norma legal en materia de defensa del consumidor.....	21
3.2. ¿Cómo sabemos si una determinada tasa de interés de crédito de consumo es o no exorbitante, y si es o no una práctica abusiva? .....	23
3.3. Tasas de interés exorbitantes producen traslación de riqueza desde los deudores hacia las empresas del sistema financiero.....	24

3.4. Código del Consumidor es la clave para saber si las tasas de interés exorbitantes constituyen un ejercicio abusivo del derecho de los bancos.....	25
3.4.1. Tasas de interés exorbitantes en contratos de consumo no cumplen con requisitos de buena fe y equilibrio contractual.....	26
3.4.3. Las tasas de interés exorbitantes de los contratos de crédito de consumo configuran cláusulas abusivas que deberían ser excluidas.....	31
3.5. Definición legal de cláusulas abusivas del Código del Consumidor. ....	31
3.5.1 Un contrato de crédito de consumo no resulta totalmente claro para el consumidor común, lo que conlleva una situación desventaja desde el inicio. ....	32
3.5.2. Fragilidad económica y estado de necesidad del deudor de créditos de consumo es aprovechado por el proveedor financiero .....	33
3.5.3. Facultad de modificar unilateralmente el contrato de consumo permite a bancos subir aún más las tasas de interés.....	33
3.6 Código del Consumidor dispone que consumidores tienen derecho a la protección de sus intereses económicos y contra las cláusulas abusivas. ....	34
3.7 El Principio Pro Consumidor permite que se interpreten las normas y los contratos en el sentido más favorable al consumidor.....	34
3.7.1 Principio Pro Consumidor tiene rango constitucional y es más amplio que el establecido en el Código del Consumidor.....	35
3.8. Vía crucis del proceso legislativo para la aprobación del artículo 81 del Código del Consumidor en el Parlamento. ....	35
3.8.1 Proyecto del Ejecutivo decía todo lo contrario a lo que dice el artículo 81 del Código del Consumidor. ....	36
3.8.2 Poder Ejecutivo de la época estuvo del lado de los intereses de las empresas del sistema financiero.....	36
3.8.3 Proyecto de Ley 3580 daba a Banco Central la atribución de fijar tasas máximas a los bancos.....	37

3.8.4. Oposición parlamentaria de la época logró que se aprobara artículo 81 del actual Código del Consumidor, pero haciendo una concesión.....	37
3.8.5. Ejecutivo desbarató su propio Anteproyecto de Código del Consumidor elaborado por una comisión técnica, lo que terminó inclinando el voto de los indecisos a favor del actual 81 del actual Código. ....	38
3.9. Queda la tarea pendiente de incorporar una norma en el Código del Consumidor que disponga que éste es la norma prevaleciente en materia de protección del consumidor sobre cualquier otra norma legal.....	38
3.10. Vía crucis legislativa para incorporar dos normas de protección al consumidor en la Ley Complementaria. ....	38
3.10.2. Normas incómodas buscaban regular comisiones bancarias y eliminar cláusulas abusivas en materia financiera.....	40
3.10.3. Oposición parlamentaria de la época logró desbloquear la norma que proponía eliminar cláusulas abusivas introduciendo otra norma que la anulaba en parte. ....	40
3.10.4. Las dos normas incómodas que fueron incorporadas con esfuerzo a la Ley Complementaria casi no han sido aplicadas por la SBS .....	41
3.10.5 Inacción de SBS ya no es posible desde que está vigente Código del Consumidor .....	41
3.10.6. Artículo sobre eliminación de cláusulas abusivas por parte de la SBS de Ley Complementaria tiene que ser interpretado ahora a la luz del Código del Consumidor.....	42
3.10.7. SBS tiene ahora la facultad de eliminar cláusulas abusivas en materia de tasas de interés sin cortapisas. ....	42
3.11. SBS tiene atribuciones legales que no ejerce en materia de tasas de interés exorbitantes en créditos de consumo.....	43

3.12. INDECOPI es la otra institución que conforma el bloque institucional que están preocupados por el problema de las tasas de interés exorbitantes en créditos de consumo. ....	43
3.12.1. INDECOPI tiene las facultades para crear bloques institucionales que resuelvan problemas transversales en contratos de consumo.....	44
<b>CAPÍTULO IV: NECESIDAD URGENTE DE REINVENTAR LA BANCA.....</b>	<b>46</b>
4.1. Tasas de interés elevadas en créditos de consumo aumenta la desigualdad de tasas de ahorro de deudores y proveedores bancarios, y produce adicción al crédito oneroso. ....	46
4.2. Proveedores bancarios expropiaron valor a deudores de créditos de consumo por efecto de las tasas de interés elevadas. ....	46
4.3. Necesidad de sincerar la verdadera naturaleza jurídica del negocio bancario ..	47
4.3.1. Bancos tienen la facultad de crear dinero nuevo; y ni siquiera reponen el 100% de ahorros de sus clientes cuando quiebran. ....	47
4.3.2 Bancos creen en la economía de mercado cuando ganan, pero se vuelven socialistas cuando quiebran. ....	48
4.4. El negocio bancario no es un negocio privado.....	48
4.5 Necesidad de una reforma constitucional que reconozca el acceso al crédito como un derecho humano. ....	49
4.6 Necesidad de reconocer constitucionalmente al negocio bancario como un servicio público .....	51
4.7 El acceso al crédito califica como derecho fundamental porque contribuye a que se concreten en la realidad otros derechos fundamentales y porque está vinculado indisolublemente al bienestar humano.....	52
4.9. Situación internacional de la iniciativa de reconocer el acceso al crédito como un derecho humano. ....	53



4.9.1. La exitosa experiencia del Grameen Bank del Premio Nóbel Muhammad Yunus, quien creó un nuevo estilo de hacer banca.....	54
4.10. Panorama de los nuevos derechos fundamentales.....	54
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>57</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>59</b>



## INTRODUCCIÓN

La presente investigación aborda el problema de las altísimas tasas de interés que se cobran en los contratos de crédito de consumo por parte de la banca múltiple, puesto que es una situación anormal que tiene que encararse y solucionarse dentro del marco legal existente y mediante mecanismos institucionales que garanticen el respeto al Estado de Derecho.

La justificación para desarrollar este trabajo está en que un sistema financiero que cobra tasas activas desproporcionadamente onerosas en banca de consumo, está perjudicando en realidad –en el caso del Perú- a casi siete millones de usuarios, con lo cual esta clase de crédito no es portador de bienestar a nivel de toda la sociedad, sino más bien, es un factor más que agrava los niveles de desigualdad, que de suyo en el Perú ya son alarmantes, y atenta contra la tasa de ahorro, especialmente, de los sectores de bajos ingresos.

Un objetivo que se ha perseguido es demostrar que las tasas de interés leoninas que se dan en el crédito de consumo no tienen sustento legal alguno desde la vigencia del Código de Protección y Defensa del Consumidor, que ha dejado sin piso al régimen de libertad de tasas, que por cierto –en términos legales- nunca ha sido absoluto, contrariamente a lo que se cree. Otro objetivo, ha sido precisar el bloque institucional que está concernido por este problema, vale decir, el conjunto de entidades públicas que tienen facultades para actuar sobre el mismo, pero que no lo han hecho por diversas razones, que hemos intentado desentrañar. Y el tercer objetivo trazado, ha sido intentar esbozar una solución estructural al tema, que por cierto no tiene nada que ver con medidas tipo control de precios o similares.

Los principales supuestos para acometer el trabajo han sido los siguientes:

- Que los bancos trabajan con dinero del público.

- Que la concentración bancaria que existe en el Perú elimina el factor competencia como regulador de las tasas de interés.
- Que la supuesta libertad para fijar tasas de interés no justifica que éstas hayan alcanzado niveles confiscatorios.
- Que la arquitectura institucional encargada de supervisar y fiscalizar el mercado de crédito de consumo es débil, y desarticulada
- Que la comparación internacional de tasas de interés, delatan a la banca peruana como no competitiva.
- Que es necesario una solución estructural al problema de tasas leoninas.

Hemos utilizado los métodos de interpretación jurídica –especialmente el sistemático, el ratio legis, el ratio legislatoris, el histórico, la lógica jurídica y los principios generales del derecho- en todo lo concerniente al análisis de normas legales. Nos hemos servido del método inductivo, para analizar los problemas de la banca de consumo, a partir de los problemas de tasas de interés elevadas de las tarjetas de crédito, en cuyo estudio nos hemos enfocado. Igualmente, usamos ampliamente el análisis económico para una comprensión cabal y completa de la lógica propia de los mercados financieros, así como nos servimos – con detalle- de las estadísticas sobre las cifras de la banca múltiple.

La investigación está organizada en cuatro capítulos : El Primer Capítulo se ocupa del negocio de la banca y la supuesta libertad de tasas de interés que hay en el país; el Segundo Capítulo trata de la arquitectura institucional en torno a los problemas de los usuarios en banca de consumo, enfocándonos en el tema de las tasas de interés exorbitantes; el Tercer Capítulo desarrolla el tema del papel central que cumple el Código del Consumidor en la solución de los problemas de tasas confiscatorias; y finalmente, el Capítulo IV, se ocupa de la necesidad urgente de reinventar la banca.

# **CAPÍTULO I: LA BANCA Y EL MITO DE LA LIBERTAD DE TASAS DE INTERÉS**

## **1.1. El negocio de la banca : Ganar dinero.**

El negocio bancario consiste básicamente en captar depósitos del público ofreciendo una tasa de interés baja, y colocando dichos depósitos también entre el público cobrando una tasa de interés mayor de modo que el diferencial entre ambas tasas (que se llama “spread”) sea positivo y permita a la institución financiera cubrir sus costos y ganar un margen de utilidad para sus accionistas. Sobre la base de esta actividad básica la banca ha venido sofisticándose, y ofreciendo, además, una serie de servicios como banca corporativa, encargos de confianza (la administración de fideicomisos por ejemplo), operaciones de banca de inversión, administración de grandes patrimonios, operaciones en bolsa a través de subsidiarias, operaciones en diversos sectores económicos a través de empresas vinculadas, banca de consumo, banca móvil a través de internet y teléfonos celulares, corresponsalías, arrendamiento financiero, derivados, entre otros muchos.

Sin embargo, detrás de toda esta parafernalia de nuevos negocios subyace siempre el esquema de su negocio básico: captar dinero de terceros a costo muy bajo, y prestarlo a costo muy alto, o colocarlo con la expectativa de márgenes elevados. En efecto: A noviembre del 2015 según la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS, 2015) la Banca Múltiple ha captado depósitos por el monto de S/ 208 835 115 000 (el 83.2% del total de depósitos del Sistema Financiero), y ha colocado créditos por el monto de S/ 226 065 543 000 (el 87.6% del total de créditos colocados por todo el Sistema Financiero). Nótese que el 92.3% del financiamiento de los créditos otorgados proviene precisamente de los depósitos captados, y apenas un 7.6% proviene de otras fuentes que por lo general son préstamos obtenidos de bancos del exterior o apalancamiento mediante colocación de bonos en el mercado interno y/o en el mercado internacional. ¿Qué demuestra esto? : Que el negocio bancario funciona esencialmente gracias al ahorro del público. Sin los depósitos de los ahorristas, los bancos no podrían funcionar.

Es más como dice Ha-Joon Chang (2015), la actividad bancaria es (en cierto modo) un abuso de confianza, ya que no sólo trabajan con dinero del público, sino que no tienen ninguna capacidad de devolver los fondos depositados por sus ahorristas, en el supuesto que todos estos pidieran su dinero al mismo tiempo, lo que ha generado algunas propuestas en el sentido de que haya una banca “limitada”, que implique que estas entidades tengan siempre dinero suficiente para pagar a todos sus ahorristas (p. 257, 258). Chang cuenta el caso del Fidelity Fiduciary Bank que había prometido a sus depositantes devolverles sus ahorros “cuando lo solicitaran”...y no pudo cumplir la promesa, porque tenía efectivo para hacer esto solo respecto de un número determinado de ellos, que fue rebasado. (p 256).

Sin embargo, a pesar que el público pasa por alto esto, o simplemente no lo sabe, los bancos usan los recursos de sus ahorristas, inclusive en perjuicio de estos, especialmente, de los ahorristas o clientes de bajos ingresos, a través de la banca de consumo.

## **1.2. La libertad de fijación de tasas de interés en el sistema financiero.**

El artículo 9 de la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (Ley N° 26702, 1996) dispone lo siguiente:

Las empresas del sistema financiero pueden señalar libremente las tasas de interés, comisiones y gastos para sus operaciones activas y pasivas y servicios. Sin embargo, para el caso de la fijación de las tasas de interés deberán observar los límites que para el efecto señale el Banco Central, excepcionalmente, con arreglo a lo previsto en su Ley Orgánica. La disposición contenida en el primer párrafo del artículo 1243 del Código Civil no alcanza a la actividad de intermediación financiera...

Se puede constatar que –por lo menos a luz de una interpretación literal- la norma consagraría que las tasas de interés y los otros cobros que realizan las empresas del sistema financiero quedan sujetas al libre juego de la oferta y la demanda. Para el caso específico de las tasas de interés, el artículo señala que –por excepción- hay la obligación de acatar los topes máximos que disponga el Banco Central en el marco de su Ley Orgánica; y dicha Ley (Decreto Ley N° 26123, 1992) dispone en su artículo 52 que:

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

Hasta este punto del análisis, quedaría claro que la Ley Orgánica del Banco Central estaría confirmando la regla general de la libertad de tasas de interés y el ejercicio esporádico de su facultad de fijar topes máximos, intención que quedaría aún más nítida cuando se advierte que el artículo 51 de la citada Ley Orgánica dispone que el Banco Central “establece de conformidad con el Código Civil, las tasas máximas de interés compensatorio, moratorio, y legal, *para las operaciones ajenas al sistema financiero* [cursivas añadidas]...”, puesto que en este caso la atribución de fijar tasas máximas no es excepcional sino permanente. En otras palabras, la concatenación de las normas glosadas parece indicar que la atribución del Banco Central de fijar tasas máximas de interés es sólo excepcional para el caso de las empresas del sistema financiero (los bancos múltiples por ejemplo), y permanente para el caso de otras empresas distintas a aquéllas (las casas comerciales y tiendas por departamentos por ejemplo). El propio Banco Central ha interpretado su Ley Orgánica en este sentido cuando establece en el literal i) del párrafo 20.1, del artículo 20 de su Estatuto (2009) su atribución de “fijar, sólo de manera excepcional, las tasas de interés máximo y mínimo para las operaciones del sistema financiero, conforme a lo establecido en el artículo 52 de la Ley Orgánica”.

Queda por dilucidar los alcances de la parte final del primer párrafo del artículo 9 de la citada Ley General del Sistema Financiero que volvemos a glosar: “...La disposición contenida en el primer párrafo del artículo 1243 del Código Civil no alcanza a la actividad de intermediación financiera”. Esta norma nos dice que, la fijación de tasas máximas de interés compensatorio o moratorio a cargo del Banco Central no se aplica a las operaciones de las empresas del sistema financiero. Es decir, la norma especial, nos está diciendo que lo dispuesto por el artículo 1243 del Código Civil (Decreto Legislativo 295, 1984), norma general, no se aplica al sistema financiero.

Por consiguiente, es un error la afirmación común, que inclusive suele decirse institucionalmente de modo categórico de que las tasas de interés de la banca múltiple son libres. En realidad esta libertad es relativa, por cuanto el Banco Central tiene la facultad de

regularlas excepcionalmente. Lo que pasa es que el ente emisor no usa esta facultad respecto de las operaciones del sistema financiero, y esta práctica ha consagrado de facto esta falsa creencia. Sin embargo, un uso no es oponible a la Ley.



## **CAPÍTULO II: COORDINACION INSTITUCIONAL OBLIGATORIA ENTRE BANCO CENTRAL Y SBS COMO MECANISMO DE SOLUCIÓN DE LAS TASAS DE INTERÉS EXORBITANTES**

### **2.1. Las atribuciones de coordinación del Banco Central y de la SBS para defender los intereses del público.**

Pero no sólo se trata de una libertad relativa, sino que profundizando el análisis exegético y sistemático del bloque normativo sobre la regulación de las tasas de interés en el sistema financiero, encontramos que si bien tal competencia es privativa del Banco Central, la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) tiene atribuciones de coordinación con el ente emisor para defender los intereses del público, sin perjuicio de la autonomía de ambas entidades de rango constitucional. En efecto, la Primera Disposición Final y Complementaria de la Ley General del Sistema Financiero dispone que “el Banco Central y la Superintendencia deben efectuar las coordinaciones pertinentes a efectos de dar cumplimiento a los fines que les encomienda la Constitución Política del Perú”. ¿Cuáles son estos fines constitucionales? : Los podemos identificar, en el caso del Banco Central en el artículo 84 de la Carta Magna (1993) que prescribe que esta institución tiene la función de regular el crédito del sistema financiero (sólo anotamos la función pertinente al tema bajo examen); y en lo tocante a la SBS, está el artículo 87 de la Carta Fundamental que dispone que el Estado fomenta y garantiza el ahorro y que dicho ente supervisor ejerce el control de las empresas bancarias (nuevamente sólo anotamos la parte pertinente de la norma).

Ambos artículos constitucionales tienen normas de desarrollo. Ya hemos visto exhaustivamente las correspondientes al artículo 84 sobre la atribución del Banco Central de regular el crédito del sistema financiero. En cuanto a los cuerpos normativos que desarrollan el artículo 87 de la Carta Magna, está la tantas veces citada Ley General del



Sistema Financiero, que al mismo tiempo es también la Ley Orgánica de la SBS. En esta norma se precisa en el artículo 345 que la Superintendencia tiene por objeto proteger los intereses del público en el ámbito de los sistemas financieros y de seguros [y de AFPs]; en el artículo 347, se dice –reiterativamente- que su finalidad es defender los intereses del público, cautelando la solidez económica y financiera de las entidades sujetas a su control ejerciendo el más amplio control de todas sus operaciones y negocios (sólo hemos glosado la parte pertinente al presente análisis); y en el artículo 349 que trata sobre las atribuciones del Superintendente, nuevamente se redunda (aunque en esta ocasión como facultad directa de este funcionario) sobre el poder de ejercer el más amplio y absoluto control sobre todas las operaciones, negocios y cualquier acto jurídico que realicen las empresas del sistema financiero (numeral 2), y se añade la facultad de interpretar, en la vía administrativa, las normas legales que rigen a las empresas del sistema financiero (numeral 6).

En suma, la Ley General del Sistema Financiero ha precisado los alcances del artículo 87 de la Constitución en el sentido de que la Superintendencia tiene que proteger y defender los intereses del público cuidando de la solvencia de las empresas del sistema financiero, ya que haciendo esto los ahorros del público estarán seguros.

### **2.2.1. La SBS debe defender también a los ahorristas mismos.**

Pero aquí no se agotan las funciones de la SBS, ya que para cumplir con el mandato constitucional del artículo 87 de que el Estado debe fomentar y garantizar el ahorro, se tiene que defender también a los ahorristas mismos de las eventuales prácticas abusivas de la banca múltiple, ya que si éstas implican el empobrecimiento del patrimonio del ahorrista, y el Estado no hace nada, no se cumple con fomentar el ahorro, sino más bien se le desincentiva. Esta implicación se desprende del bloque formado por el artículo 87 de la Carta Magna y los artículos 345, 347 y 349 de la Ley General; pero no es la interpretación que ha hecho la SBS, la que –por el contrario- se ha limitado a definir su función de defensa del público en meramente controlar la solvencia patrimonial de las empresas bajo su supervisión, y nada más. Aquí ha quedado identificada claramente la abdicación parcial que hace una institución del Estado, respecto de la misión que le dan la Constitución y su Ley Orgánica, haciendo una interpretación restrictiva de sus funciones que perjudica a los

usuarios del sistema financiero (más precisamente a los ahorristas), más aún cuando el artículo 65 de la Carta Magna trae el mandato imperativo de que el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios, y por tanto, la SBS debió hacer una interpretación extensiva de sus funciones. Cabe agregar, a guisa de ejemplo, que los presidentes de los organismos reguladores (OSIPTEL, OSINERGMIN, SUNASS, y OSITRAN) solían señalar en sus presentaciones ante las comisiones ordinarias del Parlamento Nacional en el período congresal del 2006 al 2011 que sus instituciones eran “árbitros” neutrales en los conflictos entre los usuarios y las empresas. Esta renuencia a comprometerse más con la defensa los derechos de los usuarios motivó a que cuando se debatió en el Pleno del Congreso la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158, 2007) se agregue una norma en el sentido de obligarlos a que prioritariamente defiendan los intereses de los usuarios : En efecto, se incorporó el numeral 7 al artículo 32 que dice : “[Los organismos reguladores] defienden el interés de los usuarios con arreglo a la Constitución Política del Perú y la ley”.

### **2.2.2. La coordinación obligatoria entre BCR y SBS podría solucionar problema de tasas de interés exorbitantes.**

En este orden de ideas, la coordinación entre el Banco Central y la SBS que exige la Primera Disposición Final y Complementaria de la Ley General del Sistema Financiero debe entenderse en el sentido de una mutua colaboración entre instituciones autónomas para mejor conseguir el cumplimiento de sus respectivos fines constitucionales, que en lo tocante al Banco Central es regular el crédito y en lo concerniente a la SBS es defender al ahorrista y cuidar que las empresas del sistema financiero sean solventes. En este contexto el Banco Central tiene la facultad de fijar excepcionalmente topes máximos a las tasas de interés de las empresas del sistema financiero, y la SBS tiene la atribución de defender a los usuarios de los servicios financieros. Por consiguiente la coordinación obligatoria debería consistir –en el tema que nos ocupa- en que, por ejemplo, la SBS invoque al Banco Central a ejercer su facultad de fijar tasas máximas cuando las tasas que fijan libremente las empresas del sistema financiero sean manifiestamente leoninas a la luz de estándares objetivos, por ejemplo, comparándolas con las tasas equivalentes de países similares al

Perú. Y por el lado del Banco Central, debería consistir –por ejemplo- en que esta entidad invoque a la SBS a defender los intereses económicos de los usuarios de servicios financieros cuando se den prácticas que atenten contra el patrimonio de los ahorristas, y no solamente limitarse a cuidar la solvencia patrimonial de la banca.

### **2.2.3. Autismo de instituciones autónomas debilita acción del Estado en mercado financiero.**

Adviértase que la coordinación obligatoria concebida por el legislador sería muy útil, ya que en la práctica, ninguna de estas entidades -motu proprio- ejerce las atribuciones mencionadas, y tampoco coordinan del modo señalado, por la falsa creencia de que haciéndolo estarían vulnerando mutuamente sus autonomías. Este autismo en algunas instituciones públicas debilita la acción del Estado y perjudica a los ciudadanos. Lo podemos ver con nitidez en el nivel que han alcanzado las tasas de interés en los créditos de consumo : ¡Hasta 150% en tarjetas de crédito!, sin que la SBS ni el Banco Central hagan nada al respecto, bajo la justificación errada de que las tasas de interés son libres y las fija el mercado y que pretender ponerles un tope máximo es hacer control de precios.

### **2.2.4. Articulación de competencias entre Banco Central y SBS fluye de la Constitución según Tribunal Constitucional.**

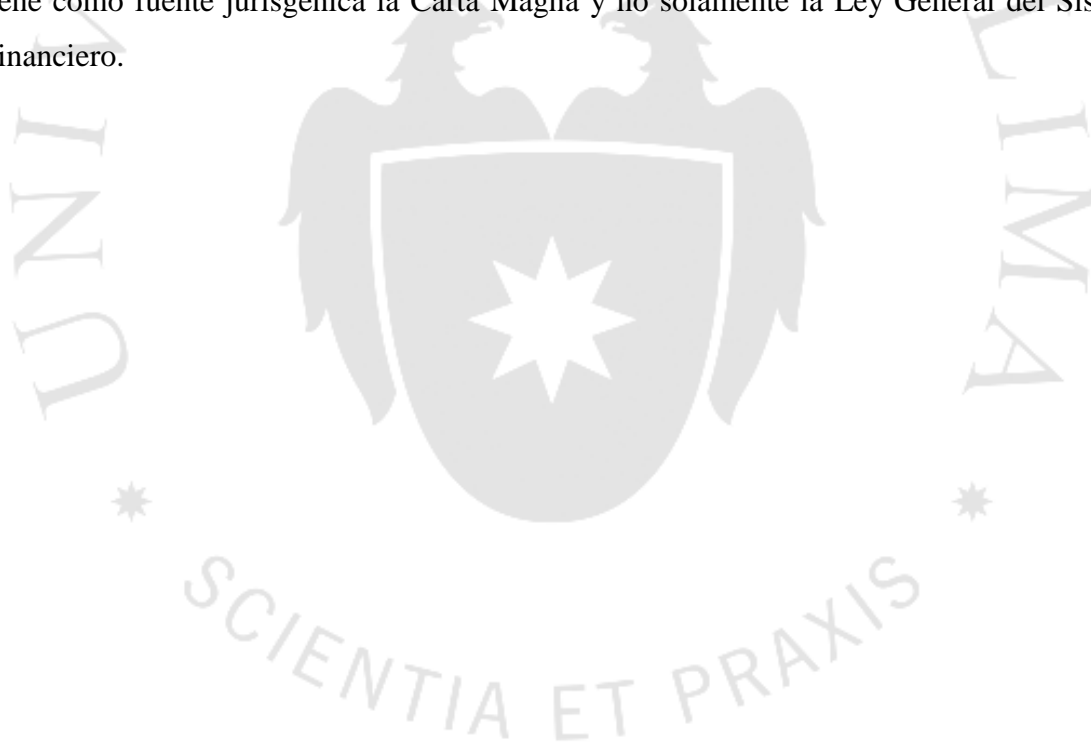
A más abundamiento, la coordinación obligatoria entre el Banco Central y la SBS ha sido abordada por el Tribunal Constitucional (Sentencia recaída en el Expediente N° 0005-2005-CC/TC, 2005), precisamente con motivo de una demanda de conflicto competencial interpuesta por el BCR contra la SBS. En la Sentencia referida, el TC expresa lo siguiente en sus Fundamentos N°s 39 y 40 :

Fundamento N° 39 : A la luz de lo establecido en el artículo 84 de la Constitución, la función reguladora en materia financiera es ejercida por el BCR. No obstante, es importante resaltar que, *en dicha tarea, debe contar con la cooperación y coordinación de la SBS* [cursivas añadidas], al constituir órganos constitucionales con funciones relacionadas con la moneda y la Banca, que , como ya lo señalamos de manera precedente, se relacionan de manera intrínseca. Es a través de la participación de ambas entidades que se garantiza la

estabilidad económica y financiera y el orden público económico, por lo que nuestro modelo financiero supone –bajo criterios de cooperación entre poderes y órganos públicos– una labor racional e integrada de ambos entes, *siendo que sus competencias requieren articularse permanentemente. con un importante grado de coordinación* [cursivas añadidas] sin perjuicio de la autonomía que constitucionalmente le ha sido reconocida (artículos 84 y 87).

Fundamento N° 40 : Por ello, sin perjuicio de las exclusivas competencias previstas en la regulación orgánica del BCR y de la SBS, se proyecta desde la propia Constitución la obligación de que se respete *un núcleo funcional de coordinación* entre ambas entidades...(p. 10 y 11).

El TC inclusive va más lejos, ya que en la Sentencia referida, dice que la obligación de coordinación entre el BCR y la SBS “se proyecta desde la propia Constitución”, es decir, tiene como fuente jurisgénica la Carta Magna y no solamente la Ley General del Sistema Financiero.



# **CAPÍTULO III: CÓDIGO DEL CONSUMIDOR ES LA NORMA PREVALECIENTE Y ESPECIAL PARA SOLUCIONAR PROBLEMA DE LAS TASAS DE INTERÉS EXORBITANES**

Hemos visto hasta el momento que las normas concernidas respecto al tema de la fijación de tasas de interés para la banca de consumo son los artículos 84, 87 y 65 de la Constitución, la Ley General del Sistema Financiero, la Ley Orgánica del Banco Central y su Estatuto, y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Sin embargo, dado que la banca de consumo configura –típicamente- una relación de consumo, y más precisamente está enmarcada en un contrato de consumo, resulta igualmente concernido el Código de Protección y Defensa del Consumidor (Ley N° 29571, 2010).

## **3.1. Artículo 81 de Código del Consumidor prevalece sobre cualquier otra norma legal en materia de defensa del consumidor.**

El Código del Consumidor contiene normas sustanciales aplicables al caso bajo estudio. En primer lugar está el artículo 81 cuyo texto es el siguiente:

La materia de protección al consumidor de los servicios financieros prestados por las empresas supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones se rige por las disposiciones del presente Código, así como por las normas especiales establecidas en la Ley núm. 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros, y las normas reglamentarias emitidas para garantizar su cumplimiento.

La regulación y supervisión del sistema financiero así como los productos y servicios se rige en virtud del principio de especialidad normativa por la Ley núm. 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

Este artículo establece una prelación normativa de orden público, es decir, dispone que en materia de protección del consumidor de servicios financieros prestados por las empresas supervisadas por la SBS, se aplican en orden prioritario las siguientes leyes :

Primero : El Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Segundo : La Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros (Ley N° 28587, 2005).

Tercero : La Ley General del Sistema Financiero.

Esto significa que cuando estamos ante el caso de elevadas tasas de interés en el crédito de consumo, la primera norma aplicable para abordar esta realidad es el Código del Consumidor, no la Ley General del Sistema Financiero. Sin embargo, en la realidad comprobamos que tanto la SBS como el Banco Central, así como las empresas del sistema financiero, aplican esta prelación al revés, esto es, aplican en primer lugar la Ley General del Sistema Financiero, lo que constituye una grave distorsión en la interpretación del marco legal.

Pero el artículo 81 no solamente ha configurado una prelación obligatoria de estas normas, sino que ha hecho dos distinciones que aclaran aún más la correcta aplicación del mismo:

- a) Ha establecido que prevalece el Código del Consumidor sobre cualquier norma del sistema financiero en materia de protección del usuario, reconociendo su carácter de norma especial en este ámbito.
- b) Ha establecido que la regulación y supervisión del sistema financiero y de los productos y servicios financieros se rigen por la Ley General del Sistema Financiero, reconociendo que esta es la norma especial en este campo.

Por lo tanto, en cuanto a la fijación misma de los niveles cuantitativos de las tasas de interés en banca de consumo por parte de las empresas del sistema financiero la norma que se aplica con prioridad es el artículo 9 de la Ley General del Sistema Financiero que dispone la libertad de tasas de interés con la facultad de poder fijar topes máximos excepcionalmente; pero si esa fijación cuantitativa de las tasas conlleva o implica altos o muy altos niveles de intereses que configuran un ejercicio abusivo de las empresas del sistema financiero de su derecho a señalar libremente sus tasas perjudicando el interés

económico de los usuarios, entonces la norma que se aplica prioritariamente es el Código del Consumidor.

### **3.2. ¿Cómo sabemos si una determinada tasa de interés de crédito de consumo es o no exorbitante, y si es o no una práctica abusiva?**

Aquí la pregunta de rigor es: ¿Cómo podemos saber si un determinado nivel de tasa de interés de crédito de consumo es alto o muy alto, y cuándo configura esto una práctica abusiva que perjudica la economía de los usuarios?

La respuesta es simple: Basta comparar -por ejemplo- las tasas de interés que se cobran en las tarjetas de crédito de las empresas del sistema financiero, y comparar estas tasas a su vez con las que se cobran en países similares al Perú. Para el efecto veamos un comparativo de tasas elaborado por la SBS (2015) de un producto representativo como es la tarjeta de crédito clásica en cuotas<sup>1</sup> :

Banco Azteca :	150.7%
Interbank :	135.05%
Scotiabank Perú :	125.84%
Banco de Crédito :	117.79%
Banco Continental :	109.86%

Se puede ver que las tasas efectivas son de hasta 150.7% anual. Mientras tanto las tasas promedio de tarjetas de crédito en Colombia son de 28%; en Bolivia, 30%; en Argentina, 48%; en Chile, 49%; en México 52%. La simple comparación muestra que las tasas en estos países son altas; pero en el Perú son exorbitantemente altas.

En el segmento de préstamos de consumo, la situación es similar. Veamos el comparativo de tasas de interés que cobran los bancos, según cifras de la SBS (2015) :

Banco Azteca :	197.2%
----------------	--------

---

<sup>1</sup> Esta tarjeta es una de las más pedidas por los sectores económicos C, D y E, de bajos ingresos. La muestra de bancos incluye a los cuatro principales que controlan juntos casi el 80% del mercado financiero, y al Banco Azteca que se especializa en crédito de consumo. Las tasas de los bancos nacionales son al 4 de marzo del 2016 (cuya fuente es la SBS) y de los bancos extranjeros han sido extraídas de sus páginas web oficiales.

Banco Ripley :	90.22%
Banco de Crédito :	69.65%
Banco Financiero :	57.35%
Interbank:	52.9%
Banco Continental :	37.87%
Scotiabank Perú :	33.57%

Las tasas fluctúan entre 33.5% hasta 197.2%, vale decir, son escalas que van de altas hasta altísimas.

Se puede ver que las empresas del sistema financiero incurren claramente en prácticas abusivas al fijar estos niveles de tasas, medida que –por cierto- afecta los intereses económicos de los usuarios, porque agrava su situación de endeudamiento, reduce su capacidad de consumo, empobrece su patrimonio, y los hace más vulnerables ante cambios negativos en su flujo de ingresos.

### **3.3. Tasas de interés exorbitantes producen traslación de riqueza desde los deudores hacia las empresas del sistema financiero.**

Al mismo tiempo, desde una perspectiva macroeconómica, se produce una traslación indebida de riqueza desde los usuarios de tarjetas de crédito de consumo hacia las empresas del sistema financiero, porque el dinero que pierden los deudores de banca de consumo al pagar intereses leoninos pasa a incrementar los activos y las utilidades de los bancos.

Podemos tener una idea cuantitativa a nivel de la economía del país, de la magnitud de este desplazamiento de riqueza sin precedentes : La banca múltiple otorgó créditos de consumo por un monto total de S/ 38 810 829 000 al 30 de noviembre del 2015, y recibirá sólo por concepto de intereses la suma aproximada de S/ 39 742 288 896 (calculado a una tasa promedio de 102.4% anual, asumiendo que todos los créditos son a un año de plazo, para efectos de la proyección).



### **3.4. Código del Consumidor es la clave para saber si las tasas de interés exorbitantes constituyen un ejercicio abusivo del derecho de los bancos.**

La prueba ácida para verificar, si la aplicación de tasas de interés exorbitantes a los créditos de consumo constituyen un ejercicio abusivo del derecho de los bancos a señalar libremente estas tasas, se encuentra en el Código del Consumidor como norma especial.

En primer lugar, los créditos de consumo (sean tarjetas de crédito, o préstamos personales) se otorgan en el marco de un contrato de consumo. El artículo 45 del Código del Consumidor trae la definición legal de lo que es un contrato de consumo, con el siguiente texto:

El contrato de consumo tiene como objeto una relación jurídica patrimonial en la cual intervienen un consumidor y un proveedor para la adquisición de productos o servicios a cambio de una contraprestación económica.

Las disposiciones del presente capítulo son aplicables a todos los contratos de consumo, sean celebrados por cualquier modalidad o forma, según la naturaleza y alcances correspondientes.

En todo lo no previsto por el presente Código o en las leyes especiales, son de aplicación las normas del Código Civil en cuanto resulten compatibles con la naturaleza de estos contratos.

En el caso de un contrato de tarjeta de crédito, el objeto del mismo es que el banco (que es el proveedor) otorga al cliente del banco (que es el consumidor) una línea de crédito por un monto determinado para que éste la use en sus consumos (que es lo que configura la relación jurídica patrimonial), a cambio de pagar la deuda contraída con el banco en cuotas mensuales asumiendo una tasa de interés por el costo del dinero (que es la contraprestación económica). Similar razonamiento cabe respecto de un préstamo personal (de consumo), con la única diferencia de que en lugar de una línea de crédito, al cliente se le entrega un monto de libre disposición abonándolo en una cuenta determinada de éste. Ciertamente, el banco es un proveedor habitual de servicios financieros, y el cliente al que siempre nos referimos en esta investigación, es un consumidor final. Estamos, entonces, ante un típico contrato de consumo.

Pero, además el artículo 45 transcrito, dice en su segundo párrafo, que el Capítulo sobre Disposiciones Generales de los Contratos de Consumo (artículos 45 al 48 de Código del Consumidor) se aplican **a todos los contratos de consumo** cualquiera sea su modalidad o forma. En el ejemplo que estudiamos (un contrato de tarjeta de crédito) es evidente que se trata de un contrato de consumo dentro de la definición legal del artículo 45 del Código del Consumidor; pero de no ser por el segundo párrafo de esta norma, no sería tan fácil establecer –por ejemplo– si un contrato sobre productos derivados<sup>2</sup> es o no un contrato de consumo, porque los productos o servicios financieros van adquiriendo cada vez una creciente complejidad que hace que la regulación frecuentemente esté un paso atrás. Por consiguiente el segundo párrafo mencionado ha sido puesto con criterio previsor por el legislador, incluyendo a cualquier contrato de consumo, sea nominado o innominado, (vale decir a todos los acuerdos que tengan las notas fundamentales de un contrato de consumo) sin importar su modalidad o forma. Por último, el tercer párrafo del artículo 45 bajo estudio, señala que es el Código Civil la norma supletoria del Código del Consumidor en materia contractual., vale decir, que ante cualquier vacío normativo de este último Código o de las leyes especiales en materia del consumidor, se tiene que acudir a las normas del Código Civil para cubrir las carencias normativas, y solucionar el problema concreto, cuidando que dicha aplicación supletoria no violente la naturaleza de los contratos de consumo.

### **3.4.1. Tasas de interés exorbitantes en contratos de consumo no cumplen con requisitos de buena fe y equilibrio contractual.**

En segundo lugar, cabe analizar si las cláusulas sobre los montos de las tasas de interés y sus condiciones, contenidas en estos contratos de consumo, cumplen con las exigencias del artículo 48 del Código del Consumidor, que se refiere a los requisitos de las cláusulas contenidas en un contrato de consumo por adhesión. El requisito más relevante de este artículo está en su numeral c) que exige “buena fe y equilibrio necesario en los derechos y

---

<sup>2</sup> Un producto derivado es un instrumento financiero sofisticado que el proveedor financiero pone a disposición de su cliente para realizar una apuesta a futuro sobre el comportamiento de un determinado índice, divisa, tasa, segmento, indicador bursátil o similares, siendo que las contraprestaciones son también aleatorias.

obligaciones de las partes, lo que en todo caso excluye la utilización de cláusulas abusivas”<sup>3</sup>.

¿Se podría afirmar que hay equilibrio entre los derechos y obligaciones de las partes en un contrato de tarjeta de crédito donde la tasa de interés fijada por el banco es, por ejemplo, de 126%, o en general, es mayor al 100%? Para responder a esta pregunta es necesario tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- El contrato de tarjeta de crédito es –precisamente- un contrato por adhesión, lo que significa que lo ha redactado en su integridad el proveedor, esto es, el banco. No ha habido ninguna negociación con el cliente en la que éste pueda siquiera tener la posibilidad de plantear algún cambio a alguna cláusula relevante, por ejemplo, el monto de la tasa de interés. Los contratos por adhesión han sido la respuesta jurídica al fenómeno creciente y explosivo de la contratación masiva. Actualmente en el Perú hay casi 7 millones de tarjetas de crédito en banca de consumo, lo que significa que sería casi imposible o inconveniente por los altos costos de transacción que se den negociaciones individuales caso por caso respecto de cada uno de estos contratos. Por esto, la utilidad de la figura de los contratos por adhesión, cuyo contenido íntegro se confía al proveedor, que por regla general excluyen la negociación individual, y cuando se alega que ésta ha ocurrido, la carga de la prueba recae en el proveedor.

El estar ante un contrato por adhesión, por definición, conlleva el estar ante una relación asimétrica, no sólo respecto del control de la información, sino respecto de la ejecución del contrato, de sus modificaciones, de la interpretación del mismo y hasta de su terminación. La posición del consumidor en este contrato es –per se- vulnerable, puesto que prácticamente todo el poder lo tiene el proveedor. Por esto el rol tuitivo de la Ley, ya que –estructuralmente- el contrato por adhesión es un acto jurídico disfuncional.

- Siendo el contrato de tarjeta de crédito un contrato por adhesión asimétrico y disfuncional, en muy raras ocasiones, habrá en el mismo el equilibrio necesario

---

<sup>3</sup> El numeral a) del artículo 48 pide concreción, claridad y sencillez en la redacción de las cláusulas; y el numeral b) del mismo artículo, requiere accesibilidad y legibilidad para que el consumidor conozca el contenido del contrato antes de firmarlo.

en los derechos y obligaciones de las partes, como exige el Código del Consumidor. Esto se puede advertir fácilmente, en los desproporcionados niveles de las tasas de interés que fijan unilateralmente los bancos a los tarjetahabientes : Hasta 151% de tasa de costo efectivo anual, versus, no sólo las menores tasas de otros países latinoamericanos, sino versus inclusive las tasas que se cobran (en créditos de consumo) en varios de los estados federales de los Estados Unidos como : New York (16%), Florida (18%), o Massachusetts (20%) (ASBANC, 2013), que dan cuenta certera del abismo que hay entre las tasas pasivas y las tasas activas en banca de consumo en el Perú, a favor de los bancos, cosa que no ocurre en otros países. Un ejemplo va ilustrar este gigantesco diferencial : Si un cliente de un banco tiene una cuenta de ahorro a la vista por el monto de S/ 5 000, el banco le pagará intereses equivalentes a un promedio anual de 0.7% como tasa de rendimiento efectivo anual (TREA); si el cliente tuviera el depósito mencionado en una cuenta a plazo (por un año) su TREA sería en promedio de 3.7%; y si este cliente al mismo tiempo tuviera una tarjeta de crédito clásica pagadera en cuotas (es decir la que corresponde a clientes de bajos ingresos), el banco le cobraría una tasas de costo efectivo anual (TCEA) de 102.4% anual. En resumen, la situación del cliente sería ésta : El banco le pagaría por sus ahorros en el mejor escenario una tasa de interés promedio de 3.7%, y le cobraría por la tarjeta de crédito una tasa de interés promedio de 102.4%, debiendo precisar que a ambas tasas (la pasiva y la activa) hay que restarles la inflación (que tiene un promedio de 4% anual), con lo cual tenemos que la TREA por el depósito de ahorros en realidad tiene una tasa negativa de -0.3%, y la TCEA por la tarjeta de crédito, tiene una tasa positiva de 98.4%. A esto hay que agregar el hecho de que el banco le presta al cliente de nuestro ejemplo (dándole la línea de crédito de la tarjeta) un dinero que, en realidad, no le pertenece al banco, sino a los ahorristas, con lo cual su costo real de fondeo de recursos de terceros es cero (no paga tasas pasivas de interés reales positivas), mientras su utilidad operativa es cercana al 100%. Por consiguiente, en los contratos de tarjetas de crédito en el Perú, no hay el menor atisbo de equilibrio contractual, puesto que se están pagando tasas negativas a los ahorristas, y al mismo tiempo

se les está cobrando tasas leoninas, prestándoles su propio dinero<sup>4</sup>. Si no hay equilibrio contractual –sino por el contrario un profundo e insalvable desequilibrio- en contratos redactados íntegra y unilateralmente por los bancos, de hecho no hay ni puede haber buena fe, que es otra de los requisitos que pide el numeral c) del artículo 48 del Código para los contratos de consumo por adhesión.

### **3.4.2 Argumentos que pretenden justificar la legalidad de las tasas de interés exorbitantes en créditos de consumo.**

No obstante, las empresas del sistema financiero, o sus gremios, suelen alegar a favor de la legalidad de las altas tasas de interés en crédito de consumo los siguientes argumentos:

- Que la Ley les da la facultad de fijar con libertad sus tasas de interés.
- Que las tasas de interés las fija el mercado, por la competencia.
- Que los toques a las tasas de interés no promueven la competencia, y generan más bien, poca transparencia en la información que se debe dar a los usuarios.
- Que cualquier intento de fijar toques máximos de tasas de interés perjudica a quienes se busca proteger (los consumidores), ya que se reduce el crédito para los sectores de menos ingresos por ser los clientes potenciales más riesgosos, quienes se ven obligados –al no tener acceso al sistema financiero- a endeudarse con los prestamistas informales que exigen tasas mucho mayores.

El argumento a) ya ha sido rebatido con detalle en este trabajo, por lo que no abundaremos en el mismo. El argumento b) es inexacto por cuanto, es dudoso que en el Perú haya competencia en la banca múltiple del sector financiero. Los cuatro principales bancos del sistema concentran el 83.06% de los depósitos, el 83.71% de las colocaciones, y el 81.88% del patrimonio del sistema bancario (Equilibrium, 2015), lo que les da un gran poder de dirigir el mercado como un oligopolio. Esto explica la virtual uniformidad de los contratos

---

<sup>4</sup> Esta afirmación es una generalización válida de lo que está ocurriendo en el sistema financiero, donde la mayoría de tarjetahabientes son a la vez ahorristas, porque hay que recordar que el 92.3% del financiamiento de los créditos otorgados proviene de los depósitos captados.

por adhesión, y la cuasi homogeneidad en cuanto a los demás cobros : comisiones, gastos y tarifas. Para esto no es necesario que haya una concertación de precios cuando estamos ante un oligopolio, que es el caso. Basta que un pequeño grupo de jugadores (cuatro bancos) controlen el mercado (que tiene 17 bancos), para que el grueso de jugadores pequeños imite la conducta de los líderes. Esto es lo que pasa en el sistema financiero, y por esto las tasas de interés de los créditos de consumo son tan altas : no hay competencia, sino el “efecto rebaño” de seguir la conducta de los operadores dominantes. Inclusive se da el fenómeno perverso de bancos pequeños que se especializan en banca de consumo, que “compiten” con los operadores dominantes cobrando tasas aún más altas que estos, por la vía de asumir mayores riesgos con sus clientes (otorgando dudosas facilidades que los bancos grandes no están dispuestos a dar).

En cuanto al argumento c), esto es, que los topes a las tasas de interés no promueven la competencia, esto es inmediatamente desmentido, por la realidad de países como Colombia, o Chile donde habiendo –por ejemplo- topes máximos para las tasas de interés en tarjetas de crédito, existe un mercado financiero más competitivo que el nuestro. Y yendo más lejos, en la economía de mercado más desarrollada y competitiva, que es la de los Estados Unidos (USA), que por cierto está en una proporción con el tamaño de la economía peruana de 200 a 1, en la mayoría de sus estados federales se dan topes máximos para los créditos de consumo con tasas de interés máximas que son la décima parte de las que se cobran en el Perú.

En cuanto al argumento d), esto es, que fijar topes máximos de tasas de interés perjudica a los sectores de menos ingresos por ser los más más riesgosos, ya que los bancos no estarán dispuestos a asumir este riesgo con tasas que el Estado les fije arbitrariamente. Este efecto no se ve, en los países donde hay topes máximos a las tasas de interés del crédito de consumo. Lo que más bien se ve, por ejemplo, en Holanda y Bélgica, son amplias capas sociales (que incluyen al sector de bajos ingresos) con fácil acceso al crédito, lo que determina altos indicadores de bancarización con usuarios que tienen diversos productos o servicios con los bancos, que compensan las diferentes clases de riesgos. Esto es más nítido en los Estados Unidos, donde no sólo, en la mayoría de los estados hay topes máximos a los intereses de créditos de consumo, sino que estos topes son bajos; y sin embargo, no se ha producido la retracción del crédito hacia los sectores de menores

ingresos, y al no haber esto, tampoco ha habido una estampida de estos usuarios hacia el sector informal de prestamistas, sector que -por cierto- existe lamentablemente, con o sin topes a las tasas de interés.

Como hemos comprobado, los cuatro argumentos centrales que pretenden justificar la legalidad y la buena fe de las altísimas tasas de interés en créditos de consumo, son deleznable. Por tanto, los contratos por adhesión que sustentan estos cobros, no cumplen con el requisito de la buena fe que exige el numeral c) del artículo 48 del Código.

### **3.4.3. Las tasas de interés exorbitantes de los contratos de crédito de consumo configuran cláusulas abusivas que deberían ser excluidas.**

En este orden de análisis, cabe afirmar que los contratos de crédito de consumo por adhesión carecen de buena fe, y no existe en ellos el necesario equilibrio contractual, lo que de inmediato permite afirmar que en dichos contratos, más bien, las altísimas tasas de interés que se cobran, configuran típicas cláusulas abusivas, que deberían ser excluidas según la exigencia de la parte final del numeral c) del artículo 48 del Código.

### **3.5. Definición legal de cláusulas abusivas del Código del Consumidor.**

El Código del Consumidor, además de contener la definición legal de contrato de consumo en el artículo 45, los requisitos de las cláusulas de un contrato de consumo por adhesión en artículo 48 (ambos ya analizados), también ha tenido la previsión de contener la definición legal de las denominadas cláusulas abusivas en el artículo 49, para zanjar cualquier duda que pueda quedar al interpretarse conjuntamente los citados artículos 45 y 48 dado un caso concreto.

Precisamente, en el caso que nos ocupa, sólo resta averiguar si las cláusulas sobre tasas de interés exorbitantes en los créditos de consumo tienen las características esenciales de la definición legal de una cláusula abusiva según el Código. El artículo 49 de éste, define a las cláusulas abusivas del siguiente modo:

49.1 En los contratos por adhesión y en las cláusulas generales de contratación no aprobadas administrativamente, se consideran cláusulas abusivas y, por tanto, inexigibles

todas aquellas estipulaciones no negociadas individualmente que, en contra de las exigencias de la buena fe, coloquen al consumidor, en su perjuicio, en una situación de desventaja o desigualdad o anulen sus derechos.

49.2 Para la evaluación de las cláusulas abusivas, se tiene en cuenta la naturaleza de los productos o servicios objeto del contrato, todas las circunstancias que concurren en el momento de su celebración, incluida la información que se haya brindado, así como todas las demás cláusulas del contrato o de otro del que este dependa.

49.3 El hecho de que ciertos elementos de una cláusula o que una cláusula aislada se haya negociado individualmente no excluye la aplicación de las normas sobre cláusulas abusivas al resto del contrato. El proveedor que afirme que una determinada cláusula ha sido negociada individualmente asume la carga de la prueba.

Los rasgos esenciales de una cláusula abusiva, están contenidos, en realidad, en el párrafo 49.1 del artículo 49 glosado, que los podemos resumir así (sólo anotaremos las partes pertinentes a la investigación):

- Se dan en contratos por adhesión.
- No se han negociado individualmente.
- Carecen de buena fe.
- Perjudican al consumidor
- Colocan al consumidor en una situación desventajosa o desigual.

Cada uno de estos acápites ya los hemos desarrollado en los párrafos anteriores de esta investigación.

### **3.5.1 Un contrato de crédito de consumo no resulta totalmente claro para el consumidor común, lo que conlleva una situación desventaja desde el inicio.**

Sólo cabría añadir conforme a la metodología que señala el párrafo 49.2 del artículo 49 transcrito, que -por ejemplo- un contrato de tarjeta de crédito o un préstamo personal, son contratos de naturaleza financiera que tienen cierto grado de especialización, cuyos alcances e implicancias por lo general no son totalmente captados por el gran público sin



que importe la cantidad de información que se le suministre al momento de la contratación, lo que conlleva estar en una situación de desventaja, desde el comienzo.

### **3.5.2. Fragilidad económica y estado de necesidad del deudor de créditos de consumo es aprovechado por el proveedor financiero**

Otra circunstancia, que por lo general concurre al momento de la contratación, es la fragilidad de la capacidad de pago del usuario, que en la mayoría de los casos es un trabajador, dependiente o independiente, con un flujo de ingresos que puede cortarse en cualquier momento, dado que el mercado laboral peruano es volátil y precario. Esto queda demostrado fácilmente con la realidad que se vive en el Sistema Privado de Pensiones, donde a pesar que el número de afiliados es de alrededor de 6 millones de trabajadores, menos de la mitad de estos son aportantes activos, porque o perdieron su trabajo o pasaron del sector formal al sector informal y, con ello, dejaron de gozar de derechos laborales plenos. Este estado de necesidad suele ser aprovechado por la banca múltiple, para hacer sujetos de crédito a los trabajadores de bajos ingresos, a condición de que estos paguen altísimas tasas de interés, que cubran lo que los bancos –erradamente- juzgan que es el alto riesgo en que incurrir.

### **3.5.3 Facultad de modificar unilateralmente el contrato de consumo permite a bancos subir aún más las tasas de interés.**

Por último, también está la circunstancia –prevista en el párrafo 49.2- de que la evaluación de la cláusula abusiva, debe contemplar las demás cláusulas del contrato. En los contratos de crédito de consumo, por ejemplo, hay otra cláusula de rigor : La facultad que se otorga a sí mismo el banco, de modificar en cualquier momento las tasas de interés, lo que en la práctica quiere decir, subirlas aún más, con el simple requisito de comunicar esta decisión unilateral con un determinado número de días de anticipación al usuario.

De la evaluación del artículo 49 del Código (de los párrafos 49.1 y 49.2 en rigor) fluye, una vez más, que en los contratos de crédito de consumo por adhesión, las cláusulas

sobre tasas de interés exorbitantes, tipifican cláusulas abusivas en los términos definidos legalmente por el Código del Consumidor.

### **3.6 Código del Consumidor dispone que consumidores tienen derecho a la protección de sus intereses económicos y contra las cláusulas abusivas.**

Pero la hermenéutica del Código no se agota en estos artículos, puesto que su bloque normativo para proscribir y expulsar las cláusulas abusivas es aún más rico. Está también el artículo primero, que detalla los derechos de los consumidores, en cuyo literal c) del numeral 1.1 dispone que estos tienen derecho “a la protección de sus intereses económicos y en particular contra las cláusulas abusivas...”. Esto quiere decir, que ante el conflicto de, por un lado, el interés del banco de fijar libremente exorbitantes tasas de interés en los créditos de consumo conforme al artículo 9 de la Ley General del Sistema Financiero; y por otro lado, el interés económico de los consumidores que debe ser defendido por el Estado conforme al artículo primero del Código del Consumidor, debe prevalecer la protección del interés de los consumidores por la prelación que tiene este Código sobre la Ley General del Sistema Financiero y sobre cualquier otra ley –en materia tuitiva del consumidor- conforme a su artículo 81, ampliamente analizado en esta investigación.

### **3.7 El Principio Pro Consumidor permite que se interpreten las normas y los contratos en el sentido más favorable al consumidor**

Y por último, está el **principio Pro Consumidor**, contenido en el numeral 2 del artículo V del Título Preliminar del Código del Consumidor que es definido en los siguientes términos:

En cualquier campo de su actuación, el Estado ejerce una acción tuitiva a favor de los consumidores. En proyección de este principio en caso de duda insalvable en el sentido de las normas o cuando exista duda en los alcances de los contratos por adhesión y los celebrados en base a cláusulas generales de contratación, debe interpretarse en sentido más favorable al consumidor.

De acuerdo a este principio, en lo tocante a los alcances de las cláusulas sobre tasas de interés exorbitantes en los contratos de crédito por adhesión, si se diera el supuesto negado de que exista duda sobre si son o no son cláusulas abusivas, se debe interpretar en el sentido más favorable al consumidor, esto es, de que son cláusulas abusivas.

### **3.7.1 Principio Pro Consumidor tiene rango constitucional y es más amplio que el establecido en el Código del Consumidor.**

El Principio Pro Consumidor, en realidad, es más amplio que el definido en el artículo V del Código, porque está contenido en el artículo 65 de la Constitución que proclama categóricamente que “el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios”. El Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia (TC, 2010), por ejemplo en la Sentencia recaída en el Expediente N.º 01865-2010-PA/TC, ha señalado lo siguiente : “El principio pro consumidor, (...) plantea la acción tuitiva del Estado a favor de los consumidores y usuarios en razón de las...desventajas y asimetrías fácticas que surgen en sus relaciones jurídicas con los proveedores de productos y servicios”. Es decir, de acuerdo a esta interpretación del TC, el principio Pro Consumidor se aplica a cualquier relación de consumo entre proveedores y consumidores, y no solamente a los contratos por adhesión.

Tras realizar este detallado análisis, llegamos a la conclusión que la norma decisiva para determinar que las tasas de interés exorbitantes que cobran los bancos en los créditos de consumo son cláusulas abusivas, es el artículo 81 del Código del Consumidor, esto es, aquél que ordena que el Código prevalece y es la norma especial, sobre cualquier otra norma, en materia de protección del consumidor.

### **3.8. Vía crucis del proceso legislativo para la aprobación del artículo 81 del Código del Consumidor en el Parlamento.**

### **3.8.1 Proyecto del Ejecutivo decía todo lo contrario a lo que dice el artículo 81 del Código del Consumidor.**

No fue tarea fácil incorporar el artículo 81 en el Código, si repasamos el proceso legislativo de esta norma en el Parlamento Nacional. En efecto, en el Proyecto de Ley N° 3954/2009-PE, sobre el Código de Protección y Defensa del Consumidor, entregado por el Poder Ejecutivo al Congreso con fecha de recepción del 7 de abril del 2010 aparece el artículo 67 (en el Subcapítulo sobre Productos o Servicios Financieros) cuyo texto es el siguiente:

Las disposiciones del presente Código serán de aplicación supletoria a los servicios prestados por las empresas financieras, de seguros y administradoras privadas de fondos de pensiones supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, en tanto no se opongan a las normas sectoriales que las regulan especialmente (p. 39).

Como puede verse, este artículo dispone exactamente lo contrario a lo que dispone el artículo 81 del Código. Es decir, dice que las normas sectoriales (entiéndase –en primer lugar- la Ley General del Sistema Financiero) prevalecen sobre el Código, y que éste sólo se aplicará supletoriamente, si es que no se opone a dichas normas sectoriales.

### **3.8.2 Poder Ejecutivo de la época estuvo del lado de los intereses de las empresas del sistema financiero.**

Queda claro, que el Ejecutivo de la época, estaba totalmente del lado de los intereses de las empresas del sistema financiero, puesto que el artículo 67 de su proyecto estaba blindando –por ejemplo- el artículo 9 de la Ley General del Sistema Financiero sobre libertad de tasas de interés, lo que implica que si se hubiera aprobado, el Código no se aplicaría a las tasas de interés exorbitantes de los créditos de consumo, y éstas no constituirían –legalmente- cláusulas abusivas.

### **3.8.3 Proyecto de Ley 3580 daba a Banco Central la atribución de fijar tasas máximas a los bancos.**

En el otro extremo estaba el Proyecto de Ley N° 3580/2009-CR sobre Ley de Código de Defensa del Consumidor y de Protección de la Economía Popular con fecha de presentación 21 de octubre del 2009, es decir más de cinco meses antes que el Proyecto del Ejecutivo. Este Proyecto contenía el artículo 73 ubicado en el Subcapítulo de Mercado Financiero y Crédito de Consumo cuyo texto es el siguiente:

El Banco Central de Reserva regulará las tasas de interés del sistema financiero de conformidad con el artículo 84 de la Constitución. Para el efecto determinará las tasas máximas para todas las operaciones activas de las empresas financieras bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca y Seguros...Dentro de dichos límites máximos cada empresa financiera...fija libremente sus tasas de interés (p. 30).

Como se puede apreciar, el Proyecto de Ley N° 3580 daba al Banco Central la atribución de fijar tasas máximas a los bancos.

### **3.8.4. Oposición parlamentaria de la época logró que se aprobara artículo 81 del actual Código del Consumidor, pero haciendo una concesión.**

La correlación de fuerzas políticas en el Pleno de la época, determinó que rápidamente el artículo 73 del Proyecto de Ley N° 3580 fuera desestimado; en cambio, se produjo una ardua disputa respecto del artículo 67 del Proyecto del Ejecutivo, donde su bancada parlamentaria hizo cuanto estuvo a su alcance para lograr que dicho artículo se aprobara, no consiguiéndolo porque la oposición logró imponerse para invertir la prelación a favor de la preeminencia del Código del Consumidor sobre la Ley General del Sistema Financiero, tal como aparece en el primer párrafo del artículo 81 del actual Código. Sin embargo, para que se aprobase este párrafo, se tuvo que ceder aceptando la inclusión del segundo párrafo del artículo 81, que señala que la regulación y supervisión del sistema financiero y de sus productos y servicios se rige por la Ley General del Sistema Financiero, tratando –en vano– de atenuar los efectos del primer párrafo.

### **3.8.5. Ejecutivo desbarató su propio Anteproyecto de Código del Consumidor elaborado por una comisión técnica, lo que terminó inclinándolo el voto de los indecisos a favor del actual 81 del actual Código.**

Hay que añadir que uno de los argumentos que convenció a los indecisos a apoyar el primer párrafo del artículo 81 del actual Código, y rechazar el artículo 67 del Proyecto de Ley del Ejecutivo, fue que éste había trastocado casi por completo el Anteproyecto de Ley de Código del Consumidor que el propio Ejecutivo había encargado a una Comisión Especial, cediendo presuntamente a las presiones de los gremios empresariales.

### **3.9. Queda la tarea pendiente de incorporar una norma en el Código del Consumidor que disponga que éste es la norma prevaleciente en materia de protección del consumidor sobre cualquier otra norma legal**

El artículo 81 del Código es un gran avance; sin embargo no hay que perder de vista que sólo se circunscribe a los servicios prestados por las empresas del sistema financiero supervisadas por la SBS. El siguiente paso, tiene que ser aprobar la incorporación de una norma en el Código del Consumidor, que disponga que éste –en su conjunto- es la norma prevaleciente y especial en materia de protección del consumidor sobre cualquier otra norma legal, y respecto de cualquier contrato de consumo.

### **3.10. Vía crucis legislativa para incorporar dos normas de protección al consumidor en la Ley Complementaria.**

Otra norma en la que vale la pena referir su proceso legislativo de gestación y aprobación, para mostrar las presiones de las que es objeto el Congreso cuando se debaten proyectos que afectan los intereses de los grupos económicos, es la Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de los Servicios Financieros (Ley N° 28587, 2005). La norma en sí misma, tal como estaba propuesta y como quedó luego de aprobada en realidad resultaba inocua, porque se limitaba a regular con más detalle los temas de transparencia en la información. Sin embargo, un grupo de parlamentarios de oposición muy

comprometidos con la defensa del consumidor, logró introducir en el dictamen del proyecto de ley (de lo que después sería la Ley 28587) dos normas muy importantes:

- a) La primera parte del segundo párrafo del artículo 6 que dice lo siguiente : “Las comisiones o gastos deben implicar la prestación de un servicio efectivo, tener justificación técnica e implicar un gasto real y demostrable para el proveedor del servicio...”.
- b) El artículo 11 cuyo texto es el que sigue :

La Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, con opinión previa del INDECOPI, identificará las cláusulas abusivas en materia de tasas de interés, comisiones o gastos y emitirá normas de carácter general que prohíban su inclusión en contratos futuros, sin que ello signifique fijar límites para este tipo de cobros en concordancia con lo previsto en el artículo 9 de la Ley N° 26702.

### **3.10.1 Maniobras de la mayoría parlamentaria de la época y de la SBS de entonces para frustrar la incorporación de estas dos normas de protección al consumidor.**

La mayoría parlamentaria de la época hizo cuanto pudo por expulsar estas dos normas del dictamen. Inclusive la SBS de la época, hizo llegar al Parlamento –en pleno debate del dictamen- un oficio en el cual expresaba su disconformidad con los dos artículos, oficio que fue raudamente distribuido en las 120 curules de los parlamentarios<sup>5</sup>. La interferencia e injerencia en el debate del Pleno fue denunciada por algunos parlamentarios de oposición en la misma sesión, puesto que era violatoria del Reglamento del Congreso, ya que la estación para las opiniones de las entidades técnicas sobre los proyectos de ley se da en la etapa de comisiones ordinarias antes de que los proyectos sean dictaminados. Producido y aprobado el dictamen, éste pasa al Pleno para su debate, donde ya no cabe que se haga llegar ninguna opinión por parte de las entidades técnicas ni de ninguna otra institución, menos aún cuando se está dando la discusión en el Hemiciclo, y hay la motivación subalterna de influir en el curso de la misma.

---

<sup>5</sup> El número legal de congresistas en esa época era de 120 .

### **3.10.2. Normas incómodas buscaban regular comisiones bancarias y eliminar cláusulas abusivas en materia financiera.**

La norma a) exigía que las comisiones o gastos de los bancos cumplan –por vez primera– con tres requisitos concurrentes: implicar la prestación de un servicio efectivo, tener justificación técnica e implicar un gasto real y demostrable para el proveedor del servicio...”. Antes no había ningún parámetro para determinar estos precios. Sin embargo la SBS en los más de 10 años que tiene la vigencia de esta norma, sólo ha eliminado 18 comisiones bancarias abusivas, de un universo total de 5 000 comisiones, la mayoría de las cuales no tiene sustento alguno.

La norma b) resultó la más incómoda, puesto que obligaba a la SBS con la opinión previa del INDECOPI a identificar las cláusulas abusivas sobre tasas de interés, comisiones o gastos, para luego prohibir su inclusión en contratos futuros de las empresas de banca múltiple. A inicios del debate ni siquiera los grupos de oposición que apoyaron la norma a) estaban dispuestos a apoyar la norma b).

### **3.10.3. Oposición parlamentaria de la época logró desbloquear la norma que proponía eliminar cláusulas abusivas introduciendo otra norma que la anulaba en parte.**

En estas circunstancias, estando bloqueada la norma b), se alcanzó una fórmula legal que consistió en agregar a la norma b) su parte final que dice: “...sin que ello signifique fijar límites para este tipo de cobros en concordancia con lo previsto en el artículo 9 de la Ley N° 26702”. Es decir la SBS tenía la facultad de identificar y eliminar cláusulas abusivas en tasas de interés ; pero sin colisionar con la libertad de fijar estas tasas dispuesta por la Ley General del Sistema Financiero (y así con los demás cobros). En otras palabras, se anuló en gran parte el efecto de la norma. Sólo con esta redacción muy atenuada, fue posible que el Pleno aprobara el artículo 11 de la Ley 28587. El hecho demostraba una vez más, el poder de presión que tenían en el proceso político parlamentario, los grupos fácticos, para bloquear o mediatizar los cambios legislativos que tocaban sus intereses; pero también se demostraba, que es posible lograr cambios legislativos aún en contra de estos poderes fácticos. Ahora bien, una cosa es lograr la aprobación de una ley, o de cambios en



una ley, y otra muy distinta es conseguir que dichos cambios se cumplan en la realidad concreta.

#### **3.10.4. Las dos normas incómodas que fueron incorporadas con esfuerzo a la Ley Complementaria casi no han sido aplicadas por la SBS**

Las dos modificaciones normativas referidas en la Ley 28587, que tuvieron un alto costo de esfuerzo en el debate parlamentario de la época, han seguido una suerte similar : Ambas han quedado a cargo de la SBS, entidad que ha hecho muy poco por eliminar comisiones bancarias abusivas (mandato del artículo 6 de la Ley 28587). Mediante el Reglamento de Transparencia de Información y Contratación con Usuarios del Sistema Financiero (Resolución SBS. N° 8181 – 2012) y sus modificatorias, ha eliminado apenas 18 comisiones bancarias abusivas (detalladas en el Anexo 3 de la indicada Resolución), de un universo total de 5 000 comisiones, número admitido por el propio Superintendente de Banca y Seguros en sus presentaciones del año 2015 ante la Comisión de Defensa del Consumidor del Parlamento.

En cuanto a la identificación de cláusulas abusivas en materia de tasas de interés (el mandato del artículo 11 de la Ley 28587), la SBS no ha hecho nada, amparada en la segunda parte de del artículo 11 que dispone no colisionar con el artículo 9 de libertad de tasas de la Ley General del Sistema Financiero. Vale decir, aunque es obvio que tasas del orden del 151% en tarjetas de crédito constituyen cláusulas abusivas, el ente supervisor ha aplicado impertérrito el artículo 9 de la Ley 26702, que –por cierto- el propio artículo 11 de la Ley Complementaria le permite.

#### **3.10.5 Inacción de SBS ya no es posible desde que está vigente Código del Consumidor**

Sin embargo, esta inacción ya no es posible desde que está vigente el Código del Consumidor, puesto que el artículo 81 del mismo –como ya hemos visto extensamente- consagra que el Código prevalece sobre la Ley Complementaria (Ley 28587), sobre la Ley General del Sistema Financiero (Ley 26702), y sobre cualquier otra norma, en materia de protección al consumidor.

Esta prevalencia o prelación, tiene particular relevancia cuando se dan los conflictos entre estas normas. Para el Código del Consumidor las cláusulas que fijan tasas de interés exorbitantes en los contratos por adhesión de tarjetas de crédito, constituyen cláusulas abusivas que deben ser excluidas (como ya hemos analizado exhaustivamente en esta investigación); pero para la Ley Complementaria, las cláusulas abusivas sobre tasas de interés, particularmente las referidas a la fijación de tasas de cualquier nivel o monto, no pueden ser tocadas en virtud de la libertad de tasas dispuesta por la Ley General del Sistema Financiero. ¿Cuál de estas tres leyes prevalece? Como ya hemos visto pormenorizadamente, la ley que prevalece y tiene el carácter de norma especial respecto de las otras, es el Código del Consumidor, de acuerdo al artículo 81 del mismo.

### **3.10.6. Artículo sobre eliminación de cláusulas abusivas por parte de la SBS de Ley Complementaria tiene que ser interpretado ahora a la luz del Código del Consumidor.**

Consecuentemente, el artículo 11 de la Ley 28587, tiene que ser interpretado ahora a la luz del Código del Consumidor, que no permite la subsistencia de una cláusula abusiva aunque esté amparada por una ley. Ese es el caso de las cláusulas sobre tasas de interés exorbitantes en tarjetas de crédito. Son cláusulas abusivas, cuyo compacto escudo legal formado por la Ley General del Sistema Financiero y la Ley Complementaria, ha quedado destruido por el Código del Consumidor, norma que prevalece y se aplica con prioridad sobre estas dos leyes.

### **3.10.7. SBS tiene ahora la facultad de eliminar cláusulas abusivas en materia de tasas de interés sin cortapisas.**

Esto trae como consecuencia, que la SBS esté obligada ahora a aplicar la Ley Complementaria conjuntamente con el Código del Consumidor, y por tanto, queda claro que tiene la facultad de aplicar sin cortapisas la primera parte del artículo 11 de la Ley Complementaria (identificar y eliminar cláusulas abusivas en materia de tasas de interés). Operativamente, la SBS debe identificar todos aquellos casos en que los bancos aplican, contractualmente, tasas exorbitantes –por ejemplo- en créditos de consumo, y eliminar, por norma general, estas cláusulas en contratos futuros. Ello no conlleva a que la SBS haga

control de precios o indique a los bancos los montos de sus tasas. No. Lo que conlleva es que la SBS simplemente notifique a los bancos que no pueden incluir en sus contratos futuros, cláusulas con tasas de interés manifiestamente desproporcionadas al ser comparadas con indicadores objetivos tales como las tasas de interés que se cobran en países similares al Perú. Hecho esto, se espera que el propio banco fije sus nuevas tasas de interés para contratos futuros.

### **3.11. SBS tiene atribuciones legales que no ejerce en materia de tasas de interés exorbitantes en créditos de consumo.**

En resumen, de acuerdo al marco normativo actual, respecto al problema de fijación de tasas de interés exorbitantes en los créditos de consumo, la SBS tiene dos facultades, que por cierto no ejerce:

- La facultad de coordinar con el Banco Central, para que ambas entidades cumplan mejor sus funciones constitucionales, de acuerdo a la Primera Disposición Final y Complementaria de la Ley General del Sistema Financiero (punto que hemos tratado in extenso).
- La facultad de identificar cláusulas abusivas en materia de tasas de interés, con la opinión previa del INDECOPI, y de eliminarlas por norma general en contratos de consumo futuros, de acuerdo al artículo 11 de la Ley Complementaria, conjuntamente con el Código del Consumidor.

### **3.12. INDECOPI es la otra institución que conforma el bloque institucional que están concernidos por el problema de las tasas de interés exorbitantes en créditos de consumo.**

La consecuencia lógica de que el Código del Consumidor sea la norma prevaleciente y especial, aplicable a los contratos de consumo, hace que el INDECOPI, quede concernido también en la discusión sobre los actores del bloque institucional que tienen que ver con el problema de las tasas de interés exorbitantes en créditos de consumo.

El artículo 135 del Código del Consumidor otorga al INDECOPI la condición de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, teniendo diversas funciones en tal condición, señaladas por el artículo 136 del Código, una de las cuales tiene especial relevancia, y es la indicada en el literal j) de este artículo, que dispone lo siguiente:

En su calidad de ente rector del sistema, emitir directivas para la operatividad del mismo, respetando la autonomía técnico-normativa, funcional, administrativa, económica y constitucional, según corresponda, de los integrantes del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor.

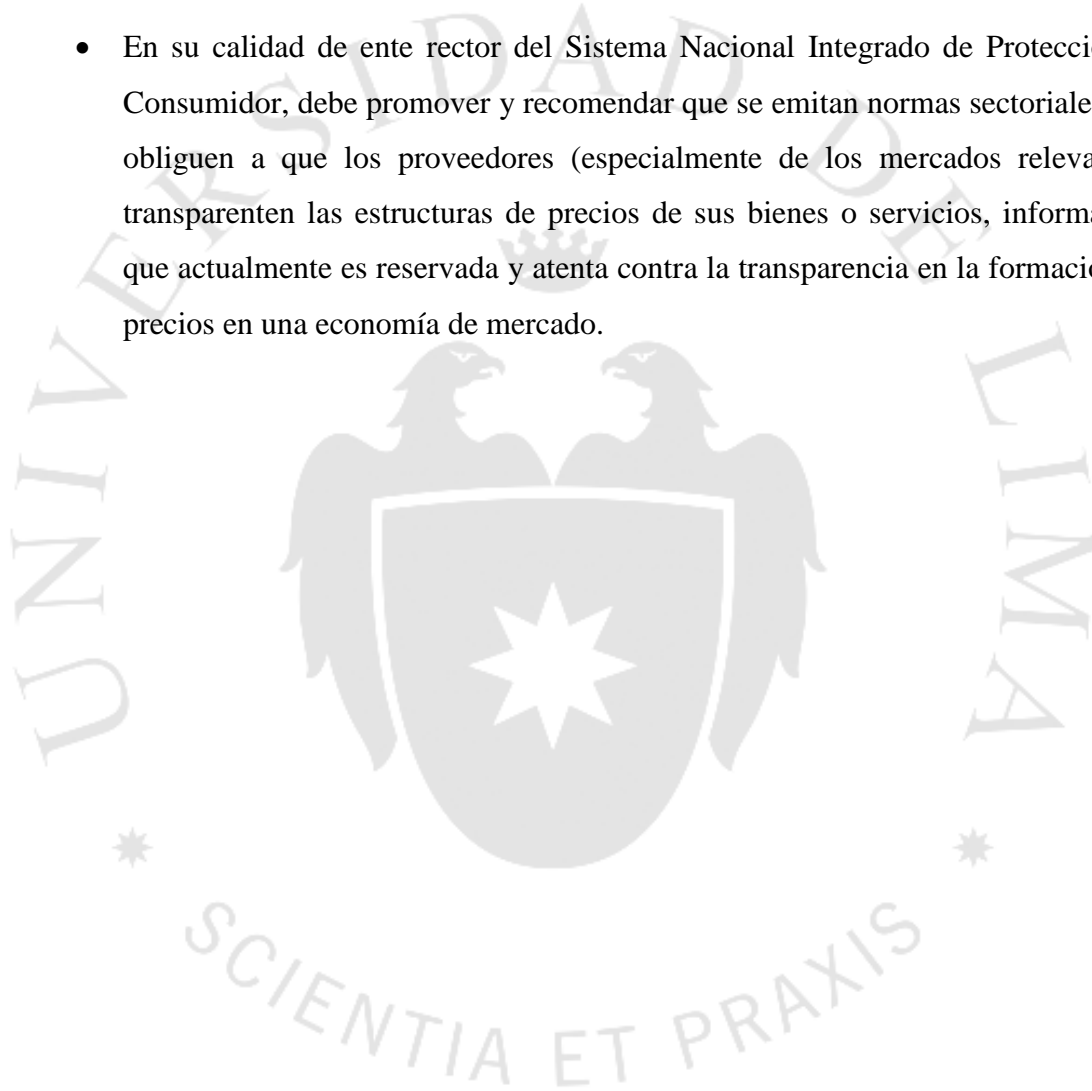
### **3.12.1. INDECOPI tiene las facultades para crear bloques institucionales que resuelvan problemas transversales en contratos de consumo.**

Una de las medidas que podría tomar INDECOPI, ejerciendo esta función es emitir una directiva en el sentido de crear **bloques institucionales** para resolver problemas transversales de relaciones de consumo (dando cumplimiento con esto, de paso, a la política pública 11 contenida en el artículo VI del Código). El ejemplo ad hoc, dado el objeto de estudio de esta investigación, sería crear un bloque institucional para resolver el problema de las tasas de interés exorbitantes en los créditos de consumo, que afecta a alrededor de 7 millones de peruanos. El bloque quedaría conformado por el Banco Central, la SBS y el propio INDECOPI. Respecto de las dos primeras instituciones ya hemos realizado extensas consideraciones sobre su involucramiento con el problema. El aporte de INDECOPI podría consistir en actuar en los siguientes puntos:

- Coordinar con la SBS para aplicar consistentemente el artículo 11 de la Ley Complementaria, a fin de identificar, con su opinión previa, las cláusulas abusivas en tasas de interés, comisiones o gastos en el sistema financiero. Está pendiente la tarea de desbrozar 5 000 comisiones bancarias, la mayoría de las cuales no tiene ningún sustento técnico.
- Promover al interior del Consejo Nacional de Protección al Consumidor, en su calidad de presidente de este Consejo conforme el artículo 133 del Código, la política pública prevista en el numeral 3 del artículo VI del Código, consistente en orientar la acción del Estado a defender los intereses de los consumidores

contra las prácticas que afectan sus legítimos intereses y que en su perjuicio distorsionan el mercado. En pocas palabras, esta política pública consiste en que el Estado debe identificar las principales prácticas abusivas que perjudican a los consumidores y distorsionan los mercados relevantes. La mejor forma de defender al consumidor, sería eliminando estas prácticas, con lo cual desaparecerían también las distorsiones del mercado.

- En su calidad de ente rector del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor, debe promover y recomendar que se emitan normas sectoriales que obliguen a que los proveedores (especialmente de los mercados relevantes) transparenten las estructuras de precios de sus bienes o servicios, información que actualmente es reservada y atenta contra la transparencia en la formación de precios en una economía de mercado.



## **CAPÍTULO IV: NECESIDAD URGENTE DE REINVENTAR LA BANCA**

### **4.1. Tasas de interés elevadas en créditos de consumo aumenta la desigualdad de tasas de ahorro de deudores y proveedores bancarios, y produce adicción al crédito oneroso.**

Reconociendo que es muy importante que un sistema jurídico cuente con un Código del Consumidor para identificar, expulsar, y sancionar las prácticas y cláusulas abusivas en los contratos de crédito de consumo de usuarios finales con las empresas del sistema financiero; sin embargo tenemos que afirmar que este valioso instrumento es insuficiente para solucionar los problemas de abuso en el mercado financiero, porque la desigualdad entre proveedor y consumidor en el mercado de crédito, desde una perspectiva económica, es un efecto eficiente para quien controla el capital, ya que los retornos altos de sus préstamos aseguran que el deudor nunca alcance niveles de solvencia porque lo que podría ahorrar se lo quita a través de las tasas de interés elevadas, y de este modo siempre será un agente deficitario que necesitará apalancamiento. En los términos de Piketty (2015) “si la tasa de ahorro de quienes tienen bajos ingresos es suficientemente más débil que la tasa de ahorro de los que poseen altos ingresos, esta desigualdad entre el prestatario y su acreedor puede persistir un tiempo indefinido” (p 91), y consecuentemente será adicto al crédito oneroso, que es el único al que puede acceder, porque en este escenario no hay redistribución del ingreso a nivel de la sociedad, sino más bien, apropiación del ingreso de los sectores bajos hacia los sectores altos (los que controlan el capital), quienes son beneficiarios de un creciente proceso de concentración de los recursos que produce la sociedad.

### **4.2. Proveedores bancarios expropián valor a deudores de créditos de consumo por efecto de las tasas de interés elevadas.**

Es más, según Krugman (2012) los ricos se han hecho más ricos en los Estados Unidos, porque en aquél país los especuladores (por ejemplo los bancos) están enfocados en hacer ganar cada vez más dinero a los inversores “sin generar valor para la sociedad en su conjunto en muchos casos, sino al contrario, expropiando de hecho valor a otros actores” (p 92). En aquél país aquella expropiación por lo menos no es respecto de los deudores de banca de consumo porque allá hay topes máximos a las tasas de interés en la mayoría de los estados; pero acá sí, donde se permiten tasas desproporcionadas y confiscatorias.

#### **4.3.Necesidad de sincerar la verdadera naturaleza jurídica del negocio bancario**

Por esto, se necesita una reforma constitucional que cambie sustancialmente la concepción del crédito bancario, para que deje de ser el mero negocio privado con fines de lucro desbocado que es, a pesar que tiene características que no calzan con tal definición. Para comenzar, mal se puede hablar de que sea un negocio privado como cualquier otro, porque los bancos trabajan con el dinero de los ahorristas, es decir, con dinero ajeno, que les es confiado a tasas pasivas negativas. Prestan masivamente gigantescas cantidades de dinero que no les pertenece, que lo apalancan a costo cero de sus ahorristas (por las tasas negativas que ofrecen), y que se lo devuelven en forma de créditos de diversas modalidades a tasas de interés leoninas.

##### **4.3.1. Bancos tienen la facultad de crear dinero nuevo; y ni siquiera reponen el 100% de ahorros de sus clientes cuando quiebran.**

Con el dinero ajeno, a su turno, tienen la facultad legalmente permitida de crear dinero nuevo, sin que en realidad esta clase de dinerario tenga el respaldo de emisiones reales de moneda de curso legal del Banco Central. ¿Dónde está entonces el capital privado propio que arriesgan sus accionistas? No hay tal cosa. Lo que arriesgan es el dinero de sus ahorristas, y si es que el banco quiebra, ni siquiera está obligado a reponer el 100% de los

fondos entregados por sus ahorristas, sino un tope máximo que en muchos casos representa un porcentaje ínfimo de los fondos confiados<sup>6</sup>.

#### **4.3.2 Bancos creen en la economía de mercado cuando ganan, pero se vuelven socialistas cuando quiebran.**

Y por último si es que el banco es muy grande en nivel de activos, el Estado lo nacionaliza temporalmente hasta socializar las pérdidas que terminan pagándolas, no los accionistas del banco, sino todo el público, como ocurrió en la crisis financiera de los Estados Unidos en el año 2008, donde el gobierno federal tuvo que rescatar a varios bancos privados inyectándoles alrededor de US \$ 800 000 millones del Tesoro Público, es decir, de todos los contribuyentes.

#### **4.4.El negocio bancario no es un negocio privado.**

¿Dónde está el negocio privado entonces? No hay tal cosa, otra vez. En realidad se trata de un servicio establecido por Ley donde el Estado otorga a un privado (el banco) una autorización legal para captar los ahorros del público pagando una tasa de interés pasiva, y luego colocar estos fondos en forma de préstamos con el mismo público cobrando una tasa de interés activa, asumiendo el Estado la función de supervisor del banco para cuidar los fondos de los ahorristas. Se trata entonces de una suerte de concesión pública para explotar el dinero del público, en beneficio propio, a condición de extender los beneficios del crédito en la sociedad.

Vista así la estructura real del negocio bancario, se advierte que los principales beneficiarios del mismo deberían ser los propietarios de los recursos, esto es el público ahorrista, y no los simples administradores de los mismos (los bancos) que actúan en virtud de una suerte de concesión estatal. Sin embargo, el negocio bancario funciona al revés : Los retornos altos son para los meros administradores de los fondos, y los retornos marginales o las pérdidas son para los propietarios del dinero. De otro lado, los bancos ni siquiera

---

<sup>6</sup> Para el período marzo-mayo 2016 la cobertura máxima que el Fondo de Seguro de Depósitos otorga es de S/ 96 571 según la SBS. Esto quiere decir que si un ahorrista tiene en un banco un depósito a plazo por un monto de S/ 200 000 y el banco quiebra, él sólo tendrá la garantía cierta de la devolución de S/ 96 571. El resto de sus ahorros puede ser que no lo recupere nunca.



cumplen con masificar el crédito entre el público, sino que, al contrario el acceso pleno al crédito se da al sector corporativo o la gran empresa, y el acceso restringido se da a los sectores de pequeña empresa, microempresa o la denominada banca de consumo, a un costo de fondeo exorbitantemente alto.

#### **4.5 Necesidad de una reforma constitucional que reconozca el acceso al crédito como un derecho humano.**

Esto exige que se de una reforma constitucional que cambie drásticamente el actual paradigma de control indiscriminado y total del crédito por parte de los principales accionistas y directivos de los bancos, dado que –en realidad- no es un negocio privado, y se consagre el acceso al crédito como un derecho humano reconocido expresamente en la Constitución.

El principal efecto de este cambio, sería que grandes sectores de la población de usuarios finales que hoy no son sujetos de crédito, pasarían a serlo, teniendo con esto, mayores oportunidades de desarrollo. El segundo efecto, sería que grandes sectores de la mediana, pequeña y microempresa pasarían a recibir también los servicios financieros que hoy sólo están reservados a la gran empresa y al sector corporativo.

El tercer efecto, sería que el costo del dinero se reduciría drásticamente, pues los costos de los bancos se sincerarían, por el cambio de paradigma del paso de una banca con exacerbado fin de lucro, a una banca concebida como un servicio público.

El acceso al crédito califica como un derecho humano por las siguientes razones :

- Porque en el Perú, la gran mayoría de la PEA (población económicamente activa) está subempleada, esto es, su remuneración es insuficiente para cubrir sus necesidades, por lo que tiene que conseguir varios trabajos para cubrirlas. El acceso al crédito haría posible que, necesidades vitales como la vida, la salud, la educación, la vivienda, o la alimentación puedan satisfacerse, en periodo temporales de falla de liquidez.

- Porque el ser humano necesita permanentemente desarrollarse como persona, como trabajador, y debe tener el derecho de contar con el financiamiento necesario para mejorar su calidad de vida y su productividad.
- Porque el crédito permite contar hoy con bienes y servicios indispensables, que con recursos propios escasos, muchas veces no es posible disponer.
- Porque el crédito permite desarrollar proyectos personales o familiares a mediano y largo plazo, que generan mejores oportunidades económicas.
- Porque el crédito permite la formación de capital propio en las personas.
- Porque el crédito genera bienestar en la sociedad.
- Porque el crédito oportuno puede evitar las quiebras personales o familiares, y es un mecanismo de compensación social. ¿Por qué sólo las grandes empresas o los bancos deben tener el privilegio de tener acceso a fondos del sistema financiero cuando están en dificultades y con riesgo de insolvencia?
- Porque el crédito promueve mecanismos sociales de creación de riqueza en la sociedad.
- Porque el crédito reduce la pobreza, la vulnerabilidad, y la marginalidad social.
- Porque el crédito puede ser un mecanismo indirecto de innovación en la sociedad.
- Porque el crédito da acceso a mejores servicios de salud, de educación, y a las nuevas tecnologías.
- Porque el crédito es un mecanismo que reduce las brechas sociales.
- Porque el crédito puede funcionar como un mejor mecanismo de redistribución de la riqueza a nivel de la sociedad.
- Porque el crédito masivo es un factor de cohesión social.
- Porque el desarrollo del proyecto de vida de una persona tiene un costo financiero, que muchas veces no puede ser asumido con fondos propios, y es necesario contar con fuentes accesibles de financiamiento oportuno.

- Porque si bien es cierto que el trabajo otorga dignidad al ser humano y es –o debería ser- una vía de realización personal, ocupacional o profesional, también es cierto que si ese trabajo es precario, más bien vulnera la dignidad humana, por lo que debe existir un mecanismo de compensación social como el acceso al crédito, que haga posible reconversiones laborales, capacitaciones, adquisición de competencias o emprendimientos, que a su vez tenga efectos positivos en la dignidad y autoestima personal y familiar, y por lo tanto funcione como un factor de paz social.
- Porque muchas veces –especialmente en los países con altos indicadores de desigualdad social- capital humano de gran talento se pierde por falta de recursos económicos.
- Porque la pobreza, la escasez de dinero para satisfacer las necesidades esenciales, suele generar las condiciones que ponen en peligro la integridad moral, síquica y física de las personas.

#### **4.6 Necesidad de reconocer constitucionalmente al negocio bancario como un servicio público**

El acceso al crédito como un derecho fundamental, no significa que se va a obligar a las empresas del sistema financiero a otorgar préstamos a quien sea, o darlos indiscriminadamente, o direccionar sus decisiones de gerencia hacia determinados sectores sociales o económicos. Tampoco significa, que personas que no reúnan las condiciones para calificar como sujetos de crédito reciban préstamos. No significa, asimismo, que los créditos vayan a ser regalos o subsidios. Lo que significa, es que –atendiendo a las características esenciales de los servicios financieros, que ya explicamos- se consagra en el texto constitucional la naturaleza jurídica del negocio bancario como un servicio público (en la medida que sólo es posible prestarlo, y sólo es posible captar y explotar los recursos del público mediante una autorización del Estado) de necesidad pública e interés social. Es de necesidad pública, porque el ahorro de la sociedad debe beneficiar a toda la Población Económicamente Activa (PEA) del país y no solamente a determinados segmentos o nichos sociales. Es de interés social, porque la sociedad en su conjunto debe beneficiarse de la

redistribución de riqueza que implica prestar los fondos de los agentes superavitarios de la sociedad a los agentes deficitarios de la misma, y no solamente unos pocos.

**4.7 El acceso al crédito califica como derecho fundamental porque contribuye a que se concreten en la realidad otros derechos fundamentales y porque está vinculado indesligablemente al bienestar humano.**

En este contexto, de servicios financieros concebidos como un servicio público de necesidad pública e interés social, el acceso al crédito debe ser reconocido como un derecho indispensable que contribuye –junto con el trabajo propio– al desarrollo de la persona humana y a la plasmación concreta en la realidad de derechos fundamentales tales como el derecho al libre desarrollo y bienestar, a la salud, a la educación, a la libre contratación, al acceso a la justicia, a la libre circulación, al descanso, entre otros, por la sencilla razón de que en la sociedad humana sin dinero el ser humano se reduce a la nada. Si es que el acceso al crédito ayuda decisivamente, y por lo general de modo determinante, a que se plasmen y concreten en la vida de una persona los principales derechos humanos consagrados expresamente en la Constitución, entonces, él mismo es un derecho humano, pues está indesligablemente vinculado al bienestar humano.

**4.8. Antecedente constitucional que declara que la actividad bancaria cumple una función social.**

Una norma precursora que atisbó con agudeza el rol social que debe tener la banca en la sociedad ha sido el artículo 152 de la Constitución Política del año 1979, el cual dispone lo siguiente: “La actividad bancaria y financiera cumple función social de apoyo a la economía del país en sus diversas regiones y a todos los sectores de actividad y población...”.

Nótese cómo esta norma constitucional le da un rol social a la banca en la economía del país, y hace énfasis en que debe atender a todos los sectores económicos y a todos los sectores poblacionales.

Tal norma es del todo coherente por cuanto, si bien las decisiones de gerencia de los bancos siempre tienen que ser autónomas y eficientes, también es cierto, que al trabajar con el dinero del público, y no con el dinero de sus accionistas, tienen que priorizar el llevar los beneficios del crédito a toda la sociedad.

Esto no se cumple actualmente, donde se puede constatar –según la SBS- que los bancos sólo asignan el 0.25% de su cartera de créditos al sector microempresa, mientras que al mismo tiempo otorgan el 28.7% de sus créditos (en promedio) al sector corporativo (el que agrupa a las empresas más grandes).

#### **4.9. Situación internacional de la iniciativa de reconocer el acceso al crédito como un derecho humano.**

A nivel internacional, todavía no está madura la propuesta de reconocer el acceso al crédito como derecho humano. Sin embargo, ya hay señales interesantes al respecto. Así, tenemos la Declaración de Mérida suscrita por la Asociación Internacional de Entidades de Crédito Prendario y Social (presente en 13 países) en el 50 aniversario de su fundación el 28 de setiembre del 2007, en cuya parte resolutive señala lo siguiente :

Así, la Asociación solicita públicamente que el acceso al crédito en condiciones financieras no abusivas sea considerado como uno de los nuevos Derechos Humanos Emergentes y requiere a los poderes públicos y organismos internacionales a que contribuyan a su universalización tanto a través de la legislación como de políticas económico sociales diseñadas al efecto.

De otro lado, está la aguda investigación realizada por Guerra González (2010) investigadora de la Universidad Autónoma del Estado de México, que concluye:

(...) incluir el derecho al crédito como uno de los derechos básicos junto con los derechos civiles y políticos, porque permite hacer realidad el autoempleo, una vivienda y algún sistema de seguridad social frente a la enfermedad y la vejez (p.21)

#### **4.9.1. La exitosa experiencia del Grameen Bank del Premio Nóbel Muhammad Yunus, quien creó un nuevo estilo de hacer banca.**

En realidad lo que hace Guerra González es recoger y asumir el planteamiento pionero de Muhammad Yunus, graduado en economía en la Universidad de Vanderbilt de los Estados Unidos, y Premio Nóbel de la Paz del año 2006, que fundó el Grameen Bank en su país Bangladesh para otorgar microcréditos a los más pobres entre los pobres (especialmente mujeres) a fin de ayudarlos a que crearan sus propias fuentes de ingreso (invirtiendo preferentemente en bienes de capital que aumentaran su productividad) y salieran así de la pobreza. Yunus está convencido que el acceso al crédito debe ser un derecho humano fundamental porque crea autoempleo, y niveles de bienestar.

Este banquero singular logró interesar inclusive al ex presidente Bill Clinton (2004) en la época en que éste fue gobernador de Arkansas, quien lo invitó a su estado para implementar este nuevo estilo de hacer banca privada. Clinton narra que fundó en Arkansas el Southern Development Bank Corporation, y que cuando se convirtió en presidente obtuvo la aprobación del Congreso para un programa a imagen y semejanza del Grameen Bank (p. 380, 381).

La experiencia exitosa del Grameen Bank destruyó varios mitos : Uno de ellos, de que los pobres no devuelven los créditos. Sí los devuelven, y la morosidad del Grameen Bank inclusive era menor que la morosidad de la banca múltiple de su país.

Otro de los mitos echados por tierra, fue el de las tasas exorbitantes de interés para el caso de los clientes de alto riesgo. No se hizo esto; se cobraron y se cobran tasas de interés reales que dejan un margen operativo razonable, pero nunca son tasas confiscatorias.

Lo que Yunus ha experimentado como banca de microfinanzas, se puede hacer a escalas mucho más grandes, esto es, en la banca múltiple cambiando los paradigmas anotados, en los cuales, este Premio Nobel ha sido un precursor.

#### **4.10. Panorama de los nuevos derechos fundamentales.**

Nuestra época se caracteriza por cambios disruptivos y frecuentes. El conjunto de derechos humanos también está cambiando. Se están proponiendo nuevos derechos fundamentales a

medida que la civilización humana avanza –a despecho de sus miserias y contramarchas-. Algunas de estas propuestas son por ejemplo:

- El acceso al agua potable como derecho fundamental.
- El acceso a internet como derecho humano.

En cuanto al punto a) hay siete Proyectos de Ley en el Congreso que ya tienen dictamen favorable de la Comisión de Constitución, y que está en la agenda del Pleno. Dicho dictamen propone que se reforme la Constitución incluyendo el derecho al agua (potable) como derecho fundamental, siguiendo la recomendación que formula la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el particular, con el siguiente texto legal:

Por lo expuesto, de conformidad con el literal b) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Constitución y Reglamento, recomienda la aprobación de los Proyectos de Ley N°s 547/11-CR, 566/11-CR, 1456/2012-CR, 1518/2012-CR, 1386/11-CR, 1411/12-CR, y 412/11-CR, de acuerdo con el siguiente texto sustitutorio:

**TEXTO SUSTITUTORIO**  
**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DERECHO AL**  
**AGUA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERU**

**ARTÍCULO UNICO°.-** Incorpórase el numeral 25 al artículo 2° de la Constitución Política del Estado, con el siguiente texto:

*“Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:*

*(...)*

*25. A acceder al agua. El Estado garantiza este derecho priorizando su consumo personal y doméstico sobre otros usos.”*

Lima, 1 de octubre de 2013

**Sala de comisiones**

En cuanto al punto b), existe el Proyecto de Ley N° 2294/2012-CR que propone incorporar como derecho constitucional el acceso a internet de banda ancha. Hay que aclarar que, en realidad, este proyecto de ley es una actualización de otra iniciativa legislativa similar presentada en el período congresal anterior.

Ambas iniciativas tienen consenso en el Parlamento, y simplemente es cuestión de tiempo su aprobación. Análogamente, la propuesta de que el acceso al crédito se reconozca como un nuevo derecho fundamental, está en la ruta de su futura aprobación legislativa.





## CONCLUSIONES

- Las tasas de interés de la banca múltiple tienen una libertad relativa, porque el Banco Central tiene la facultad legal de regularlas excepcionalmente; pero no ejerce esta atribución.
- El bloque normativo formado por la Constitución y la Ley General del Sistema Financiero obliga a la SBS a defender a los ahorristas mismos, y no solamente cuidar de la solvencia patrimonial de las empresas bajo su supervisión.
- La coordinación obligatoria entre el Banco Central y la SBS establecida en la Ley General del Sistema Financiero, podría solucionar el problema de las tasas de interés exorbitantes en la banca de consumo.
- La Articulación de competencias entre el Banco Central y la SBS fluye de la propia Constitución.
- El Artículo 81 del Código del Consumidor prevalece sobre cualquier otra norma legal en materia de defensa del consumidor, en el ámbito de los servicios financieros prestados por las empresas supervisadas por la SBS.
- Los Bancos cobran hasta 150.7% anual en las tarjetas de crédito clásicas en cuotas, de banca de consumo; y hasta 197.2% en el segmento de préstamos de consumo.
- Las Tasas de interés exorbitantes –desde una perspectiva macroeconómica- producen una traslación de riqueza masiva desde los deudores hacia las empresas del sistema financiero.
- En los contratos de tarjetas de crédito en el Perú (en banca de consumo) no hay buena fe ni equilibrio contractual, requisitos que exige el Código del Consumidor a los contratos de consumo por adhesión.
- Las tasas de interés exorbitantes de los contratos de crédito de consumo configuran, en la lógica del Código del Consumidor, cláusulas abusivas que deberían ser excluidas.

- El Proceso de aprobación legislativa del artículo 81 del Código del Consumidor tuvo la oposición del Poder Ejecutivo de la época y de su bancada parlamentaria.
- Está pendiente la tarea de incorporar una norma en el Código del Consumidor que disponga que éste prevalece sobre cualquier norma legal, en materia de protección del consumidor.
- La SBS tiene la facultad legal de eliminar cláusulas abusivas en materia de tasas de interés desde la vigencia del Código del Consumidor; pero no ejerce esta atribución.
- El INDECOPI, en su condición de Autoridad Nacional del Protección del Consumidor, tiene la facultad legal para crear bloques institucionales que resuelvan problemas en contratos de consumo.
- Las tasas de interés exorbitantes aumentan la brecha de desigualdad en las tasas de ahorro de deudores y acreedores bancarios, y son un canal de expropiación de riqueza.
- El negocio bancario no es un negocio privado. Es necesario hacer una reforma constitucional que lo reconozca como servicio público.
- Es necesario una reforma constitucional que reconozca el acceso al crédito como un derecho humano.
- El acceso al crédito contribuye al bienestar humano.

## RECOMENDACIONES

- Es necesario la coordinación institucional del Congreso de la República, el Banco Central, la SBS, y el INDECOPI para aplicar el marco legal existente (liderado por el Código del Consumidor) que permite la eliminación de cláusulas abusivas en tasas de interés en contratos por adhesión de crédito de consumo, porque es un problema que está perjudicando la economía de casi siete millones de usuarios.
- El Congreso de la República debería promover, y los grupos parlamentarios deberían concretar, iniciativas legislativas que propongan la reforma constitucional para que el acceso al crédito sea incorporado a la Constitución como un derecho humano, y para que se se declare asimismo que el negocio bancario es un servicio público. Estas iniciativas deberían tener prioridad en la agenda del Pleno del Parlamento.



## REFERENCIAS

- Asociación de Bancos del Perú (2013). *Los Topes a las Tasas de Interés*. Recuperado de : [http://www.asbanc.pe/ContenidoFileServer/ESTUDIO%20TOPES%20A%20LAS%20TASAS%20DE%20INTER%20C3%29S%20%20Julio%202013\\_20130705125533781.pdf](http://www.asbanc.pe/ContenidoFileServer/ESTUDIO%20TOPES%20A%20LAS%20TASAS%20DE%20INTER%20C3%29S%20%20Julio%202013_20130705125533781.pdf)
- Asociación Internacional de Entidades de Crédito Prendario y Social (2007). *Declaración de Mérida*. Recuperado de: <http://blogs.ideal.es/pateandoelmundo/2007/09/28/el-acceso-al-credito-como-uno-los-derecho-humano/>
- Clinton, B. (2004). *Mi vida*. : Buenos Aires: Sudamericana
- Código de Protección y Defensa del Consumidor. Ley N° 29571. (14 de agosto del 2010). Recuperado del Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ).
- Constitución Política del Perú. (29 de diciembre de 1993). Lima: Congreso de la República.
- Constitución Política del Perú. (12 de julio de 1979). Recuperado del sitio de internet : <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>
- Decreto Legislativo N° 295. Código Civil. (24 de julio de 1984). Recuperado del Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ).
- Decreto Ley N° 26123. Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú. (24 de diciembre de 1992). Recuperado del Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ).
- Equilibrium (2014). Análisis del Sistema Bancario Peruano. Recuperado de : <http://www.equilibrium.com.pe/bcosperudic13.pdf>.
- Guerra González, R. El derecho humano al crédito: Un instrumento para lograr la paz dentro de las desigualdades económicas y distintas cosmovisiones mexicanas, agudizadas con la globalización. *Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*. Recuperado de : <http://www.uaemex.mx/pwww/rii/home.html>.
- Hoon Chang, H (2015). *Economía para el 99% de la población*. Barcelona: Penguin Random House.
- Krugman P (2012). *Acabemos ya con la crisis*. Barcelona: Crítica.

- Ley N° 28587. Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros. (19 de julio de 2005). Recuperado del Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ).
- Ley N° 26702. Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros. (6 de diciembre de 1996). Recuperado del Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ).
- Ley N° 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. (19 de diciembre del 2007). Recuperado del Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ).
- Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades, cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Buenos Aires : Siglo Veintiuno Editores.
- Proyectos de Ley sobre acceso al agua como derecho fundamental. Dictamen de la Comisión de Constitución. Recuperado de : <http://www.congreso.gob.pe/>.
- Proyecto de Ley N° 2294/2012-CR. Ley que incorpora como derecho constitucional el acceso a internet de banda ancha. Recuperado de : <http://www.congreso.gob.pe/>.
- Proyecto de Ley N° 3954/2009-PE. Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor ( 7 de abril del 2010). Recuperado de : <http://www.congreso.gob.pe/>.
- Proyecto de Ley N° 3580/2009-CR. Proyecto de Ley de Código de Defensa del Consumidor y de Protección de la Economía Popular ( 21 de octubre de 2009). Recuperado de : <http://www.congreso.gob.pe/>.
- Resolución de Directorio N° 018-2009-BCRP. Estatuto del Banco Central de Reserva del Perú. (15 de abril del 2009). Recuperado del sitio de internet : <http://www.bcrp.gob.pe/>.
- Resolución SBS. N° 8181 – 2012. Reglamento de Transparencia de Información y Contratación con Usuarios del Sistema Financiero. Recuperado del sitio de internet : <http://www.sbs.gob.pe/usuarios>
- Sentencia recaída en el Expediente N° 01865-2010-PA/TC. Tribunal Constitucional. Recuperado del sitio : <http://www.tc.gob.pe/tc/>.
- Sentencia recaída en el Expediente N° 0005-2005-CC/TC. Tribunal Constitucional. Recuperado del sitio : <http://www.tc.gob.pe/tc/>.
- Superintendencia de Banca y Seguros (2015). Costo y Rendimiento de Productos Financieros. Recuperado de sitio de internet: <http://www.sbs.gob.pe/app/retasas/paginas/retasasInicio.aspx?p=C>.
- Superintendencia de Banca y Seguros (2015). Carpeta de Información del Sistema Financiero. *Cuadros Estadísticos*. Recuperado de sitio de internet: <http://www.sbs.gob.pe/>