Proyecto de Ley N° 10738/2024-CR

EDWARD MÁLAGA TRILLO
CONGRESISTA

CONGRESO
REPÚBLICA

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
07 ABR. 2025
RECIBIDO
Firma: Hora 2:07 pm

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 11, 16 Y 24 DE LA LEY 32251 A FIN DE ASEGURAR LA AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ EN MATERIA DE EMISIÓN MONETARIA

El congresista **Edward Málaga Trillo**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere los artículos 102 y 107 de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento el Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 11, 16 Y 24 DE LA LEY 32251 A FIN DE ASEGURAR LA AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ EN MATERIA DE EMISIÓN MONETARIA

Artículo único. Modificación de los artículos 11, 16 y 24 de la Ley 32251

Se modifican los artículos 11, 16 y 24 de la Ley 32251, Ley que unifica y armoniza la regulación de los símbolos de la patria, símbolos del Estado y emblemas nacionales, conforme a los siguientes términos:

"Artículo 11. El escudo de armas

El escudo de armas, creado mediante Ley del 25 de febrero de 1825, es la insignia que simboliza a las Fuerzas Armadas, a la Policía Nacional y a la República del Perú. Está compuesto por el blasón y el timbre del escudo nacional. Lleva por soportes una rama de palma con dos puntas dobladas a la derecha y una de laurel con ocho bayas rojas a la izquierda, entrelazadas en la parte inferior por una cinta con la secuencia de colores rojo, blanco y rojo.

El escudo de armas se utiliza para representar la identidad visual de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional. Se utiliza en la banda de guerra, en escudos institucionales, en uniformes, condecoraciones oficiales. **Asimismo, puede ser utilizado por el Banco Central de Reserva del Perú en los billetes y monedas de curso legal, conforme a su autonomía funcional y en ejercicio de su faculta constitucional de emitir numerario, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 84 de la Constitución Política del Perú."**

"Artículo 16. El lema nacional

El lema nacional "Firme y feliz por la unión", creado por la Resolución Legislativa del 25 de febrero de 1825, es el emblema nacional que representa el ideal de la independencia y fundación de la República del Perú. Su creación es de autor anónimo.

El lema nacional **podrá ser acuñado** en las monedas **o impreso** en los billetes emitidos por el Banco Central de Reserva del Perú, **cuando así lo acuerde su Directorio, considerando la factibilidad técnica y los criterios de diseño establecidos por la entidad emisora.** Asimismo, forma parte de la identidad visual de las entidades del Estado"

"Artículo 24. Uso del escudo nacional y del gran sello del Estado en documentos oficiales

Los sellos postales, documentos de identidad, licencias de conducir, pasaportes, carnés de extranjería, carnés universitarios y técnicos, y todos los documentos de identificación oficiales del Estado que en adelante se elaboren, impriman o expidan, ostentan el escudo nacional.

Los grados y títulos académicos, timbres fiscales, sellos oficiales, certificados, licencias, licencias municipales, membretes, medallas o insignias de autoridades y todos los documentos oficiales del Estado peruano ostentan el gran sello del Estado.

Lima, 03 de abril de 2025

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **07** de **abril** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 10738/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Identificación del problema

La Ley 32251, Ley que unifica y armoniza la regulación de los símbolos de la patria, símbolos del Estado y emblemas nacionales, promulgada en enero de 2025, introduce disposiciones que obligan al Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) a modificar el diseño de monedas y billetes en circulación, incorporando el escudo nacional y el lema "Firme y feliz por la unión". Esta obligación no fue consultada ni coordinada con el BCRP, órgano constitucional autónomo encargado de emitir el numerario, y cuya autonomía está protegida por el artículo 84 de la Constitución.

La medida impuesta genera un conjunto de problemas estructurales:

- Interferencia en competencias exclusivas del BCRP. La imposición legal contenida en los artículos 11, 16 y 24 de la Ley 32251, al obligar al Banco Central de Reserva del Perú a modificar el diseño de monedas y billetes para incluir el escudo nacional y el lema "Firme y feliz por la unión", constituye una interferencia inconstitucional en sus competencias exclusivas y autónomas, protegidas por el artículo 84 de la Constitución. Este artículo no solo garantiza la autonomía funcional del BCRP, sino que le asigna la función técnica y exclusiva de emitir el numerario nacional. La imposición de requisitos gráficos y simbólicos por parte del legislador sin consulta ni coordinación técnica vulnera el principio de separación de poderes, el cual, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la STC 00006-2018-AI/TC, fundamento 56, implica que ningún poder del Estado, ni siquiera el Congreso, puede desnaturalizar las competencias constitucionales de otros poderes u órganos autónomos ni vaciar de contenido sus atribuciones esenciales. Este principio se complementa con el de balance entre poderes, que prohíbe modificar desde el exterior el núcleo funcional de un órgano constitucional autónomo, como lo es el BCRP, afectando su capacidad técnica de definir los elementos de seguridad, diseño y circulación del numerario. De igual forma, contraviene el principio de cooperación y lealtad constitucional, ya que impone mandatos operativos sin respetar las funciones institucionales ni considerar los impactos técnicos, económicos y monetarios, perturbando el equilibrio normativo y desnaturalizando la arquitectura institucional diseñada por la Constitución.

- Afectación a los estándares de seguridad monetaria. El escudo de armas, empleado desde hace 200 años en el anverso de las monedas peruanas, contiene elementos visuales complejos (vicuña, cornucopia, árbol de la quina) que actúan como mecanismos de autenticidad y seguridad contra la falsificación. Sustituido por el escudo nacional (con múltiples estandartes) reduce el espacio central, dificultando su grabado en moneras de baja denominación y comprometiendo su funcionalidad como dinero confiable.

- Costos extraordinarios y no presupuestados. El cambio obligaría al BCRP a rediseñar matrices, punzones y cuños, modificar líneas de producción y recalibrar equipos, así como a lanzar campañas informativas y asumir los costos del rediseño de billetes impresos, lo que implicaría una afectación directa a los recursos del Estado y al equilibrio presupuestal institucional.

- Riesgo operativos. Se afectaría el flujo operativo normal de impresión monetaria, alterando la gestión de los stocks en circulación y de las reservas físicas en bóveda, generando potenciales desajustes en la política monetaria.

- Desnaturalización histórica del uso del lema y del escudo nacional en monedas. El lema "Firme y feliz por la unión", aunque fue empleado en monedas de los siglos XIX y principios del XX, fue uno entre varios lemas utilizados en distintos momentos de la historia. El intento de reinstaurarlo como símbolo obligatorio carece de continuidad histórica y de relevancia actual, como lo indica el historiador Carlos Contreras Carranza. Asimismo, el historiador Francisco Yábar, en su libro Monedas Fiduciarias del Perú 1822-2000, narra que entre 1922 y 1923 se acuñaron las últimas monedas de plata ½ sol, en el que indica que "llevará en el anverso el Escudo del Perú y en el reverso la inscripción: EL BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ PAGARÁ AL PORTADOR ½ SOL DE ORO y las cifras 1935". La imagen de esta moneda revela el libro muestra que el escudo lleva las hojas de palma y hojas de laural a cada lado, tal y como son las monedas que tenemos en la actualidad.

Situación jurídica y fáctica actual

Desde el punto de vista normativo, la Ley 32251 contiene varias contradicciones internas:

- El artículo 7 reconoce al escudo de armas como símbolo del Estado, pero el artículo 11 restringe su uso a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, excluyendo al BCRP, pese a que esta institución ha sido históricamente su portadora legítima en el ámbito monetario.
- El artículo 16 impone el uso del lema nacional sin permitir margen de discrecionalidad técnica ni evaluar la viabilidad económica o simbólica de su inclusión.
- El artículo 24 dispone que los billetes y monedas usen el escudo nacional, cuando la propia tradición jurídica y numismática del Perú reconoce el escudo de armas como el símbolo monetario por excelencia.

Desde el punto de vista fáctico, el BCRP enfrenta limitaciones materiales:

- Ya existe numerario en circulación y en stock con diseños vigentes que no contemplan las modificaciones impuestas.
- El proceso de cambio de diseño demora entre 12 y 18 meses, lo cual desincroniza la emisión planeada con la demanda monetaria real del país.
- El escudo nacional, por su complejidad gráfica, no se adapta técnicamente a las monedas de baja denominación sin pérdida de calidad ni compromiso de seguridad.

Nuevo estado jurídico que genera la propuesta

La propuesta normativa propone un ajuste técnico y constitucional que:

- Restituye al BCRP la facultad exclusiva de decidir el diseño del numerario, permitiéndole utilizar el escudo de armas en monedas y billetes conforme a su tradición institucional, legal e histórica.
- Elimina la obligatoriedad del lema nacional, permitiendo su incorporación solo si así lo acuerda el Directorio del BCRP, en ejercicio de su autonomía técnica, funcional y operativa.

- Corrige contradicciones normativas internas de la Ley 32251, armonizando sus disposiciones con los principios constitucionales del artículo 83[1] (emisión monetaria) y 84[2] (autonomía del BCRP).

La modificación propuesta restituye la facultad del BCRP de utilizar el escudo de armas en monedas y billetes, conforme a su práctica histórica y a su autonomía constitucional. Asimismo, dispone que el lema nacional se incorpore únicamente si así lo aprueba el Directorio del BCRP, atendiendo criterios técnicos, de diseño y viabilidad. Esta modificación alinea el marco legal con la Constitución y con la función técnica y estratégica del BCRP.

Necesidad, oportunidad y viabilidad de la propuesta

Necesidad:

- La imposición de símbolos monetarios sin evaluación técnica y sin participación del órgano competente (BCRP) representa un retroceso institucional que vulnera la gobernanza técnica del Estado.
- El Congreso no puede disponer medidas que impliquen gastos públicos sin iniciativa del Poder Ejecutivo (artículo 79 de la Constitución).

Oportunidad:

- La aprobación reciente de la Ley 32251 y su inmediata controversia, representa una coyuntura propicia para corregir el marco normativo con rapidez y legitimidad técnica.
- La discusión pública, técnica e histórica, inseguridad normativa e impactos económicos negativos generada por esta norma permite que el Congreso actúe con transparencia y corrección legislativa.

Viabilidad:

- La iniciativa legislativa es puntual: solo modifica tres artículos de una ley ordinaria (Ley 32251).
- Cuenta con aval técnico del BCRP y de académicos especializados en historia monetaria.
- No implica gastos públicos ni afecta otras competencias estatales.

II. EFECTO SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene como efecto principal la armonización del contenido de la Ley 32251 con el marco constitucional vigente, particularmente con el artículo 84 de la Constitución Política del Perú, que establece de manera clara la autonomía funcional, administrativa, económica y técnica del Banco Central de Reserva del Perú.

---

[1] Art. 83 La ley determina el sistema monetario de la República. La emisión de billetes y monedas es facultad exclusiva del Estado. La ejerce por intermedio del Banco Central de Reserva del Perú.

[2] Art. 84 El Banco Central es persona jurídica de derecho público. Tiene autonomía dentro del marco de su Ley Orgánica. La finalidad del Banco Central es preservar la estabilidad monetaria. Sus funciones son: regular la moneda y el crédito del sistema financiero, administrar las reservas internacionales a su cargo, y las demás funciones que señala su Ley Orgánica. El Banco informa al país, exacta y periódicamente, sobre el estado de las finanzas nacionales, bajo responsabilidad de su Directorio. El Banco 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.

En particular, esta propuesta corrige inconsistencias normativas internas contenidas en la Ley 32251, entre ellas:

1. Contradicción entre los artículos 7 y 11: El artículo 7 reconoce al escudo de armas como uno de los símbolos del Estado, lo cual es coherente con su uso institucional por parte del BCRP, entidad del Estado encargada de la emisión de numerario. Sin embargo, el artículo 11 limita el uso de dicho escudo a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, generando una restricción contradictoria con el artículo 7 y con la práctica institucional histórica del BCRP.

La propuesta restablece la coherencia interna de la norma al permitir que el escudo de armas -como símbolo estatal- sea utilizado por el BCRP en billetes y monedas, como ha ocurrido ininterrumpidamente desde 1825.

2. Colisión normativa con el artículo 84 de la Constitución: La imposición de elementos gráficos (lema y escudo nacional) en el diseño del numerario por parte del Congreso, sin tomar en cuenta la decisión técnica del BCRP, contraviene directamente el artículo 84 de la Constitución, que garantiza la autonomía constitucional del BCRP en el cumplimiento de sus funciones esenciales, incluida la emisión monetaria. Esta modificación asegura que cualquier uso de símbolos en la moneda nacional sea aprobado por el Directorio del BCRP bajo criterios técnicos y de seguridad, lo que restablece la constitucionalidad de la norma.
3. Prevención de conflictos interinstitucionales: El efecto de esta modificación es también preventivo, pues evita que normas de rango legal invadan competencias exclusivas de un órgano constitucional autónomo, lo que podría dar lugar a acciones de inconstitucionalidad o conflictos de interpretación ante el Tribunal Constitucional. Con ello, se contribuye al fortalecimiento del principio de separación de poderes y de la seguridad jurídica, evitando litigios y tensiones institucionales innecesarias.
4. Fortalecimiento del sistema legal y de la técnica legislativa: Desde la perspectiva del ordenamiento jurídico, esta propuesta representa una mejora sustancial en la calidad normativa de la Ley 32251, al suprimir disposiciones que generan ambigüedades, contradicciones o superposiciones competenciales. La modificación no introduce nuevos conceptos jurídicos ni altera el espíritu general de la ley, sino que refuerza su aplicabilidad bajo estándares constitucionales y de gobernabilidad técnica.

En resumen, la propuesta no solo corrige una situación normativa deficiente, sino que fortalece la arquitectura jurídica del país, al respetar las competencias constitucionales del BCRP y al consolidar un marco legislativo coherente, eficiente y técnicamente viable.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente proyecto de ley plantea modificar los artículos 11, 16 y 24 de la Ley 32251, Ley que unifica y armoniza la regulación de los símbolos de la patria, símbolos del Estado y emblemas nacional, con la finalidad de:

- Restituir el uso del escudo de armas por parte del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) en billetes y monedas.

- Permitir la inclusión del lema "Firme y feliz por la unión" solo si lo aprueba el Directorio del BCRP, conforme a criterios técnicos y de seguridad.

Sujetos involucrados

- Sector público: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y Congreso de la República.

- Sector privado: Empresas del sistema financiero, empresas de transporte, custodia y administración de numerario, sistema comercial, empresas proveedoras de billetes y empresas de transporte público (Metropolitano y tren eléctrico), entre otras.

- Ciudadanía en general: consumidores y usuarios del numerario nacional.

- Historiadores, numismáticos y comunidad académica: por el valor patrimonial del diseño monetario.

Costos evitados (beneficios netos del proyecto)

Tipo	Descripción	Costo monetario (estimación)
Monetario directo	Costos de rediseño y reconfiguración de matrices, troqueles y planchas de billetes y monedas para cada denominación. Campañas de difusión a nivel nacional. Costos de reemplazar dispensadores de monedas, en caso se requiera cambiar el tamaño de las monedas.	No cuantificado, pero sustancial
Monetario indirecto	Pérdidas por destrucción anticipada de numerario en stock no emitido, ya impreso o acuñado bajo los modelos anteriores	No cuantificado, pero sustancial
No monetario directo	Riesgo de reducción de estándares de seguridad técnica y operativa al rediseñar sin criterio técnico, incrementando el riesgo de falsificación.	Alta
No monetario indirecto	Pérdida de credibilidad institucional y de imagen del BCRP como órgano técnico autónomo	Relevante

Costos de la alternativa propuesta

Tipo	Descripción	Valor estimado
Monetario directo	Ninguno: no se requiere nueva emisión ni rediseño adicional	Costo cero
No monetario	Potenciales críticas políticas por modificar una ley reciente.	Bajo

Beneficios de la propuesta legislativa

Económicos: se evitan gastos innecesarios y se permite un uso racional del presupuesto del BCRP, preservando recursos destinados a funciones clave como la estabilidad monetaria y la emisión segura del numerario.

Institucionales: se restituye el respeto a la autonomía constitucional del BCRP (artículo 84 de la Constitución), evitando un precedente que socave las competencias de órganos autónomos.

Históricos y simbólicos: se protege el legado patrimonial del diseño monetario nacional y se evita imponer un simbolismo inconsulto que no responde a tradición ni función monetaria.

Operativos y técnicos: se asegura que cualquier incorporación simbólica al diseño monetario pase por un análisis técnico especializado.

Síntesis del análisis costo-beneficio

La alternativa legislativa propuesta -consistente en modificar solo los artículos 11, 16 y 24 de la Ley 32251- representa una opción de alta rentabilidad social y económica. Permite al Estado evitar costos directos sustancialmente elevados. Asimismo, protege la coherencia constitucional y reduce los riesgos técnicos en la emisión de numerario, consolidando la institucionalidad del BCRP. Por tanto, los beneficios superan ampliamente a los costos y la iniciativa es eficiente, oportuna y necesaria.

IV. INCIDENCIA AMBIENTAL

La presente iniciativa legislativa tiene una incidencia ambiental indirecta claramente positiva, al evitar el impacto ecológico que generaría la destrucción masiva y anticipada de billetes y monedas ya producido o en proceso de emisión, como consecuencia de las obligaciones impuestas por la Ley 32251.

Prevención de impactos ambientales asociados a la destrucción de billetes y monedas

Si se mantuviera la obligación de rediseñar todos los billetes y monedas vigentes, el Banco Central de Reserva del Perú se vería forzado a:

- Retirar de circulación o impedir la distribución de numerario ya fabricado, pero que no cumple con el nuevo diseño impuesto legalmente.

- Destruir stock existente de monedas y billetes, tanto impresos como acuñados, lo que implica un consumo energético y logístico considerable.

- Eliminar material con componentes potencialmente contaminantes, como tintas, metales, adhesivos de seguridad, bandas magnéticas, barnices UV y papel especial no reciclable.

Esta destrucción masiva contraviene los principios de minimización de residuos, eficiencia energética y reducción de la huella ecológica, promovidos por la Ley General del Ambiente (Ley 28611) y el Plan Nacional de Acción Ambiental 2021–2030.

Evita la sobreexplotación de recursos naturales

Modificar el diseño del numerario implicaría:

- Aumentar el uso de metales industriales como el acero inoxidable, níquel y cobre, necesarios para las nuevas monedas.

- Incrementar la demanda de papel moneda de algodón, elaborado bajo procesos que emplean grandes cantidades de agua y generan residuos difíciles de reciclar.

- Elevar la importación de insumos químicos como tintas de seguridad, polímeros especiales, adhesivos ópticos, todos con impactos ambientales significativos en su ciclo de vida.

Al evitar este proceso, la propuesta legislativa reduce indirectamente la presión sobre los recursos naturales, alineándose con la Estrategia Nacional de Cambio Climático y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente:

- ODS 12: Producción y consumo responsables.

- ODS 13: Acción por el clima.

- ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres.

Fomenta la sostenibilidad institucional del BCRP

El BCRP ya cuenta con prácticas institucionales sostenibles, como:

- Uso extendido del numerario hasta su deterioro físico real.

- Programas de reciclaje de billetes deteriorados mediante compostaje; y, para el caso de las monedas, se transforma en láminas de latón para que sea utilizado nuevamente en la elaboración de nuevas monedas.

- Programación de acuñaciones eficientes, evitando sobreproducción.

La propuesta fortalece estas buenas prácticas, al permitir al BCRP conservar en circulación el numerario vigente, sin imponerle una destrucción forzada por un cambio legal no técnico.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO

Relación con la Agenda Legislativa 2024–2025 del Congreso de la República

El proyecto de ley se alinea directamente con al menos tres ejes prioritarios establecidos en la Agenda Legislativa 2024–2025, en el marco del fortalecimiento institucional y técnico del Estado peruano:

- Eje 2: Fortalecimiento de la institucionalidad democrática y de los órganos constitucionales autónomos

La iniciativa legislativa garantiza el respeto al principio de separación de poderes, la autonomía funcional del Banco Central de Reserva del Perú (art. 84 de la Constitución) y la no injerencia legislativa indebida en funciones técnicas especializadas. Con ello, refuerza el equilibrio del sistema republicano y evita conflictos interinstitucionales.

- Eje 4: Mejora de la calidad y eficacia normativa del Congreso

Esta propuesta corrige una distorsión legal generada por una norma reciente (Ley 32251), que no fue acompañada de estudios técnicos, análisis de costo-beneficio ni coordinación con la entidad ejecutora. Así, promueve la coherencia normativa, el respeto al principio de legalidad y el buen uso de la técnica legislativa.

- Eje 6: Eficiencia en el uso de los recursos públicos y sostenibilidad fiscal

La modificación evita erogaciones millonarias por parte del BCRP en rediseño, destrucción anticipada de numerario, reprogramación de emisiones y campañas de educación monetaria,

lo cual representa una contribución directa al equilibrio financiero y a la sostenibilidad presupuestal.

Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

El proyecto se vincula de manera directa con las siguientes Políticas de Estado, de carácter permanente y multisectorial:

Política 6: Afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado

Al promover que cada entidad del Estado actúe dentro del marco de sus competencias, el proyecto refuerza el principio de legalidad funcional, evita duplicidad normativa y promueve una acción estatal técnicamente informada, centrada en el interés público.

Política 9: Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad

El respeto a la autonomía del BCRP constituye un elemento clave de la gobernabilidad económica del país, dado que garantiza decisiones independientes en materia de política monetaria, preservación del poder adquisitivo y confianza ciudadana en el sistema financiero.

Política 34: Afianzamiento de la identidad nacional

Si bien el proyecto reconoce el valor simbólico de los emblemas nacionales, lo hace respetando el contexto histórico y funcional de cada símbolo, sin imponer una narrativa simbólica forzada que contravenga la lógica técnica y operativa de la emisión monetaria. En ese sentido, protege el legado numismático nacional, que forma parte de la memoria colectiva del Perú.

En síntesis, la iniciativa legislativa no solo atiende un problema técnico-institucional puntual, sino que se inserta coherentemente en los objetivos estratégicos de la Agenda Legislativa y las Políticas de Estado vigentes. Con ello, contribuye a fortalecer un modelo de Estado moderno, eficiente, respetuoso de la Constitución y socialmente responsable, en el cual el uso de símbolos patrios se armoniza con la racionalidad operativa del aparato público.