

La potestad de regulación de la moneda y del crédito en un Estado federal

JESUS L. ABAD HERNANDO

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales.
República Argentina

Nuestro JUAN BAUTISTA ALBERDI, en la parte final de sus *Bases* — al referirse a la política conveniente para después de dada la Ley Suprema — nos ha dejado dicho:

“La Constitución general es la carta de navegación de la Federación Argentina. En todas las borrascas, en todos los malos tiempos, en todos los trances difíciles, la Federación tendrá siempre un camino seguro para llegar a puerto de salvación, con sólo volver sus ojos a la Constitución y seguir el camino que ella le traza...”.

Ante todo, quiero señalar el sentido y alcance del enfoque temático. Cuando se dice Nación y Provincia, ello supone la relación jurídico-pública del Estado Federal con todos y cada uno de los Estados Provinciales que conservan su plena autonomía política. Y ello nos lleva a la relación del ejercicio de las potestades delegadas en el Gobierno Federal y conservadas por cada uno de los Gobiernos Provinciales. De lo cual surge que

no deba perderse de vista, al estudiar una institución del Estado Federal a la que se hayan acordado ciertas facultades, el quantum y modo de ejercicio necesario de las atribuciones que conservan las propias Provincias.

El tema plantea así su primera cuestión: ¿cuál y cómo debe ser la relación jurídico-pública con el Gobierno local, de los bancos privados, incluso sus sucursales y agencias, situados espacialmente en el ámbito jurisdiccional de las Provincias?

¿Las facultades que pueda ejercer el Banco Central de la República Argentina impiden el ejercicio de las potestades locales conservadas?

Esta primera cuestión que tiene dos interrogantes debe completarse con otra segunda de gran trascendencia: ¿Hasta qué punto debe llegar el control e incluso la potestad reguladora del B.C.R.A. con respecto a los Bancos de Estado provinciales sin menoscabo del pleno ejercicio de las potestades conservadas por los Gobiernos particulares locales? ¿No es posible hallar un punto de equilibrio, atento a los valores y fines en juego que deben y merecen ser respetados en cada esfera? He aquí otras dos inquietantes preguntas.

Parece conveniente a esta altura formular una breve conceptualización. El Derecho, en que creo, parte del fundamento ineludible e insoslayable de la Constitución Nacional, la cual, desde su magnífico Preámbulo, reconoce y garantiza los Derechos del Hombre, anteriores a todo ordenamiento jurídico político, y, a ese alto objeto, establece, ordena y organiza el Poder, distribuido en órganos divididos que se controlan mutuamente en persecución necesaria del Bien Común, fin último, a su vez, del Estado.

El hombre, a quien se aseguran los beneficios de la Libertad, debe actuar bajo su amparo y en pleno ejercicio, con responsabilidad y con un deber solidario hacia todos y cada uno de los demás hombres.

La no feliz expresión "poder de policía", aunque ya acuñada así por la doctrina, es, rigurosamente, el "poder de legislación". Es la potestad expresada en la primera parte del art. 14 de la Constitución de la Nación: "Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; ...". Derechos que no se agotan en los individuales enunciados allí no taxativamente, sino que comprenden asimismo a los sociales del precepto siguiente (art. 14 nuevo, llamado también bis). La amplitud de su número y garantía tienen en el art. 33 de la C.N. con respecto a "otros derechos y garantías no enumerados" su máxima tutela constitucional.

Esta potestad es legislativa tanto formal como materialmente. No la puede ejercer sino el cuerpo directamente representativo de la Soberanía

Popular – Congreso Nacional o Legislatura Provincial, aún Concejo Deliberante comunal – y por medio de un instrumento general y abstracto y, por ende, objetivo.

No debe confundirse esta potestad denominada “edicendi”, es decir normativa, con la “agendi”, referida ya a la ejecución de la norma, labor administrativa por excelencia que supone actividad reglada a priori y previsible del comportamiento posible.

De tal manera que, cuando se habla de “policía financiera”, debe estar establecido y ejercido un poder normativo previo, indelegable en cuanto ejercicio primigenio que le corresponde al Legislador formal y que admite su completamiento por parte del ejercicio de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo (art. 86, inc. 2º, de la C.N.).

Tal fin público de “policía financiera” puede institucionalizarse, por tanto, en una entidad pública como lo es el B.C.R.A., pero una vez fijada la normatividad y previsto su comportamiento reglado. Es decir que debe estar su “actuación” administrativo-funcional enmarcada en aquella normatividad que debe ser previsor, que debe prever lo que sea previsible, trasuntando la política superior del Estado en la materia.

De tal modo, la “política financiera”, en cuanto dirección de un sistema de moneda y de crédito, es posible con los límites que fijan la Constitución, la Ley y, en su caso y consecuencia, el Reglamento al efecto del Poder Ejecutivo.

Para concluir esta especie de “proemio” a la problemática planteada, a manera de principio básico, me cabe recordar con el ilustre iusfilósofo italiano **GIORGIO DEL VECCHIO**: “La Moral y el Derecho dominan toda la vida humana, salvaguardando sus valores esenciales; en consecuencia, el derecho domina a la economía, porque ésta es una parte de la actividad interindividual, y, por tanto, un sector del área regulada por el derecho”, y **FELICE BATTAGLIA** ha considerado que “el derecho tiene la virtud cohesiva de compenetrar a los hombres que pueden quedar como disociados en el terreno de la economía”. Afirmando, pues, que el Derecho es necesariamente regente y maestro de la vida social.

II. El análisis de las normas constitucionales nacionales se impone. Aquella potestad que significa el “poder de legislación” que regula los derechos fundamentales del hombre en aras del bienestar general, que exige la vida en sociedad, es prenda exigida, en definitiva, por la comunidad política pueblo.

Como todo poder, tiene limitaciones. Es, en sí mismo, un límite pero doblemente limitado: objetivamente, por el principio de inalterabilidad de

los derechos (art. 28 de la C.N.) en que también el de razonabilidad; subjetivamente, por la garantía personalísima que ampara el art. 19 de la C.N.:

“Las acciones privadas de los hombres que en ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.”

Sin perjuicio de ello, en un Estado Federal que admite dos centros del Poder, Estado general y Estados particulares, corresponde un análisis de las facultades delegadas, que quedan referidas al Gobierno Federal y facultades conservadas (arts. 1, 5, 67, 5 e incs. cc.; 104 a 108 de la C.N.). Además, por el caso del Banco de la Provincia de Buenos Aires (arts. 31 y 104 de la C.N.), las facultades expresamente reservadas.

El art. 67, inc. 5, señala que le corresponde al Congreso de la Nación, entre sus atribuciones, la de “establecer y reglamentar un Banco nacional en la Capital y sus sucursales en las Provincias, con facultad de emitir billetes”. Sobre este último aspecto no voy a referirme.

Existe, a no dudarlo, un fundamento de optimización para el desenvolvimiento como sistema de la materia “moneda y crédito”, que, además, atiende como unidad conceptual al desarrollo del País considerado en su conjunto: por ello debe ser sustantivamente “federal” en la Constitución Nacional todo lo que se refiera a lo “interprovincial”, en principio, y a la gestión total del Estado Argentino, con respecto a los demás de la Comunidad internacional.

Siendo ello así, parece razonable, y está en los altos intereses de la Patria, la fundación y desarrollo de una Banca Central. A ese objeto respondió su oportuna institucionalización que hoy recordamos, tras 50 años, y la vigencia actual de la Ley 20.539, publicada el 10 de Octubre de 1973, con los ajustes introducidos posteriormente. La ley citada en su art. 1º establece que: “El Banco Central de la República Argentina es una entidad autárquica de la Nación, regida por las disposiciones de la presente ley y las demás normas legales concordantes. Sus relaciones con el Poder Ejecutivo se mantendrán por intermedio del Ministerio de Economía. La Nación garantiza las obligaciones del Banco”. El objeto está señalado en el art. 3º, que, en síntesis, le acuerda facultades de “regulación del crédito y de los medios de pago”; “ejecución de la política cambiaria”; “vigilancia de la liquidez y del buen funcionamiento del mercado financiero y aplicación de la ley de entidades financieras”; “desarrollo y fortalecimiento del mercado de capitales”; “agente financiero del

Estado, asesor económico, financiero, monetario y cambiario del Poder Ejecutivo”; “depositario y agente del país ante las instituciones monetarias, bancarias y financieras internacionales a las cuales la Nación haya adherido”.

En resumen, “organismo regulador y de control” en la materia.

Puede decirse que esta ley y la de entidades financieras son, en rigor, el marco operativo de desenvolvimiento institucional, sin perjuicio de otras normas de complemento.

Cabe ahora poner en evidencia que la misma Constitución, en esta su Segunda Parte dedicada a las “Autoridades de la Nación”, comprende tanto a las facultades delegadas, o sea las que corresponden al “Gobierno Federal (Título Primero) como a las conservadas, incluso las reservadas, que corresponden a los “Gobiernos de Provincia” (Título Segundo).

La cláusula de garantía del art. 5º de la C.N. tutela el derecho primario y fundacional del Poder en las Provincias (arts. 104 a 107, y la definición negativa del 108 de la C.N.). Si bien existe cierto paralelismo entre el art. 67, inc. 16 y el 107, en lo relativo a los denominados “poderes de la prosperidad”, surge que la concurrencia de potestades entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de Provincia tiene una excepción en favor de la exclusividad del Gobierno Federal con respecto a la normatividad en materia universitaria; pero, a su vez, juega en favor de la exclusividad a cargo de las Provincias, con respecto a lo que ellas procuran “con sus recursos propios” (parte in fine del art. 107 de la C.N.).

Aquí juega la potestad de soberanía conservada por la Provincia.

Tampoco debe olvidarse que la circunstancia de que se haya delegado la potestad “edicendi”, o sea la de establecer la normatividad, ello conlleva siempre, sin más, la potestad “agendi” de ejecución. El criterio del constituyente argentino ha sido más bien restrictivo a ese respecto. Recuérdese el criterio señalado con relación a la legislación de fondo (art. 67, inc. 11, y 100 de la C.N.). La ejecución, “según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones” es un criterio general que no sólo es aplicable, como en el caso estricto citado, a Legislación y Jurisdicción judicial, sino que debe ser tenido en consideración con respecto a Legislación y Administración derivada. El caso de la adopción de “un sistema uniforme de pesas y medidas para toda la Nación” (segunda parte del inc. 10 del art. 67 de la C.N.), por Ley de la Nación, cuya ejecución fue derivada a los Gobiernos de Provincia o locales, en la penúltima década del siglo pasado, es un claro y magnífico ejemplo del criterio antes indicado.

III. Un somero análisis de normas constitucionales provinciales surge como imprescindible. Se trata sólo de un “muestreo” por así decirlo.

Sobre bancos en general tienen normas expresas en sus Constituciones, — y siempre como facultad propia del Poder Legislativo local — ENTRE RIOS (art. 81, inc. 25); SANTA FE (art. 55, inc. 13); CATAMARCA (art. 108, inc. 5); NEUQUEN (art. 101, inc. 11); CHACO (art. 115, inc. 6); LA PAMPA (art. 61, inc. 19).

Involucran la función como gestión de Promoción y Fomento — siempre a nivel de sus Constituciones — SANTA FE (art. 25); CHACO (art. 35 y art. 50, éste último destaca lo referido a “economía pública”).

Por su parte se establece la facultad del legislador local con respecto a la regulación del crédito público, a nivel constitucional, MENDOZA (art. 99, inc. 13); CATAMARCA (art. 108, inc. 6); CÓRDOBA (art. 83, inc. 27, recalcando el concepto de administración del mismo).

Todas las Constituciones receptan la fórmula residual con respecto la facultad del legislador como potestad de gobierno provincial, cuyo valor es notable y trascendente, atento al contenido visto de las facultades conservadas y su sentido y alcance. V. gr. ENTRE RIOS (art. 81, inc. 21); BUENOS AIRES (art. 90, inc. 13); SANTA FE (art. 55, inc. 27); MENDOZA (art. 99, inc. 22); CÓRDOBA (art. 83, incs. 19 y 32, en que se hace hincapié en “todo asunto de interés general que no corresponda privativamente al Gobierno de la Nación”); CHACO (art. 115, inc. 1). Estas fórmulas estarían rigurosamente implícitas e innominadas aunque no estuviesen necesariamente escritas.

Por otra parte, todas las Constituciones locales prohíben la delegación de las facultades constitucionales y legales (CÓRDOBA, arts. 27 y 37 de su Constitución).

La Provincia de Mendoza, por su Constitución, no sólo tiene una rica y expresiva fórmula residual (el recordado art. 99, inc. 22, como facultad del legislador: “Dictar todas las leyes y reglamentos necesarios para poner en ejercicio los poderes y autoridades que establece esta Constitución, así como los conducentes al mejor desempeño de las anteriores atribuciones y para todo otro asunto de interés público o general de la Provincia que por su naturaleza y objeto no corresponda privativamente a los otros poderes provinciales o a los nacionales”), muy similar a la de Santa Fe (art. 55, inc. 27, citado), sino que contiene una norma sobre el Banco de Estado propio, el art. 218. Parte del supuesto de que subsista como Banco de Estado y en tal carácter le acuerda bases fundamentales que le aseguran: su *status* jurídico funcional; la garantía de la Provincia sobre sus operaciones y como acreedor y deudor; su situación de Banco local; su dirección y administración por un directorio idóneo y que se hace personalmente responsable; el Banco puede realizar todas las operaciones que por su naturaleza pertenezcan al giro ordinario de los esta-

blecimientos bancarios y que no estén prohibidas por leyes generales de la Nación o de la Provincia. O sea, por norma, como lo había señalado con anterioridad en esta exposición.

Esta misma Constitución provincial de Mendoza prevé la autorización necesaria por parte de la Provincia para con los Bancos o sucursales situados especialmente en su territorio (art. 99, inc. 19), como facultad del legislador, a través de una ley, que debe entenderse como "poder de legislación" local.

En síntesis, el Derecho Público Provincial tiene y debe tener potestades innegables con respecto a su Banco de Estado, que luego hemos de considerar, e igualmente sobre el desenvolvimiento, como establecimientos situados en jurisdicción provincial, de los Bancos privados, en especial con relación a aspectos insoslayables de carácter administrativo local y de complementación funcional, que también merecen estudio.

IV. El ejercicio de facultades a cargo del Gobierno Federal puede serlo a título de exclusividad o de concurrencia con el Gobierno local, como ha quedado mostrado. Por ejemplo, con respecto a la de emitir billetes, que aquí no tratamos por la razón antes dada, tal facultad es exclusiva, salvo el supuesto de autorización a un Banco local por el Congreso Federal (arts. 108 y 67, inc. 5, de la C.N.). Existe un criterio que debe surgir de la naturaleza misma de las cosas que impone un sistema necesario para todo el ámbito nacional. Este fin público es el que se ha querido institucionalizarse, a través de una Banca Central, a cuyo cargo está la gestión de derivación normativa (regulación de 2º grado) y de supervisión o de control. Esta entidad autárquica, de tal gestión reguladora y de control, es precisamente el B.C.R.A. Ello así porque es una función que exige descentralización funcional, inmediatez de actuación y eficacia de resolución.

No es una entidad para ejercer potestades delegadas ya por el constituyente en el legislador formal o en la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo del Gobierno Federal, cuya zona de reserva es intangible, sino para el ejercicio de potestades acordadas en función del fin público institucionalizado. Lo cual exige excelente marco normativo tanto organizativo-funcional propio como de precisión de las facultades a ejercer: su sentido, alcance y límites. Todo sin posibilidad de sustituir ni al Poder Legislativo ni al Poder Ejecutivo en caso alguno.

Esta competencia funcional ha sido analizada por la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba, en Resolución del 20 de Agosto ppdo.; allí se sostuvo: "El B.C.R.A. tiene competencia administrativa (y paraadministrativa, agregó) para dictar normas reglamentarias para la ejecución y aún la integración de las leyes: pero en manera alguna posee delegación

de facultades legislativas para imponer restricciones a la propiedad, cuyo "uso y disposición" la Constitución asegura a todos los habitantes "conforme a las leyes que reglamenten a su ejercicio" (art. 14 de la C.N.).

De aquí surge que su ley orgánica y que su ley operativa (la ley de entidades financieras) deban constituirse en normatividades previsoras de todo lo que sea previsible y con un marco preciso de las potestades que se hayan acordado. Repito, la derivación normativa de 2º grado conferida no puede ser confundida ni tenida como sustitutiva de las del P.L. o del P.E.

Tampoco pueden serlo en desmedro de las potestades conservadas por las Provincias que tienen pleno derecho a la incolumidad de sus instituciones y de jurisdicción espacial sobre los establecimientos sitos en su territorio. Garantía ésta que surge también del propio art. 1 y del art. 33 de la C.N.

V. Corresponde, tras los conceptos expresados, se pase revista a la problemática conceptual y de funcionamiento de los Bancos de Estado provinciales.

Aparte de la situación del Banco de la Provincia de Buenos Aires, que aparece como exceptuado del sistema, como consecuencia del Pacto de San José de Flores del 11 de Noviembre de 1859, al tiempo de la reincorporación de la Provincia de Buenos Aires a la Federación patria, y que se ha ajustado a veces al mismo, más como autolimitación que como sumisión, la cuestión es compleja y desigual en cuanto se repara en los Bancos de Estado de las Provincias.

La actual ley de entidades financieras (Decreto-Ley 21.526/77 t.o.) hace una mera remisión al respecto en su art. 9: "... se constituirán en la forma que establezcan sus cartas orgánicas". Nada se expresa en esta ley — que requiere urgentes cambios de distinto sentido — sobre las funciones naturales y diferenciadas que conceptualizam singularmente y distinguen a los Bancos de Estado de las Provincias Argentinas de las demás entidades financieras a que se refiere la ley.

Son estos Bancos de Estado de Provincia agentes financieros de la misma; asumen el papel fundamental de promoción y fomento incluso vinculado regionalmente a lo económico; tienen funciones de asesoramiento. No pueden tener la clásica competitividad con los bancos privados ubicados en el territorio de la provincia ni con sus sucursales. Existe concurrencia armónica imposible de colisión porque tienen distinta dirección funcional. **SUS SERVICIOS SE EXTIENDEN A TODO EL TERRITORIO PROVINCIAL HASTA DONDE NO LLEGA EL BANCO PRIVADO.**

Sin embargo, desde el punto de vista jurídico-político existe también una razón fundamental: el Derecho Público Subjetivo de la Provincia, en virtud de facultad conservada, de contar con un Banco de Estado propio, a esos fines, precisamente.

La problemática que se presenta es vasta. En primer lugar, falta en aquellas leyes, tanto en la Orgánica del B.C.R.A. como en la de Entidades Financieras, una clara distinción de fines y objetivos con respecto a los Bancos de Estado provinciales que les garanticen un tratamiento adecuado. Se ha llegado a colocarlos masivamente en el grupo, incluso para la autorización de sucursales y de agencias. Hasta se ha pretendido uniformar el horario de funcionamiento, lo que es un avance que va contra la misma naturaleza de las cosas que antes se ha invocado en defensa del propio sistema y su unidad. Pero ello no debe alcanzar a esta otra uniformidad: el territorio argentino de tipo continental y con variedad climática de máxima entre el Norte y el Sur no lo admite.

No debe perderse de vista el punto básico de partida: la Provincia conserva la potestad organizativo-funcional de la entidad creada con sus recursos propios (art. 107, *in fine*, de la C.N.) y sólo se ha establecido la restricción de la emisión de moneda (art. 108 de la C.N.). La ley de entidades financieras — no obstante la norma didáctico-declarativa del art. 9, que nada agrega ni dice, en rigor — no puede tratar igualmente a los desiguales: o sea los Bancos de Estado provinciales, que lo son por origen y por misión, porque ello deriva, como lo ha sostenido la doctrina autoral y de nuestro más alto Tribunal, en “desigualdad” (art. 16 de la C.N.).

Debe revisarse lo relativo a la apertura de filiales; no les debe alcanzar la facultad de revocatoria y debe respetarse la auditoría propia oficial. En la mayoría de las Provincias Argentinas, tal el caso de CÓRDOBA (art. nuevo después del 175 de la Constitución de Córdoba, según la *reforma de 1923*), tal control es exclusivo del II. Tribunal de Cuentas, que funciona como único órgano de control técnico y como “eje del Legislador”, verdadero último control del Estado Constitucional de Derecho (art. 83, inc. 15, de la misma Constitución de Córdoba).

Este intento de desconocimiento del plano que le corresponde al Derecho Público Provincial es inadmisibile.

Se ha intentado que ese control de auditoría externa sea realizado por personas ajenas, pretendiendo establecer una especie de técnica más próxima a la tecnografía que al verdadero control, que es, además de indelegable, jurídico-político y su fuente sólo es posible en la directa e inmediata representación popular y a ella referida.

La Ley de entidades financieras (Decreto-Ley 21.526, t.o. 22.051) prevé que la fiscalización le corresponde al B.C.R.A. (arts. 4, 5 y 6). Tal control, en su plano, puede resultar admisible, como se verá, siempre que no sea óbice ni desmedro del control que tiene establecido constitucionalmente la propia Provincia; pero, sobre todo, no puede ser delegado por el B.C.R.A., en su caso y cuando corresponda, a ningún otro agente ni profesional ajeno a su estructura organizativo-funcional. El B.C.R.A. no puede delegar las facultades acordadas: su comportamiento se agota en sí mismo en el cumplimiento hermético de la normatividad que le ha dado origen y marco institucional, para el cumplimiento del fin público que se le ha señalado.

La finalidad de la ley es su única causa jurídica, como ente jurídico-administrativo de tipo autárquico.

Ese inolvidable maestro del Derecho que fuera JOAQUIN V. GONZALEZ, con sencillez académica, ha dejado dicho, en su "Manual de la Constitución Argentina", que los Bancos de las Provincias son Bancos de Estado.

Clasifica los Bancos en tres grupos: *a*) el Banco Público Nacional, que tiene también la facultad de emitir billetes (art. 67, 5, de la C.N.); es hoy el B.C.R.A.; Bancos Provinciales fundables en virtud de los poderes no delegados, o sea conservados por las Provincias (De la misma manera que el Estado Federal puede hacerlo en su ámbito con Bancos oficiales a sus distintos fines: estímulo, desarrollo agropecuario, industrial y vivienda, v. gr.); y *b*) los Bancos particulares que se rigen por leyes comerciales. Sobre todos es admisible la regulación y control, en tanto vaya dirigida, respetando la normatividad fundamental, a asegurar un sistema de moneda y de crédito con sentido de progreso general y auténticamente nacional.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que el Derecho propio de cada Provincia para fundar Banco de Estado no puede serle desconocido o restringido por el Congreso u otro órgano del Gobierno Federal. Y ello no sólo para la Provincia de Buenos Aires por su reserva. Debe confrontarse aquí: FALLOS 186: 174 y el destacado 147: 239. Y también FALLOS 170: 12; 176: 164; 176: 267; 176: 292; 177: 13; 181: 412; 200: 308 (interesante caso de la Provincia de Salta); 230: 351.

¿Pueden conciliarse los intereses provinciales indubitables con la alta finalidad que inspira un sistema que pretende la optimización nacional? Creo que sí. En la medida de que se señalen reglas claras y precisas.

Existen rigurosamente dos planos. No uno sólo: hasta pensar que si se avanza sobre tal plano siempre se va en desmedro del otro. Pero existen

dos planos en que cada poder puede desempeñarse armónicamente vitando zonas grises.

Debe distinguirse un primer plano, en que puede desempeñarse el **FIN PÚBLICO DE OPERATIVIDAD** (regulación y control), acordado al B.C.R.A.

Y un segundo plano, que corresponde a la **FUNCIÓN INSTITUCIONAL EN SÍ**, que es facultad conservada por cada Provincia, con respecto a la fundación y establecimiento de un Banco de Estado propio y para sus fines.

En cada plano opera la supervisión y control específicos.

Incluso puede haber cruce de información y de control que debe ser resuelto por cada ente de control: el B.C.R.A. o el Tribunal de Cuentas, en su caso. V. gr. un supuesto de responsabilidad de los directores y funcionarios detectado por el B.C.R.A., a través de su indelegable control, debe ser conocido y actuado por el juicio administrativo de responsabilidad a cargo del H. Tribunal de Cuentas, que es el órgano de la Constitución local.

Por su parte, la Provincia debe establecer bases y pautas mínimas de organización y funcionamiento del Banco de Estado propio: garantía provincial de sus operaciones; establecimiento preciso de la responsabilidad de los funcionarios que lo dirigen; respeto absoluto a la ecuación económico-financiera del Banco; prohibición de delegación de facultades; fines y objeto público de interés general declarados con claridad conceptual que evite los desvíos; admisión de las normas y principios federales del sistema para el fin de operatividad, incluso en la normatividad orgánica del Banco.

Es el piso funcional mínimo que debe acreditarse. Es el ejemplo del recordado art. 218 de la Constitución de MENDOZA. No se requiere la inclusión en la Constitución, sino en la Ley local.

Pienso, en este momento, la fluidez y excelencia del método de concertación federal — que es otro camino que puede transitarse (art. 107 de la C.N.) —, que supuso originariamente el sistema vial federal que luego, a través del Decreto-Ley 505/58 devenido LEY CONVENIO FEDERAL, ha permitido que las Direcciones Provinciales de Vialidad, como entidades autárquicas, conserven su autonomía funcional y el respeto de su ecuación financiera. Es un modelo. Lo que aquí se requiere es de mayor volumen jurídico-político. Pero el camino está trazado.

Con las pautas señaladas, algunas Provincias argentinas deberán revisar ese piso mínimo que dé garantía al pueblo de la Provincia, en primer lugar, del buen funcionamiento y estricto cumplimiento de fines que van

en su beneficio, pero también de respeto a los requerimientos de un sistema federal que debe tener en el B.C.R.A. el celo custodio de una normatividad que le permite actuar en beneficio, en definitiva, del pueblo de la Nación. Ese es el objetivo último.

“Recuérdese que incluso la Ley al hablar de la auditoría externa necesaria, con respecto al B.C.R.A. usa la voz “podrá...”. La Provincia de CÓRDOBA, por medio de la Ley 5.718, Orgánica del Banco de la Provincia de Córdoba, uno de sus Bancos de Estado, ya ha establecido el control de auditoría interna a cargo de Síndico al efecto y la externa que le corresponda al H. Tribunal de Cuentas, que debiera extremar sus medios a ese alto fin. Incluso la Provincia de Córdoba, en esta ley que comento, há establecido que el Banco es una entidad autárquica sujeta a leyes y normas bancarias.

Debe, en consecuencia — con el sentido y alcance señalados —, reverse el SISTEMA, o sea, en principio, la Ley Orgánica del B.C.R.A. y la Ley de entidades financieras.

Y debe reverse también, no sólo en este doble plano que se ha indicado sino con respecto a la potestad de la propia Provincia sobre aquellos otros aspectos administrativo-funcionales complementarios, en relación al horario y demás que hacen a la idiosincracia, modalidad del pueblo local y hasta el clima, en el ámbito provincial.

VI. Doy paso así al estudio breve de los Bancos privados en jurisdicción provincial. Tienen, a no dudarlo, su problemática específica en razón de la situación geográfica, que se vincula al espacio local.

Se debe analizar, entonces, el sentido y límites de las potestades del Gobierno provincial correspondiente.

El Derecho Público Provincial ha destacado el Derecho Público Subjetivo que tiene el Estado provincial, justamente en su calidad estatal, sobre su territorio, que merece la garantía de la C.N. (arts. 13, 1, 3 y cc.) y a su incolumidad institucional (arts. 5, 104 a 107 y cc. de la C.N.).

Adviértase, ante todo, que es una potestad del Gobierno Provincial (en especial del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, en su caso; sólo eventualmente el Poder Judicial), no del o de los Bancos de Estado que hubiera creado la Provincia.

Surgen aspectos que hacen a la potestad de administración propia, que no entran en colisión y se hallan en posibilidad de plena armonía con otras facultades a cargo del Gobierno Federal o de las acordadas al B.C.R.A.

Me refiero a funciones de optimización y complementación del servicio en el plano local: congruencia de funcionamiento, relaciones funcionales interbancarias, horario y otros aspectos similares.

Pero, recalco, la dicotomía funcional de esta potestad del Gobierno provincial, que no debe ser confundida con el *status* del Banco de Estado propio (cuestión de la Ley Orgánica) y que tampoco puede serle delegada a este.

En el plano provincial, no se advierte la inconveniencia y oportunidad — mérito de valoración que corresponde al Gobierno — para establecer un sistema como el que surge motivado en el establecido, a través de la acción acordada en el B.C.R.A.: al menos, la realidad argentina de hoy exige un proyecto de Unidad Nacional, a mi criterio. Pero sin avasallar la realidad fundante de la Provincia en la Federación Argentina, que es auténticamente nuestra República, y que veo como función primordial del Legislador Federal.

VII. Puede y debe armonizarse el Sistema. La compatibilización es posible como lo he dejado sentado. Como siempre, debe buscarse la primera inteligencia admisible del problema, que, como se vió al principio, tiene dos cuestiones dobles, a su vez, que ahora tienen respuesta.

Paso revista, primero, a lo relativo a los Bancos de Estado provinciales.

Si se señala aquel “piso” de exigencias y pautas mínimas que la misma Provincia debe establecer (pareciera inmejorable la fórmula de la Constitución de Mendoza, art. 218, según la reforma de 1916; si la Provincia otorga garantía sobre su Banco de Estado; si declara la intangibilidad de su capital en el límite de la ecuación económico-financiera que corresponda (como lo hizo la Constitución de la Provincia de BUENOS AIRES, art. 38, según reforma de 1934, autolimitando su reserva de 1859), estimo que el camino de una auténtica concertación federal está resuelto, para beneficio común, nacional y local, incluso regional.

La metodología es variada: leyes que paralelamente ajustan estas pautas mínimas; una Ley-Convenio y otras modalidades de que el Derecho Comparado da ejemplos y que han sido motivo de un estudio mío publicado oportunamente. Lo importante es que la organización es posible: son dos planos, el operativo y el funcional, que admiten ser ordenados sin dificultad ni riesgos de avances recíprocos ni de sustituciones.

De la misma manera, cada Gobierno provincial, sin declinar la potestad de equilibrio funcional, en su propio territorio, de los distintos establecimientos bancarios, puede ejercerla sin menoscabo de la atribución — deber acordado al B.C.R.A. —, en lo relativo al sistema de moneda y de crédito. También aquí los dos planos son claramente señalables y ubicables.

La respuesta nacional al problema siempre habrá de ser dada en el marco de la Constitución Nacional, que es clara al respecto, y en las leyes. La ley federal debe tener mayor precisión para distinguir los planos de comportamiento, y la legislación local, sin confundir la orgánica del Banco de Estado, debe ubicar su potestad en el ámbito espacial local.

Todos sin perder el enfoque óptimo y último de los sagrados intereses del pueblo todo de la Nación Argentina, que incluye a todos y cada uno de los pueblos de las Provincias.

Así quedará garantizado el sistema y el B.C.R.A. podrá cumplir excelentemente su misión funcional propia. Todos pueden crecer igualmente para mejorar el cometido asignado a cada uno y en el respectivo plano.

Cumplidas aquellas premisas todas las Provincias Argentinas pueden tener, porque les corresponde y no como mera aspiración, el *status* garantizado al Banco de la Provincia de Buenos Aires. *Status* que mereció un profundo estudio del gran constitucionalista Dr. CARLO SANCHEZ VIAMONTE.

Tras Cepeda, en el año 1859, la Provincia de Buenos Aires exigió, para reintegrarse a la Federación Argentina, entre otras condiciones, la reserva del Banco de Estado propio. Había comprendido que sin él no se podía "construir con crédito" que es aún más trascendente que "construir con impuestos", como se ha dicho muy bien. El Estado antes que hacer, y sin perjuicio de ello, debe ayudar a hacer.

El General BARTOLOME MITRE, en 1878, con la lucidez del patriota que se eleva, advierte que sólo la igualdad de todas las Provincias era la garantía de construcción definitiva de la República. Y nos deja estas palabras que quiero sean el broche de esta exposición.

"Si el Pacto de San José de Flores hubiere creado privilegios exclusivos a favor de una Provincia respecto de otras, nuestro país no sería una nación con vida orgánica, no sería una asociación; sería una agrupación. Entonces sí que ya tendría en su seno el principio de la disolución prematura, el germen de la muerte... Puedo decir esto con los sentimientos de verdadero argentino, con el amor de hijo de esta Provincia que represento, con la autoridad moral que puede darme el hecho de haber sido uno de los que proyectaron la reforma y, me será permitido agregar, que también con la de gobernante que complementó el Pacto del 11 de Noviembre, que me tocó la fortuna de hacer práctico para bien de todos. Lo repito, el Pacto del 11 de Noviembre no ha dado ningún derecho ni privilegio a Buenos Aires que no corresponda igualmente a todas y cada una de las demás Provincias hermanas."