

XLVI.

Retroactividad de la ley.

Otro de los puntos debatidos por la Comisión, se refiere á si la ley que trataba de expedirse debía ó no comprender los Bancos existentes, desprovistos de una concesión federal.

Esto que fué de una importancia capital en aquella época, en que sólo existían el Banco Nacional y el del Monte de Piedad autorizados por una ley del Congreso, es ahora todavía más grave, porque todos los Bancos establecidos tienen una concesión del Gobierno General. Si entonces no pudo uniformarse la opinión porque existían poderosas razones de una y otra parte, en la actualidad la solución del problema es más difícil y á la vez más necesaria.

La situación para el país será la que determine cualquiera de los extremos del siguiente dilema: ó dar una ley inútil, porque no se establecerá ningún otro Banco si han de respetarse las franquicias y privilegios contratados, ó sujetar á todos los Bancos existentes á una legislación general, abriendo un ancho sendero para el progreso de las instituciones de crédito.

El primer término presenta un sistema absurdo, anti-constitucional y antipatriótico; el segundo, trae el peligro de la retroactividad.

El Sr. Lic. Saavedra expuso en su voto particular: "El art. 28 de nuestro Código fundamental, dice: "No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones á título de protección á la industria." Este artículo se contraría por el proyecto, aunque no de una manera expresa y directa, sí indirectamente.

"Es un principio de legislación, que al expedirse una ley sobre algún negocio se tenga en cuenta lo subsistente ó es-

tablecido respecto del negocio mismo. Así, al legislar sobre Bancos de emisión debe tener en cuenta los Bancos ya establecidos, y establecidos con derechos inatacables y que deben respetarse. Pues bien, el proyecto que se presenta, prescribe multitud de restricciones para los Bancos que en lo futuro deban constituirse. Estas restricciones son mucho mayores que las que tiene el Banco Nacional Mexicano, lo cual puede acreditarse con la simple lectura del proyecto y del contrato de concesión de dicho Banco; y cuando esto sucede, no se otorga á los Bancos futuros ninguna de las exenciones, franquicias y prerrogativas que tiene el Banco Nacional. Y siendo eso así, ¿podrá esperarse que se establezcan Bancos en lo sucesivo? ¿podrá suponerse que haya una competencia posible con el Banco Nacional? Y ¿no vendrá entonces á obtenerse como resultado, no sólo probable sino casi seguro, el monopolio de dicho Banco? Se ve pues, que las prescripciones contenidas en el proyecto vendrían á constituir indirectamente el monopolio del Banco Nacional, y que en virtud de ellas vendría á contrariarse lo preceptuado en el art. 28 de la Constitución.

"En el proyecto se fija un plazo para que los Bancos establecidos (con excepción del Banco Nacional Mexicano) puedan sujetarse á las reglas ó condiciones prevenidas en el proyecto mismo, para que puedan reputarse como establecimientos ó empresas legales; y se dispone que si así no lo verifican, se considerarán como Bancos privados. Esta disposición importa un efecto retroactivo y contraría por lo mismo lo prevenido en el art. 14 de la Constitución. Cuando los Bancos actuales se formaron, no había ley especial bancaria, y se establecieron en uso del derecho que concede el art. 4º constitucional; en consecuencia son unas empresas con derechos legítimos y adquiridos respecto de su subsistencia, y tales derechos no pueden atacarse ni afectarse por medio de una ley posterior, sin dar á ésta efecto retroactivo.

“Aun en Inglaterra, cuando en 1845 á instancias de Sir Roberto Peel, se decretó la ley restrictiva de Bancos, se respetaron los ya establecidos, y éstos continuaron hasta que fueron expirando los diversos períodos de su duración convenida. En los Estados Unidos, después de la ley bancaria federal, sólo han podido atacarse los Bancos establecidos con anterioridad, por medios indirectos, imponiéndoles contribuciones fuertes que hicieran difícil su continuación. Natural y forzoso es que entre nosotros, que tenemos una disposición constitucional expresa, que prohíbe toda ley de efecto retroactivo, deban respetarse los derechos legítimos y deban quedar subsistentes los Bancos ya establecidos. Si así no fuera, se confirmaría el monopolio, porque si los Bancos existentes debieran dejar de subsistir como legales, y si no pudieran ó fuera muy difícil establecer Bancos en lo futuro, vendría á ser indefectible la exclusiva del Banco Nacional.”

Usted, Señor Ministro y el Lic. Vicente Riva Palacio, fueron mucho más explícitos en los siguientes párrafos del voto consignado en oficio de 19 de Diciembre de 1882:

“Si al formarse nuestra legislación bancaria no existiera en México ningún establecimiento de crédito de esta clase, las dificultades en tan delicada materia serían siempre grandes, pero relativamente menores que hoy, que, sólo en la Capital de la República, existen organizados y sistemados en activo trabajo y gozando de completo crédito, cuatro Bancos, algunos de los cuales tienen establecidas sucursales en algunos Estados de la Federación.

“La base de la libertad y del progreso en todas las manifestaciones de la actividad humana en las sociedades civilizadas consiste en el reconocimiento *de la igualdad de derechos, y en la abolición completa de privilegios, monopolios y prerrogativas que, sobre ser odiosas y contrarias á las aspiraciones de la dignidad humana, impiden la competencia, ahogan el estímulo, relajan la energía y directamente obstruyen el progreso y la riqueza pública.*

“En el proyecto de ley sobre Bancos, se propone como base de emisión, el doble del capital existente en caja y que tenga el carácter de reserva, cuando de los Bancos existentes en la capital, el Banco Nacional puede emitir tres tantos conforme á su contrato con el Gobierno; el Mercantil lo mismo, según sus estatutos; y el de Londres y el del Monte de Piedad tienen desconocidas aún para el público su base de emisión; pero indudablemente ésta, en ambos establecimientos, es más amplia que la del proyecto de ley á que nos referimos.

“Basta no más este antecedente para comprender que toda ley que exija á los Bancos que deben fundarse en lo porvenir, una reserva igual á la mitad de su papel en circulación, ó en otros términos, que limiten la emisión al doble de la reserva en numerario, viene á hacer imposible el establecimiento de nuevos Bancos, supuesto que dificulta la competencia de éstos con los ya existentes, por la diferencia capital de la base de emisión.

“No es necesario insistir mucho sobre este punto, ni presentar grandes razones, para probar que así se constituiría un terrible privilegio en favor de los Bancos ya existentes, impidiendo toda competencia y privilegiándolos en la explotación del crédito en la República. Basta considerar que mientras que 100 pesos en la reserva de los Bancos que se crearán conforme á la nueva ley, no representaban en el Mercado, ni trabajaban con el crédito para la adquisición del interés, sino como 200 pesos, en los Bancos existentes esos mismos 100 pesos representan, trabajan y producen en la plaza como 300; y mientras los nuevos Bancos tendrían improductiva á título de reserva en sus cajas, la tercera parte del capital representado por papel y numerario, los Bancos ya existentes tendrían sólo la cuarta; y todo esto produce una enorme diferencia, un trascendental desequilibrio y una legislación no sólo fuera, sino en completo desacuerdo y oposición con los principios constituídos de nuestro Pacto fundamental,

con el espíritu democrático de las sociedades modernas y con todos los principios de la ciencia económica.

“Así, pues, la base de emisión, tal como se propone, unida á las demás restricciones que la ley encierra, vendría á ser, además de injusta, la más eficaz medida que dictarse pudiera para impedir en lo sucesivo la formación de los establecimientos de crédito. Por eso no estamos de acuerdo con ella y con nuestro carácter de comisionados, y obrando con la lealtad que debemos hacerlo, somos de opinión que el Gobierno no debe aceptar esta base de emisión en su iniciativa, tanto más, cuanto que es enteramente contraria á la recomendación que como base fundamental de nuestros trabajos ha hecho el Ejecutivo.

“Pero todas estas razones adquieren mayor fuerza y son de mayor peso al fundar nuestro disenso en el segundo de los puntos que nos ha hecho separarnos de la opinión de nuestros compañeros de trabajo, y es la retroactividad de la ley que se propone en el proyecto.

“Dice el proyecto que los Bancos existentes en la capital que no estén establecidos en virtud de una ley particular, manifiesten dentro de un año si están ó no conformes en sujetarse á las prescripciones de la nueva legislación; y en caso de no estarlo quedan enteramente fuera de ella, y además, como una de las prescripciones de la ley, pagarán un 10 por ciento de contribución sobre su circulación en papel y serán considerados como establecimientos meramente privados.

“De estas disposiciones queda exceptuado el Montepío; el Nacional existe autorizado por decreto especial de la Cámara de la Unión; y resultaría que los otros Bancos tendrían que sujetarse á una ley expedida mucho tiempo después de su constitución, so pena de perder su carácter de Establecimiento público y sujetos á pagar un 10 por ciento sobre su circulación.

“La retroactividad en este caso no puede ser más paten-

te, porque no se puede decir que los Bancos quedan en libertad de sujetarse ó no á la ley, pues esa misma libertad es la que tienen todos los hombres en la observancia de todas las leyes, y si quieren, se sujetan, y si no libre tienen el camino de la transgresión, nada más sufriendo el castigo que constituye la sanción de la ley.

“Sería una gran falta de respeto de parte nuestra toda insistencia y todo esfuerzo que hiciéramos para probar que una ley dada á fines del año de 1882, extensiva á hechos consumados en Abril ó Mayo de este año, aun cuando llevara el paliativo de una aparente libertad, es una verdadera ley retroactiva; porque no se puede decir que no habiendo disposición que reglamentara la materia de Bancos, no hay derechos adquiridos por parte de los establecimientos fundados con anterioridad á la ley que hoy pretende publicarse, supuesto que, esos establecimientos de Banco existentes hoy, se fundaron en virtud de la libertad que la Constitución de 1857 concede á los habitantes de la República para asociarse, dedicándose á cualquiera industria, profesión ó trabajo que sea lícito y honesto.

“Si en virtud, pues, de esos derechos se fundaron los Bancos existentes, y no había ley ni disposición alguna que contuviera prohibición ó restricción aplicable al caso, esos Bancos han adquirido el derecho á la protección de la ley y del Gobierno.

“Admitido el proyecto tal como está, además de tener efecto retroactivo, afirmaríase un privilegio exclusivo en favor del Banco Nacional, chocando por ambos motivos, infringiendo las prescripciones constitucionales, vulnerando las garantías y los derechos que son el fin y objeto de las instituciones, y haciendo imposible la existencia de otro Banco, que no fuera el Banco Nacional.

“Con gran sentimiento de nuestra parte nos hemos apartado de la opinión de nuestros dignos compañeros Raigosa

y Macedo; pero debiendo presentarse una ley perfectamente de acuerdo con las disposiciones y el espíritu de la Constitución que nos rige, no nos ha sido posible suscribir este proyecto en la parte que, á nuestro humilde juicio, se opone á lo dispuesto por la Constitución, y debiendo conforme á las instrucciones del Gobierno, formar un proyecto que aliente, ayude y organice el establecimiento de las instituciones de crédito en la República, tampoco nos sería permitido conformarnos con proyectos de disposiciones que, estableciendo el privilegio, imposibilitaran la creación de nuevos Bancos, y fueran, por decirlo así, una barrera que impidiese el desarrollo del comercio y de la riqueza pública."

Es verdaderamente satisfactorio para mí, ver confirmadas mis propias opiniones por las de tres jurisconsultos que han alcanzado una gran reputación en nuestro Foro, y que han llegado á desempeñar con tanto acierto los más elevados puestos de la Administración.

Me he permitido trascribir íntegros los anteriores conceptos, para que la sociedad entera se penetre de que en este punto, como en todos aquellos que han sido objeto de una decisión de vd., ha presidido el noble afán de mejorar la situación del país, por el camino de la libertad, y al abrigo de los preceptos constitucionales, no el de satisfacer determinados compromisos de partido, ó el de contentar exigencias de los poderosos.

Objeto de constantes estudios ha sido para mí la solución del presente problema, que he llegado á plantear con los siguientes datos:

- 1º Las lecciones que suministra la historia.
- 2º Los principios científicos.
- 3º Los preceptos terminantes de la ley fundamental.
- 4º El progreso y adelanto del país.
- 5º El Banco Nacional con una concesión extraordinariamente privilegiada.

6º Los demás Bancos establecidos con determinadas franquicias en grado muy inferior al de las de aquel.

7º Los que se establezcan en lo futuro, bajo el amparo de las garantías constitucionales.

Estudiando con cuidado cada uno de estos elementos fácilmente se llega por medio de un análisis lógico, á una proposición evidente, y después la simple reunión de todas ellas debe dar el resultado que se busca.

En los párrafos VII, XII XVIII y demás relativos, presenté como tipo del sistema mixto, los Bancos de Inglaterra, del de monopolio el de Francia, y del de libertad los de los Estados Unidos; deduciendo del estudio de todos ellos que cualquiera sistema será susceptible de engrandecimiento, si se obtiene la confianza pública y se adapta á las condiciones especiales de cada país (§XIX).

Ya he indicado de qué manera puede obtenerse el primero de estos dos requisitos, y cómo se confirma y consolida con la intervención y vigilancia de la autoridad.

En cuanto al segundo, necesario es tener en cuenta las circunstancias muy particulares de la República para decidir cuál de los tres sistemas indicados sería más favorable á la industria y comercio nacionales.

Hasta ahora el sistema de Bancos establecidos se acerca mucho al de Inglaterra. En efecto, un Banco protegido y extraordinariamente privilegiado funciona en concurrencia con otros que carecen de esta protección, y que pueden denominarse Bancos libres, pues si se han procurado un contrato, una concesión cualquiera, ha sido sólo por llenar exigencias de la ley. Las imperfecciones del actual sistema, suponiendo que pudiera dársele este nombre, están determinadas por las diferencias que existen respecto del establecido en Inglaterra. La primera de todas ellas es que el Banco privilegiado de México no es propiamente nacional sino extranjero; y la segunda, que la concesión del último no se adapta á los preceptos constitucionales.