

BCRP

45 años de AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL

ERNESTO MENDOZA*

La autonomía del Banco Central en nuestra constitución se ha reconocido luego de un largo proceso de evolución. Para asegurar la preservación de la estabilidad monetaria en nuestro país, la defensa de la autonomía a nivel constitucional es imprescindible. En este artículo se repasa la historia de la autonomía del BCRP en el siglo XX.



* Especialista sénior, Subgerencia de Asesoría Legal
en Asuntos Contenciosos y Administrativos del BCRP
ernesto.mendoza@bcrp.gob.pe

Este año 2024 se cumplen ciento dos años de la creación del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), órgano esencial y exclusivo encargado de preservar la estabilidad monetaria de nuestro país.

Uno de los componentes fundamentales de la constitución del Banco Central, que explica su solidez, es su autonomía¹. Esta fue reconocida constitucionalmente, hace cuarenta y cinco años, con la Constitución de 1979. No obstante ello, es con la entrada en vigor de la Constitución de 1993 que dicha autonomía se consolida en todos sus términos.

Hoy en día, no cabe debate mayor sobre la importancia de la autonomía de un banco central como órgano constitucional. La sola posibilidad de algún tipo de injerencia de cualquier otro poder u organismo en su autonomía supondría, además de la activación de los instrumentos legales para defenderla, la reprobación social de dicho acto.

Si bien el concepto e importancia de la autonomía actualmente se da por descontado, no siempre fue así. La autonomía constitucional que cuenta el BCRP ha sido el resultado de una evolución que inició desde su reconocimiento en una ley hasta su incorporación en el más alto nivel jerárquico normativo: el constitucional.

En el presente ensayo, se describe la evolución de la presencia y autonomía del Banco Central en el plano constitucional, haciendo especial énfasis en los hitos jurídicos que marcaron el camino hacia su consolidación.

En estos doscientos tres años de independencia en que hemos sido regidos por doce constituciones (1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 y 1993), la autonomía del Banco Central no ha existido en todas.

NACIMIENTO DE LA REPÚBLICA E INICIOS DEL SIGLO XX

El periodo que abarca desde la Constitución de 1823 hasta la de 1920 fue uno en el que el Perú se formaba como República, construyendo su identidad y diseñando su organización político-administrativa, en medio de la turbulencia política. Esta época comprendió también la configuración del funcionamiento económico y la emisión de la moneda de la patria.

Las funciones que hoy conocemos como competencia exclusiva del BCRP, como la emisión de billetes y la administración de las reservas de oro del país, eran asumidas por los bancos privados (BCRP, 1999). Asimismo, no hubo un efectivo control en la emisión del numerario, lo que devino en una inundación de billetes que ocasionó un grave problema al país que obligó al gobierno de turno ordenar la incineración de los billetes producidos y canjear su valor en títulos



La autonomía constitucional que cuenta el BCRP hoy día **ha sido el resultado de una evolución que inició desde su reconocimiento en una ley hasta su incorporación en el más alto nivel jerárquico normativo: el constitucional.**



de deuda o en monedas de plata (BCRP, 1999). Esta situación planteaba la importancia de la existencia de un órgano como el Banco Central.

PRIMER HITO: LEY N.º 4500

Durante el gobierno de Augusto B. Leguía, el 9 de marzo de 1922 se promulgó la Ley N.º 4500, que creó el Banco de Reserva del Perú con una conformación y funciones muy diferentes a las que conocemos hoy.

De acuerdo con dicha norma, el Banco tendría una duración de 25 años y se constituía con un capital de dos millones de libras divididas en acciones. Una parte de ellas debía ser suscrita por los bancos privados constituidos en el Perú o en el extranjero. Por otro lado, el Directorio de diez miembros lo conformaban tres designados por el Gobierno; seis, por los bancos privados accionistas; y un décimo, por un representante del gobierno de una agencia fiscal del extranjero.

Se estableció el privilegio exclusivo para emitir billetes bancarios y, entre otras facultades, recibir de los bancos imposiciones en cuenta corriente, efectuar descuentos, recibir depósitos judiciales y administrativos, aceptar depósitos del público sin intereses, etc. Asimismo, se prohibió expresamente que el Banco pueda hacer especulaciones de cambio y operaciones de préstamo, entre otros.

¹ Como precisa tanto el *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española como el *Diccionario Jurídico Elemental* de Guillermo Cabanellas, por autonomía en el ámbito estatal se entiende aquella potestad que tienen algunas entidades del Estado para regirse por normas y órganos de gobiernos propios y, en sentido general, es aquella condición del individuo que no depende de otros.



Los artículos 83 y 84 de la Constitución de 1993 mantienen, en líneas generales, la redacción de la precedente constitución que **indica que la emisión de billetes y monedas es facultad del Estado, que la ejerce por intermedio del BCRP, que tiene autonomía dentro del marco de su ley orgánica.**



Nótese que no había una declaración expresa con rango constitucional sobre el banco central y su autonomía.

SEGUNDO HITO: LA MISIÓN KEMMERER Y EL DECRETO LEY 7137

En 1931, la Junta Nacional de Gobierno de David Samanez Ocampo promulgó el Decreto Ley 7137, tomando las medidas recomendadas por el economista Edwin Kemmerer de reorganizar el Banco Central. Así, el “nuevo” Banco Central de Reserva del Perú adquirió las acciones del “anterior” Banco de Reserva del Perú.

En esta ocasión, también se afirmó expresamente que el BCRP gozaría del derecho exclusivo de emitir los billetes bancarios y, de igual manera, se mantuvo la división del capital del Banco en acciones, por lo que pudieron ser propietaria de las mismas la banca privada.

TERCER HITO: LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EMISIÓN DE LA MONEDA.

Si bien el Banco Central fue incorporado legalmente en la pirámide normativa del Perú solo con rango legal, es con la Constitución de 1933 que por vez primera se hace mención al ente emisor en el artículo 12 de dicha carta.

El citado artículo indicaba que la emisión de billete es privilegio del Estado, que lo ejerce mediante una “institución bancaria central nacional” encargada de

la regulación de la moneda. La mención del Banco no es directa, sino relacionada a su función.

Como se podrá advertir, si bien el BCRP ya existía en el Perú antes que la Constitución de 1933 entre en vigencia y lo mencionara en su artículo 12 de manera insuficiente, se puede afirmar que el Banco no contaba con plena visibilidad constitucional y tampoco un reconocimiento expreso respecto a su autonomía.

CUARTO HITO: LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL BANCO CENTRAL Y SU AUTONOMÍA

La Asamblea Constituyente aprobó la Constitución de 1979, que es otra piedra miliar en la evolución del BCRP. A diferencia de la anterior carta magna —que hacía mención al ente emisor de manera tangencial—, la Constitución de 1979 elevó al Banco a categoría constitucional. Así, por primera vez en la historia republicana del Perú, el Banco Central se presentó como entidad constitucional en la carta magna.

El artículo 148 era claro al hacer referencia de manera expresa al BCRP y su función constitucional de encargarse exclusivamente de emitir billetes y monedas. Por otro lado, es en este momento constituyente en el que la autonomía del Banco Central es reconocida a nivel constitucional en el artículo 149 al disponer que es una persona jurídica de derecho público con autonomía dentro de la ley. Ambos artículos son gravitantes y definitivos, ya que significaron la inserción del ente emisor en la más alta jerarquía normativa. Estos artículos son la base constitucional del Banco Central y, por ende, de la regulación de la moneda y la estabilidad monetaria en nuestro país.

Para poder comprender el espíritu de las disposiciones constitucionales luego de doce años de gobierno militar —la dimensión y el contenido de su redacción—, es menester revisar los debates de los constituyentes de 1979. Por ejemplo, el constituyente Ernesto Alayza Grundy advierte sobre la importancia de la autonomía del Banco al decir que “la autonomía es la garantía para funcionar (...); si no tienen autonomía, no es posible que el Banco Central tome otra posición que la de decir: sí señor” (Congreso de la República, 1978).

QUINTO HITO: LA CONSOLIDACIÓN DE LA AUTONOMÍA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993

El quinto hito jurídico en la evolución de la presencia y autonomía del Banco Central fue la Constitución de 1993 y la forma como le otorgó al BCRP una autonomía real e indubitable, que reafirmó y fortaleció sus atribuciones.

Los artículos 83 y 84 de la Constitución de 1993 mantienen, en líneas generales, la redacción de la precedente constitución que indica que la emisión de billetes y monedas es facultad del Estado, que la ejerce por intermedio del BCRP y que tiene autonomía dentro del marco de su ley orgánica².

² En la Constitución de 1979 se indicaba que la autonomía se ejercía dentro del marco de la ley, mientras que en la de 1993 se precisó que era dentro de la Ley Orgánica. Esta precisión fue efectuada por el entonces presidente del Directorio del BCRP (Germán Suárez), tal como lo sostuvo Manuel Moreyra durante el debate constituyente.

La autonomía del Banco Central ha sido un concepto que ha ido evolucionando. Si bien con la Constitución de 1979 el Banco ya contaba con autonomía constitucional, es recién con la de 1993 con la que contó con una “autonomía material”, tal como la conocemos hasta el día de hoy. Es decir, reforzó al ente emisor con dos disposiciones dentro del capítulo V de la moneda y la banca.

En efecto, como precisa el cuarto párrafo del artículo 84, se dispuso expresamente que el Banco estaba prohibido de conceder financiamiento al erario, salvo la compra, en el mercado secundario, de valores emitidos por el Tesoro Público, dentro del límite que señala su ley orgánica. Además, en segundo término, otra incorporación que fortificó la autonomía del BCRP fue la de precisar y definir cuál era la finalidad del Banco Central y cuáles eran sus funciones. El citado artículo expresa claramente que su finalidad es preservar la estabilidad monetaria.

Para comprender la importancia de reconocer cual es la finalidad del BCRP, son ilustrativos los argumentos expuestos durante el debate de la constitución por Manuel Moreyra, constituyente y ex presidente del directorio del Banco Central: “De esa manera, se resalta lo que es el verdadero fin del Banco Central de Reserva; y las demás acciones del Banco Central: regular la cantidad de la moneda y el crédito y administrar las reservas internacionales, quedan como funciones; y esto es correcto. Éstas son funciones que tienen por fin lograr la estabilidad de la moneda. Es cierto que el anterior artículo lo decía, pero éste lo dice de manera bastante más precisa y, por lo tanto, me parece un cambio importante” (Congreso de la República, 1993, p. 1011).

La relevancia de la autonomía del Banco Central alineada con la estabilidad monetaria fue uno de los puntos más importantes de la agenda del debate constituyente. Como indicara el constituyente Carlos Torres y Torres Lara, “mantener la autonomía del Banco Central de Reserva es uno de los puntos fundamentales que se indica en este capítulo” (Congreso de la República, 1993, p. 1006). En cuanto a la diferencia de la autonomía formal y material, es ilustrativa la participación de la constituyente Lourdes Flores Nano, quien sostenía que “la experiencia política nos demuestra que quizás no se diseñaron con precisión (...) todas las garantías para que esa

autonomía no fuera sólo una autonomía constitucional y legal sino una autonomía real. Y nada es más contrario a una sana economía que la injerencia de algunos de los poderes del Estado en la autonomía del Banco Central de Reserva (...) lo indispensable, lo fundamental, para la estabilidad monetaria y económica del país, que significa una real autonomía del Banco Central de Reserva” (Congreso de la República, 1993, p. 1012).

Las dos incorporaciones a las que hemos hecho mención que reforzaron al BCRP fueron sintetizadas por el constituyente Enrique Chirinos Soto, quien indicó: “Yo señalaría, como modificaciones favorables del texto, que me parece que está mejor definida la finalidad del Banco Central de Reserva, que es preservar la estabilidad monetaria (...). También se ha recogido, y se ha dado majestad de precepto constitucional, una disposición que está ya en la Ley Orgánica del Banco Central, que es una disposición verdaderamente antiinflacionista. El Banco Central de Reserva, decimos, está prohibido de conceder financiamiento al erario, salvo la compra, en el mercado secundario, de valores emitidos por el Tesoro Público, dentro del límite que señala su Ley Orgánica” (Congreso de la República, 1993, p. 1007).

Hubo entonces coincidencia en la mayoría sobre la importancia de que el Banco Central cuente con real autonomía y, de ese modo, evitar la injerencia o intervención de algún poder público. Ello fue reflejado en el texto final de la carta magna que brindó dichas características al ente emisor.

CONCLUSIÓN

La autonomía reconocida en la Constitución cumple cuarenta y cinco años y es con la Constitución de 1993 que dicha atribución se consolida en todos sus términos. Cabe destacar que la presencia del BCRP en nuestra constitución y en las leyes, así como su autonomía, se fue conformando luego de un largo proceso de evolución, que se inició con el mero reconocimiento legal, para luego alcanzar su reconocimiento constitucional y pleno en la realidad económica nacional. Finalmente, para asegurar la preservación de la estabilidad monetaria en nuestro país —que es un ejemplo en la región y en el mundo económico—, la defensa de la autonomía a nivel constitucional es imprescindible.

REFERENCIAS

- **Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) (1999).** *El Banco Central: su historia y la economía del Perú 1821-1992.*
 - **Congreso de la República (1979).** *Sesión (Permanente).* Diario de los Debates 33. Asamblea Constituyente.
 - **Congreso de la República (1993).** *Debate Constitucional.* Diario de los Debates 29. Sesión. Congreso Constituyente Democrático.
-