

L a autonomía administrativa de la banca central:

A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre LA LEY SERVIR

ALONZO JIMÉNEZ*

El presente artículo tiene por objeto desarrollar las bases conceptuales de la autonomía administrativa del Banco Central de Reserva del Perú, respaldado en la jurisprudencia de países de América Latina y Europa sobre el particular, a fin de resaltar algunas implicancias de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional peruano.



* Especialista en Asesoría Legal en Asuntos Financieros del BCRP.
alonzo.jimenez@bcrp.gob.pe

El 26 de abril del presente año, el Tribunal Constitucional peruano emitió sentencia respecto de un proceso de inconstitucionalidad recaído contra una serie de disposiciones de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante Ley Servir)¹, declarando inconstitucional, entre otros, la exclusión expresa del Banco Central de Reserva del Perú (en adelante “Banco Central”) del régimen de la Ley Servir, consagrada en virtud de la autonomía constitucionalmente reconocida a esta institución.

Como se sabe, las implicancias de que una entidad pública se adscriba a la Ley Servir es el cambio del régimen laboral, lo que conlleva una adecuación a políticas que dicte el organismo rector (Autoridad Nacional del Servicio Civil – Servir -) sobre capacitación de personal, remuneraciones, organización de los recursos humanos, procesos de evaluación de desempeño, selección de personal, elaboración de perfiles de puestos, etc.

Bajo ese contexto es que se plantea el debate de los alcances de la autonomía administrativa del Banco Central, específicamente en lo que respecta a la gestión de sus recursos humanos.

LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DEL BANCO CENTRAL

Fundamentos y concepto de la autonomía de los organismos gubernamentales

Como se sabe, en un contexto donde la indiscriminada intromisión del poder político en la administración pública distorsiona la gestión del interés público, es necesario que se adopten medidas a fin de paralizar actuaciones que dañan la institucionalidad del país. La reacción inmediata del Constituyente ante este tipo de intromisiones se puede resumir en tres objetivos: (i) Neutralización de la intromisión política en labores técnicas; (ii) Fomentar la implementación de políticas institucionales a largo plazo; e, (iii) Implementar una burocracia tecnocrática.

Es en este escenario que nacen los denominados organismos constitucionalmente autónomos como entidades creadas en la Constitución Política, a las que se asigna competencias distintas a la administración central, dotándola de personería jurídica propia con autonomía para tomar decisiones especializadas en su ámbito, asignando administración exclusiva de recursos, personal y

patrimonio diferenciado².

Con el objeto de desentrañar la finalidad de la creación de los organismos autónomos, Tomás Ramón Fernández³ sostiene que “El concepto de autonomía alude, desde sus orígenes en la Europa Medieval, a un poder funcional y limitado que se reconoce por otro superior a él, para el mejor desenvolvimiento de las funciones y fines propios de la institución de la que tal poder se predica, funciones y fines que, de este modo, constituyen el funcionamiento y el límite del poder en cuestión”.

Ahora bien, el tema que subyace al reconocimiento constitucional de la autonomía es conocer su alcance, cuestión indispensable para saber los límites de su aplicación. Un acercamiento general del tema lo podemos ubicar - entre otras - en la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00013-2013-AI de fecha 04 de mayo de 2004, en la cual define a la “autonomía” como “la libertad de determinación consentida a un sujeto, la que se manifiesta en el poder de darse normas reguladoras de su propia acción, o, más comprensivamente, como la potestad de proveer a la protección de intereses propios y, por tanto, de gozar y disponer de los medios necesarios para obtener una armoniosa y coordinada satisfacción de los propios intereses”.

Sin duda, la autonomía no resulta una construcción inédita en el derecho comparado, sino que más bien se remonta a la Constitución de Weimar (Alemania, 1919) que acudía con cierta frecuencia al recurso de garantizar una especial protección a ciertas instituciones, a fin de asegurar su eficacia frente al legislador ordinario. Comentando esta doctrina, el jurista español Fernández Segado⁴ señala que su núcleo gira en torno de diferenciar los derechos fundamentales de las garantías institucionales. El razonamiento parte de la posibilidad de que a través de la ordenación constitucional pueda garantizarse una especial protección a ciertas instituciones.

La doctrina de la garantía institucional fue recogida por el Tribunal Constitucional español a través de su Sentencia 32/1981, del 28 de julio⁵, e incluso por el Tribunal Constitucional peruano, en una serie de pronunciamientos, entre los cuales encontramos la sentencia recaída en el Expediente N° 00005-2007-PI/TC del 26 de agosto de 2008, en la que se resolvió una causa vinculada a la autonomía

¹ Sentencia recaída en el Expediente N° 0025-2013-PI/TC.

² Morón Urbina, Juan Carlos (2011). Preocupaciones sobre los organismos administrativos independientes dentro del Poder Ejecutivo peruano. *Ius et Veritas*, 21 (43), pp. 230-232.

³ Ramón Fernández, Tomás. “La autonomía de los Bancos Centrales”. En: *Papeles de Economía Española* N° 43. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, 1990, p. 5.

⁴ Fernández Segado, Francisco y otros. *El Rango de Ley de las Ordenanzas Municipales en la Constitución de 1993*. Publicación compilada por Ernesto Blume Fortini y auspiciada por la Municipalidad Metropolitana de Lima; Lima: 1997, pp. 110-111.

⁵ El Tribunal Constitucional español dispuso expresamente que: “El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, establecidos en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador”.

del Tribunal Constitucional⁶.

En este punto, debemos afirmar que la garantía institucional de un organismo, como es el Banco Central – es decir su autonomía - se manifiesta en todas aquellas atribuciones sin las cuales el organismo autónomo vería obstruido el cumplimiento de sus funciones, destinado a alcanzar la finalidad de preservar la estabilidad monetaria del país, labor asignada directamente por el Constituyente⁷.

FUNDAMENTOS DE LA AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL: UN ENFOQUE TÉCNICO⁸

Como señalamos al inicio del presente artículo, el Constituyente tuvo la decisión de elevar a rango constitucional a determinados organismos a fin de garantizar políticas a largo plazo, neutralizar la intromisión política e implementar una burocracia tecnocrática.

En el caso del Banco Central, como bien se conoce, su reestructuración respondió a la necesidad de alejar a los poderes políticos de las funciones propias de la banca central (cuya repercusión fue muy negativa), y por ende de que su manejo se encuentre a cargo de un organismo técnico con políticas a largo plazo.

Uno de los fundamentos que sustenta la autonomía del Banco Central (que denominamos “enfoque técnico”) es que el cumplimiento de sus objetivos institucionales depende de actuaciones

alejadas de las actividades tradicionales de la administración pública (como es, por ejemplo, la regulación de actividades, emisión de títulos habilitantes, fiscalización de actividades, prestación de servicios públicos, fomento de actividades sociales), acercándose más al desarrollo de la actividad de una empresa financiera, pues se ha demostrado - en la teoría y práctica - que la estabilidad monetaria y financiera no puede alcanzarse con la metodología tradicional de autorizar o fiscalizar una actividad.

Específicamente, las operaciones que celebra el Banco Central en mercado abierto persiguen el cumplimiento de los objetivos institucionales como es proveer liquidez a las instituciones financieras deficitarias, extraer liquidez cuando el exceso de esta pueda generar riesgo de inflación, evitar la volatilidad excesiva en el tipo de cambio, influir en el mercado a fin de afectar la evolución de la tasa de interés interbancaria, entre otras.

En ese contexto, resulta necesario que el Banco Central actúe en los mercados como una empresa financiera de especial dimensión⁹, a efectos de lo cual debe contar con una apropiada estructura organizacional, infraestructura de telecomunicaciones de vanguardia, personal altamente especializado y competente para interactuar con sus pares tanto en el mercado financiero local como internacional.

En el Cuadro 1 sintetizamos las funciones que el Banco Central desempeña en el ámbito local e

CUADRO 1 Funciones del Banco Central en el ámbito local e internacional como empresa financiera¹⁰

MERCADO LOCAL	MERCADO INTERNACIONAL
1. Ejecución de operaciones financieras y monetarias en condiciones de mercado. 2. Proveyendo servicios bancarios a las propias empresas financieras del mercado local y otras entidades relevantes. Ambas funciones son ejecutadas en una infraestructura de mercado financiero desarrollada y administrada por el propio Banco Central.	1. Actúa como gran inversionista institucional en lo que respecta a las Reservas Internacionales. 2. Actúa como agente del Gobierno en sus relaciones con organismos multilaterales de crédito y agencias financieras de gobiernos extranjeros.

⁶ El Tribunal Constitucional expresamente señaló: “En cuanto a la garantía institucional de la autonomía del Tribunal Constitucional cabe precisar, en primer término, que conforme lo ha sostenido este Colegiado, el concepto “garantía institucional” se alude a la constitucionalización de ciertas instituciones que se consideran componentes esenciales del ordenamiento jurídico, de modo tal que se otorga protección a su esfera propia de actuación respecto de la actuación de otros órganos del Estado y además se persigue mantener tal esfera «en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar», imagen que se identifica con el núcleo esencial de la institución protegida por la Constitución, y que debe respetar los principios de proporcionalidad y razonabilidad, entre otros”.

⁷ Para el caso de la Banca Central, una reflexión sobre el particular la podemos encontrar en: Martínez Maldau, Rubén. “Constitución, legitimidad democrática y autonomía de los bancos centrales”. Valencia: Tirant Lo Blanch. 2005. p. 226. Concretamente señala que “el estatuto autónomo de los bancos centrales, por lo tanto, ha requerido en derecho comparado de una serie de garantías normadas, cuyo propósito ha sido tanto facilitar la independencia del Banco Central en el ejercicio material de sus funciones como, en sentido negativo, dificultar la posibilidad de que se produzcan interferencias políticas ilegítimas -más que ilegales- hacia esta institución”.

⁸ Este acápite nace como consecuencia de los invalorable aportes del doctor Javier Quinteros Zarzoza, quien repensó la autonomía administrativa del Banco Central, a la luz de un enfoque técnico, enriquecido con su experiencia sobre la materia.

⁹ Es preciso denotar que en el plano práctico, el cumplimiento del mandato constitucionalmente asignado al Banco Central exige actuaciones dinámicas por parte de esta institución, en tanto dependerá de las condiciones imperantes en los mercados, por lo cual la intervención es diseñada y aprobada diariamente por el Comité de Operaciones Monetarias y Cambiarias.

¹⁰ Existe una amplia variedad de instrumentos que son utilizados en el mercado local por parte del Banco Central, de acuerdo a su Ley Orgánica y las Circulares aprobadas, entre los que podríamos mencionar los siguientes: Operaciones de Reporte de Valores a Cambio de Moneda Nacional, Operaciones de Reporte de Cartera de Créditos Representada en Títulos Valores, Subasta de Depósitos a Plazo del Banco de la Nación y del Tesoro Público, Operaciones de Reporte de Monedas, Swaps Cambiarios; Operaciones de Reporte de Valores a Cambio de Moneda Extranjera; Certificados de Depósito del Banco Central; Recompra de Certificados de Depósito emitidos por el Banco Central; Compra de Moneda Extranjera con Compromiso de Recompra, etc.

internacional como una empresa financiera.

Sobre la base de la finalidad y funciones asignadas al Banco Central, es razonable y técnicamente apropiado que se ejecuten operaciones de mercado abierto, lo que indudablemente marca distancia respecto de las típicas funciones de la administración pública, lo cual exige un tipo de organización acorde con el cumplimiento de dicho objetivo, así como un alto nivel de especialización de su personal.

Lo expuesto en el presente acápite aporta un punto de vista técnico a la autonomía del Banco Central sustentado en la naturaleza de sus actividades. Este argumento resulta más fuerte aún si consideramos las causas que motivaron la reingeniería de la banca central en el Perú a inicios de la década de los noventa.

ALCANCE DE LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DEL BANCO CENTRAL

Respecto del contenido - desde un punto de vista jurídico -, podemos establecer que la autonomía del Banco Central se despliega en tres ámbitos: (i) presupuestal¹¹; (ii) funcional¹²; y, (iii) organizativa o de gestión.

En específico, la autonomía organizativa o de gestión se encuentra referida a la capacidad de regular su funcionamiento interno. El sustento constitucional inicial lo encontramos en el artículo 86° de la Ley Orgánica del Banco Central, el cual establece expresamente que “el Banco es gobernado por un Directorio de siete miembros” y estos “no representan a entidad ni interés particular alguno”. De forma específica en la Ley Orgánica encontramos otras facultades que evidencian un poder de dirección exclusivo del Directorio¹³ y del Gerente General¹⁴, lo que consideramos se encuentra protegido por la garantía institucional de funcionamiento de la banca central en el Perú, pues resulta indispensable para el cumplimiento de su finalidad y funciones. Es decir, esta capacidad de autorganizarse es un instrumento necesario para cumplir su finalidad de preservar la estabilidad monetaria.

Al respecto, Martínez Maldau¹⁵ explica que la razón de que la autonomía organizativa se manifieste en las mayores facilidades de los bancos centrales, respecto a las condiciones de selección y contratación de su personal, en comparación con el resto de la administración pública, es “el

“El principio de independencia de los bancos centrales consagra la obligación por parte de terceros de abstenerse de ejercer una influencia directa o indirecta en ellos”

mismo peligro de influencia exógena”, así como la naturaleza de “órgano altamente técnico, [que] precisa de una plantilla particularmente calificada que sólo la institución puede calificar”.

LA JURISPRUDENCIA COMPARADA EN MATERIA DE AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DE LOS BANCOS CENTRALES

La consagración de la autonomía del Banco Central en la materia que nos ocupa, es consistente con la jurisprudencia internacional. Además está en señalarse que la autonomía del Banco Central ha rendido sus frutos en la estabilidad monetaria y el prestigio internacional alcanzado en los últimos años. Es así que la jurisprudencia constitucional de Colombia y el Banco Central Europeo, que sintetizamos a continuación, no han hecho sino ratificar el contenido y fundamento de la autonomía constitucional (en el ámbito administrativo) de este tipo de organismos.

Caso Colombia: Banco de la República

La Corte Constitucional colombiana en la Sentencia N° C-529 del 11 de noviembre de 1993 examinó el significado y alcance de la autonomía dada por el Constituyente al Banco de la República (Banco Central colombiano), estableciendo que esta institución se estructuró como una entidad estatal con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen especial, debido al imperativo funcional de velar por “la moneda sana”, por lo cual ha querido ser sustraído de la influencia determinante de otros órganos de gobierno.

En esa línea de pensamiento señala que la natu-

¹¹ Consagrado en el artículo 86° de la Ley Orgánica del Banco Central.

¹² Con sustento constitucional directo en el artículo 84° de la Carta Fundamental.

¹³ Los literales m) y n) del artículo 24° de la Ley Orgánica del Banco Central establecen que el instituto emisor debe “aprobar y modificar los estatutos del Banco”, así como “los reglamentos necesarios para el funcionamiento del Banco”, lo cual resulta una manifestación directa de su autonomía de organización. Asimismo, el literal u) le otorga la facultad de “fijar la remuneración del Presidente y del Gerente General, así como, a propuesta de éste, la de los funcionarios principales”.

¹⁴ Por su parte, el artículo 38° de la Ley Orgánica establece como facultades del Gerente General “contratar al personal necesario para el cumplimiento de las funciones del Banco, de acuerdo a los Estatutos, y con sujeción a las políticas establecidas por el Directorio y a las vacantes existentes”.

¹⁵ Martínez Maldau, Rubén. “Constitución, legitimidad democrática y autonomía (...)”. Op. cit. p. 237.

raleza del Banco de la República como órgano constitucional autónomo e independiente, instituido para el cumplimiento de funciones técnicas, es fiel reflejo del pensamiento Constituyente, lo que se materializa, entre otros aspectos, con la autonomía administrativa y técnica constitucionalmente asignada¹⁶.

Precisamente, para esta Corte, la justificación de su naturaleza y régimen jurídico gira en torno del “carácter eminentemente técnico y por lo demás complejo de los problemas monetarios y cambiarios que maneja”. Por ese motivo se establece que el Banco Central debe ser el órgano al que le corresponda la dinámica de la organización monetaria de la economía para poner en funcionamiento el sistema, los controles y la dirección de la moneda y para ello, debe actuar con identidad propia, con un régimen legal y operativo distinto y autónomo, pues no de otra forma podría poner en práctica eficiente y oportunamente, las medidas monetarias que por Ley está llamado a dictar y ejecutar.

Por otro lado, en la Sentencia N° C-050/94 del 10 de febrero de 1994, la Corte esboza algunas premisas en torno al significado y alcance de la

autonomía del Banco de la República, resaltando el ámbito administrativo: “La autonomía administrativa del Banco significa que no pertenece a ninguna de las ramas del poder público, ni a los órganos fiscalizador o de control o electoral, sino que es un órgano autónomo e independiente que aun cuando forma parte del Estado, tiene una naturaleza única que, en razón a sus funciones, requiere de un ordenamiento y organización especiales, que difiere del común aplicable a las demás entidades”. Asimismo, agrega que “su no adscripción o vinculación a la rama ejecutiva del poder público, se traduce en un régimen legal propio que, conjuntamente con sus estatutos, constituye el marco normativo de la institución”.

Finalmente, en la sentencia C-341 de 1996 se precisó el contenido de la autonomía del Banco, lo que resulta un referente importante para el Perú, pues no existe un desarrollo jurisprudencial específico a ese nivel. En concreto, respecto de la autonomía administrativa señala que este ámbito comprende lo relativo a la forma de su organización, el funcionamiento de su junta directiva y del consejo de administración y el período del gerente.



EL INGRESO DEL BANCO CENTRAL A LA LEY SERVIR AFECTARÍA EL CUMPLIMIENTO DE LA FINALIDAD DE PRESERVAR LA ESTABILIDAD MONETARIA DEL PAÍS.

¹⁶ Expresamente, la Corte Constitucional colombiana señala que: “La autonomía administrativa y técnica especial dentro de la estructura del Estado, permite establecer que el Banco Central no forme parte de las ramas Legislativa, Ejecutiva, Jurisdiccional, Fiscalizadora o Electoral del Poder Público, sino que debe ser un órgano del Estado de naturaleza única, que por razón de las funciones que está llamado a cumplir, requiere de un ordenamiento y organización especiales, propio, diferente del común aplicable a las demás entidades públicas o privadas”.

Banco Central Europeo: solicitud de dictamen sobre propuestas de modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Banco de España

El Banco Central Europeo, con ocasión de una solicitud de dictamen¹⁷ sobre varias propuestas de modificación de la Ley de Presupuestos Generales y Ley 13/1994 de autonomía del Banco de España, entre otros, emitió el Dictamen del 12 de noviembre de 2012 (CON/2012/89), en el cual analizó la compatibilidad de esta propuesta con la independencia de los Bancos Centrales¹⁸. Sobre el particular, el Banco Central Europeo explicó:

“6. Remuneración del personal del Banco de España

El principio de independencia de los bancos centrales recogido en el artículo 130 del Tratado prohíbe que se dicten instrucciones por terceros, incluidos los Gobiernos de los Estados miembros, a los bancos centrales nacionales (BCN). Igualmente, el principio de independencia de los bancos centrales consagra la obligación por parte de terceros de abstenerse de ejercer una influencia directa o indirecta en los BCN, sea sobre la realización de sus funciones o sobre su capacidad financiera para cumplir su mandato, tanto operativamente como en términos de los recursos humanos y financieros adecuados para cumplir su mandato. (...) La autonomía en esos asuntos abarca las cuestiones relativas a los salarios y pensiones de los empleados, por lo que es fundamental que las medidas incluidas en la legislación propuesta no impidan al Banco de España ni a su personal realizar de manera independiente las funciones que les asignan el Tratado, los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (en adelante, los “Estatutos del SEBC”) y la legislación española, incluida la Ley 13/1994 de 1 de junio de autonomía del Banco de España”.

En atención a ello, el Banco Central Europeo advierte que el Banco de España debe aplicar de manera autónoma medidas de ahorro en los gastos de personal equivalentes a las establecidas en la leyes de presupuestos “siempre que se garantice el respeto a la independencia institucional

y financiera del Banco de España y no resulte perjudicada su capacidad para cumplir sus funciones”. Como consecuencia de lo anterior, el Banco de España “no debe adoptar medidas de ahorro en los gastos de personal equivalentes a las establecidas para el personal al servicio del sector público que afecten a la capacidad del Banco de España de realizar sus funciones de manera independiente”.

Respecto de las razones que justificarían una interpretación a este nivel, se advierte que “debe evitarse que un BCN se encuentre en condiciones tales que el control que ejerce sobre su plantilla quede anulado o limitado o que el Gobierno de un Estado miembro pueda influir en su política de personal. Así, una combinación de medidas de reducción de gastos de personal con prohibición de contratar personal nuevo menoscabaría directamente la capacidad del Banco de España de contratar e incluso de conservar en su plantilla a personal competente, lo que puede equivaler de jure a despojar a sus órganos rectores de sus facultades de organización interna y de control sobre su personal, o al menos a limitarlas notablemente”¹⁹.

“ **La garantía institucional** de un organismo autónomo, como es el Banco Central, se manifiesta en todas aquellas atribuciones sin las cuales vería obstruido el cumplimiento de sus funciones, destinadas a alcanzar la finalidad de preservar la estabilidad monetaria del país ”

¹⁷ La competencia consultiva del Banco Central Europeo se basa en el apartado 4 del artículo 127 y el apartado 5 del artículo 282 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea y en los guiones primero, tercero y sexto del apartado 1 del artículo 2 de la Decisión 98/415/CE del Consejo, de 29 de junio de 1998, relativa a la consulta de las autoridades nacionales al Banco Central Europeo acerca de los proyectos de disposiciones legales.

¹⁸ Específicamente, con objeto de reducir el gasto público, el proyecto de Ley de Presupuestos Generales, congela los incrementos salariales y prohíbe las aportaciones a planes de pensiones. Esta disposición se aplica al sector público en general, en el que se incluye expresamente al Banco de España aunque en los términos establecidos en la Ley 13/1994 de autonomía del Banco de España. En la misma línea, se propone la modificación de la Ley 13/1994 a fin de exigir que el Banco de España adopte las medidas equivalentes a las establecidas con carácter general para el personal del sector público, y prohíbe expresamente incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados en el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para 2013.

¹⁹ Esto puede resultar más grave aún si consideramos el contexto en que se produjo esta medida. Concretamente en ese momento el Banco de España amplió sus competencias en materia de intervención temprana, reestructuración y resolución de entidades de crédito, por lo cual fue preocupante para esta institución la necesidad de contar con personal suficiente y cualificado, además de unos recursos financieros adecuados.

APUNTES SOBRE LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA SENTENCIA DEL CASO LEY SERVIR

En la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional por el caso de Ley Servir, se puede advertir que este organismo no repara las diferencias existentes entre los organismos incluidos en la Primera Disposición Complementaria y Final de la Ley Servir, que incluye al Congreso de la República, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP y la Contraloría General de la República.

Así pues, por ejemplo, se equipara al Banco Central con instituciones como la SUNAT, que es un organismo público ejecutor, que constituye un primer eslabón en el proceso de descentralización funcional, y su función es la de ejecución de políticas sectoriales: en este caso la recaudación de impuestos. Como señala Morón Urbina²⁰, la autonomía administrativa de este tipo de organismos resulta limitada y relativa porque sus reglamentos de organización y funciones son aprobados mediante Decreto Supremo del sector con voto aprobatorio de la Presidencia del Consejo de Ministros. Por ello, con mucha razón asevera que estamos frente a un nivel primario de independencia.

En atención a ello, sostenemos que el caso merece una reflexión mayor por parte del Tribunal, pues la configuración de la autonomía en cada entidad (es decir su contenido) depende de distintos factores como: (i) los instrumentos para el cumplimiento de la finalidad; (ii) el contexto y justificación de su creación; y, (iii) la arquitectura normativa de creación.

El Tribunal no se adentró a un análisis para desentrañar si el ingreso del Banco Central a la Ley Servir afecta o no el cumplimiento de la finalidad de preservar la estabilidad monetaria del país, tomando en cuenta para ello las particulares características del funcionamiento de la banca central (alejadas de la administración pública tradicional), lo cual justificaría el reconocimiento de su autonomía administrativa. Pensemos, por ejemplo, en las consecuencias de que el Banco Central se ciña a las políticas de ingreso de personal que exige Servir en todas las instituciones públicas. Esto puede conllevar que uno de los cursos de extensión universitarios más prestigiosos del país no pueda calificar como un filtro de selección de personal.

El ingreso del Banco Central a la Ley Servir afectaría el cumplimiento de la finalidad de preservar la estabilidad monetaria del país.

Es importante señalar que no perdemos de vista que la autonomía del Banco Central cuenta con

“ **Un real entendimiento** de la autonomía de los bancos centrales involucra reconocer su facultad de autogobierno en el plano de la organización de recursos humanos, pues precisamente el capital humano constituye un activo clave en la consecución de los fines constitucionalmente asignados ”

límites constitucionalmente asignados, y no se ubica por encima del Estado. En ese sentido, ni de las facultades atribuidas, ni del ámbito de su autonomía se desprende que la Constitución lo exonere de cumplir los requerimientos que, en aras de la armonización y coordinación de sus funciones con la política nacional le planteen las entidades del gobierno central, siempre que se circunscriban a su esfera de competencia y no comporte una franca intromisión en la capacidad decisoria o de gestión del Banco Central.

No obstante ello, es claro que un real entendimiento de la autonomía de los bancos centrales involucra reconocer su facultad de autogobierno en el plano de la organización de recursos humanos, pues precisamente el capital humano constituye un activo clave en la consecución de los fines constitucionalmente asignados. Una restricción en la forma de organización, cuando menos, afecta considerablemente las facultades de organización interna, por lo que resulta totalmente razonable alejar este tipo de restricciones del campo de la banca central, sin perjuicio de lo cual deban atenderse las políticas nacionales como la austeridad, a través de una regulación *ad hoc* emitida por la propia entidad.

Por todo lo expuesto, se espera que el Tribunal Constitucional aclare el extremo de su sentencia que incluye al Banco Central dentro del régimen de la Ley Servir, y reconozca su autonomía administrativa, considerando su potencial afectación, en tanto dificultaría el cumplimiento de su mandato constitucionalmente reconocido: la estabilidad monetaria.

²⁰ Morón Urbina, Juan Carlos (2011). Preocupaciones sobre los organismos administrativos independientes dentro del Poder Ejecutivo peruano. Op. cit. pp. 240-241.