Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
HANDA VARGAS DE PRETEL Miriam FAU
20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 24/10/2025 14:42:12-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1438/2025

EXP. N. º 01106-2025-PA/TC
LIMA
LUIS MIGUEL AMPUERO CÁRDENAS

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 22/10/2025 06:35:58-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de septiembre de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro y Gutiérrez Ticse, con la participación del magistrado Hernández Chávez, en reemplazo del magistrado Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Holger Montoya Valderrama y don Carlos Alvarado Alberca, abogados de don Luis Miguel Ampuero Cárdenas, contra la Resolución 13, de fecha 5 de diciembre de 2024[1], emitida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 30 de junio de 2022, don Luis Miguel Ampuero Cárdenas interpuso demanda de amparo contra la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones (SBS)[2], subsanada con escrito de fecha 7 de setiembre de 2022[3], solicitando que se declare inaplicable el inciso c), numeral 14.1, del artículo 14 de la Resolución 1298, de fecha 20 de abril de 2022, expedida por la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP, por la afectación al derecho al trabajo y al derecho a la libre contratación. Este hecho se produce al establecer como impedimento y prohibición el desempeñar el cargo de auditor interno y prestar servicios en otras Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Refirió que, en su condición de contador público, en específico, las labores de auditor interno que venía desempeñado en varias cooperativas se han visto afectadas, pues, con lo regulado en el inciso c) del numeral 14.1, del artículo 14 de la Resolución de Superintendencia 1298, se dispuso la prohibición expresa de que el auditor interno de una empresa cooperativa de

[1] Foja 155.
[2] Foja 15.
[3] Foja 31.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.
URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/01106-2025-AA.pdf

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 23/10/2025 17:22:28-0500

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ Pedro Alfredo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/10/2025 14:18:55-0500

ahorro y crédito preste servicios en más de una de estas entidades.

El Séptimo Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 3, de fecha 19 de octubre de 2022[4], admitió a trámite la demanda.

Con fecha 1 de diciembre de 2022, el representante de la SBS dedujo la excepción de cosa juzgada y contestó la demanda[5]. Manifestó que el demandante cuestiona en su demanda la prohibición contenida en el artículo 14.° del Reglamento de Auditoría Interna para las Coopac aprobado mediante Resolución SBS 01298-2022, sin indicar ni apreciar que dicha prohibición se encuentra acorde a lo dispuesto en el Reglamento Coopac, el Reglamento del Registro Coopac, así como la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (Ley 26702), y la Ley General de Cooperativas. Asimismo, agregó que el impedimento para ejercer las funciones de auditor interno en varios COOPAC no se origina con el Reglamento aprobado con la Resolución SBS 01298-2022, porque la Superintendencia verificó que el demandante incurría en dicho impedimento, lo que ha sido cuestionado en sede administrativa y judicial.

El juez de primera instancia, mediante Resolución 9, de fecha 26 de marzo de 2024[6], declaró infundada la demanda, por considerar válido que la entidad demandada establezca requerimientos orientados al desarrollo de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, tales como exigir a los principales funcionarios, entre ellos, el auditor interno, no realizar simultáneamente labores o ejercer funciones similares en otras Coopac.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 13, de fecha 5 de diciembre de 2024[7], confirmó la apelada por consideraciones similares. Asimismo agregó que la demandada SBS no ha excedido los límites de su facultad reglamentaria al emitir la Resolución SBS 1298-2022, dado que esta se encuentra dentro de su competencia constitucional y legal, desarrollando de manera razonable las disposiciones de la Ley 30822.

[4] Foja 36.
[5] Foja 67.
[6] Foja 121.
[7] Foja 155.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio y procedencia de la demanda

1. Como se advierte de la demanda y su petitorio, el actor solicita que se declare inaplicable el inciso c), numeral 14.1, del artículo 14.° de la Resolución 1298, de fecha 20 de abril de 2022, expedida por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradora de Pensiones, la cual dispuso la prohibición expresa de que el auditor interno de una empresa cooperativa de ahorro y crédito preste servicios en más de una de estas entidades cooperativa de ahorro y crédito, debido a que dicha disposición afecta su derecho al trabajo y el derecho a la libre contratación.

2. El Tribunal Constitucional ha desarrollado la distinción teórica entre normas heteroaplicativas y normas autoaplicativas u operativas[8] señalando que las normas heteroaplicativas, también denominadas de efectos mediatos, pueden ser definidas como aquellas normas que, luego de su entrada en vigencia, requieren indefectiblemente de un acto de ejecución posterior para poder ser efectivas. Es decir, que la eficacia de este tipo de normas está condicionada a la realización de actos posteriores y concretos de aplicación. Por ende, la posible afectación al derecho no se presenta con la sola entrada en vigencia de la norma, sino que necesariamente requiere de un acto concreto de aplicación para que proceda el amparo a fin de evaluar su constitucionalidad.

3. En sentido contrario, las normas autoaplicativas pueden ser definidas como aquellas que llevan incorporadas en sí mismas un acto de ejecución, de modo tal que la posible afectación al derecho se produce con la sola entrada en vigencia de la norma, pues esta produce efectos jurídicos inmediatos en la esfera jurídica de los sujetos de derechos. Es decir, que este tipo de normas con su sola entrada en vigencia crean situaciones jurídicas concretas, por lo que no son necesarios actos posteriores y concretos de aplicación para que generen efectos. En ese contexto, el amparo contra normas está supeditado a que la norma legal a la cual se le imputa el agravio a un derecho fundamental sea una norma autoaplicativa.

[8] Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 01893-2009-PA/TC.

4. Como consecuencia de lo expuesto, este Tribunal precisa que lo que corresponde analizar a los jueces constitucionales cuando se encuentren frente a una demanda de amparo contra normas es si la disposición legal cuestionada es autoaplicativa (es decir, si se trata de una "norma-acto") y, una vez realizado dicho análisis, determinar si la lesión o amenaza alegada incide en el contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado. En otras palabras, exige a los jueces constitucionales efectuar un análisis del carácter autoejecutivo de la norma legal y, una vez que esto se haya determinado, se deberá continuar con el análisis de relevancia iusfundamental que exige el Nuevo Código Procesal Constitucional, para establecer si ha existido alguna intervención *prima facie* en los derechos que se invocan.

5. En el presente caso, no se aprecia la existencia de actos de aplicación directa al actor de la norma cuestionada, pues los Oficios 42027-2019-SBS[9], 42013-2019-SBS[10] y 42019-2019-SBS[11], de fechas 28 de octubre de 2019, han sido dirigidos a diversas cooperativas de ahorro; mientras que los Oficios 21155-2022-SBS, del 24 de mayo de 2022[12], y 22421-2022-SBS, del 1 de junio de 2022, dan cuenta de respuestas a consultas efectuadas por el actor, las cuales no disponen la aplicación de la referida norma en su contra.

6. En esa línea, ya que en el caso de autos no se advierten actos concretos de aplicación de la norma cuestionada, el proceso de amparo resulta la vía procesal idónea para evaluar su presunto contenido inconstitucional.

Análisis de la controversia

7. El demandante refiere ser contador público y que viene ejerciendo sus actividades dentro del marco de la ley; asimismo, indica que ha venido prestando sus servicios profesionales independientes en calidad de auditor interno en las cooperativas de ahorro y crédito (Cooperativa de Ahorro y Crédito Urbanización Tahuantinsuyo Ltda., Credisuyo, Cooperativa de Ahorro y Crédito Servicio Aduanero del Perú Ltda.,

[9] Foja 51.
[10] Foja 52.
[11] Foja 53.
[12] Foja 54.

Coopeáncash, Cooperativa de Ahorro y Crédito San Martín de Porres Mercado de Magdalena del Mar Ltda.). Manifiesta que no ha existido con anterioridad ningún tipo de impedimento para desempeñar el cargo de auditor interno; que la citada disposición administrativa emanada por la SBS viola sus derechos constitucionales, porque establecer una expresa prohibición al derecho de trabajar legítimamente y, como consecuencia de ello, a la libertad de contratación.

8. Sobre el particular, debe señalarse que la norma cuya inaplicación se pretende (inciso c) del numeral 14.1 del artículo 14 de la Resolución 1298, expedida por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradora de Pensiones, dispone lo siguiente:

> **Artículo 14. Impedimentos y Prohibición**
> 14.1 El miembro del Consejo de Vigilancia responsable de las labores de auditoría interna, el auditor interno, el jefe o responsable de la UAI y sus integrantes, se encuentran sujetos a los siguientes impedimentos:
> (…)
> c) No desempeñar cargo de gerente o de principal funcionario, simultáneo al de auditor interno, jefe o responsable de la UAI, en distintas áreas de la Coopac y en otras Coopac. (…)

9. Corresponde mencionar que, si bien los derechos al trabajo y la libertad de contratación son derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú, dichos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones razonables y proporcionales, siempre que respondan a una finalidad constitucionalmente legítima.

10. En efecto, el Tribunal Constitucional, en anterior pronunciamiento[13], estableció lo siguiente:

> *(…) 27. A este efecto, el Tribunal se ve en la necesidad de recordar su doctrina general en torno a las intervenciones, las injerencias o los límites de los derechos fundamentales. Así, los derechos fundamentales no son absolutos, se encuentran sujetos a límites o intervenciones en su ámbito prima facie protegido. Ello es consecuencia de que el reconocimiento de un derecho fundamental no se formula de manera aislada en favor de una única persona, sino en un marco más general, como el reconocimiento de diversos derechos fundamentales y otros principios o bienes constitucionalmente protegidos. Estos límites, en algunos casos, tienen la condición de inmanentes, cuando así se*

[13] Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 03378-2019-PA.

> *derivan del propio contenido del derecho, o pueden ser externos, cuando el legislador quien los establece, en aras de armonizar ese derecho con el reconocimiento de otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos.*
>
> *28. En cualquier caso, no se puede calificar como sinónimo de violación del derecho la identificación de un límite o la intervención sobre el ámbito prima facie protegido por un derecho fundamental. Desde sus primeras sentencias, este Tribunal ha sostenido que solo las intervenciones que carecen de justificación se pueden considerar como violatorias de los derechos fundamentales. Por lo tanto, el problema no es que se observe una intervención en el programa normativo del derecho, sino que carezca de justificación. (...)* (el énfasis es nuestro).

11. En el presente caso, se advierte que el cuestionado artículo 14 establece restricciones específicas para preservar la independencia y objetividad de los auditores internos y miembros responsables de la auditoría en las Coopac. En particular, lo referido a la prohibición de simultaneidad de funciones (numeral 14.1. inciso c) responde a la necesidad de prever conflictos de interés y garantizar así una labor íntegra y neutral en el desarrollo de estas, lo cual, a juicio de esta Sala del Tribunal Constitucional, corresponde a un fin constitucionalmente legítimo de resguardar.

12. No obstante, en este caso, la disposición cuestionada no impide que el recurrente trabaje, sino que restringe la posibilidad de que lo haga en diferentes entidades dedicadas al mismo rubro (cooperativas), de modo que es posible que sí lo haga en alguna de ellas. En ese sentido no se advierte una afectación irrazonable de su derecho al trabajo, pues puede continuar ejerciéndolo en entidades diferentes de cooperativas.

13. Sucede lo mismo con la libertad de contratación, dado que el recurrente puede contratar con alguna de las cooperativas a las que puede prestar su servicio. Por tanto, la restricción impuesta no lo es al ejercicio de la profesión, sino a la prestación del mismo servicio a varias cooperativas, restricción a la cual no alcanza la contratación con otras entidades distintas a ellas.

14. Siendo ello así y si bien se reconoce el derecho del demandante de prestar servicios profesionales, la restricción impuesta por el Reglamento de Auditoría Interna para las Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público resulta razonable y

proporcional, en tanto persigue un interés público constitucionalmente legítimo, sustentado en un control eficiente y transparente de las Coopac, garantizando su estabilidad financiera y protegiendo los intereses de sus componentes. Por ende, cuando la norma cuestionada establece como exigencia la exclusividad de funciones del demandante en su labor profesional, le impone una restricción justificada, razonable y proporcional a los derechos invocados en atención a un fin constitucionalmente legítimo.

15. Además, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), conforme al artículo 87 de la Constitución y a la Ley General del Sistema Financiero (Ley 26702), cuenta con la facultad de emitir normas reglamentarias con la finalidad de garantizar la adecuada supervisión y control de las Coopac. Por tanto, en el presente caso, se verifica que la Ley 30822 otorga a la SBS la facultad de regular y supervisar a las Coopac y que el reglamento cuestionado (Resolución SBS 1298-2022) no modifica ni excede el ámbito de la ley, sino más bien lo que hace es desarrollar las disposiciones legales respecto al control y supervisión de las actividades internas de estas cooperativas.

16. Se advierte, entonces, que la inclusión de la exclusividad de funciones (en una sola Cooperativa) para auditores internos responde a la facultad reglamentaria otorgada por ley a la SBS, claramente con el objetivo de garantizar la idoneidad y neutralidad de los funcionarios responsables de la auditoría de las COOPAC. Por ello, el recurrente se encuentra obligado a cumplir las disposiciones que la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones dicte dentro de sus competencias en materia financiera, toda vez que constituye una actividad reglada, máxime si la regulación dispuesta persigue un fin constitucionalmente legítimo.

17. En consecuencia, corresponde desestimar la demanda, considerando que la entidad emplazada, al emitir el Reglamento de Auditoría Interna para las Coopac aprobado mediante Resolución SBS 01298-2022, ha actuado en el ejercicio regular de sus funciones y competencias, conforme a la Constitución.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE