



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO

“LA BANCA DE DESARROLLO COMO EMPRESA DE ESTADO”

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

SAÚL ROJAS RAMÍREZ

ASESOR:

LIC. HORACIO CASTELLANOS COUTIÑO



CIUDAD UNIVERSITARIA D.F. A 2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 19 de noviembre de 2003

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR**  
**P R E S E N T E**

El pasante de esta Facultad, Rojas Ramírez Saúl, con número de cuenta 9306221-7 ha elaborado la tesis denominada "LA BANCA DE DESARROLLO COMO EMPRESA DE ESTADO", bajo la dirección del Lic. Horacio Castellanos Coutiño y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"**

El Director del Seminario

  
**PEDRO NOGUERA CONSUEGRA**  
**LICENCIADO EN DERECHO**



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente.

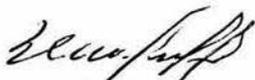
Licenciado  
**PEDRO NOGUERON CONSUEGRA**  
Director del Seminario de Derecho  
Administrativo de la Facultad de Derecho  
de la Universidad Nacional Autónoma de México  
Presente.

México, D.F., a 5 de Noviembre de 2002.

Por este medio me permito hacer de su conocimiento que a la fecha ha quedado concluida la tesis titulada **"LA BANCA DE DESARROLLO COMO EMPRESA DE ESTADO"**, que bajo mi asesoría y dirección elaboró el pasante Saúl Rojas Ramírez para obtener el Título de Licenciado en Derecho.

Por considerar, que reúne los requisitos reglamentarios respectivos, el trabajo en cuestión, salvo su mejor opinión, puede ser impreso para los fines consiguientes.

Reitero a Usted la seguridad de mi más distinguido aprecio y consideración.



Lic. HORACIO CASTELLANOS COUTIÑO.

*AGRADECIMIENTOS.*

*A DIOS Y A MI PATRIA  
QUE ME HAN DADO TODO  
CUANTO SOY Y POSEO*

*A MI AMOR E INICIO,  
MIS PADRES, QUIENES ME  
DIERON LA OPORTUNIDAD  
DE VIVIR Y QUE CON SU  
APOYO INCONDICIONAL,  
EJEMPLO, DEDICACIÓN,  
ESFUERZO Y SACRIFICIO  
ME HAN GUIADO HASTA  
DONDE HOY ESTOY*

*A MI SANGRE  
MIS HERMANOS, QUIENES  
ME HAN APOYADO EN EL  
CAMINO DE  
MI CARRERA PROFESIONAL*

*A QUIENES  
CONSTRUYEN  
SENDEROS  
KAREN, JOSEPH, ANAID,  
FERNANDO Y ALEXIS*

*A MI FAMILIA EN  
GENERAL  
POR SU APOYO  
INCONDICIONAL*

A MIS MAESTROS,  
AMIGOS Y  
COMPAÑEROS  
POR SU APOYO

A MI ALMA MATER,  
POR ALBERGARME EN  
ELLA

A MI AMOR Y VIDA  
A MI AMADA ESPOSA Y  
AMADO BEBE QUE VIENE  
EN CAMINO, A QUIENES  
DEJE AL ÚLTIMO POR SER  
ELLOS, EN ESTOS  
MOMENTOS TAN  
IMPORTANTES DE MI VIDA,  
FUENTE DE MI  
INSPIRACIÓN,  
CONSTITUYENDO LA PARTE  
MÁS SENSIBLE DE MI SER,  
DE MI EXISTIR Y DE MI  
VIVIR, DE MI PENSAR Y DE  
MI ACTUAR, DE MI  
FELICIDAD Y DE MI DICHA,  
DE MIS LOGROS Y DE MIS  
SATISFACCIONES



# “LA BANCA DE DESARROLLO COMO EMPRESA DE ESTADO”

## ÍNDICE

Introducción.....	I
Lista de Abreviaturas.....	IV
 <b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>GENERALIDADES SOBRE LA BANCA DE DESARROLLO</b>	
1.1. Concepto de Banca de Desarrollo.....	1
1.2. Origen de la Banca de Desarrollo.....	9
1.3. Características Generales de la Banca de Desarrollo.....	22
1.4. La Banca de Desarrollo en el Mundo.....	26
 <b>CAPITULO SEGUNDO</b>	
<b>NATURALEZA JURÍDICA DE LA BANCA DE DESARROLLO</b>	
2.1. Marco Legal de la Banca de Desarrollo.....	37
2.2. La Administración Pública Federal.....	44
2.3. La Banca de Desarrollo en la Administración Pública Federal.....	58
2.4. La Banca de Desarrollo: Empresa de Estado.....	62
2.5. La empresa pública y su carácter comercial.....	71
 <b>CAPÍTULO TERCERO</b>	
<b>ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA BANCA DE DESARROLLO</b>	
3.1 Órganos Internos de Gobierno y Vigilancia.....	74
3.2. Funciones y facultades de los órganos internos.....	76
3.3. Intervención del Ejecutivo Federal en los órganos internos.....	85
3.4. Autoridades externas.....	86
3.4.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	88
3.4.2. Banco de México.....	97
3.4.3. Comisión Nacional Bancaria y de Valores.....	102
3.4.4. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.....	111

## CAPÍTULO CUARTO

### FUNCIÓN Y OPERACIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO

4.1. Clasificación de la Banca de Desarrollo.....	113
4.2. Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN).....	115
4.3. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS).....	119
4.4. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT).....	122
4.5. Financiera Rural.....	125
4.6. Banco Nacional de Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJÉRCITO)...	132
4.7. Los otros dos Bancos de Desarrollo.....	134

## CAPÍTULO QUINTO

### LA BANCA DE DESARROLLO Y LA BANCA MÚLTIPLE

5.1. Analogías entre la Banca de Desarrollo y la Banca Múltiple.....	142
5.2. Diferencias entre la Banca de Desarrollo y la Banca Múltiple.....	144
5.3. Ventajas de la Banca de Desarrollo ante la Banca Múltiple.....	148
5.4. Desventajas de la Banca de Desarrollo ante la Banca Múltiple.....	150
5.5. Crítica.....	153
Conclusiones Generales.....	160
Conclusiones Particulares.....	163
Bibliografía Citada y Consultada.....	166
Diccionarios, documentos y revistas.....	170
Legislación y demás disposiciones administrativas.....	173
Otras fuentes.....	174

## INTRODUCCIÓN

Ante la reestructuración que sufrió el sistema bancario mexicano a raíz de la "reprivatización" de los bancos comerciales que en el año de 1982 mediante el decreto que emitiera el Poder Ejecutivo Federal pasaron a ser propiedad del Estado, quedando dicho sistema bajo un esquema doble por lo que a la banca se refiere, ya que por una parte existió la llamada *banca múltiple*, dedicada esencialmente a atender los servicios propios de la banca y el crédito con fines de especulación comercial financiera y por la otra parte la *banca de desarrollo*.

Las instituciones de desarrollo, quedaron organizadas como sociedades nacionales de crédito; figura jurídica cuyo concepto tuvo lugar durante el proceso de estatización bancaria, mismas que están autorizadas por una ley, para prestar el servicio de banca y crédito, pero que sus objetivos son claramente distintos a los de la banca comercial, responden a intereses de orden público enmarcados dentro de la competencia de la rectoría económica que tiene el Estado.

Sin embargo, la existencia de este tipo de instituciones no es tan novedosa en México, de hecho el primer banco establecido y que operó en nuestro país fue precisamente un banco de fomento dirigido y administrado por el Estado con recursos federales, así las instituciones que operan hoy en nuestro país al ser creadas se les trató de orientar hacia un objetivo definido, esto es, bajo los principios de especialidad y especificidad sectorial desarrollan la intermediación financiera en condiciones preferenciales, con el propósito de apoyar los sectores estratégicos o prioritarios de la actividad económica nacional, sujetándose para ello en la planeación nacional de desarrollo marcando la estrategia del Gobierno Federal en materia económica.

Es de mencionarse que, dada la importancia que revisten para la economía y finanzas del desarrollo nacional los bancos de desarrollo, estos se encuentran sujetos a un gran número de ordenamientos legales y administrativos, sin embargo, esto no ha impedido que los mismos tengan la decadencia que al día de hoy estén desapareciendo, por lo cual se requiere una adecuación al marco normativo de sus objetivos y al marco jurídico operativo.

Lo anterior, no quiere decir que se suprima o modifique toda la normatividad y vigilancia ejercida sobre ellos, sino que como entidades paraestatales que son y más como empresas de Estado, debe regularseles adecuadamente, a efecto de que cumplan con los fines para los cuales fueron creadas, en el entendido de que la regulación debe ser acorde con los fines y objetivos de cada una de las instituciones de fomento y su vigilancia recaer en los órganos u organismos especializados que consideren todas y cada una de las funciones y variables de las mencionadas instituciones, ya que no se debe pasar por alto que aunque son entidades de la Administración Pública Federal, no dejan de ser *empresas bancarias*, es decir, prestadores de un servicio cuya especial naturaleza no puede ser medida sino con su actividad o ramo propio del servicio de banca y crédito que prestan, tomando en cuenta que ese servicio no es considerado como público, esto es, no es una actividad reservada al Estado, sino que por naturaleza es un servicio que el Estado dejó en manos de instituciones públicas (Sociedades Nacionales de Crédito) y privadas (Sociedades Anónimas), ambas sujetas a las leyes del mercado.

Así, podemos decir que dentro de las políticas gubernamentales se intenta modernizar a la empresa pública, con sus correspondientes implicaciones desde el punto de vista de su especialidad, especificidad, régimen presupuestal, rentabilidad, eficacia y eficiencia, que entre otros aspectos, ponen de manifiesto la necesidad de reorganizar la empresa pública, particularmente la banca de desarrollo como instrumento del Gobierno en materia económica.

En todos los países las instituciones de fomento desempeñan un papel crucial para la dinámica y el desarrollo de cualquier sistema económico. Las instituciones pueden ser eficientes e ineficientes para generar un sistema de incentivos económicos y extraeconómicos que permitan a los individuos participar en procesos como la inversión, el ahorro, la innovación, las acciones colectivas y las políticas públicas, entre otros.

Al inicio de este nuevo milenio, muchos se preguntan acerca de la validez de la presencia de la banca de desarrollo, ya que el concepto de banca de fomento se vincula estrechamente al papel asignado al Estado promotor, el cual jugó un importante papel en la industrialización de la economía.

El compromiso del Estado con el desarrollo —o tal vez concretamente con aquellas actividades básicas sin las cuales el impulso a la economía en su conjunto es limitado— hacen germinar esquemas financieros que explican los orígenes y la evolución de la banca de desarrollo. Esto se explica por una política pública orientada a reducir disparidades entre regiones, fomentar actividades productivas para eliminar fisuras y falta de unión social o, en su caso, mejorar las oportunidades de desarrollo y los niveles de vida en regiones marginadas, a fin de contribuir a un sano desarrollo equilibrado y sostenible.

De ahí la necesidad de canalizar recursos del Estado para realizar proyectos básicos de infraestructura o realizar inversiones que, por su recuperación a largo plazo no son atendibles por la banca múltiple. La banca de desarrollo ha podido evaluar esos proyectos y mejorar su expectativa de recursos.

No obstante lo anterior, a pesar de los cambios profundos introducidos en la economía, se observan la presencia de altos niveles de desocupación, pérdida de poder adquisitivo del salario real, la informalidad creciente de amplios sectores de la población y el deterioro en la calidad y nivel de vida de habitantes.

La situación señalada, lleva a revisar el papel de los instrumentos y mecanismos implantados, a fin de corregir efectos no deseados del modelo aplicado que, entre otros, es necesario analizar el papel jugado por la banca de fomento.

En los últimos años ha arrojado en tono y profundidad el debate sobre la banca de desarrollo. Se ha llegado a cuestionar no sólo la validez de la función que ha desempeñado a lo largo de más de 70 años, sino su propia existencia.

La banca de desarrollo enfrenta hoy una profunda crisis de relevancia y de estrategias para el cumplimiento de sus objetivos. La apertura económica, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la crisis de 1995 significaron un cambio en su papel y en el contexto en el que opera; sin embargo, la respuesta gubernamental para adecuar dicho papel ha sido incompleta. Al igual que para la banca privada, la falta de un marco regulatorio sólido y de la infraestructura jurídica básica implican graves fallas en la capacidad de los bancos de desarrollo para jugar un papel relevante en la promoción del crecimiento económico. Adicionalmente, la falta de claridad en cuanto a sus objetivos y estrategias ha minado considerablemente la eficacia de las distintas instituciones como agentes del desarrollo.

La banca de fomento, tiene como prioridad promover y financiar los sectores señalados como estratégicos para el país, conforme al Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo antes mencionado, trataremos en un primer capítulo los conceptos generales de la banca de desarrollo, con el objeto de determinar su definición, su origen, sus características generales

y el papel que desempeña en el mundo, sin que pretendamos ser exhaustivos, trataremos de expresar brevemente como el devenir histórico de estas instituciones ha sido variable y que, la larga tradición de los bancos de fomento que actualmente funcionan en México es derivada del Banco de Avío, como primer banco oficialmente establecido en el país que de alguna u otra manera vino a orientar las políticas de gobierno con relación a la banca de desarrollo.

En el segundo capítulo delimitaremos la naturaleza jurídica de este tipo de instituciones de fomento que nos ocupan, haciendo un breve estudio de la Administración Pública Federal, a fin de determinar el lugar de la banca de desarrollo en la misma, para que con base en ello podamos llegar a la conclusión de que efectivamente dicha banca tiene el carácter de empresa de Estado, particularmente como empresa bancaria, considerando que en términos políticos económicos las instituciones de fomento no son sólo un instrumento, en razón de que no son creadas con fines especulativos o comerciales, aún cuando ello se aleje del aspecto principal de una empresa bancaria, cuya naturaleza denota el contenido de una de las más lucrativas empresas del sistema capitalista: *los bancos*.

Por otra parte, en un capítulo tercero, intentaremos describir de manera somera los órganos internos de gobierno y vigilancia, facultades y funciones de los mismos, así como a las autoridades externas encargadas de la vigilancia, supervisión, control, regulación, sanción, de dichas instituciones, según se trate de la autoridad que corresponda, a efecto de establecer de manera objetiva la implicación de estas autoridades en el funcionamiento de las entidades en comento.

Un cuarto capítulo lo referiremos a la función y operación de la distintas instituciones crediticias de fomento que operan en el país y que son de mayor trascendencia incluyendo la Financiera Rural, organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, ente que de alguna manera vino a sustituir en funciones al Banrural, banco que el pasado 1 de julio entró en liquidación, de conformidad con lo previsto en el artículo Tercero Transitorio de la Ley Orgánica de la Financiera Rural.

En dicho capítulo trataremos de establecer de acuerdo con la ley orgánica de cada uno de los bancos de desarrollo que ahí aludimos, la función y operación que cada banco desempeña, de lo cual intentaremos desprender que inciden en los factores productivos orientando el desarrollo del sector que les ha sido encomendado, transfiriendo capitales a todos aquellos sectores que tradicionalmente se les había negado el acceso al crédito: rural, comercial, industrial, entre otros, por lo que, en ese sentido, decimos que los bancos de fomento son un factor de equilibrio social productivo de la riqueza en las naciones, al menos en la nuestra implica un contrapeso no quedando rezagada, aún y que con todo su manejo ha quedado supeditado a intereses políticos más que de beneficio social.

Por último, un quinto capítulo en el cual haremos un pequeño pero conciso análisis de las analogías, diferencias, ventajas y desventajas, finalizando con una crítica constructiva de la situación actual por la que atraviesa la banca de desarrollo, en la cual concluimos que hoy más que nunca las justas demandas de los sectores sociales productivos menos favorecidos de nuestro país reivindican la necesidad de que este tipo de instituciones sigan existiendo, a fin de apoyar y lograr un desarrollo económico y social de México.

Es importante resaltar el hecho de que muchos de los comentarios vertidos en el desarrollo del presente trabajo y los que se expresan concretamente en el Capítulo Quinto son parte de la experiencia adquirida por el autor de esta tesis, en su desempeño profesional en áreas jurídicas durante los años de 1997 a la fecha en el sector público, concretamente en BANOBRAS, S.N.C., en la CONDUSEF y actualmente en la Procuraduría Fiscal de la Federación.

## LISTA DE ABREVIATURAS

Art.	Artículo
Arts.	Artículos
BANCOMEXT	Banco Nacional de Comercio Exterior
BANJÉRCITO	Banco Nacional del Ejército, Armada y Fuerza Aérea
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural
BANXICO	Banco de México
BD	Banca de Desarrollo
BM	Banca Múltiple
CAP'S	Certificados de Aportación Patrimonial
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
COCIFE	Código Civil Federal
CoCo	Código de Comercio
CONDUSEF	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
Frac.	Fracción
Frac.	Fracciones
LBANXICO	Ley del Banco de México
LCNBV	Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
LIC	Ley de Instituciones de Crédito
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LDUSEF	Ley para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
LFEP	Ley Federal de las Entidades Paraestatales
LGSM	Ley General de Sociedades Mercantiles

LGCR	Ley General de Crédito Rural
LGTyOC	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
LOBANCOMEXT	Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior
LOBANJÉRCITO	Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Armada y Fuerza Aérea
LOBANOBRAS	Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
LOBANSEFI	Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
LBANXICO	Ley del Banco de México
LOFR	Ley Orgánica de la Financiera Rural
LONAFIN	Ley Orgánica de Nacional Financiera
LOSBANRURAL	Ley Orgánica del Sistema del Banco Nacional de Crédito Rural
LSHF	Ley de Sociedad Hipotecaria Federal
LRSPBC-82	Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982
LRSPBC-85	Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985
NAFIN	Nacional Financiera
PLANADE	Plan Nacional de Desarrollo
Pymes	Pequeñas y medianas empresas
RIBANXICO	Reglamento Interior del Banco de México
RICNBV	Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
RISHCP	Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
ROBANOBRAS	Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
RONAFIN	Reglamento Orgánico de Nacional Financiera
S.A.	Sociedad Anónima
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
SFP	Secretaría de la Función Pública
SNC	Sociedad Nacional de Crédito

## CAPÍTULO PRIMERO

### GENERALIDADES SOBRE LA BANCA DE DESARROLLO

#### 1.1. Concepto de Banca de Desarrollo

El punto de partida para tratar de delimitar lo que debe entenderse por banca de desarrollo, se hará tratando de delinear diversos planteamientos, a efecto de hacer una clara distinción y separación entre una serie de expresiones conexas y análogas al objeto que nos ocupa, ya que "cualquier intento por definir un concepto tiene que tomar como punto de partida el uso común de la palabra que denota el concepto en cuestión"<sup>1</sup>, por lo que será necesario partir de la definición genérica de banco y sobre esta base tratar de identificar los elementos específicos que conceptualizan a la referida banca.

Por lo anterior, se intenta hacer una clara delimitación entre las expresiones "Banco y Banca"; ya que con frecuencia la gente observa diversos lugares, que llevan o reciben el nombre de bancos, muchos pueden saber para que sirven e incluso se atreven a definirlo, pero en algunos casos no conocen a fondo su operación, para unos, en términos coloquiales, "es un lugar en el cual se presta y se guarda dinero", para otros, es una "institución que realiza operaciones crediticias en función y servicio de la sociedad, concretamente de un sector de está, el ahorrador".

Banco, para algunos autores semánticamente deriva de *abacus*, que eran los muebles que utilizaban los *argentarii* en Roma para realizar su actividad, otros por su parte, estiman que proviene de "*Mensa mercatorum, in cua merces sus emptoribus exponerent*, es decir, la mesa en que los mercaderes mostraban sus mercancías a los compradores", sufriendo la expresión un cambio semántico al pasar al italiano como el banco en el que se sentaban los comerciantes y cambistas en la plaza pública, o la mesa en que contaban su dinero.<sup>2</sup>

Distinta concepción se tiene en el Derecho Alemán y en el Derecho Anglosajón, en los que la palabra *Bank*, designa un conjunto de cosas, montón o amontonar, con la que se expresaba la acumulación de fondos de capital de dinero o de existencias, también significa el mostrador, silla o mueble donde se sientan las personas.

Banco o banquero, teniendo en cuenta los dos elementos de su función: depósito y circulación, se puede considerar como el agente intermediario entre la demanda y la oferta del crédito que con el ejercicio del depósito bancario a fin de emplear los capitales recibidos, promueve la circulación bancaria con el propósito de obtener beneficios, constituyéndose de esa manera en deudor hacia la oferta y en acreedor hacia la demanda del crédito.<sup>3</sup>

Siburu<sup>4</sup>, considera que banco "es toda institución organizada por el ejercicio regular, continuo y coordinado del crédito, en su función mediadora entre la oferta y la demanda de capitales, mediante operaciones practicadas por profesión".

El banco es una institución mercantil que realiza, primordialmente, operaciones con dinero: por una parte, lo recibe en depósito y, por la otra, lo presta. En consecuencia, podemos decir que son bancos... aquellas instituciones... que realizan, con carácter exclusivo, las operaciones

<sup>1</sup> KELSEN, Hans. Citado por Rolando Tamayo y Salmorán, en su obra *Elementos para una Teoría General del Derecho (Introducción al Estudio de la Ciencia Jurídica)*, 2ª ed., Themis, México, D.F., 1999, p. 3.

<sup>2</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Bancario*. 2ª ed., Porrúa, México, D.F., 1983, p. 74.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Citado por ACOSTA ROMERO, Ibid.

activas y pasivas, de intermediación financiera que señala el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito.<sup>5</sup>

Así entonces, el banco es una institución, a través de la cual se ejerce habitualmente la actividad de banca y crédito, principalmente caracterizado por fungir como intermediario de éste último; realizando una serie de operaciones y servicios bancarios, es decir, recibe y concentra en forma de depósitos los capitales captados de personas físicas o morales de derecho privado y, en su caso, de derecho público, para ponerlos a disposición mediante préstamos y créditos a quienes puedan hacerlos fructificar, por medio de una actividad determinada, así como para adquirir valores que reciben el nombre de inversiones.

Ahora bien, es de interés señalar que para Acosta Romero, "banco es un concepto genérico, que hace referencia a una sociedad anónima, que cuenta con concesión (sic) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para llevar a cabo en forma permanente, profesional y masiva cierto tipo de operaciones de crédito permitidas por la ley, o una combinación de ellas".<sup>6</sup>

En nuestra opinión, no se considera correcto emplear el término concesión, en razón de que ha dichas sociedades no se les otorga para operar como entidades financieras una concesión, sino una autorización intransmisible, generando con ello una confusión, ya que de la lectura de los artículos 8, 9 y 10 de la LIC se desprende lo comentado, mismos que establecen lo siguiente:

*"Art. 8o.- Para organizarse y operar como institución de banca múltiple se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. Por su naturaleza, estas autorizaciones serán intransmisibles.*

*Las autorizaciones que al efecto se otorguen, así como sus modificaciones, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación del domicilio social de la institución de que se trate.*

*Art. 9o.- Sólo gozarán de autorización las sociedades anónimas de capital fijo, organizadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles, en todo lo que no esté previsto en esta Ley y, particularmente...*

*Art. 10.- Las solicitudes de autorización para organizarse y operar como institución de banca múltiple deberán acompañarse de lo siguiente..."*

De acuerdo con lo anterior, "la autorización, es una figura jurídica cuyo significado suele confundirse con mucha frecuencia con la concesión. Efectivamente, en el aspecto meramente superficial las coincidencias entre ambos términos son evidentes, pues los dos son actos de naturaleza administrativa que facultan a determinada persona a la realización de alguna actividad sancionada por el derecho; sin embargo, en su aspecto fundamental, la doctrina jurídica ha desentrañado diferencias que las apartan en su contenido a una de la otra".<sup>7</sup>

Para Gabino Fraga, "la autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o se remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular".<sup>8</sup>

<sup>5</sup> GIL VALDIVIA, Gerardo, coordinador. Régimen Jurídico de la Banca de Desarrollo en México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., 1986, pp. 191 y 192. Lo que se encuentra en cursivas es nuestro.

<sup>6</sup> Op. cit., p. 75.

<sup>7</sup> DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Grupos Financieros. 2ª ed., Porrúa, México, D.F., 1999, p. 237.

<sup>8</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 39ª ed., Porrúa, México, D.F., 1999, p. 236.

La autorización es un acto que facilita al particular autorizado el ejercicio de un derecho, es por ello, que "las autorizaciones, (como las que se otorgan a los intermediarios financieros), *son intuiti personae*, se concretan a remover en favor de una persona jurídica determinada el límite u obstáculo que en forma general impone la ley para el ejercicio de una actividad jurídica *de naturaleza financiera o mercantil* determinada; son actos administrativos que no otorgan o transmiten derecho patrimonial alguno, sino simplemente confieren una capacidad al particular de realizar ciertas actividades que por su índole no han sido reservadas por el propio Estado".<sup>9</sup>

No ocurre lo mismo con el acto administrativo de la concesión, en el cual originariamente corresponde al Estado realizar o desempeñar la actividad, en atención a un precepto legal expreso, o bien, en cuanto a la naturaleza de la actividad de que se trate, "es un acto administrativo que crea en un particular, llamado concesionario, el derecho para prestar un servicio público o para explotar un bien propiedad del Estado, con una prestación en favor de éste".<sup>10</sup>

Así entonces, la concesión administrativa es "el acto por el cual se concede a un particular el manejo y la explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado".<sup>11</sup>

De lo anterior, podemos concluir que en la concesión hay una libertad o potestad de la autoridad para concederla o no, es decir, es una facultad discrecional de la autoridad administrativa y, su revocación puede ser por reglamentación, o bien, por un acto discrecional, ya que si bien tanto la concesión como la autorización están sometidas a la ley, esta última no se encuentra sujeta a la discrecionalidad de la autoridad, el particular (persona física o moral) puede exigir le sea otorgada, si cumple con todos los requisitos que al efecto establece la normatividad aplicable y la revocación de la autorización debe ser con causa justificada, no a juicio y libertad discrecional de la autoridad administrativa.<sup>12</sup>

Empero, este tema de estudio no nos ocupa, pero se considero necesario hacer el comentario, con el objeto de delimitar todos y cada uno de los aspectos que de una u otra manera se ven inmersos en el desarrollo del presente trabajo.

Una vez establecido y delimitado el concepto de banco, se tratará de integrar el de banca con sus respectivas relaciones y diferencias existentes con el primero, a efecto de llegar al que nos interesa, el "concepto de banca de desarrollo".

Para el maestro Acosta Romero<sup>13</sup>, "banca es la actividad, *que* abarca genéricamente al conjunto de bancos o instituciones que en un país llevan a cabo la importante función de intermediar en el crédito, así se habla de la Banca Mexicana, la Banca Francesa...".

Asimismo, se concibe a la banca como "el comercio que principalmente consiste en operaciones de giro, cambio, descuentos, en abrir créditos y llevar cuentas corrientes y en comprar y vender efectos públicos especialmente en comisión".<sup>14</sup>

<sup>9</sup> DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. cit., p. 238. Lo que se encuentra en cursivas es nuestro.

<sup>10</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1995, p. 321.

<sup>11</sup> FRAGA, Gabino. Op. cit., p. 242.

<sup>12</sup> Para una mayor comprensión y análisis sobre la diferencia existente entre la autorización y concesión véase FRAGA, Gabino, op. cit., pp. 236-254, DE LA FUENTE, Jesús. Op. cit., pp. 237-240 y Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., pp. 77-91 y su obra Nuevo Derecho Bancario. 8ª. ed., Porrúa, México, D.F., pp. 159-184.

<sup>13</sup> Op. cit., p. 75. Lo que se encuentra en cursivas es nuestro.

<sup>14</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, 12ª ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México D.F., 1998, Tomo I, A-CH, p. 312.

Se constituyen como Sociedad Anónima (S.A.), o como en el caso de México, con motivo de la nacionalización de la banca, se le denominó Sociedad Nacional de Crédito (S.N.C.), y al día de hoy existen los dos tipos de sociedades, S.A. y S.N.C., a las que el Poder Legislativo por una ley, o el Ejecutivo Federal, a través de un decreto o un acto administrativo, según sea el caso, ha dispuesto por conducto de la SHCP, otorgarles autorización no una concesión, para dedicarlas al ejercicio habitual y profesional de banca y crédito.

Giorgana Frutos, a nuestro juicio en su definición que nos da de banca, comprende ambos términos, al decir que es "la institución facultada para prestar todos los servicios y desarrollar todas las actividades consideradas como bancarias y financieras...que busca satisfacer necesidades sociales permanentes de la mejor manera posible y como un contribuyente decisivo del bienestar de los mexicanos".<sup>15</sup>

Podemos decir entonces que banca, es por esencia y por definición la actividad económica referida primordialmente a operaciones con capital e instrumentos de crédito. Esta actividad se organiza y cumple bajo la forma del tipo de empresa que hace su profesión habitual la recepción del dinero del público ahorrador bajo diversas modalidades de operaciones bancarias y financieras establecidas en la legislación aplicable.

La diferencia existente entre banco y banca, es más de gramática que de sustancia, ya que banco es la institución en sí como una sola que opera o sirve como intermediario entre la persona ahorradora y el crédito, y banca es la actividad que comprende al conjunto de bancos o instituciones que sirven para el desarrollo económico y financiero, y en consecuencia social de un país.

Es de interés señalar porque difieren entre sí los sistemas bancarios de algunos países, a veces en aspectos sustanciales o sustantivos. Los problemas con que se enfrentan son casi idénticos en todo el mundo, de aquí que las diferencias consistan sobre todo en detalles de organización y técnica, diferencias que han ido disminuyendo a causa de la creciente influencia de las comunicaciones integracionales y del deseo de buscar y adoptar nuevas formas que en otros países han tenido éxito.

He ahí las definiciones de banco y banca, por lo que hace al término "desarrollo", se trata de un concepto del que se ocupó inicialmente la teoría económica y, en especial, la teoría del desarrollo, por lo que se impone precisar cual es su significado, a efecto de estar en posibilidad de conseguir el de la "banca de desarrollo".

En cuanto al primero, éste deriva del latín *des* que se refiere a *deshacer* y *arrollar*, que significa *rollo*. Adj. Acción y efecto de desarrollar. Acrecentar una cosa.<sup>16</sup>

Para Ramón Beteta, "la concepción mexicana del desarrollo concibe a éste como un proceso integral que abarca todos los aspectos de la vida social y no sólo al económico".<sup>17</sup>

Pensamos que "desarrollo es algo más que crecimiento económico; que debe entenderse como un proceso de cambio social global tendente a lograr mejores niveles de vida, en una sociedad igualitaria, o dicho en otras palabras, es un proceso de cambio social global para configurar un modelo de país que se desea hacer realidad".<sup>18</sup>

<sup>15</sup> GIORGANA FRUTOS, Víctor M. Curso de Derecho Bancario. Porrúa, México, D.F., 1984, p.57.

<sup>16</sup> Diccionario. Enciclopédico Espasa, 3ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1988, T.I, p. 513.

<sup>17</sup> BETETA, Ramón. Tres Aspectos del Desarrollo Económico de México, ediciones SELA, Pesa, México, D.F., 1983, p.65.

<sup>18</sup> GIL VALDIVIA, Op. cit., p.188.

En ese sentido, la idea de desarrollo está vinculada con la idea de proyecto nacional, entendiendo como tal, según algunos autores de la teoría del desarrollo en América Latina, al conjunto de propuestas para hacer realidad un modelo de Nación que se desea, propuestas que enuncian los cambios sociales necesarios para ese efecto.

Pero, es nuestra carta magna la que contempla un proyecto nacional o, lo que sería lo mismo, un proyecto de desarrollo nacional, el cual se encuentra ampliamente establecido en "los artículos que forman parte de lo que algunos autores llaman la 'Constitución Económica', que dispone un orden fundamental de la vida económica, y que se encuentra recogido principalmente en los artículos 3º, 5º, 25, 26, 27, 28, 123 y 131 de nuestra norma primaria.

Tan es así que podemos mencionar como algunas de las principales propuestas que integran nuestro proyecto nacional, las siguientes:

- Consolidar a México como nación soberana e independiente, en lo político, en lo económico y en lo cultural;
- Transformar a la sociedad mexicana en una sociedad igualitaria, con un régimen de auténtica democracia;
- Consolidar la democracia como sistema de vida, basado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- Atender las necesidades básicas de la población, mejorando la calidad de vida;
- Estricto respeto a las garantías individuales;
- Fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional, y
- Equilibrar los factores de la producción, así como proteger y promover el empleo.

Estos fines del proyecto nacional, así como los demás que se puedan deducir de nuestro ordenamiento supremo, determinarán los objetivos de la planeación nacional, según lo dispone el artículo 26 de la propia constitución.

De acuerdo con estas ideas, el concepto "desarrollo" está ampliamente definido en nuestra constitución...".<sup>19</sup>

Con independencia de lo anterior, parece conveniente realizar un breve comentario sobre la relación conceptual y práctica que existe entre la intermediación financiera y el desarrollo económico.

La experiencia histórica es ilustrativa y concluyente, ya que en todo proceso de desarrollo exitoso se observa una modernización y acrecentamiento de la intermediación financiera.

A decir de José Juan de Olloqui,<sup>20</sup> "la forma más usual consiste en la aparición y diseminación de los servicios bancarios, la que se expresa en una profundización de la intermediación financiera, entendiendo por ello que los activos y/o pasivos financieros tienden a ganar importancia relativa en la economía, esto es, la relación pasivos a producto interno se acrecienta en ese proceso.

Y es que cualquier proceso de crecimiento económico acelerado y persistente a lo largo del tiempo viene siempre inducido por la inversión, variable fundamental en la que descansa la explicación del fenómeno mencionado. No existe modelo de crecimiento en el que la inversión y

---

<sup>19</sup> Op.cit., p. 190.

<sup>20</sup> Ibidem, pp. 11-12.

acumulación consecuente de capital no represente un papel determinante.

Aquí es donde se halla precisamente la función crucial de la intermediación financiera en general y la bancaria en particular, ya que las instituciones de crédito constituyen un eslabón entre las unidades superavitarias y deficitarias de la economía, entre ahorradores e inversionistas.

Sucede en este caso lo mismo que con el uso del dinero, el procedimiento indirecto, y en apariencia más lento y gravoso, termina por ser más eficiente que el directo.

Esto es así porque el intermediario financiero puede ofrecer a los ahorradores opciones que en términos de plazo, riesgo, liquidez y rendimiento cubren sus expectativas, y simultáneamente hacer lo mismo con los inversionistas, a sabiendas de que las preferencias de unos no son necesariamente coincidentes con las de los otros".

Así, la acción de las instituciones bancarias, se desarrolla principalmente en la facilitación de la movilización de capital, además lo acrecienta en la medida que estimula el ahorro, es así que en la medida en que se da la asignación de los recursos con eficiencia, se contribuye al proceso de desarrollo.

Se afirma que "la relación entre la intermediación financiera y el desarrollo económico se da en tres campos asociados:

- a) La acumulación de capital, o sea la formación del ahorro;
- b) La movilización del capital, la interacción entre unidades superavitarias y deficitarias, y
- c) El uso eficiente del capital.

Si bien es cierto que la relación causal entre desarrollo y sistema bancario no es tan sencilla de establecer, sí parece un hecho probado que el éxito de uno se acompaña normalmente con la modernización y acrecentamiento del otro".<sup>21</sup>

Es por ello que "la relación que existe entre el desarrollo económico de un país y su desarrollo financiero es fundamental...incluso existe evidencia en el sentido de que el desarrollo financiero de un país promueve el desarrollo económico del mismo...se postula una relación de causa efecto entre uno y otro y el resultado el desarrollo económico. La importancia de este fenómeno no puede soslayarse, ya que indica que un marco jurídico que promueva el sector financiero, promueve el desarrollo económico".<sup>22</sup>

En atención a lo expresado, debe decirse que el concepto de banca de desarrollo no es unitario, puesto que diferentes disciplinas se han preocupado por darlo. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el simple crecimiento no es desarrollo. En tales condiciones, debe adoptarse, para contar con un término inicial de referencia, una definición seria y lo más comprensiva posible de lo que debe entenderse por aquella.

La banca de desarrollo es un tipo de institución financiera de reciente creación en el derecho positivo mexicano, aún cuando estos bancos se identifican con los gubernamentales existentes durante la época en la que la actividad bancaria estaba en manos de particulares, antes de la nacionalización de la misma.

Al respecto, Gil Valdivia señala que "el concepto de banca de desarrollo es reciente en la

---

<sup>21</sup> Ibidem, p. 13.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 24.

legislación mexicana. Este concepto surge al emitirse la nueva legislación bancaria y crediticia derivada de la nacionalización de la banca decretada el 1º de septiembre de 1982 y con base en la reforma al artículo 28 constitucional de ese año. Así, tanto la LRSPBC-82, como la aprobada en 1984, que sustituyó a la anterior, establecían que el servicio público de banca y crédito sería prestado exclusivamente por el Estado, a través de instituciones estructuradas como instituciones nacionales de crédito, las cuales fungirían como banca múltiple o banca de desarrollo.

Es así, que podemos considerar que la banca de desarrollo es un intermediario financiero, que tiene por objeto optimizar la asignación de recursos financieros y técnicos para el apoyo de áreas o sectores de la economía que el Estado considera estratégicos o prioritarios en el proceso de desarrollo integral del país. Por lo tanto la banca de desarrollo es un instrumento básico para la planeación y programación del desarrollo del país".<sup>23</sup>

Para Mario Ramón Beteta la banca de desarrollo es la que desempeña una "actividad bancaria tendiente a elevar dentro del menos plazo posible el nivel de vida de un pueblo".<sup>24</sup>

Lucas Beltrán Flores expresa que "son corporaciones de desarrollo aquellas que promueven y dirigen empresas, además de proporcionarles apoyo financiero".<sup>25</sup>

Cabe hacer referencia a lo que el Banco Mundial en su informe de 1989, definió a las instituciones financieras de desarrollo como intermediarios financieros que enfatizan, se garantice el aprovisionamiento de capital (en préstamos y acciones) para el desarrollo.<sup>26</sup>

Barrera Graf, considera que la "banca de desarrollo es la que se regula por leyes orgánicas respecto a cada sociedad o institución y secundariamente por la *Ley de Instituciones de Crédito*; además de poder realizar las operaciones que indica el Artículo 46, con las modalidades que indica el Artículo 47, párrafos segundo y tercero; deberá realizar aquellas otras a que se refiere el primer párrafo del mismo Artículo 47".<sup>27</sup>

Para Carlos F. Dávalos Mejía, la banca de desarrollo, se entiende como "una de las modalidades de prestación del servicio de banca y crédito, es decir, es el servicio de intermediación consistente en la captación de recursos del público en el mercado nacional, por una parte, y su colocación entre los participantes del sector de la economía que le haya asignado el Congreso de la Unión, por otra, que con el carácter de SNC presta una entidad de la administración pública federal, por lo mismo, de manera invariable sometida a ésta en administración, capital y gestión, que queda obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, así como generar sus captaciones propiamente dichas, en función de una adecuada atención del correspondiente sector de la economía y al cumplimiento de las funciones y objetivos que le sean propios, exclusivamente".<sup>28</sup>

En cuanto a la definición legal de las instituciones de banca de desarrollo, esta se encuentra prevista en el artículo 30 de la LIC, que las define como:

*"...entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los*

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 167 y 184.

<sup>24</sup> BETETA, Mario R. op. cit., p. 65.

<sup>25</sup> Diccionario de Banca y Bolsa, Labor, Madrid, 1961, p.151.

<sup>26</sup> World Bank, World Bank Development Report, 1989, Washintong, D.C., June, 1989.

<sup>27</sup> BARRERA GRAF, Jorge. Nueva Legislación Bancaria, Porrúa, México, D.F., 1985, p.18. Las cursivas son nuestras.

<sup>28</sup> DÁVALOS MEJÍA, Carlos F. Derecho Bancario y Contratos de Crédito. 2ª. ed., Harla, México, D.F., 1998, p. 650.

*términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta ley...*

*...tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas. En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas deberán preservar y mantener su capital, garantizando la sustentabilidad de su operación, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos".<sup>29</sup>*

Partiendo de todos los conceptos y términos antes expresados, podemos decir que la banca de desarrollo, se encuentra constituida por las Sociedades Nacionales de Crédito que de conformidad con sus Leyes Orgánicas y bajo los principios de especificidad y de especialidad sectorial, desarrolla la actividad de intermediación financiera en condiciones preferenciales, con el propósito de apoyar sectores estratégicos o prioritarios de la actividad económica nacional, esto es, esta orientada a la realización del proyecto nacional, enfatizando que debe en su funcionamiento, sujetarse a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo.

Precisando lo anterior, la banca de desarrollo comprende las instituciones que ejercen el servicio de banca y crédito a largo plazo con sujeción a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y en especial al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo,<sup>30</sup> para promover y financiar sectores que les son encomendados en sus respectivas leyes orgánicas.

---

<sup>29</sup> Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el DOF el 5 de julio de 1990.

<sup>30</sup> Cabe resaltar que este Programa es expedido cada sexenio por el Titular del Ejecutivo Federal y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se conoce como el PRONAFIDE.

## 1.2. Origen de la Banca de Desarrollo

Al compás del desenvolvimiento económico de los distintos pueblos del mundo, fruto y consecuencia de una mayor civilización, las instituciones bancarias nacen y se desarrollan en un principio, tosca y rudimentariamente para irse paulatinamente perfeccionando. Se agrupan en los países más desarrollados, aunque con diversas características alrededor de un organismo principal, mismo que despojándose de las funciones ordinarias que la banca realiza, adquiere otras para dirigir las y controlarlas. Es así como la actual organización bancaria y crediticia no es obra de un día, sino como otras actividades humanas, la relativa a la banca, tiene una larga historia en la cual se han dado como resultados errores y fracasos, así como grandes aciertos logrados al respecto.

Antonio Manero señala que "en México, como en todos los países en donde existe un sistema bancario, éste no es el producto de un plan realizado total e inmediatamente por una determinación gubernativa, sino por el contrario, es el resultado de una larga y penosa experiencia, que ha ido estructurando diversas organizaciones, de acuerdo con las cambiantes necesidades y posibilidades históricas de cada pueblo".<sup>31</sup>

Por lo que hace a la banca de desarrollo, se puede aventurar una de varias hipótesis, basada en el hecho de que fueron los propios banqueros privados los que generaron la idea de utilizar a esta institución como instrumento capaz de propiciar en parte el desarrollo de un país, fomentando sus sectores productivos.

En este sentido, existe un curioso antecedente en Francia hacia la primera mitad del siglo XV, en la persona de un banquero del rey llamado Jacques Coeur. Este personaje en palabras de Acosta Romero "fue el primero en tener la visión de considerar a la industria dentro de la vida económica y en utilizar el financiamiento a empresas industriales, como las de estampado, manufacturas de telas de seda, explotaciones de cobre y plomo y fabricas de papel".<sup>32</sup>

Dicho lo anterior, podemos decir que a lo largo de los siglos desde épocas muy remotas surgieron una serie de características que paulatinamente se han ido desarrollando y que al día de hoy forman parte de las funciones y finalidades de la banca de desarrollo, como más adelante se describe.

Se puede afirmar con precisión que los antecedentes y orígenes de la banca de desarrollo, efectivamente se localizan en Europa, en los albores de la industrialización, cuando fue necesario contar con mecanismos de intermediación financiera que apoyaran el nacimiento de la industria; es decir, se facilitaría al sector productivo su desempeño como generador de bienes destinados a los mercados. Los empréstitos se canalizarían a la formación del capital, a través de operaciones cuyos términos financieros fuesen favorables, en contraste a las condiciones que prevalecían en el mercado comercial, dominado por el corto plazo y la usura.

En Bélgica, se fundó en el año de 1822 la Société Générale Pour Favoriser L'industrie Nationale, cuya actividad consistía en actuar como agente financiero en la venta de acciones y obligaciones de empresas nuevas, tanto industriales como comerciales. Esta institución pronto se convirtió en el principal promotor y sostenedor de la industria belga.

Credit Foncier y Credit Mobilier, aparecieron en Francia en el año de 1852, siendo el cometido de la primera el otorgamiento de préstamos agrícolas a largo plazo, mientras que la segunda,

<sup>31</sup> MANERO, Antonio. La Reforma Bancaria en la Revolución Constitucionalista. 2ª. ed., facsimilar, Miguel Angel Porrúa, México, D.F., 1992, p. 7.

<sup>32</sup> Op. cit. p. 99.

tenía bajo su responsabilidad el financiamiento de los servicios públicos y de la industria, habiéndose dedicado muy especialmente a crear la gran empresa, pretendiendo que aquella saliera del ámbito, por aquellos años predominante de la industria familiar.

En los demás países europeos no fue experimentada la banca de desarrollo, quedó prácticamente inexplorada, y fue hasta 1920 cuando vio la luz en España, el Banco de Crédito Industrial de España.

Tiempo después, fueron surgiendo a la vida pública: el Banco Hipotecario Industrial de Finlandia y el Banco Económico Nacional de Polonia, en 1924; el Instituto Hipotecario Industrial de Hungría, en 1928, y el Instituto Mobiliare Italiano en 1931.

Todas las demás instituciones de este tipo que fueron apareciendo en el mundo incluyendo a las famosas y respetables Industrial and Commercial Finance Company, de la Gran Bretaña; el Herstelbank, de Holanda, y, el Industriekreditbank alemán de 1949, han tenido como guía el concepto clásico de la banca de desarrollo, es decir, actúan dentro de la materia de crédito, en los medianos y largos plazos y en materia de apoyo corporativo, dando preferencia a los proyectos con una mayor adecuación y beneficios sociales, sin embargo, son posteriores a Nacional Financiera, institución mexicana, creada mediante Ley del 30 de agosto de 1933.

En nuestro país, previa la independencia, no se conoció en la práctica alguna institución bancaria de carácter público o privado que pretendiera el fomento de alguna rama de la economía colonial, salvo una fundada unos cuantos años antes de la independencia, el Banco de Avío de Minas<sup>33</sup>, con la intención de facilitar créditos a los mineros (la actividad más importante de la economía de la Nueva España), misma que al parecer no tuvo una actividad relevante, y aunque sobrevivió a la guerra libertadora, fue extinguido en 1826 por disposición del presidente Guadalupe Victoria.

Después de la consumación de nuestra independencia, hubo personas interesadas que hicieron sentir la necesidad de crear bancos con objeto de incrementar la industrialización del país, sin embargo, no fueron más que meras intenciones, así Ricardo Delgado señala que "los programas teóricos sobre la creación de Bancos en México inmediatamente después de consolidada nuestra separación de España, han quedado como motivo de relación histórica y como brotes tendientes a constituir una economía mexicana, echando mano de los adelantos técnicos en la materia de que entonces se disponía".<sup>34</sup>

El primer antecedente en México de una propuesta tendiente a la fundación de un banco de fomento y en general, de una institución de este tipo, fue publicada en 1822, en un periódico Iturbidista. Era un proyecto de constitución bancaria, cuyo autor fue el Dr. Francisco Severo Maldonado. En la exposición de motivos se asentaba la necesidad de crear un banco nacional para sacar de la miseria a la nación mexicana, otorgando comodidad y abundancia entre todos los habitantes del Imperio. Se proponía que su capital se integrase con el oro y la plata amonedados de las alhajas de las iglesias, cuyo uso no fuera indispensable para el culto, así como de aportaciones voluntarias de los ciudadanos.<sup>35</sup>

Es claro que dicha propuesta, sobre todo en lo relativo al origen del capital, era bastante

<sup>33</sup> Su creación y operación se encontraba prevista en "Las Ordenanzas de Minería". Cfr. BORJA MARTÍNEZ, Francisco. Estudio introductorio al libro de J.D. CASSASÚS. *Las Instituciones de Crédito*. Edición facsimilar 1890, México, reimpresión Banco Mexicano SOMEX-Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, México, D.F., 1991, p. 26.

<sup>34</sup> DELGADO, Ricardo. "Las primeras tentativas para la fundación de bancos en México", en *El Economista*, Tomo XII, No. 139, 1 de diciembre de 1944, México, D.F., p. 23.

<sup>35</sup> Idem.

desorbitada, aunque tenía su razón de ser, ya que en aquella época de agitación política y crisis económica, la única institución que contaba con los recursos suficientes para financiar la constitución de un banco, era la iglesia católica; empero, no era una idea viable, toda vez que la iglesia monopolizaba la tenencia del capital, por lo que sería ingenuo pensar en que aportaría recursos para la constitución de una institución bancaria que le hiciera competencia de alguna manera.

Lo interesante de este proyecto de banco eran sus objetivos, entre los cuales se encontraba el propiciar un reparto adecuado de la tierra de cultivo, comprándola parte por parte a sus tenedores, principalmente a los latifundistas, para luego repartirlas en porciones "que bastaren para mantener holgadamente con sus productos a una familia de veinte a treinta personas; se darían en arrendamiento perpetuo a ciudadanos pobres por un rédito no mayor del cinco por ciento, y podría ser heredada de padres a hijos; *asimismo se pretendía establecer* la imposición de una renta general territorial a los productos de las tierras, de tal manera que cubriera todos los gastos nacionales sin tener necesidad de impuestos y contribuciones".<sup>36</sup>

Este banco se proponía como un instrumento de orientación y regulación de la economía nacional, que resolvería los problemas primordiales de financiamiento del gobierno; centralizaría la mayoría de las operaciones industriales y mercantiles, controlando además estancos, oficinas postales, y en general, todas aquellas que fueran de servicios y de carácter público.

Otro proyecto, también de ese mismo año, proponía el establecimiento de un Gran Banco del Imperio Mexicano; podría emitir papel moneda que sería endosable y liquidable semestralmente, pagando un rédito del 6 por ciento anual. Destaca de la propuesta el que fueran los bienes de los ex-jesuitas, de la Inquisición y de los hospicios, los destinados al pago del principal e interés.<sup>37</sup>

Hubo también un proyecto semejante e interesante de un banco de fomento, que tampoco pudo cristalizarse, en el decreto de 26 de julio de 1861 expedido por el Congreso Local del Estado de Jalisco, en el que se creaba el "Banco Protector de la Industria Fabril", como respuesta a las demandas de los artesanos de la región ante el monopolio y agiotismo de las clases acomodadas en detrimento del desarrollo fabril.<sup>38</sup>

El banco sería de avío y sus fondos se constituirían con las aportaciones de particulares, con un porcentaje de las alcabalas sobre exportación, así como de otros tantos porcentajes de impuestos municipales, a la instrucción pública y rentas del Estado. Su objeto sería el fomento, protección y establecimiento de nuevas industrias. Para ello estaría facultado para recibir depósitos a plazo.<sup>39</sup>

No obstante lo anterior, estos bancos nunca fueron concretados, en gran parte porque no existieron las condiciones políticas y económicas estables como para ponerlos a funcionar, pero el hecho de haber sido planteados dichos proyectos demuestra que hubo la idea de utilizar una institución financiera para resolver los problemas agobiantes que enfrentaba la Nación.

Sin embargo, es en el año de 1830, en donde podemos ubicar en nuestro país el surgimiento y concretización de la existencia de una institución con raíces propias de la banca de desarrollo, a

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 24. Lo que se encuentra en cursivas es nuestro.

<sup>37</sup> Llevaría el nombre de "Haremos Buenos", en razón de que así comenzaba la redacción del documento a través del cual se pretendía crear.

<sup>38</sup> Cfr. DELGADO, Ricardo. Op. cit. p. 27.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 28.

saber, el Banco de Avío.

Hacia el año de 1830 durante el gobierno del general Anastasio Bustamante, se dió un giro interesante, ya que por primera vez se planteó la posibilidad de que fuera el gobierno quien propiciara una política económica que promoviera el desarrollo nacional, esto es, que se incluyera dentro de los fines propios del Estado impulsar un programa de ayuda con fondos públicos, en las primeras etapas del desarrollo industrial, alentando principalmente el cambio tecnológico.<sup>40</sup>

Se afirma lo anterior, ya que el 16 de octubre de 1830 por decreto del Presidente Anastasio Bustamante, se crea en la ciudad de México, el referido Banco de Avío, específicamente destinado a fomentar el desarrollo industrial tal y como se señalaba en dicho decreto. El creador del proyecto fue don Lucas Alamán, constituyendo con ello todo un hito dentro de la historia de la banca en México, ya que fue el primer intento por parte del gobierno en turno y apenas a unos cuantos años de nuestra independencia, de utilizar una institución de crédito como instrumento para el fomento de la economía nacional.

Así se comenzaban a perfilar los objetivos primordiales que orientarían al Banco de Avío y que en gran medida son los de la banca de desarrollo actual; para ello, baste leer los fines sociales de cualquiera de estas instituciones para darnos cuenta de la identidad de principios con los que proponía Alamán.

Lucas Alamán, Ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Bustamante, fue sin duda quien dictó las directrices primordiales en materia económica de ese gobierno, sobre todo en "su actitud respecto al lugar de la industria en la economía y al papel que el gobierno debería representar en el fomento del desarrollo económico".<sup>41</sup> Dentro su ideario económico, veía el desarrollo de la industria manufacturera como una etapa decisiva para la consolidación de la independencia nacional, por lo que para el Estado representaba una cuestión prioritaria su fomento.

Ya no se trataba de hacer surgir el obraje y el pequeño taller artesanal, como en la colonia, sino que era la perspectiva de una plena industrialización, el establecimiento de fábricas de producción en masa de alta calidad y a costos baratos, de tal manera que pudieran estar al alcance de la gran mayoría del público consumidor.

Para que esta estrategia pudiera llevarse a cabo, en idea de Alamán, era que el gobierno la apoyará, a través del aliento a la inversión en el ramo fabril, independientemente de dónde viniese el capital. En este contexto, comenzaron a tomar forma los primeros instrumentos mediante los cuales se propiciaría el inicio de su estrategia, uno de ellos sería el Banco de Avío.

Con su creación, se pretendió poner en práctica un proyecto de magnitud enorme para la época, a efecto de responder a las necesidades apremiantes del desarrollo manufacturero nacional.

El Banco de Avío tenía por objeto el fomento a la industria textil, a través de la importación de maquinaria financiada por el Banco, para enajenarla a su vez con ayuda del financiamiento respectivo, a bajo costo a los industriales establecidos en el país, otorgándoles además préstamos de avío.

---

<sup>40</sup> POTASH, Robert A. El Banco de Avío de México. El fomento de la industria 1821-1846. 2ª ed. Traducción de Graciela Salazar y José R. Rodríguez, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1986, pp. 13 y ss.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 71.

Sin embargo, no hay que pasar por alto un antecedente que podría decirse, inspiró en gran medida a Lucas Alamán para la concepción de dicho banco, ya que previa a su fundación, en uno de los artículos de la Ley de Colonización del Estado de Texas del 6 de abril de 1830, se aprobó lo que vino a constituir el primer fondo de fomento industrial en la historia de nuestro país.<sup>42</sup> Con él se pretendía ayudar a la incipiente industria artesanal de mexicanos en esa provincia, ofreciéndoles facilidades para que tuviesen acceso a préstamos e implementos agrícolas; sus recursos provendrían de la recaudación aduanal que se generase por la importación de géneros de algodón. El objetivo de este fondo y en general de la ley, fue en última instancia, proteger la soberanía nacional mediante la contra-colonización.

La disposición que creaba el fondo contenía una actitud novedosa y vanguardista para el pensamiento político predominante de la época: destinar dinero del erario para resolver un problema económico apremiante de la Nación de esos años, fomentando el desarrollo de los sectores productivos.

Alamán quiso extender los beneficios del fondo a todo el país, pero su marco legal era insuficiente, así que ese mismo año propuso otra iniciativa de ley en la que se creara un instrumento más capaz y eficiente que estuviera acorde con su proyecto de desarrollo económico del país: un banco de fomento de la industria nacional.<sup>43</sup>

La iniciativa se fundó en la experiencia recogida con la aplicación del fondo creado por la Ley de Colonización del 6 de abril de 1830 y los resultados favorables de dedicar los impuestos aduanales al fomento de la industria. Con la creación del banco, se buscaba solucionar dos problemas que se habían presentado en la práctica: la falta de capital suficiente para apoyar a la industria y a la casi nula existencia de una dirección adecuada y eficaz.<sup>44</sup>

La aprobación de su establecimiento fue sin duda alguna, un gran avance dentro de las ideas políticas y económicas vigentes en la época, sentando un precedente que se encuentra actualmente vigente, en algunos de los criterios que orientan a la Administración Pública Federal.

La iniciativa fue aprobada el 16 de octubre de 1830, convirtiéndose en ley y en el primer antecedente en México de un ordenamiento que regulaba a un banco de desarrollo; de escasos doce artículos, este ordenamiento ponía en marcha un plan de desarrollo visionario y ambicioso para un país recién independizado, de economía pobre, industria casi inexistente, con una soberanía acosada por potencias expansionistas y a nivel interno, políticamente convulsionado por luchas facciosas.

Tres son los aspectos que más sobresalen de la Ley que creó al Banco de Avío, a saber, su capital social, su organización interna y su objeto social.

---

<sup>42</sup> Fue diseñado de manera limitada y como una medida desesperada del gobierno central, para evitar la pérdida de la provincia de Texas, ante la preocupante preponderancia que comenzaban a tomar los colonos estadounidenses.

<sup>43</sup> La iniciativa de ley establecía: "La institución propuesta, que se llamaría Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, tendría un capital de un millón de pesos, que se reuniría mediante la acumulación de una parte de los impuestos que se cobraban sobre artículos de algodón. La prohibición de importar tales artículos quedaría en suspenso hasta que dicho capital se completará. La administración del Banco se pondría en manos de tres miembros permanentes, presidida por el Secretario de Relaciones Exteriores. Sus operaciones incluirían la concesión de préstamos a compañías particulares, y la compra y distribución de maquinaria para uso de diversas ramas de industria, particularmente la textil". Iniciativa de Ley, 5 de julio de 1830. Citado por POTASCH, Op. cit., p. 76.

<sup>44</sup> Se discute que Alamán haya sido el autor original de la idea de crear el banco, pero de cualquier forma consideramos que el proyecto se adecuó e implementó por él, así que independientemente de que haya sido o no el que dio luz a esa idea, sin duda alguna fue el gran instrumentador de ésta, mérito que nadie puede poner en tela de juicio.

El capital social, sería de un millón de pesos y provendría de los ingresos que se recaudarán por concepto de alcabalas, una quinta parte se aplicaría al fondo del banco (*artículo 3*).<sup>45</sup>

En cuanto a su organización interna, para su dirección se estableció una Junta, presidida por el Ministro de Estado y de Relaciones, además de un vicepresidente y dos vocales, el presidente contaba con un poder bastante considerable y, aquella con amplias facultades discrecionales; los integrantes de la Junta no recibían sueldo alguno y se renovarían uno a la vez cada año, comenzando por el más antiguo, siendo el gobierno quien reelegiría al suplente del saliente (*artículo 5*).

Se facultaba al gobierno para crear el reglamento interior de la Junta, para el desempeño de sus funciones, mismo que nunca fue elaborado.

El tercer y último aspecto, era su objeto social, el cual consistiría en dar aliento a los empresarios y al capital privado de las ramas industriales; sus fondos se destinarían a la compra de maquinaria para el fomento de la industria textil, préstamos a las compañías que se formasen o a los particulares dedicados a la industria en todo el país (*artículo 7*).

El destino de los créditos sería preferentemente a los ramos del algodón y los tejidos, y a la elaboración de la seda, facultando a la Junta para aplicar fondos a otros ramos de la industria, así como de productos agrícolas de interés para la Nación (*artículo 10*).

La fundación del Banco de Avío fue un caso singular "dentro del mundo bancario de la época, ya que los bancos existentes eran eminentemente dedicados a la emisión de billetes, al depósito y a la explotación directa de empresas".<sup>46</sup>

Significó un alejamiento al concepto liberal del *laissez faire* que caracterizó a los primeros regímenes de la época independiente, ya que planteaba la injerencia directa del Estado mediante un banco, en el ritmo y la dirección del desarrollo de la economía nacional.

No hay ninguna duda de que el fin que motivó la creación del Banco de Avío, es el mismo que orienta la existencia de las instituciones de banca de desarrollo actuales, ya que en aquél entonces, como ahora, su fundación expresó un paso importante para la prosperidad del país, a través del desarrollo.

Las personas escogidas para formar su primera Junta Directiva provinieron de los más diversos grupos, ocupaciones y niveles económicos.<sup>47</sup> No tenían preparación alguna en cuestiones bancarias, ni con respecto a los objetivos concretos del banco en lo particular, eran sujetos improvisados, justificables hasta cierto punto debido a lo novedoso de la institución.

Durante las primeras reuniones de la Junta, se organizó la administración interior del banco, empero, como el gobierno nunca expidió el reglamento que serviría de guía a los directores, la Junta tuvo que aplicar su criterio para la organización; desde formular procedimientos de contabilidad y auditoría hasta determinar el número de empleados.

---

<sup>45</sup> El porcentaje original que se señala en la iniciativa de una décima parte, se redujo por el Congreso, pretendiendo con esto, apresurar la formación del capital del banco.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>47</sup> Como Vicepresidente quedó don José Mariano Sánchez Mora, ex Conde de Peñasco (rico hacendado de San Luis Potosí), el Secretario fue don Basilio José Arillaga (persona versada en Derecho y con el antecedente de haber sido funcionario en el Real Consulado de México), como primer vocal quedó don Ramón Rayón, Brigadier General y como segundo vocal, se designó a don Santiago Aldarozo (comerciante en sedas establecido de antiguo en la ciudad de México).

En cuanto a su objeto, comenzó por realizar investigaciones que diagnosticaran el estado de los recursos y posibilidades económicas del país.<sup>48</sup> En el aspecto de la información y difusión se dieron a la tarea de imprimir tratados técnicos que instruyeran en el desarrollo de la agricultura y la industria con más expectativas de desarrollo.

Por lo que se refiere a la capacitación, se estableció para tal propósito un local en Coyoacán para la instrucción de jóvenes en sericultura; para mejorar la producción el banco, importó animales de pies de cría y plantas mejoradas de algodón, se compró maquinaria textil y de papel y en menor escala equipo agrícola.

Fracasó en su intento de hacer participar a los empresarios, pues a la gran mayoría le resultaba más atractivo invertir en negocios menos riesgosos y más rentables de los que les proponía el banco.<sup>49</sup>

Ante dicha situación, se solicitó al Congreso la ampliación de facultades del banco para que éste pudiese por su cuenta crear empresas industriales que el mismo juzgare necesarias e importantes para la Nación; sin embargo, la propuesta fue desechada por la Cámara de Diputados por considerarla demasiado radical. En caso de haberse aceptado, ésta hubiera traído un cambio fundamental en los objetivos que motivaron la creación del banco; de una institución limitada al aliento de la iniciativa privada mediante préstamos con interés, pasaría a ser una combinación de compañía estatal de inversión, a la vez que banco de crédito industrial, facultado para escoger el tipo de ayuda más adecuada a las circunstancias, es decir, una especie de institución financiera de naturaleza compleja.<sup>50</sup>

Por lo que hace a sus operaciones, no habían precedentes en que apoyarse por lo que al principio no se rechazó ninguna solicitud de crédito; en ese sentido, la Junta tuvo que definir con más precisión que la Ley, los tipos de empresas a las que podrían otorgarse préstamos, aunque apegándose al criterio de que el proyecto a financiar sirviera a los intereses nacionales.<sup>51</sup>

La Junta interpretó el interés nacional como el fomento de la autosuficiencia (reducción de las importaciones de mercancías) y el progreso técnico de la economía nacional (mediante la introducción de modernas tecnologías), en consecuencia, únicamente aquellos proyectos que sirvieran para tales fines tendrían una utilidad pública y serían financiados por el banco. En general los préstamos si se cifieron a los criterios utilizados por la Junta.<sup>52</sup>

Se financiaron a más compañías que a personas físicas, tres de aquellas creadas bajo los auspicios del propio banco. En dos años de operación se repartió casi la cuarta parte de su

<sup>48</sup> Para ello se aplicaron cuestionarios principalmente al sector textil. Los datos recabados —bastante abundantes— sirvieron para dar a conocer la existencia del banco, además para el acopio de datos específicos que ayudaría a los fines de la institución.

<sup>49</sup> En aquella época las inversiones que tenían estas características eran los bienes raíces y la especulación con las deudas gubernamentales.

<sup>50</sup> Como dato curioso es de resaltarse que durante esta época surgió, a iniciativa de Alamán, la primera empresa de participación estatal denominada Compañía Industrial Mexicana. Para mayores datos al respecto, véase POTASH, Robert A. Op. cit., p. 95 y ss.

<sup>51</sup> Legalmente estaba obligado a dar preferencia a las industrias textiles, pero tuvo que resolver sobre proyectos de financiamiento en otros sectores. Cfr. *Ibidem*, p. 99.

<sup>52</sup> Sin embargo, debido a lo reducido del capital disponible para los créditos, existe la posibilidad de que el otorgamiento del crédito haya estado sujeto a la influencia personal, aún más que a las presiones de tipo político, pues hay evidencia de que la Junta no se dejó presionar por el Poder Ejecutivo, pudiendo deducirse de ello que tuvo cierta autonomía de gestión en la administración de sus fondos. Cfr. *Ibidem*, p. 104 y ss.

capital social, el dinero se entregó previo contrato aprobado por los directores del banco.<sup>53</sup>

Empero, el éxito del programa de desarrollo económico que se esperaba sobre el fomento de la industria, no se dio en razón de que no hubo lo necesario para hacer triunfar estas ambiciosas metas, como tales, la paz política, el orden público que permitiera una sana implementación del proyecto; así también los disturbios iniciados en 1832, dieron al traste con dicho proyecto, causando un fuerte impacto sobre los fondos del banco, dado el origen fiscal de los mismos.<sup>54</sup>

Además de que su actividad se vio seriamente limitada, su permanencia estuvo en la incertidumbre por los cambios en el Poder Ejecutivo. No obstante subsistió, pero durante el gobierno santanista quedó como un mero cuerpo consultivo, perdió su carácter de institución independiente con capacidad a decidir sobre sus fondos, y aunque la Junta nunca dejó de luchar por que se le restituyera su autoridad y autonomía no tuvo éxito.

El Banco de Avío estuvo ligado a las circunstancias políticas y a la influencia de éstas sobre las finanzas públicas, por lo que durante el período de 1835 a 1837 las actividades del banco se tuvieron que ajustar a las necesidades de la Tesorería de la Nación.<sup>55</sup>

Un acontecimiento importante fue la publicación en febrero de 1835 del "Reglamento para el Régimen y Gobierno Interior de la Dirección del Banco de Avío". La Junta consideró conveniente elaborarlo con el fin de darle una organización al Banco sobre bases más firmes y definidas, era un documento extenso y pormenorizado que describía puestos y establecía facultades y atribuciones de cada uno de los empleados, señalando también las condiciones en las que debían concederse los préstamos mediante un procedimiento fijo para el manejo de las solicitudes a seguir por la Junta. No obstante haber sido un ordenamiento deficiente, fue la primera regulación de este tipo que se dio en nuestro país, considerado por ello precursor de los manuales de crédito.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Los contratos tuvieron por objeto: 1) Evitar o desalentar el desvío de fondos, estableciendo la inspección sobre libros, en cualquier tiempo, la suspensión del crédito y la entrega del dinero en parcialidades; 2) Determinar las condiciones de pago de los intereses y los plazos. Obligaba al pago en trimestres y en moneda nacional, comenzando a correr desde la fecha del contrato o desde la entrega de pagos parciales; el plazo lo fijó discrecionalmente la Junta, el más común fue de 5 a 6 años; 3) Asegurar garantías ante la falta de pago del principal, dado que la ley no estableció la naturaleza de las garantías, la Junta exigió a cada prestatario una hipoteca sobre determinados bienes, práctica que se imitó de los préstamos ofrecidos por el clero, empero, también aceptaba cualquier otra garantía, aunque no fuera bien raíz, incluso el banco aceptó las propias del crédito refaccionario. *Ibidem*, p. 109 y ss.

<sup>54</sup> A consecuencia del conflicto, el banco perdió el dinero ya invertido en la compra de maquinaria y no concreto proyectos de diversas fábricas; no atendió otras solicitudes y paró diversos créditos en las parcialidades que les faltaban por liquidar, lo que implicó la paralización de las industrias afectadas y la pérdida de fondos ya invertidos y entregados, así como el de los particulares que tenían algún riesgo.

<sup>55</sup> En esta época, el banco tuvo que sufrir los cambios de diez Ministros de Hacienda y cuatro de Relaciones Exteriores, los cuales demostraron un escaso interés en su función como presidentes de la Junta, haciendo inestable el trabajo del banco. No obstante los cambios en el Poder Ejecutivo, estos respetaron el objetivo original con que fue creado, ayudar al fomento de las empresas industriales, aunque sin restituírle la autonomía de gestión de que había gozado en sus inicios. *Cfr. Ibidem*, p. 118 y ss.

<sup>56</sup> Aún cuando se había establecido en la ley de creación del banco, que era facultad del Ejecutivo Federal expedir dicho ordenamiento, hasta esa fecha no se había efectuado su cumplimiento.

El reglamento era una especie de glosa de las prácticas seguidas por el banco desde su creación. Contemplaba una interesante disposición que establecía la prohibición a los empleados del banco de vincularse con los negocios o empresas financiadas por éste.

Asimismo, es de señalarse que "las decisiones finales deberían tomarse en las sesiones semanales ordinarias de la Junta convocadas por su Presidente. Para que hubiera quórum era necesario la presencia de tres vocales además del Secretario y los acuerdos se tomarían por mayoría de votos. Pero antes de considerar cualquier solicitud de dinero o de maquinaria, había que turnarla a un Comité para su estudio y dictamen". Artículos 8, párrafo noveno, 10 y 13, citados por POTASH, *Op. cit.*, p. 136.

A lo largo de su existencia, y teniendo como marco las pugnas entre liberales y conservadores, las diversas administraciones del banco fueron duramente criticadas. Al final de su existencia, y para contrarrestar los cuestionamientos, la Junta trabajó por introducir orden y eficiencia en la administración, reduciendo gastos y personal, haciendo inventarios, reorganizando la contaduría y el archivo.

Aparte de pretender mejorar la administración se trató de aclarar la situación patrimonial de la institución, así como establecer controles para el manejo de los fondos. Con este saneamiento de las finanzas, el banco pudo seguir prestando de 1838 a 1840, aunque limitadamente, dado que carecía de suficientes fondos.<sup>57</sup>

No obstante, los esfuerzos por mantener activo al Banco de Avío, hacia finales de 1840, ante la negativa del Ministerio de Hacienda de destinarle fondos de carácter público, prácticamente cesó en sus funciones (aunque mantuvo la cuenta de sus inversiones), dejó de prestar dinero y de comprar maquinaria, manteniendo una vida letárgica de dos años más hasta que el General Santa Anna, después de malvender su cartera de préstamos y apropiarse de los fondos, destinándolos a la guerra, expidió el decreto de su disolución el 23 de septiembre de 1842, bajo los argumentos de que el banco ya no contaba con capital para seguir funcionando y que, toda vez que el espíritu de empresa se había extendido, no había necesidad de que la industria siguiese protegida y fomentada por el Banco de Avío. Terminando así el primer esfuerzo gubernamental en México de fomentar la industria con recursos públicos, por lo que en ese sentido la vida de esta institución fue relativamente corta, ya que solo operó durante 12 años.

Por otra parte, se ha señalado por algunos que el Banco Nacional de Amortizaciones de 1837, fue antecedente de nuestra banca de desarrollo, lo cual consideramos incorrecto, ya que este tuvo únicamente por objeto la regulación monetaria, nunca finalidades de desarrollo, como era conocido en Europa con las instituciones financieras ya referidas con anterioridad.

Así entonces, con el Banco de Avío, México, sí tuvo una clara idea de lo que significaba la actividad bancaria dirigida al desarrollo.

Cabe aclarar que, durante y después de terminada la Revolución Mexicana el incipiente sistema financiero establecido durante el porfirismo se vio duramente afectado; la situación de los bancos era de expectativa ante el desorden político que caracterizó a este período.

Al promulgarse la Constitución de 1917, en el artículo 28, se asentó como facultad exclusiva del Estado el establecimiento bancario único de emisión de moneda; en esa misma carta se consignaron las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de servicios de banca y crédito.

En esa perspectiva y tomando como base el mandato constitucional consagrado en dicho precepto, uno de los primeros pasos tendiente no sólo a la normalización de la actividad bancaria, sino al establecimiento de las bases para la organización de un sistema financiero que permitiera fomentar actividades industriales y agrícolas, así como promover el ahorro interno y crear una verdadera cultura bancaria fue la publicación de una serie de leyes que

---

<sup>57</sup> Los registros eran un caos, no se sabía con precisión el número de deudores, se hicieron auditorías por el Tribunal de Cuentas del Congreso, esta medida debido al desorden que había en la contabilidad. La auditoría evidenció un "esperado desorden", comprobantes guardados al azar, sin llevar libros esenciales; la conclusión a que se llegó es que no hubo empleados capacitados en contabilidad. El reglamento en ese aspecto era inadecuado, tratando inútilmente de reorganizar la contabilidad.

Se puso especial empeño en la recuperación del capital de los préstamos, así como con la venta de activos improductivos (animales adquiridos originalmente como pies de cría y maquinaria).Cfr. *Ibidem*, p. 150 y ss.

dieran el marco necesario para la reordenación monetaria y financiera.

En 1925 se establece el Banco de México S.A., como banco único de emisión de moneda y eje fundamental del sistema financiero mexicano, a partir del cual partiría toda la regulación bancaria.

A partir de 1925, el Gobierno Federal también organizó y estableció una serie de bancos cuyos fines debían ajustarse a las políticas prioritarias del desarrollo económico nacional: las *Instituciones Nacionales de Crédito*, las cuales representaban las primeras instituciones de fomento a la vida moderna de nuestro país, entre las que podemos citar:

- a) Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. Creado por la Ley de Crédito Agrícola de 1926, con fondos públicos para otorgar créditos a los agricultores propietarios de sus tierras. En su creación, destacó el propósito de canalizar el crédito en forma exclusiva a sociedades cooperativas agrícolas y no a productores individuales; sin embargo, obligado por la realidad del campo, dicho propósito fue modificado para extender el crédito al productor individual, en todo caso beneficio fundamentalmente a los grandes productores y propietarios privados. Fue ideado para reducir el precio del crédito comercial como carga sobre la producción, ofreciendo tasas de interés reducidas.<sup>58</sup> El banco se estableció también como un centro coordinador del movimiento de organización de los agricultores. Entre sus facultades tenía la de recibir depósitos a plazo, emitir bonos agrícolas de caja o hipotecarios, sin embargo, también fue usado para complacer a políticos allegados al régimen callista.
- b) Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. Al igual que el anterior, fue creado por ley el 20 de diciembre de 1935, viniendo a reformar el sistema financiero para el campo; otorgaba créditos a aquellos agricultores que se encontraban imposibilitados a otorgar en garantía sus tierras, en razón del régimen de tenencia de la tierra por virtud de la cual las poseía el ejido.
- c) Banco Nacional Agropecuario, S.A. de C.V., creado en 1965 con el fin de reforzar la coordinación de los bancos hasta entonces existentes, fungiendo como institución de segundo piso.
- d) Banco Nacional de Crédito Rural, creado en 1975 con la fusión de los Bancos Agrícola, Ejidal y Agropecuario, con el objeto de simplificar la política crediticia hacia el campo y mediante la centralización de sus operaciones.
- e) Nacional Financiera, S.A. El 31 de agosto de 1933 se publicó en el DOF el decreto que autorizaba su creación fundándose al año siguiente.
- f) Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, S.A. Su creación data del 20 de febrero de 1933, con base en el artículo 5º transitorio de la Ley General de Instituciones de Crédito (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1947).
- g) Banco Nacional de Fomento Corporativo, S.A. (antes Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial) Creado por la ley de 22 de julio de 1937 y publicada el 23 de julio del mismo año.
- h) Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal S.A. de C.V. Su Ley Orgánica fue publicada en el DOF el 9 de enero de 1942.
- i) Banco Nacional de Transportes, S.A. de C.V. Creado por decreto publicado en el DOF el 14 de julio de 1943.
- j) Banco Nacional Cinematográfico, S.A. de C.V. Creado por decreto publicado en el DOF el 23 de diciembre de 1941.
- k) Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. de C.V. Creado por ley publicada en el DOF el 26 de diciembre de 1946.

<sup>58</sup> GÓMEZ MORÍN, Manuel. *El Crédito Agrícola en México*. Edición facsimilar, Banco Mexicano SOMEX-Miguel Angel Porrúa Librero-Editor, 1991, Biblioteca Mexicana de Clásicos Financieros, Edición Príncipe, Madrid, Espasa-Calpe, 1928, pp. 16-17.

No obstante haberse publicado entre 1921 y 1926 toda una serie de leyes tendientes a propiciar el reordenamiento financiero, incluyendo una Ley de Instituciones de Crédito de 31 de agosto de 1926, es hasta la Ley General de Instituciones de Crédito del 28 de junio de 1932, en donde se introduce por vez primera la diferencia conceptual entre las *Instituciones Nacionales de Crédito* propiamente dichas y las de banca especializada. Las primeras fueron las que el Estado establecía y controlaba en razón del interés general y con un fin determinado, en tanto que las segundas realizarían las actividades bancarias comerciales normales. La exposición de motivos señala:

*"se ha tomado en cuenta el cuidar al máximo el principio de la libertad para dedicarse a las operaciones de banco, sin olvidar, por obvias razones que esta libertad, debe limitarse, en algunos casos, cuando se trata de determinado tipo de operaciones que requieren una organización especial y suponen una responsabilidad, digamos de amplio sentido social, esto independientemente de que haya un conjunto de actividades de crédito que requieren una especial intervención del Estado y el régimen legal, también especial, como el Banco de México y el de Crédito Agrícola".*<sup>59</sup>

Es a partir de la vigencia de esta ley, que comienzan a fundarse las *Instituciones Nacionales de Crédito* más importantes que a la fecha existen, y también a partir de este período se inician una serie de reformas que culminarían en 1982 con la nacionalización de la banca y la reforma constitucional que establecería el servicio público de banca y crédito, como un servicio no sujeto a concesión y, en consecuencia, exclusivamente de competencia del Estado.

Muchos autores, principalmente economistas contemporáneos, mencionan que la banca de desarrollo surge en América Latina, o vuelve a resurgir, por lo menos en lo que se refiere a México, como parte de la respuesta de los gobiernos de los países de la región a la Gran Depresión de los años treinta y a los efectos depresivos proyectados sobre esas economías por la Segunda Guerra Mundial.

El impulso inicial en la evolución de las instituciones financieras de desarrollo es el resultado de políticas públicas, adoptadas dentro de la concepción del desarrollo vigente en la época de su creación. A partir del diagnóstico sobre los obstáculos, surgió la tesis de que se requería un proceso de acumulación de capital amplio y profundo para alcanzar una tasa de crecimiento elevada. Asimismo, se concluyó que ese procedimiento no ocurriría espontáneamente y que tomaría demasiado tiempo si se dejaba simplemente al libre juego de las fuerzas del mercado.

Por lo que, en el contexto de una teoría del desarrollo económico, se crearon los bancos nacionales de desarrollo, a los cuales se les encargó la tarea de facilitar financiamiento barato y suficiente para detonar el proceso de crecimiento. La insuficiencia de crédito e inversión de capital a largo plazo para financiar la formación de capital fijo era y lo sigue siendo uno de los obstáculos al crecimiento de los países en desarrollo. Se esperaba que esas instituciones proporcionaran financiamiento y asistencia técnica durante las fases iniciales de operación de los proyectos de inversión, creando de esa forma un proceso de acumulación de capital con efectos multiplicadores en el empleo y en la economía, traducándose en un aumento de la producción y desarrollo de los países.

En muchos casos, los bancos de fomento impulsaron la formación de empresas pioneras en nuevos rubros o áreas. Con la incorporación de nuevas tecnologías, esas empresas tenían la misión de lanzar al mercado nuevos productos y servicios, así como el propósito de cubrir brechas de desarrollo en los ámbitos empresariales y tecnológicos del sector privado. En otros casos, ellas estaban orientadas a realizar inversiones prioritarias de alto riesgo y de gran escala

<sup>59</sup> Citado por CASTAÑÓN R., Jesús, en "Breve desarrollo histórico de la legislación mercantil y bancaria", *Lecturas Jurídicas*, No. 16, julio-septiembre, Chihuahua, Chihuahua, 1963.

no abordadas directamente por el capital privado. La idea original consistía en que una vez que se consolidaran, esas empresas fueran traspasadas al sector privado.<sup>60</sup>

El propósito central de la banca de fomento latinoamericana, fue apoyar el desarrollo del aparato productivo en los años treinta y cuarenta del siglo XX. Su objetivo fue el de transferir una parte del ahorro interno hacia las actividades económicas de interés público y de beneficio social.<sup>61</sup>

En el caso particular de México, destaca la creatividad que ello representó en materia de innovación institucional. Estas organizaciones responden a la necesidad de crear las estructuras capaces de promover exportaciones, financiar la actividad productiva, industrial y agropecuaria, y la generación de la infraestructura social y productiva, requerimiento básico para integrar el país y su economía en formación, luego de los turbulentos años del período revolucionario.

Entre los años treinta y cuarenta se establecieron a lo largo y ancho de la Nación al menos tres tipos de instituciones: las especializadas por sector productivo, tales como bancos mineros, agrícolas, industriales, de vivienda y de obras públicas; las multisectoriales, orientadas al financiamiento de varios sectores como los mencionados, desde una sola institución, donde destacan las corporaciones de fomento y las orientadas al fomento de la actividad exportadora. La composición del capital inicial igualmente variaba, desde las totalmente públicas hasta las de participación variable de capital público-privado conocidas como mixtas.<sup>62</sup>

Así en México, se conformó, a partir de los años treinta una estructura definida, descansando en una serie de instituciones específicas que en mayor o menor medida contribuyeron al desarrollo económico.

Cabe señalar, que los bancos de desarrollo surgieron con el fin de acelerar el desarrollo del sistema financiero mexicano y para canalizar fondos a sectores sociales, agrícolas, comerciales, industriales, entre otros, que desde el punto de vista gubernamental, era de vital importancia para el progreso del país. Esta intervención gubernamental obedecía a que, según las autoridades, la economía no estaba lo suficientemente desarrollada como para que el sector privado fuera detonador del crecimiento y el desarrollo económico del país, tan es así que "...el crecimiento económico y la industrialización de México requerían una adecuada canalización del crédito. El sistema financiero privado se encontraba todavía en las primeras fases de su desarrollo y no tenía capacidad suficiente para enfrentar por sí mismo esta tarea. Además, la propia estructura de la economía mexicana no estaba lo suficientemente desarrollada como para generar los incentivos adecuados que permitieran, sin intervención alguna del gobierno, la asignación del crédito hacia las actividades de mayor rentabilidad económica y social".<sup>63</sup>

Por lo anterior, es de señalarse que "...la banca de desarrollo en nuestro país fue creada en sus inicios como institución proveedora de servicios financieros a sectores sociales, agrícolas, comerciales, industriales, entre otros y sujetos de crédito, cuya incapacidad para acceder al mercado financiero se debía básicamente a su aparente insolvencia como agente crediticio, de

<sup>60</sup> IGLESIAS, Enrique V., "La Banca de Desarrollo en el Nuevo Milenio: visión desde un organismo multilateral de crédito", en *Federalismo y Desarrollo* No. 69, julio-septiembre de 2000, México, D.F., p. 22.

<sup>61</sup> GURRÍA TREVIÑO, José Ángel. "Situación actual y perspectivas de la Banca de Desarrollo en México", conferencia impartida en Nacional Financiera S.N.C., en memoria del 65 Aniversario, de NAFIN, S.N.C., *Experiencia para el Futuro*, México, D.F., 1999.

<sup>62</sup> IZAGUIRRE PORRAS, Maritza. "Presencia de la banca de fomento en el Nuevo Milenio", en *Federalismo y Desarrollo*, Op. cit., p. 35. Lo que se encuentra entre paréntesis y en cursivas es nuestro.

<sup>63</sup> ORTÍZ MENA, Antonio. *El Desarrollo Estabilizador. Reflexiones sobre una Época*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1998, p. 128.

tal suerte que este tipo de instituciones procuraba atender a aquellos sectores desprotegidos por el sistema financiero, pero con una amplia necesidad de obtener recursos que les permitieran desarrollarse".<sup>64</sup>

Sin embargo, es común encontrar en la evaluación de estas experiencias, la presencia de factores políticos que incidieron en la conducción técnico-gerencial de las mismas, cuyo resultado fue el fracaso de la gestión financiera, al obedecer las decisiones más que a criterios técnico-económicos a político-clientelares, los cuales restaron eficiencia y eficacia a la gestión.

En otras dimensiones la banca de desarrollo mundial, es decir, aquella que de alguna forma tiene intervención en todos aquellos países que se encuentran en vías de desarrollo, con el objeto de otorgarles créditos y préstamos, en virtud de la naturaleza de los órganos que la integran, ya que éstos poseen el carácter de organismos financieros crediticios internacionales, fomentando y promoviendo con ello de manera directa e indirecta el desarrollo de todas aquellas naciones calificadas como tercermundistas.

En esa tesitura, "el Banco Mundial junto con el Fondo Monetario Internacional, nació en 1944, justo después de la Segunda Guerra Mundial, durante una conferencia internacional de representantes de 44 países, incluyendo México, celebrada del 1 al 22 de julio del mismo año en Bretón Woods, Estados Unidos de América. Al inicio de su gestión, su propósito principal fue proporcionar préstamos para reconstruir Europa y Japón de las ruinas de la guerra, es decir, tuvo por objeto en un principio la reconstrucción de los países devastados por la guerra y la adecuación de los mecanismos de producción a las necesidades de los tiempos de paz, facilitando la transición de una economía bélica a una economía de paz, pero, pronto cambió su enfoque para proporcionar préstamos a países en vías de desarrollo de América Latina, África y Asia con el objetivo de estimular el crecimiento económico y reducir la pobreza".<sup>65</sup>

Por lo que podemos decir que la banca de desarrollo, con el carácter de mundial surge con el Banco Mundial, el cual "fue creado por representantes de Estados-Nación durante una época en la que éstos eran fuertes y autónomos, y tomaron las decisiones importantes en las economías. A este período se le conoce como "la era del Estado fuerte". En sus primeros años, los préstamos del banco, se concentraban en ayudar a los países a construir infraestructura, incluyendo autopistas, presas hidroeléctricas y centrales eléctricas. México, por ejemplo, fue el prestatario neto más grande del Banco Mundial en sus primeros 25 años de existencia, con más de la mitad de su cartera de financiamientos en el sector de la energía. Estos préstamos complementaron las estrategias de los gobiernos que, como el de México, dedicaron para fomentar el crecimiento económico, una gran proporción de sus presupuestos gubernamentales para construcción de instalaciones agrícolas e industriales, con frecuencia operadas por compañías de propiedad estatal protegidas por los aranceles, para fomentar el crecimiento económico".<sup>66</sup>

<sup>64</sup> NÚÑEZ SOTO, Manuel Ángel. "El futuro de la Banca de Desarrollo", en *Federalismo y Desarrollo*, Op. cit., p. 123.

<sup>65</sup> LAFOURCADE Olivier, "El Banco Mundial busca sociedades con México y América Latina para construir un futuro seguro en una economía global", *ibidem*, p. 30.

<sup>66</sup> *Ibid.*

### 1.3. Características Generales de la Banca de Desarrollo

Desde hace varios años, se reconoció la diferencia entre la llamada banca comercial o privada y la banca pública, conociéndose las primeras simplemente como instituciones de crédito y las segundas, con la denominación de *Instituciones Nacionales de Crédito*.<sup>67</sup> La estatización de 1982, desde luego no abarcó a estas últimas, en razón de que ya lo estaban, sólo alcanzo a la banca comercial; ya que las nacionales continuaron funcionando, en términos generales, tal como lo venían haciendo hasta esa fecha, pero con otra nominación, de acuerdo con el orden normativo aplicable de la nueva ley; a saber: banca de desarrollo.

Por lo anterior, decimos que esta nueva forma de prestar el servicio de banca y crédito, a través de las S.N.C., presenta dentro de otras, las siguientes características generales, que a nuestro juicio son de mayor relevancia:

- El prestador del servicio se crea mediante una ley federal, o bien, a través de un decreto del Ejecutivo, y es en función de aquella, y demás normatividad aplicable que opera;
- La ley le da la naturaleza de entidad de la Administración Pública Federal, misma que se desarrolla con el carácter de Sociedad Nacional de Crédito, remitiendo con ello a la legislación administrativa aplicable; en razón de su naturaleza de entidad paraestatal;
- Por ese motivo, la fuente de sus decisiones no es un órgano de deliberación autónomo (*Consejo Directivo*), sino que es la SHCP, por conducto de la Dirección General de Banca de Desarrollo, la que establece los lineamientos a las que quedan sometidas la totalidad de sus captaciones, colocaciones e intermediaciones, ello a través del Consejo Directivo.<sup>68</sup>
- La forma en que el Gobierno Federal detenta la propiedad del prestador de este servicio, es mediante la tenencia de su capital social, el cual se encuentra representado, desde el punto de vista del factor decisión, por Certificados de Aportación Patrimonial (CAP'S) de la serie "A";
- El diseño de circulación de esa serie del capital presupone que el desarrollo de la institución se sustenta sobre bases descentralizadas y paraestatales;
- Por cuanto a sus operaciones pasivas, activas y de servicios o neutras, la banca de desarrollo está categóricamente limitada a los sectores que le haya asignado el Congreso de la Unión a cada Institución en lo particular, en las leyes a través de las cuales fueron creadas;

<sup>67</sup> El artículo 1° párrafo tercero de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares publicada en el DOF el 31 de mayo de 1941, estableció que: *"se reputaran instituciones u organizaciones nacionales de crédito, las constituidas con participación del Gobierno Federal o en las cuales estas se reserve el derecho de nombrar la mayoría del Consejo de Administración o de la Junta Directiva o de aprobar o vetar los acuerdos que la Asamblea o el Consejo adopten..."*

Cabe señalar que durante la vigencia de este ordenamiento se establecieron los Fideicomisos Públicos y Fondos de Fomento. En 1950 paralela a la estructura de la Instituciones Nacionales de Crédito, el Estado estableció unidades técnicas especializadas en algunos sectores de la economía, con objeto de que se optimizará la labor de apoyo que el Gobierno Federal les brindaba a través de la Comisión de Créditos. Así surgen los llamados Fondos de Fomento Económico o "bancos de segundo piso". El Gobierno Federal encontró en la figura del fideicomiso público la base para la constitución de estos fondos. El 30 de septiembre de 1953 se publicó en el DOF una ley por la cual se crea el primer fondo de fomento del Gobierno Federal en Nacional Financiera, el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN) como respuesta a los requerimientos financieros para promover la creación de una nueva capacidad productiva industrial. En 1954 se creó por ley en el Banco de México, el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FGFAGA) el cual, junto con el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA) constituido en 1965 y el Fondo Especial para la Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) fundado en octubre de 1972, conformaron los Fideicomisos instituidos en relación con la Agricultura (FIRA). Adicionalmente, en 1992 también se integró el Fondo de Garantía y Fomento para las actividades Pesqueras (FOPECA).

<sup>68</sup> Cfr. Artículo 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (RISHCP).

- Su servicio esta limitado a determinados sectores económicos y sociales, es decir, a usuarios específicos, y la posibilidad de su servicio al público en general, es prácticamente inexistente;<sup>69</sup>
- Por lo anterior, no disponen de una red de sucursales para la oferta de servicios que presupongan una atención hacia un público indiscriminado, pues su objeto social, no es el de integrarse competitivamente a los demás agentes intermediarios del crédito, sino el de sustentar el desarrollo económico de un sector específico mediante el apoyo financiero a los individuos que lo integran, por lo que en ese sentido, lo que se establece, en todo caso, es una red de delegaciones estatales, a efecto de estar en posibilidad de lograr la consecución de sus objetivos;
- Finalmente, su marco normativo está integrado por su propia ley orgánica, y subsidiariamente por la legislación financiera mercantil y administrativa, atendiendo su carácter de institución de crédito y su carácter de entidad paraestatal de la Administración Pública Federal.

Cabe señalar, que estas instituciones tienen un régimen fiscal privilegiado, ya que el conjunto de actividades esta considerado por la Administración Pública, sobre todo en los apoyos derivados de las finanzas públicas, mismos que derivan del gasto público, es decir, son recursos públicos contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que por tanto le son otorgados presupuestalmente a la banca de desarrollo por el Gobierno Federal, a través de la SHCP, atendiendo a lo previsto en las disposiciones legales aplicables.

Como complemento a lo anterior, respecto a las características que poseen este tipo de instituciones de crédito, pero que van más encaminadas al papel que desempeñan en el sistema financiero mexicano, al decir de Carlos Zorrilla de la Garza Evía:

- 1) En primer término se trata de intermediarios financieros, no sólo de inversionistas, ya que participan en la movilización del ahorro a través del mercado, esto es, tienen operaciones bancarias activas y pasivas;
- 2) Otro rasgo característico de la banca de desarrollo es que se trata de intermediarios financieros especializados que se distinguen de la banca comercial por el plazo de los créditos que otorgan y por los criterios que utilizan en la evaluación de proyectos, tratando de valorar fundamentalmente las características objetivas del proyecto, más que las subjetivas del usuario. En este punto se debe referir que con frecuencia se objeta la excesiva especialización de la banca de desarrollo;
- 3) Es también relevante señalar que los servicios financieros de la banca de desarrollo comprenden, además del otorgamiento de préstamos a mediano plazo y largo plazos, la inversión temporal en acciones de las empresas, a garantía de préstamos por parte de terceros y la colocación de emisiones de bonos;
- 4) La banca de desarrollo también funge como agente financiero dentro y fuera del país, sirviendo de catalizadores de la inversión;
- 5) Otro aspecto distintivo de la banca de desarrollo es que participa en actividades de promoción como: sugerir mejoras a los proyectos que se someten a su consideración; ayudar a encontrar socios técnicos y empresariales; realizar estudios de viabilidad para proyectos que eventualmente se traspasen a otros inversionistas.

Pero quizá la más relevante de las características de la banca de desarrollo, señala Zorrilla, es que concede créditos con tasas de interés preferenciales respecto a los niveles de mercado,

<sup>69</sup> Entendiendo el término usuario, en singular o en plural, como aquella persona que contrata o utiliza un producto o servicio financiero ofrecido por alguna de las instituciones financieras, integrantes del sistema financiero mexicano, para el caso que nos ocupa, se trata de un usuario que utiliza o contrata un servicio financiero que presta una institución de banca de desarrollo.

como un instrumento para canalizar inversiones hacia determinados sectores o actividades prioritarias o trascendentes para el desarrollo del país.<sup>70</sup>

Con la serie de características antes mencionadas, nos queda claro que una de las actividades fundamentales en la promoción del desarrollo económico en general, y de cualquier sector de la economía en lo particular, lo es el financiamiento, actividad realizada básicamente por dos tipos de instituciones: la banca comercial y la banca de fomento.

El objetivo general de ambas instituciones es actuar como intermediario financiero entre las entidades superavitarias y aquellas con insuficiencia de recursos para llevar a cabo sus actividades; no obstante dicha coincidencia en el punto de partida del financiamiento, el enfoque, las prioridades y las modalidades en que ese financiamiento se otorga por ambas instituciones, son diferentes.

En ese sentido, "...la característica fundamental que identifica a los bancos de fomento es el hecho de que combinan la condición de intermediarios financieros, con la promoción del desarrollo.

Por la primera de ellas (la intermediación financiera), los problemas de los bancos de fomento se relacionan con la estructura y la dinámica de los mercados financieros y con los criterios técnicos bancarios de financiamiento de proyectos de inversión. Por la segunda condición (la promoción del desarrollo), resulta una relación estrecha con los objetivos de las políticas de desarrollo diseñadas por la administración pública.

Si cualquiera de los dos elementos fuera tomado en forma excluyente, no podría existir la banca de fomento, bien porque este tipo de entidades no serían bancos o, porque si lo fueran, no serían instituciones de desarrollo".<sup>71</sup>

De acuerdo con lo antes expuesto, podemos adicionar por la claridad de las características que el maestro Barrera Graf, atribuye a la banca de desarrollo, lo siguiente:

- a) La banca de desarrollo admite especialidades;
- b) A la banca de desarrollo se le imponen operaciones adicionales, que no se atribuyen a la simple banca múltiple comercial;
- c) La banca de desarrollo tiene encomendada la atención de un sector de la economía;
- d) La banca de desarrollo esta sujeta a la posibilidad de una integración atípica de la parte privada de su capital social;
- e) En la banca de desarrollo existe la primacía de su Ley Orgánica por encima de la legislación bancaria general;
- f) A la banca de desarrollo no le es aplicable el sistema general sobre diversificación de riesgos, y
- g) A la banca de desarrollo se le pueden asignar recursos fiscales para su derrama o para otros fines compatibles con sus funciones.<sup>72</sup>

Podemos agregar una última característica que, consideramos relevante, consistente en el hecho o circunstancia de que la banca de desarrollo no forma parte del nuevo Sistema de Protección al Ahorro Bancario, es decir, no esta sujeta al régimen de protección bancaria, esto

<sup>70</sup> ZORRILLA DE LA GARZA EVÍA, Carlos. "El papel de las instituciones financieras en el desarrollo económico. Nacional Financiera, Banca de Fomento", Memoria VII Seminario sobre Financiamiento y Promoción Industrial, México, NAFINSA-ALIDE, julio de 1984, p. 167.

<sup>71</sup> GIL VALDIVIA, Gerardo, coordinador. Op. cit., p. 47.

<sup>72</sup> BARRERA GRAF, Jorge. Op. cit. 16.

es el IPAB no garantiza las operaciones que realicen cada uno de los bancos de desarrollo.<sup>73</sup>

Por lo que finalmente decimos que se ha tratado de presentar un breve panorama de las características de la banca de desarrollo en México, contando con ello con mayores elementos que en el avance de este trabajo nos permita lograr la consecución del objetivo del mismo.

Ahora bien, en síntesis, sus características son:

- Personalidad jurídica y patrimonio propios (*art. 30 LIC*)
- Instituciones de orden público que tiene carácter mercantil, es decir, son comerciantes (*art. 75, XIV CoCo.*)
- Duración indefinida
- Domicilio en el "territorio nacional"
- Su creación obedece a una ley (*art. 30, primer párrafo LIC*)
- Funcionan de acuerdo con una ley propia y no decreto del Ejecutivo, aunque gran parte de su operación se rige por un Reglamento Orgánico expedido por el Ejecutivo Federal a través de la SHCP (*art. 30, segundo párrafo LIC*)
- Su administración esta encomendada a un Consejo Directivo y a un Director General (*art. 40 LIC*)
- Su capital social es variable, representado por títulos denominados CAP'S de serie "A", que representan el 66% del total del capital y los de serie "B" que representan el resto del capital
- Su órgano de vigilancia esta encomendado a dos comisarios, designados, uno por la SFP (antes SECODAM)<sup>74</sup> y otro por los Consejeros tenedores de los CAP'S de la serie "B" (*art. 44 LIC*).

---

<sup>73</sup> De acuerdo con la Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicada en el DOF el 19 de enero de 1999, el objeto del IPAB conforme al artículo 67, es el de "Proporcionar a las instituciones, en beneficio de los intereses de las personas a que se refiere el artículo primero de esta Ley (instituciones de banca múltiple), un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada, de las obligaciones establecidas en la presente Ley, a cargo de dichas Instituciones (sólo instituciones de banca múltiple, atendiendo a lo previsto en el artículo 5, fracción II de la misma).

<sup>74</sup> Mediante Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación, publicada en el DOF el 11 de abril de 2003, se transforma la SECODAM en la Secretaría de la Función Pública.

#### 1.4. La Banca de Desarrollo en el Mundo

La intención de este apartado, es realizar una breve descripción de algunas de las funciones y la relevancia que presentan las instituciones de fomento en el ámbito internacional, así como la importancia que los países en vías de desarrollo e industrializados dan a este tipo de instituciones; el papel estratégico que juegan como instrumento idóneo para promover y apoyar a sus sectores productivos y en particular, a su pequeña y mediana empresa, orientadas al desarrollo.

En los países industrializados la banca de desarrollo ha venido evolucionando desde la Segunda Guerra Mundial, como en Alemania y Japón donde ha contribuido en gran medida a su industrialización, observándose un cambio notable en los mismos, derivado del éxito obtenido por el desarrollo y crecimiento de la industria de dichos países.

Por otra parte, en los Estados Unidos la misión del Eximbank,<sup>75</sup> como parte integral de la política comercial del gobierno de ese país, es apoyar la venta de bienes y servicios norteamericanos en transacciones en las que el financiamiento privado no está disponible, principalmente en países en vías de desarrollo; con base en su experiencia, la institución está cambiando sus prácticas de negocios para dirigir sus programas a nuevos mercados, explorando caminos para asumir más riesgos, ya que las exportaciones norteamericanas están enfrentando cada vez una mayor competencia en términos de precio, calidad y acceso al financiamiento.

Desde que el Eximbank fue fundado en 1935, ha financiado más de 400 mil millones de dólares en exportaciones norteamericanas. El Sr. James Harmon, presidente del Eximbank, señaló que "desde 1990, el Eximbank y las Agencias de Crédito a la Exportación (ECA) de otros países desarrollados, han otorgado más de 300 mil millones de dólares en financiamiento, ligeramente más que el banco mundial y los bancos de desarrollo regionales".<sup>76</sup>

En 1998, el Eximbank fue la primera agencia de crédito a la exportación en otorgar coberturas previas a la terminación de sus financiamientos a grandes proyectos, reconociendo la necesidad de dar garantías en moneda local, en mercados donde no están dispuestos a asumir riesgos cambiarios.

Asimismo, esta trabajando con bancos de desarrollo de diferentes países, para ampliar la distribución de sus financiamientos y cubrir las necesidades de nuevos clientes, mejorando los programas existentes y desarrollando nuevos productos.

En Canadá, existe el Business Development Bank of Canadá (BDC's),<sup>77</sup> institución con 25 años de experiencia encargada de apoyar la creación y desarrollo de pequeñas y medianas empresas (pymes); busca responder efectiva y oportunamente al crecimiento y desarrollo de empresas, exportadores y sectoriales emergentes que cuenten con la capacidad de impactar significativamente la economía.

Para facilitar los contactos con las nuevas empresas tiene oficinas en las principales ciudades de Canadá en donde ofrece productos financieros de primer piso, variados e innovadores con tasas preferenciales que responden a las necesidades de las pymes, en particular a las orientadas hacia el sector exportador. También participa con crédito en operaciones que la

<sup>75</sup> <http://www.exim.gov>

<sup>76</sup> Citado por ALVAREZ GURZA, Eric y DE ALBA MONROY José de Jesús Arturo. "Breve descripción del papel e importancia de la banca de desarrollo en diversos países", Op. cit., p. 48.

<sup>77</sup> <http://www.bdc.ca/en/home/htm>

banca comercial no apoya por el alto nivel de riesgo.

Cuenta con servicios de consultoría (Consulting Group), a través de los cuales pone especial atención en tres términos: crecimiento, calidad y exportación, y responde a aspectos gerenciales con mecanismos precisos y sofisticados. Combina los servicios financieros y no financieros con el objeto de crear planes de negocios integrales.

Por otro lado, quizá Japón sea probablemente el país que registra el cambio más notable dentro de su banca de desarrollo, la primera institución de este tipo fue el Reconstruction Finance Bank (RFB), fundado en 1947, cuya misión fue financiar la reconstrucción después de la guerra. Este banco desempeña un importante papel para reactivar la producción industrial, particularmente en los sectores del carbón y la siderurgia.

Posteriormente, el RFB fue sustituido por el Japan Development Bank, (JDB),<sup>78</sup> de propiedad gubernamental y algunos bancos privados de crédito a largo plazo que apoyaron la industrialización en las décadas de los cincuenta y sesenta. Con el éxito de la industrialización y la maduración de la sociedad japonesa, el papel de estos bancos de desarrollo cambió de acuerdo con las circunstancias para transformarse recientemente y formar el Development Bank of Japan (DBJ).

Adicionalmente a la banca de desarrollo antes mencionada, en Japón existe un organismo independiente a escala nacional que es la Small and Medium Enterprise Corporation, que cuenta con un importante fondo de recursos económicos, del cuál depende el Small and Medium Enterprise Institute y algunos bancos financieros más exclusivos de la pequeña y mediana empresa.

Estos bancos del gobierno cuentan con sus propias sucursales, pero también operan a través de los bancos comerciales, como banca de segundo piso, lo cual les permite estar prácticamente en todo el sistema financiero y son:

- Shoko Chukin Bank, que se dedica al financiamiento corporativo.
- Japan Finance Corporation for Small Business, que atiende las necesidades de financiamiento de las pequeñas y medianas empresas.
- People's Finance Corporation, que se ocupa de financiar a las microempresas.

Sumado a este sistema financiero, está la Corporación Aseguradora del Crédito a la Pequeña Empresa (Small Business Credit Insurance Corporation), la cual les cubre a las pequeñas y medianas empresas hasta un 70% del monto de quebranto.

Finalmente, encontramos al llamado sistema tripartita de asistencia, el cual está integrado por la Corporación de Promoción de Inversiones (Investment Promotion Corporation), la Asociación Nacional para el Fomento de las Empresas de Subcontratación (National Association for Promotion of the Subcontracting Enterprises), con sucursales propias y con un total de 230 promotores de subcontratación en todo el país, y el Centro Nacional para la Promoción de Información para la Pequeña y Mediana Empresas (National Center for Promotion of Information for SME).

Posiblemente, Japón es el país que tiene mejor estructurado su sistema financiero para apoyar a su sector industrial, particularmente a sus pymes; por ello al analizar las instituciones de fomento de este país, es recomendable destacar que su iniciativa privada cuenta con un alto

---

<sup>78</sup> <http://www.dbj.go.jp/english>

nivel de organización que comprende cámaras, asociaciones y cooperativas por sectores. Estas organizaciones cubren el nivel nacional, el nivel de las prefecturas y el nivel municipal conformando un sistema bien organizado.

En lo que se refiere a Europa, los Tratados de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad del Carbón y del Acero reconocieron las disparidades regionales y plantearon promover un desarrollo económico armónico.

Por lo que en este sentido, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) nace en el Tratado de la Comunidad Europea (UE), como institución financiera de la Unión Europea (UE). El artículo 130 del Tratado de Roma lo constituye en 1958, con la misión de contribuir al desarrollo equilibrado y estable de la Comunidad y fomentar las regiones menos desarrolladas, financiando proyectos de inversión.

Sus préstamos se destinan a promover el crecimiento de las regiones más rezagadas, completar las redes transeuropeas de transporte, telecomunicaciones y energía; fortalecer la competitividad internacional de la industria y su integración a escala europea; fomentar y modernizar la infraestructura de educación, de salud y urbana.

El Programa de Acción Especial adoptado en la Cumbre de Amsterdam de 1997, apoyó el crecimiento y el empleo, el fomento a las pymes; la protección del medio ambiente y la calidad de vida; el mejoramiento del entorno urbano y la salvaguarda del patrimonio arquitectónico, así como la seguridad de abastecimiento energético de la UE. Para ello, pidió al BEI apoyar esas prioridades.<sup>79</sup>

Además de lo anterior, que constituye su objeto principal, el BEI también apoya las políticas comunitarias de cooperación con diversos países de los distintos continentes como Banco de la UE, en especial con los países próximos a adherirse a la UE, con los países mediterráneos en particular para financiar proyectos transfronterizos y de proyección ambiental, así como para el desarrollo del sector privado productivo, además, colabora en los planes de reconstrucción de Líbano y Palestina, asociados a la pacificación en Medio Oriente; financia la cooperación con los países de la ACP (África, Caribe y Pacífico) y con los países de América Latina por medio de acuerdos de cooperación con la UE, entre ellos con México, para financiar proyectos de mutuo interés, como transferencia tecnológica, empresas conjuntas y protección del medio ambiente.<sup>80</sup>

Esos objetivos básicos son; propiciar un desarrollo regional equilibrado, contribuir a crear redes de comunicaciones, el desarrollo urbano y la protección del medio ambiente, y promover la competitividad en el sector industrial y de servicios. El destino principal de sus recursos son créditos para infraestructura de transporte, comunicaciones, telecomunicaciones y energía; programas de impulso a pymes y el respaldo a la competitividad internacional de empresas comunitarias.

El BEI se complementa con el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDR) —el más importante en desarrollo regional—<sup>81</sup>, la sección de orientación del Fondo

<sup>79</sup> Véase BEI, Informaciones, vol. 3, núm. 98, que informa de la Reunión Anual del Consejo, junio de 1998.

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Sin embargo, aún después de establecido el FEDR, un 75% de los apoyos al desarrollo regional provenían del BEI, aún cuando sus proyectos perseguían otros objetivos, como el apoyo a las pymes. El artículo 198e del Tratado, incorporado en Maastricht, pide "llevar a cabo programas de inversión en conjunción con la asistencia de Fondos Estructurales y otros instrumentos financieros comunitarios", es decir, plantea una interacción y coordinación de todos los instrumentos.

Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA); el Fondo Social Europeo (FSE), y los créditos de CECA y EURATOM. El BEI financia proyectos en regiones problema, y juega un papel determinante en redes transeuropeas y en la aplicación de instrumentos de apoyo del presupuesto comunitario: subsidios a tasas de interés en sus créditos, cofinanciamiento de estudios de factibilidad y cofinanciamiento de fondos de garantía.<sup>82</sup>

El Banco de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), podría integrarse al nuevo esquema comunitario europeo, sin perjuicio de que sus instrumentos también se adapten coherentemente. Ese banco, moldeado conforme a los esquemas del Banco Mundial, parece ser un puente entre la banca de desarrollo y los esquemas europeos descritos. Ese es el esfuerzo que Europa parece estar haciendo para enriquecer su experiencia con los sistemas implantados del otro lado del Atlántico en su afán de enfrentar el reto fundamental que ha asumido como pilar de su proyecto: lograr su integración. Para ello, es condición previa indispensable asegurar la cohesión de todos los Estados y regiones que participan en el proceso.<sup>83</sup>

Ahora bien, España, aún cuando sea integrante de la UE, en lo particular cuenta con la presencia de la Compañía Española de Financiamiento del Desarrollo S.A. (COFIDES),<sup>84</sup> la cual es una sociedad anónima de capital mixto (público y privado) creada en 1988, cuyo objeto es el fomento de las inversiones productivas de empresas españolas en países en vías de desarrollo económico, para la internacionalización de la economía española.

En el capital social de COFIDES participan:

- Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX)
- Instituto de Crédito Oficial (ICO)
- Empresa Nacional de Innovación (ENISA)
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA)
- Banco Santander Central Hispano (SCH)
- Banco de Sabadell (BS)

Las tres primeras instituciones son públicas y administran el 61% del capital social de COFIDES, repartiéndose el 39% restante entre los tres grupos bancarios citados.

Los productos que COFIDES ofrece para la fase de inversión de los proyectos son los siguientes:

- Participaciones en el capital social de la empresa que se crea en el país receptor, estas participaciones siempre son minoritarias y transitorias.
- Préstamos a mediano y largo plazo a la empresa que se crea en el país receptor.
- Préstamos a mediano y largo plazo al inversor español.

COFIDES toma siempre garantías para los préstamos que concede. Estas garantías se establecen, caso por caso, en función de las características del proyecto. Los productos financieros antes señalados pueden combinarse en un mismo proyecto.

Respecto de los países considerados en vía de desarrollo, es de importancia recalcar que la

---

<sup>82</sup> ARMENDARIZ ETCHEGARAY, Manuel. "La experiencia europea en el financiamiento de infraestructura básica y en actividades propias de la banca de desarrollo", op., cit., p. 59.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>84</sup> <http://www.cofides.es>

banca de desarrollo esta fuertemente implantada en América Latina y al igual que en el caso mexicano, su importancia radica en el marco general de política económica aplicado en cada país.

En el caso de Centroamérica, además de los bancos de desarrollo públicos, existe una opción alternativa creada en 1993: el Comité Coordinador de Empresarios de Microempresa de la Región Central de América (COCEMI),<sup>85</sup> entidad sin fines de lucro y autónoma de toda razón política y religiosa. Sus objetivos son los siguientes:

- Promover la integración económica, social y cultural de los empresarios de la microempresa y sus diversas formas de organización.
- Promover la organización de las microempresas y sus entidades locales, para darles voz y presencia en los ámbitos donde se deciden las políticas que les conciernen.
- Representar a todos los efectos necesarios a estos empresarios, a los grupos que ellos adhieren y a los comités nacionales miembros.
- Recoger, elaborar, negociar, gestionar y ejecutar proyectos de toda índole, pertinentes al desarrollo y fortalecimiento de las microempresas, las entidades en que se agrupaban, los comités nacionales y el propio COCEMI.

Ejemplos particulares de instituciones de banca de desarrollo de origen público son los registrados en Paraguay y Venezuela.

En el primero, existe desde 1961 el Banco Nacional de Fomento,<sup>86</sup> institución autónoma con personalidad jurídica, cuyo patrimonio se considera jurídicamente separado de los bienes del Estado. Su objeto principal es el desarrollo intensivo de la economía paraguaya, para cuyo efecto promueve y financia programas generales y proyectos específicos de fomento a la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la industria y el comercio de materias y productos originarios del país.

En Venezuela, existe el Fondo de Crédito Industrial (FONCREI),<sup>87</sup> instituto adscrito al Ministerio de la Producción y Comercio con capacidad de apoyar al desarrollo industrial, mediante la canalización de créditos a través de la banca nacional. Sus objetivos son los siguientes:

- Instalación de empresas. Financiar la instalación de nuevas empresas manufactureras con altos niveles de competitividad en el contexto nacional e internacional.
- Modernización de la industria. Apoyar con recursos financieros a la industria manufacturera con el fin de alentarla a elevar su eficiencia y competitividad en los mercados nacional e internacional.
- Equipos anticontaminantes. Financiar a las empresas manufactureras la adquisición de equipos dirigidos a la conservación, defensa y mejoramiento del medio ambiente.
- Reactivación industrial. Tiene como finalidad la recuperación del parque industrial paralizado.
- Capital de trabajo asociado al uso de la capacidad instalada no utilizada. Dirigido a pymes con objeto de financiar los requerimientos adicionales de materias primas, insumos y mano de obra necesarios para utilizar capacidad.
- Arrendamiento financiero (leasing). Adquisición mediante dicha figura jurídica, de maquinaria, equipo (nuevo y usado) y plantas industriales con exclusión del terreno.
- Adquisición de maquinaria y equipo que esté operando bajo la modalidad de arrendamiento financiero. Financiar a largo plazo la parte no pagada de la maquinaria y

<sup>85</sup> <http://www.cocemi.microempresa.org>

<sup>86</sup> <http://www.bnf.gov.py>

<sup>87</sup> <http://www.foncrei.org.ve>

equipo que se encuentra operando de acuerdo con el arrendamiento, con el propósito de adquirirlo.

- Venta-arrendamiento (sale and lease back). Adquisición por cuenta de la arrendadora financiera, maquinaria y equipos propiedad del solicitante a cambio de capital de trabajo.
- Factoraje financiero (factoring). Proveer de capital de trabajo a los pymes, a través de la cesión de sus facturas al intermediario financiero y el anticipo de recursos a la empresa.
- Financiamiento de activos intangibles para la competitividad. Este programa tiene por objeto financiar las siguientes actividades:
  - Preinversión y estudios de factibilidad.
  - Estudios y planes de mercado.

Asimismo, podemos hablar de otros bancos de desarrollo en otros países en vías de desarrollo, tal es el caso del continente asiático, en el que Corea tiene desde 1954, el Banco de Desarrollo de Corea (Korean Development Bank, KDB),<sup>88</sup> su función original era otorgar préstamos de largo plazo a las empresas, con el fin de construir una base industrial. Actualmente, sus funciones y objetivos se orientan a solucionar la reciente crisis económica experimentada por Corea.

Su prioridad, consistió en proporcionar medios de financiamiento al comercio y a las compañías exportadoras, congruente con la política del gobierno coreano de apoyar a las pequeñas y medianas empresas, ya que desde la crisis financiera de finales de 1997, la reestructuración del sector empresarial ha sido una de las principales políticas económicas del gobierno.

Cuestión importante es la relativa a establecer lo más que se pueda de la banca de desarrollo que existe en el mundo, principalmente en América Latina y concretamente en nuestro país, por ello incorporamos el siguiente cuadro, a efecto de tener un panorama más amplio sobre la existencia de este tipo de instituciones en dicha zona geográfica, tomando en cuenta el régimen de propiedad, el tipo cartera y el sector en que operan.

INSTITUCIÓN	RÉGIMEN DE PROPIEDAD	CARTERA	SECTOR
<b>ARUBA</b>			
Aruban Invesment Bank	Privado	Multisectorial	
<b>ARGENTINA</b>			
Banco Nacional de Desarrollo, S.A.	Público	Multisectorial	
Banco Santafesino de Inversión y Desarrollo, S.A.	Público	Multisectorial	
Banco Sudecor Coop. Limitado	Privado	Multisectorial	
Banco de la Ciudad de Buenos Aires	Público	Multisectorial	
Banco de la Nación Argentina	Público	Multisectorial	
Banco Hipotecario Nacional	Público	Especializado	Vivienda

<sup>88</sup> <http://www.kdb.co.kr>

INSTITUCIÓN	RÉGIMEN DE PROPIEDAD	CARTERA	SECTOR
<b>BOLIVIA</b>			
Banco Industrial S.A.	Privado	Especializado	Agro
Financiera de Desarrollo de Santa Cruz (Findesa)	Público	Multisectorial	
BHN-Multibanco	Privado	Multisectorial	
<b>BRASIL</b>			
Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais	Público	Multisectorial	
Banco de Desenvolvimento del Estado de Bahía	Público	Multisectorial	
Banco de Brasil	Público	Multisectorial	
Banco del Nordeste de Brasil	Público	Multisectorial	
Banco Nacional de Desenvolvimento Económico y Social	Público	Especializado	Industria
Caixa Económica Federal	Público	Multisectorial	
Banco de Desenvolvimento Estado de Río Grande de Sul	Público	Multisectorial	
<b>CHILE</b>			
Corporación de Fomento de la Producción	Público	Multisectorial	Industria
Banco del Estado de Chile	Público	Multisectorial	
<b>COLOMBIA</b>			
Banco Cafetero	Público	Multisectorial	
Banco Ganadero, S.A.	Privado	Multisectorial	
Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero	Público	Multisectorial	Agro
Corporación Financiera Popular, S.A.	Público	Multisectorial	Industria
Corporación Financiera del Norte, S.A.	Público	Multisectorial	Industria
Instituto de Fomento Industrial	Privado	Multisectorial	Industria

INSTITUCIÓN	RÉGIMEN DE PROPIEDAD	CARTERA	SECTOR
Instituto de Financiamiento y Desarrollo Cooperativo	Privado	Multisectorial	
Banco Central Hipotecario	Público	Especializado	Vivienda
<b>COSTA RICA</b>			
Banco de Crédito Agrícola de Cartago	Público	Multisectorial	
Banco Nacional de Costa Rica	Público	Multisectorial	
Banco Popular y Desarrollo Comunal	Público	Multisectorial	
Banco de Costa Rica	Público	Multisectorial	
<b>REPÚBLICA DOMINICANA</b>			
Banco Agrícola de la República Dominicana	Público	Especializado	Agro
Banco de los Trabajadores de la República Dominicana	Privado	Especializado	Social
Banco Nacional de la Vivienda	Público	Especializado	Vivienda
Fondo de Inversiones para el Desarrollo Económico	Público	Especializado	Agro
Banco de Reservas para la República Dominicana	Público	Multisectorial	
Banco Continental de Desarrollo	Público	Multisectorial	
<b>ECUADOR</b>			
Banco de Desarrollo del Ecuador	Público	Especializado	
Banco Ecuatoriano de la Vivienda	Público	Especializado	
Banco Nacional de Fomento	Público	Especializado	
Corporación Financiera Nacional	Público	Multisectorial	
Financiera del Austro S.A.		Multisectorial	Industria
Fondo Nacional de Preinversión	Público	Multisectorial	

<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>RÉGIMEN DE PROPIEDAD</b>	<b>CARTERA</b>	<b>SECTOR</b>
<b>GUATEMALA</b>			
Corporación Financiera Nacional (COFIRNA)	Público	Especializado	
Banco de Crédito Hipotecario Nacional	Público	Multisectorial	
<b>HONDURAS</b>			
Banco Nacional de Desarrollo Agrícola	Público	Especializado	Agro
Fondo de la Vivienda	Público	Especializado	Vivienda
<b>JAMAICA</b>			
Trafalgar Development Bank Limited	Privado	Multisectorial	Industria
<b>NICARAGUA</b>			
Banco Nicaragüense de Industria y Comercio	Público	Especializado	Comercio Exterior
<b>PANAMÁ</b>			
Banco de Desarrollo Agropecuario	Público	Especializado	Agro
Banco Nacional de Panamá	Público	Multisectorial	
Corporación Privada de Inversiones	Público	Multisectorial	
<b>PERÚ</b>			
Banco Agrario del Perú	Público	Especializado	Agro
Banco Industrial del Perú	Público	Multisectorial	Industria
Banco de la Vivienda del Perú	Público	Especializado	Vivienda
Banco de la Nación	Público	Multisectorial	
Corporación Financiera de Desarrollo	Público	Multisectorial	
<b>PUERTO RICO</b>			
Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico	Público	Multisectorial	Industria
Banco y Agencia de Financiamiento de Vivienda para Puerto Rico	Público	Especializado	Industria
Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico	Público	Multisectorial	

INSTITUCIÓN	RÉGIMEN DE PROPIEDAD	CARTERA	SECTOR
<b>PARAGUAY</b>			
Banco de Inversiones del Paraguay	Privado	Multisectorial	
Banco Nacional de Fomento	Público	Especializado	Agro
<b>EL SALVADOR</b>			
Banco de Fomento Agropecuario	Público	Especializado	Agro
Federación de Cajas de Crédito	Privado	Multisectorial	
Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa	Público	Multisectorial	
<b>TRINIDAD Y TOBAGO</b>			
Agricultural Development Bank of Trinidad & Tobago	Público	Especializado	Agro
Trinidad & Tobago Development Finance Corporation.	Público	Multisectorial	
<b>URUGUAY</b>			
Banco de la República Oriental del Uruguay	Público	Multisectorial	
Banco Hipotecario del Uruguay	Público	Especializado	
<b>VENEZUELA</b>			
Banco Industrial de Venezuela	Público	Multisectorial	
Fondo de Crédito Agropecuario	Público	Especializado	Vivienda
Fondo de Crédito Industrial	Público	Multisectorial	Industria
Banco Nacional de Ahorro y Préstamo	Público	Multisectorial	
Fondo de Inversiones de Venezuela	Público	Multisectorial	*89

La globalización obliga a analizar la forma como se atiende el financiamiento de las grandes obras de infraestructura y las inversiones en actividades estratégicas y regiones rezagadas. El presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn, dice que "en los bancos de desarrollo de cualquier parte del mundo las cuestiones nacionales e internacionales se han fundido para convertirse en parte de una misma entidad global, manteniendo el equilibrio en términos de

<sup>89</sup> \*www.alide.org.pe. Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE).

adelanto tecnológico para evitar que aumente la desigualdad. En el mismo sentido, señala que el desarrollo es asequible, pero no automático, por tanto no siempre asegura la reducción de la pobreza, es vital el papel de la banca de desarrollo en la incorporación de los aspectos microestructurales y microsociales en las estrategias gubernamentales de desarrollo, para combatir eficazmente la polarización social y la corrupción".<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Citado por IBARRA, David. "La Banca de Desarrollo", Nacional Financiera, Memoria del 65 Aniversario, México D.F., diciembre de 1999.

## CAPITULO SEGUNDO

### NATURALEZA JURÍDICA DE LA BANCA DE DESARROLLO

#### 2.1. Marco Legal de la Banca de Desarrollo

Dada la importancia del papel que la banca de desarrollo desempeña dentro del proceso económico de un país, es claro que para cualquier Estado le resulte adecuado dirigir este servicio, para propiciar una intervención más directa en el crecimiento económico. Para este objetivo fue establecida la banca de fomento, a efecto de que coadyuve en el proyecto económico de las naciones.

Por antonomasia, la banca de desarrollo tiene una serie de características jurídicas, que determinan su naturaleza y de alguna manera, si es que cabe decirlo, su teleología.

El tratar de establecer una definición de la banca de desarrollo nos hace enfrentarnos a que, cualquier intento para ello, está en gran medida supeditado al carácter económico que aquella juega en el devenir económico de los países, no obstante haberlo intentado en el capítulo anterior.

Doctrinalmente, entre nosotros, no hay una definición precisa que establezca lo que es la banca de desarrollo. La definición legal como ya en el capítulo anterior se mencionó, se establece en el artículo 30 de la LIC, la cual es bastante aceptable, ya que determina la ubicación precisa de los bancos de fomento dentro de nuestro orden jurídico, abarcando el ámbito administrativo y el bancario, en ese sentido dicho artículo dispone que:

*"Art.- 30.- Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta ley".*

El legislador les otorgó una doble naturaleza jurídica, por una parte son entidades de la administración pública federal, situadas dentro del ámbito del derecho administrativo como personas de derecho público, y por otro lado les otorga el carácter de sociedades nacionales de crédito, esto es, su personalidad se refleja u ostenta en esta institución de índole corporativo, como más adelante trataremos de demostrarlo.

De dicha definición, se deriva que este tipo de instituciones, de una "naturaleza jurídica híbrida"<sup>91</sup>, pues le son aplicables dos ordenamientos jurídicos distintos, uno como parte del sistema bancario mexicano, en razón del tipo de operaciones que pueden realizar, las cuales pueden trascender al ámbito del derecho privado; y otro, el administrativo, en razón de ser sujetos de derecho público como entidades paraestatales.

Otra característica que se desprende de la definición es que las instituciones de banca de desarrollo serán siempre personas de derecho público, en ese sentido empleando el método de interpretación a *contrario sensu*, no pueden ser personas morales de carácter o de derecho privado.

El concepto jurídico de la banca de desarrollo en México, como anteriormente se comentó, no existía como tal en la ley, se introdujo hasta después de la nacionalización de la banca en el año de 1982. Antes de esa fecha a los bancos en cuyo capital participaba el Estado de manera

<sup>91</sup> Cfr. NAVA NEGRETE, Op. cit., pp. 179 y 180.

mayoritaria, con el objeto de apoyar a determinados sectores de la economía nacional, eran conocidos como Instituciones Nacionales de Crédito, así también con dicho carácter se les diferenciaba de las instituciones de banca múltiple.

En 1990 al revertirse el proceso de estatización bancaria, iniciando con la reforma al artículo 28 constitucional en el sentido de suprimirle el carácter público al servicio de banca y crédito, comenzando así un proceso de desincorporación de las instituciones de banca múltiple, propiedad del Estado, a efecto de transmitir las a manos de particulares nuevamente.

Al ser publicada la vigente LIC en 1990, ésta continuó manejando los dos tipos de instituciones de crédito que antes regulaban las leyes reglamentarias del servicio público de banca y crédito de 1983 y 1985, concediendo a las instituciones de banca múltiple su naturaleza de sociedades anónimas, en tanto que las instituciones de banca de desarrollo conservaron su naturaleza de sociedades nacionales de crédito, en las que el Estado es tenedor de la mayor parte de su capital social.

Actualmente, las instituciones de banca múltiple son privadas, es decir poseen la naturaleza de sociedades mercantiles de derecho privado, constituidas bajo la modalidad de sociedades anónimas. En tanto que las instituciones de banca de desarrollo son organismos públicos, tienen la naturaleza de entidades de la administración pública federal y están constituidas bajo la figura de sociedades nacionales de crédito.

Las instituciones de banca de desarrollo, como se ha visto, se encuentran aceptablemente definidas por la LIC; empero, no podemos decir lo mismo a nivel doctrinal ya que se presentan una serie de divergencias de tipo conceptual jurídico para dar una definición clara y precisa.

Considerando lo anterior, se debe en gran medida al fuerte contenido económico que tienen este tipo de instituciones y por el papel que desempeñan en la economía nacional. El hecho de que como sujetos de derecho público se desempeñan como instrumentos para consolidar la política económica del Estado, las hace sujetarse a la legislación administrativa que regula a todas las empresas pertenecientes al mismo, pero también apegarse a una serie de lineamientos de carácter financiero que le dicten las autoridades sectoriales correspondientes.

Por ello ha resultado hasta ahora, un tanto difícil el establecer una normatividad clara y congruente para las instituciones de banca de desarrollo, en su nivel de entidades paraestatales, en razón de la estrecha relación entre las materias jurídica, económica, financiera y administrativa, que conviven en ellas y que al mismo tiempo las orienta, y que en muchas ocasiones no es posible delimitar diferencias precisas.

El material legislativo y reglamentario que rige a las instituciones bancarias de desarrollo, es complejo, porque está destinado a organizar múltiples actividades y relaciones, algunas incluso disímbolas, que se agrupan entre sí. Esta vastedad y complejidad se incrementó a partir de julio de 1990, ya que en este año el sistema bancario adquiere un carácter mixto, en el que coexisten en el mismo ensamble legal, normas de orden público y normas de naturaleza puramente mercantil.<sup>92</sup>

A manera de introducción en el estudio de la normatividad aplicable a la banca de desarrollo, tomaremos como sistema el plasmado por el maestro Dávalos Mejía en su obra ya citada, a efecto de que como él, podamos aislar cada una de las diferentes manifestaciones del

---

<sup>92</sup> DÁVALOS MEJÍA, op. cit. p. 567.

fenómeno bancario de Estado, visto en lo general para orientarlo a lo específico, pensando que las manifestaciones más importantes se localizan en cuatro grupos, que al igual que el maestro consideramos, integran el sistema de normas jurídicas aplicables a todos y cada uno de los bancos de desarrollo, y que a saber son los siguientes:

1. Normatividad que define su forma societaria;
2. Normatividad que define la fijación de sus objetivos;
3. Normatividad que define su régimen de control y vigilancia; y
4. Normatividad que define los títulos y contratos bancarios que emplea

Por lo que se refiere al primer grupo, normatividad que define su forma societaria, es de destacarse que "técnicamente los bancos son sociedades mercantiles, trátase de S.N.C. o de S.A. bancarias; cualquiera que sea su régimen de fundación, seguimiento, liquidación y naturaleza de los dueños, los bancos no son otra cosa que sociedades mercantiles; a partir de 1990, las bancas múltiples son, específicamente, anónimas".<sup>93</sup>

A esta categoría corresponden las leyes y disposiciones reglamentarias necesarias para el funcionamiento del banco, ya que jurídicamente un banco es eso: una sociedad mercantil. A pesar de que durante ocho años (de 1982 a 1990), los bancos del sistema fueron S.N.C., y a partir de 1990, la banca de desarrollo continuo siendo S.N.C., por lo que desde el punto de vista de su consistencia jurídica son sociedades mercantiles, por lo que es irrelevante la naturaleza de los socios, la denominación de las partes sociales (CAP'S) y otros elementos distintivos.

La banca de desarrollo debe sujetarse a un régimen legal y reglamentario que es, tanto privativo de la sociedad mercantil bancaria como también extensivo a las sociedades en general.

La más importante de las leyes de esta categoría son las orgánicas de cada uno de los bancos de desarrollo; luego, en ese orden de prelación es la LIC, no en todos sus preceptos, pero sí en los relativos a su organización y situándose en el mismo nivel se encuentra la LBANXICO. En nuestra opinión, dichos ordenamientos son las fuentes primarias aplicables a la mencionada banca, en atención a su carácter de sociedad bancaria.<sup>94</sup>

La LIC, en su artículo 6 establece las fuentes supletorias de las leyes orgánicas de los bancos de desarrollo, en los términos siguientes:

- I. La legislación mercantil;
- II. Los usos y prácticas bancarios y mercantiles;
- III. El Código Civil para el Distrito Federal; y
- IV. El Código Fiscal de la Federación, para efectos de las notificaciones y los recursos a que se refieren los artículos 25 y 110 de esta Ley.

Cabe señalar, que las leyes orgánicas de los bancos de desarrollo y la LIC, "...son leyes marco que contemplan únicamente aspectos generales, ya que contienen un gran número de remisiones a ulteriores normas reglamentarias, con lo cual la actuación de la autoridad puede adaptarse en función de las necesidades y problemas que en cada momento se manifiesten, lo que es más conveniente en materia tan dinámica como el derecho...".<sup>95</sup>

<sup>93</sup> DAVALOS, Op. cit., p. 567.

<sup>94</sup> Apuntes tomados de la clase de Derecho Bancario y Bursátil, impartida por el Doctor Jesús de la Fuente Rodríguez, durante el semestre 00/02 en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>95</sup> DE LA FUENTE; Jesús. Op. cit., p. 12.

Las citadas normas que también deben consultarse antes de acudir a las fuentes supletorias, son emitidas por las autoridades financieras a través de:

- Circulares (SHCP)
- Circulares-Telefax (BANXICO)
- Oficios, Circulares u Oficios-Circulares (Organismos administrativos de supervisión y vigilancia –CNBV-).

Por ello, las fuentes supletorias se aplican en todos aquellos casos que no fueron previstos por el legislador y, en consecuencia no pueden ser resueltos por las legislaciones especiales aplicables al caso en particular; empero, las mismas prevén la forma de colmar las lagunas existentes en ellas, a través de dichas fuentes, que pueden ser leyes, o bien, usos y prácticas bancarias y mercantiles, por lo que en atención a esto y de la mención de las fuentes supletorias aplicables a las instituciones de banca de desarrollo, se desprenden los comentarios siguientes:

- La fuente formal primaria o principal, es la ley orgánica respectiva, de cada una de las instituciones de banca de desarrollo, constituyendo la disposición fundamental en torno a su constitución y funcionamiento, así como al ejercicio de su actividad, ya que ante el surgimiento de un asunto en concreto, relacionado con dichas entidades, como en todo sistema de derecho escrito o codificado, se aplica la norma jurídica particular, esto es, la ley orgánica, que tiene su fundamento constitucional, de alguna manera en el artículo 73, fracción X de la Constitución.
- La fuente secundaria, es la LIC y la LBANXICO, la primera puede considerársele, de cierto modo, como fuente formal principal, ya que regula en su Capítulo II (artículos 30 al 45), lo relativo a las instituciones de banca de desarrollo, además de ser la ley que rige el servicio de banca y crédito en el país.
- Asimismo, es de señalarse que la LIC tiene la misma jerarquía que la LBANXICO, es decir, no es supletoria, en virtud de que el Banco Central es regulador de las operaciones y servicios financieros, a través de la emisión de diversas disposiciones (circulares-telefax).
- Las fuentes supletorias que rigen a las instituciones de banca de desarrollo, son preceptos de derecho escrito, o bien, no escrito, tales como los usos y las prácticas bancarias.

Por lo anterior, consideramos que las leyes más importantes, por lo que respecta al régimen societario de la banca de desarrollo en lo específico y en lo general, son las siguientes:

#### **a) En lo específico:**

- Ley Orgánica de Nacional Financiera
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior
- Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada
- Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal
- Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros<sup>96</sup>
- Ley Orgánica de la Financiera Rural<sup>97</sup>

<sup>96</sup> El Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) fue creado por decreto presidencial publicado el 31 de diciembre de 1949 en el DOF. Inició sus funciones a partir de diciembre de 1950 con el objetivo de promover el hábito del ahorro en la población mexicana. Dejó de operar el 31 de diciembre de 2001 para transformarse, a partir del 1 de enero de 2002, en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros., Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.

<sup>97</sup> Publicada en el DOF el 26 de diciembre de 2002 y que abroga la Ley Orgánica del Sistema Banrural, S.N.C., publicada en el DOF el 13 de enero de 1986.

Además de las leyes orgánicas de las bancas de desarrollo, estas se rigen por otras normas destinadas a la organización de las instituciones de fomento en lo específico, como son los reglamentos orgánicos de las mismas, así como otras disposiciones de carácter administrativo, ya mencionadas con anterioridad, que tienen por objeto la supervisión, vigilancia, inspección, consulta, control, sanción, regulación y estadística de dichas instituciones.

**b) En lo general:**

- Ley de Instituciones de Crédito
- Ley del Banco de México
- Código de Comercio;
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; y
- Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto al segundo grupo de normas, normatividad que define la fijación de objetivos, a este grupo corresponde el complejo de reglas destinado a establecer cuál debe ser, en el esquema global de los planes gubernamentales de cualquier plazo, la participación de este tipo de instituciones.

Así, la autoridad administrativa competente orienta en la realización de aquellas actividades, operaciones y abstenciones específicas. Las leyes y reglamentos de esta segunda categoría, tienen una orientación ponderadamente administrativa, ya que están en inclusión directa con las responsabilidades del Poder Ejecutivo Federal en su carácter de Jefe de la Administración Pública Federal, por lo que la importancia de la actividad de las entidades que nos ocupan hacen necesaria la intervención de la autoridad en diferentes formas y no solo en su control y vigilancia.

El control del crédito, facultad por excelencia de la autoridad hacendaria de cualquier país<sup>98</sup>, no se limita a ser un control objetivo y simple. En efecto, el control hacendario se justifica por ser la manera de presionar a la actividad bancaria para que se desarrolle en función de objetivos predeterminados.

Atendiendo a que estas sociedades nacionales de crédito son entidades de la administración pública paraestatal, se deben ajustar a las normas de planeación, programación, presupuestación, gasto público y control, aplicables para el conjunto de las entidades del sector coordinado por la SHCP.

A decir de Dávalos Morales "dichos objetivos además de que deben ser privativos de la actividad bancaria, deben ser congruentes con la forma de gobierno en dos sentidos, a saber: *j*)

<sup>98</sup> La SHCP ha sido durante décadas la Dependencia rectora del sistema financiero mexicano y tiene a su cargo múltiples e importantes facultades respecto del mismo, las cuales se encuentran establecidas en diversos textos legales entre los principales tenemos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; las diversas leyes que regulan el sistema financiero mexicano, así como el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, derivándose de los citados ordenamientos, entre otras, las facultades siguientes: así el Artículo 31, fracción VII de la LOAPF, al efecto establece "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:...VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco central (sic), a la banca nacional de desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;...". esto es efectivo en la práctica, ya que coordina a las Instituciones de banca de desarrollo, a los fondos públicos de fomento e intermediarios financieros no bancarios de desarrollo y vigila que dichas entidades conduzcan sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo y el Programa Institucional de cada entidad y cuida que guarden congruencia con los mismos programas y presupuestos de dichas entidades, así como su ejecución. Cfr. Artículo 25 del RISHCP.

desde el punto de vista del diseño del objetivo en sí mismo, y *ii*) desde el punto de vista de la forma en la cual se pone conocimiento de los agentes del crédito. Estas dos necesidades, el diseño y la notificación de los objetivos del sector forman parte fundamental, porque en nuestro país los objetivos de los distintos sectores que comparten la economía se establecen de forma legal, y porque la forma en la cual se hacen del conocimiento de los prestadores (instituciones de banca de desarrollo) es, una vez más, a través de una norma legal o reglamentaria"<sup>99</sup>, dentro de las cuales están contenidos los objetivos, ordenamientos jurídicos como los siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Ley General de Deuda Pública
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal que corresponda
- Ley de Planeación
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de que se trate
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal
- Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal
- Demás disposiciones administrativas –circulares y oficios- que al respecto emita la SHCP y, en su caso, la CNBV, como órgano desconcentrado de la misma, pero con ley propia.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Como se observa, son normas de contenido eminentemente público administrativo y económico; no sólo son leyes bancarias sino de escala necesariamente cambiantes, son reglas de control para la obtención de los objetivos del gobierno que, por tanto, sólo pueden ser analizados a la luz de la totalidad de la planeación, programación y de las finanzas públicas.

Por lo que respecta al tercer grupo, al cual lo denominamos Régimen de Control y Vigilancia, debemos decir que las reglas de este grupo consisten en la organización de la forma en la cual el gobierno vigila, fiscaliza y corrige las actividades de los bancos, con el interés de que los objetivos asignados se cumplan adecuadamente.

Cabe señalar que en nuestro país, como en la mayoría de los países, el control del crédito y la banca se ejerce tanto por la administración centralizada como por la descentralizada, porque la especialidad del sector demanda autoridades otro tanto especializadas. La normatividad de esta categoría es, dentro de otra, la siguiente:

- Ley de Instituciones de Crédito, en cuanto a las facultades de la CNBV, remitiéndonos a la ley de esta última.
- Ley del Banco de México
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

<sup>99</sup> Op. cit., p. 571. Lo que se encuentra entre paréntesis es nuestro.

- Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- Reglamento Interior del Banco de México
- Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
- Circulares (SHCP)
- Circulares-Telefax (BANXICO)
- Oficios, Circulares u Oficios-Circulares de la CNBV
- Reglas y demás disposiciones que al respecto y en el ámbito de su competencia emita la CONDUSEF

Como se observa, este tipo de disposiciones también son de índole económico- financiero, cuya aplicación en la actividad que los bancos de desarrollo procuran, no puede ser otro más que el asignado por la administración pública, y cuyo seguimiento está vigilado y sancionado de esta forma.

Por último nos referiremos al cuarto grupo de normas, el relativo a los títulos y contratos de crédito que una banca de desarrollo en el ejercicio de su actividad puede realizar o realiza.

Esta categoría incluye las normas legales y reglamentarias que tienen la responsabilidad de organizar la forma, seguimiento y resolución de las operaciones de captación, préstamo y crédito. Es el régimen legal de las operaciones bancarias propiamente dichas, que en general, se perfeccionan a través de un contrato o de un título de naturaleza bancaria; son básicamente leyes sustantivas y procesales y que en consecuencia escapan del ámbito administrativo, las normas de este tipo constituyen la forma en la que los bancos se relacionan con los usuarios.<sup>100</sup>

De acuerdo con lo anterior, debemos decir que las leyes que integran esta categoría son, en lo fundamental, normas que no fueron diseñadas para los bancos de manera exclusiva, pero que sin embargo, se ajustan al desarrollo de la operación crediticia.

Dicho de otra manera, las leyes en comento no son leyes que tengan el carácter de bancarias, sino son de carácter meramente mercantil y que son empleadas por los bancos de desarrollo de manera supletoria, como ya antes quedo señalado.

- Código de Comercio;
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
- Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos

Respecto de las normas que integran esta categoría, es necesario señalar que al igual que las tres categorías anteriores, esta última también se rige por una serie de disposiciones de carácter general, cuyo número asciende a varios cientos, emitidas por la SHCP, el Banxico, la CNBV y la CONDUSEF, mismas que organizan a detalle las operaciones y contratos de las instituciones crediticias.

<sup>100</sup> DAVALOS, Op. Cit., pp. 565 y ss.

## 2.2. La Administración Pública Federal

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado. Para ese objeto éste se organiza en una forma especial y adecuada, sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

Acerca de la noción de administración pública existen distintas corrientes, entre las que destacan fundamentalmente dos: el enfoque formal, según la cual el maestro Gabino Fraga, citando a Molitor, A., la organización especial de que hablamos constituye la Administración Pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y que desde el punto de vista material es "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".<sup>101</sup>

Con la misma óptica, Georges Vedel considera a la administración, en sentido funcional, como designando a una cierta actividad, y como el conjunto de personas cumpliendo tareas de administración, en su acepción orgánica. Es decir, al hablar de administración pública nos referimos tanto a la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como al conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad.<sup>102</sup>

Por su parte Acosta Romero, afirma que "la administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directamente o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos".<sup>103</sup> Sin embargo, precisa Vedel: *la administración pública no es la única función del Ejecutivo; pero la administración es exclusivamente responsabilidad del Ejecutivo*.<sup>104</sup>

A decir de Nava Negrete, "por su índole esencialmente instrumental, la administración pública tiene como único fin o razón de ser el de realizar o alcanzar lo fines políticos del gobierno...por lo que de la naturaleza estrictamente instrumental que reviste la administración pública, nace la idea de la misma como conjunto de actos y medios jurídicos, económicos, sociales y materiales con vista a la realización de los fines políticos del gobierno. No puede llegarse a un concepto de administración pública valiéndose exclusivamente, como lo hacen algunos autores, de sólo uno de sus elementos básicos: el estructural u orgánico. Es muy frecuente llegar a definir o a conceptualizar a la administración pública como una organización o compleja estructura, lo cual es cierto, pero al hacerlo así se define el todo por una de sus partes. Luego la administración pública es estructura u organización, pero también incluye otras cosas que constituyen su concepto total, como son los recursos burocráticos, los procedimientos administrativos, los medios de carácter presupuestal, financiero, patrimonial o simplemente materiales".<sup>105</sup>

<sup>101</sup> FRAGA, Gabino, Op. cit., p. 119.

<sup>102</sup> Citado por OSORNIO CORRES, Francisco J., en Diccionario Jurídico Mexicano, Op. cit., p. 108.

<sup>103</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 14ª ed., Porrúa, México, D.F., 1999, p. 272.

<sup>104</sup> Citado por OSORNIO CORRES, Ibid.

<sup>105</sup> Op. cit., p. 19. Lo que se encuentra en cursivas es nuestro.

El jurista francés Pierre Escoube, considera que "la administración posee cuatro elementos esenciales o básicos: a) el estructural u orgánico, b) el personal, c) el procedimental y d) el material".<sup>106</sup>

En ese sentido, al primero lo podemos identificar fácilmente en nuestro medio, con las Secretarías de Estado y con las entidades paraestatales, mismas que integran la estructura fundamental de la Administración Pública Federal; el segundo se refiere a los recursos humanos burocráticos; el tercero relativo a los procedimientos administrativos que son las vías o caminos legales a seguir por la administración para la realización de todos y cada uno de sus actos, y por último el cuarto que abarca todos los recursos o medios de carácter fiscal o financiero y los bienes patrimoniales de que se sirve la administración para lograr sus fines.<sup>107</sup>

Sería una concepción formal de la administración pensar sólo en su organización, y sería una concepción material verla únicamente como actividad; al respecto, los juristas franceses Georges Vedel y Pierre Devolvé dan su definición como el "conjunto de actividades del gobierno y de autoridades descentralizadas, ajenas a la conducción de relaciones internacionales y a las relaciones entre los poderes públicos y que se ejercitan bajo un régimen de fuerza pública"<sup>108</sup>

Para Gabino Fraga, "desde el punto de vista formal la Administración Pública es parte, quizá la más importante de uno de los Poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo.

La administración pública no tiene, como tampoco la tienen ni el Poder Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado".<sup>109</sup>

Nuestra organización política territorial, dividida en Federación, Entidades Federativas y Municipios, impone la existencia de cuatro gobiernos el Federal, el del Distrito Federal, el Estatal y el Municipal. Cada uno de estos tiene su propia administración pública y así se producen cuatro tipos: Administración Pública Federal, Administración Pública del Distrito Federal, Administración Pública Estatal y Administración Pública Municipal. Los titulares son de la primera el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, depositario del Poder Ejecutivo Federal (artículo 80 constitucional); la segunda, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (artículo 122 constitucional); la tercera, el Gobernador depositario del Poder Ejecutivo del Estado (artículo 116 constitucional); de la tercera el Ayuntamiento, cuerpo colegiado que se integra por el Presidente Municipal, los Regidores y los Síndicos depositarios del Poder Ejecutivo Municipal (artículo 115 constitucional).

Las administraciones públicas han adoptado, a lo largo de su historia diversas formas de organización, de estas formas la más antigua es la llamada centralización administrativa; después vendrían la descentralización y la desconcentración administrativas, mismas que conforman hoy la Administración Pública mexicana.

Por organización administrativa debe entenderse "la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de

<sup>106</sup> Citado por SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, t. I, 18ª ed., Porrúa, México, D.F., 1997, p. 80.

<sup>107</sup> NAVA NEGRETE, Op. cit. p. 20

<sup>108</sup> Citado por NAVA, Ibid.

<sup>109</sup> GABINO FRAGA, Op. cit., p. 119

acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado".<sup>110</sup>

Mediante reforma hecha al artículo 90 constitucional en 1981<sup>111</sup>, se puso orden a esas organizaciones surgidas en tiempos distintos. El texto original de dicho artículo sólo regulaba a la centralización al referirse únicamente a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, mientras que con la reforma a su texto, abarco a la administración pública centralizada y a la paraestatal, incluyendo en esta palabra a todos aquellos organismos que emplea el Gobierno para la consecución de sus fines, a través de la administración.

La centralización administrativa, se presenta o puede presentarse en cualquier tipo de gobierno, pues no es propia de ninguno en particular. Se caracteriza porque sus órganos se encuentran agrupados y concentrados integrando entre sí una relación de jerarquía, entre órganos superiores e inferiores con funciones distintas, dependientes unos de otros, coordinando sus trabajos y acciones hacia los objetivos que al efecto les señale el órgano superior de la administración.

El contenido de esta relación jerárquica administrativa es un conjunto de poderes jurídicos que tienen los órganos superiores sobre los inferiores, y precisamente el ejercicio de estos poderes es lo que da unidad y cohesión a tal forma organizativa, de esta manera, todos los órganos están vinculados entre sí.

Así entonces, el régimen de centralización administrativa lo tenemos cuando "los órganos se encuentran agrupados en una situación de dependencia, existiendo diversos grados entre dichos órganos y estando ligados jurídicamente por un orden jerárquico que va desde el de mayor importancia hasta el de menor categoría, lográndose mediante dicha relación, la debida unidad del poder administrativo".<sup>112</sup>

El mantenimiento de esa unidad para la conducción de la actividad administrativa, se finca en la concentración de los poderes de mando y decisión; es decir, que no todos los empleados que integran la administración, pueden decidir sobre actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni tampoco imponer sus determinaciones, sino que sólo un grupo reducido de órganos de la más alta jerarquía señala los lineamientos o la política a seguir, correspondiéndoles a los demás y dentro de los cauces legales poner los asuntos en estado de resolución, mediante la preparación de los mismos.

Cada órgano en su esfera de competencia actúa según las órdenes e instrucciones que el superior indica, a efecto de mantener una acción directa y eficaz de la administración.

Nava Negrete nos dice al respecto que "todos los poderes se concentran en el órgano superior de la administración pública, que en el caso de México es el Presidente de la República, si se habla de la administración federal... y no obstante estar reconocida esa superioridad en la constitución —pues el depositario del Poder Ejecutivo Federal es el Presidente (artículo 80)—, éste no ejerce todos los poderes en forma directa y personal; sería y es materialmente imposible. Lo tiene que hacer necesariamente a través de órganos inferiores".<sup>113</sup>

Lo anterior se deduce claramente del artículo 90 constitucional, párrafo primero al decir que:

<sup>110</sup> ACOSTA ROMERO, Op. cit., p. 277.

<sup>111</sup> Publicada en el DOF el 21 de abril de 1981.

<sup>112</sup> FRAGA, Op. cit., p. 169.

<sup>113</sup> Op. cit., p. 117.

*"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."*

Es decir, que aunque el titular de esos poderes es el Presidente, por mandato constitucional no los podrá ejercer directamente, sino por medio de los órganos que el precepto señala.

Es de importancia aclarar que no es el Presidente el que delega o distribuye los poderes en los órganos inferiores, sino una ley del Congreso de la Unión la que debe hacerlo según el citado artículo 90, encargándose de dicha distribución la LOAPF, cumpliendo así con el papel de reglamentaria del mismo.

Cabe advertir, que la Constitución reserva al Presidente el ejercicio de determinadas atribuciones o facultades, las que sólo él, personal y directamente posee, y por ello el Congreso no puede disponer de ellas y distribuir las, en razón de que no existe precepto constitucional que lo permita o autorice, ni aún el propio Presidente puede delegar el ejercicio de esas atribuciones, pues la Constitución no lo permite.

Se dice poderes jurídicos, contenido de la relación jerárquica, porque están previstos en ley, pero se suman otros en la realidad: los poderes políticos y económicos que hacen más poderoso el poder centralizado jerárquico del superior y más precaria la situación del inferior.<sup>114</sup>

De acuerdo con el artículo 1 de la LOAPF, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Federal Centralizada.

El Presidente de la República, de conformidad a lo previsto por el artículo 89, fracción I de la Constitución, le corresponde el ejercicio de la función administrativa y, por ende, el titular de la Administración Pública Federal, ya que "una de las actividades fundamentales de *esté*, es la administración, la cual en ocasiones se concreta a la simple ejecución de la ley y en otras desborda *está*, adoptando medidas de conveniencia ocasional o de prudente gestión".<sup>115</sup>

La Constitución le otorga también atribuciones de naturaleza legislativa y jurisdiccional, estableciendo así excepciones a la división de poderes del Estado, siendo numerosas, extensas y trascendentales las atribuciones que la norma primaria da al Presidente, que de cierta forma se ve un predominio sobre los otros dos poderes, el Legislativo y el Judicial, sin embargo, no es materia del presente trabajo el determinar el Presidencialismo que ha imperado en nuestro país por décadas, y que actualmente, "se supone esta disminuyendo" dicho poder absoluto del Presidente, aunque es imposible no encontrar ciertos matices de presidencialismo en las atribuciones del mismo en el ámbito administrativo, y que si son objeto del presente trabajo, ya que solo haremos mención a algunas facultades del Ejecutivo Federal de carácter meramente administrativo, que entre otras, a saber son las siguientes:<sup>116</sup>

a) *Jefe nato del Ejército Nacional*: dispone absolutamente de las fuerzas armadas, terrestres, aéreas y marinas, aunque no ha habido necesidad de uso de tal fuerza, en defensa de la

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 118.

<sup>115</sup> ACOSTA ROMERO, Op. cit., p. 317. Lo que esta en cursivas es nuestro.

<sup>116</sup> En este punto tomamos algunas de las ideas del maestro NAVA NEGRETE (op., cit., pp. 133-143), por lo que se recomienda ver su obra, a efecto de conocer un mayor análisis y estudio sobre los incisos a), b), c), d) y e) que se mencionan en el apartado de este trabajo.

soberanía e integridad nacional en mucho tiempo, menos aún para intervenir en la de otros países como si lo hacen constantemente los Estados Unidos de Norteamérica.

Sabido es que el Ejército Mexicano, interviene en acciones eminentemente sociales y de otra índole como el combate a las drogas; ayuda y auxilia en lugares donde hayan ocurrido desastres naturales; reforestación, entre otras actividades.

b) *Máximo control de la economía nacional*: antes del año de 1988, se puede afirmar que existía un poder absoluto sobre la economía nacional, representado en diversos artículos constitucionales, leyes económicas, numerosas empresas públicas, convenios fiscales y administrativos que legitimaban la intervención en la economía del Titular del Ejecutivo Federal.

El fundamento legal de tal intervención se daba y se sigue dando en lo conducente en distintos preceptos de la Constitución: el 25 que otorga aún la rectoría económica al Estado; el 26, que dispone corresponde al Estado organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional; el 27 que concede a la Nación el dominio directo de los recursos naturales considerados más importantes, cuyo uso y aprovechamiento controla el Presidente; el 28, que establece los monopolios del Estado, y el 131 que concentró con su reforma de 1951 todo el comercio exterior en manos del Ejecutivo Federal.

Cabe hacer mención, aparte de los artículos 73, fracción VII, y 74, fracción IV de la Constitución, que facultan al Congreso de la Unión, el primero, y a la Cámara de Diputados, el segundo, para expedir la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, los dos de vigencia anual; son a iniciativa del Ejecutivo Federal, mismas que constituyen la fuente económica que sustenta el Gobierno Federal durante la vigencia del Ejercicio Fiscal de que se trate, así como en gran parte, la política económica del mismo, en relación con la población.

Lo anterior, en virtud de que "la administración pública tiene necesariamente que erogar gastos para poder prestar los servicios públicos que constituyen su objeto: la autorización de los gastos consta en el presupuesto de egresos que expide la Cámara de Diputados y cuya duración es de un año (art. 74, frac. IV, párrafo primero).

Más para hacer frente a los gastos decretados es preciso contar con recursos: la obtención de tales recursos se hace mediante contribuciones impuestas a los habitantes del país, que el Ejecutivo recauda de acuerdo con la ley de ingresos iniciada ante la Cámara de Diputados y expedida anualmente por el Congreso de la Unión (arts. 73, frac. VII y 74 frac. IV, párrafo primero)".<sup>117</sup>

c) *Control de los medios masivos de comunicación*: El Ejecutivo Federal ejerce esta facultad por conducto de la Secretaría de Gobernación<sup>118</sup>, el artículo 6 constitucional establece los límites a los que deberá sujetarse la libertad de expresión, a) que no se ataque a la moral ni los derechos de terceros y b) que no se provoque algún delito o se perturbe el orden público, sin embargo, cada gobierno sexenal parece darle la interpretación o matiz que desea.

d) *Obras públicas, servicios públicos y seguridad social, negociación de créditos internacionales, seguridad pública, etc.*

<sup>117</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 30ª. ed., Porrúa, México, D. F., 1996, p. 323.

<sup>118</sup> Al respecto la LOAPF, en su artículo 27, fracción XXI establece: "A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I... XXI. Vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público.

e) *Facultades legislativas que inciden en el ámbito administrativo*: en 1951, se le adicionó un segundo párrafo al artículo 131 constitucional, en el sentido de que el Congreso puede facultar al Presidente para que legisle en dos áreas administrativas: cuotas de las tarifas de los impuestos de exportación e importación, ya sea para crearlas, suprimirlas o modificarlas, y para regular el tránsito de las mercancías de importación o exportación, ya sea para restringirlo o prohibirlo.

Al respecto el maestro Nava Negrete nos menciona que "aunque el precepto dice que la autorización es anual –como también lo es el informe del presidente sobre el uso que hubiese hecho de tal facultad legislativa- el propio Congreso –por iniciativa de ley del presidente- ha dado autorización permanente o indefinida al expedir tres leyes reglamentarias del párrafo, en 1961, 1986 y 1993".<sup>119</sup>

Así también del artículo 73, fracción XVI, se desprende aunque no claramente, que este precepto atribuye al Consejo de Salubridad General que depende directamente del Presidente, facultades legislativas, al disponer que "sus disposiciones serán obligatorias en el país".<sup>120</sup>

Ahora bien, la LOAPF pretendió, por primera vez, dar base legal para que el Ejecutivo Federal cuente con unidades administrativas, bajo su dependencia directa.

Es incuestionable que la Presidencia de la República requiere de órganos de apoyo técnico que auxilien al Ejecutivo Federal en el desempeño de las funciones de Jefe de Estado y de Gobierno de nuestro país. De ahí que el Legislador expresamente facultó al Ejecutivo Federal a establecer las Unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el mismo determine; "sin embargo, dentro de un Estado de derecho y por la importancia de las funciones encomendadas a los órganos que dependen directamente de la Presidencia de la República se hace necesario reformar o reglamentar el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *el cual establece que: 'El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con la unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República'*."

Lo anterior permitirá organizar y definir formalmente las funciones propias de los órganos auxiliares, asesores y técnicos de la Presidencia de la República y evitar, al mismo tiempo, la duplicidad de funciones, el crecimiento desproporcionado de Unidades Administrativas y los cuestionamientos relativos a que llevan a cabo funciones que corresponden a otras Dependencias del Poder Ejecutivo Federal. Existe realmente una laguna jurídica que sería conveniente subsanar a través de la reglamentación respectiva que legitime a su vez el ejercicio de un presupuesto y la existencia propia de estos órganos como sujetos de derechos y obligaciones".<sup>121</sup>

Con lo señalado, respecto del Presidente de la República como Jefe de la Administración Pública Federal, prosequiremos, en ese orden de ideas, en las líneas siguientes, a explicar de

<sup>119</sup> Op. cit., p. 142.

<sup>120</sup> El artículo 73, fracción XVI, 1º, dispone que: "El Congreso tiene facultad: ... XVI. Para dictar leyes sobre... salubridad general de la República: 1º. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país;..."

<sup>121</sup> ACOSTA ROMERO, Op. cit., p. 320. Lo que se encuentra en cursivas es nuestro.

Respecto a este señalamiento, es de importancia resaltar la creación de la que en su momento se denominó Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, creada mediante acuerdo presidencial de fecha 7 de diciembre de 1988, que en opinión de varios juristas de reconocido prestigio, carecía de base constitucional y legal, en razón de otorgarle al titular de dicha oficina, un poder político y administrativo exorbitante, opinando muchos era de hecho una vicepresidencia. Para un mayor análisis e información al respecto véase ACOSTA ROMERO, Op. cit., pp. 320-326, y las fuentes a las que remite el citado autor.

manera breve los aspectos más relevantes de la Secretaría de Estado, como organismo de la administración pública centralizada.

La Secretaría de Estado es un órgano superior político administrativo de gran importancia, que auxilia al Presidente de la República en el cumplimiento de su papel de Jefe de la Administración Pública Federal y en el despacho de los asuntos de una determinada rama de una actividad, constituida por un conjunto de atribuciones que le otorga la LOAPF en términos del artículo 90 de la Constitución, ya citado.

Las Secretarías de Estado son órganos administrativos que dependen directamente del Ejecutivo Federal y por esto la LOAPF las califica de dependencias, en virtud de que cuando se emplea este término, debe entenderse que se hace referencia a un órgano de la Administración Pública Centralizada, en el caso particular que nos ocupa, a las Secretarías de Estado, esto se desprende de lo que al efecto regulan los artículos 2, fracción I, y 26 de la LOAPF.<sup>122</sup>

Todas y cada una de las Secretarías de Estado tiene a su cargo el despacho de determinados asuntos, esto es, "representa un área de la administración. En otras palabras se integra con un grupo de atribuciones administrativas. La LOAPF se encarga de formar estos grupos u órganos: ella distribuye o forma las áreas o campos administrativos".<sup>123</sup>

Actualmente, las Secretarías de Estado son 18, de conformidad con el artículo 26 de la LOAPF, a saber:

1. Secretaría de Gobernación
2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de la Defensa Nacional
4. Secretaría de Marina
5. Secretaría de Seguridad Pública
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
7. Secretaría de Desarrollo Social
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
9. Secretaría de Energía
10. Secretaría de Economía
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
13. Secretaría de la Función Pública
14. Secretaría de Educación Pública
15. Secretaría de Salud
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
17. Secretaría de la Reforma Agraria
18. Secretaría de Turismo

Su número puede aumentar o disminuir, cambiar de nombre total o parcialmente; depende de lo que convenga o decida cada gobierno en su sexenio respectivo, es decir, "el número de secretarías depende y ha dependido siempre de la voluntad política del Ejecutivo Federal, que tomando en cuenta los requerimientos del país decide las secretarías que son necesarias para

<sup>122</sup> El artículo 2 de la LOAPF dispone que: "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendadas al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada: I. Secretarías de Estado..."

Asimismo, el artículo 26 señala que: "Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias..."

<sup>123</sup> NAVA NEGRETE, Op. cit., p. 149.

colmarlos<sup>124</sup>, en ocasiones pueden llegar a fusionarse, o bien, en su caso dividirse en dos, tal y como sucedió con la SHCP, que se dividió en tal y en la Secretaría de Programación y Presupuesto, y que nuevamente se fusiono, la Secretaría de energía, Minas e Industria Paraestatal se convirtió en la Secretaría de Energía (SENER), así también la SEDUE, paso a ser la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) trasladando parte de su nombre y competencia a lo que se conoce hoy como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) se modificó y se convirtió en lo que es hoy la Secretaría de Economía (SE), la SECODAM es hoy la SFP y, se creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).<sup>125</sup>

En ese sentido, el origen legal de las Secretarías de Estado sólo puede derivar de una ley del Congreso de la Unión, de acuerdo al artículo 90 constitucional, por lo cual la extinción o modificación de su competencia tiene que hacerse de la misma forma, por lo que en consecuencia, el Ejecutivo Federal no podrá hacerlo a través de alguna disposición de carácter general.<sup>126</sup>

Común es que crear, extinguir o modificar una Secretaría se haga reformando la LOAPF; sin embargo, un craso error que recoge la LOAPF –viene de sus leyes antecesoras, como la inmediatamente anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958- es autorizar que las atribuciones que ella señala a las secretarías se puedan sumar otras que expresamente prevean leyes y reglamentos, pero los reglamentos del presidente no pueden aumentar, disminuir o modificar atribuciones fijadas por ley del Congreso.<sup>127</sup>

Las Secretarías de Estado tienen igual rango, y entre ellas no hay preeminencia alguna, es decir son iguales entre sí, tienen un idéntico nivel, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 10 de la LOAPF.

Puede darse el caso de que se presente conflicto de competencia, es decir, surja la duda de qué Secretaría es la competente para conocer de determinado asunto, en esa virtud, el Presidente será quién lo decida internamente por conducto de la Secretaría de Gobernación, la duda y el planteamiento respectivo debe darse entre los Titulares de las distintas Secretarías y el Ejecutivo Federal, pero sin que ello implique que sean los particulares quienes tengan el derecho de plantearla y exigir una resolución sobre el particular, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de la LOAPF.

El Secretario de Estado es el titular de la Secretaría; a él corresponde en principio el ejercicio de toda la competencia del órgano, sin embargo, es el reglamento interior de cada Dependencia el que se encarga de fijar las atribuciones de la Secretaría de que se trate, éste “distribuye todas las atribuciones de la secretaría entre los órganos de la misma, incluido el secretario”.<sup>128</sup>

El reglamento interior, es un reglamento administrativo y debe forzosamente ser expedido por el Presidente de la República. Ningún otro funcionario de la administración puede hacerlo...es un reglamento con campo reglamentario propio, es decir, con campo que la ley misma reserva y delimita.

<sup>124</sup> Ibidem, p. 150.

<sup>125</sup> LOAPF, modificada en últimas ocasiones por decretos publicados en el DOF los días 28 de diciembre de 1994, 19 de diciembre de 1995, 15 de mayo y 24 de diciembre de 1996, el 4 de diciembre de 1997, por el “Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales”, publicado el 4 de enero de 1999 y por decretos publicados el 18 de mayo de 1999, el 30 de noviembre de 2000, 13 de marzo de 2002, 25 de febrero, 11 de abril y 21 de mayo de 2003.

<sup>126</sup> Cfr. NAVA NEGRETE, Op. cit., p. 150.

<sup>127</sup> Ibid.

<sup>128</sup> Ibidem, p. 154.

No sólo porque así lo ordena la LOAPF, en su artículo 18, sino además por su propia naturaleza de reglamento de ley, debe expedirlo el Presidente de conformidad a lo que regula el artículo 89, fracción I de la Constitución.<sup>129</sup>

Nava Negrete señala que "cada secretaría tiene su reglamento interior. En éste se localizan los órganos que cada una tiene, cuál es su competencia o atribuciones, su jerarquía, la adscripción de las instancias inferiores a las superiores, la forma de suplir ausencias temporales de funcionarios, las delegaciones de facultades autorizadas, etcétera.

Por ley del Congreso o por reglamento interior u otro reglamento o decreto del Ejecutivo Federal, existen atribuciones o facultades cuyo ejercicio es exclusivo de los secretarios, luego son indelegables. Otras no tienen ese carácter y la LOAPF autoriza su delegación a favor de sus órganos subalternos.

No dice la ley mediante qué forma se realiza la delegación, pero debiera hacerse en disposición general publicada en el *Diario Oficial*, ser excepcional y no tan cambiante como se acostumbra. Hacerlo por medio de simple resolución administrativa es más grave y su ejercicio crea serios problemas".<sup>130</sup>

<sup>129</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. "Los reglamentos interiores de las secretarías de Estado", en Revista de Administración Pública, núm. 43, INAP, México, enero-abril 1990, p. 35.

<sup>130</sup> Op. cit., p. 154.

El Poder Judicial de la Federación a través de sus Tribunales Colegiados de Circuito ha emitido diversas tesis aisladas respecto a lo que debe entenderse por delegación de facultades y cuando se esta ante una, en el sentido siguiente:

**DELEGACIÓN DE FACULTADES. REQUISITOS LEGALES Y EFICACIA TEMPORAL EFECTOS DE LA DESAPARICIÓN DE ALGUNO DE LOS SUJETOS DE LA RELACIÓN DELEGATORIA.**

*Nuestro régimen jurídico ha consagrado a la delegación de facultades como una técnica de transferencia de una competencia propia de un órgano superior de la administración pública a favor de un órgano inferior, que persigue como propósito facilitar la consecución de los fines de aquél y cuya justificación y alcance se hallan en la ley puesto que para el perfeccionamiento del acto delegatorio se requiere la reunión de varios requisitos todos ellos de índole legal: la existencia de dos órganos, el delegante o transmisor y el delegado o receptor, la titularidad por parte del primero de dos facultades, una la que será transferida y otra la de delegar, y la aptitud del segundo para recibir una competencia por la vía de la delegación. La delegación de facultades, entendida así como una relación de transferencia interorgánica (entre órganos), surtirá efectos siempre y cuando prevalezcan los requisitos de su existencia y particularmente subsistan los órganos entre los cuales se produjo porque de extinguirse alguno de los extremos de la relación, ésta se hará imposible. Dicho de otra manera, si desaparece el órgano delegante cesará igualmente la competencia transferida y la delegación se extinguirá irremediamente por falta de materia, y si desaparece el órgano delegado no habrá quien ejerza la competencia transferida y la delegación tendrá que extinguirse por falta de objeto.*

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo en revisión 828/24. Terpel, S.A.27 de enero de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Amparo. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

**FACULTAD INDELEGABLE. ES UNA FIGURA JURÍDICA DIVERSA A LA SUPLENCIA POR AUSENCIA DE UN FUNCIONARIO.**

*Por la primera figura jurídica en cita debe entenderse la atribución conferida por la ley en forma exclusiva a cierto funcionario, por lo que en su ejercicio, el titular de la misma actúa en nombre propio; mientras que en la suplencia o representación de funcionarios, el suplente actúa en nombre de aquel cuya facultad está ejerciendo, sin que implique que invada facultades reservadas exclusivamente al funcionario suplido, ya que la finalidad de la suplencia consiste en que las funciones de los órganos gubernamentales no se vean afectadas por la ausencia del funcionario a quien la ley le otorga la facultad indelegable; de tal suerte que cuando un funcionario actúa en ausencia de otro no invade la esfera de atribuciones del titular de la facultad indelegable, pues únicamente lo sustituye en su ausencia, actuando a nombre del titular de la facultad y no existe transmisión alguna de atribuciones por parte del titular de la misma a favor de funcionario diverso.*

**SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 7387/98. Distribuidora Pérez, S.A., de C.V. 6 de mayo de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa.

Para efectos de este apartado, es pertinente referir lo relativo al referendo secretarial, esto es a la aprobación que los Secretarios de Estado dan a los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, mediante su firma, ya que sin dicha rúbrica o aprobación, no serán obedecidos los referidos actos, de conformidad al artículo 92 de la Constitución, en el mismo sentido, la LOAPF en su artículo 13 señala que deberán ser refrendados por el Secretario de Estado que corresponda, para que tengan validez y observancia constitucional, empero, consideramos no es más que un trámite administrativo, ya que no hay ni ha habido Secretario que se niegue a refrendar alguno de los mencionados actos del Ejecutivo Federal.<sup>131</sup>

<sup>131</sup> Es conveniente aclarar que las leyes del Congreso de la Unión no deben refrendarse, en virtud de que el artículo 92 constitucional no lo establece como acto del Ejecutivo, es un acto del Congreso, ya que lo que requiere referendo es el decreto del Presidente a través del cual se da a conocer su promulgación y publicación de una ley previamente aprobada por el Congreso de la Unión. Ante los Tribunales Federales se alegó e impugnó que la LOAPF no estaba refrendada por todos los Secretarios involucrados sin discusión en la materia regulada por aquella, es decir, el decreto de promulgación presidencial, solo aparece la rúbrica del Secretario de Gobernación, en ese sentido el Presidente pronto formuló una iniciativa para reformar la ley, misma que se plasmó en el artículo 13, párrafo segundo que dice: "Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el referendo del titular de la Secretaría de Gobernación". Cfr. op. cit., pp. 156 y 157.

Sobre el particular resulta ineludible transcribir la novedosa e importante tesis sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que vino a interrumpir las jurisprudenciales que inveteradamente habían venido teniendo aplicación, que con el número 74 puede consultarse a páginas 721 del informe de 1986, en la Parte relativa a la Presidencia y que a esta se encuentra en los términos siguientes:

*REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN.- En materia de referendo de los decretos del Ejecutivo Federal, este Tribunal en Pleno hasta ahora ha establecido las tesis jurisprudenciales números ciento uno y ciento noventa y siete, primera parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y cinco, cuyos rubros son los siguientes:*

*"REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS" y "REFRENDO DE UNA LEY, CONSTITUCIONALIDAD DEL". Ahora bien, el análisis sistemático de los artículos 89, fracción I, y 92 de la Constitución General de la República, conducen a este Tribunal en Pleno a interrumpir las invocadas tesis jurisprudenciales hasta ahora sustentadas, en mérito de las consideraciones que enseguida se exponen. El primero de los preceptos mencionados establece: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes": "1.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". A su vez el artículo 92 dispone: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos". De conformidad con el primero de los numerales señalados el Presidente de la República tiene, entre otras facultades, la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, función esta que lleva a cabo a través de la realización de uno de los actos que señala el artículo 92 constitucional, es decir, a través de la emisión de un decreto mediante el cual ese alto funcionario ordena la publicación de la ley o decreto que le envía el Congreso de la Unión. Esto significa, entonces, que los decretos mediante los cuales el Titular del Poder Ejecutivo Federal dispone la publicación de las leyes o decretos de referencia constituyen actos de los comprendidos en el artículo 92 en cita, pues al utilizar este precepto la locución "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente...", es incuestionable que su texto literal no deja lugar a dudas acerca de que también dichos decretos promulgatorios, en cuanto actos del Presidente, es aplicable el requisito de validez previsto por el citado artículo 92, a saber, que para ser obedecido deben estar firmados o refrendados por el Secretario de Estado a que el asunto o materia del decreto corresponda. Los razonamientos anteriores resultan todavía más claros mediante el análisis de lo que constituye la materia o contenido del decreto promulgatorio de una ley. En efecto, en la materia de dicho decreto se aprecian dos partes fundamentales: la primera se limita a establecer por parte del Presidente de la República, que el Congreso de la Unión le ha dirigido una ley o decreto cuyo texto transcribe o reproduce y la segunda a ordenar su publicación para que la ley aprobada por el Congreso de la Unión pueda ser cumplida u observada. Por consiguiente, si la materia del decreto promulgatorio está constituida en rigor por la orden del Presidente de la República para que se publique o dé a conocer la ley o decreto para su debida observancia, más no por la materia de la ley o decreto oportunamente aprobados por el Congreso de la Unión, es de concluirse que el decreto respectivo única y exclusivamente requiere para su validez constitucional de la firma del Secretario de Gobernación cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden de publicación, toda vez que es el acto que emane de la voluntad del Titular del Ejecutivo Federal, y, por ende, el que debe ser refrendado, sin que deba exigirse, además, la firma del Secretario o Secretarios de Estado a quien corresponda la materia de la ley o decreto que se promulgue o publique, pues sería tanto como refrendar un acto que ya proviene del titular sino del órgano legislativo, o cual evidentemente rebasa la disposición del artículo 92*

Por otro lado, es conveniente indicar el hecho de que en la administración pública se crean órganos colegiados que por "la naturaleza misma de muchos asuntos o problemas de la administración, se hace necesaria la concurrencia y la participación de varias secretarías y tomar resolución en cada caso. Es un fenómeno frecuente y para ello el presidente crea las comisiones intersecretariales"<sup>132</sup>

En el mismo sentido se pronuncia Acosta Romero, expresando que estas "son organismos intermedios creados para la atención de asuntos que implican el ejercicio de la actividad administrativa en diversas ramas o materias, están integradas por uno o varios Secretarios de Estado, o Jefes de Departamento Administrativo, o Directores o Gerentes de Organismos Descentralizados o Empresas de Estado, o representantes de ellas"<sup>133</sup>.

El ordenamiento expreso sobre las Comisiones Intersecretariales, lo encontramos en el artículo 21 de la LOAPF, el cual dispone que:

*"El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.*

*Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.*

*Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y podrán ser presididas por quién determine el Presidente de la República".*

De lo anterior, se colige que las características que encontramos en estos organismos son:

- Pueden ser creadas por el Presidente de la República, a través de un Decreto o Acuerdo, o bien, por el Congreso de la Unión mediante una ley, incluso a iniciativa del Ejecutivo Federal.<sup>134</sup>
- Integradas por varias Secretarías de Estado, o alguna entidad paraestatal.
- Transitorias o permanentes.

En la actualidad existen varias comisiones intersecretariales de gran importancia, entre éstas, la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, mejor conocida en la Administración Pública Federal como CIGF y la Comisión Intersecretarial de Desincorporación conocida como CID.<sup>135</sup>

---

*constitucional, pues dicho precepto instituye el referendo sólo para los actos del Presidente de la República ahí detallados. Lo hasta aquí expuesto lleva a concluir que es inexacto que el artículo 92 constitucional exija, como se sustenta en las jurisprudencias transcritas, que el decreto promulgatorio de una ley deba referendarse por parte de los Secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma ley, pues tal interpretación no tiene fundamento en el precepto constitucional en cita ni en otro alguno de la Ley Suprema.*

*Amparo en revisión 8150/. Televisión González Camarena, S.A. y coagraviados. 14 de octubre de 1986.*

*Unanimidad de 17 votos...".*

<sup>132</sup> NAVA NEGRETE, Op. cit. p. 152.

<sup>133</sup> Op. cit. p. 440.

<sup>134</sup> La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer en su artículo 21 que el "Presidente podrá constituir comisiones intersecretariales...", no limita la disposición a que el Presidente de la República sea el único que cree este tipo de órganos, sino que deja abierta la posibilidad de que también el Congreso de la Unión mediante una ley, pueda y haya creado dichas comisiones, ya que debe entenderse que la creación de las comisiones en comento, no es una facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, pero tampoco obsta para que a iniciativa del mismo, proponga al Legislativo, a través de una ley la creación de un órgano colegiado como los que nos ocupan. Para un mayor estudio al respecto, Cfr. ACOSTA ROMERO, Op. cit. p. 441 y ss.

<sup>135</sup> La CIGF fue creada mediante "ACUERDO POR EL QUE SE CREA CON CARÁCTER PERMANENTE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE GASTO FINANCIAMIENTO PARA EL DESPACHO DE ASUNTOS EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO Y SU FINANCIAMIENTO, ASÍ COMO DE LOS PROGRAMAS CORRESPONDIENTES DE LA COMPETENCIA DE LAS SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO Y DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO", publicado en el DOF el día 29 de agosto de 1979, modificado por acuerdos publicados el 26 de enero de 1983, 23 de agosto de 1988, 15 de enero de 1991, 1 de julio de 1993, 2 de septiembre

La más reconocida doctrina mexicana en materia administrativa, a decir de los maestros Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, entre otros destacados administrativistas, describieron las formas en que se puede ordenar la Administración Pública Centralizada, en razón de que de nuestro sistema jurídico se desprende que ésta, se manifiesta a través de la centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa.

Por lo que ante todo, *la desconcentración* es una forma jurídica en que se organiza la administración pública para lograr sus fines, que revisten características propias aún perteneciendo a la centralización administrativa. Los organismos desconcentrados son por naturaleza centralizados, pero con una fisonomía propia que los distingue.<sup>136</sup>

Lo anterior, de conformidad a lo previsto en el artículo 17 de la LOAPF *"para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones aplicables"*.

Sin embargo, aún cuando el citado precepto sólo regula la desconcentración administrativa en la administración pública centralizada, en la práctica existen órganos desconcentrados de la administración pública paraestatal, tal y como con gran precisión lo afirma el maestro Castellanos Coutiño, al manifestar que *"la desconcentración no es propia de la administración pública centralizada, ya que esta, se da también en la administración pública paraestatal, claro ejemplo lo es la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales llamadas ENEP'S"*.<sup>137</sup>

Así, el régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración.<sup>138</sup>

La delegación de facultades, no quiere decir que existe desconcentración administrativa, aún cuando se prevea en la legislación administrativa, particularmente en la LOAPF, con el objetivo de agilizar la tramitación y resolución de los asuntos pueden otorgarse facultades para esos efectos.

Ahora, nos referiremos a la descentralización administrativa, entendiendo por tal como la forma jurídica distinta a la centralización y a la desconcentración, en que se organiza la administración, a través de la creación de entidades u organismos públicos, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La administración pública paraestatal esta compuesta por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares

---

de 1994 y 13 de junio de 2000. La CID fue creada mediante "ACUERDO QUE CREA LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE DESINCORPORACIÓN", publicado en el DOF el día 7 de abril de 1995.

<sup>136</sup> NAVA NEGRETE, Op. cit., p. 159. Lo que se encuentra en cursivas es nuestro.

<sup>137</sup> Apuntes tomados de la clase de Derecho Administrativo II, impartida por el maestro CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio, durante el semestre 97-2 en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. En el mismo sentido NAVA, Op. cit., p. 162 y 163.

<sup>138</sup> SERRA ROJAS, Op. cit. p. 499.

nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y fideicomisos públicos, de acuerdo con lo establecido por los artículos 1, párrafo tercero, 3, 45, 46 y 47 de la LOAPF.

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios cualquiera que sea la estructura legal que adopten (art. 45 LOAPF).

Por otro lado, reciben la categoría de empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes (art. 46 LOAPF):

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en términos de su legislación específica,

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones nacionales auxiliares de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más de 50% del capital social.
- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Las entidades señaladas en esta fracción II, no difieren de las de la primera, requieren participación en el capital social de las mismas del Gobierno Federal como accionista, los supuestos previstos en los dos últimos incisos no se dan sino es con el a), ya que consideramos que los incisos b) y c) son consecuencia del a), cuando menos en estas empresas consideradas de participación estatal mayoritaria.

Es de comentarse que se asimilan a las sociedades y asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados son dependencias o entidades de la administración pública federal quienes aportan la mayor parte del capital social (art. 46, último párrafo LOAPF).

Las empresas de participación estatal minoritaria son aquellas en las que el Gobierno Federal tiene de 25 a 50 % de las acciones de la sociedad (art. 67 LFEP).

Los fideicomisos públicos, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Privado o público el fideicomiso es una figura de naturaleza jurídica mercantil, en el público, el fideicomitente siempre será el Gobierno Federal, a través de la SHCP, en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada,<sup>139</sup> aporta los recursos, el fiduciario generalmente es un banco del Estado, esto es una institución de banca de desarrollo, según el objeto del fideicomiso, y el fideicomisario es la colectividad, o bien un fin de interés

<sup>139</sup> De acuerdo con los artículos 47 de la LOAPF; 41 LFEP, 9 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 180 del Manual de Normas Presupuestarias para la administración Pública Federal, la SHCP es el fideicomitente único del gobierno federal.

público. Tan es así, que el fideicomiso es público por la naturaleza de los bienes o recursos aportados y por su objeto.

No tienen personalidad jurídica propia, la que la tiene es la institución fiduciaria; el comité técnico es el órgano de gobierno del mismo, y sus fines pueden ser de carácter económico, cultural, académicos, científicos, entre otros.

De lo antes expuesto, podemos desprender los elementos de definición de las entidades paraestatales:

- A. Es creado mediante una ley o por un Decreto del Ejecutivo Federal.
- B. Tienen personalidad jurídica propia
- C. Poseen patrimonio propio
- D. Realizan actividades consideradas como estratégicas o prioritarias
- E. Presta un servicio público, de ser el caso.

### 2.3. La Banca de Desarrollo en la Administración Pública Federal

Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, tal como se ha determinado y lo dispone la LIC en su artículo 30, ya transcrito. En ese sentido, aún y cuando no existiera dicho precepto, la naturaleza de las instituciones que nos ocupan se puede desprender de la propia legislación administrativa vigente, a saber del Artículo 46 de la LOAPF, ya que en éste ordenamiento se les da tal carácter, razón por la que sería útil analizar el lugar que ocupan estas instituciones crediticias dentro de la Administración Pública Federal.

Como ya se señaló en el apartado anterior, la Administración Pública Federal se divide según la forma de su ejercicio en dos categorías: centralizada y paraestatal, como lo preceptúa nuestra Constitución en su artículo 90, "...con este ordenamiento nuestra carta magna marca una forma de organización de la Administración Pública Federal para su adecuada gestión. Al establecer la paraestatalidad, se desagregaron de las funciones propiamente de gobierno (desarrolladas dentro del ámbito de la organización centralizada) aquellas actividades que no lo son propiamente pero que el Estado asume para el mejor desempeño de aquellas".<sup>140</sup>

Asimismo, el artículo 28 constitucional, consagra en su párrafo quinto que: *"El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado"*.

No obstante, en ninguno de los preceptos constitucionales se hace mención expresa sobre la estructura jurídica que deberán tomar esas entidades paraestatales, por lo que esto se dejó a la legislación secundaria.

Por otra parte, en cumplimiento del mandato constitucional, el artículo 1° de la LOAPF deja perfectamente claro cómo se integran ambas categorías de la organización administrativa estatal.

Esta división se hizo necesaria cuando el Estado comenzó a incorporar, en virtud de sus requerimientos inmediatos, personas morales o figuras de orden privado sujetas al derecho común (sociedades mercantiles, fideicomisos, etc.) o bien, aquellos diseñados por la Administración Pública Federal, pero tomando como marco de creación dichas figuras. Bajo esta perspectiva la paraestatalidad se genera con la convergencia de normas de orden constitucional, administrativo, mercantil y civil.<sup>141</sup>

En razón de lo anterior, se puede definir someramente a la organización paraestatal como el ámbito a través del cual el Ejecutivo Federal ejecuta e instrumenta parte de sus planes y políticas de gobierno.

Es de señalarse que la LOAPF denomina genéricamente, sin definir las, como entidades de la administración pública paraestatal a aquellos organismos que auxilian al Poder Ejecutivo de la Unión que integran este ámbito de la organización administrativa, estableciendo los tipos de entidades en su artículo 3:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y

<sup>140</sup> CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Las empresas públicas en México. Miguel Angel Porrúa Librero-Editor, 1986, p. 15. Lo que se encuentra en cursivas es nuestro.

<sup>141</sup> Ibidem, p. 16.

### III. Fideicomisos.

En nuestra opinión la división prevista no nos parece afortunada, sobre todo por lo que hace a la segunda fracción, ya que pareciera que el rubro "*empresas de participación estatal*" son unas y las *2 instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas* son otras; ya que si consideramos a la empresa pública como la unidad de aquellos factores encaminados a la producción de bienes y/o servicios de los cuales el Estado se vale como instrumentos para su mejor gestión administrativa, resulta evidente que estas instituciones, reúnen todos esos requisitos *per se* y que en consecuencia, caen dentro del concepto general de empresas de participación estatal.

Aquí cabe aclarar que el término empresa es de contenido eminentemente económico y no jurídico.

Las sociedades nacionales de crédito, como veremos más adelante, tienen una base de estructura y operación bastante semejante a las sociedades mercantiles. De hecho todos los bancos del Estado con participación mayoritaria de éste, previa a la introducción de la figura jurídica de las sociedades nacionales de crédito en la LRSPBC-83, se constituían como sociedades anónimas y por lo tanto se regulaban en su aspecto corporativo por la LGSM.

Ahora bien, "por lo que hace a la participación mayoritaria o minoritaria que el Estado tiene en las empresas consideradas como públicas por la ley en general, se puede apreciar en función de la proporción que tiene en su capital social, o bien de los poderes que ejerce respecto de la administración y de su influencia en el control y vigilancia de las propias empresas.

En este sentido la participación del Estado puede ser variable y presentarse como:

- a) Control absoluto del 100% del capital social.
- b) Control de más del 50% del capital social".<sup>142</sup>

El Estado, en este caso, siendo el accionista mayoritario, hace valer sus decisiones por sobre los demás accionistas en asamblea de éstos o en los consejos de administración, en el supuesto de que sean sociedades mercantiles, o bien, en los consejos directivos, respecto de las sociedades nacionales de crédito.

Anticipándose un poco y para ejemplificar la participación del Estado en el capital de las instituciones de banca de desarrollo, por disposición de ley, el Gobierno Federal es titular exclusivo del 66% del capital social de las sociedades nacionales de crédito, el cual se representa por una serie exclusiva de CAP'S de la serie "A" (artículo 32 de la LIC).

Las sociedades anónimas en los que el Estado participa de esta manera, están sujetas también por lo general a una reglamentación jurídica de Derecho Público a través de la cual el Gobierno Federal regula sus actividades y decisiones.

Como se puede apreciar, dentro de los supuestos mencionados las instituciones de banca de desarrollo, dado su régimen patrimonial encuadran en la hipótesis marcada con el inciso "b" antes citado, en ellas el Gobierno Federal domina en los aspectos internos y externos de la sociedad, así como también regula la participación de los particulares en el capital social de las mismas.

---

<sup>142</sup> Acosta Romero, Miguel. Nuevo Derecho Bancario. 8ª ed., Porrúa, México, D.F., pp. 773 y ss.

El control sobre el capital es de suma importancia, toda vez que teniendo éste, el Estado puede injerir directamente en los órganos de administración, lo cual es fundamental, ya que son los que dictan internamente las políticas de las sociedades.

Por ello, la participación en el capital social de las instituciones de banca de desarrollo por parte del Estado es primordial para que éste aplique los lineamientos que establecen sus leyes orgánicas, acorde con las necesidades y prioridades que marque el Gobierno Federal en materia económica, es una característica necesaria e indispensable que en toda institución de este tipo el Estado conserve la mayoría de la representación en los órganos internos de administración y dirección.

Considerando lo anterior, podemos afirmar que desde su origen en el régimen jurídico mexicano hasta la fecha, las instituciones de banca de desarrollo tuvieron una representación mayoritaria del Estado en su capital social, es decir, deben estimarse dentro de la categoría que la ley señala como empresas con participación estatal mayoritaria, antes como sociedades anónimas y en su carácter de instituciones nacionales de crédito, y actualmente como instituciones de banca de desarrollo en su carácter de sociedades nacionales de crédito. El objetivo siempre ha sido en todo caso, el control de dichas instituciones a efecto de orientar sus actividades como mejor convenga al interés público.

Las instituciones de banca de desarrollo, en nuestra opinión, serían genéricamente hablando desde el punto de vista administrativo, entidades de la administración pública paraestatal, reuniendo todas las características de una empresa de participación estatal mayoritaria, que adoptan para su organización, funcionamiento y consecución de sus fines sociales como tales, la figura de una sociedad nacional de crédito.

Es importante aclarar, que la definición que hemos propuesto en el capítulo primero de este trabajo, se enfrenta a un serio problema cuando intentamos encontrarla así establecida en la normatividad vigente, en gran medida porque la propia LOAPF es bastante confusa y hasta contradictoria al regular la paraestatalidad.

Un ejemplo de ello lo tenemos cuando esa ley nos define a los organismos descentralizados. Como habíamos visto, el artículo 3° del citado ordenamiento establece las categorías de entidades paraestatales sin definir las, y que son: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.

Sin embargo, consideramos que nuevamente la ley cae en otra contradicción, pues al intentar definir a los primeros, esto es, a los organismos descentralizados, en su artículo 45, los señala como *"las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten"*.

Bajo esta perspectiva las instituciones de banca de desarrollo serían también organismos descentralizados, toda vez que cumplen todos los elementos que forman este concepto, ya que tienen su razón de existencia en una ley emanada del Congreso de la Unión; sus respectivas leyes orgánicas las dotan de personalidad jurídica y patrimonio propios, además de que adoptan la estructura legal de una sociedad nacional de crédito (artículo 30 de la LIC).

Resulta evidente que en base al concepto de organismo descentralizado que da la ley, casi todas las categorías que se enumeran en el artículo 3° de la LOAPF encuadrarían dentro de la

primera por él enumerada, es decir, casi todas serían, conceptualmente hablando, organismos descentralizados.

De acuerdo con lo expuesto, ¿lo establecido en el artículo 45 de dicha ley, podría considerarse contradictorio a lo dispuesto en el artículo 3° de la misma ley?, y ¿de igual forma éste lo sería con respecto al artículo 46 del mismo ordenamiento? Esta falta de sistemática y congruencia de los preceptos demuestra que no hubo cuidado ni técnica jurídica al elaborar dicha ley y también deja claro que no existe una conceptualización precisa de la paraestatalidad en nuestra legislación.

Haciendo un resumen y como consecuencia de todo lo apuntado anteriormente, las instituciones de banca de desarrollo, por su carácter genérico de entidades paraestatales, y en lo específico, como empresas de participación estatal mayoritaria en cuanto a su régimen patrimonial y descentralizados en cuanto a su organización y estructura, están sujetas a un régimen de derecho público, en donde les son aplicables toda aquella normatividad administrativa que rige a este tipo de entes.

No obstante que en sus leyes orgánicas y en la LIC se omite asentar expresamente que la legislación administrativa les será aplicable, las instituciones de banca de desarrollo, por el solo hecho de tener el carácter de entidades paraestatales, las hace sujetos de aplicación en el ámbito de dicha normatividad.

Así establecidas como entidades de la administración pública paraestatal, las instituciones de fomento cumplen con los objetivos que les marcan sus propias leyes orgánicas. Las instituciones de este tipo actualmente funcionando en nuestro país son las siguientes:

- Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN)
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT)
- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJÉRCITO)
- Banco Nacional de Ahorro y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI)
- Sociedad Hipotecaria Nacional (SHF)
- Financiera Rural<sup>143</sup>

Cada uno de ellos cuenta con su respectiva ley y reglamento orgánico, siendo las dos últimas de muy reciente creación.

No obstante la naturaleza eminentemente administrativa de estas instituciones, las funciones que realizan con el fin de dar cumplimiento a los objetivos sociales que se les marca en sus leyes orgánicas y en su carácter de entidades paraestatales, son actividades que están sujetas por su naturaleza a la legislación administrativa, a la bancaria, a la mercantil y, en algunos casos, hasta a la civil. En virtud de lo anterior, podemos afirmar que este tipo de instituciones, en razón de las actividades que realizan, participan de una naturaleza mercantil, de verdaderas empresas de Estado.

---

<sup>143</sup> Este organismo descentralizado propiamente dicho, no es una banca de desarrollo, sin embargo, dado su objeto social, la naturaleza de sus operaciones, así como su programa institucional previstos en los artículos 2, 7 y 8, respectivamente, de su Ley Orgánica consideramos que eminentemente guarda las características propias de un banco de desarrollo, entidad que sustituye en funciones al Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., y los 12 bancos regionales del Sistema BANRURAL, actualmente en proceso de desincorporación en su modalidad de disolución y liquidación, a partir del 1 de julio de 2003 tal y como se prevé en la ley de dicha Financiera, misma que a partir de esa fecha abroga a la ley Orgánica del referido sistema de bancos. Véanse artículos Segundo y Tercero Transitorios de la LOFR.

#### 2.4. La Banca de Desarrollo: Empresa de Estado

Algunos autores de Derecho Bancario, han hablado con frecuencia de que las actividades bancarias efectuadas en masa y con carácter profesional, se realizan por empresas bancarias. La noción de empresa se encuentra íntimamente relacionada con la cuestión teórica acerca del problema de la subjetividad u objetividad de las relaciones reguladas por el Derecho Mercantil.

Como un fenómeno sociológico y económico, la empresa no está caracterizada jurídicamente por lo que, la noción de empresario y el fenómeno como tal, no son nuevos en la historia de la humanidad, debiéndose entender por empresa, aquella organización de capital, trabajo y elementos de la naturaleza para producir bienes y servicios, pudiendo encontrarse tanto en la actividad pública, como en la actividad privada.

Para Vivante, la empresa es un organismo económico que bajo su propio riesgo, recoge y pone en actuación sistemática los elementos necesarios para obtener un producto destinado al cambio.<sup>144</sup>

Ahora bien, lo que la empresa tiene como carácter distintivo, es el que su actividad esté encaminada fundamentalmente a obtener ganancias en el menor tiempo, es decir, un lucro y si la empresa es pública, éste no está presente necesariamente, puesto que lo que busca el Estado al organizar empresas públicas, es la satisfacción de las necesidades de los diversos sectores sociales (agrario, comercial, industrial, entre otros) y no necesariamente un lucro.

Hay autores que excluyen la posibilidad de que el concepto de empresa pueda ser manejado por entidades públicas y sostienen que es consecuencia de un sistema económico-liberal, que necesariamente debe encuadrarse dentro del concepto de la libre competencia<sup>145</sup>; empero, la noción de empresa, genéricamente considerada no es exclusiva del Derecho Privado, pues es evidente que existen empresas públicas, organizadas por los Estados, tanto en los países de la llamada economía liberal, como en los países socialistas que aún subsisten.

En México, la noción de empresa no tiene identidad jurídica propia, si se trata de empresa privada, se le identifica con alguna de las formas previstas en el COCIFE, en la LGSM o en otras leyes de Derecho Público.

Ahora bien, para dar lugar a una persona jurídica colectiva se le identifica con el o los propietarios de la empresa, personas físicas. Si se trata de las empresas públicas, necesariamente adoptará cualquiera de las formas de estructura previstas en la LOAPF y en la LFEP.

No podemos negar la realidad de la empresa como fenómeno económico y sociológico, por lo que si la consideramos como una institución social, necesariamente tendrá derechos que ejercitar y obligaciones que cumplir, lo que nos lleva a afirmar que la empresa, ya sea pública o privada, necesita de un abrigo jurídico que la cobije, para esos efectos.

En México, la personalidad de los entes colectivos nace por disposición de la ley en sentido material, en consecuencia, si ésta no determina que la empresa tiene personalidad jurídica propia diferente de sus organizadores, necesariamente tendrá que adoptarla.

<sup>144</sup> VIVANTE, César. Tratado de Derecho Mercantil, tomo I, Núm. 61, Madrid, 1942, p. 130.

<sup>145</sup> Cfr. BAUCHE GARCADIENGO, Mario. La Empresa. Porrúa, México, D.F., 1977, pp. 22 y 23.

Nuestro marco legal acepta que la empresa no es una persona jurídica, ya que el orden normativo no lo acepta, pues el artículo 25 del COCIFE no reconoce a la empresa como persona jurídica. Luego entonces, mientras no se cumpla el aspecto formal del reconocimiento legal, no se puede pensar que la empresa sea una persona jurídica colectiva.<sup>146</sup>

Como en este apartado se trata de la noción de empresa bancaria de Estado, hemos de precisar que después de la expropiación de 1982, las leyes que rigieron a los bancos expropiados determinaron un nuevo tipo de sociedad cuya estructura aún no se precisa, pero "...que en mi opinión es muy parecida a la anónima y que es la sociedad nacional de crédito prevista por las leyes bancarias de 1982 y 1985, y la nueva ley de instituciones de crédito de 1990, la conserva, pero únicamente para los bancos de desarrollo".<sup>147</sup>

Por lo que en ese orden de ideas, cuestión importante es la relativa a determinar la naturaleza jurídica de las sociedades nacionales de crédito, pues tanto la LRSBPC-82, como la LRSBPC-85, establecían que las sociedades nacionales de crédito son instituciones de derecho público y a su vez los ordenamientos comentados señalaban en su correspondiente artículo primero que se trataba de disposiciones de orden público.

La LIC considera a las sociedades de banca de desarrollo como entidades de derecho público y regula la operación tanto de los bancos privados como de los de desarrollo en forma unitaria, es decir, por conceptos aplicables a las dos especies de bancos, sin embargo, el artículo 30 de la mencionada ley se concreta a decir que son entidades de la administración pública federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito.

Así, se desprende una dualidad de regímenes jurídicos, el de derecho público y el que algunos tratadistas todavía califican de derecho privado pues los bancos realizan actos típicamente de comercio regulados por la legislación mercantil (CoCo y LGTyOC) en muchas de las operaciones.

---

<sup>146</sup> Acosta Romero, señala que, al adoptar cualquier forma aceptada por la legislación para tener personalidad jurídica propia, o identificarse con la figura de su propietaria, persona física, la empresa es una noción que no pertenece exclusivamente al derecho mercantil o civil, si no que se aplicarán todas aquellas normas que regulen su actividad y en cada materia, estará sometida a los derechos y obligaciones fijados y determinadas conforme a las leyes y disposiciones legales aplicables en el momento de que se trate, el pensamiento de Garrigues es muy claro, sobre esta cuestión al decir que "...de ello se deduce que, si bien desde el punto de vista político-económico, la empresa es una realidad, en un aspecto jurídico es una abstracción, porque reconociéndola como una organización de trabajo formada por las personas y con los bienes que componen su hacienda, las relaciones entre las primeras y los segundos solo pueden conducirse a una entidad abstracta que ha de fundirse, en concreto, en la persona del titular, o sea, del empresario. Estamos, por consiguiente, en el terreno de la dogmática, porque cuando se admite que la misma palabra empresa tiene varias acepciones siendo usada en diversos sentidos y tal vez en el impropio de empresario o de hacienda, no es justo hablar de la empresa como de una entidad jurídica unitaria, siendo tal entidad desconocida en el mundo del derecho y debiéndose considerar la expresión de derecho en la empresa como una cómoda fórmula abreviada para compendiar todas las instituciones que de alguna manera están relacionadas con la empresa económica".

En este orden de ideas, se sitúa Greco, cuando reconoce que aquí, más de que de un minuto ético, debe hablarse de un máximo político en el que la empresa está considerada como institución, equiparada a la familia, esto es, como gozando de una situación jurídica que interesa, al mismo tiempo al derecho privado y al público. Con la palabra institución se suele designar un conjunto de personas y bienes que, incluso si constituye un sujeto de derecho, es decir, un ente presenta no obstante, igualmente los caracteres de una entidad jurídica destinada a la persecución de un determinado objetivo, por lo que, los varios elementos subjetivos que la rodean, están coordinados y organizados bajo una voluntad preeminente que se determina en el seno de la misma organización y por efecto de esta. Citados por ACOSTA ROMERO, Op. cit., pp. 133 y ss.

<sup>147</sup> Ibidem, p. 150.

Es importante determinar primero si se trata de una sociedad y si ésta es mercantil; asimismo, si a través de esta, como ya antes se señaló, encuentra su cobijo y reviste su carácter de empresa de Estado y segundo, si la misma es de derecho público. A decir de Acosta Romero "...en este caso, estamos frente a un servicio público comercial que presta el Estado a través de una sociedad que hasta el momento la legislación no precisa con claridad su naturaleza jurídica, es decir, si es mercantil o es una corporación de derecho público. Además, no olvidemos que desde hace algunas décadas se ha venido expresando la doctrina en el sentido de que el derecho privado se publica o publicisa".<sup>148</sup>

El concepto que en doctrina puede ensayarse de las sociedades nacionales de crédito, linda un tanto con otros conceptos muy manejados en el ámbito de la economía y del derecho administrativo, como es el de las llamadas empresas de participación estatal, concepto poco claro, ya que da la idea de que es una empresa en la que el Estado participa con los particulares, pero sin determinar si esa participación mayoritaria, igualitaria o minoritaria y en definitiva, cual es la función que el Estado desempeña al participar en esas empresas.<sup>149</sup>

Ya hemos dicho que, el contenido de la palabra empresa no es jurídico, sino económico, una conjunción de los factores de la producción, para obtener bienes y servicios necesarios al interés general o a la satisfacción de necesidades colectivas o del orden social, sin que necesariamente se obtengan utilidades, si se trata de la empresa pública.

En ese sentido, las sociedades nacionales de crédito, pudieran conceptuarse como empresas públicas pero su estructura jurídica parece ser o es la de una sociedad mercantil, por ello y en razón de lo anteriormente expuesto, es necesario dejar perfectamente clara la naturaleza jurídica híbrida de este tipo de instituciones.

Las instituciones de banca de desarrollo son entes públicos que cuentan con todos los atributos de las personas morales y se constituyen en este sentido con el carácter corporativo de sociedades nacionales de crédito. Como ya hemos apuntado anteriormente, esta figura jurídica es de reciente cuño en el derecho mexicano, pues surge a partir de la estatización bancaria en septiembre de 1982.

Las sociedades nacionales de crédito, como figura jurídica, tienen el serio problema de no estar claramente definidas en la LIC en lo que hace a su naturaleza jurídica mercantil; no así por lo que hace a su naturaleza administrativa como instituciones de banca de desarrollo, no hay lugar a duda de que son entes de derecho público, aún cuando son definidas expresamente como personas de derecho público, de naturaleza jurídica administrativa; en su aspecto corporativo, por la función que desempeñan como sociedades, se les puede considerar como verdaderas empresas de Estado de carácter mercantil y con un objeto definido, distinto al de las instituciones de banca múltiple, reguladas en lo general por la LIC, y en lo particular, por sus respectivas leyes y reglamentos orgánicos.

Si bien las instituciones de banca de desarrollo, como personas de derecho público, con personalidad y patrimonio propios, regidas y estructuradas por su ley y reglamentos orgánicos, respectivamente, tienen por objeto específico la prestación del servicio de banca y crédito con el fin de apoyar a un sector determinado de la economía nacional, la LIC únicamente se concreta a darles el carácter de sociedades nacionales de crédito pero sin definir a su vez esta figura (artículo 30).

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 814, para mayor abundamiento sobre la publicación o publicización del derecho véase la obra del mismo autor "La Banca Múltiple", Porrúa, México, D.F., 1981, pp. 122 y ss.

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 772

Resulta evidente que el legislador fue bastante incisivo para recalcar la naturaleza administrativa omitiendo, por expresarlo de alguna manera, la mercantil. Esta falta, consideramos que se deriva de las circunstancias por las cuales se introdujo esta nueva figura, toda vez que se crearon en un inicio (cuando se estatizó la banca) con el objeto de que fueran las únicas personas que prestaran el servicio de banca y crédito, el cual había pasado a ser de carácter público, no sujeto a concesión por parte del Estado.

En razón de lo anterior, consideramos pertinente analizar si dichas sociedades nacionales de crédito, comenzando por su carácter corporativo, permitirán acreditar nuestra hipótesis, de que a través de esta naturaleza revisten el de empresas de Estado.

Para algunos autores, las sociedades nacionales de crédito no responden estrictamente al concepto de sociedad en razón de que, "no se establece la necesidad formal de que se constituyan por varios socios, segundo, porque su forma de constitución varía estrictamente de la prevista por la Ley General de Sociedades Mercantiles y en tercer lugar porque no existe el objeto común que puedan desarrollar los socios y, en su caso, la llamada *afectio societatis*".<sup>150</sup>

En nuestro concepto, estos argumentos doctrinales son válidos para las sociedades mercantiles típicas, cuya esencia es netamente privada, es decir, en aquellas en las que concurren particulares con la manifiesta voluntad de constituir una persona diferente a la de ellos, pero definitivamente no pueden aplicársele de igual manera a las sociedades nacionales de crédito, pues el legislador tuvo argumentos totalmente distintos para establecerlas, en cuyo caso estaríamos en un error de tipo conceptual, tratando de definir figuras de esencia distinta.

Consideramos que, formalmente son sociedades genéricamente distintas de las reguladas por la LGSM, porque la LIC les reconoce todos los atributos de una persona moral, es decir, cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio, objeto, domicilio y capital social, órganos de representación, decisión y administración, y órganos de vigilancia (arts. 30 al 45 LIC).

Así entonces, debemos decir que se les reconoce tal naturaleza, en razón de que todas estas sociedades nacionales de crédito, se constituyeron como sociedades anónimas, esto es, no nacieron como sociedades nacionales de crédito, fueron transformadas en ellas. En consecuencia, es posible establecer la corporatividad, considerando que los bancos hasta la fecha de su transformación, fueron sociedades anónimas, transformadas por disposición legal y cuyos actos relativos a su transformación se inscribieron en el Registro Público del Comercio de su domicilio social.<sup>151</sup>

Aún ahora la LIC preceptúa que los reglamentos orgánicos y sus modificaciones, de las mencionadas sociedades, deben ser publicados en el DOF e inscribirse en el Registro Público de Comercio (art. 30, último párrafo LIC).

Esto, confirma en parte nuestra teoría de que en México la empresa bancaria tiene que adoptar la forma jurídica de una sociedad mercantil, ya sea sociedad anónima cuando de trata de capitales absolutamente privados o bien, sociedades nacionales de crédito cuando el capital social este integrado con recursos públicos, naciendo a la vida jurídica una vez que cumplen con los requisitos establecidos en la normatividad aplicable, sometiéndose tanto en su función y operación a dicha normatividad, derivado de esto nos atrevemos a afirmar que las SNC, son extremadamente parecidas a las sociedades anónimas bancarias, por lo cual expresamos nuestra opinión, en el sentido de que las instituciones de banca de desarrollo son verdaderas

<sup>150</sup> Ibidem, p. 818.

<sup>151</sup> Cfr. Ibidem, pp. 825 y 826.

empresas de Estado que revisten tal carácter, a través de la forma jurídica de sociedades nacionales de crédito.

Empero, a decir de Acosta Romero "en nuestro concepto las sociedades nacionales de crédito no son sociedades que puedan ser analizadas a la luz de la legislación común en materia de sociedades mercantiles, dado que son una estructura nueva y diferente a la de cualquier otro tipo de sociedad y, aún cuando se haya constituido como sociedad anónima, en ella se operó una transformación que la hace mantener una serie de diferencias específicas con las demás sociedades mercantiles, además su regulación corporativa se encuentra en una ley diferente a la Ley General de Sociedades Mercantiles, lo que la hace ser una sociedad mercantil sui generis en nuestro derecho."<sup>152</sup>

Esta singularidad se debe, como ya hemos dicho anteriormente, a que esta figura fue emergente, nació de una necesidad real de distinguir a las nuevas instituciones de crédito que manejaría el Estado una vez que las hubo estatizado e independientemente de que ese proceso se haya revertido, quedaron en la legislación vigente, considerando acertado el comentario de Acosta Romero al señalar que está todavía por escribirse doctrinalmente sobre la naturaleza de las sociedades nacionales de crédito.

Atendiendo a las características que poseen y que han quedado establecidas en el capítulo primero de este trabajo, las retomaremos y haremos las consideraciones siguientes, a efecto de estar en posibilidad de determinar el carácter de empresa de Estado de las sociedades nacionales de crédito:

**Constitución:** Dichas sociedades se constituyen como tales a través de sus leyes orgánicas y su organización se desprende de su reglamento orgánico que expide la SHCP, debiendo publicarse en el DOF, a diferencia de las sociedades mercantiles privadas que se constituyen mediante escritura pública pasada ante la fe de Notario Público e inscrita en el Registro Público de la Propiedad y Comercio.

**Objeto:** Las instituciones de banca de desarrollo tiene un objeto general establecido en el párrafo segundo del artículo 30 de la LIC; sin embargo, tendrán como objeto particular el que determine su ley orgánica, mismas que son referidas a actividades o sectores de la economía nacional y en base al sector atendido el objeto será en todo momento sobre actividades prioritarias o estratégicas.

**Capital:** El capital de estas sociedades esta representado por títulos de crédito que tendrán las siguientes características:

- a) Se registrarán por la LGTyOC, en lo que sea compatible con su naturaleza y no se contraponga a lo establecido en la LIC;
- b) Se denominarán certificados de aportación patrimonial (CAP'S);
- c) Serán nominativos y no negociables;
- d) Tendrán cupones que representan el derecho de los titulares para participar en las utilidades de la sociedad;
- e) Tendrán igual valor y conferirán los mismos derechos;
- f) Los representativos de la serie "A" se emitirán en título único y serán intransmisibles sin que pueda cambiar su naturaleza o los derechos que confieran al Gobierno Federal como titular de los mismos.

---

<sup>152</sup> Ibidem, p. 826.

Este es un elemento formal que las sociedades nacionales de crédito tienen en común con las sociedades mercantiles, sobre todo con relación a su capital, ya que están en la posibilidad de funcionar con 8 socios para aportar el capital social. Es necesario matizar que esto no es indispensable, pues la ley no fija un mínimo de socios para la existencia de la sociedad; además de que legalmente el Gobierno Federal puede llegar a ser socio unimembre de la misma. No obstante, puede haber un solo socio mayoritario con el 66% del capital social (que siempre será el Gobierno Federal) y 7 posibles socios minoritarios, "...de donde se puede afirmar que se trata de sociedades de capitales en donde vota precisamente el capital y no el número de socios".<sup>153</sup>

Así, en esta confirmación de su capital se conservaron las proporciones que se estimaban cuando eran sociedades anónimas, la serie "A", 66% que sólo puede ser suscrito por el Gobierno Federal y la serie "B" por el 34% restante que puede ser suscrito por particulares (arts. 32 y 33 LIC), modificándose al efecto también el porcentaje límite de los certificados serie "B" que pueden ser suscritos por una sola persona (física o moral), de un 1% que preveían las leyes anteriores (LRSPBC-83 y 85) al 5% que ahora señala la LIC, por lo que si en las anteriores leyes eran 34 las personas que podían tener certificados de aportación patrimonial "A" y "B", actualmente pueden llegar a ser siete las personas que suscriban el capital minoritario representado por certificados de aportación patrimonial serie "B".

Debemos dejar en claro que los CAP'S, no son acciones, sino títulos de crédito que incorporan el derecho de la parte proporcional que corresponde del patrimonio social de las instituciones de fomento, pero pudieran considerarse asimilables a las mismas, por lo que respecta a las sociedades mercantiles privadas, cuyo capital social se encuentra representado en acciones.

Evidentemente, al crear este tipo de instituciones como sociedades nacionales de crédito, se tomo el marco existente de las que más se le parecían y que son las sociedades mercantiles y por tanto su operatividad corporativa se copió de la LGSM y, en virtud de ello dichos títulos se dividen en dos series: la serie "A" que representa el 66% del capital de la institución de crédito y sólo puede ser suscrita por el Gobierno Federal, y la serie "B" que representa el 34% restante, el cual puede ser suscrito en términos de lo que disponga la SHCP, mediante disposiciones de carácter general, tomando en cuenta la especialidad sectorial y regional de cada institución (arts. 32 y 34 LIC).

Existen restricciones en cuanto al límite de tenencia y a la prohibición de ciertas personas a adquirir dichos certificados, consistentes en que ninguna persona física o moral pueda adquirir más del 34% de los CAP'S de la serie "B" del capital pagado, a menos que sea el Gobierno Federal o sociedades de inversión, quedando autorizada la SHCP para que, mediante reglas de carácter general las Entidades Federativas y los Municipios puedan adquirir certificados de la serie "B" arriba del límite señalado (art. 33 LIC).

Ninguna persona física o moral extranjera podrá participar en el capital de estas sociedades, ni sociedades mexicanas que no tengan la cláusula de exclusión directa o indirecta de extranjeros, existiendo como sanción que dichos títulos se perderán a favor del Gobierno Federal (art. 33 LIC).

Las instituciones de banca de desarrollo tendrán la obligación de llevar un libro de registro de los certificados de la serie "B", debiendo reconocer como titulares de los mismos a los que aparezcan en el libro (art. 36 LIC).

---

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 819.

Tanto la distribución de utilidades como la cuota de liquidación se harán en proporción a las aportaciones. Por otra lado, las partes deberán distribuirse también siguiendo el mismo principio e igual forma y hasta el límite de las aportaciones, lógicamente si hubiese pérdida del capital social, deberá ser reintegrado o reducido antes de hacerse la distribución de utilidades (art. 39 LIC).

Sale sobrando la afirmación del artículo 39 de la LIC en el sentido de que las utilidades sólo pueden repartirse después de aprobado el balance general, ya que, sin aprobación de dicho balance no existe derecho al dividendo en concreto.

Se prevé la posibilidad de emisión de certificados no suscritos para ser conservados en tesorería, debiendo por tanto las instituciones de banca de desarrollo cuando anuncien su capital social, distinguir cual es el pagado (art. 37 LIC).

El capital mínimo será el que establezca la SHCP, mediante disposiciones de carácter general, debiendo estar íntegramente pagado, si se excede el capital mínimo, por lo menos tendrá que estar pagado un 50% (art. 37 LIC).

Por lo que siendo sociedades, el régimen previsto en la LIC tiene que regular ciertas situaciones como son el aumento y disminución del capital social, la distribución de utilidades y la administración de estas entidades.

En cuanto al capital social, el artículo 38 de la LIC establece que estas sociedades podrán aumentarlo o reducirlo a propuesta de su Consejo Directivo y por acuerdo de la SHCP, la que deberá modificar el reglamento orgánico respectivo, debiendo ser publicado en el DOF.

Los titulares de los certificados de aportación patrimonial tienen derecho en igualdad de condiciones y en proporción a su número de certificados en el plazo que el Consejo Directivo señale el derecho de preferencia para adquirir los certificados objeto del aumento de capital.

Tratándose de la disminución del capital, el Consejo Directivo deberá proponer si la misma efectúa mediante reducción del valor nominal de los certificados existentes o amortización de una parte de ellos; en el último supuesto, los certificados que corresponda amortizar deberán ser determinados por la CNBV.

En caso de la reducción del valor de los certificados se considerará el de libros, según el último estado financiero aprobado por el referido consejo y revisado por dicha Comisión.

Asimismo en el propio precepto se establece el derecho de recompra de las sociedades en comento, de sus CAP'S de la serie "B", debiéndose establecerse los supuestos por la SHCP (art. 37 LIC).

**Domicilio:** Las sociedades nacionales de crédito tienen su domicilio en el territorio nacional y estará fijado en el respectivo Reglamento Orgánico de cada una de las distintas instituciones de banca de desarrollo.

**Órganos Sociales:** Las sociedades de banca de desarrollo no cuentan con una asamblea de tenedores de CAP'S, que sea el órgano supremo de la sociedad, por lo que toda decisión operativa y de elementos constitutivos se encuentra en manos de un Consejo Directivo.

**Administración:** Esta se encuentra encomendada a un Consejo Directivo y a un Director General (art. 40 LIC).

**Vigilancia:** El órgano de vigilancia estará integrado por dos comisarios, uno de ellos nombrado por la SFP y el otro por los consejeros de la serie "B". Antes de la reforma del 24 de junio de 2002, éste último era nombrado por la entonces denominada comisión consultiva (art. 44 LIC).

**Comisión Consultiva:** Era el órgano de las instituciones de banca de desarrollo que se integraba por los titulares de la tenencia de CAP'S, serie "B", distintos al Gobierno Federal.<sup>154</sup>

No omitimos comentar que, en este apartado mencionamos de forma breve lo relativo a los órganos sociales, en razón de que en el siguiente capítulo se hará un estudio más a fondo de la integración, funciones y facultades de estos dos órganos de gobierno, así como del órgano de vigilancia de las sociedades nacionales de crédito.

**Operación:** Las instituciones de banca de desarrollo, son instituciones con un objeto específico el cual se encuentra plasmado en su ley orgánica, por lo que las operaciones que realiza, deberán estar dirigidas en base a las políticas, lineamientos y prioridades que el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, les señale para lograr los objetivos y metas para los cuales fueron creadas.

El Consejo Directivo será el que acordará la realización de las operaciones inherentes al objeto de la institución para lograr sus fines. Por lo demás realizarán las operaciones propias de las instituciones de crédito, ya que eso son, referidas en el apartado correspondiente en relación con la banca múltiple, por lo cual le son aplicables diversos artículos de la LIC que les resultan aplicables a estas últimas.

Es de resaltarse, que al igual que los órganos sociales se tocarán a mayor detalle en el capítulo cuarto la operación y funcionamiento de las sociedades nacionales de crédito, atendiendo a lo que cada una de las respectivas leyes orgánicas regulan.

**Inspección y vigilancia:** Otro aspecto importante de las sociedades nacionales de crédito, es que, dada la naturaleza del servicio que prestan como bancos, junto con la banca múltiple, está sujeta a la vigilancia y control de las autoridades administrativas del sistema financiero, en concreto de la SHCP, del BANXICO, de la CNBV y de la CONDUSEF, en sus respectivos ámbitos de competencia. En el siguiente capítulo, en el apartado correspondiente se hace un mayor estudio sobre el particular.

**Información financiera:** Se aplica el mismo régimen que el previsto para las instituciones de banca múltiple, en especial lo establecido en el artículo 117 de la LIC.

**Contabilidad:** Se aplica el régimen previsto para la banca múltiple, en concreto, los artículos 99 y 101 de la LIC.

Al respecto, es de resaltarse el hecho de que las SNC, están obligadas a formular anualmente sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gasto de inversión y las estimaciones de ingresos, debiendo someterlo a la autorización de la SHCP, con la obligación legal de formularse conforme a los lineamientos y objetivos del PLANADE y a sus programas sectoriales.<sup>155</sup>

<sup>154</sup> Mediante reforma a la LIC del 24 de junio de 2002, se deroga el artículo 45 de dicho ordenamiento, mismo que regulaba la denominada comisión consultiva.

<sup>155</sup> Esto está íntimamente relacionado con la materia presupuestal, tomando en cuenta que estas sociedades son entidades de la administración pública federal, por lo que se sujetan a lo previsto en la legislación y disposiciones administrativas en materia presupuestal aplicables, entre otras, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley de Planeación, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda,

**Fusión y escisión:** Al no ser sociedades mercantiles típicas, por llamarlas de algún modo, y al constituirse por su ley orgánica, no existe procedimiento de fusión y escisión en sentido estricto en las normas que regulan a la banca múltiple, con su excepción (LGSM) de aplicación supletoria. Cualquier acto jurídico de esta naturaleza, deberá seguir los trámites correspondientes que al efecto regula la LFEP y su reglamento.

En ese sentido el artículo 39 de la LFEP dispone lo siguiente:

*"La fusión o disolución de las empresas de participación estatal mayoritaria se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidos en los estatutos de la empresa y legislación correspondiente.*

*La dependencia Coordinadora del Sector al que corresponda la empresa, en lo que no se oponga a su regulación específica y de conformidad a las normas establecidas al respecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, intervendrá a fin de señalar la forma y términos en que deba efectuarse la fusión o la disolución, debiendo cuidar en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público, de los accionistas o titulares de las acciones o partes sociales, y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa."*

El artículo 6 establece que:

*"La desincorporación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, se llevará a cabo mediante la disolución, liquidación, extinción, fusión, enajenación, o bien, mediante transferencia a las entidades federativas.*

*En el caso de entidades consideradas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como empresas de participación estatal mayoritaria, éstas serán desincorporadas a través de los actos por virtud de los cuales dichas Entidades dejen de encontrarse en los supuestos a que se refiere el artículo 46 de la mencionada Ley."*

Asimismo, el artículo 10 prevé que:

*"En el caso de la fusión de entidades paraestatales, se observará lo siguiente:*

*I. La coordinadora sectorial en los términos de la Ley, señalará las bases conforme a las cuales se desarrollará el proceso;*

*II. La entidad que será fusionada levantará el inventario de sus bienes y someterá al dictamen del auditor designado al efecto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los últimos estados financieros;*

*III. La entidad fusionante informará mensualmente a la Coordinadora de Sector y a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sobre los avances y estado que guarde el proceso, y*

*IV. La entidad fusionante será responsable de que se formalice la entrega-recepción de los bienes y recursos respectivos."*

Como se puede observar, dichos preceptos no hacen ninguna distinción, respecto a los diferentes tipos de entidades paraestatales que existe, por lo cual podemos afirmar que los ordenamientos jurídicos que regulan la operación y funcionamiento de las entidades paraestatales, al menos en lo general por lo que respecta a la banca desarrollo de conformidad

con lo previsto por el artículo 4 de la LFEP, han previsto la figura de la fusión para ellas , remitiendo a la legislación específica en ser necesario.

En ese orden de ideas, se puede efectuar la fusión de dos entidades del tipo que nos ocupan, siempre que se sigan los procedimientos y requisitos que establecen la ley y demás disposiciones para tal efecto.

**Disolución y Liquidación:** Respecto a este punto el artículo 32 de la LFEP establece lo siguiente:

*"ARTICULO 32.- Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto a que se contrae el artículo 30 o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso su disolución o liquidación. Para la enajenación de los títulos representativos del capital de la Administración Pública Federal, se procederá en los términos que se disponen en el artículo 68 de esta Ley.*

*En los casos en que se acuerde la enajenación, en igualdad de condiciones y respetando los términos de las leyes y de los estatutos correspondientes, los trabajadores organizados de la empresa tendrán preferencia para adquirir los títulos representativos del capital de los que sea titular el Gobierno Federal."*

Por otra parte, el artículo 8 del RLFEP preceptúa que:

*"Artículo 8.- El proceso de disolución y liquidación de una empresa de participación estatal mayoritaria se sujetará a las disposiciones establecidas en los estatutos de la empresa y la legislación correspondiente y además a las siguientes reglas:*

- I. El liquidador designado informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, así como a la coordinadora sectorial sobre el avance y estado que guarde el proceso;*
- II. El liquidador someterá al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los estados financieros inicial y final de liquidación y, cuando proceda, los anuales intermedios, y*
- III. La dependencia coordinadora del sector que corresponda la empresa, intervendrá en el proceso en los términos del artículo 39 de la Ley."*

De acuerdo con lo anterior, el artículo 5 del RLFEP al respecto establece:

*"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la constitución o desincorporación de entidades paraestatales.*

*Para la constitución de entidades paraestatales se requerirá, además, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento y, en el caso de desincorporaciones, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.*

*Salvo que por los fines o características particulares de una entidad se requiera que se constituya por ley o decreto del Congreso de la Unión o se trate de un organismo descentralizado, el Ejecutivo Federal autorizará la constitución de entidades*

*paraestatales por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que emitirá la resolución respectiva.*

*Para la desincorporación de entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal se deberán observar las mismas formalidades seguidas para su creación. En los demás casos, la autorización del Ejecutivo Federal se formalizará en los términos del párrafo anterior”.*

Así, podemos señalar que las instituciones de fomento en su carácter de entidades paraestatales, son susceptibles de ubicarse en los supuestos de fusión, o de disolución y liquidación, ambas sujetas al régimen legal aplicable para ello (LFEP, RLFEP y demás legislación).

**Suspensión de pagos o concurso mercantil:** No existe norma alguna que regule la suspensión de pagos o el concurso de estas sociedades, por lo que será aplicable su ley orgánica y supletoriamente, en términos del artículo 6 de la LIC la legislación mercantil, concretamente la Ley de Concursos Mercantiles.

**Sanciones y protección al público inversionista:** Les resulta aplicable la legislación que regula a las autoridades que tienen a su cargo estas facultades, a saber la CNBV y la CONDUSEF, en el respectivo ámbito de su competencia.

Todo lo anterior, nos lleva a concluir que son sociedades, de una parte, porque así están definidas por la ley, y por otra, porque formalmente están organizadas con la intención de que funcionen de manera semejante a una sociedad mercantil.

## 2.5. La empresa pública y su carácter comercial

Por lo que se refiere a las empresas públicas, es decir, a todas aquellas en las que el Estado participa en su capital y administración, ya sea en forma minoritaria o mayoritaria, o bien, explotándola y organizándola en forma exclusiva, también son consideradas mercantiles.

Lo anterior, se deduce de los siguientes argumentos:

- En primer lugar, porque responden a la naturaleza, a la actividad y a la finalidad propias de ellas (realizar una actividad comercial o industrial en forma habitual o profesional para ofrecer bienes y servicios al mercado o, en su caso, a un sector determinado);
- En segundo lugar, porque los actos y la actividad que realicen se consideraran como actos de comercio y de carácter lucrativo, tomando el concepto del lucro en sentido amplio, no sólo como beneficio del titular o del socio del titular, sino como plusvalía del costo total de la producción de la mercancía o del servicio;
- En tercer lugar, porque están regidas por leyes federales (por lo que toca a las leyes constitutivas y de funcionamiento que se les aplica).<sup>156</sup>

No obsta a dicho carácter mercantil, que en ocasiones el titular no sea comerciante, sujeto de derecho privado, sino el Estado mismo o un órgano o agencia del mismo, ni que muchas veces su constitución y funcionamiento deriven de leyes especiales, de naturaleza económica o administrativa. Esto último, resulta indiferente respecto a negociaciones mercantiles tradicionales que, no obstante, se regulan por esa legislación especial (*vgr. empresas bancarias como las SNC, entre otras*). Que se rijan por la Constitución u otra leyes, o que su actividad constituya un monopolio de Estado, sin importar su naturaleza comercial, porque a la actividad mercantil, y a la de las empresas en particular, no es esencial la libertad de comercio, ni el principio de la autonomía de la voluntad, que suelen faltar en las públicas; como tampoco es óbice para que, sobre normas o principios jus-mercantilistas, se les aplique su legislación especial, y que ella no sea mercantil. También es indiferente al carácter comercial que se considere su actividad como de interés público, y que sus titulares y empleados se asimilen y estén regidos por los principios y las normas de responsabilidad de los servidores públicos. En definitiva el comercio como actividad humana, tiene esta naturaleza pública, y su trabajo y sus actividades en el mercado deben también considerarse como de carácter social público.<sup>157</sup>

Así entonces, se desprende de lo antes expresado que la empresa pública es como la manifestación de un fenómeno económico de una gran relevancia, visto como el instrumento más idóneo y característico de la economía contemporánea.

Nos toca vivir en un tiempo de grandes empresas y de empresas públicas, ya que en efecto nuestras leyes se refieren a ellas, entre estas se encuentran la Constitución (artículo 25, 26, 27, párrafo sexto y séptimo, y fracciones IV, V y VI, 28, párrafos cuarto y quinto, y 73 fracción XXIX, inciso e); la LOAPF (artículos 3, fracción II, 46 y 50) y la LFEP (artículos 2, 14, 28 y 40), solo por mencionar algunas de las más importantes, que regulan a las empresas públicas, mismas que ya se habían establecido en el primer punto de este capítulo segundo.

Debemos resaltar el hecho de que la empresa pública, en realidad no es exactamente una persona moral, ni una unidad económica o universal de hecho o de derecho, ni un conglomerado ni una combinación de bienes; no se explica en función de los derechos reales o personales; no es solo una actividad, sino que se consideraría como esa actividad sobre

<sup>156</sup> BARRERA GRAF, Jorge. Instituciones de Derecho Mercantil. Porrúa, México, D.F., 1999, p. 84.

<sup>157</sup> *Ibid.*

bienes, derechos y relaciones jurídicas y económicas con la cooperación de auxiliares y dependientes del titular, todo con una finalidad u objetivo, distinta en la empresa pública como en la privada.<sup>158</sup>

Por lo que en ese sentido, es de resaltarse que respecto a las instituciones de banca de desarrollo, una vez asentada que su naturaleza corporativa es similar a la mercantil, es importante hacer énfasis en otro elemento que aunado a lo anterior nos puede inducir a establecer el carácter mercantil de este tipo de sociedades y éste es el tipo de actividades que realiza.

Las sociedades nacionales de crédito, no obstante de tener una estructura similar a las sociedades mercantiles, no tienen como fin último el lucro comercial, aun cuando perciban ganancias a consecuencia de las operaciones que realizan, en la prestación del servicio que ofrecen. En este sentido, compartimos la idea de Acosta Romero cuando señala que el objeto que desempeñan estas sociedades es un servicio público comercial que el Estado presta a través de personas especializadas como intermediarios bancarios, caracterizándolas como sociedades mercantiles de Estado.<sup>159</sup>

Como ya hemos dejado apuntado las sociedades nacionales de crédito son una especie de sociedad mercantil sui generis, puesto que tienen una estructura orgánica del tipo corporativo, elemento característico de este género de personas, pero que además, por disposición de ley, siempre tendrán el carácter de sujetos de derecho público (entidades paraestatales), por lo que es técnicamente aceptable ubicarlas como sociedades mercantiles de Estado.

Las instituciones de banca de desarrollo por la naturaleza jurídica del objeto que realizan y en su calidad de sociedades nacionales de crédito, son bancos, esto es, son instituciones dedicadas a prestar el servicio de banca y crédito, entendiéndose por éste la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, según la definición que de esta actividad establece el artículo 2 de la LIC.

La mercantilidad se deriva en razón de que la realización de los actos efectuados por los bancos se han considerado desde siempre como típicamente mercantiles. La intermediación bancaria y en general todas las operaciones que los bancos realizan, son reguladas por leyes de corte mercantil.

En derecho mexicano las operaciones bancarias son mercantiles por disposición de ley, así lo establece el CoCo al enumerar, dentro de los actos de comercio, a las operaciones bancarias y otras relativas:

*"Art. 75.- La ley reputa actos de comercio:*

*I.*

*...*

*XIV. Las operaciones de bancos;*

*XIX. Los cheques, letras de cambio o remesas de dinero de una plaza a otra, entre toda clase de personas;*

*XXI. Las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil;*

*..."*

<sup>158</sup> Cfr. Ibidem, p. 82.

<sup>159</sup> Op. cit. p. 122.

Asimismo, tal ordenamiento dispone en su artículo 640 que las instituciones de crédito se regulen por una ley especial. Este artículo, sigue estando plenamente vigente y congruente con el espíritu que orienta al sistema bancario mexicano, no obstante lo anacrónico de su parte final:

*Art. 640. Las instituciones de crédito se regirán por una ley especial, y mientras ésta se expide, ninguna de dichas instituciones podrá establecerse en la República sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin el contrato respectivo aprobado, en cada caso, por el Congreso de la Unión.*

Ahora bien, las únicas personas legalmente facultadas para desarrollar este tipo de servicios, de operar como bancos, son por una parte, las sociedades anónimas de capital fijo que hayan obtenido la autorización del Gobierno Federal para organizarse y operar como institución de banca múltiple, y por otra, las sociedades nacionales de crédito, quienes son entidades de la administración pública federal que invariablemente tienen el carácter de instituciones de banca de desarrollo. Estas se rigen por su ley y reglamento orgánicos, es decir, su existencia emana de una ley del Congreso de la Unión.

En consecuencia y con esa calidad de intermediarios financieros bancarios, las sociedades nacionales de crédito se encuentran capacitadas para realizar todas las operaciones que señala el artículo 46 de la LIC, sin embargo, su diferencia principal con las instituciones de banca múltiple en cuanto a dicho objeto es que, además de dichas operaciones las instituciones de banca de desarrollo están facultadas legalmente para realizar las operaciones necesarias para la adecuada atención del sector de la economía nacional que les corresponda apoyar según lo disponga su ley orgánica, así como el cumplimiento de las funciones y objetivos que les sean propios conforme a las modalidades y excepciones que respecto a las previstas en la LIC u otras leyes, determinen sus leyes orgánicas (art. 47 LIC).

Estas diferencias en los fines presupondrían una diferencia en la calidad del servicio ofrecido por ambos tipos de instituciones de crédito, pero nada está más lejos de esa afirmación, pues aunque la banca de desarrollo tiene objetivos de interés socio-económicos, no por ello se soslaya la calidad del servicio, por el contrario, la atención de su público debe ser más cuidadosa, pues se dirige a sectores que muchas veces necesitan una orientación más especializada y adecuada a sus necesidades, para lo cual debe contar con una infraestructura con un perfil definido y altamente capacitado. Incluso la propia LIC le señala que en las operaciones bancarias por excelencia, como la recepción de depósitos y la aceptación de préstamos y créditos, las realice con vistas a facilitar a los beneficiarios de ellas, el acceso a servicios de banca y crédito y a propiciar en ellos el hábito del ahorro y el uso de los servicios que presta el Sistema Bancario Mexicano (artículo 47, párrafo segundo LIC).

## CAPÍTULO TERCERO

### ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA BANCA DE DESARROLLO

#### 3.1 Órganos Internos de Gobierno y Vigilancia

Las consideraciones siguientes están destinadas al estudio de los órganos internos o sociales que en nuestro concepto poseen el carácter de autoridades internas en cada uno de los bancos de desarrollo.

Comenzaremos por un estudio objetivo y general de los órganos internos de la banca de desarrollo, en virtud de que las instituciones, en su conjunto poseen los mismos órganos de gobierno y vigilancia, similares a los de las instituciones de banca múltiple.

Al referirnos a órganos de gobierno lo estamos haciendo en el sentido de determinar a cargo de quién está la administración de cada uno de los bancos integrantes de la banca mexicana de desarrollo, ya que en nuestra consideración aquellos, manejan y dirigen todas y cada una de las acciones tendientes a la consecución de los objetivos que las instituciones de fomento tienen encomendados en su respectivas leyes orgánicas.

La palabra administración se entiende en su significación etimológica: del latín AD, "a", y "ministrare", "servir", remitiéndonos a la acción de servir a algo o a alguien; en el caso de un banco se trata de servir a los objetivos que justifican su existencia.

Debiéndose entender por administración al "conjunto ordenado y sistematizado de principios y prácticas que tiene como finalidad apoyar la consecución de los objetivos de una organización a través de la provisión de los medios necesarios para obtener los resultados con la mayor eficiencia, eficacia y congruencia, así como la óptima coordinación y aprovechamiento del personal y los recursos técnicos, materiales y financieros".<sup>160</sup>

En ese orden de ideas, la administración de las instituciones de banca de desarrollo, esta encomendada a un órgano colegiado denominado Consejo Directivo, así como a un Director General, en los términos de sus respectivas leyes orgánicas (artículo 40 LIC).

Desde un punto de vista jurídico, la función de administrar consiste en el ejercicio de las facultades que el Congreso de la Unión, a través de una ley, le confiere al Consejo Directivo, y éstos a su vez al Director General y a los niveles jerárquicos subordinados, para operar la institución y conducirla hacia el cumplimiento de sus objetivos sociales.

Así, podemos decir que "el *Consejo Directivo* es el responsable de analizar, discutir, proponer y aprobar las políticas, estrategias, normas y medidas de carácter financiero, económico, de producción, presupuestal, comercial, administrativo o de cualquier otra índole relacionadas con la operación, características, problemática específica, objetivos y metas de la entidad bancaria".<sup>161</sup>

El Director General constituye el administrador ejecutivo de las grandes pautas acordadas de manera colegiada en el seno del *Consejo*. De ahí la necesidad de que éste y el primero,

<sup>160</sup> Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, D.F., 1998, p. 20.

<sup>161</sup> DE LA FUENTE RODRIGUEZ, Jesús. Análisis y Jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito. Exposición de Motivos. Disposiciones de la SHCP, BANXICO, CNBV y ABM., T. I, Porrúa, México, D.F., 2000, p. 101. Lo que se encuentra en cursivas es nuestro.

mantengan una relación estrecha en la que se aproveche al máximo la visión y la experiencia de ambos factores. Es de suma importancia que trabajen conjuntamente como un equipo, a favor de los intereses de la institución. No obstante ambos deben de entender que la dirección general trabaja para el consejo, y no al contrario.<sup>162</sup>

La SHCP fijará las bases de carácter general, para establecer la remuneración que corresponde a los Consejeros, Director General y Comisarios (artículo 42 LIC).

Por ultimo, respecto de su órgano de vigilancia la regla es que esta a cargo de dos comisarios designados uno por la SFP y otro por los consejeros de las serie "B", cuyas facultades son similares a los de la sociedad anónima (artículo 44 LIC).

---

<sup>162</sup> Ibid.

### 3.2. Funciones y facultades de los órganos internos

Como ya mencionamos, el Consejo Directivo es el encargado de la operación, características, problemática específica, objetivos y metas de la entidad bancaria, integrado generalmente entre 11 y 15 miembros, de los cuales la mitad de los mismos son titulares de alguna de las diversas dependencias; entidades de la Administración Pública Federal, o bien de una unidad administrativa de las mismas, así como por un representante del Banxico, organismo autónomo del Estado.

El Consejo Directivo, es el órgano máximo de dirección de las instituciones de banca de desarrollo y está encargado de dirigirla con base en las políticas, lineamientos y prioridades que conforme a lo dispuesto por la ley, establezca el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, para el logro de los objetivos y metas de los programas de dichas instituciones, para lo cual se instruye al respecto al Director General para la ejecución y realización de los mismos.<sup>163</sup>

Este cuerpo colegiado tiene la representación corporativa de la institución por lo que tiene las facultades para acordar la realización de todas las operaciones inherentes a su objeto; estas facultades son semejantes a la que otorga el artículo 10 de la LGSM al consejo de administración de las sociedades mercantiles, teniendo además, la de delegarlas discrecionalmente en el Director General. No obstante lo anterior, puede constituir apoderados y al interior del mismo nombrar delegados para actos o funciones específicas.

Empero, existen cierto número de facultades que este cuerpo no tiene permitido delegar, es decir, son facultades que debe ejercer directamente, consideradas como indelegables, entre otras, las siguientes<sup>164</sup>:

- I. Nombrar y remover a propuesta del Director General, a los servidores públicos de la institución que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, a los delegados fiduciarios y a los demás que señale el reglamento orgánico, así como concederles o autorizarles licencias a los mismos;
- II. Nombrar y remover al secretario y al prosecretario del consejo;
- III. Aprobar el establecimiento, reubicación y clausura de sucursales, agencias y oficinas tanto en el país como en el extranjero, debiendo informar a la SHCP;
- IV. Acordar la creación de comités de crédito, el de recursos humanos y desarrollo institucional, de administración integral de riesgos, así como los que considere necesarios para el cumplimiento de su objeto;
- V. Determinar las facultades de los distintos órganos y de los servidores públicos de la institución, para el otorgamiento de créditos;
- VI. Aprobar, en su caso, previò dictamen de los comisarios, el balance general anual de la institución;
- VII. Aprobar, en su caso, la constitución de reservas;
- VII bis. Aprobar, en su caso, la aplicación de utilidades, así como la forma y términos en que deberán realizarse;
- VIII. Autorizar conforme a las disposiciones aplicables, la publicación de los estados financieros;
- VIII bis. Aprobar, en su caso, los presupuestos generales de gasto e inversión, sin someterse a lo dispuesto en el artículo 31, fracción XXIV de la LOAPF;
- IX. Aprobar las propuestas de los límites de endeudamiento neto externo e interno, financiamiento neto, así como los límites de intermediación financiera;

<sup>163</sup> Artículo 42 LIC.

<sup>164</sup> Ibid.

- IX bis. Aprobar las estimaciones de ingresos anuales, su programa financiero y su programa operativo;
- X. Aprobar los programas anuales de adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes muebles e inmuebles, de realización de obras y de prestación de servicios, que la institución requiera, así como las políticas y bases generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la institución con terceros, en estas materias, de conformidad con las normas aplicables;
- XI. Proponer a la SHCP las modificaciones al reglamento orgánico y aprobar la cesión de activos y pasivos;
- XII. Aprobar la emisión de CAP'S, provisionales o definitivos;
- XIII. Proponer a la SHCP, el aumento o la reducción del capital social;
- XIV. Acordar los aumentos de capital pagado de la institución, así como fijar las primas, que en su caso deban pagar los suscriptores de CAP'S;
- XV. Acordar la emisión de obligaciones subordinadas;
- XVI. Aprobar las inversiones en el capital de las empresas a que se refieren los artículos 75, 88 y 89 de la LIC;
- XVII. Aprobar los programas anuales de publicidad y propaganda de la institución, sin que se requiera autorización de la Secretaría de Gobernación;
- XVIII. Aprobar la estructura orgánica básica, niveles de empleo y las bases para la elaboración de tabuladores de sueldos, así como para el otorgamiento de incentivos; políticas de ascensos, promociones y jubilaciones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación, indicadores de evaluación de desempeño para la determinación de compensaciones y demás prestaciones económicas y de seguridad social establecidas en beneficio de los servidores públicos que laboren en la Sociedad, a propuesta del Director General oyendo la opinión del comité de recursos humanos y desarrollo institucional, como excepción a lo dispuesto en los artículos 31, fracción XXIV y 37, fracciones VIII y XVIII de la LOAPF;
- XIX. Opinar las condiciones generales de trabajo de la institución;
- XX. Las que establezca con este carácter la respectiva ley o reglamento orgánico de la institución;
- XXI. Autorizar la tenencia por cuenta propia de títulos inscritos en el Registro Nacional de Valores, representativos del capital social de sociedades, así como la forma de administrarla; XXII. Autorizar las operaciones crediticias superiores a la cantidad que fije la SHCP, para cada sociedad nacional de crédito con personas físicas o morales o que pertenezcan a un grupo de intereses comunes, distintas a las que se realizan con intermediarios financieros, y
- XXIII. Conocer y, en su caso, aprobar los informes que le presente el comité de administración integral de riesgos, así como los límites prudenciales de riesgos que al efecto le proponga éste.

Tratándose de los supuestos establecidos en las fracciones III, párrafo primero, VII, IX, XV y XVI se requerirá de la autorización expresa de la SHCP.

En el ejercicio de las atribuciones antes señaladas, que se confieren a los consejos directivos sólo se sujetarán a lo dispuesto por sus leyes orgánicas, a la LIC y a los lineamientos que emita la SHCP.

Asimismo, es importante dejar asentado que las facultades señaladas en este artículo no son las únicas que tiene el Consejo Directivo, pues como ya se afirmó, sólo se establecen aquellas que son consideradas como indelegables, en consecuencia, debe entenderse que dicho órgano cuenta con todas aquellas inherentes a su naturaleza de órgano de dirección, por lo que tiene de hecho genéricamente todas las atribuciones para acordar la realización de aquellas

operaciones tendientes a la consecución del objeto social de la institución de banca de desarrollo, tal y como se asienta en el párrafo segundo del citado artículo 42 de la LIC.

No se omite señalar que, la lista de facultades indelegables establecidas en el artículo 42 de la LIC, es meramente enunciativa y no limitativa; en virtud de que de la simple lectura de la fracción XX de dicho precepto, se desprende que el Consejo Directivo puede tener establecidas otras facultades indelegables en la ley o reglamento orgánico de cada institución, siendo inconstitucional ya que atendiendo al *principio de la reserva de la ley*, "el Ejecutivo Federal, al ejercer la facultad reglamentaria, no puede crear normas jurídicas que son de competencia exclusiva del Poder Legislativo, es decir, al crear una disposición reglamentaria no puede regular más allá de lo establecido en una ley o en la Constitución".<sup>165</sup>

La LIC no establece condiciones generales para la integración de este cuerpo colegiado, por lo que tenemos que remitimos en cada caso a lo que al efecto dispongan las leyes orgánicas y los reglamentos de los bancos de desarrollo.

En las leyes orgánicas de los bancos de desarrollo se señala en términos generales que:

- El Consejo Directivo se integra como mínimo por once consejeros, seis de la serie "A", (Secretario de Hacienda y Crédito Público quien preside el consejo, y titulares de diversas secretarías; el Gobernador del Banxico, con sus respectivos suplentes). Tres consejeros de la serie "B", designados por el Ejecutivo Federal, a través del Titular de la SHCP, con sus respectivos suplentes, que deberán recaer en personas de reconocido prestigio, amplios conocimientos y experiencia en materia financiera, económica, industrial o de desarrollo regional. Dos de la serie "B" designados por el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP, que tendrán el carácter de consejeros independientes.<sup>166</sup>
- El Consejo Directivo se reunirá por lo menos una vez al mes, y sesionará válidamente con la asistencia de seis o más consejeros, siempre y cuando entre ellos se encuentre un mínimo de cuatro de los representantes de la serie "A". Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los consejeros presentes, teniendo el presidente voto de calidad, en caso de empate.

La institución de banca de desarrollo que tiene en número una integración mayor es la Financiera Rural con quince,<sup>167</sup> BANCOMEXT y BANOBRAS con doce. Por último, en NAFIN y BANJÉRCITO, sus consejos están integrados por once consejeros; en el caso del segundo se distribuyen cinco de la serie "A" y cuatro de la serie "B" de CAP'S y dos considerados independientes de esta misma serie, pero designados por el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP; para el BANSEFI se integra de nueve y para SHF de siete.

Como ya hemos mencionado, el Consejo Directivo es el órgano de la sociedad nacional de crédito, en el que se ha depositado y delegado la administración y dirección de dicha sociedad.

<sup>165</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 18ª ed., Porrúa, México, D.F., 1999, p. 45.

<sup>166</sup> Aunque en la realidad el hecho de señalar el término "independientes" es meramente informativo, ya que los designa el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP, razón por la que consideramos no son del todo independientes.

<sup>167</sup> Era un dato curioso el hecho de que para el BANRURAL y los 12 bancos de crédito rural regionales que integraban dicho sistema, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Banrural que los regía, así como en sus respectivos reglamentos, se indicaba como 12 el número mínimo de consejeros, no obstante ello, señalaba 8 como mínimo el número de consejeros para la serie "A" de CAP'S y 3 (no se señalaba éste como número mínimo) para la serie "B", cuya suma nos daba 11 consejeros y no la mínima de 12 que se establecía.

Para garantizar la buena toma de decisiones y la marcha de la entidad financiera, consideramos se requiere de cierto número mínimo de consejeros, lo cual permite el desarrollo ágil y eficaz de las sesiones.<sup>168</sup>

No hay que perder de vista que la toma de decisiones en grupo demanda más tiempo entre más sea el número de sus integrantes; por otra parte, no debemos olvidar que el consejo no puede reunirse con la frecuencia que exige el buen funcionamiento de los bancos de desarrollo, considerando las funciones inherentes a los cargos públicos que tienen los diversos integrantes del consejo.<sup>169</sup>

El legislador ha admitido la posibilidad de representación de los miembros del consejo por medio de suplentes. Con esto se facilita el funcionamiento del mismo, al no quedar imposibilitada su válida constitución por ausencia de alguno de sus componentes, por enfermedad o por cualquier otro motivo.<sup>170</sup>

El reconocimiento del voto de calidad como forma típica de resolución de los empates en los órganos colegiados debe entenderse, no como un vínculo a las cualidades personales del presidente del consejo, sino a la función que desempeña en el proceso de adopción de acuerdos. Su voto es coherente con la razón que justifica la vigencia del principio mayoritario en el consejo; asimismo se trata de favorecer, atendiendo a la flexibilidad que requiere la adecuada gestión de la empresa, la adopción del acuerdo, y por consiguiente, el funcionamiento del consejo.<sup>171</sup>

Así, "el voto de calidad es atribuido al presidente del consejo, no como una simple declaración unilateral de voluntad, sino como un mecanismo de resolución del empate que se ha producido. El citado voto no es por ello equiparable al ejercicio del derecho de voto que corresponde a todos los miembros del consejo en cuanto tales, sino a los diversos mecanismos que pueden establecerse para facilitar el funcionamiento del consejo mediante la resolución de los empates que se produzcan en su seno.

Una vez que ha tenido lugar la votación y se ha determinado el resultado mediante el correspondiente cómputo de los votos emitidos, siguen una serie de fases que, en un sentido estricto, no se refieren al objeto del acuerdo, sino que tienen un carácter complementario, tales como:

- Redacción del acta de la sesión;
- Aprobación del acta;
- Firma del acta; y
- Transcripción del acta del libro correspondiente".<sup>172</sup>

El presidente como su nombre lo indica, presidirá las reuniones del consejo y será el representante de éste, "su responsabilidad será la de coordinar los trabajos inherentes a la integración, organización, funcionamiento y adecuada actuación del consejo, así como aquellos

<sup>168</sup> Cfr. DE LA FUENTE, Op. cit., p. 107.

<sup>169</sup> Ibid.

<sup>170</sup> Ibid.

<sup>171</sup> CARDOZO C., José Carlos. El Consejo de Administración y el Comisario Profesional. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., México, D.F., 1992, p. 13.

<sup>172</sup> SALELLES CLIMENT, José Ramón. El Funcionamiento del Consejo de Administración. Ed. Estudios de Derecho Mercantil, España, Madrid, 1995, citado por DE LA FUENTE, Op. cit., p. 108.

relativos a lograr que las discusiones y los análisis se desarrollen con el nivel necesario de concertación profunda, y estricto apego a las normas y lineamientos establecidos".<sup>173</sup>

En opinión del maestro Jesús De la Fuente, "entre los principios que constituyen la esencia del funcionamiento del consejo, pueden señalarse como más característicos, los siguientes:

- Colegialidad.- Este es un principio formal de organización, el cual posibilita una más efectiva protección de la posición jurídica de los administradores de minoría en relación con el ejercicio de facultades de carácter orgánico. La colegialidad supone la participación de varios miembros en el proceso de adopción de decisiones, con la ventaja de poder aprovechar su experiencia y calificación personal y de contar con una pluralidad de puntos de vista sobre la cuestión que ha de ser decidida, lo cual garantiza una mayor perspectiva. La colegialidad aparece fundamentalmente al momento de la deliberación del consejo.
- Adopción de acuerdo por mayoría.- Como consecuencia del principio de colegialidad, el Consejo *Directivo* es un órgano que adopta los acuerdos por mayoría".<sup>174</sup>

Las designaciones de los consejeros en las instituciones de banca de desarrollo, se realizarán de conformidad con sus respectivas leyes orgánicas. En los casos de las designaciones de consejeros suplentes que representen a la serie "A" de CAP'S, estas se efectuarán por el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, debiendo recaer dichas designaciones en servidores públicos de la Administración Pública Federal o profesionales independientes de reconocida honorabilidad, experiencia y prestigio en materia económica y financiera. El cargo es personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes.<sup>175</sup>

En ningún caso podrán ser consejeros el Director General y los servidores públicos de la institución que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a las de aquél, así como los cónyuges, las personas que tengan parentesco por sanguinidad o afinidad, en segundo grado, o civil, con más de dos consejeros; las personas que tengan litigio pendiente con la institución; las personas sancionadas por delitos patrimoniales; las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; o en el sistema financiero mexicano; los quebrados y concursados que no hayan sido rehabilitados, y, quienes realicen funciones de inspección y vigilancia.<sup>176</sup>

Con base en lo anterior, el artículo 41 de la LIC establece que al tomar posesión del cargo, cada consejero deberá suscribir un documento elaborado por la institución de que se trate, en donde declare bajo protesta de decir verdad que no tiene impedimento alguno para desempeñarse como consejero en dicha institución, y en donde acepte los derechos y obligaciones derivados de tal cargo, tal disposición de alguna manera se ve reforzada con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos<sup>177</sup> y la Ley Federal de

<sup>173</sup> Ibid, p. 108.

<sup>174</sup> Ibidem, pp. 108 y 109. Lo que esta en cursivas es nuestro.

<sup>175</sup> Artículo 41 LIC.

<sup>176</sup> Artículos 41 y 23, fracciones II, III, IV, V y VI LIC.

<sup>177</sup> Publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1982. Modificada por últimas veces por decretos publicados los días 10 de enero de 1984, 12 de diciembre de 1995, 24 de diciembre de 1996 y 4 de diciembre de 1997. Derogada parcialmente por la "Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos" en los términos siguientes: "ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO.- se derogan los títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal".

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>178</sup> que resultarían aplicables las mismas, en el caso de darse algún supuesto de tal naturaleza.

La función de los consejeros es de trascendental relevancia, ya que detentan en sus manos las decisiones más importantes en una institución de crédito, por lo que deben reunir ciertas características que garanticen una actuación confiable.<sup>179</sup>

Como ya se había mencionado, se requiere de la experiencia necesaria para ocupar un puesto de tan alta responsabilidad en materia financiera y administrativa; así como reconocimiento profesional y honorabilidad; requisitos que son considerados como esenciales, a fin de garantizar el buen funcionamiento de la institución crediticia, es decir, "que deben tener una capacidad analítica y empresarial. En síntesis, se requiere a personas que por su experiencia estén habilitadas para desempeñar estos cargos".<sup>180</sup>

**Director General:** Como ya lo señalamos antes es el administrador ejecutivo de las grandes pautas acordadas de manera colegiada en el seno del Consejo Directivo. Este servidor público es designado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, a través de la SHCP; es un órgano unimembre y ejecutor. Sus facultades son por exclusión, las que no se le dejan al Consejo Directivo.

El Director General de un banco de desarrollo, tendrá la representación legal de la institución de crédito.

Dada la enorme responsabilidad que tiene a su cargo dicho funcionario, requiere contar con un nivel profesional acorde a la magnitud y alcance de su función, así como experiencia vinculada con el objeto de la empresa que conduce para propiciar un buen desempeño. Estos requisitos contribuyen a reducir la posibilidad de que se designe a personas poco idóneas, así su nombramiento debe recaer en la persona que sea de reconocida calidad moral y que además reúna los requisitos siguientes<sup>181</sup>:

- a) Ser ciudadano mexicano;
- b) Haber prestado por lo menos cinco años sus servicios en puestos de alto nivel decisorio, cuyo desempeño requiera conocimiento y experiencia en materia financiera y administrativa;
- c) No tener alguno de los impedimentos que para ser consejero señala el artículo 23, fracciones III a VI (las personas que tengan litigio pendiente con la institución; las personas sancionadas por delitos patrimoniales; las inhabilitadas para ejercitar el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; o en el sistema financiero mexicano; los quebrados y concursados que no hayan sido rehabilitados, esto es, deben tener una reconocida calidad moral;
- d) No estar realizando funciones de regulación e inspección de las instituciones de crédito, en ese sentido se encuentran los funcionarios de la SHCP, de la CNBV y del Banxico, salvo los casos que prevea la ley (artículo 24).

Dentro de las funciones y facultades del Director General está el de someter a consideración del Consejo Directivo los proyectos y programas relacionados con las facultades que al propio consejo confiere el artículo 42 de la LIC, anteriormente citadas.

<sup>178</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el DOF el 13 de marzo de 2002.

<sup>179</sup> DE LA FUENTE, Op. cit., p. 110.

<sup>180</sup> Ibid.

<sup>149</sup> Ibidem, p. 111 y 112

La CNBV esta facultada para recomendar al Ejecutivo Federal, a través de la SHCP la remoción del Director General, cuando considere que éste, en el desempeño de sus funciones, no se ha ajustado a las disposiciones legales y administrativas aplicables, o bien no haya conducido a la institución con base en las sanas prácticas bancarias (artículo 43, párrafo tercero LIC).

**Órgano de Vigilancia:** El órgano de vigilancia de las instituciones de banca de desarrollo, estará integrado por dos comisarios nombrados uno por la SFP y otro, por los consejeros de la serie "B" (*antes designado por la denominada Comisión Consultiva*); por cada comisario propietario, se nombrará el respectivo suplente.

Es de destacarse que respecto a la designación de los dos comisarios, el designado por la SFP, representa a la serie "A" y se designa también atendiendo a lo establecido en el artículo 37, fracción XI de la LOAPF.<sup>182</sup>

Los comisarios tendrán las más amplias facultades para:

- Examinar los libros de contabilidad y demás documentación de la sociedad, incluyendo la del propio consejo;
- Llevar a cabo todos los demás actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, esto debe entenderse en el sentido de que las mismas se establecerán en los reglamentos orgánicos de la diversas instituciones de banca de desarrollo;
- Asistir a las juntas del Consejo Directivo con voz, pero sin voto.

Los comisarios, o sus suplentes deben asistir a las juntas del Consejo Directivo a las que sean convocadas por la institución de crédito y obtener de los funcionarios respectivos la información sobre las operaciones, documentación y registro que consideren necesario examinar. Su revisión se debe efectuar de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas.<sup>183</sup>

Es de comentarse, que los comisarios en su información deben expresar su opinión sobre si los criterios y políticas contables y de información empleados por la sociedad y considerados por los administradores, son adecuados y suficientes y se ajustan a las reglas y prácticas contables establecidas por la *Secretaría de la Función Pública*.<sup>184</sup>

Por último, estimamos conveniente hacer una referencia a la denominada Comisión Consultiva, órgano de las instituciones de banca de desarrollo hasta antes de la reforma del 24 de junio de 2002, comisión que todas las instituciones de banca de desarrollo tenían, la cual encontraba su fundamento en el derogado artículo 45 de la LIC por la citada reforma.

La comisión se ocupaba de los asuntos siguientes:

- a. Conocía y opinaba sobre las políticas y criterios conforme a los cuales la institución llevaba a cabo sus operaciones,
- b. Analizaba y opinaba sobre el informe de actividades y los estados financieros que le presentaba el Consejo Directivo por conducto del Director General;

<sup>182</sup> El artículo 37 de la LOAPF dispone que: "A la *Secretaría de la Función Pública* (*antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo*) corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I... XI. *Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal...*"

<sup>183</sup> DE LA FUENTE, Op. cit., p. 190.

<sup>184</sup> *Ibidem*, p. 191.

- c. Opinaba sobre los proyectos de aplicación de utilidades;
- d. Formulaba al Consejo Directivo las recomendaciones que estimaba convenientes sobre las materias de que trataban los puntos antes referidos;
- e. Designaba y removía a los consejeros y comisarios de la serie "B", con el acuerdo de por lo menos las dos terceras partes de la comisión;
- f. Aprobaba lo informes anuales de actuación que le presentaban los consejeros de la serie "B" y, en su caso, tomaba las medidas que juzgaba oportunas, y
- g. Los demás de carácter consultivo que le señalará en el reglamento orgánico de cada institución de banca de desarrollo.

De acuerdo con el derogado artículo 45 de la LIC, la comisión consultiva se integraba por los titulares de la serie "B", distintos del Gobierno Federal, teniendo facultades exclusivamente de asesoría o de consulta respecto de asuntos de política, operativos y administrativos del banco de desarrollo.<sup>185</sup>

Dicha comisión se reunía por lo menos una vez al año y podía ser convocada por:

- Tenedores que representaren la tercera parte o más del capital correspondiente a dicha serie;
- El Consejo Directivo;
- El Director General;
- Los consejeros de la serie "B", y
- El comisario de la misma serie.

En nuestra opinión, la comisión en comento, no debió de haberse suprimido, ya que lo que en todo caso requería era una reforma de tipo integral y funcional, por lo que en ese sentido compartimos la opinión del maestro De la Fuente, al decir que "en el Reglamento Orgánico de cada banco de desarrollo, se debe establecer respecto a dicha comisión consultiva lo siguiente:

- Podrá ser convocada mediante un aviso que se publicará por una sola vez en uno de los periódicos de mayor circulación del domicilio de la sociedad, cuando menos diez días naturales antes de la fecha señalada para la reunión.
- La convocatoria para las sesiones de la comisión consultiva, deberá contener el orden del día y será firmado por quien lo haga.
- Para tener derecho de asistir a las sesiones de la comisión consultiva y votar, los tenedores depositarán los certificados de aportación patrimonial de la serie "B" que sean de su propiedad, conforme al registro de dichos títulos que llevará la sociedad, en cualquier sociedad nacional de crédito de la República Mexicana (sic), debiendo exhibir

<sup>185</sup> De acuerdo con la exposición de motivos del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicado en el DOF 15 de febrero de 1989, y considerando que en la LIC se habían venido mantenido vigente ciertos aspectos que motivaron dicha reforma, nos permitimos citar parte de dicha exposición, la cual se expuso en los términos siguientes:

...  
*Congruente a lo anterior, se propone dotar de mayores atribuciones a la comisión consultiva, reforzando y elevando a rango de disposiciones de Ley algunas facultades previstas en los reglamentos orgánicos de las sociedades nacionales de crédito, consolidando las estructuras institucionales; de esta manera se incluyen los derechos de analizar y opinar sobre el informe de actividades y los estados financieros que le presente el Consejo Directivo; designar y remover a los consejeros de la serie "B"; aprobar los informes de actuación que le presenten esos consejeros y denunciar los hechos que considere irregulares en la administración de la sociedad, a efecto de que el comisario de la propia serie presente ante el consejo las consideraciones y proposiciones que estime pertinentes. Además, se prevé que la comisión consultiva podrá ser convocada en cualquier tiempo por sus integrantes, cuando lo soliciten los tenedores que representen la tercera parte o más del capital de la serie "B", el Consejo Directivo, el Director General, dos consejeros de esa serie o por el propio comisario.*  
 ..."

la constancia de dicho depósito en el momento de la reunión. Tratándose de certificados depositados en instituciones para el depósito de valores, su titularidad se acreditará con las constancias y listados complementarios que al respecto regula la Ley del Mercado de Valores.

- Los tenedores de los certificados de la serie "B", podrán hacerse representar en las sesiones de la comisión consultiva por representantes facultados en poder notarial o en carta poder certificada. No podrán ser mandatarios los miembros del Consejo Directivo, Director General y comisarios de la sociedad.
- Las reuniones de la comisión serán dirigidas por un presidente de debates designado por los asistentes a las mismas.  
El presidente de debates, designará a uno de los escrutadores, según lo estime conveniente, quienes harán el recuento de los certificados representados e informarán sobre ello a la reunión.
- Para que la comisión sesione válidamente se deberá contar la representación de la mayoría de los certificados de aportación patrimonial de la serie "B" suscritos y pagados, cuyos titulares sean distintos al Gobierno Federal, tomándose por mayoría de votos las resoluciones, considerando un voto por cada certificado. Si, no se reúne el número de certificados señalados, se hará una segunda y última convocatoria.
- Cuando la reunión se realice en virtud de la segunda convocatoria, podrá sesionar con los tenedores que concurran y sus acuerdos serán válidos, siempre que se adopten por mayoría de votos presentes. Al hacer la segunda convocatoria, se expresará esta circunstancia y el orden del día será igual al de la primera.
- Lo tratado y resuelto por la comisión consultiva se asentará en actas que se extenderán en un libro autorizado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; y serán firmadas por quien presida la sesión y por el secretario que designe la reunión.
- Las copias certificadas que de las actas se expidan, llevarán la firma de quien las presidió y del secretario.
- Las resoluciones legalmente adoptadas por la comisión consultiva, se entenderán aceptadas por los ausentes y disidentes".<sup>186</sup>

Por lo anterior, estimamos que debió seguir subsistiendo la figura de la comisión consultiva.

---

<sup>186</sup> DE LA FUENTE, Op. cit., pp. 193 y 194.

### **3.3. Intervención del Ejecutivo Federal en los órganos internos**

Como ya mencionamos, el Consejo Directivo es un órgano colegiado, integrado generalmente por entre 11 y 15 miembros, de los cuales la mitad de los mismos son titulares de alguna de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, o bien de una unidad administrativa de las mismas.

Dicho consejo dirige a la institución de que se trate, con base en las políticas, lineamientos y prioridades que conforme a lo dispuesto por la ley establezca el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP, para el logro de los objetivos y metas de sus programas.

Lo anterior, nos da la clara idea de que es finalmente el Ejecutivo Federal de manera indirecta quien dirige y dicta en última instancia la política de manejo de estas entidades, ya que el Titular de dicho poder, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2, 3 y 26 de la LOAPF, para el despacho de los asuntos del orden administrativo se auxiliará de dependencias y entidades.

Ahora bien, no pasa desapercibido que en las leyes orgánicas de los bancos de desarrollo se prevea en términos generales que, el Consejo Directivo se integra por consejeros representantes de los CAP'S de la serie "A", designados por el Ejecutivo Federal, mismos que son titulares de diversas Secretarías de Estado y, por consejeros de la serie "B", designados también por el Ejecutivo Federal, a través del Titular de la SHCP, incluyendo los consejeros que tienen el carácter de independientes.

Por otra parte, como ya lo señalamos antes el Director General es designado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, a través de la SHCP.

No se omite señalar que la CNBV esta facultada para recomendar al Ejecutivo Federal, a través de la SHCP la remoción del Director General de las instituciones de banca de desarrollo, cuando considere que éste, en el desempeño de sus funciones, no se ha ajustado a las disposiciones legales y administrativas aplicables, o bien no haya conducido a la institución con base en las sanas prácticas bancarias (artículo 43, párrafo tercero de la LIC).

En cuanto al órgano de vigilancia, es integrado por dos comisarios nombrados uno por la SFP y otro, por los consejeros de la serie "B", los cuales son designados por el Presidente de la República.

Por lo antes expuesto, debemos decir que existe una notoria injerencia del Ejecutivo Federal en este tipo de instituciones crediticias, por lo que aún con las reformas de junio del presente año debe cuestionarse la verdadera autonomía de las instituciones de fomento respecto de su función y objetivos.

### 3.4. Autoridades externas

A decir de Rolando Tamayo “la palabra “autoridad” significa dentro del lenguaje ordinario: “estima, ascendencia, influencia, fuerza, o poder de algo o de alguno”, “prerrogativa, “potestad”, “facultad”... Los juristas entienden por “autoridad”: la posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona que goza (o se le atribuye) “fuerza, ascendencia u obligatoriedad”. Por extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los detentadores (legítimos) del poder.

El orden jurídico otorga a los individuos investidos como órganos del Estado, a los que se denomina “autoridades”, la facultad de obligar (o permitir) a los demás mediante actos de voluntad. Un individuo tiene autoridad si su poder descansa en el orden jurídico de la comunidad, si es la autoridad legítima...”<sup>187</sup>

Las consideraciones siguientes están destinadas al estudio, puramente objetivo y en la medida de lo posible a lo analítico, de las diversas autoridades que intervienen en el sistema financiero mexicano, mismas “que tienen competencia para diseñar, dirigir, modificar, interpretar, o sancionar alguna de las actividades o funciones de los bancos”.<sup>188</sup>

Al inicio de la década de los ochenta, se realizaron reformas constitucionales en el llamado capítulo económico, consagrando dos principios fundamentales:

- A) La responsabilidad de la rectoría económica del Estado, y
- B) La responsabilidad del Estado de planear democráticamente el desarrollo económico y social del país.

Se reformaron los artículos 25, 26 y 28 del ordenamiento fundamental, creando tres instituciones: la rectoría del Estado, la economía mixta y la planeación, facultando al Estado para intervenir en los procesos económicos tratando de alcanzar los objetivos del desarrollo nacional.<sup>189</sup>

Es aquí donde se encuentra el fundamento de la intervención estatal en el sistema financiero mexicano (*mismo que comprende al sistema bancario, el cual se integra en parte por las instituciones de banca de desarrollo*) y la importancia de este sistema dentro de los objetivos de desarrollo equilibrado y productivo, ya que, dentro de este se da la circulación de la riqueza tanto productiva como de excedentes y es, como veremos, uno de los principales mecanismos con los que cuenta el Estado para que, con la intervención de las entidades productivas, logre una mejor distribución de la riqueza.<sup>190</sup>

Como ya se señaló en el capítulo anterior, por decreto publicado en el DOF, el 27 de junio de 1990, se derogó el párrafo quinto del artículo 28 constitucional, que establecía como excepción a la actividad monopólica, la prestación del servicio público de banca y crédito y mandaba que la prestación del servicio fuera exclusiva del Estado, a través de instituciones nacionales de crédito. Con esta reforma las instituciones nacionales de crédito se transformaron nuevamente en sociedades anónimas, pasando a manos del sector privado.

<sup>187</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Op. cit., pp. 206 y 207.

<sup>188</sup> DÁVALOS MEJÍA, Op. cit., p. 588.

<sup>189</sup> OSORNIO CORRES, Francisco Javier. Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera, Impresores Chávez, S.A. de C.V., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., 1992, pp. 16 y 17.

<sup>190</sup> HEGEWISH DÍAZ INFANTE, Fernando. Derecho Financiero Mexicano. Instituciones del Sistema Financiero Mexicano. Porrúa, México, D.F., 1999, p. 11. Lo que se encuentra entre paréntesis es nuestro, considerando que la LIC, en su artículo 3 establece que: “El Sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo...”.

El 2 de mayo de 1990, el entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, envió una iniciativa de modificaciones a los artículos 28 y 123 de la Constitución, expresando en la exposición de motivos lo siguiente:

*“El Estado Mexicano, emanado de la revolución ha adoptado la estructura y función de sus órganos para defender la soberanía y promover la justicia, y asimismo desde finales de los años veinte, el Estado asumió amplias responsabilidades para prestar servicios, proveer bienes básicos y guiar el ejercicio de las libertades creando dependencias y organismos públicos para canalizar recursos y dar respuesta a las demandas del campo y de las ciudades.”<sup>191</sup>*

Por ello, en los puntos siguientes trataremos de manera muy somera y breve pero consistente las facultades de las diversas autoridades del sistema financiero mexicano, facultades que ejercen sobre la banca de desarrollo, resaltando el hecho de que por lo que se refiere a la SHCP se profundizará un poco más que por lo que toca a las otras tres autoridades, considerando la investidura de cabeza del sector financiero y adicionalmente el carácter de Dependencia Coordinadora de Sector de este tipo de entidades de la Administración Pública Federal que posee dicha Secretaría.<sup>192</sup>

---

<sup>191</sup> Exposición de Motivos a la Reforma Constitucional del 27 de junio de 1990, H. Congreso de la Unión.

<sup>192</sup> Cfr. La Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de agosto de 1999.

### 3.4.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La SHCP ha sido la Dependencia rectora del sistema financiero mexicano y tiene a su cargo múltiples e importantes facultades respecto del mismo, las cuales se encuentran establecidas en diversos textos legales, entre los que están la Constitución; la LOAPF; las diversas leyes en materia financiera dirigidas a regular la constitución, organización, funcionamiento y operaciones de las distintas entidades financieras; RISHCP, entre otras disposiciones aplicables.

En ese sentido, de conformidad a lo que establecen los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, el desarrollo económico y la materia económica son responsabilidad del Estado.

Atendiendo a lo preceptuado en el artículo 90 de la Constitución, 2 y 26 de la LOAPF, el Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones y despacho de los asuntos del orden administrativo se auxiliará de diversas dependencias, entre las que se encuentra la SHCP.

En este contexto, la SHCP tiene previstas sus atribuciones en materia bancaria, que inciden en la esfera jurídica de las instituciones de banca de desarrollo, de manera genérica en el artículo 31 de la LOAPF, al establecer su competencia, en los términos siguientes:

*"Art. 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

*I.*

*...*

*IV. Dirigir la política monetaria y crediticia;*

*...*

*VI. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;*

*VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la banca nacional de desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;*

*..."*

Como se observa, la organización de la banca mexicana descansa en esta dependencia del Ejecutivo Federal, como cabeza del sector financiero, las facultades, en lo específico orgánicas de la SHCP, se encuentran contempladas y detalladas por su reglamento interior..., pero debemos adelantar que cumplen con exactitud la delimitación de los campos concretos en los cuales, en efecto, cada una de las direcciones generales que la componen agotan estos objetivos de la planeación, coordinación, evaluación y vigilancia de la totalidad de los perfiles del fenómeno bancario.<sup>193</sup>

Lo anterior, se afirma en razón de que "la SHCP orienta la política financiera, crediticia, bancaria y monetaria que fortalezcan el ahorro e incidan previamente en el grado de certidumbre entre los inversionistas nacionales y extranjeros; para ello realiza una adecuación del marco institucional, legal y estructural del sistema financiero, incorporando los planteamientos y necesidades de los distintos intermediarios, a fin de adecuar el marco jurídico a las condiciones económicas y financieras que vengán surgiendo".<sup>194</sup>

El maestro Dávalos Mejía, señala acertadamente que "de manera clara, concordante con estas importantes atribuciones, el legislador... concede de modo expreso a la SHCP un cúmulo de facultades... podría pensarse que el control del Estado en la banca en lo general, y en lo

<sup>193</sup> DAVALOS MEJÍA, Carlos F. Op. cit., p. 590. Lo que se encuentra en cursivas es nuestro.

<sup>194</sup> DE LA FUENTE, Op. cit., p. 81. Lo que se encuentra en cursivas es nuestro.

particular en la banca de desarrollo, a través de la SHCP, es virtualmente total. Sin emitir juicios de valor pues no es nuestra labor, debe precisarse que esta circunstancia no contradice ni las expectativas del mercado financiero pues de cierta manera ese género de control no es aconsejable, sino estrictamente necesario... ni tampoco contradice la ley sino al contrario, la cumple.<sup>195</sup>

Para efectos del presente apartado, se considera suficiente el detalle de las facultades que recibe la SHCP tanto en las leyes y reglamentos orgánicos de cada uno de los bancos de desarrollo, que en términos generales son las mismas, así como en la LIC y su reglamento interior; en esa tesitura, dichas facultades se agrupan de la manera siguiente:

- a) **Reglamentarias**, son aquellas que recibe la referida dependencia para reglamentar diversas disposiciones legales, en el caso de la banca de desarrollo; para emitir el reglamento orgánico de cada una de las instituciones de banca de desarrollo, incluyendo la emisión de disposiciones de carácter prudencial.
- b) **Aprobatorias**, las que se le otorgan para aprobar o autorizar previo a su realización, diferentes actos jurídicos.
- c) **Designatorias**, que son las que tiene para nombrar a los diferentes servidores públicos encargados de la dirección y manejo de los bancos de desarrollo.
- d) **Sancionatorias**, aquellas que de manera expresa puede utilizar para sancionar administrativamente conductas contrarias a la legislación aplicable.
- e) **Estructurales o de política financiera y económica**, son todas aquellas cuyo ejercicio influye de manera directa o indirecta en la conformación del sistema financiero en su conjunto.

#### a) Facultades Reglamentarias

Las facultades reglamentarias en materia bancaria, en lo general, están otorgadas, casi en totalidad, a favor de esa dependencia mediante un texto ya tradicional similar a éste: tal acto o circunstancia, "...se someterá a las reglas generales que la SHCP emita para tal efecto...".<sup>196</sup>

A efecto de señalar las facultades de este tipo que en lo general se encuentran previstas en la LIC, y que a saber son las siguientes:

1. La LIC, establece una facultad que es de gran trascendencia, consistente en que la SHCP resolverá las consultas y establecerá criterios de aplicación general para los efectos de la presente ley, en caso de duda en torno a si hay o no intermediación bancaria (art. 2º).
2. La SHCP expedirá el Reglamento Orgánico de cada institución de banca de desarrollo (art. 30, párrafo segundo LIC).<sup>197</sup>

<sup>195</sup> Op. cit., p. 590. Lo que se encuentra en cursivas es nuestro.

<sup>196</sup> Ibidem, p. 591.

<sup>197</sup> En mayo de 1999, la Segunda Sala de la SCJN emitió tesis aisladas, en el sentido de que la expedición de los reglamentos orgánicos de las SNC, no significa el ejercicio de la facultad reglamentaria concedida al Ejecutivo Federal en el artículo 89, fracción I de la Constitución, bajo el rubro siguiente:

**SOCIEDADES NACIONALES DE CRÉDITO. LA EXPEDICIÓN DE SUS REGLAMENTOS ORGÁNICOS NO CONLLEVA EL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL, PUES SE LIMITA A REGULAR LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE UNA DETERMINADA PERSONA JURÍDICA COLECTIVA.**

*En virtud de que los reglamentos orgánicos de las sociedades nacionales de crédito no desarrollan, complementan o pormenorizan ley alguna, en la que encuentren su justificación y medida, no están sujetas al principio de subordinación jerárquica respecto de un acto formal y materialmente legislativo, el cual rige la facultad reglamentaria otorgada por el artículo 89, fracción I, constitucional, al titular del Poder Ejecutivo. Dichos reglamentos son instrumentos estatutarios que rigen la organización y funcionamiento de una sola persona moral, y que inclusive,*

3. La SHCP establecerá mediante disposiciones de carácter general, las condiciones aplicables a la suscripción, tenencia y circulación de los CAP'S de la serie "B" (art. 37 LIC).
4. El capital mínimo de las bancas de desarrollo será el que establezca la SHCP (art. 37 LIC).
5. Los consejos directivos dirigirán las bancas de desarrollo con base a las políticas, lineamientos y prioridades que, conforme a lo dispuesto por la LIC, establezca el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP, asimismo, de manera redundante señala que el ejercicio de las atribuciones que le confieren a los consejos directivos, solo se sujetarán a lo dispuesto por sus leyes orgánicas, esta ley y los lineamientos que emita la SHCP (art. 42 LIC).

## **b) Facultades Aprobatorias**

Además de las facultades estrictamente reglamentarias que la legislación aplicable concede a la SHCP, la LIC le concede otras tantas, igual de importantes, pero que involucran la participación indispensable de esa dependencia en la autorización de ciertos actos o circunstancias concernientes a la banca de desarrollo, siendo las siguientes:

1. Los bancos de desarrollo formularán anualmente sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e inversiones, así como las estimaciones de ingresos, que deberán someterse a la autorización de la SHCP, de acuerdo con los lineamientos, medidas y mecanismos que al efecto establezca, los límites de endeudamiento externo e interno; financiamiento neto y los límites de intermediación financiera (art. 31 LIC).
2. Excepto el Gobierno Federal y las sociedades de inversión común, ninguna persona física o moral podrá adquirir CAP'S de la serie "B" por más del 5% del capital pagado de dichas instituciones; empero, la SHCP podrá autorizar a las entidades de la administración pública

---

*se deben inscribir en el Registro Público de Comercio, según lo dispone el artículo 9 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (sic). Luego, si no son disposiciones generales y abstractas, sino particulares y concretas, y además, reciben el mismo trato registral que otros instrumentos de particulares, es claro que su emisión no conlleva el ejercicio de la facultad reglamentaria exclusiva del titular del Poder Ejecutivo.*

*Amparo en revisión 2439/98. Café El Marino, S.A. de C.V. 16 de abril de 1999. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.*

*Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IX, Mayo de 1999. Tesis 2ª. LXIII/99. Página: 512. Materia: Administrativa. Tesis Aislada.*

**SOCIEDADES NACIONALES DE CRÉDITO. LA POTESTAD PARA EXPEDIR SUS REGLAMENTOS ORGÁNICOS DERIVA DE LO DISPUESTO EN LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE BANCA Y CRÉDITO, POR LO QUE EL ARTÍCULO 6º, FRACCIÓN XV, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, CONSTITUYE UNA EXPRESIÓN VÁLIDA DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.**

*No es en el artículo 6º, fracción XV, del Reglamento Interior de la de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de agosto de mil novecientos ochenta y tres, de donde deriva la facultad del Secretario de Hacienda y Crédito Público para expedir los reglamentos orgánicos de las Sociedades Nacionales de Crédito, sino en la ley reglamentaria, esto es, en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (sic), la que establece que será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que expedirá el reglamento orgánico de cada sociedad nacional de crédito. Así el precepto del reglamento interior de que se trata, únicamente detalla la norma legal que reglamenta al personalizar la expedición de los reglamentos orgánicos, es decir, al indicar que será el titular de dicha secretaría quien debe llevar a cabo tal expedición, con lo que se ejerce válidamente la facultad reglamentaria.*

*Amparo en revisión 2439/98. Café El Marino, S.A. de C.V. 16 de abril de 1999. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.*

*Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IX, Mayo de 1999. Tesis 2ª. LXIII/99. Página: 512. Materia: Administrativa. Tesis Aislada.*

federal, a los gobiernos de los Estados, y de los Municipios a adquirir dichos certificados por una porción mayor a la establecida (art. 33 LIC).

3. La adquisición de CAP'S de la serie "B", por aumento de capital que pueden hacer otros tenedores actuales, se hará mediante acuerdo de la SHCP (art. 35, frac. III LIC).
4. La SHCP esta facultada para aprobar las modificaciones al reglamento orgánico, del aumento o reducción del capital social y de cesión de activos y pasivos, que proponga el Consejo Directivo de cada uno de los bancos de desarrollo (art. 42, fracs. XI y XIII LIC).
5. Previamente a la instalación de agencias y oficinas, la constitución y aplicación de reservas, programas anuales de compra y arrendamiento, emisión de obligaciones subordinadas, inversión en el capital de empresas complementarias, programas anuales de publicidad, y estructura orgánica básica de las bancas de desarrollo, se requerirá la autorización expresa de la SHCP (art. 42, penúltimo párrafo LIC).
6. La banca de desarrollo podrá realizar operaciones activas, pasivas o de servicios no expresamente señaladas por la LIC, cuando sean análogas y conexas a ellas y las autorice la SHCP, oyendo la opinión del Banxico y de la CNBV (art. 46, frac. XXIV LIC).

### c) **Facultades Designatorias**

La SHCP tiene importantes facultades de designación, que le aseguran el control en las entidades en comento, entre otras, las siguientes:

1. La designación de los consejeros de la serie "A" de los bancos de desarrollo se hará por el Gobierno Federal, a través de la SHCP (art. 41, párrafo segundo LIC).
2. El Director General de las instituciones de fomento será designado por el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP (art. 43, párrafo segundo LIC).

### d) **Facultades Sancionatorias**

Para el maestro Carlos F. Dávalos, "es importante señalar que...con las modificaciones sufridas por la desaparecida LRSPBC, en diciembre de 1989, que fueron retomadas por la actual LIC, múltiples facultades sancionatorias que con anterioridad detentaba la SHCP fueron reasignadas a la CNBV; sin embargo, el despacho de hacienda continúa reteniendo las sanciones facultativas de su ministerio, en tanto que institución central. En independencia de la facultad de sanción que le asignan otras leyes y reglamentos..."<sup>198</sup>

Por lo anterior, podemos decir que la LIC concede a la SHCP las siguientes facultades sancionatorias, respecto de la banca de desarrollo:

1. Remover al Director General de las instituciones de banca de desarrollo, cuando la CNBV recomiende la remoción del mismo, cuando considere que en el desempeño de sus funciones, no se ha ajustado a las disposiciones legales y administrativas aplicables, o bien no haya conducido a la institución con base en sanas prácticas bancarias (art. 43).

### e) **Estructurales o de política financiera y económica**

Uno de los aspectos en que es más claro el carácter orgánico de la LIC, consiste precisamente, en las facultades que le concede a la SHCP, en la dirección total del espectro global del crédito y la banca.

---

<sup>198</sup> Ibidem, p. 597.

En efecto, además de las más relevantes facultades reglamentarias, designatorias, sancionatorias y aprobatorias, la LIC otorga a este despacho ejecutivo las facultades necesarias para detentar la dirección global del sistema financiero. Esta situación, perfectamente concordante con las facultades que la LOAPF concede a la SHCP, contrasta con la ausencia de las reglas típicas de derecho mercantil y aún bancario, de las cuales adolece la LIC y que la convierten en una legislación más de orden administrativo que comercial,<sup>199</sup> *por lo menos en cuanto respecta al régimen jurídico aplicable de la LIC a las instituciones de banca de desarrollo, así como en lo relativo a las funciones de intervención, en algunos aspectos de carácter administrativo por parte de la SHCP o de la CNBV.*

Estas importantes facultades estructurales que la LIC concede a dicha dependencia son, entre otras, las siguientes:

1. La SHCP puede interpretar la LIC para efectos administrativos (art. 5 LIC). Lo cual en opinión de Dávalos, "la interpretación de una ley sólo puede realizarse por el Poder Judicial; sin embargo, el interés del legislador es claro: faculta a la SHCP para determinar la forma en que esta ley fuertemente enunciativa y no integral, debe ser cumplida por los funcionarios de la administración pública".<sup>200</sup>

<sup>199</sup> DAVALOS MEJIA, Op. cit. p. 598. Lo que esta en cursivas es nuestro.

<sup>200</sup> Ibidem, p. 599.

Con respecto al contenido del artículo 5 de la LIC, Jesús De la Fuente manifiesta que, "el artículo que comentamos, es muy atinado, ya que la citada dependencia es la cabeza del sector financiero, por lo que en atención a su posición y el contacto directo en la aplicación de la ley y en los trabajos preparatorios de reformas y adiciones a la misma, se considera que es la más apta para interpretar el exacto significado y alcance de la ley que regula el sistema bancario del país. Dicha interpretación es obligatoria para el caso que dio origen a la misma, la cual por lo general se da a conocer a través de circulares, oficios circulares o instructivos". Ops. cit., p. 29 y 30, y 85, respectivamente.

Asimismo, es de destacarse que con fecha 17 de febrero de 1994, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la constitucionalidad del artículo 5 de la LIC, bajo los rubros siguientes:

**INSTITUCIONES DE CRÉDITO, LEY DE. ARTÍCULO 5º EL CONGRESO DE LA UNIÓN PUEDE VALIDAMENTE AUTORIZAR AL EJECUTIVO FEDERAL PARA QUE EFECTÚE LA INTERPRETACIÓN ADMINISTRATIVA DE SUS DISPOSICIONES.**

*El Congreso de la Unión en su artículo 5º de la Ley de Instituciones de Crédito, autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a que interprete, para efectos administrativos, los preceptos de esta Ley. Al disponerlo así, el Congreso ejerce una facultad constitucional, toda vez que conforme a lo dispuesto por el artículo 73, fracción X de la Constitución Federal, le corresponde legislar sobre el servicio de Banca y Crédito, y dentro de esta prerrogativa queda incluida la de establecer todos los elementos que concurran a la determinación del régimen jurídico aplicable a la materia, incluyendo por supuesto a los sujetos destinatarios de sus preceptos, tanto a los particulares obligados a observarlos como a los órganos públicos encargados de aplicarlos o ejecutarlos, entre lo cuales se encuentran aquellos que por razón de su competencia, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deben desentrañar el contenido y alcance de las normas legales.*

*Amparo en revisión 601/92. Autoconstrucción, S.A. de C.V. 17 de noviembre de 1993. Mayoría de 17 votos. Ponentes: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.*

**INSTITUCIONES DE CRÉDITO, LEY DE, EL ARTÍCULO 5º, QUE AUTORIZA LA INTERPRETACIÓN ADMINISTRATIVA DE SUS NORMAS, NO VIOLA LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 94 CONSTITUCIONAL.**

*El artículo 5º de la Ley de Instituciones de Crédito, al prever que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puede interpretar para efectos administrativos los preceptos de dicha ley, no contraviene lo dispuesto por el artículo 94 constitucional, en el sentido de que corresponde a los tribunales del Poder Judicial de la Federación establecer jurisprudencia obligatoria sobre la interpretación de la Constitución, Leyes y Reglamentos Federales o locales y Tratados Internacionales, pues la interpretación de la Ley es una labor que debe realizar cualquier sujeto encargado de aplicarla, especialmente los órganos administrativos auxiliares del Ejecutivo Federal conforme a lo dispuesto por los artículos 89, fracción I y 90 constitucionales, quienes previamente a la operación de subsunción de un supuesto de hecho en la hipótesis legal, deben precisar el significado de la norma, bien sea mediante disposiciones de carácter general y de orden interno dirigidas por los superiores a sus inferiores en ejercicio de su potestad jerárquica para asegurar el buen nombre del servicio y su regularidad legal, o que garantiza que el Poder Judicial de la Federación, al establecer jurisprudencia de observancia obligatoria para todos los tribunales del país ante quienes los particulares acudan reclamando la interpretación de los órganos*

2. Los bancos de desarrollo formulan anualmente sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e inversiones, así como las estimaciones de ingresos, que deberán someterse a la autorización de la SHCP, de acuerdo con los lineamientos, medidas y mecanismos que al efecto establezca, los límites de endeudamiento externo e interno; financiamiento neto y los límites de intermediación financiera (art. 31 LIC).
3. Por acuerdo de la SHCP y a propuesta de su Consejo Directivo, el capital social de los bancos de desarrollo podrá ser aumentado o reducido (art. 38, primer párrafo LIC).
4. La SHCP es quien establece los casos y condiciones en las cuales, los mismos bancos de desarrollo pueden adquirir transitoriamente los CAP'S de la serie "B" de su propio capital (art. 38, último párrafo LIC).
5. La SHCP fija las bases de remuneración que corresponde a los consejeros de los bancos de desarrollo (art. 41 LIC).
6. El consejo dirige a los bancos de desarrollo, pero con base en las políticas, lineamientos y prioridades que la ley establezca, a través de la SHCP (Art. 42 LIC).
7. La SHCP dicta los lineamientos y establece las medidas y mecanismos que procuren el mejor aprovechamiento de todos los recursos de los bancos de desarrollo (Art. 47, último párrafo).

Por otro lado, y como complemento a lo señalado anteriormente, es conveniente manifestar que en las líneas siguientes, repasaremos de manera breve y en síntesis, cuales son algunas de las facultades, que tienen diversas unidades administrativas de la SHCP sobre la banca de desarrollo, no sin recalcar que es la Dirección General de Banca de Desarrollo, la que tiene mayor injerencia en aquella, de conformidad a lo que establece el artículo 25 del RISHCP.

El artículo 2 del referido reglamento, señala que al frente de la SHCP estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de servidores públicos, entre los que se encuentra el titular de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público; a la que se encuentran adscritas diversas unidades administrativas centrales de acuerdo con el artículo 2, punto B., del RISHCP, y que tienen competencia en el ejercicio de las facultades que la LIC concede a la SHCP, en lo general.

En el RISHCP se consignan las siguientes unidades administrativas que tienen competencia directa y ejecutiva sobre la banca de desarrollo, mismas que para el objeto de nuestro trabajo, se clasifican de la manera siguiente:

- 1) Con competencia directa sobre la banca de desarrollo
- 2) Con competencia en materia de planeación de la Administración Pública Federal
- 3) Otras unidades con competencia en materia bancaria

En ese sentido, haremos un rápido repaso de la competencia que el RISHCP da a la principal unidad administrativa de la SHCP que, tiene mayor injerencia en el ámbito de las instituciones de banca de desarrollo, en cuanto a las demás unidades administrativas, sólo haremos la cita de las mismas y la remisión al artículo correspondiente del RISHCP, que les otorga competencia sobre este tipo de entidades.

- 1) Con competencia directa sobre la banca de desarrollo

- Dirección General de Banca de Desarrollo

---

*administrativos, haga prevalecer su interpretación, con lo cual se respeta el sistema de distribución de competencias dispuesto en la Carta Fundamental.*

*Amparo en revisión 601/92. Autoconstrucción, S.A. de C.V. 17 de noviembre de 1993. Mayoría de 17 votos. Ponentes: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.*

- Dirección General Adjunta de Programación y Análisis del Sistema Financiero de Fomento y Coordinación con Entidades Agropecuarias y de Vivienda
- Dirección General Adjunta de Coordinación con Entidades del Sistema Financiero Industrial, Comercio, Obras Públicas, Ahorro Popular y Servicios Financieros
- Dirección General Adjunta Jurídica del Sistema Financiero de Fomento

La Dirección General de Banca de Desarrollo es competente para:<sup>201</sup>

- I. Formular en coordinación con las Direcciones Generales de Planeación Hacendaria y de Crédito Público, la política y el programa financiero global de la banca de desarrollo coordinadas por la Secretaría;
- II. Participar en la formulación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y del Programa Operativo Anual de Financiamiento de la Administración Pública Federal;
- III. Formular las políticas de planeación, coordinación, vigilancia y evaluación de las entidades que nos ocupan;
- IV. Integrar, y en su caso, autoriza los programas financieros anuales de las entidades; integra sus presupuestos de gasto e inversión, en coordinación con las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría;
- V. Derogada
- VI. Proponer, los programas institucionales de aquellas;
- VII. Realizar el seguimiento y la evaluación anual del programa global de las entidades, de los programas financieros y presupuestos de cada una de estas entidades y de los programas institucionales;
- VIII. Ejercer, las facultades de la Secretaría como coordinadora de sector de las entidades señaladas y las previstas en el artículo 31 de la LIC;
- IX. Participar con la Unidad de Crédito Público, en la evaluación de los proyectos a financiar con créditos externos destinados a las entidades señaladas;
- X. Participar con las Unidades de Planeación Económica de la Hacienda Pública y de Crédito Público, en la proposición de las asignaciones presupuestales del sector paraestatal coordinado por la Secretaría;
- XI. Administrar y participar en el desarrollo del sistema de información y estadística de las entidades, de conformidad con los lineamientos que emita la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública;
- XII. Ejercer las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de registro y control de las operaciones de crédito rural;
- XVI. Elaborar y proponer para aprobación superior, proyectos de reformas al marco regulatorio de las entidades e instituciones citadas en la fracción I de este artículo;
- XVII. Autorizar, de conformidad con las atribuciones y ordenamientos jurídicos aplicables, el aumento o disminución del capital social de las instituciones de banca de desarrollo;
- XVIII. Autorizar el establecimiento, reubicación y clausura de sucursales, agencias y oficinas de las instituciones de banca de desarrollo en el extranjero;
- XIX. Establecer, cuando sea necesario, los mecanismos tendientes a procurar que las políticas de financiamiento de las entidades citadas en la fracción I de este artículo, se ajusten a las directrices establecidas en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y en los Criterios Generales de Política Económica;
- XXI. Autorizar, en coordinación con las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, los límites de endeudamiento neto externo e interno, financiamiento neto y los límites de intermediación financieras de las instituciones de banca de desarrollo;
- XXII. Formular, para aprobación superior las reglas de carácter general para los fideicomisos que deben constituir las instituciones de banca de desarrollo, que tendrán como fin el

<sup>201</sup> Véase artículo 25 del RISHCP.

proporcionar apoyos a las propias instituciones, encaminados al fortalecimiento de su capital, de conformidad con la legislación aplicable, y

XXIV. Resolver los asuntos que las disposiciones legales que rigen a las instituciones de banca de desarrollo y fideicomisos públicos de fomento y los demás intermediarios financieros de fomento atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario, así como en las materias que no estén expresamente asignadas a otras unidades administrativas de la misma.

No se omite comentar, que la Dirección General de Banca de Desarrollo cuenta con diversas Direcciones Generales Adjuntas que le están adscritas, sin embargo, para no hacer más extensivo el presente trabajo solo enunciaremos la denominación de las mismas que a saber son las siguientes:

- Dirección General Adjunta de Programación y Análisis del Sistema Financiero de Fomento y Coordinación con Entidades Agropecuarias y de Vivienda<sup>202</sup>
- Dirección General Adjunta de Coordinación con Entidades del Sistema Financiero Industrial, Comercio, Obras Públicas, Ahorro Popular y Servicios Financieros<sup>203</sup>
- Dirección General Adjunta Jurídica del Sistema Financiero de Fomento<sup>204</sup>

## 2) Unidades administrativas con facultades en materia de Planeación

- Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública Federal<sup>205</sup>
- Unidad de Crédito Público<sup>206</sup>
- Dirección General Adjunta de Deuda Pública<sup>207</sup>

## 3) Unidades administrativas con competencia en materia bancaria

Además de las anteriores, las siguientes direcciones generales adjuntas tienen intervención en las actividades bancarias, en razón de la competencia que les concede el RISHCP, y son:

- Dirección General Adjunta de Coordinación y Captación de Crédito Interno<sup>208</sup>
- Dirección General Adjunta de Financiamiento de Proyectos<sup>209</sup>
- Dirección General Adjunta de Coordinación y Captación de Crédito Externo<sup>210</sup>
- Dirección General Adjunta de Procedimientos Legales de Crédito<sup>211</sup>

Por lo anterior, podemos decir que las facultades de la SHCP, respecto de la banca de desarrollo, consisten entre otras, en planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende a la misma, emitir regulaciones, interpretar para efectos administrativos, intervenir en delitos financieros, aplicar sanciones y resolver consultas.

Con esto concluimos la enunciación y la cita de la mayor parte de las facultades que la SHCP, ejerce sobre la banca de desarrollo, así como la de la competencia que algunas de las unidades

<sup>202</sup> Véase artículo 26 del RISHCP

<sup>203</sup> Véase artículo 26-A del RISHCP

<sup>204</sup> Véase artículo 26-B del RISHCP

<sup>205</sup> Véase Artículo 16 del RISHCP.

<sup>206</sup> Véase Artículo 17 del RISHCP.

<sup>207</sup> Véase Artículo 18 del RISHCP.

<sup>208</sup> Véase Artículo 19 del RISHCP.

<sup>209</sup> Véase Artículo 20 del RISHCP.

<sup>210</sup> Véase Artículo 21 del RISHCP.

<sup>211</sup> Véase Artículo 24 del RISHCP.

administrativas de dicha dependencia ejercen en lo particular de manera directa e indirecta sobre la misma.

### 3.4.2. Banco de México

El lapso comprendido entre la última parte del siglo XIX, y el primer cuarto del siglo pasado, la banca se ha caracterizado por la creación del concepto teórico y práctico de banca central, como resultado de la presentación, simultánea, de dos factores fundamentales: (i) una crisis económica de consecuencias particularmente severas, y (ii) la detección, por los gobiernos, de un mayor o menor nivel de abuso y anarquía en la actividad de la banca... es decir, la creación de una banca central es, en cada país, un acto de solución a fenómenos económicos y de mercados concretos.<sup>212</sup>

Por decreto publicado en el DOF del 20 de agosto de 1993, se reformaron los artículos 28 y 123 Apartado "B", fracción XIII Bis de la Constitución, previéndose en el primero de dichos preceptos la creación de un banco central autónomo, al disponer que:<sup>213</sup>

"Artículo 28.-

...

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia...".

En ese orden de ideas, podemos señalar que al establecerse en el párrafo sexto del citado artículo 28 la autonomía del Banco Central, esta viene a ser desarrollada en la nueva ley del Banxico, publicada en el DOF el 23 de diciembre de 1993 y que entró en vigor a partir del 1 de enero de 1994.

Por su parte, "el artículo 123 apartado "B", fracción XIII Bis, se reformó con el propósito de establecer que las relaciones laborales entre el banco y sus trabajadores continúan regidas por lo dispuesto en tal precepto. Este señalamiento era necesario ya que, de no hacerse, el banco Central no estaría ya en dicho supuesto en virtud de que en la exposición de motivos de la ley, se dice que ya no es una entidad de la administración pública federal".<sup>214</sup>

<sup>212</sup> DAVALOS MEJÍA, Op. cit., p. 612.

<sup>213</sup> *En los últimos años se ha fortalecido la tendencia a otorgar mayor autonomía a los Bancos Centrales. En diciembre de 1989 entró en vigencia la ley que consagró la independencia del Banco Central de Chile y lo propio ocurrió en febrero de 1990 en Nueva Zelanda. La independencia del Banco Central ha sido introducida en Colombia mediante la reforma a la Constitución promulgada en julio de 1991. La creación del Banco Central Europeo fue acordada en la reunión del Consejo de Europa, celebrado en Maastricht en diciembre de 1991. La autonomía del Banco Central ha sido consagrada en Argentina, en virtud de una ley aprobada por el Congreso en septiembre de 1992 y en Uruguay en la ley que entró en vigor en marzo de 1995.* CEMLA. Testimonios sobre la actuación de la Banca Central. Edición del 4º Aniversario, México, D.F., 1994, p. 3, citado por DE LA FUENTE, Op. cit., p. 92.

<sup>214</sup> *Ibidem*, p. 93.

El Banxico ha tenido en el transcurso de su existencia, distinta naturaleza jurídica, nació como una sociedad anónima de participación estatal mayoritaria y posteriormente se transformó en un organismo público descentralizado, en ese sentido, los artículos 28, párrafo sexto de la Constitución y 1 de la LBANXICO, determinan su naturaleza jurídica actual como una persona de derecho público, con carácter autónomo, en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

En la exposición de motivos de la Ley del Banco de México se expresa que:

*"...para que se garantice cabalmente la posibilidad de que el Banco Central cumpla con la función que se le asigna, éste no forma parte de la Administración Pública Federal, por lo que no queda comprendido en lo dispuesto en el artículo 90 constitucional, sino que será un organismo del Estado Mexicano con facultades autónomas en lo relativo al ejercicio de sus funciones y su administración".*

Por otra parte, en el Artículo Quinto Transitorio de la Ley del Banco de México, se establece que:

*"El Banco de México, organismo descentralizado del Gobierno Federal, se transforma en la nueva persona de derecho público a que se refiere esta ley y conserva la titularidad de todos los bienes, derechos y obligaciones integrantes del patrimonio del primero".*

Al respecto, el maestro Jesús De la Fuente señala que "lo anterior, nos llevaría a la conclusión de que el Ejecutivo y el Legislador, utilizando el principio de la separación de los poderes del Estado en el ámbito económico persiguen, con un banco central autónomo, cierto contrapeso entre los mismos, a manera de promover una institución con un horizonte de largo plazo y libre de presiones políticas en el manejo de la política monetaria, con el fin de que sea utilizada para garantizar la estabilidad de la moneda en el largo plazo.

Es necesaria esta autonomía del Banco Central para garantizar un comportamiento neutral, desde un punto de vista político, de la gestión de los aspectos monetarios, elemento esencial a la hora de perseguir la estabilidad del sistema económico".<sup>215</sup>

A decir de Osornio Corres, "el Banco de México encuentra su normatividad en su Ley publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 23 de diciembre de 1993. Esta ley le atribuye el carácter de persona de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, siendo su función primordial procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda además de influir y controlar a las instituciones financieras del país para que su actividad sea coincidente con la política económica general del Gobierno".<sup>216</sup>

En ese sentido, atendiendo lo previsto en el artículo 2 de la LBANXICO, las finalidades que tiene que cumplir el Banco Central para el funcionamiento económico del país son:

1. Proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad, tendrá como objeto prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda.
2. Promover el sano desarrollo del sistema financiero.
3. Propiciar el buen funcionamiento del sistema de pagos.

En la actualidad el Banxico es una de las instituciones más modernas de este género y su radio de actividad es concordante con cada una de las actividades financieras en las que se justifica la participación, en diferentes formas, de una institución central que disponga de la autoridad e información que requiere para conseguir que la actividad financiera global sea homogénea,

<sup>215</sup> Ibidem, p. 95.

<sup>216</sup> Op. cit., p. 239.

uniforme y relativamente fácil de dirigir en función de las prioridades en las cuales el Ejecutivo tiene compromiso de reglamentación. También por esta razón, las facultades y atribuciones que al conjunto de nuestra legislación financiera concede al Banxico son muy vastas.<sup>217</sup>

Toda vez que este punto se refiere a las facultades del Banxico, respecto de la banca en general, pero que para el objeto del presente trabajo se trasladan en lo particular a la banca de desarrollo, concedidas en su propia ley, en las leyes orgánicas de cada una de las instituciones de banca de desarrollo, en la LIC y en su reglamento interior, con base en dichos ordenamientos, trataremos de enumerar y, en su caso, analizar en lo conducente dichas facultades.

Para ello clasificaremos esas facultades en:

- 1) Facultades regulatorias
- 2) Facultades sancionatorias
- 3) Facultades previstas en la LIC respecto de:
  - a) Las operaciones específicas
  - b) La actividad de los bancos

#### **1) Facultades regulatorias**

El Banxico podrá expedir disposiciones sólo cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público. Al expedir dichas disposiciones el Banxico deberá expresar las razones que las motivan.

Las citadas disposiciones son de aplicación general para la banca de desarrollo o para determinadas operaciones de la misma (art. 24 LBANXICO).

Al Banxico se le conceden claras e importantes facultades respecto de la regulación de la actividad de las instituciones de crédito; en ese sentido, dicta disposiciones generales relativas a las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las mencionadas instituciones (art. 26 LBANXICO).

Es de resaltarse, que las leyes orgánicas de los bancos de desarrollo (segundo párrafo de los artículos 9 de la LONAFIN, 10 de la LOBANOBAS, 9 de la LOBANCOMEXT, 8 de la LOBANJÉRCITO, 6 de la LOSHF, 9 de la LOBANSEFI, 16, frac. IV LOFR (y el 48 de la abrogada LOSBANRURAL) señalan expresamente que corresponde al Banxico, en los términos de su ley, regular mediante disposiciones de carácter general, las características de las operaciones pasivas que impliquen captación de recursos del público, los fideicomisos, mandatos y comisiones, las operaciones en el mercado de dinero, así como la operaciones financieras conocidas como derivadas que celebren las sociedades nacionales de crédito.

El Doctor Jesús De la Fuente afirma que "...como puede desprenderse de esta breve descripción, el Banxico cuenta con un marco legal para regular prácticamente todas y cada una de las operaciones bancarias en sus tres expresiones:

- Captación de recursos;
- Otorgamiento de financiamiento; y
- Prestación de servicios.

---

<sup>217</sup> DAVALOS, Op. cit., p. 613.

La correcta aplicación de las normas y disposiciones del Banxico la supervisa éste, mediante mecanismos de vigilancia basados en la información analítica que le proporcionan los bancos. Sin embargo, no desempeña labores de inspección; cuando requiere de ello solicita la colaboración de la CNBV.<sup>218</sup>

De las atribuciones que se acaban de mencionar, se desprende, que a dicho Banco le corresponde fijar las tasas de interés que las instituciones de crédito cobran y/o pagan a los usuarios.

El Banxico estará facultado para determinar la parte de los pasivos de las instituciones de crédito, que deberá estar invertida en depósitos de efectivo en el propio Banco, con o sin causa de intereses, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones.

Las referidas inversiones obligatorias, no podrán exceder del veinte por ciento de los pasivos antes señalados (art. 28 LBANXICO).

El Banxico también podrá regular el servicio de transferencias de fondos a través de instituciones de crédito (art. 31 LBANXICO).

Asimismo, expedirá disposiciones conforme a las cuales se determine el o los tipos de cambio a que deba calcularse la equivalencia de la moneda nacional para solventar obligaciones de pago en moneda extranjera, contraídas dentro o fuera de la República para ser cumplidas en ésta. También podrá determinar los tipos de cambio aplicables a las operaciones por las que se adquieran divisas contra entrega de moneda nacional, siempre que ambas o alguna de estas prestaciones se cumpla en territorio nacional (art. 35 LBANXICO).<sup>219</sup>

En ese orden de ideas, le corresponde al Banxico determinar las condiciones en que las instituciones de crédito deberán canjear y retirar los billetes y las monedas metálicas en circulación (art. 25 LBANXICO).

Por otra parte, se entiende que se faculta también al Banxico para que regule las operaciones de la banca de desarrollo en materia bursátil, particularmente lo referente al mercado de dinero y a las operaciones financieras derivadas.<sup>220</sup>

## 2) Facultades sancionatorias

En congruencia con las atribuciones de autoridad *del sistema financiero mexicano...*, el Banxico podrá imponer a las entidades financieras, sanciones que tengan como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en la LBM y, de esta manera, proveer a los propósitos de regulación monetaria o cambiaria, al sano desarrollo del sistema financiero, al buen funcionamiento del sistema de pagos y a la protección de los intereses del público.<sup>221</sup>

Derivado de lo anterior, el Banxico podrá con base en sus facultades sancionatorias, imponer multas a los intermediarios financieros, entre estos, a las instituciones de crédito (banca de desarrollo), siempre que se encuentren en los supuestos siguientes:

A. Cuando realicen operaciones activas, pasivas o de servicios en contravención a lo dispuesto por la LBANXICO o de las disposiciones que el banco expida (art. 27 LBANXICO).

<sup>218</sup> Op. cit., p. 102.

<sup>219</sup> En este mismo sentido, se encuentra establecido lo relativo al cumplimiento de las obligaciones en moneda extranjera, en el artículo 8 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>220</sup> Cfr. DE LA FUENTE, *Ibid.*

<sup>221</sup> *Ibidem*, pp. 103 y 104. Lo que se encuentra en cursivas es nuestro.

- B. Por incurrir en faltantes, respecto de los recursos que deberán tener invertidos en depósitos en el propio Banco con o sin causa de intereses, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones (art. 29 en relación con el 28 LBANXICO).
- C. Cuando las instituciones de crédito transgredan las disposiciones que establezcan límites al monto de las operaciones activas y pasivas que impliquen riesgos cambiarios (art. 33 en relación con el 32 de la LBANXICO).

Adicionalmente, el artículo 37 de la LBANXICO, señala que el Banxico podrá suspender parcial o totalmente las operaciones de los intermediarios financieros (banca de desarrollo), cuando infrinjan dicha ley o las disposiciones de que de ella emanen y cuando realicen operaciones con divisas, oro y plata contraviniendo las disposiciones emitidas por el Banco (art. 32 LBANXICO).

#### **1) Facultades previstas en la LIC respecto de:**

##### **a) Operaciones específicas**

Las operaciones con valores que realicen las instituciones de crédito actuando por cuenta propia se efectuarán en los términos previstos por la LIC y por la Ley del Mercado de Valores, es decir, serán sobre títulos inscritos en el Registro Nacional de Valores, se llevará a cabo mediante una casa de bolsa, excepto aquellas que el Banxico por razones de política crediticia o cambiaria determine mediante reglas de carácter general, encontrándonos ante un caso de facultad regulatoria (art. 53, frac. II LIC).

Así también, respecto de las reglas sobre el reporte de valores, la LIC concede al Banxico facultades expresas (art. 54, fracs. I y III) como tales:

- Se deben formalizar de la manera por la cual el Banxico, mediante la expedición de reglas de carácter general determine.
- El plazo de los reportos no podrán exceder de los plazos que al efecto determine el Banxico a través de reglas de carácter general.

##### **b) La actividad de las instituciones de crédito**

La LIC regula y concede una serie muy diversa de facultades y atribuciones al Banxico, relativas a la actividad en particular de las instituciones de crédito, sin embargo, para efectos de nuestro estudio, sólo señalaremos algunas de ellas, en el entendido de que aquellas, se ejercen particularmente para el propósito del presente trabajo, sobre la banca de desarrollo y, en consecuencia nos parecen de mayor trascendencia, por lo que nos permitimos mencionar en los siguientes párrafos algunas de ellas.

Las instituciones de crédito sólo podrán ceder o descontar su cartera con el Banxico u otras instituciones de crédito, pudiendo el banco autorizar excepciones a esa regla (art. 93 LIC).

Las instituciones de crédito están obligadas a presentar la información y documentación que en el ámbito de su competencia le solicite el Banxico, además de la SHCP y la CNBV, dentro de los plazos que las mismas establezcan (art. 97 LIC).

Por otro lado y como complemento a lo señalado anteriormente, en posteriores líneas repasaremos de manera breve y en síntesis, cuáles son algunas de las facultades, que tienen las unidades administrativas del Banxico sobre la banca de desarrollo, no sin recalcar que es la Dirección General de Intermediarios Financieros de Fomento, la que tiene mayor injerencia en dicha banca, de conformidad a lo que regula el RIBANXICO, en sus respectivos artículos.

El artículo 4 del RIBANXICO, señala que para el desempeño de las funciones encomendadas por la Ley, el Gobernador del Banco contará, entre otras unidades, con la Dirección General de Intermediarios Financieros de Fomento, encontrándose adscrita a dicha Dirección General, la Dirección de Intermediarios Financieros de Fomento, las cuales cuentan con las atribuciones siguientes:

- Requerir a las instituciones de banca de desarrollo la información necesaria para evaluar su operación y realizar diagnósticos de dichos intermediarios financieros;
- Participar en la expedición de disposiciones, así como en la atención de autorizaciones, consultas y opiniones relativas a los mismos y dar seguimiento a la aplicación y cumplimiento de las disposiciones señaladas, expedidas por el Banco;
- Evaluar la eficacia de los sistemas de administración de riesgos de los bancos de desarrollo;
- Mantener relaciones con organismos e instituciones nacionales e internacionales, en el ámbito de la regulación y supervisión de los intermediarios financieros en comento;
- Participar en la imposición de las sanciones y medidas correctivas que, en su caso, resulte procedente imponer a los intermediarios señalados; y
- Publicar información de carácter económico y financiero, relativa a la banca de desarrollo.<sup>222</sup>

Con lo expresado en los párrafos precedentes, concluimos la cita de algunas de las facultades del Banxico, que consideramos de mayor relevancia y trascendencia para efectos del presente trabajo, toda vez que inciden en la esfera jurídica de la banca de desarrollo, así como de la competencia que, algunas de las unidades administrativas con que cuenta dicho órgano autónomo del Estado, tienen sobre la multicitada banca.

---

<sup>222</sup> De conformidad a los artículos 14-Bis-1 y 25-Bis-1 del RIBANXICO, publicado en el DOF el 30 de septiembre de 1994.

### 3.4.3. Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Este organismo fue creado por la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada en el DOF el 28 de abril de 1995, siendo uno de los motivos para que se consolidarán en un solo órgano, las funciones que correspondían a las anteriores comisiones<sup>223</sup>, la necesidad de fortalecer la capacidad reguladora y supervisora del Gobierno Federal en materia financiera.

La CNBV tiene la naturaleza jurídica de órgano desconcentrado de la SHCP,<sup>224</sup> que cuenta con autonomía técnica y facultades ejecutivas, esto de conformidad con lo previsto en los artículos 17 de la LOAPF y 1 de la LCNBV, respectivamente, el primero que prevé la posibilidad de que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos cuenten con órganos desconcentrados para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia y que les estarán jerárquicamente subordinados, y el segundo que señala que la CNBV cuenta con autonomía técnica y facultades ejecutivas de conformidad con la ley de dicha comisión.

En ese sentido, la CNBV tiene por objeto supervisar y regular en el ámbito de competencia a las entidades financieras, dentro de las que se encuentra las instituciones de banca de desarrollo, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

<sup>223</sup> En México la vigilancia de las instituciones de crédito se estableció por primera vez en el Código de Comercio de 1884, por medio de una oficina administrativa que formaba parte del Ministerio de Hacienda. La experiencia demostró la ineficacia de este sistema por lo que, durante la administración del Presidente Plutarco Elías Calles, se consideró que debía inyectarse nueva vida a la inspección bancaria, poniéndola en manos de un organismo dotado de una competencia muy especializada, una organización administrativa peculiar y una amplia libertad funcional, por cuyo conducto dicha inspección fuera real y efectiva. Así por *Decreto del 24 de diciembre de 1924 se creó la Comisión Nacional Bancaria* y el 25 de julio de 1925, se publicó el Reglamento de la Ley que creó a dicho organismo. La *Comisión Nacional de Valores* se crea por *Decreto del 11 de febrero de 1946*, el cual se concretó a establecer su composición, atribuciones y presupuesto. El 7 de septiembre de ese mismo año se publica el Reglamento del Decreto que creó la Comisión Nacional de valores y el 4 de julio de 1947 se expidió su Reglamento Interior. DE LA FUENTE, op. cit., p. 124.

<sup>224</sup> Es importante citar la tesis jurisprudencial que al respecto emitió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión celebrada el veinticuatro de agosto de dos mil con el número 85/2000 que a la letra dice:

*COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES. FORMA PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, COMO UN ÓRGANO SUBORDINADO A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.*

*Conforme a los artículos 90 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 2º, 11, 17, 26, 31, fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º, 2º, 3º, fracción IV, 4º, fracciones I, V, VII, XI, XVI y XXXVII, 5º, 11, 14, 16, fracción XI y 19 de la Ley de la Comisión Nacional bancaria y de Valores; 7º, 8º, 15, 17 bis, 19, 25, 27, 28, 38, 43, 45-B, 45-C, 46, 49, 50, 51, 53, 76, 87, 88, 89, 96, 97, 102, 106, 113 y 141 de la Ley de Instituciones de Crédito, se advierte que el Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con la facultad de planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario nacional y una parte de esas funciones las desempeña directamente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como es la inspección y vigilancia de las entidades del sector financiero con excepción de las empresas de seguros y fianzas. Por tanto, la referida comisión, ejerce y esta al cuidado de atribuciones que en principio corresponden al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual se determina por un orden jerárquico que ubica a la citada comisión dentro de la administración pública centralizada, como un órgano subordinado a la Presidencia de la República por conducto de la referida secretaria de Estado.*

*Controversia constitucional 26799. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 24 de agosto de 2000. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Nava Malagón.*

Este punto se refiere a las facultades de la CNBV, sobre las entidades financieras<sup>225</sup> en lo general, pero que se trasladan en lo particular a la banca de desarrollo, concedidas en su propia ley, en su reglamento interior, en la LIC y demás disposiciones aplicables.

De acuerdo con lo anterior, trataremos de enumerar y, en su caso, analizar en lo conducente dichas facultades, clasificándolas para ello en:

- 1) Facultades regulatorias
- 2) Facultades sancionatorias
- 3) Facultades de supervisión y vigilancia
- 4) Facultades otorgadas en la LIC

No omitimos comentar que, las primeras tres se encuentran establecidas en la LCNBV.<sup>226</sup>

### **1) Facultades regulatorias**

Emitir la regulación prudencial a que se sujetarán las entidades (art. 4, frac. II).

Dictar normas de registro de operaciones aplicables a las entidades (frac. III).

Fijar reglas para la estimación de los activos y, en su caso, de las obligaciones y responsabilidades de las entidades, en los términos en los que fijan sus leyes (frac. IV).

Expedir normas respecto a la información que deben proporcionarle periódicamente las entidades (frac. V).

Emitir disposiciones de carácter general que establezcan las características y requisitos que deberán cumplir los auditores de las entidades, así como sus dictámenes (frac. VI).

Establecer criterios de aplicación general acerca de los actos y operaciones que se consideren contrarios a los usos mercantiles, bancarios, bursátiles o sanas prácticas de los mercados financieros y dictar las medidas necesarias para que las entidades ajusten sus actividades y operaciones a las leyes que les sean aplicables, a las disposiciones de carácter general que de ella emanen y a los referidos usos y sanas prácticas (frac. VII).

Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que su ley y las demás le conceden y para el eficaz cumplimiento de las mismas y de las disposiciones que con base en ella se expidan (frac. XXXVI).

Podrá emitir normas de carácter prudencial orientadas a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades (arts. 4, frac. II y 6).

### **2) Facultades sancionatorias**

Determinar o recomendar que se proceda a la amonestación, suspensión o remoción y, en su caso, inhabilitación de los consejeros, comisarios, delegados fiduciarios, apoderados, funcionarios, auditores externos independientes y demás personas que puedan obligar a las entidades, de conformidad con lo establecido en las leyes que las rigen (art. 4, frac. XIII, en relación con el art. 43 LIC).

<sup>225</sup> Cuando se emplee el término entidad o entidades, debe entenderse que para efectos del presente trabajo, se esta haciendo referencia a las instituciones de banca de desarrollo.

<sup>226</sup> En este apartado al citarse solamente el artículo y la fracción, la referencia corresponde a la LCNBV.

Ordenar la suspensión de operaciones de las entidades de acuerdo a lo dispuesto en la ley de la CNBV (frac. XIX).

Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades y entidades sujetas a su supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas (frac. XIX).

Aplicar a los servidores públicos de las instituciones de banca de desarrollo las disposiciones, así como las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que correspondan a las contralorías internas, sin perjuicio de las que en términos de la propia Ley, compete aplicar a la SFP (frac. XXVII).

Podrá ordenar, la suspensión temporal de todas o algunas de las operaciones de las entidades cuando infrinjan de manera grave o reiterada la legislación que les resulta aplicable, así como las disposiciones que deriven de ella. Dicha facultad no comprenderá la suspensión de operaciones que de conformidad con las leyes corresponda ordenar al Banxico (art. 7).

### **3) Facultades de supervisión y vigilancia**

Realizar la supervisión de las instituciones de banca de desarrollo y de otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto de las cuales la CNBV ejerza facultades de supervisión (art. 4, frac. I).

### **4) Facultades conferidas en la LIC<sup>227</sup>**

Aumentar temporalmente en casos individuales los porcentajes establecidos para las inversiones de las instituciones de banca de desarrollo en mobiliario, inmuebles o derechos reales que no sean de garantía y en el capital de las sociedades a que se refiere el artículo 88 de la LIC, así como en gastos de instalación (Art. 55, fracs. I y II).

Determinar la cuota al millar sobre la que se calcularán las aportaciones al fideicomiso que cada institución de banca de desarrollo, constituirá dentro de la propia institución, como excepción a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 383 de la LGTOC y del artículo 106, fracción XIX, inciso a) de esta Ley (Art. 55 bis.).

Dar opinión a la SHCP para efectos de que autorice a las instituciones de banca de desarrollo el establecimiento, cambio de ubicación y clausura de cualquier clase de oficinas en el extranjero y para la cesión del activo o del pasivo de sus sucursales (Art. 87).

Ordenar la suspensión de la publicidad que realicen las instituciones de banca de desarrollo, en los supuestos previstos en este artículo (Art. 94).

Solicitar información y documentación a las instituciones de banca de desarrollo y establecer los plazos de su presentación (Art. 97, primer párrafo).

---

<sup>227</sup> Es de destacarse, que estas facultades la CNBV las ejerce por conducto de la Junta de Gobierno y del Presidente de la Comisión, quien mediante un acuerdo delega tales facultades en las unidades administrativas adscritas a ella, para este caso en particular, lo hace por conducto de la Vicepresidencia de Supervisión de Entidades Financieras 2, de conformidad al Artículo Tercero del "ACUERDO POR EL QUE EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES DELEGA FACULTADES EN LOS VICEPRESIDENTES, COORDINADORES GENERALES, DIRECTORES GENERALES Y DIRECTORES DE LA MISMA COMISIÓN", de fecha 31 de octubre de 2000, publicado en el DOF el 27 de noviembre de 2000.

Revisar los estados financieros mensuales y el balance general anual de las instituciones de banca de desarrollo, ordenar correcciones a los mismos, así como acordar que se publiquen con las modificaciones pertinentes (Art. 101, primer y segundo párrafos).

Autorizar a las instituciones de banca de desarrollo con carácter temporal que continúen la explotación de establecimientos mercantiles o industriales o fincas rústicas, cuando las reciban en pago de créditos o para aseguramiento de los ya concertados (Art. 106, frac. XII).

Dar opinión a la SHCP para efectos de que autorice a las instituciones de banca de desarrollo, otorgar créditos o préstamos con garantía de acciones de entidades financieras o sociedades controladoras de grupos financieros (Art. 106, frac. XVII, inciso c).

Al igual que en los dos apartados anteriores, como complemento a lo antes mencionado, señalaremos algunas de las unidades administrativas de la CNBV que ejercen facultades sobre la banca de desarrollo, no sin mencionar que la que tiene una mayor supervisión sobre las instituciones de fomento, objeto del presente trabajo son, la Vicepresidencia de Supervisión de Instituciones Financieras 2, la cual cuenta con las Direcciones Generales de Supervisión de Banca de Desarrollo y de Supervisión de Entidades de Fomento<sup>228</sup>, mismas que atendiendo a lo dispuesto en el RICNBV tienen las facultades siguientes:

Art. 16.- Las Direcciones Generales de Supervisión de Instituciones Financieras A, B, C, D, de Supervisión de Instituciones Financieras Especializadas A y B, de **Supervisión de Banca de Desarrollo**, de Supervisión de Entidades de Ahorro y Crédito Popular, de **Supervisión de Entidades de Fomento**, de Supervisión de Mercados, de Intermediarios Bursátiles, de Sociedades de Inversión y de Análisis y Riesgos, en el ámbito de sus respectivas competencias y acorde a lo previsto en este Reglamento Interior, ejercerán, a través de sus titulares, las facultades de supervisión que de conformidad con la legislación y reglamentos aplicables correspondan a la Comisión, procurando en todo momento el mejoramiento constante de la supervisión, mediante el desarrollo, actualización y homologación de las metodologías de supervisión.

Al ejercer las facultades de supervisión los Directores Generales a que se refiere este artículo podrán:

- I. Ordenar la realización de visitas de inspección, efectuar la vigilancia y determinar o proponer las medidas de prevención y corrección que correspondan, según el ámbito de su competencia, conforme a las leyes, disposiciones aplicables y el presente Reglamento.
- II. Autorizar al personal que tengan adscrito, para que durante la práctica de una visita de inspección, éstos puedan solicitar la información que estimen necesaria para su adecuada ejecución, quedando comprendida la relativa al titular o beneficiario que corresponda a las operaciones y servicios que realicen dichas entidades y que en

<sup>228</sup> Señalamos que a dicha Vicepresidencia están adscritas las referidas Direcciones Generales, atendiendo lo previsto en el *Artículo Tercero* del "ACUERDO POR EL QUE EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES DELEGA FACULTADES EN LOS VICEPRESIDENTES, COORDINADORES GENERALES, DIRECTORES GENERALES Y DIRECTORES DE LA MISMA COMISIÓN", de fecha 31 de octubre de 2000, publicado en el DOF el 27 de noviembre de 2000, ya que el nuevo Reglamento Interior de la CNBV, publicado en el DOF el 18 de agosto de 2003 (abrogándose con éste el publicado en el DOF el 4 de agosto de 1993), el cual en su artículo 15, segundo párrafo dispone que: "Las Vicepresidencias estarán integradas por las Direcciones Generales que les correspondan, según la adscripción orgánica que la Junta de Gobierno de la Comisión al efecto determine mediante acuerdo publicado en el DOF", por lo que en nuestra opinión, hasta en tanto no se emita el acuerdo correspondiente seguirá aplicándose el antes citado.

términos de las leyes relativas al sistema financiero se encuentren protegidas por algún tipo de secreto.

- III. Evaluar los riesgos a que están sujetas las entidades y personas que supervisen, así como los sistemas de control y la calidad en la administración, lo que efectuarán de manera consolidada en el caso de entidades financieras agrupadas.
- IV. Practicar visitas de inspección de entidades financieras ya sean ordinarias, especiales y de investigación, para lo cual podrán efectuar la revisión, verificación, comprobación y evaluación de operaciones y auditoría de registros y sistemas informáticos, en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades financieras, para comprobar el estado en que se encuentran estas últimas y se ajusten al cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas que las rijan así como a los sanos usos y prácticas de los mercados financieros.
- V. Vigilar, por medio del análisis de información económica y financiera, a las entidades y personas que supervisen el cumplimiento de las leyes y disposiciones aplicables.
- VI. Desempeñar las atribuciones señaladas en el artículo 17 y demás del presente Reglamento, según corresponda al ámbito de su competencia.

Art. 17.- Las Direcciones Generales de Supervisión de Instituciones Financieras A, B, C, D, de Supervisión de Instituciones Financieras Especializadas A y B, **de Supervisión de Banca de Desarrollo**, de Supervisión de Entidades de Ahorro y Crédito Popular, **de Supervisión de Entidades de Fomento**, de Supervisión de Mercados, de Intermediarios Bursátiles, de Sociedades de Inversión y de Análisis y Riesgos, a través de sus titulares, sin perjuicio de las facultades de supervisión a que se refiere el artículo 16 anterior, también podrán:

- I. Elaborar y, en su caso proponer a la aprobación de la Vicepresidencia a la que se encuentren adscritos, el programa anual de supervisión de las entidades financieras sujetas al ámbito de su competencia.
- II. Coordinar las visitas de inspección ordinarias que hayan sido proyectadas conforme al programa anual de supervisión, así como ordenar la realización de visitas especiales o de investigación a las entidades financieras sujetas a su ámbito de competencia de conformidad con lo previsto en el presente Reglamento Interior, dándoles a conocer los actos de autoridad que correspondan y registrando tanto los resultados como la evaluación de los mismos a través de los informes que se formulen al respecto.
- III. Evaluar la liquidez, solvencia y estabilidad financiera de las entidades que supervisen, la adecuación del capital a los riesgos a que se encuentran expuestas, la calidad de los activos, de los sistemas de control interno, de administración de riesgos y de información, así como la organización y rentabilidad de las entidades, para lo cual contarán con facultades para solicitar reportes de índole económico, contable, administrativo y jurídico que para tal efecto requieran, así como para realizar todo tipo de visitas.
- IV. Hacer del conocimiento de su superior jerárquico los resultados de la supervisión.
- V. Dictar las medidas necesarias para que las entidades financieras sujetas al ámbito de su competencia, de conformidad con lo previsto en este Reglamento, ajusten sus actividades y operaciones a las leyes que les sean aplicables, a las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, a los usos mercantiles, bursátiles y bancarios y a las sanas prácticas de los mercados financieros, para lo cual contarán, entre otras facultades, con las siguientes:

- a) Ordenar correcciones o modificaciones a los estados financieros de las entidades, que se consideren pertinentes conforme a las normas de registro contable aplicables a dichas entidades, así como instruir la publicación de aquéllas.
  - b) Requerir la información que se estime necesaria para verificar el apego a las normas y procedimientos de auditoría externa contable, relacionado con el dictamen del auditor externo que corresponda a la entidad.
  - c) Exigir requerimientos de capitalización adicionales a los señalados en las disposiciones aplicables cuando a juicio de esta Comisión así se justifique, a fin de preservar la estabilidad financiera de las entidades estableciendo el plazo para su cumplimiento.
  - d) Proponer al Presidente la suspensión de operaciones cuando la situación financiera de la entidad presente graves deficiencias.
  - e) Proporcionar, en coordinación con la Vicepresidencia de Asuntos Internacionales y Difusión, la asistencia que en materia de supervisión soliciten las instituciones supervisoras y reguladoras de otros países, de conformidad con las leyes y los acuerdos o convenios que al efecto tenga celebrados la Comisión con organismos nacionales e internacionales con funciones de supervisión y regulación similares a los de ésta.
  - f) Establecer la estimación máxima de activos de las entidades financieras y mínima de sus obligaciones.
  - g) Dictar las medidas preventivas necesarias para evitar el deterioro de la solvencia de la entidad.
  - h) Proponer al Presidente la celebración de programas de cumplimiento forzoso en términos de lo establecido en el artículo 5 de la LCNBV.
  - i) Instruir el establecimiento de medidas de control interno y de administración de riesgos.
  - j) Dictar las demás medidas que resulten pertinentes de conformidad con las leyes y disposiciones aplicables.
- VI. Supervisar y evaluar los sistemas e instalaciones y equipos automatizados de las entidades financieras sujetas a su supervisión.
- VII. Establecer y verificar el cumplimiento, cuando así corresponda, de programas de prevención y corrección de cumplimiento forzoso para las entidades financieras que supervisen, tendientes a eliminar irregularidades y riesgos cuando las mismas presenten desequilibrios que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad financiera. Al efecto, podrán celebrar o suscribir acuerdos o programas de cumplimiento forzoso.
- VIII. Proponer, a la Vicepresidencia de Normatividad y a la Dirección General de Desarrollo de Proyectos, la elaboración de regulación aplicable a las entidades sujetas a su supervisión.
- IX. Proponer, a la Vicepresidencia Jurídica, la aplicación de sanciones y, en su caso, la imposición de las medidas precautorias que con motivo de las sanciones correspondientes resulten procedentes en el ámbito de sus atribuciones.
- X. Señalar la forma y términos en que las entidades estarán obligadas a proporcionar a la Comisión, los datos, informes, registros, libros de actas, auxiliares, documentos, correspondencia y en general, la información que estimen necesaria para el ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia, quedando comprendida la información y documentación relativa al titular o beneficiario que corresponda a las operaciones y

servicios que realicen dichas entidades y que en términos de las leyes relativas al sistema financiero se encuentren protegidas por algún tipo de secreto.

En los actos administrativos a través de los cuales se ejercite esta facultad, no podrá establecerse la obligación de proporcionar la información que corresponda en forma periódica, continua o permanentemente.

- XI. Actuar, en su caso, como enlace con los interventores designados por el Presidente, a fin de proporcionarles apoyo en materia contable y financiera de las entidades financieras intervenidas, cuando éstos así lo soliciten.
- XII. Desempeñar las atribuciones que les sean delegadas por el Presidente de la Comisión, mediante acuerdo delegatorio de facultades publicado en el Diario Oficial de la Federación.

No obstante lo anterior, existen dos Direcciones Generales cuya competencia se circunscribe a los bancos de desarrollo en lo particular, de conformidad con lo previsto en los artículos 23 y 25 del RICNBV, que a continuación se citan:

Art. 23.- A la Dirección General de Supervisión de Banca de Desarrollo, a través de su titular, le corresponderán las facultades siguientes:

- I. Realizar la supervisión de:
  - a) Instituciones de banca de desarrollo.
  - b) Organizaciones auxiliares del crédito, en cuyo capital participe una institución de banca de desarrollo. No quedarán comprendidas las uniones de crédito y las sociedades de ahorro y préstamo.
  - c) Empresas que presten servicios complementarios o auxiliares en la administración de las entidades citadas, así como de las sociedades inmobiliarias de estas últimas.
- II. Ejercer las atribuciones señaladas en los artículos 16 y 17 de este Reglamento Interior, respecto de las entidades a que se refiere la fracción anterior.
- III. Autorizar y, en su caso, aprobar los actos que de conformidad con las leyes orgánicas aplicables a las instituciones de banca de desarrollo o de la LIC y las disposiciones de carácter general que de esta ley emanen, corresponda otorgar a la Comisión, siempre que el ejercicio de esta atribución no se encuentre expresamente reservada a su Junta de Gobierno. Dicha facultad se ejercerá analizando y dictaminando los aspectos operativo, económico, financiero y administrativo, de los actos objeto de su competencia.
- IV. Emitir las opiniones que las autoridades competentes soliciten a la Comisión, en los procedimientos administrativos de autorización y, en su caso, aprobación, que se sigan de conformidad con las leyes orgánicas aplicables a las instituciones de banca de desarrollo o la LIC y las disposiciones de carácter general que de esta ley emanen. Dicha facultad se ejercerá analizando y dictaminando los aspectos operativo, económico, financiero y administrativo, de los actos objeto de su competencia.

Las facultades a que se refieren las fracciones III y IV de este artículo, deberán ejercerse en coordinación con la Vicepresidencia de Normatividad o las Direcciones Generales que le estén adscritas que al efecto resulten competentes.

El titular de la Dirección General a que se refiere este artículo, podrá ejercer facultades de supervisión sobre instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras objeto de supervisión de la Comisión, cuando así lo determine el Presidente de la Comisión

mediante acuerdo delegatorio, supuesto en el cual contará con las facultades a que se refiere el artículo 25 de este Reglamento.

Art. 25.- A la Dirección General de Supervisión de Entidades de Fomento, a través de su titular, le corresponderán las facultades siguientes:

- I. Realizar la supervisión de instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras objeto de supervisión de la Comisión, además de empresas que presten servicios complementarios o auxiliares en su administración y sociedades inmobiliarias de dichas entidades.
- II. Ejercer las atribuciones señaladas en los artículos 16 y 17 de este Reglamento Interior, respecto de las entidades a que se refiere la fracción anterior.

El titular de la Dirección General a que se refiere este artículo, podrá ejercer facultades de supervisión sobre instituciones de banca de desarrollo cuando así lo determine el Presidente de la Comisión mediante acuerdo delegatorio, supuesto en el cual contará con las facultades a que se refiere el artículo 23 de este Reglamento.

Con esto se concluye la enunciación de algunas facultades que consideramos de mayor relevancia para el objeto del presente trabajo y que tiene atribuidas la CNBV, en su carácter de autoridad del sistema financiero y para el caso que nos ocupa del sistema bancario.

#### **3.4.4. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros**

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), fue creada por la Ley de Protección y Defensa del Usuario de Servicios Financieros publicada en el DOF el 18 de enero de 1999.

El Ombudsman financiero comenzó a operar conforme al artículo Primero Transitorio de dicha Ley, estos es, noventa días después de su publicación en el DOF, el 18 de abril de 1999.

Dicha entidad coexiste con las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro, en ese sentido, la CONDUSEF asumió parte de las funciones que anteriormente pertenecían a dichas Comisiones, destacan particularmente las relativas al trámite de conciliación y arbitraje para dirimir los conflictos que se presentan entre las entidades financieras y sus usuarios con motivo de sus operaciones, así como la revisión de los contratos de adhesión que expiden los intermediarios financieros.

En virtud de lo anterior, se derogaron los artículos 119 y 120 de la LIC; 102 y 103 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; 87 y 88 de la Ley del Mercado de Valores; 45 de la Ley de Sociedades de Inversión; fracción IX del artículo 108 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; fracción XII del artículo 5, 109 y 110 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y fracción X del artículo 4 de la LCNBV.

Con base en lo expuesto, "es sólo un organismo el que se encargue de la protección y defensa de los ahorradores e inversionistas, para que las demás comisiones se concentren en sus actividades de supervisión y regulación de las entidades del sector financiero. En este sentido no habrá duplicidad de funciones entre la citadas Comisiones y la nueva CONDUSEF. La protección y defensa tiene como finalidad otorgar a dichos usuarios elementos para fortalecerla seguridad en las operaciones que realicen y en las relaciones que entablen con instituciones financieras"<sup>229</sup>.

En ese orden de ideas, la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros, esta a cargo de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el Distrito Federal (artículo 4).<sup>230</sup>

Considerando que es un organismo con cobertura nacional, cuenta con delegaciones en toda la República Mexicana, mismas que tienen facultades específicas y competencia territorial para resolver sobre esta materia, de ahí que los usuarios de provincia podrán también acudir a defender sus derechos a dicha Comisión (las delegaciones de las CNBV pasaron a la CONDUSEF).

Cuenta con plena autonomía técnica para dictar resoluciones y laudos, y facultades de autoridad para imponer las sanciones previstas en la LDUSEF (artículo 10).

A decir de De la Fuente "esta autonomía robustece su independencia e igualmente contribuye para que su decisión sea imparcial".<sup>231</sup>

<sup>229</sup> DE LA FUENTE, Op. cit. p. 216.

<sup>230</sup> En este apartado nos referimos sólo a la LDUSEF, por lo que en la cita de artículos se entenderá la cita de la misma.

<sup>231</sup> Ibid.

Tiene por objeto la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros, que prestan las instituciones públicas, privadas, y del sector social debidamente autorizadas (art. 1).

La protección y defensa que se encomienda a la CONDUSEF, tiene como objetivo prioritario procurar la equidad en las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras, otorgando a los primeros elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con las segundas.

Su finalidad esta encaminada a promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios frente a las instituciones financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer a la equidad en las relaciones entre éstos (artículo 5).

Está facultada para atender y resolver las consultas y reclamaciones que le presenten los usuarios, sobre asuntos de su competencia (art. 11, fracs. I y II).

Lleva a cabo el procedimiento conciliatorio entre el usuario y la institución financiera, así como entre una institución y varios usuarios, exclusivamente en los casos en que éstos hayan contratado un mismo producto o servicio, mediante la celebración de un solo contrato (art. 11, frac. III).

Actúa como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, en los conflictos originados por operaciones o servicios que hayan contratado los usuarios con las instituciones financieras, asimismo emite dictámenes técnicos (art. 11, frac. IV).

Emite recomendaciones a las instituciones financieras para alcanzar el cumplimiento de su objeto, así como para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano (art. 11, frac. IX).

Orienta y asesora a las instituciones financieras sobre las necesidades de los usuarios (art. 11, frac. XVII).

Revisa y, en su caso, propone modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por instituciones financieras para la celebración de sus operaciones o la prestación de sus servicios (art. 11, frac. XVIII).<sup>232</sup>

Solicita la información y los reportes de crédito necesarios para la substanciación de los procedimientos de conciliación y de arbitraje que lleva a cabo (art. 11, frac. XX).

Determina el monto que deberá registrarse como pasivo contingente por parte de las instituciones financieras (art. 11, frac. XXIV).

Con objeto de crear y fomentar entre los usuarios una cultura adecuada del uso de las

<sup>232</sup> Se entenderá por contrato de adhesión, para efectos de la LDUSEF, aquél elaborado unilateralmente por una Institución Financiera, cuyas estipulaciones sobre los términos y condiciones aplicables a la contratación de operaciones o servicios sean uniformes para los Usuarios.

*Artículo 57.- La revisión que, en su caso, se haga de los contratos de adhesión, tendrá por objeto determinar que se ajusten a los ordenamientos correspondientes y a las disposiciones emitidas conforme a ellos, así como verificar que dichos documentos no contengan estipulaciones confusas o que no permitan a los Usuarios conocer claramente el alcance de las obligaciones de los contratantes.*

*Artículo 58.- De igual forma, podrá ordenar a las Instituciones Financieras que le informen sobre las características de las operaciones que formalicen con contratos de adhesión, a efecto de que éste pueda informar a los Usuarios sobre dichas características.*

operaciones y servicios financieros, difunde entre los mismos la información relativa a los distintos servicios que ofrecen las instituciones financieras, así como de los programas que se otorgan en beneficio de los usuarios (art. 51).

A efecto de cumplir con el objetivo antes señalado, puede solicitar a las instituciones financieras, la información referente a las características generales de los distintos productos, tasas de interés y, en general, sobre los servicios que se ofrecen a los usuarios (art. 52).

Corresponde a la CONDUSEF adoptar todas aquellas medidas necesarias para el cumplimiento de los laudos dictados por la propia Comisión, así como de aquellos emitidos por los árbitros propuestos por ella, para lo cual mandará, en su caso, que se pague a la persona en cuyo favor se hubiere emitido el laudo, o se le restituya el servicio financiero que demande (art. 80).

Para verificar el cumplimiento de los laudos, la CONDUSEF requerirá al Director General o al funcionario que realice las actividades de éste, para que compruebe dentro de las setenta y dos horas siguientes, haber pagado o restituido el servicio financiero demandado, las prestaciones a que hubiere sido condenada la Institución Financiera; en caso de omitir tal comprobación, la Comisión impondrá a la propia Institución Financiera una multa y, en su caso, resultarán aplicables las disposiciones relativas al desacato de una orden judicial (art. 84).

El incumplimiento o la contravención a las disposiciones previstas en esta Ley, será sancionado con multa por la CONDUSEF (art. 93).

La imposición de sanciones no relevará al infractor de cumplir con las obligaciones, o regularizar las situaciones que motivaron las multas.

Para poder imponer la multa que corresponda, la CONDUSEF deberá oír previamente a la Institución Financiera presuntamente infractora, dentro del plazo que fije la propia Comisión, teniendo en cuenta las condiciones económicas de la misma, la gravedad de la falta cometida, así como la necesidad de evitar reincidencias y prácticas tendientes a contravenir las disposiciones contenidas en la LDUSEF (art. 96).

Por último, no omitimos resaltar el hecho de que mediante reforma publicada en el DOF el 28 de enero de 2004, se incorpora un nuevo texto sobre materia de competencia desleal, al artículo 49 de la LIC, en los siguientes términos:

*“ÚNICO.- Se reforma el artículo 49 de la Ley de Instituciones de Crédito, para quedar como sigue:*

*Artículo 49.- La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, las instituciones de crédito o las sociedades a que se refiere la fracción IV del artículo 103 de esta Ley, podrán solicitar al Banco de México se evalúe si existen o no condiciones razonables de competencia en materia de comisiones o tarifas, respecto de operaciones activas, pasivas y de servicios de las citadas entidades financieras.*

*Al efecto, el Banco de México podrá también actuar de oficio, y deberá solicitar en un plazo no mayor a 60 días naturales la opinión de la Comisión Federal de Competencia para que ésta, en términos de la Ley que la rige, determine entre otros aspectos, si existe o no competencia efectiva y los mercados relevantes respectivos.*

*Con base en la opinión de la citada comisión, el Banco de México, en su caso, tomará las medidas regulatorias pertinentes, las que se mantendrán sólo mientras subsistan las*

*condiciones que las motivaran. En la regulación, Banco de México establecerá las bases para la determinación de dichas comisiones y tarifas, así como mecanismos de ajuste y periodos de vigencia.*

*El Banco de México o las entidades sujetas a dicha regulación, podrán solicitar a la Comisión Federal de Competencia que emita opinión sobre la subsistencia de las condiciones que motivaron la regulación.*

*Independientemente de las sanciones previstas en esta Ley, el Banco de México podrá suspender operaciones con las instituciones que infrinjan lo dispuesto en este artículo.*

*Lo dispuesto en este artículo no impide que el Banco de México ejerza en cualquier momento las facultades a que se refiere el artículo 48 de esta Ley, así como las previstas en la Ley de Banco de México respecto a comisiones y tarifas."*

Con lo antes mencionado se concluyen la enunciación de algunas de las facultades que tiene la CONDUSEF respecto de la banca de desarrollo en lo general, en su carácter de entidad financiera, en materia de protección a los usuarios de estas instituciones.

## CAPÍTULO CUARTO

### FUNCIÓN Y OPERACIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO

#### 4.1. Clasificación de la Banca de Desarrollo

Los bancos de desarrollo operan, como ya se ha mencionado, de conformidad al objeto y la función específica que expresamente se les ha establecido en sus respectivas leyes orgánicas, así como en la LIC, consistente en orientar recursos al desarrollo de un determinado sector, llevándola a cabo mediante financiamientos, vía créditos con tasas preferenciales a mediano y largo plazo, lo que justifica la razón de ser de estas entidades, además de realizar las operaciones que efectúa la banca comercial o múltiple.

Las funciones que en el ejercicio de sus facultades lleva a cabo, son las siguientes:

- Actuar como agente financiero de los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales y como consejero de la emisión, contratación y colocación de valores y bonos de naturaleza o carácter público;
- Ser agente financiero del sector público en la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior;
- Proveer de asistencia técnica y financiamiento para el desarrollo de programas económicos regionales. La citada asistencia se realiza vía promoción de estudios, capacitación, apoyo a la creación, fortalecimiento de la investigación, asistencia directa;
- Promover el mercado de valores;
- Apoyar a las pymes;
- Promover y financiar actividades prioritarias para el Gobierno Federal, los Estados y Municipios;
- Desarrollar programas de fomento especiales, y
- Asesorar proyectos.

Las sociedades nacionales de crédito en materia de crédito, como lo hemos venido expresando, actúan dentro de medianos y largos plazos, dándole preferencia a los proyectos de beneficio colectivo.

Los instrumentos que operan son:

- Crédito directos;
- Garante de créditos;
- Línea de crédito;
- Redescuento de documentos;
- Créditos en dólares;
- Créditos a la exportación;
- Líneas revolventes;
- Agente de sindicatos de créditos; y
- Cofinanciamiento.

No obstante lo anterior, la banca de desarrollo ha aumentado sus mecanismos de fondeo, a través de distintas fuentes de financiamiento de donde obtiene recursos, a saber:

- Fiscales, se les asignan recursos presupuestales previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación;<sup>233</sup>
- Líneas de crédito con instituciones financieras del exterior o del país; y organismos multinacionales y gubernamentales;
- Cofinanciamiento;
- Emisión de bonos de garantía o de desarrollo (Bonos de desarrollo (bondes), Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes), entre otros, los cuales tiene como propósito constituirse como fuente estable de recursos de largo plazo);
- Bursatilización del crédito, mediante la constitución de fideicomisos que emitan certificados de participación, y
- Los intereses que generen las operaciones de crédito que realicen.

De acuerdo con lo señalado y con base en su objetivo institucional, la banca de desarrollo se clasifica en distintos sectores, entre los que podemos considerar los siguientes:

1. Sector Industrial, en el que podemos ubicar a Nafin.
2. Sector Servicios y Obra Pública, aquí entraría Banobras.
3. Sector Agrícola, en el que incluimos a la Financiera Rural y del cual en su momento formo parte de dicho sector el Banrural y sus doce bancos que integraban el denominado Sistema Banrural (actualmente en proceso de desincorporación, sustituido en funciones por dicha Financiera, organismo descentralizado de la Administración Pública Federal).
4. Sector Comercio, lógicamente incorporamos a Bancomext.
5. Sector Consumo, el que consideramos pertenece el Banjército.
6. Sector Vivienda, ubicamos a la SHF.
7. Sector Ahorro, se incorpora el Bansefi.

En los subsecuentes apartados, haremos un breve repaso de las funciones, objetivos y facultades de cada una de los bancos de desarrollo que actualmente operan en el país; sin embargo, antes de ello, es importante destacar una particularidad de la legislación de la banca de desarrollo: todas y cada una de sus leyes orgánicas, son muy semejantes, al extremo de que en el medio bancario se conocen como "leyes tronco".

Lo anterior, considerando que el texto de cada ley es uniforme al extremo de parecer "machote", variando solamente en la medida en que se haga necesario distinguir las características de cada banco, así como sus objetivos, facultades, montos de su capital social, etc, los cuales difieren entre sí, tanto como las de cualquier sociedad anónima privada que, no obstante, obedece generalmente al mismo texto. Por ese motivo, nos limitaremos a citar las facultades y características de cada institución de fomento en particular, y omitiremos las reglas que son aplicables a todas y que, aparecen citadas por separado en cada ley; con excepción de Nafin, cuyas reglas generales nos servirán de introducción para las otras instituciones.

<sup>233</sup> Cfr. Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, así como el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal que corresponda y el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.

#### **4.2. Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN)**

Ya mencionamos que esta institución se creó en 1933 y su primera ley orgánica se publicó en 1934, la cual fue sustituida por otra en 1940; la que a su vez, sufrió importantes modificaciones en 1947. Esa segunda ley fue sustituida por una nueva en 1974, que estuvo en vigor hasta 1986, año de publicación de la cuarta ley (DOF del 31 de diciembre de 1986), misma que aún continúa vigente, reformada el 23 de diciembre de 1993, 24 de mayo de 1996 y el 24 de junio de 2002 publicadas en el DOF de esas fechas.

Desde su creación, Nafin ha sido regida por cuatro leyes orgánicas distintas. La última, además de que coordina la estructura de la institución con la nueva legislación bancaria, la consolida en su papel de institución de fomento industrial por excelencia y de agente colocador de los instrumentos públicos de circulación bursátil.

Nafin tiene por objeto promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y, en general, al desarrollo económico regional y nacional del país. Su operación y financiamiento se realiza con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios, para alcanzar dentro del sector industrial los objetivos de carácter general señalados en el artículo 4 de la LIC (art. 2º. LONAFIN).

Con el fin de fomentar el desarrollo integral del sector industrial y promover su eficiencia y competitividad, Nafin canaliza apoyos y recursos, a través de (art. 5º LONAFIN):

I.- Promover, gestionar y poner en marcha proyectos que atiendan necesidades del sector industrial en las distintas zonas del país o que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos de cada región;

II.- Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales;

III.- Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica y el incremento de la productividad;

IV.- Ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior, cuyo objetivo sea fomentar el desarrollo económico, que se otorguen por instituciones extranjeras privadas, gubernamentales o intergubernamentales, así como por cualquier otro organismo de cooperación financiera internacional.

No se incluyen en esta disposición los créditos para fines monetarios;

V.- Gestionar y, en su caso, obtener concesiones, permisos y autorizaciones para la prestación de servicios públicos vinculados con la consecución de su objeto o para el aprovechamiento de recursos naturales, que aportará a empresas que promueva. En igualdad de circunstancias gozará del derecho de preferencia frente a los particulares u otras instituciones para obtener dichos permisos, autorizaciones o concesiones, a excepción de lo que señalen las disposiciones legales aplicables;

VI.- Realizar los estudios económicos y financieros que permitan determinar los proyectos de inversión prioritarios, a efecto de promover su realización entre inversionistas potenciales;

VII.- Propiciar el aprovechamiento industrial de los recursos naturales inexplorados o insuficientemente explotados;

VIII.- Fomentar la reconversión industrial, la producción de bienes exportables y la sustitución eficiente de importaciones;

IX.- Promover el desarrollo integral del mercado de valores;

X.- Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito y con los sectores social y privado; y

XI.- Ser administradora y fiduciaria de los fideicomisos, mandatos y comisiones constituidos por el Gobierno Federal para el fomento de la industria o del mercado de valores.

La Sociedad deberá contar con la infraestructura necesaria para la adecuada prestación de servicios y realización de operaciones, en las distintas regiones del país.

Para el cumplimiento del objeto, y la realización de los objetivos, antes citados, Nafin podrá (art. 6° LONAFIN):

I.- Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 46 de la LIC. Las operaciones señaladas en el citado artículo 46, fracciones I y II, las realizará en los términos de aquella misma LIC.

II.- Emitir bonos bancarios de desarrollo. Las emisiones procurarán fomentar el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional y los títulos correspondientes serán susceptibles de colocarse entre el gran público inversionista;

III.- Emitir o garantizar valores, así como garantizar obligaciones de terceros, ya sea a través de operaciones particulares o de programas masivos de garantías, sin que sean aplicables las limitantes previstas en el artículo 46, fracción VIII de la LIC;

IV.- Participar en el capital social de sociedades, en términos del artículo 30 de la LONAFIN, así como en sociedades de inversión y sociedades operadoras de éstas;

V.- Administrar por cuenta propia o ajena toda clase de empresas o sociedades;

VI.- Contratar créditos para la realización de sus funciones de fomento, conforme a las disposiciones legales aplicables;

VII.- Adquirir tecnología, promover su desarrollo y transferirla conforme a lo dispuesto por las leyes aplicables;

VIII.- Emitir certificados de participación con base en fideicomisos constituidos al efecto;

IX.- Emitir certificados de participación nominativos, en los que se haga constar la participación que tienen sus tenedores en títulos o valores, o en grupos de ellos, que se encuentren en poder de la institución, o vayan a ser adquiridos para ese objeto, como excepción a lo que establece el artículo 228 a) de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

La Sociedad conservará los valores de los coparticipantes, en simple custodia o en administración y en ese caso podrá celebrar, sobre los mismos títulos, las operaciones que estime pertinentes y sólo será responsable del debido desempeño de su cargo.

Cuando los certificados de participación hagan constar el derecho del copropietario sobre valores individualmente determinados, se entenderá que la Sociedad garantiza a los tenedores la entrega de esos títulos. Cuando los certificados hagan constar solamente la participación del copropietario en una parte alicuota de un conjunto de valores y de sus productos, o del valor que resulte de su venta, la Sociedad sólo será responsable de la existencia de los valores y de la entrega de sus productos o de su precio, en su caso.

La emisión de dichos certificados se hará por declaración unilateral de la voluntad de la Sociedad emisora, expresada en acta notarial, en la que se fijarán la naturaleza, condiciones, plazos de retiro y las utilidades, intereses o dividendos que Nacional Financiera garantice a los tenedores de los certificados;

X.- Recibir de terceros, en prenda, títulos o valores de la emisión que directamente realicen, los que la sociedad haga por encargo de ellos, o los de las emisiones que hiciere directamente; y

XI.- Realizar las actividades análogas y conexas a sus objetivos que al efecto señale la SHCP.

Por otra parte, Nafin es exclusiva depositaria de los títulos, valores o sumas en efectivo que tengan que hacerse por o ante las autoridades administrativas y judiciales de la Federación y del DF, así como de las sumas en efectivo, títulos o valores, que secuestren las autoridades judiciales o administrativas de la Federación y del DF (art. 7° LONAFIN). En ese caso, los jueces y las autoridades administrativas estarán obligados a entregarle dichos bienes en su indicado carácter de depositaria.

También se podrán realizar en Nafin los depósitos para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, y, en general, los depósitos de garantía que deban constituirse conforme a las disposiciones de las leyes federales, del DF o por órdenes o contratos de autoridades de la Federación o del DF, mediante el certificado de depósito (art 7°, tercer párrafo LONAFIN).

Las sociedades, empresas u organismos que presten servicios públicos, deberán conservar en la sociedad los depósitos que reciban de sus consumidores, clientes o abonados, salvo lo dispuesto en otras leyes (art. 8° LONAFIN). La falta de cumplimiento de este precepto, se sancionará por la autoridad encargada de otorgar la concesión o de vigilar la prestación del servicio correspondiente, según la gravedad del caso, con multa administrativa, independientemente de que también podrá cancelarse la concesión o permiso respectivo (art. 8°, segundo párrafo LONAFIN).

Al igual que en todas las bancas de desarrollo, la SHCP, con excepción a lo dispuesto por los artículos 48 de la LIC y 26 de la LBANXICO, determina las características de las operaciones activas, pasivas que no impliquen captación de recursos del público y de servicios, excepto o relativo a fideicomisos, mandatos y comisiones, que realice la sociedad para cumplir el objetivo y ejercer las facultades que se le han encomendado en su carácter de banca de desarrollo (Art. 9 LONAFIN).

Asimismo, corresponde al BANXICO, en los términos de su ley, regular mediante disposiciones de carácter general, las características de las operaciones pasivas que impliquen captación de recursos del público, los fideicomisos, mandatos y comisiones, las operaciones en el mercado de dinero, así como las operaciones financieras conocidas como derivadas que celebre la sociedad (art. 9, segundo párrafo LONAFIN).

De acuerdo con lo que señalamos más arriba en torno a la forma de circulación del capital de las SNC, el capital de Nafin, como el de todos los bancos de desarrollo, está representado por CAP'S en 66% de la serie A, y en 34% de la serie B. La serie A sólo es suscrita por el Gobierno Federal, se emite en un título que no lleva cupones, es intransmisible y nunca podrá cambiar su naturaleza o los derechos que le confiere el propio gobierno (art. 12 LONAFIN).

Por su parte, como ya vimos, la serie B puede ser suscrita por el Gobierno Federal y por personas físicas o morales mexicanas. La SHCP, podrá autorizar que entidades de la administración pública federal y cuáles de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios pueden adquirir CAP'S serie B en una proporción mayor a la establecida en la LIC (art. 12 LONAFIN).

El capital social de Nafin es actualmente de 450 mil millones de pesos (art. 6° RONAFIN); está representado por cinco millones 940 mil CAP'S de la serie A con valor nominal de 50 mil pesos cada uno; y por tres millones 60 mil CAP'S de la serie B, nominativos, con valor nominal de 50 mil pesos cada uno. Su capital podrá ser aumentado o reducido conforme a la LIC, por acuerdo de la SHCP y mediante reforma del propio reglamento (art. 6°, tercer párrafo RONAFIN).

### **4.3. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)**

Vimos que Banobras, se constituyó en febrero de 1933, con el interés económico fundamental de reconstruir, después del largo período de la Revolución, la ya de por sí insuficiente infraestructura urbana del país. Su primera ley se publicó en 1935 y fue sustituida por la de 1946, de duración efímera, pues también se sustituyó en 1949. Esa última ley sufrió modificaciones relevantes en 1956, 1958 y por último en 1966, cuando se cambió la denominación de la institución, de Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A, por la actual. En 1980, se publica la cuarta ley orgánica que robustece la estructura de Banobras, al convertirlo, principalmente, en una institución financiera de obras de infraestructura y de vivienda social. Finalmente, en enero de 1986 se publica su quinta Ley Orgánica todavía en vigor, con reforma publicada en el DOF el 24 de junio de 2002.

Banobras, tiene por objeto financiar o refinanciar proyectos de inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos, así como coadyuvar al fortalecimiento institucional de los gobiernos Federal, estatales y municipales, con el propósito de contribuir al desarrollo sustentable del país (art. 3° LOBANOBRAS).

La operación y funcionamiento de la Institución, se realiza con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios, buscando alcanzar dentro de los sectores encomendados prestar el servicio público de banca y crédito y cumplir con los objetivos de carácter general señalados en el artículo 4o. de la LIC (art. 3, segundo párrafo LOBANOBRAS); de ahí que, en concordancia con sus objetivos haya sido, por ejemplo, el síndico de la quiebra de una compañía estatal de aviación.

El domicilio de Banobras, es el que se fija en su reglamento orgánico y puede establecer o clausurar sucursales o agencias, o cualquier otra clase de oficinas, y nombrar corresponsales, en el país o en el extranjero, previa autorización de la SHCP (art. 4° LOBANOBRAS). Su duración es indefinida (art. 5° LOBANOBRAS).

Con el fin de procurar la eficiencia y competitividad de los sectores encomendados en el ejercicio de su objeto, Banobras está facultado para (art. 6° LOBANOBRAS):

I. Coadyuvar en el ámbito de su competencia, al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre en los términos del artículo 115 constitucional para lograr el desarrollo equilibrado del país y la descentralización de la vida nacional con la atención eficiente y oportuna de las actividades regional o sectorialmente prioritarias; así como impulsar la inversión y el financiamiento privado en infraestructura y servicios públicos;

II. Promover y financiar la dotación de infraestructura, servicios públicos, equipamiento urbano, así como la modernización y fortalecimiento institucional en Estados y Municipios;

III. Financiar y proporcionar asistencia técnica a los Municipios para la formulación, administración y ejecución de sus planes de desarrollo urbano y para la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas, así como estructurar y coordinar proyectos de inversión;

IV. Otorgar asistencia técnica y financiera para la mejor utilización de los recursos crediticios y el desarrollo de las administraciones locales, financiar proyectos de infraestructura y servicios públicos;

V. Apoyar los programas de vivienda y el aprovechamiento racional del suelo urbano;

VI. Financiar el desarrollo de los sectores de comunicaciones y transportes;

VII. Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito y con los sectores social y privado.

Para el cumplimiento de los objetivos a que se refieren las fracciones anteriores Banobras podrá (art. 7° LOBANOBRAS):

I. Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 46 de la LIC. Las operaciones señaladas en las fracciones I y II del citado artículo, las realizará con vistas a facilitar a los beneficiarios de sus actividades el acceso al servicio de banca y crédito, y propiciar en ellos, el hábito del ahorro y uso de los servicios que presta el sistema bancario nacional, de manera que no produzca desajustes en sistema de captación de recursos del público, en términos del artículo 47 de la LIC;

II. Emitir bonos bancarios de desarrollo. Dichos títulos procurarán fomentar el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional, serán susceptibles de colocarse entre el gran público inversionista, caso en el cual le serán aplicables las disposiciones legales respectivas;

III. Otorgar créditos a los sujetos comprendidos en los ámbitos señalados en el artículo 3 antes citado;

IV. Tomar a su cargo o garantizar las emisiones de valores y de títulos de crédito en serie, emitidos o garantizados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios, y los que emita él mismo banco en el ejercicio de sus atribuciones fiduciarias, previa autorización de la SHCP;

V. Otorgar garantías y, en su caso, conceder financiamiento a empresas mexicanas para la elaboración de proyectos o la ejecución de obras públicas en el extranjero;

VI. Otorgar avales y garantías con autorización previa, en cada caso, de la SHCP;

VII. Promover y dar asistencia técnica para la identificación, formulación y ejecución de proyectos de los sujetos de crédito que operen en los sectores a él encomendados;

VIII. Contratar créditos cuyos recursos se canalicen hacia los sectores asignados conforme a las disposiciones legales aplicables;

IX. Podrá actuar, la solicitud de los gobiernos del Distrito Federal, de los Estados y Municipios, así como de sus respectivas entidades paraestatales y paramunicipales, como agente financiero o como consejero técnico de la planeación, financiamiento y ejecución de programas, proyectos y obras de servicios públicos o de interés social, relacionados con el objeto de la sociedad;

X. Participar temporalmente en el capital social de empresas vinculadas con el objeto a que se refiere el artículo 3 de esta ley, de acuerdo con los parámetros establecidos en el reglamento orgánico de la Sociedad;

XI. Garantizar obligaciones de terceros, ya sea a través de operaciones particulares o de programas masivos de garantías, sin que sean aplicables las limitantes previstas en el artículo 46, fracción VIII de la LIC, y

XII. Las demás actividades análogas y conexas a sus objetivos en los términos que al efecto le señale la SHCP, incluyendo las de agente financiero del Gobierno Federal, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Los créditos que se otorguen a los Estados y a los Municipios, y a sus respectivas entidades paraestatales y paramunicipales, así como a las organizaciones y sujetos de crédito de los sectores que corresponden a su objeto social, deben satisfacer los requisitos que se señalen para cada caso en el reglamento orgánico de Banobras o en los acuerdos de su Consejo Directivo (art. 8° LOBANOBRAS).

Como una excepción a lo dispuesto en el artículo 348, último párrafo de la LGTOC, en los contratos de fideicomiso que se constituyen para garantizar los derechos de Banobras, éste podrá actuar en el mismo negocio como fiduciario y fideicomisario (art. 9° LOBANOBRAS).

Asimismo, la SHCP, como excepción a lo dispuesto por los artículos 48 de la LIC y 26 de LOBANXICO, determinará las características de las operaciones activas, pasivas que no impliquen captación de recursos del público y de servicios, excepto lo relativo a fideicomisos, mandatos y comisiones, que realice la sociedad para cumplir el objetivo y ejercer las facultades que se le han encomendado en su carácter de banca de desarrollo (art. 10 LOBANOBRAS).

Corresponde al Banxico, en los términos de su ley, regular mediante disposiciones de carácter general, las características de las operaciones pasivas que impliquen captación de recursos del público, los fideicomisos, mandatos y comisiones, las operaciones en el mercado de dinero, así como las operaciones financieras conocidas como derivadas que celebre la sociedad (art. 10, segundo párrafo LOBANOBRAS).

El Gobierno Federal responde, como en todas las SNC, de las operaciones pasivas concertadas por el Banobras: con personas físicas o morales nacionales y con instituciones del extranjero privadas, gubernamentales e intergubernamentales (art. 11 LOBANOBRAS).

El capital social del Banobras es de 130 mil millones de pesos (art. 7° ROBANOBRAS); está representado por 85 mil 800 millones de CAP'S de la serie A, con valor nominal de mil pesos cada uno, y por 44 mil 200 millones de CAP'S de la serie B, nominativos, con valor nominal de un mil pesos cada uno. Podrá ser aumentado o reducido conforme a lo dispuesto en la LIC por acuerdo de la SHCP, y mediante reforma de su propio reglamento (art. 7° ROBANOBRAS).

#### **4.4. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT)**

El Bancomext se creó en 1937, con participación privada y pública, y quedó sometido al régimen societario general. Los objetivos principales de su creación eran el apoyo a la transportación de los bienes destinados a la exportación, aunque en poco tiempo se especializó en otras labores de apoyo a la estructura de exportación, al extremo de que el maestro Phillips Olmedo, estima que este banco fue el origen de una gran cantidad de entidades que en la actualidad participan de modo activo en la producción y venta de productos de vital importancia y, aunque no lo originó de manera directa, acabó por administrar un importante fondo público que es determinante en el trabajo de la exportación, el FOMEX. El Bancomext ha estado organizado por dos leyes orgánicas, la primera de 1937 y la última, todavía vigente, de enero de 1986, con reformas publicadas el 24 de junio de 2002 en el DOF.

En su carácter de banca de desarrollo, el Bancomext tiene por objeto, financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad (art. 3 LOBANCOMEXT); para tal efecto, desarrolla sus operaciones sujetándose a los objetivos y prioridades del PLANADE y, en especial, de los programas nacionales de financiamiento del desarrollo y de fomento industrial y de comercio exterior, para promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendados (art. 2 LOBANCOMEXT).

El domicilio de Bancomext, se determina en su reglamento orgánico, pero puede establecer o clausurar sucursales o agencias, o cualquier otra clase de oficinas y nombrar corresponsales en el país o en el extranjero, previa autorización de la SHCP (art. 4 LOBANCOMEXT). Su duración, como el de toda banca de desarrollo, es indefinida (art. 5 LOBANCOMEXT).

Con el fin de procurar la eficiencia y competitividad del comercio exterior comprendiendo la preexportación, exportación, importación y sustitución de importación de bienes y servicios, en el ejercicio de su objeto, Bancomext está facultado para (art. 6 LOBANCOMEXT):

I. Otorgar apoyos financieros;

II. Otorgar garantías de crédito y las usuales en el comercio exterior;

III. Proporcionar información y asistencia financiera a los productores, comerciantes distribuidores y exportadores, en la colocación de artículos y prestación de servicios en el mercado internacional;

IV. Cuando sea del interés el promover las exportaciones mexicanas, podrá participar en el capital social de empresas de comercio exterior, consorcios de exportación y empresas que otorguen seguro de crédito al comercio exterior, en términos del artículo 31 de esta Ley. Asimismo, podrá participar en el capital social de sociedades de inversión y sociedades operadoras de éstas;

V. Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales a las empresas dedicadas a la exportación;

VI. Otorgar financiamiento a los exportadores indirectos y en general al aparato productivo exportador, a fin de optimizar la cadena productiva de bienes o servicios exportables, así como coadyuvar en el fomento del comercio exterior del país y realizar todos los actos y gestiones que permitan atraer inversión extranjera al país;

VII. Cuando sea de interés promover las exportaciones mexicanas, podrá otorgar apoyos financieros a las empresas comercializadoras de exportación, consorcios y entidades análogas de comercio exterior;

VIII. Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia en materia de comercio exterior con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares del crédito y con los sectores social y privado;

IX. Podrá ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior, ya sea que éstos sean otorgados por instituciones del extranjero, privadas, gubernamentales e intergubernamentales;

X. Participar en la negociación y, en su caso, en los convenios financieros de Intercambio Compensado o de créditos recíprocos, que señale la SHCP;

XI. Estudiar políticas, planes y programas en materia de fomento al comercio exterior y su financiamiento, y someterlos a la consideración de las autoridades competentes;

XII. Fungir como órgano de consulta de las autoridades competentes, en materia de comercio exterior y su financiamiento;

XIII. Participar en las actividades inherentes a la promoción del comercio exterior, tales como difusión, estudio de productos y servicios exportables, sistemas de venta, apoyo a la comercialización y organización de productores, comerciantes, distribuidores y exportadores;

XIV. Opinar, a solicitud que le formulen directamente las autoridades competentes, sobre tratados y convenios que el país proyecte celebrar con otras naciones, en materia de comercio exterior y su financiamiento;

XV. Participar en la promoción de la oferta exportable;

XVI. Cuando se le solicite podrá actuar como conciliador y arbitro en las controversias en que intervienen importadores y exportadores con domicilio en la República Mexicana; y

XVII. Las demás que le confieran esta Ley, otras y sus reglamentos respectivos.

Para el cumplimiento de los objetivos a que se refieren los párrafos anteriores Bancomext podrá (art. 7 LOBANCOMEXT):

I. Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 46 de la LIC.

Las operaciones señaladas en las fracciones I y II del citado artículo las realizará con vistas a facilitar a los beneficiarios de sus actividades el acceso al servicio público de banca y crédito y propiciar en ellos el hábito del ahorro y del uso de los servicios que presta el sistema bancario nacional, de manera que no se produzcan desajustes en el sistema de captación de recursos del público en los términos del artículo 47 de dicha Ley.

II. Participar en el capital social de empresas, en los términos de la fracción IV del artículo 6o. anterior y del artículo 32;

III. Emitir bonos bancarios de desarrollo. Dichos títulos procurarán fomentar el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional, y serán susceptibles de colocarse entre el gran público inversionista, caso en el cual le serán aplicables las disposiciones legales respectivas;

IV. Contratar créditos cuyos recursos se canalicen hacia su sector, conforme a las disposiciones legales aplicables;

V. Administrar por cuenta propia o ajena toda clase de empresas o, sociedades;

VI. Otorgar garantías previas a la presentación de una oferta, sostenimiento de la oferta, de ejecución, de devolución y al exportador; y

Garantizar obligaciones de terceros, ya sea a través de operaciones particulares o de programas masivos de garantías, sin que sean aplicables las limitantes previstas en el artículo 46, fracción VIII de la LIC, y

VII. Realizar las actividades análogas y conexas a sus objetivos en los términos que al efecto le señale la SHCP.

A solicitud expresa de los gobiernos de las entidades federativas, Bancomext podrá realizar las mismas funciones de fiduciario, mandatario, depositario y administrador de los recursos que dichas entidades federativas establezcan en apoyo al comercio exterior (art. 8º LOBANCOMEXT).

El Gobierno Federal responderá, en todo tiempo, de las operaciones concertadas por el Bancomext con personas físicas o morales nacionales y con instituciones del extranjero privadas, gubernamentales e intergubernamentales (art. 10 LOBANCOMEXT).

La SHCP, podrá autorizar qué entidades de la administración pública federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, pueden adquirir certificados de la serie B, en una proporción mayor de la establecida en la LIC (art. 11 LOBANCOMEXT).

#### 4.5. Financiera Rural (FR)

Esta Financiera Rural, es un organismo descentralizado que sustituye en funciones al Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., y los 12 bancos regionales del Sistema BANRURAL, actualmente en proceso de desincorporación en su modalidad de disolución y liquidación, a partir del 1 de julio de 2003 tal y como se prevé en la ley de dicha Financiera, misma que a partir de esa fecha abrogo a la ley Orgánica del referido sistema de bancos.<sup>234</sup>

Es importante comentar que el Banrural y las sociedades que integraban dicho sistema, desde su nacimiento habían venido operando en primer piso, aunque colocando una parte relevante de su crédito a través de organizaciones de productores; estableciéndose en su misión, la tarea fundamental de financiar la producción primaria agropecuaria y forestal, así como sus actividades complementarias

Durante varios años, Banrural se convirtió en una institución canalizadora no solamente de recursos crediticios, sino también de algunos programas adicionales de política agrícola. Por esta razón, el Sistema de Banrural llegó a tener una cobertura de más de un millón y medio de clientes al año asignando recursos para apoyar la producción de casi siete millones de hectáreas por año

Si bien resulto clara la importancia del Banrural como institución de crédito en el campo, es necesario reconocer también que su situación financiera fue tan crítica, que obligo a reflexionar sobre una solución definitiva a ese deterioro que impacto no solamente en el banco sino en las finanzas del país.

En virtud de que el Sistema Banrural se constituyo como un conjunto de sociedades nacionales de crédito contando con garantía íntegra del Gobierno Federal, el capital negativo del banco y sus obligaciones generaron por ende, impactos negativos en el erario público. Por ello, resultado indispensable terminar con dicho deterioro, procediéndose a la liquidación del mismo.

Así, se elaboró por parte del Ejecutivo Federal un proyecto de iniciativa de Ley Orgánica de la Financiera Rural, misma que fue aprobada por el H. Congreso de la Unión en diciembre de 2002, publicada en el DOF del 26 del mismo mes y año, ley en la cual se estableció como eje fundamental el hecho de que se crea una nueva entidad paraestatal de la Administración Pública Federal. Por lo que en ese sentido, los artículos que integraron esta iniciativa cumplieron con los elementos básicos que el artículo 15 de la LFEP establece para proceder a la creación de un organismo descentralizado, es decir, la denominación del organismo; el domicilio legal; el objeto del organismo; el régimen patrimonial; la administración; el director general; la vigilancia y el régimen laboral. La iniciativa que se propuso contempló un capítulo primero sobre "Disposiciones Preliminares", un capítulo segundo denominado "De las Operaciones de la Financiera"; un capítulo tercero, "Del Patrimonio de la Financiera", un capítulo cuarto, "De la Administración de la Financiera", un capítulo quinto, "De la Información", un capítulo sexto, "Del control, vigilancia y evaluación de la Financiera", un capítulo séptimo sobre "Disposiciones Finales", y los artículos transitorios.

Al evaluar entre alternativas "se reconocieron distintas virtudes para el hecho de crear a la Financiera Rural como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal. En primer lugar, esta figura ha sido tradicionalmente la más cercana al Estado dentro del universo de entidades paraestatales que coadyuvan con el Ejecutivo para el cumplimiento de sus programas y sus metas, tal y como es en el caso de la prioridad que este Gobierno le ha dado

<sup>234</sup> Véanse artículos Segundo y Tercero Transitorios de la LOFR publicada en el DOF el 26 de diciembre de 2002.

al desarrollo del campo. En segundo lugar, el carácter de descentralizado es una figura que permite dotar de patrimonio propio a dicha entidad. Asimismo, las características que esta iniciativa propone respecto de la organización y funcionamiento de la Financiera, son congruentes con las que la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala para los organismos descentralizados. Finalmente, es preciso recordar que los organismos descentralizados no son figuras ajenas al Sistema Financiero Mexicano. El Banco de México fue en alguna etapa de su historia organismo descentralizado".<sup>235</sup>

La actividad crediticia presenta por naturaleza características financieras que obligaron a que sea la SHCP la que funja como cabeza de sector, además de que para el patrimonio inicial de la Financiera se asignaron recursos presupuestales.

La ley orgánica de dicha entidad paraestatal comprende los siguientes aspectos:

En el primer párrafo del artículo 2 de la LOFR, se establece que la Financiera tendrá por objeto coadyuvar a realizar la actividad prioritaria del Estado de impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales y otras actividades económicas vinculadas al medio rural, así como mejorar el nivel de vida de su población, a través del otorgamiento de crédito, de manera sustentable, y de la prestación de otros servicios financieros a los productores.

"Artículo 2.- La Financiera tendrá como objeto coadyuvar a realizar la actividad prioritaria del Estado de impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las demás actividades económicas vinculadas al medio rural, con la finalidad de elevar la productividad, así como de mejorar el nivel de vida de su población. Para el cumplimiento de dicho objeto, otorgará crédito de manera sustentable y prestará otros servicios financieros a los Productores e Intermediarios Financieros Rurales, procurando su mejor organización y mejora continua. Asimismo, ejecutará los programas que en materia de financiamiento rural se determinen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Adicionalmente, promoverá ante instituciones nacionales e internacionales orientadas a la inversión y al financiamiento, proyectos productivos que impulsen el desarrollo rural. Además, operará con los gobiernos Federal, Estatales y Municipales, los programas que se celebren con las instituciones mencionadas".

Asimismo, en adición a lo anterior el mismo precepto en sus párrafos segundo y tercero prevé:

"La Financiera apoyará actividades de capacitación y asesoría a los Productores para la mejor utilización de sus recursos crediticios, así como para aquellos que decidan constituirse como Intermediarios Financieros Rurales.

En el desarrollo de su objeto y con el fin de fomentar el desarrollo integral del sector rural, la Financiera coadyuvará al mejoramiento del sector financiero del país vinculado a las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y del medio rural, tal y como se define en el artículo 3o. fracciones I, II y artículo 116, en lo que corresponda, de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; a preservar y mantener los recursos de su patrimonio destinados al otorgamiento de créditos y manejará sus recursos de manera prudente, eficiente y transparente".

Por actividad económica en el medio rural se entenderá toda aquella contemplada en la fracción II del artículo 3° de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que considera como económicas de la sociedad rural a las actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios.

<sup>235</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de Ley Orgánica de la Financiera Rural presentada por el Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión.

Respecto del domicilio, de la Financiera Rural, para el cumplimiento de su objeto, se establecerán coordinaciones regionales, agencias y módulos en el territorio nacional, cuenta con estructuras menos costosas y más ágiles que las sucursales bancarias para realizar sus operaciones.

Las definiciones conceptuales de intermediarios financieros rurales y la de productor que se establecen en el artículo 4 de dicha ley, son importantes considerando el contenido mismo de la definición que expresa que se entenderá por Intermediarios Financieros Rurales, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y sociedades financieras populares que se regulan en la Ley de Ahorro y Crédito Popular, a las uniones de crédito a que se refiere la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y a los demás intermediarios financieros que determine el Consejo para operar con la Financiera. De acuerdo con el papel que habrán de jugar, esta iniciativa les reconoció la posibilidad de denominarse cajas rurales.

El artículo 6 describió el régimen jurídico de la Financiera. Así, se establece que las operaciones y servicios de la Financiera se regirán por lo dispuesto en dicha ley y, en lo no previsto y en el siguiente orden, por la legislación mercantil, por los usos y prácticas bancarias y mercantiles y por el COCIFE.

Por lo que se refiere a su organización y funcionamiento como organismo descentralizado, se aplicarán supletoriamente la LFEP, la LOAPF y demás disposiciones jurídicas relativas.

Se ha excluido a la LIC; la razón de ello se sustenta en el hecho de que no se considera conveniente suponer una aplicación genérica de las obligaciones de una institución de crédito a una entidad paraestatal, que además de no ser banco, tampoco efectúa operaciones pasivas.<sup>236</sup>

No obstante lo anterior, valora diversos elementos de control y supervisión de operaciones contenidos en la LIC.

El artículo 7 describe las operaciones que podrá realizar la Financiera, las cuales se enlistan a continuación:

- I. Otorgar préstamos o créditos a los Productores;
- II. Otorgar préstamos o créditos a Intermediarios Financieros Rurales para que éstos, a su vez, concedan financiamiento para impulsar actividades agropecuarias, forestales y demás actividades económicas vinculadas al medio rural;
- III. Otorgar garantías y avales, previa constitución de las reservas correspondientes;
- IV. Efectuar operaciones de factoraje financiero sobre documentos relativos a actividades agropecuarias, forestales y demás actividades económicas vinculadas al medio rural;
- V. Celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos, siempre y cuando estén relacionados con el objeto de la Financiera;
- VI. Expedir tarjetas de crédito, en base en contratos de apertura de crédito;
- VII. Constituir depósitos en instituciones de crédito del país y en entidades financieras del exterior, en su caso, en sociedades financieras populares y cooperativas de ahorro y préstamo;
- VIII. Efectuar descuentos, sin responsabilidad, sobre los títulos y documentos en los que consten los préstamos y créditos que la Financiera haya otorgado;

<sup>236</sup> Sin embargo, en la realidad es que esta Financiera es verdaderamente una banca de desarrollo a la cual mediante su propia ley se le ha permitido realizar además de algunas de las operaciones propias de una banca de desarrollo como lo venía haciendo el Banrural, otras adicionales propias de diversas entidades financieras reguladas en diversas legislaciones financieras.

- IX. Operar, por cuenta propia, con valores y documentos mercantiles, siempre y cuando estén relacionados con su objeto;
- X. Realizar operaciones financieras conocidas como derivadas;
- XI. Practicar las operaciones de fideicomiso y actuar como institución fiduciaria con excepción de lo dispuesto en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la cual establece en su artículo 385 el que sólo podrán ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley de Instituciones de Crédito, la cual a su vez relaciona en su artículo 46 las operaciones que podrán realizar las instituciones de crédito.
- XII. Llevar a cabo mandatos y comisiones, siempre y cuando estén relacionados con su objeto y sean autorizados por el Consejo;
- XIII. Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta y orden de los clientes;
- XIV. Llevar a cabo operaciones con divisas;
- XV. Prestar el servicio de avalúos sobre actividades relacionadas con su objeto, que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o perito;
- XVI. Apoyar las actividades de capacitación y asesoría a los Productores, para la mejor utilización de sus recursos crediticios;
- XVII. Apoyar actividades de capacitación y asesoría a los Productores que decidan constituirse como Intermediarios Financieros Rurales;
- XVIII. Adquirir o arrendar bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto, así como enajenarlos o arrendarlos cuando corresponda;
- XIX. Contratar cualquier tipo de servicio necesarios para el desempeño de su objeto, y
- XX. Las demás actividades análogas relacionadas con su objeto que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Respecto a dichas operaciones cabe destacar el espíritu de las fracciones I y II, las cuales reflejan la pretensión de que la Financiera opere en primer y segundo pisos. Destaca también la posibilidad de efectuar descuentos, así como de mantener la actividad fiduciaria, principalmente si se trata de fideicomisos de administración o de garantía, así como aquéllos relacionados con el objeto de la Financiera. Por otra parte se destaca el espíritu de apoyar actividades de capacitación y asesoría a los productores, tanto en la parte crediticia como el interés que tuvieren en dar el paso hacia la intermediación financiera rural.

En el último párrafo del artículo 7 de la LOFR se prevé que en ningún caso la Financiera podrá celebrar operaciones que permitan captar de manera directa o indirecta recursos del público o de cualquier intermediario financiero. Este párrafo refuerza la idea de evitar que la Financiera lleve a cabo este tipo de operación pasiva, confirmando así su distancia institucional respecto de la naturaleza que tiene un banco.

Ahora bien, es muy importante destacar que desde nuestra particular opinión, los Artículos Transitorios de la LOFR son fundamentales y de gran trascendencia en la disolución y liquidación de las sociedades nacionales de crédito que integran el Sistema Banrural, así como en el inicio de operaciones de la Financiera, ya que el cambio histórico que esta ley propone requiere construir un régimen de transición que permita mantener la continuidad del otorgamiento y pago de los créditos. Por lo que, este régimen de transición debe garantizar con recursos tanto el cumplimiento en esta etapa de las obligaciones de las referidas sociedades, así como aquellos recursos que permitan a la Financiera contar con un patrimonio inicial para cumplir con la misión para la que fue creada; así se precisa en este régimen de transición algunas situaciones específicas respecto de los primeros pasos que ya esta dando o que tendría que dar la Financiera para consolidar su administración.

Los artículos transitorios podrían ser clasificados en tres bloques. En un primer conjunto, se presentan vinculados con elementos formales básicos, tales como los que precisan fechas y plazos de diversas operaciones. En segundo bloque se presentan aquellos artículos que precisan el monto global, origen y destino de los recursos que cubrirán las operaciones de transición. Finalmente, en un tercer bloque se presentan las primeras medidas administrativas de la Financiera.

En los artículos Primero al Séptimo Transitorios, destaca el propósito de no interrumpir las operaciones de otorgamiento de crédito y de otros servicios financieros durante la transición. Para tal efecto se estableció que la Financiera Rural iniciará funciones a la entrada en vigor de la LOFR, sin embargo, en tanto que la Financiera consolida su administración para cumplir en forma óptima con su objeto, se previó que las sociedades nacionales de crédito que integran el Sistema Banrural se mantuvieran en operación hasta el 30 de junio de 2003. Cabe destacar que en esta transición los créditos otorgados y las reestructuraciones que se realicen estarán sujetos a criterios de viabilidad económica e historial crediticio que ofrezcan certidumbre y garanticen el cumplimiento de las obligaciones tanto de quienes otorgan el crédito como de los propios clientes. Incluso, las operaciones celebradas están siendo transferidas directamente a la Financiera, una vez que inició la disolución y liquidación de las sociedades nacionales de crédito acreedoras. Ésta es una razón adicional para cuidar que en este periodo de transición el otorgamiento de créditos sea en condiciones que minimicen riesgos de incumplimiento, en detrimento de una institución que se pretende que desde su nacimiento sea sólida y solvente.

Con el objeto de coadyuvar a consolidar el inicio de las operaciones de la Financiera, el artículo Quinto Transitorio de la LOFR propone que esta institución pueda celebrar convenios con las sociedades nacionales de crédito del Sistema Banrural para que brinden a aquella el apoyo que la Financiera requiera.

En el artículo Sexto Transitorio se propone que la SHCP instruirá al Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (Fideliq)<sup>237</sup>, para que se desempeñe como liquidador de las mencionadas sociedades nacionales de crédito. En este mismo artículo, se refuerza el principio básico de que en el proceso de disolución y liquidación deberá cuidarse en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público.

El artículo Séptimo Transitorio pretende consolidar dos principios genéricos fundamentales de un proceso de disolución y liquidación: el primero consistente en que las instituciones de fomento del Sistema Banrural seguirán siendo titulares de las obligaciones por ellas contraídas. El Segundo de que durante la disolución y liquidación, el Gobierno Federal continuará respondiendo de las operaciones concertadas por dichas instituciones de crédito, en los mismos términos y condiciones establecidos en la LOSBANRURAL (art. 10).

<sup>237</sup> Este fideicomiso de conformidad con el artículo Artículo Octavo Transitorio de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público: *"Los mandatos y demás operaciones que hasta antes de la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, tenga encomendados el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito, se entenderán conferidos al SAE, salvo que dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha indicada, el mandante o quien haya girado las instrucciones correspondientes manifieste por escrito ante el SAE su voluntad de dar por concluido el mandato. Así mismo, los recursos financieros, humanos y materiales asignados al citado Fideicomiso, pasarán a formar parte del patrimonio del SAE.*

*Dentro del plazo a que se refiere el Transitorio Primero de este Decreto, se deberán realizar todas las acciones conducentes a efecto de extinguir el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito".*

El SAE (Servicio de Administración y Enajenación de Bienes), es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonios propios coordinado por la SHCP, creado mediante la Ley Federal para Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público publicada en el DOF el 19 de diciembre de 2002.

El segundo bloque de norma de los artículos transitorios establece un régimen *"transparente"*, respecto del origen, monto y administración de los recursos que serán necesarios para atender este régimen de transición, éste aspecto se encuentra contenido en los artículos Octavo al Decimotercero Transitorio de esta iniciativa.

Con el propósito de iniciar el proceso de transición, se sometió, en su momento, a consideración del H. Congreso de la Unión, la autorización al Ejecutivo Federal a transferir al Banrural en el ejercicio del 2002 y con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002 la cantidad de \$42,878,000,000.00 (cuarenta y dos mil ochocientos setenta y ocho millones de pesos 00/100 M.N.), para atender los requerimientos del Sistema Banrural, así como para la creación de la Financiera.

Dispone su artículo Noveno Transitorio que *"la Financiera contará con la cantidad de \$4,006,000,000.00 (cuatro mil seis millones de pesos 00/100 M.N.) como recursos líquidos que el Gobierno Federal le aportaría directamente"*.

Las tres cuartas partes de los recursos que se solicitaron para hacer frente al régimen de transición se orientan al cumplimiento de las obligaciones pendientes y de la realización de operaciones que serían necesarias en este régimen del Sistema Banrural.

Entre las operaciones que realizará el Sistema Banrural esta la posibilidad de transferir, dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de la LOFR a otras instituciones de crédito los depósitos en cuenta de cheques y de ahorro, que designe la SHCP. En cualquier caso, durante los meses inmediatos siguientes a dicha transferencia, los recursos de los depósitos antes citados quedarán a disposición de los depositantes que así lo soliciten. Transcurrido dicho plazo sin que los depósitos de referencia sean retirados, éstos quedarán a disposición del depositante en los términos y condiciones pactados en la fecha de su constitución. Esta operación esta regulada en el artículo Décimo Transitorio.

El artículo Décimo Primero establece que la SHCP, en consulta con la Financiera y el liquidador, determinará aquellos préstamos o créditos otorgados por las sociedades nacionales de crédito que se liquidan susceptibles de ser transferidos, junto con sus respectivas garantías, a la propia Financiera, así como los plazos, términos y condiciones en los que dichas transferencias se lleven a cabo. Para tales efectos, la Secretaría de Hacienda considerará, entre otros elementos, la clasificación de los créditos de conformidad a las Reglas para la calificación de la Cartera Crediticia de las Sociedades Nacionales de Crédito e Instituciones de Banca de Desarrollo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Octubre de 2000.

El artículo Décimo Segundo Transitorio dispone que el liquidador, podrá celebrar los convenios de coordinación y colaboración con entidades federativas y con organizaciones de productores, con el objeto de que coadyuven en la recuperación de los préstamos o créditos de las sociedades nacionales de crédito que se liquidan.

En el artículo Décimo Tercero Transitorio, se propone que los bienes muebles e inmuebles de las sociedades nacionales de crédito que integran el Sistema Banrural, así como los que éste haya adjudicado en pago, podrá transferirse o enajenarse, según su naturaleza y mejor aprovechamiento, a la Financiera o a Dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Artículo Décimo Cuarto Transitorio, los trabajadores en activo al 30 de junio de 2003 que laboren en las sociedades nacionales de crédito que se liquidan, deberán ser indemnizados y su relación laboral extinguida, conforme a lo establecido en la normatividad aplicable.

Para efectos de lo previsto en este artículo, se utilizarán las reservas constituidas para este fin por las sociedades nacionales de crédito que se liquidan y el Gobierno Federal realizará las acciones necesarias para que el liquidador cuente con los recursos necesarios para cumplir con lo señalado,

Los recursos constituidos de manera expresa para tales efectos, serán depositados en un fideicomiso que se establezca para tales fines y será administrado por el liquidador.

Las prestaciones a favor de los jubilados, pensionados y sus derechohabientes, en términos del presente artículo, podrán cubrirse directamente o bien mediante la celebración con terceros de los contratos respectivos.

Finalmente, en el tercero y último bloque de los artículos transitorios de la LOFR, se señala la fecha límite para emitir las Bases de Disolución y Liquidación del Sistema BANRURAL; las autoridades competentes para vigilar el proceso –SHCP, SFP y la CNBV -, la atribución de Director General de la Financiera en todos aquellos órganos colegiados de la Administración Pública Federal en los que haya participado el Banrural.

#### **4.6. Banco Nacional de Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJÉRCITO)**

La Sociedad, en su carácter de banca de desarrollo, prestará el servicio de banca y crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, y en especial del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, para promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendados (art. 2 LOBANJÉRCITO).

El Banjército, como institución de banca de desarrollo, tendrá por objeto otorgar apoyos financieros a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos. La operación y funcionamiento de la Institución se realizará con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios, buscando alcanzar dentro del sector encomendado al prestar el servicio público de banca y crédito, los objetivos de carácter general señalados en el artículo 4 de la LIC (art. 3 LOBANJÉRCITO).

El domicilio del Banjército, será el que se fije en su Reglamento Orgánico, pero podrá, previa autorización de la SHCP, establecer o clausurar en el país sucursales, agencias o cualquier otra clase de oficinas y nombrar corresponsales en el país o en el extranjero. La duración de la sociedad será indefinida (art. 5 LOBANJÉRCITO).

El Banjército, con el fin de procurar el desarrollo y competitividad del sector encomendado en el ejercicio de su objeto esta facultado para (art. 6 LOBANJÉRCITO):

- I. Apoyar financieramente a los miembros de las Fuerzas Armadas, para el ejercicio de sus profesiones o actividades productivas, incompatibles con la función militar;
- II. Actuar como agente financiero de las empresas y sociedades con las que opere;
- III. Administrar los fondos de ahorro y de trabajo de los militares;
- IV. Promover asesoría técnica a favor de las entidades señaladas en las fracciones II y III de este artículo, con el objeto de propiciar el incremento de la producción; y
- V. Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares del crédito y con los sectores social y privado.

En el ejercicio de sus atribuciones, el Banjército, ajustará sus programas a las políticas financieras que establezca el Gobierno Federal y se coordinará en sus actividades con las entidades que tengan a su cargo la elaboración y ejecución de dicha política.

Para el cumplimiento de los objetivos a que se refieren los artículos 3 y 6 anteriores, el Banjército podrá (art. 7 LOBANJÉRCITO):

- I. Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 46 de la LIC;
- II. Otorgar créditos a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos que se encuentren en servicio activo o en situación de retiro, siempre y cuando estén percibiendo haberes con cargo al Erario Federal.

Las operaciones señaladas en las fracciones I y II del citado artículo, las realizará con vista a facilitar a los beneficiarios de sus actividades, el acceso al servicio de banca y crédito y propiciar en ellos el hábito del ahorro y del uso de los servicios que presta el sistema bancario

nacional, de manera que no se produzcan desajustes en el sistema de captación de recursos del público, en los términos del artículo 47 de la LIC;

III. Emitir bonos bancarios de desarrollo. Dichos títulos procurarán fomentar el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional, y serán susceptibles de colocarse entre el gran público inversionista, caso en el cual le serán aplicables las disposiciones legales respectivas;

IV. Financiar la adquisición, construcción, ampliación y reparación de casas habitación para los miembros de las fuerzas armadas;

V. Efectuar preferentemente con los militares y personas morales de los cuales aquéllos formen parte, las demás operaciones activas y pasivas de la LIC autorizadas para las instituciones de banca de desarrollo;

VI. Efectuar el servicio de pago por concepto de haber de retiro y pensión; y

VII. Las demás análogas y conexas al objeto de la Institución que le señale la SHCP, inclusive la de agente financiero del Gobierno Federal, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Asimismo, la SHCP, como excepción a lo dispuesto por los artículos 48 de la LIC y 26 de LOBANXICO, determinará las características de las operaciones activas, pasivas que no impliquen captación de recursos del público y de servicios, excepto o relativo a fideicomisos, mandatos y comisiones, que realice la sociedad para cumplir el objetivo y ejercer las facultades que se le han encomendado en su carácter de banca de desarrollo (art. 8 LOBANJÉRCITO).

Corresponde al Banxico, en los términos de su Ley, regular mediante disposiciones de carácter general, las características de las operaciones pasivas que impliquen captación de recursos del público, los fideicomisos, mandatos y comisiones, las operaciones en el mercado de dinero, así como las operaciones financieras conocidas como derivadas que celebre la sociedad (art. 8, segundo párrafo LOBANJÉRCITO).

El Gobierno Federal responderá en todo tiempo de las operaciones concertadas por el Banjército (art. 9 LOBANJÉRCITO):

I. Con personas físicas o morales nacionales y de los depósitos obligatorios a que se refiere el artículo 55 de esta Ley; y

II. Con instituciones del extranjero privadas, gubernamentales e intergubernamentales.

Como excepción a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 348 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en los contratos de fideicomiso que se celebren para garantizar los derechos del Banjército, éste podrá actuar en el mismo negocio como fiduciario y fideicomisario (art. 10 LOBANJÉRCITO).

#### 4.7. LOS OTROS DOS BANCOS DE DESARROLLO

No se omite señalar, por considerarlo de importancia fundamental, efectuar una pequeña mención de los otros dos bancos, a fin de dar una mayor visión de la banca de desarrollo en México, uno en el sector ahorro y otro en el sector vivienda, por lo que señalaremos brevemente de conformidad con su ley orgánica correspondiente su objeto y sus operaciones.

##### **BANCO DEL AHORRO NACIONAL Y SERVICIOS FINANCIEROS (BANSEFI)**

El antecedente de esta institución es el Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL), mismo que "fue creado por ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1949 con el objeto de facilitar, proteger y estimular el ahorro nacional en beneficio del desarrollo económico del país. Su intención era prestar servicios financieros a un segmento de la población desatendido por instituciones financieras privadas, tales como amas de casa, obreros, pequeños comerciantes de mercados públicos, estudiantes y personas de ingresos modestos y así llenar uno de los vacíos en el sistema financiero mexicano.

El Patronato limitó sus actividades a la captación del ahorro y sin desarrollar el otorgamiento de créditos, ni otros servicios en vista de su naturaleza jurídica no bancaria, frente a la situación de muchos sectores de la sociedad que no estaban en condiciones de acceder al sistema financiero tradicional.

Los problemas financieros del país impactaron los instrumentos de captación del ahorro público y por lo tanto también a los Bonos del Ahorro Nacional que fueron desplazados parcialmente por otros instrumentos que ofrecían mayores tasas de interés y que los puso en cierta desventaja dentro del libre mercado. Lo anterior, llevó al Patronato a redefinir su estrategia y ofrecer, a los sectores mas marginados, instrumentos de ahorro seguros y de acuerdo a sus necesidades. Así, el Patronato del Ahorro Nacional ha demostrado en más de 50 años su presencia en el Sistema Financiero Mexicano, fomentando la cultura del ahorro".<sup>238</sup>

El PAHNAL con el objetivo de promover el hábito del ahorro en la población mexicana, dejó de operar el 31 de diciembre de 2001 para transformarse, a partir del 1 de enero de 2002, en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (Bansefi).

Lo anterior, se desprende de los artículos Primero, Segundo y Tercero Transitorios de la LOBANSEFI que a la letra dicen:

"Artículo Primero.- Esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, contará con ciento ochenta días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, para ajustar su operación y administración a lo dispuesto en esta Ley.

Artículo Segundo.- La presente Ley aboga la Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986 y deroga las demás disposiciones legales que se opongan a lo establecido en la presente Ley.

<sup>238</sup> Exposición de Motivos a la Iniciativa de Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, presentada por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados en el mes de abril del año 2001.

Artículo Tercero.- El Ejecutivo Federal, en un plazo de 180 días contados a partir de la vigencia de esta Ley, expedirá el decreto mediante el cual se transforme el Patronato del Ahorro Nacional, Organismo Descentralizado del Gobierno Federal, en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, de acuerdo con las bases siguientes:

I. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público señalará la forma y términos en que deberá llevarse a cabo la transformación, cuidando en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público;

II. La transformación surtirá efectos en la fecha que se indique en el decreto respectivo;

III. Los acreedores del Patronato del Ahorro Nacional no podrán oponerse a la transformación.

IV. El decreto a que se refiere este artículo, se inscribirá en el Registro Público de Comercio;

V. Mientras se lleva a cabo la citada transformación, los aspectos operativos y administrativos seguirán rigiéndose por la Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional y demás disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, debiendo el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, proveer lo necesario a efecto de que el Patronato del Ahorro Nacional continúe prestando de manera adecuada y eficiente sus servicios.

VI. Una vez transformado y, hasta en tanto se aprueba el Reglamento Orgánico, se seguirá aplicando su estatuto orgánico;

VII. La conformación de su capital social;

VIII. El Director General, así como los consejeros y comisarios continuarán en el desempeño de sus funciones mientras no se realicen nuevas designaciones y los designados tomen posesión de sus cargos;

IX. Los derechos de los trabajadores en todo momento serán respetados;

X. Se entienden referidas al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, las inscripciones y anotaciones marginales de cualquier naturaleza efectuadas en los registros públicos de la propiedad y del comercio, así como en cualquier otro registro del país, relativas al Patronato del Ahorro Nacional, respecto de inmuebles, muebles, marcas, todo tipo de contratos, convenios, comisiones de carácter mercantil y cualesquiera otras.

Asimismo, corresponden al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, las acciones, excepciones, defensas y recursos de cualquier naturaleza deducidos en los juicios o procedimientos administrativos en los que el Patronato del Ahorro Nacional, sea parte con anterioridad a la fecha en que surta efectos su transformación. Los poderes, mandatos y representaciones otorgados y las facultades concedidas por el organismo que se transforma, subsistirán en sus términos en tanto no sean modificados o revocados expresamente.

Las autorizaciones, poderes, mandatos y demás actos jurídicos y medidas administrativas, otorgados, dictados o celebrados con fundamento en la Ley que se abroga, continuarán en vigor hasta en tanto no sean revocados o modificados por los órganos o autoridades competentes;

XI. Llevada a cabo la transformación, cuando las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas hagan referencia a la Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional, o al

Patronato del Ahorro Nacional, se entenderá que se hace para esta Ley o para el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, en lo que no se oponga a la misma o a su naturaleza, y

XII. Previo al inicio de operaciones, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, someterá a la aprobación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, sus sistemas operativos, de procesamiento de información y de control interno, así como sus manuales de organización y operación.

Asimismo, la LOBANSEFI dispone en su artículo 1, que dicho ordenamiento rige al BANSEFI, con el carácter de Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El BANSEFI, tendrá por objeto promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del sector, ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del sector y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país (art. 3 LOBANSEFI).

La operación y funcionamiento de la Institución se realizará con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios para alcanzar en colaboración con el sector, los objetivos de carácter general señalados en el artículo 4o. de la LIC (art. 3 LOBANSEFI).

El domicilio de la Institución será la ciudad de México, Distrito Federal. Podrá establecer o clausurar sucursales o agencias o cualquier otra clase de oficinas y nombrar corresponsales en el país o en el extranjero, informando a la SHCP en el primer caso y con autorización de la misma en el segundo (art. 4 LOBANSEFI).

La institución, con el fin de fomentar el desarrollo integral del sector y promover su eficiencia y competitividad, en el ejercicio de su objeto estará facultada para (art. 7 LOBANSEFI):

I. Promover, gestionar y financiar proyectos que atiendan las necesidades de los Organismos de Integración y que permitan cumplir con su objeto, en las distintas zonas del país y que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos de cada región;

II. Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales en el sector;

III. Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica y el incremento de la productividad de los Organismos de Integración y de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular;

IV. Ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior, cuyo objetivo sea fomentar el desarrollo del sector, que se otorguen por instituciones extranjeras privadas, gubernamentales o intergubernamentales, así como por cualquier otro organismo de cooperación financiera internacional.

No se incluyen en esta disposición los créditos para fines monetarios;

V. Gestionar y, en su caso, obtener concesiones, permisos y autorizaciones para la prestación de servicios vinculados con la consecución de su objeto;

VI. Realizar los estudios económicos, sociales y financieros necesarios para el desarrollo del sector;

VII. Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares del crédito, con los sectores social y privado y con los Organismos de Integración y las Entidades de Ahorro y Crédito Popular;

VIII. Ser administradora y fiduciaria de fideicomisos, mandatos y comisiones que se constituyan para el adecuado desempeño de su objeto, y

IX. Promover, gestionar y financiar toda clase de proyectos, operaciones y actividades que atiendan las necesidades de servicios financieros de los Organismos de Integración y de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

La Institución deberá contar con la infraestructura necesaria para la adecuada prestación de servicios y realización de operaciones, en las distintas regiones del país y en su caso, en el extranjero.

Para el cumplimiento del objeto y la realización de los objetivos a que se refieren los artículos 3 y 7 anteriores, la Institución podrá (art. 8 LOBANSEFI):

I. Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 46 de la LIC;

Las operaciones señaladas en el citado artículo 46, fracciones I y II, las realizará en los términos del artículo 47 de dicho ordenamiento;

II. Establecer planes de ahorro;

III. Emitir o garantizar valores, así como garantizar obligaciones de terceros, ya sea a través de operaciones particulares o de programas masivos de garantías, sin que sean aplicables las limitantes previstas en el artículo 46 fracción VIII de la LIC;

IV. Contratar créditos para la realización de sus funciones de fomento, conforme a las disposiciones legales aplicables;

V. Adquirir tecnología, promover su desarrollo y transferirla conforme a lo dispuesto por las leyes aplicables;

VI. Emitir certificados de participación con base en fideicomisos constituidos al efecto;

VII. Otorgar financiamiento a fondos y fideicomisos públicos de fomento;

VIII. Realizar sorteos conforme a las reglas generales de operación que autorice la SHCP, y

IX. Realizar las demás operaciones y servicios de naturaleza análoga o conexas que autorice y regule la SHCP.

La institución podrá ser depositaria de los títulos, valores o sumas en efectivo que tengan que hacerse por o ante las autoridades administrativas, o judiciales de la Federación y por o ante las autoridades administrativas del Distrito Federal, así como de las sumas en efectivo, títulos o valores, que secuestren las autoridades judiciales o administrativas de la Federación y aquellas que secuestren las autoridades administrativas del Distrito Federal.

Las autoridades mencionadas estarán obligadas a entregar a la institución dichos bienes en su indicado carácter de depositaria.

También podrán realizar en la institución, los depósitos para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo y, en general, los depósitos de garantía que deban constituirse conforme a las disposiciones de las leyes federales, y en su caso, del Distrito Federal o por órdenes o contratos de autoridades de la Federación, y en su caso, del Distrito Federal (art. 8 bis LOBANSEFI).

La SHCP, como excepción a lo dispuesto por los artículos 48 de la LIC y 26 de la LBNXICO, determinará mediante disposiciones de carácter general las características de las operaciones activas, pasivas que no impliquen captación de recursos del público y de servicios, excepto lo relativo a fideicomisos, mandatos y comisiones, que realice la Institución para cumplir el objetivo y ejercer las facultades que se le han encomendado en su carácter de banca de desarrollo en esta Ley.

Corresponde al Banxico, en los términos de su Ley regular mediante disposiciones de carácter general, las características de las operaciones pasivas que impliquen captación de recursos del público, los fideicomisos, mandatos y comisiones, las operaciones en el mercado de dinero, así como las operaciones financieras conocidas como derivadas que celebre la Institución (art. 9 LOBANSEFI).

El Gobierno Federal responderá en todo tiempo (art. 10 LOBANSEFI):

- I. De las operaciones que celebre la Institución con personas físicas o morales nacionales, y
- II. De las operaciones concertadas por la Institución con instituciones del extranjero privadas, gubernamentales o intergubernamentales.

En adición a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 383 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y como excepción a lo dispuesto en el inciso a) de la fracción XIX del artículo 106 de la LIC, en los contratos de fideicomiso que celebre la Institución, inclusive en aquellos que constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo, ésta podrá actuar en el mismo negocio como fiduciaria y como fideicomisaria y realizar operaciones con la propia Institución en el cumplimiento de fideicomisos (art. 11 LOBANSEFI).

La Institución otorgará sus financiamientos únicamente a los Organismos de Integración regulados por la Ley de Ahorro y Crédito Popular que asuman parcial o totalmente el riesgo de recuperación de estos apoyos, en cumplimiento de su objeto conforme a lo señalado en el artículo 7 de esta Ley (art. 36 LOBANSEFI).

No obstante lo anterior, la Institución podrá realizar las siguientes operaciones de financiamiento:

- I. La inversión accionaria y las inversiones en el mercado de dinero;
- II. Los financiamientos otorgados por la Institución por un monto total igual al porcentaje que determine el Consejo Directivo con autorización de la Secretaría;
- III. Las operaciones que correspondan a prestaciones de carácter laboral otorgadas de manera general;

IV. Las operaciones realizadas con el gobierno federal, las entidades paraestatales, las entidades federativas y los municipios;

V. Los financiamientos a proyectos de infraestructura, capacitación, tecnología, o cualquier otro servicio requerido por las Entidades de Ahorro y Crédito Popular o los Organismos de Integración regulados por la Ley de Ahorro y Crédito Popular;

Los financiamientos a que se refiere esta fracción, se podrán otorgar a los intermediarios financieros antes referidos, siempre y cuando se trate de proyectos relacionados a su objeto en forma mayoritaria.

VI. Los financiamientos conjuntos a que se refiere la fracción VII del artículo 7 de esta Ley, y

VII. Los financiamientos a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular destinados a proveerlas de liquidez.

Tratándose de los financiamientos que tengan por objeto proveer de liquidez a las Entidades de Ahorro y Crédito deberán quedar garantizados por el fondo de protección, que tengan constituido conforme a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, en los términos y con las limitaciones que se establecen en esa misma Ley. El Consejo Directivo determinará en cada caso, las características de las garantías que las Entidades tendrán que otorgar.

Lo anterior, por lo que se refiere al Bansefi que si bien no podemos considerarla como una institución nueva, en razón de la transformación del PAHNAL a dicho banco, si estimamos que de alguna u otra manera su constitución es nueva en tanto que su forma de operación y función es distinta de la llevada a cabo por el PAHNAL y, por ende, en nuestra opinión viene a constituir una nueva forma de fomento al ahorro nacional, a través de las diversas operaciones acordes con el objeto social y sector que le ha sido encomendado en su respectiva ley orgánica.

### **Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF)**

En cuanto a esta nueva sociedad es de resaltarse lo siguiente:

*“Tomando en cuenta el impacto que la vivienda tiene en el desarrollo nacional, en la medida que satisface una de las necesidades más importantes de la familia y su construcción genera efectos muy favorables en la demanda de mano de obra y de los insumos requeridos para su producción, la presente iniciativa propone la creación de Nacional Hipotecaria, cuyo objetivo fundamental sería promover, mediante el otorgamiento de créditos y garantías, la construcción y adquisición de viviendas, preferentemente de interés social, así como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por intermediarios financieros, con el propósito de conjuntar un esfuerzo amplio y bien coordinado que permita aumentar sensiblemente la oferta de vivienda a disposición de los trabajadores asalariados y no asalariados, sector este último no atendido por las principales entidades públicas dedicadas al financiamiento de la vivienda.*

*Al efecto y considerando, por una parte, la conveniencia de evitar la proliferación de entidades públicas y, por la otra, la de separar del Banco Central las funciones de financiamiento de la vivienda que actualmente realiza a través del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), siguiendo con la intención plasmada en el texto original del artículo décimo transitorio de la vigente Ley del Banco de México; se propone que el capital social de Nacional Hipotecaria se integre con parte de los recursos de que dispone en la actualidad el FOVI, sin perjuicio de que el mismo siga operando, al menos hasta que venzan sus operaciones en curso, pero bajo la coordinación de la nueva*

*Sociedad, quien asumiría el papel de fiduciario sustituto, de manera tal que al conjuntar bajo una misma dirección las acciones de ambas entidades, se alcance una contribución más efectiva al logro de los propósitos enunciados en los párrafos que anteceden.*

...

*En caso de que esa Soberanía así lo apruebe, Nacional Hipotecaria tendría una naturaleza jurídica y estructura de capital igual a la que actualmente tienen los bancos de desarrollo, es decir, su capital social estaría representado por certificados de aportación patrimonial serie A en un sesenta y seis por ciento, que sólo podría ser suscrita por el Gobierno Federal; y serie B por el restante treinta y cuatro por ciento, que podrían ser adquiridos por entidades de la administración pública federal, por gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y por personas físicas o morales mexicanas. El capital neto de la Sociedad sería determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.*

...

*Como ya se señaló anteriormente, el FOVI conservaría su carácter de fideicomiso, pero sería administrado por Nacional Hipotecaria con el carácter de fiduciario sustituto. Aquél seguiría encargándose de desarrollar las operaciones que actualmente lleva al cabo, sin que por ello se cierre la posibilidad para que en un futuro pueda encomendarse a dicho fideicomiso la realización de otras actividades relacionadas directamente con sus funciones.*

*Con el objeto de evitar posibles conflictos de interés, se establecería que en aquellos fideicomisos que pudieran celebrar operaciones en las cuales resultara beneficiaria la Sociedad, ninguno de sus funcionarios podría participar en el comité técnico al cual se encomiende la administración del fideicomiso de que se trate".<sup>239</sup>*

De acuerdo con lo anterior y a lo previsto en la ley orgánica de dicha Nacional Hipotecaria señalamos lo siguiente:

La ley que regula a esta institución de fomento es reglamentaria del sexto párrafo del artículo 4o. constitucional y tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de SHF (art. 1 LOSHF).

La SHF, tendrá por objeto impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas: a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social; así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda. Asimismo, podrá garantizar financiamientos relacionados con el equipamiento de conjuntos habitacionales.

Para efectos de su ley, se entenderá por mercado secundario de créditos, todas aquellas operaciones por medio de las cuales se efectúe la venta de la cartera hipotecaria, fiduciaria o de títulos emitidos con la garantía de dicha cartera a terceras personas (art. 2 LOSHF).

El domicilio de SHF será el que, dentro del territorio nacional, determine su Reglamento Orgánico. La duración de la Sociedad será indefinida (art. 3 LOSHF).

La SHF podrá llevar a cabo los actos siguientes (art. 4 LOSHF):

I. Aceptar préstamos y créditos;

---

<sup>239</sup> Exposición de Motivos a la Iniciativa de Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal, presentada por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados en el mes de abril del año 2001.

- II. Emitir bonos bancarios;
- III. Constituir depósitos en instituciones de crédito y en entidades financieras del exterior;
- IV. Operar con valores y divisas;
- V. Garantizar valores relacionados con financiamientos a la vivienda emitidos por intermediarios financieros e invertir en estos valores;
- VI. Garantizar créditos otorgados por intermediarios financieros;
- VII. Promover esquemas para constituir pagos iniciales o enganches destinados a la adquisición de vivienda;
- VIII. Realizar avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los efectuados por corredor público o perito;
- IX. Practicar operaciones de fideicomiso y llevar a cabo mandatos y comisiones relativos a su fin, cuando por ley se le asigne a la Sociedad esa encomienda; cuando se trate de actos que coadyuven a la consecución de su objetivo o bien cuando la propia Sociedad constituya fideicomisos para cumplir obligaciones laborales a su cargo;
- X. Actuar como representante común de tenedores de títulos de crédito representativos de financiamientos a la vivienda, y
- XI. Las demás operaciones a que se refiere la LIC, así como las análogas y conexas que autorice la SHCP.

Las operaciones a que se refiere el artículo 4o. deberán contratarse en términos que guarden congruencia con la consecución del objetivo de la Sociedad y con la sana administración de su patrimonio (art. 5 LOSHF).

En los contratos de fideicomiso que celebre la Sociedad, ésta podrá actuar en el mismo negocio como fiduciario y como fideicomisario. Asimismo, podrá realizar operaciones con la propia Sociedad en el cumplimiento de fideicomisos, mandatos o comisiones, cuando no impliquen un conflicto de intereses (art. 7 LOSHF).

Para efectos de lo dispuesto en las fracciones V y VI del artículo 4o., por intermediarios financieros se entenderán a las instituciones de banca múltiple, a las instituciones de seguros y a las sociedades financieras de objeto limitado actuando por cuenta propia o en su carácter de fiduciario así como a los fideicomisos de fomento económico que cuenten con la garantía del Gobierno Federal en la operación de que se trate.

La SHCP, podrá determinar las demás personas que puedan ser consideradas como intermediarios financieros, quienes quedarán incluidos en los supuestos del párrafo anterior (artículo 29 LOSHF).

## CAPÍTULO QUINTO

### LA BANCA DE DESARROLLO Y LA BANCA MÚLTIPLE<sup>240</sup>

#### 5.1. Analogías entre la Banca de Desarrollo y la Banca Múltiple

En el presente apartado analizaremos las analogías más sobresalientes que existen entre la banca de desarrollo y la banca múltiple, por lo que sólo haremos una breve enunciación de las mismas.

Una de las actividades fundamentales en "la promoción del desarrollo económico en general, y de cualquier sector de la economía en lo particular, lo es el financiamiento. Esta actividad es realizada básicamente por dos tipos de instituciones: la banca comercial y la banca de fomento.

El objetivo general de ambas instituciones es actuar como intermediario financiero entre las entidades superavitarias y aquellas con insuficiencia de recursos para llevar a cabo sus actividades".<sup>241</sup>

**Primera.-** Entre las analogías más importantes debemos destacar que ambas instituciones ejercen profesional y habitualmente el ejercicio de la actividad bancaria, es decir, prestan el servicio de banca y crédito.

**Segunda.-** Los dos tipos de instituciones conforman junto a otras entidades financieras el sistema bancario mexicano, y lo más importante, forman parte esencial del sistema financiero.

**Tercera.-** Los objetivos generales que se persiguen en la prestación del servicio de banca y crédito, para los dos tipos de instituciones son los siguientes:

- a. Fortalecer y fomentar el ahorro interno o nacional
- b. Facilitar al público el acceso a los distintos servicios financieros que ofrecen
- c. Canalizar con eficiencia los recursos financieros de acuerdo a las prioridades del desarrollo
- d. Promover la adecuada participación de la banca mexicana en los bancos financieros internacionales, a través de la reorientación de las relaciones económicas con el exterior
- e. Procurar un desarrollo equilibrado del sistema bancario, así como una competitividad sana, a efecto de adaptarlo a los requerimientos del país y de un mejor desempeño de sus funciones

**Cuarta.-** Los dos tipos de instituciones están facultadas para realizar todas y cada una de las operaciones que la ley otorga a la banca comercial, en esté ámbito sujetándose a la LIC y demás legislación aplicable en la materia.

---

<sup>240</sup> Es importante resaltar el hecho de que muchos de los comentarios vertidos en el desarrollo del presente trabajo y los que se expresan concretamente en este Quinto Capítulo, son parte del estudio y de la experiencia adquirida por el autor de esta tesis, en su desempeño profesional durante los años de 1997 a la fecha, en áreas jurídicas del sector público, concretamente en BANOBRAS, S.N.C., en la CONDUSEF y actualmente en la Procuraduría Fiscal de la Federación de la SHCP.

<sup>241</sup> GIL VALDIVIA, Op. cit., p. 47.

**Quinta.-** El régimen a que se someten en relación con las autoridades externas para ambas son:

- a. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- b. El Banco de México
- c. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- d. La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

Por obvias razones no abundaremos más en el tema dichas autoridades, ya que en el capítulo anterior quedaron claramente delimitadas algunas de sus facultades.

## 5.2. Diferencias entre la Banca de Desarrollo y la Banca Múltiple

En el presente apartado trataremos de establecer algunas de las diferencias más notables entre las dos instituciones crediticias en comento, a efecto de que posteriormente podamos determinar con base en ello, las ventajas y desventajas de las mismas.

Desde hace más de 50 años, el derecho bancario reconoció la diferencia entre la llamada banca comercial o privada y la banca pública, conociéndose la primera simplemente como instituciones de crédito y la segunda, con la denominación de instituciones nacionales de crédito.<sup>242</sup>

Es de comentarse que "la estatización de 1982, no abarcó a las instituciones nacionales porque ya lo estaban, sólo alcanzo a la banca comercial; ya que las nacionales continuaron funcionando, en términos generales tal y como lo habían venido haciendo hasta esa fecha, pero con otra nominación de acuerdo no sólo con el reciente estado de cosas, sino fundamentalmente con el universo normativo de la nueva ley, a saber: sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo.

Con la estatización, el sistema de banca múltiple se institucionalizó en el sentido, por una parte, de que los bancos especializados desaparecieran; y por otra, en el sentido de que la banca múltiple también desapareció como una opción y se elevó a categoría de institución obligatoria. Desde entonces la banca múltiple como modalidad de servicio de banca y crédito, reconoció sus ámbitos de actividad y desarrollo, de manera precisa, en los sectores comerciales, y por tanto, sujeta a la mejor competencia posible entre todas ellas.<sup>243</sup>

Por lo anterior, estableceremos algunas de las características principales de ambas instituciones para después realizar una comparación entre las mismas, en su carácter de SNC institución de banca de desarrollo y SA institución de banca múltiple, respectivamente.

Algunas de las características que distinguen a la banca múltiple, como una de las dos formas de prestar el servicio de banca y crédito que reconoce nuestro derecho, son las siguientes:<sup>244</sup>

- La institución prestadora del servicio se crea mediante un contrato privado protocolizable;
- Se trata de la prestación de un servicio, el cual se efectúa, a través de una sociedad anónima;
- Dispone de un órgano de deliberación específico, que es la asamblea de socios;
- Los socios adquieren ese status, mediante la adquisición de títulos de crédito denominados "acciones" de circulación relativamente libre;
- Los socios no deben pertenecer a un grupo económico específico, potencialmente presuponen el funcionamiento puntual del sistema democrático de la sociedad anónima tanto a nivel asamblea –propiedad- como de consejo de administración –dirección-;
- El servicio de banca múltiple no tiene limitada la actividad de sus operaciones pasivas, activas o de servicios a determinados sectores, por lo que el servicio es potencial y técnicamente total;
- El servicio de la banca múltiple puede consistir en cualquier operación bancaria, persona y zona geográfica ;

<sup>242</sup> DÁVALOS MEJÍA, Op. cit., p. 650.

<sup>243</sup> *Ibidem*, p. 649.

<sup>244</sup> Véase *Ibidem*, p. 651 y ss.

- Por tanto, el prestador generalmente dispone de una red de sucursales o puntos de venta y atención para la oferta de sus servicios, lo que presupone una mejor calidad hacia el público en general;
- Su marco normativo es, en tanto que servicio bancario, la LIC y el régimen supletorio que dicha ley establece en su artículo 6; y
- Finalmente, es de resaltar el hecho de que como son instituciones que juegan en la libre competencia, su régimen fiscal es ordinario y no privilegiado.

Por lo que respecta a la segunda forma de prestar el servicio de banca y crédito presenta, dentro de otras las características siguientes:<sup>245</sup>

- El prestador del servicio se crea mediante una ley, y es en función de ésta que opera;
- Dicha ley le da la naturaleza de entidad de la Administración Pública Federal, misma que tiene el carácter de Sociedad Nacional de Crédito;
- La fuente de sus decisiones no es un órgano de deliberación autónomo (*Consejo Directivo*), sino que es la SHCP, por conducto de la Dirección General de Banca de Desarrollo, la que finalmente establece los lineamientos a las que quedan sometidas la totalidad de sus captaciones, colocaciones e intermediaciones, ello a través del Consejo Directivo.<sup>246</sup>
- El Gobierno Federal tiene la propiedad de los prestadores de este servicio, mediante la tenencia de su capital social, representado por CAP'S de la serie "A";
- Sus operaciones pasivas, activas y de servicios o neutras, están categóricamente limitadas a los sectores económicos y sociales que le asigne su respectiva ley y la posibilidad de su servicio al público, en general es prácticamente inexistente;
- No disponen precisamente de una red de sucursales para la oferta de servicios que presupongan una atención hacia un público indiscriminado, pues su objeto social y societario, es el de sustentar el desarrollo económico de un sector específico mediante el apoyo financiero a los individuos que lo integran, a efecto de estar en posibilidad de lograr la consecución de sus objetivos;
- Su marco normativo esta integrado por su propia ley orgánica, y subsidiariamente por la legislación bancaria y administrativa, atendiendo su carácter de institución de crédito y su carácter de entidad de la Administración Pública Federal; y
- Por último, a la banca de desarrollo se le pueden asignar recursos fiscales para su derrama o para otros fines compatibles con sus funciones.

Derivado de lo anterior, corresponde hacer una breve comparación, entre la forma societaria y el modo de prestación del servicio, es decir, se determinarán las diferencias existentes entre la sociedad nacional de crédito y la sociedad anónima, así como entre la banca de desarrollo y la banca múltiple, que para el caso la distinción es muy sensible, pero de trascendencia para el objeto de nuestro trabajo.

Este matiz sustancial en cuanto a los fines que persiguen los dos tipos de instituciones bancarias que existen en nuestro país, determina una serie de diferencias que es conveniente apuntar, ya que éstas no se quedan únicamente a nivel formal sino que trascienden al del contenido de sus operaciones en su quehacer diario.

Comenzaremos señalando las diferencias más notables entre la sociedad nacional de crédito (SNC) y la sociedad anónima (SA).

<sup>245</sup> Ibid.

<sup>246</sup> Cfr. Artículo 25 del RISHCP.

**Naturaleza Jurídica:** La SA es una persona moral de derecho privado. La SNC es una entidad de la Administración Pública Federal que opera con el carácter de sociedad nacional de crédito.

**Forma de creación:** La SA se constituye mediante un contrato estatutario que debe ser aprobado por la SHCP. La SNC se crea, a través de una ley.

**Operación inicial:** La SA funciona previa autorización de la SHCP y registro de los estatutos en el Registro Público de Comercio. La SNC funciona siempre que exista una ley que así lo determine.

**Reglas de operación:** La SA funciona de acuerdo con sus propios estatutos. La SNC de acuerdo con la ley orgánica que la creó y su reglamento interno emitido por la SHCP.

**Origen del capital:** El capital fundacional de la SA proviene del mercado, al paso que las series en las que circula su capital permiten que este formado virtualmente por cualquier persona, excepto las que tengan carácter de autoridad en el extranjero, es decir, por el carácter de su diseño, sus socios no deben pertenecer a un grupo económico específico. En las SNC, el capital proviene, en su mayoría, de ingresos fiscales, es decir, de los recursos públicos contenidos en su presupuesto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal que corresponda.

**Origen de las decisiones:** En la SA, las decisiones se originan en la asamblea de socios de manera democrática, quien las transmite al consejo de administración que fue designado por los socios, el que a su vez las instruye al Director General. En la SNC realmente quien toma las decisiones es la SHCP, quien las transmite al Consejo Directivo y este al Director General.

**Circulación de capital:** En la SA el capital circula en tres series, cuyas facultades disminuyen según el mayor poder de decisión de cada una. En la SNC el capital social circula sólo en dos series "A" y "B", siendo la "A" la que tiene poder de decisión y esta en manos del Gobierno Federal.

**Órganos de gobierno:** La SA dispone de tres órganos, la asamblea de socios, el consejo de administración y el Director General. En la SNC existen dos, el Consejo Directivo y el Director General, empero dada la injerencia de la SHCP, podríamos decir que esta Dependencia funge como tal.

**Régimen fiscal:** La SA está sometida, con las variaciones propias de un servicio autorizado al régimen fiscal general, tanto en sus ingresos como en sus egresos. La SNC tiene un régimen fiscal privilegiado porque su actividad forma parte de la administración central.

**Marco normativo:** La SA está sometida a la LIC, en tanto que banca, y a las leyes mercantiles especiales en su carácter de prestadora. La SNC se encuentra sometida a su ley orgánica y supletoriamente a la LIC y demás ordenamientos que está establece.

Como se observa, la diferencia que más resalta entre la SNC y la SA radica en que esta se crea mediante un contrato privado y aquella por ley; además de que en la anónima, a diferencia de la nacional, existe un órgano de deliberación, la asamblea de socios, en tanto que en la SNC no hay posibilidad de polémica, réplica o duplica, hará lo que el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP determine, lo que concuerda con su carácter de entidad paraestatal.

En las líneas siguientes expresaremos las diferencias más trascendentales entre la banca de desarrollo (BD) y la banca múltiple (BM).

**Propiedad civil:** En la BM la propiedad de la institución se ejerce a través de la propiedad de las acciones en las que esta representado el capital social. En la BD se ejerce en igual forma, pero por conducto de la tenencia de su capital decisorio que se representa en los CAP'S de la serie "A".

**Límites de oferta de servicios:** Las dos bancas pueden dedicarse a las mismas operaciones activas, pasivas y de servicios (artículo 46 LIC); pero la BM no tiene más facultades y restricciones que las generales, en tanto que la BD debe realizar todas sus operaciones de una forma categóricamente limitada al sector que le haya sido asignado en su respectiva ley orgánica.

**Límites sectoriales:** La BM no tiene más límite que el geográfico y sólo en la medida en que su proposición de estatutos señale una zona determinada y, en su caso, sea aprobada por la SHCP. La BD no tiene límites territoriales, pero se caracteriza porque su servicio está limitado a determinado sector económico, es decir, a clientes específicos, no pudiéndolo prestar al público en general.

**Objetivo financiero:** La BM no tiene en la práctica una especialización específica, su estructura le permite realizar las operaciones bancarias de todo orden; al igual la BD, pero una de sus características es la de ser banca de inversión, fungiendo como intermediario que canaliza recursos al capital social de empresas productivas.

**Método de flujo de recursos:** En la BM la operación activa consiste básicamente, en la captación a través de instrumentos sin riesgo, canalizados a empresas productivas mediante créditos y préstamos a cualquier plazo, generalmente corto y mediano. Por el contrario en la BD la captación no es masiva, es por instrucción de cliente o de manera sistemática, colocándose entre empresas productivas de regular o mayor importancia, en consonancia con la magnitud de la captación.

**Otras actividades complementarias:** La BM es un negocio que propugna hacer rentables sus activos, con utilidades repartibles, mediante la optimización de sus servicios, exclusivamente. La BD, además de esto, presta otros servicios accesorios, como son la capacitación gerencial, la asistencia técnica a proyectos específicos, la participación con capital de riesgo y de decisión minoritaria en empresas integrantes de su sector y, en suma, todos los servicios, aún no bancarios, pero necesarios para procurar una promoción integral del sector asignado.

**Diversificación de riesgos:** La BM está sujeta al régimen general de riesgos establecido en el artículo 51 de la LIC; en tanto que la BD, por su naturaleza de fomento, más que de rendimiento, se somete a un régimen de diversificación adecuado a su sector (artículo 47 LIC).

**Régimen laboral:** Los empleados de la BM están sometidos a las reglas generales y ordinarias del derecho del trabajo, es decir a la Ley Federal del Trabajo; en tanto que los de la BD se encuentran regulados al régimen aplicable de los trabajadores al servicio del Estado, concretamente a la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del artículo 123 de la Constitución.

**Sucursales:** Finalmente, otra diferencia operativa consiste en que la BM dispone de una red de sucursales destinadas a optimizar su captación y su colocación, de forma ilimitada; la BD no dispone de una red de sucursales para la oferta de servicios, pues su objeto social y societario no es el de integrarse competitivamente a los agentes del crédito, sino sustentar el desarrollo de los individuos que integren un sector económico específico.

### 5. 3. Ventajas de la Banca de Desarrollo ante la Banca Múltiple

Por lo general "las funciones de estos bancos están estrechamente relacionadas con instituciones bancarias de inversiones de los países desarrollados, aún cuando han sido ideadas para servir de inyectores antes que de simples conductores para los factores de la producción, lo cual no tiene la banca múltiple.

Algunos bancos de fomento representan un papel importante como instituciones de financiamiento, actúan como fuentes de capital para iniciativas gubernamentales y para el sector privado; son dinámicos porque pueden extenderse a todas las ramas productivas de un país. Algunos facilitan ayuda técnica para los proyectos por ellos financiados".<sup>247</sup>

La participación del Estado en estas instituciones ha venido creciendo, no sólo por lo que toca a la operación dentro del sector público, sino que cada vez es más determinante la ayuda a los sectores privados, sobre todo cuando la finalidad primaria del banco es financiar actividades de fomento con la inyección de recursos presupuestales, generando con ello cierta ventaja sobre la banca múltiple.

Lo anterior, de cierta forma "justifica el hecho de que actualmente estas instituciones de fomento sean en su mayoría gubernamentales, es decir, de propiedad exclusiva de los Estados, aunque también existen, en menor número, de índole privada; los hay también de participación mixta, poseídos conjuntamente por el Estado y el capital privado (éste último por lo general con participación minoritaria), como es el caso en nuestro país en donde la ley permite una participación conjunta con los sectores social y privado, pero siempre dominando la línea gubernamental en sus políticas internas, lo que necesariamente implica una determinada desventaja respecto de la banca múltiple".<sup>248</sup>

Asimismo, "sobre la eficiencia de estas instituciones se tiene la creencia errónea, de que son ineficientes e imposibles de autofinanciarse. También se dice que dada su naturaleza pública responden a los intereses gubernamentales, lo cual es lógico, lo que no obsta para que en un momento dado cuenten con una mayor autonomía de gestión con respecto del poder central y, en consecuencia obtengan una ventaja respecto de la gestión de una banca múltiple integrante de un grupo financiero.

No obstante ello, hay otra ventaja sustantiva sobre la banca múltiple: la de desarrollo, puede trabajar con bajas ganancias siempre y cuando cumpla con sus objetivos de fomento, en cambio, en la múltiple siempre prevalecerá la política del mayor rendimiento posible que se pueda encontrar para los accionistas, en cuyo caso a las inversiones no se les da prioridad considerando el beneficio económico directo o indirecto que pudiera ser atendido por el banco, sino de la que resulte más fructífera en cuanto a rendimiento, independientemente de sus repercusiones económicas".<sup>249</sup>

Utilizar los bancos comerciales se ve con reserva, en razón de que manejan capitales a corto plazo, en razón de que gran parte de los depósitos a la vista en ellos constituidos requieren de un nivel de liquidez muy alto y, por lo tanto, deber ser invertidos en un plazo más corto en préstamos autoliquidables. Esta limitación les impide manejar carteras de crédito a largo plazo, aunque no los imposibilita tampoco, sin embargo, la historia de la banca en los países desarrollados, particularmente aquella que presenció los pánicos en 1929, son un ejemplo

<sup>247</sup> DIAMOND, William. Bancos de Fomento. Traducción, José C. Cárdenas, México, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1960, pp. 17, 21 y 22.

<sup>248</sup> *Ibidem* pp. 21 y 22.

<sup>249</sup> *Ibid.*

trágico de este principio ampliamente aceptado; por ende, representa una ventaja de la banca de desarrollo manejar créditos y préstamos a largo plazo.

Generalmente los bancos de fomento de naturaleza estatal son creados por ley, o por decreto del Ejecutivo Federal, pero ello no obsta para que no tengan la autonomía de gestión necesaria para su desempeño, a este respecto nos dice Boskey, "... es dudoso que existe una relación necesaria entre el método seguido al formar la institución y la libertad mayor o menor de ésta frente a la interferencia gubernamental. La autonomía de la institución en este aspecto dependerá más bien de una administración ordenada y no atendida a coacciones, que del sistema seguido para su registro legal o de la forma que tengan sus documentos constitutivos. Por lo general, los gobiernos respetan la independencia de los bancos de fomento, (tanto oficiales como privados), dejándolos en plena autonomía para desempeñar mejor sus funciones cuando tienen libertad para obrar sin injerencias".<sup>250</sup>

Por lo que respecta a su capital, este tipo de instituciones lo necesitan de manera suficiente y en abundancia para que dejen sentir su peso e influencia en el desarrollo del sector que tengan encargado apoyar, de tal manera que cubra los gastos y el pago de dividendos aceptables, razón por la que se le provee de recursos fiscales previstos en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal.

En cuanto a la administración de los bancos de fomento estatal, sus órganos de dirección suelen ser cuerpos colegiados, integrados por funcionarios centrales que sirven ex officio, ya que esas instituciones de fomento tienen representación en casi todos los órganos sectoriales gubernamentales que de alguna manera se relacionan con el desarrollo económico, o con la rama o sector del cual apoya el banco, lo cual implica una ventaja, si atendemos al conocimiento y experiencia que muchos de ellos tiene y han tenido en los distintos cargos que han venido desempeñando en la función pública.<sup>251</sup>

---

<sup>250</sup> BOSKEY, Shirley. Bancos de Fomento Industrial. Problemas y Políticas. 2ª ed., Centro de Estudios Latinoamericanos Monetarios, México, D.F., 1964, p. 30.

<sup>251</sup> Ibidem, p. 31.

#### 5. 4. Desventajas de la Banca de Desarrollo ante la Banca Múltiple

Una desventaja evidente estriba en la infraestructura material con que cuentan: la banca múltiple tiene acceso a una gran captación de los recursos del público debido a su amplia red de sucursales y la gran variedad de servicios que puede proporcionar; la de desarrollo en cambio tiene limitaciones, pues su crecimiento en cuanto a recursos materiales, está estrechamente vigilado por las autoridades administrativas en su calidad de entidad paraestatal, lo cual implica que ésta obligada a planear y programar sus presupuestos de gastos e inversiones, mismos que deben ser aprobados por la SHCP, poniéndola en una seria desventaja con la banca múltiple, toda vez que no tiene la capacidad de crecimiento en la medida en que lo tiene la banca múltiple, y que se presenta por la dinámica misma del mercado, ante los requerimientos y demandas del público usuario.

Por otro lado, el riesgo de sus operaciones puede ser un poco más amplio que el de la banca múltiple como en los casos de su participación como promotor en el capital de las empresas, es decir, de involucrarse de manera más frontal y comprometida, en los casos en que así sea necesario, con el propósito específico de fomentar la aparición de nuevos proyectos de inversión que permitan resolver algunos de los problemas graves de la economía nacional. Este tipo de empresas de alto riesgo por lo delicado y especializado de su implementación, sería difícil que la banca comercial las asumiera, no sólo por lo riesgoso sino que por su rentabilidad a largo plazo implicaría mantener en suspenso un capital que bien podría redituar lo mismo en instrumentos a menor tiempo.<sup>252</sup>

Ante esta perspectiva observamos que, no obstante que ambos tipos de instituciones puedan realizar las mismas actividades, "la banca múltiple ejerce la intermediación financiera con fines de lucro, eminentemente comerciales, en tanto que aquella tiene un fin socio-económico de apoyo a sectores estratégicos de la economía nacional por lo que, en última instancia persigue un objetivo eminentemente social. Es por ello que la teleología de estas instituciones es determinante en su función.

La banca de desarrollo tiene como fin, el de proporcionar un factor de la producción primordial para el aceleramiento de cualquier proceso de desarrollo económico: la provisión de capitales a sectores estratégicos en la economía de un país, a través de ellos, se busca principalmente cubrir deficiencias de capital que prestan dichos sectores para su crecimiento".<sup>253</sup>

En este sentido, estas instituciones se convierten en un instrumento para el desarrollo económico de un país, ya sea industrializado o no. Como institución financiera, está dedicada primordialmente a estimular el sector privado y social de la economía, haciendo frente a una serie de problemas bastante singulares y que son en cierta medida uno de los aspectos que le distinguen de la banca comercial. Así visto "...el banco de desarrollo es una respuesta a las necesidades particulares del país al que sirve y al ambiente político, económico y social en cuyo seno funciona, existe una gran variedad de ellos, sobre todo por lo que se refiere al ámbito de sus actividades".<sup>254</sup>

Los criterios que orientan el establecimiento de estas instituciones pueden responder a una diversidad de propósitos, los cuales determinan sus objetivos, métodos de financiación, escala de actividad, selección del personal, tasas de beneficios y relaciones con el gobierno y los clientes. Todos estos factores se encuentran estrechamente relacionados y ninguno puede ser considerado o resuelto aisladamente de los otros. Los objetivos afectan las fuentes de

<sup>252</sup> DÁVALOS, op. cit., p. 650 y ss.

<sup>253</sup> Ibidem, p. 652.

<sup>254</sup> BOSKEY, Op. cit., p. 21.

financiación; la capitalización influye en la naturaleza de los riesgos que pueden correrse; la relación con los clientes y la naturaleza de las actividades afectan la lucratividad, la cual a su vez afecta la fuente de financiación. Esos problemas y decisiones, requieren una consideración del propio banco de desarrollo y del ambiente en que ha de trabajar.<sup>255</sup>

La razón de que los bancos de fomento sean en su mayor parte de naturaleza pública es evidente: sus objetivos no buscan el lucro como fin principal, sino que anteponen a éste, objetivos que inciden en última instancia en el interés y bienestar social, es por ello que, dada la índole del riesgo, o bien por el tipo de recuperación a largo plazo, es difícil que un particular participe en el capital de una institución de este tipo, pues resulta poco atractivo para inversionistas privados.

Además de lo anterior, la mayor de las veces el gobierno impone líneas de acción en sus actividades, incluso en algunas ocasiones no es el gobierno sino agrupaciones importantes las que coaccionan su gestión implicando una desventaja competitiva respecto de la banca múltiple, por lo que mucho depende de la dirección acertada y de la claridad de objetivos que tengan las instituciones de fomento, para que puedan sortear tales problemas.

Como ya se comentó, este tipo de instituciones necesitan capital de manera suficiente y en abundancia para que dejen sentir su peso e influencia en el desarrollo del sector que tengan encargado apoyar, de tal manera que cubra los gastos y el pago de dividendos aceptables, ya que una capitalización excesiva (disposición de cuantiosos fondos) que no resulte necesaria para desempeñar su labor de financiamiento, de asistencia técnica, o de establecimiento de industrias, puede acarrearle una fuerte presión para que haga muchas cosas demasiado pronto y precipitadamente.

Reiterando lo dicho de la administración de los bancos de desarrollo, sus órganos de dirección suelen estar integrados por servidores públicos que tengan representación en casi todos las dependencias o entidades que de alguna manera se relacionan con el desarrollo económico, o con la rama o sector del cual apoya el banco. Esta situación ha llevado en muchas ocasiones que estos funcionarios dupliquen funciones además de las propias de su cargo, por lo que el peso de la dirección del banco, de facto, descansa en el Director General.<sup>256</sup>

En los objetivos los bancos de desarrollo pueden perseguir distintos, y en la consecución de los mismos, sus líneas de conducta, los hará diferenciarse de los otros bancos. Los motivos que orienten estas líneas, serán definidos y cambiados seguramente conforme el tiempo modifique las circunstancias que les dieron origen. Así su gestión de financiamiento estará determinada por diversos factores. A este respecto nos dice la investigadora Boskey: "...a diferencia de las instituciones puramente financieras para las cuales son las ganancias el único criterio de eficiencia económica- los bancos de fomento no pueden reducir a un patrón único de medida todos los factores que intervinieron en las decisiones de invertir. Desde este punto de vista, aplican las pruebas que se han estipulado en las finanzas para evaluar el riesgo y los rendimientos que se esperan: la bondad técnica y económica del proyecto, la historia de las operaciones lucrativas de la empresa, su estructura de capital, el valor y liquidez de los activos de que dispone para dar en garantía, etc. Pero, al mismo tiempo, como organizaciones de fomento, les interesa el efecto total que un proyecto pueda tener en la comunidad, independientemente de que se refleje o no en la contabilidad de la empresa".<sup>257</sup>

---

<sup>255</sup> DÁVALOS, op. cit., 653.

<sup>256</sup> Ibid.

<sup>257</sup> Op. cit., p. 22.

Hay otro elemento de desventaja de la banca de desarrollo: su combinación entre criterios bancarios y criterios de desarrollo, pues no obstante, que algunos proyectos puedan resultar atractivos en términos bancarios (de negocio), pueden por otro lado no serlo, en términos del impacto económico que reflejen en niveles de desarrollo. Por ello, debe ser sumamente cuidadosa con los proyectos que financia con su capital, a efecto de que cumplan con los fines para los cuales fue creado. Así, debe darle mayor peso al criterio de fomento, en la medida de los beneficios que se produzcan en la economía: generación de empleos, ingreso de divisas, etc.

Los criterios de fomento pueden variar, por ejemplo, en los países menos desarrollados se declaran viables los proyectos de empresas cuando reducen importaciones, o bien ante la imposibilidad de financiar dos proyectos iguales, aplicará el criterio de prioridad económica para resolver la disyuntiva; al contrario de los bancos comerciales, que aplicarían el de mejor rendimiento en términos de lucro "... así como es frecuente que el banco de fomento niegue su ayuda a la negociación sana y productiva por simples consideraciones de procedencia económica, éstas pueden, en cambio, inclinar la balanza a favor de una empresa cuya presunta posibilidad de lucro resulte inferior a lo que fuera de desear".<sup>258</sup>

A todo banco le interesa financiar empresas que sean lucrativas, toda vez que es una medida de eficiencia económica. Es raro que se estimule una actividad que no ofrezca rendimientos mínimos, más para cualquier banco sería una mala inversión. La aplicación de estrictas exigencias de beneficio lucrativo a las propuestas de financiamiento, hace que los inversionistas adquieran confianza para invertir.

Otros factores que pueden influir en la definición de un criterio de fomento, son la estructura de la economía del país, los fines del banco y la facilidad de obtener en otras fuentes fondos para invertir.

En su gestión, los bancos de desarrollo enfrentan varios problemas que derivan en desventajas con relación a los bancos comerciales, por ejemplo, en el financiamiento a pequeñas empresas hay un riesgo que los hace abstenerse de facilitárselo, aunado a la política de no prestar sino contra plenas garantías, lleva a que dichos negocios no se vean beneficiados por el crédito. La investigación y vigilancia cuidadosas que este tipo de operaciones exige, eleva su costo. La cantidad y variedad de personas que requieren los procedimientos de selección de proyectos, y de supervisión de los que se aprueban, estarán probablemente en relación mucho menos directa con la magnitud de los proyectos que con su número.<sup>259</sup>

No obstante, se puede ayudar a las pequeñas empresas, los bancos de fomento las ayudan de diversos modos, ya que ellas son el medio principal para impulsar el desarrollo del sector privado, o bien cuando se establece oficialmente la política de estimular en grado alto a los sectores estratégicos y prioritarios del Estado.

---

<sup>258</sup> Ibid

<sup>259</sup> Ibidem, p. 23.

## 5.5. Crítica

Para los gobiernos, el establecimiento de las instituciones de fomento les ha planteado una seria disyuntiva sobre el carácter que tendrían dentro del organigrama administrativo, a este respecto, el especialista W. Diamond señala que "...la decisión para crearlas se ha fundado en la cuestión de si las empresas del Estado debieran establecerse dentro de la organización gubernativa normal, o como entidades separadas y autónomas en el deseo de establecer una corporación gubernativa para llevar a cabo ciertas responsabilidades del gobierno antes que realizarlas dentro del marco administrativo regular. Los problemas creados por la decisión de sacar tales funciones fuera de la rutina de los departamentos del gobierno, no son problemas de empresa o de financiación sino de organización y administración gubernamental."<sup>260</sup>

En este momento consideramos pertinente hacer las siguientes preguntas: ¿los bancos comerciales no podían cumplir con los fines para los cuales fueron creados los bancos de fomento?; ¿qué objeto tiene el invertir recursos para crear la infraestructura de estas instituciones, si los bancos comerciales ya establecidos cuentan con una y plenamente establecida?

Las respuestas no son simples, no obstante ello se puede intentar una en el sentido de que todo proceso de desarrollo para ser exitoso, requiere de inversiones a mediano y largo plazo, la experiencia ha demostrado lo ficticio que en algunos casos han resultado los "milagros" económicos a corto plazo en ciertos países. El éxito de un buen programa económico se sustenta en el crecimiento fuerte y sostenido de la economía de cualquier país.

El debate sobre el futuro de la banca de desarrollo gravita alrededor de la definición del papel del Estado en una economía moderna de mercado. Los argumentos, en el fondo, tienen que ver con las funciones que deben corresponder al Estado para impulsar y sostener el desarrollo económico y las herramientas idóneas para desempeñar estas funciones.

Al igual que la mayor parte de los países del mundo, México ha ido convergiendo a la convicción de sustentar su desarrollo en una economía de mercado, basada fundamentalmente en la actividad del sector privado. Este paradigma, que durante largos periodos de nuestra historia fue tratado con timidez y titubeos en el discurso público, parece tener hoy una amplia (aunque no unánime) aceptación en la sociedad mexicana, ya que en suma, existen fallas de mercado que requieren la intervención del Estado, además de que desde hace ya varios años se argumenta que la banca de desarrollo es una herramienta necesaria para atenderlas.

Al desarrollar los argumentos que vinculan esta idea con la práctica, se atraviesan al menos dos dificultades importantes: en primer lugar, no siempre es muy claro cómo la intervención de una entidad gubernamental puede resolver las fallas de mercado. Como han señalado algunos especialistas, "no se ha presentado ningún argumento convincente que muestre porqué el gobierno y los burócratas pueden resolver los problemas de información e incentivos mejor de lo que el mercado lo ha hecho históricamente".<sup>261</sup>

En segundo lugar, la estructura y operación de las entidades gubernamentales están sujetas, desde luego, a reglas que trascienden a la racionalidad económica y a intereses distintos a asegurar la asignación de recursos más provechosa para la sociedad. En consecuencia, la intervención del gobierno está expuesta, a su vez, a ciertos problemas, que en la Conferencia Internacional "La Banca de Desarrollo en el Nuevo Milenio" del año de 1999, fueron referidos

<sup>260</sup> Op., cit., p. 32.

<sup>261</sup> Ibidem, p. 117.

como "las fallas del Estado", o sea, el peligro de caer en costos de la acción estatal que superen los supuestos beneficios.

En el análisis y diseño de políticas públicas, enfrentamos, pues, el problema de conciliar la presencia de fallas de mercado con las fallas del Estado, además de que las visiones tradicionales sobre las instituciones financieras de fomento se enfocan en la provisión de crédito a ciertos sectores y grupos de la economía, empero, un nuevo paradigma se ha presentado en los últimos años, mismo que se enfoca en las instituciones y en los incentivos.

Conforme a esta perspectiva, la política de fomento no debe concentrarse en proveer crédito fácil, sino en crear los incentivos adecuados para que las instituciones se integren debidamente a una economía moderna de mercado y contribuyan a su desarrollo equilibrado. Nos referimos desde luego, a las instituciones entendidas en el sentido más amplio de la palabra, que incluye a las empresas de Estado.

En la definición de objetivos concretos de este tipo de instituciones de fomento, nos preguntamos sobre los problemas que resuelve cada uno de nuestros programas de fomento<sup>262</sup>, los primeros argumentos que vienen a la mente rara vez se refieren a las causas fundamentales de los problemas observados y, por lo tanto, no aíslan el fenómeno estructural que se debe atender. Por ejemplo, señalamos con mucha frecuencia que tal programa es imprescindible porque cierto grupo de empresas o individuos no tiene acceso al crédito privado. Desde luego, las preguntas relevantes en este caso son ¿por qué carecen de tal acceso? ¿qué factores lo inhiben?, ¿cuál es la falla del mercado subyacente?

Fácil es que un programa de fomento se oriente a un síntoma superficial, sin tocar al problema de fondo, pero, aún un programa aplicado sin entendimiento profundo del problema estructural puede, incluso, empeorar inadvertidamente la situación, por ejemplo el grupo que "no tiene acceso al crédito", no es difícil que la canalización de crédito subsidiado con recursos públicos empeore, en vez de mejorar, las posibilidades del grupo objetivo de integrarse a un mercado moderno.

En suma, cada programa debe tener claramente identificado su objetivo en términos de la falla de mercado que pretende resolver o de la estructura institucional que busca desarrollar. Si no es evidente el problema estructural que se pretende resolver con un programa, es muy probable que no se esté resolviendo ninguno.

Una vez definido el objetivo concreto de cada programa, en términos de la falla de mercado que pretende atender o, más específicamente, las instituciones y mercados que pretende desarrollar, es imprescindible diseñar mecanismos para evaluar si el programa está cumpliendo su propósito, es decir, efectuar una medición relevante del desempeño.

Esta tarea es extremadamente difícil y las variables que hoy se reportan para la gran mayoría de los programas de fomento no son satisfactorios. Típicamente, informamos que se otorgaron tantos créditos, o tantos miles de millones de pesos en créditos, o que se "apoyó" a tantas empresas o familias, que se realizaron tantos eventos con la participación de tantas personas o, en los casos más lamentables, que se realizaron tantas "acciones".

Es evidente que estos datos no aportan ninguna información relevante sobre el desarrollo de las instituciones o los mercados; no nos ayudan a determinar si el programa, realmente ha

---

<sup>262</sup> Respecto a los diversos tipos de programas de fomento que existen en nuestro país, véanse los artículos 23, 24, 25 y 26 de la Ley de Planeación.

cumplido con su función, por el contrario, podrían inclusive disfrazar un fracaso, así pensemos por ejemplo en un programa de crédito mal diseñado, que en vez de propiciar el desarrollo de sujetos de crédito privado, e instituciones que los atiendan, desplaza cualquier posibilidad de inversión privada mediante la canalización inadecuada de rentas y subsidios mal enfocados. Este programa podría verse muy bien en las variables que hoy medimos (principalmente el crédito otorgado, entre otras), no obstante que en realidad propicie la atrofia del mercado cuyo desarrollo debería promover.

El diseño de medidas de desempeño apropiadas requerirá un esfuerzo creativo y analítico muy importante. Un ejemplo del tipo de variables que pueden considerarse sería el número de empresas o familias que, habiendo participado temporalmente en un programa de fomento, lograron acceder a fuentes alternativas de financiamiento, que antes no estaban a su alcance.

Los apoyos de la banca de desarrollo tienen que ser debidamente dirigidos y temporales, pues cuando una institución de fomento dedicada a aplicar un programa orientado al desarrollo de cierto mercado tiene éxito, deja de ser necesaria. Esta es la paradoja fatal de las instituciones de fomento: las mejores, las que cumplan con su propósito, están condenadas a desaparecer. Las que se conservan con una duración indefinida, será porque han fracasado, en cuyo caso tal vez también tengan que desaparecer.

Esta situación plantea retos enormes para el diseño de políticas públicas funcionales; bajo circunstancias normales, no es razonable esperar que una burocracia eficaz, honesta y competente haga un excelente papel que concluya, en el menor tiempo y costo posibles, en la desaparición de su fuente de trabajo. Es, pues, muy fácil que en las instituciones de fomento existan incentivos estructurales muy perversos que, por un lado, les impidan cumplir con su propósito y, por el otro tiendan a mantenerlas funcionando durante mucho tiempo después de agotada su utilidad.

Es indispensable atender explícitamente este problema con estructuras institucionales adecuadas que tomen en cuenta los incentivos involucrados. Algunos ejemplos de las alternativas que podrían considerarse son:

- Un servicio civil de carrera en los organismos de fomento, con ascensos vinculados al éxito en los programas encomendados (y extinguidos).
- Concentrar todos los programas de fomento en una sola institución, de manera que los equipos puedan pasar fácilmente de uno a otro en la medida en que van concluyendo.
- Encargar los programas a instituciones privadas, con incentivos cuidadosamente diseñados.

En todo caso, para efectos de la discusión que nos ocupa, el criterio propuesto indica que todos los programas tengan definido su alcance temporal en términos de sus objetivos, y, que la estructura institucional que los aplica tenga incentivos consistentes con su éxito.

Es evidente que tanto consideraciones distributivas, como la atención de deficiencias y fallas de los mercados, requieren la canalización de recursos públicos a ciertas actividades e individuos, lo cual puede lograrse a través del otorgamiento de subsidios explícitos y transparentes, ya que el país tiene una enorme cantidad de necesidades que reclaman legítimamente el apoyo público, resultando claro que los recursos son limitados y que no todas ellas se pueden atender, por lo que es inevitable racionar los subsidios aplicándolos a los proyectos prioritarios. Los procesos con los que la sociedad realiza esta jerarquización son cada vez más abiertos y transparentes. Hay ejemplos de esto tanto en la preparación, discusión y aprobación anual del

Presupuesto de Egresos de la Federación, como en otras instancias colegiadas en las que se realizan asignaciones a lo largo del año. Para que estos ejercicios reflejen debidamente las prioridades de la sociedad, y aseguren la aplicación de los recursos a los destinos más importantes, es imprescindible que los costos de todos los programas sean explícitos y conocidos, o por lo menos estimables.

Desafortunadamente, muchos programas públicos, ejercidos por las instituciones de fomento, tienen costos implícitos que sólo se manifiestan mediante quebrantos que tarde o temprano aparecen como contingencias del gobierno. Estos programas tienen, en efecto, subsidios que termina pagando la sociedad, pero nunca compitieron por estos recursos con proyectos alternativos, es decir, escapan a los mecanismos mediante los que se pueden fijar las prioridades sociales; además de resultar en una asignación ineficiente de recursos, esta acumulación de contingencias ocultas, hace vulnerables a las finanzas públicas, por lo que es indispensable que nuestra consideración sobre el futuro de la banca de desarrollo, así como el análisis de cada uno de sus programas, además de referirse expresamente a la falla de mercado u objetivo social específico que pretende atender, asegure que todos los subsidios involucrados sean explícitos y transparentes.<sup>263</sup>

El de los subsidios explícitos es otro principio que ya es común en el discurso, pero cuya implementación en la práctica enfrentará diversas dificultades. Por un lado, los subsidios implícitos en muchos de los instrumentos de fomento actualmente disponibles se generan a lo largo del tiempo y son difíciles de evaluar. En consecuencia será necesario definir referencias comunes de costo de oportunidad, que faciliten una evaluación homogénea. En algunos casos habrá que rediseñar los instrumentos para hacer más transparentes los costos, aún y cuando es previsible que algunos de quienes hoy se benefician de estos subsidios se opongan a hacerlos explícitos y transparentes, por lo que para llevar a cabo estas reformas, será necesaria una gran determinación política y la construcción de consensos en amplios sectores de la sociedad.<sup>264</sup>

Además, "es necesario reconocer que México aún se encuentra lejos de tener una estructura legal de su sistema financiero y bancario como la que está presente en los países industrializados. En éstos, una legislación que protege adecuadamente los derechos de los acreedores permite a los bancos otorgar préstamos y recibir depósitos; en México esta legislación todavía es notoriamente insuficiente. De manera similar, en los países industrializados hay una legislación que regula las quiebras y la recuperación de activos y otras garantías. Igual de importante, el sistema judicial permite que los procesos se desahoguen rápidamente con imparcialidad y sin corrupciones; en México, una vez más hay que reconocer que nuestra legislación aún adolece de graves fallas y, mucho peor, el Poder Judicial es lento, frecuentemente incompetente y no son raros los casos de corrupción. Finalmente, en los países industrializados la existencia de rígidas normas de contabilidad y auditoría permiten una mejor comparación de las alternativas de inversión y, sobre todo, alientan que los inversionistas actúen con confianza en la compra de acciones y de títulos de renta fija, a través del mercado de valores; en México, como es sabido, son unas cuantas empresas las que cotizan en la Bolsa de Valores y, además, los índices de precios y cotizaciones están muy influidos por lo que ocurre con un puñado de ellas: cinco o seis a lo máximo".<sup>265</sup>

<sup>263</sup> Para un mayor análisis y estudio al respecto véase la relatoría de la conferencia internacional "La Banca de Desarrollo en el Nuevo Milenio" celebrada el mes de octubre de 1999, compilada por Antonio Vives.

<sup>264</sup> Ibid.

<sup>265</sup> Cfr. M. BUENO, Gerardo, "Consideraciones sobre la Banca de Desarrollo en México" en *Federalismo y Desarrollo*, op. cit. p. 14.

Lo importante para las autoridades financieras debe ser crear el marco institucional apropiado para que el sistema financiero mexicano pueda cumplir en forma eficaz su papel de intermediación entre los ahorradores y los inversionistas, estimulando al mismo tiempo la generación de ahorro interno. Un requisito básico en ello es, como ya se ha logrado hacer en muchos países industrializados, procurar que la denominada banca de desarrollo contribuya, efectivamente, a acelerar el propósito de desarrollo y a sentar bases sanas que faciliten su futura evolución.

Con base en lo anterior, surgen tres cuestiones que parecen especialmente relevantes desde el punto de vista del papel que debe jugar el sector de la banca de desarrollo dentro del sistema financiero mexicano y que se relacionan, en primer lugar, con el nivel de integración y cohesión de dicho sistema; en segundo, con los criterios de operación aplicables a los intermediarios financieros de desarrollo, y, finalmente, con su nivel de significación dentro del conjunto de activos y pasivos del sistema financiero.

En lo que se refiere a la primera de esas cuestiones, generalmente se considera que el acceso al financiamiento de largo plazo para las empresas industriales constituye una de las prioridades para el crecimiento de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, de acuerdo con un reciente estudio, la escasez de financiamiento de largo plazo en un gran número de países ha tenido un impacto negativo sobre las inversiones, la productividad y el crecimiento. El análisis finalmente concluye que la disponibilidad de financiamientos a largo plazo incide de manera significativa sobre la competitividad internacional de esas empresas y del país en su conjunto.

En el caso de México no resulta exagerado afirmar que, desafortunadamente, los recursos que se destinan al financiamiento de las empresas a largo plazo no sólo son insuficientes sino prácticamente inexistentes. Un análisis somero de las principales empresas mexicanas muestra que sus pasivos a largo plazo están integrados, fundamentalmente, por endeudamiento en dólares en el exterior, una fracción muy pequeña vía la emisión de acciones y de obligaciones inscritas en la Bolsa Mexicana de Valores y una porción todavía más pequeña vía el otorgamiento de préstamos por el sistema financiero nacional. De éstos últimos, por otra parte, la mayor participación corresponde a la banca de desarrollo.

Es importante mencionar que de los recursos canalizados por la banca de desarrollo al sector no bancario una parte significativa se ha destinado al apoyo de la pequeña y mediana industria con lo que se reduce aún más el monto del financiamiento a las empresas industriales y de servicios a largo plazo. De hecho, no parece exagerado afirmar que, en estos momentos, la preocupación principal de Nafin es la de otorgar apoyo a la pequeña y mediana empresa y su principal criterio de auto evaluación está basado, fundamentalmente, en el número de éstas que han sido apoyadas durante el año.

El hecho de otorgarle tal preponderancia a dicho criterio, es posible que haya incidido negativamente en el funcionamiento de la propia institución y, por ende, de la banca de desarrollo. En primer lugar, porque al no operar directamente con las empresas y frente a las restricciones que enfrentaban los bancos para otorgar financiamiento a las mismas, la restricción que se auto impuso Nafin para actuar como institución de segundo piso la llevó a fomentar la creación artificial de otros intermediarios financieros, las uniones de crédito que, cuando se presentaron las crisis de liquidez en la operación del sistema financiero y no pudieron responder a sus compromisos significaron un grave quebranto a los bancos de desarrollo y, en especial, a la propia institución. Se trata de un claro ejemplo de falta de flexibilidad, en el que, quizá no fuese exagerado afirmar, que el dogmatismo prevaleció sobre el pragmatismo. En segundo lugar, porque casi por definición el apoyo a las pequeñas y medianas

empresas es casi siempre un apoyo a mediano plazo. En consecuencia, buena parte de la banca de desarrollo dejó de operar en el largo plazo que es el ámbito de acción en el cual mejor se justifica su existencia. De hecho, con muy pocas excepciones, el conjunto de instituciones de la banca de desarrollo en México casi no operó en el largo plazo.

El problema, como fácilmente puede percibirse, es que en estos momentos –por una variedad de razones, o sinrazones, que no es del caso examinar aquí– existen pocas instituciones y entidades en las cuales se analicen y se evalúen las perspectivas del país en el largo plazo. Más aún, podría argumentarse que tales instituciones deberían ser aquellas que forman parte de la banca de desarrollo, para las cuales, las cuestiones de largo plazo deben ser inherentes a su propia naturaleza y una permanente preocupación.

Desafortunadamente, poco es lo que se hace en la banca de desarrollo en esta materia. Hace tiempo que no se hacen labores de prospectiva en el sector agrícola (Banrural -actualmente en liquidación- y los Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura –FIRA-) y en comercio exterior (Bancomext). Pero más grave que hace tiempo se ha dejado de realizar programación industrial (Nafin) –entendida en un sentido amplio-, así como la evaluación de los programas de desarrollo de la infraestructura física (Banobras). La situación ha llegado a niveles que podrían clasificarse como preocupantes pues en el momento actual hay menos capacidad de evaluación de proyectos de desarrollo –tanto desde el punto de vista de rentabilidad social- de la que se tenía hace unos años.

En estas circunstancias, la banca de desarrollo se convierte en el blanco de fáciles críticas porque no puede justificar su actuación en función de sus soportes y apoyos al proceso de desarrollo del país, y lo peor ha sido que para intentar responder a esas críticas ha distorsionado su propia razón de ser vía la creación artificial de otros intermediarios financieros.

La tercera consideración, estrechamente ligada a la anterior, se relaciona con la solidez financiera de la banca de desarrollo, ya que en ausencia de distorsiones, tales como la creación de nuevas instituciones financieras, el otorgamiento de créditos subsidiados o, peor aún, de financiamientos por razones políticas, no hay razón alguna por la cual la banca de desarrollo no pueda alcanzar niveles adecuados en cuanto al comportamiento de esas variables críticas y por ende tener una solidez financiera igual o incluso mayor que la de la banca comercial, sin embargo, entonces es frecuente escuchar al menos dos razones con las cuales se intenta justificar que los resultados alcanzados no se ciñan a esas normas –aún cuando, cabe señalar, en el pasado sí les alcanzaban en forma relativamente satisfactoria-: la primera, que la banca de desarrollo no solo tiene una responsabilidad social; la segunda, que su gestión o administración debería ser, también, sensible a los factores políticos.

Comenzando por esta última puede señalarse que la sensibilidad política tuvo al menos tres efectos negativos sobre el funcionamiento de la banca de desarrollo en México, aunque hay que reconocerlo, su incidencia fue variable a lo largo del tiempo. Para empezar, con frecuencia los directores generales de los bancos de desarrollo fueron nombrados por los Presidentes en turno más con base en su experiencia política que en su experiencia financiera y administrativa, además, no fueron raras las ocasiones en que tales nombramientos se otorgaron por méritos en campaña. Confróntese esto con lo que ocurrió en otras instituciones –como en el Banxico- donde la experiencia y conocimientos eran requisitos obligados la mayor parte de las veces. De hecho, viendo el elenco de los directores generales de muchos bancos de desarrollo queda la impresión que los Presidentes de la República no tenían ni tienen gran aprecio por dichas instituciones.

De manera similar, por la importancia que se adscribía a los factores de orden político –cuyos intérpretes se encontraban en los niveles jerárquicos superiores- con cierta regularidad había decisiones sobre operaciones activas importantes en las cuales se hacía poco caso a los resultados de las evaluaciones realizadas por los analistas y expertos de los propios bancos de desarrollo tanto desde el punto de vista financiero como el económico, estas decisiones, como es lógico, afectaban finalmente la rentabilidad de los activos, lo cual constituye un aspecto interesante en esta cuestión y que forma o debería formar parte de la experiencia diaria de estos intermediarios financieros.

Todo esto lleva a que de manera similar como se ha hecho con el banco central, a la banca de desarrollo se le debe fijar un objetivo muy concreto –contribuir a lograr un proceso de desarrollo sano- y su administración deberá manejarse en forma autónoma e independiente de factores políticos. De manifestarse en algún momento estos últimos, por así convenir al Poder Ejecutivo Federal, deberían validarse las decisiones a través del Consejo Directivo y con gran claridad respecto de la distribución de responsabilidades y de los costos involucrados.

Lo anterior, considerando que estas instituciones actúan sobre el largo plazo, lo que interesa es que en su dirigencia haya la necesaria continuidad y desde luego, competencia profesional, esto es, directores de corto plazo para ocuparse de cuestiones financieras de largo plazo, es simplemente, una contradicción. En el futuro debe evitarse la recurrencia de este tipo de situaciones. Considerar este aspecto, junto con una visión de largo plazo de desarrollo del país, sin duda permitirá a la banca de desarrollo cumplir tanto con las funciones para las que fue creada como alcanzar altos estándares de solidez financiera conforme los criterios generados por los organismos financieros internacionales.

## CONCLUSIONES GENERALES

En términos generales, las conclusiones en torno a la banca de desarrollo y sus funciones son fundamentalmente las que se describen a continuación:

1. La banca de desarrollo debe contribuir al financiamiento a largo plazo de las actividades productivas, lo que involucra usualmente el financiamiento de obras de infraestructura, la evolución y puesta en marcha de proyectos sustantivos de desarrollo agrícola, industrial o de servicios, y el apoyo a programas de desarrollo ya sean regionales o sectoriales.
2. La banca de desarrollo debe contribuir al financiamiento de actividades o de agentes económicos que no estén suficientemente bien atendidos por la banca comercial y que, sin embargo, tienen una alta rentabilidad social para el país; dentro de ellas se encuentran, entre otras, los apoyos a las actividades agropecuarias, a las pequeñas y medianas empresas y a las transacciones de comercio exterior.
3. La banca de desarrollo debe contribuir al financiamiento de actividades y de acciones que, al menos en las etapas iniciales, difícilmente podrían ser financiadas por los intermediarios financieros privados; dentro de ellas, se encuentran las acciones a favor del medio ambiente y desarrollo tecnológico de las empresas productivas.
4. La banca de desarrollo debe contribuir a que el financiamiento proveniente del exterior, y en particular el otorgado a los organismos financieros internacionales, efectivamente cumpla con los propósitos para los que fue otorgado: en este caso resulta de particular importancia también vigilar que, en la medida de lo posible, se generen suficientes recursos —ya sea directa o indirectamente para cubrir los préstamos recibidos.

Junto con las anteriores, como se desprende de las leyes orgánicas de las instituciones financieras de desarrollo en México, existen otras funciones; sin embargo, no es aventurado afirmar que todas ellas quedan comprendidas, de una u otra forma, dentro de las cuatro funciones citadas.

Las referidas conclusiones nos llevan a otras que nos permite determinar que, dentro del contexto de la globalización, es necesario hacer un replanteamiento del papel y objetivos de las instituciones de fomento para los países menos industrializados, como es el caso de México, debiéndose basar dicho replanteamiento, al menos, en los siguientes cuatro ejes:

5. **Primero; autonomía de gestión.** Siendo entidades gubernamentales, generalmente se les incorpora dentro de regímenes presupuestales fiscales, como si se tratara de entidades meramente administrativas, cuando su función de fomento exige una autonomía de gestión amplia. Asimismo, deberían contar con un marco normativo apropiado que les permita hacer más efectiva su operación, no sólo en términos de rentabilidad sino de su capacidad para convertirse en catalizadores de la actividad económica y compensadora de desequilibrios y rezagos, sin que esto signifique que se pueda tolerar la ineficiencia.
6. **Segundo; complementariedad financiera.** La banca de desarrollo no puede y no debe ser competidor de la banca comercial. Por el contrario, las distintas instituciones deben tener la capacidad de atraer a las instituciones financieras del sector privado, así como a los mercados de deuda y de capital, para el desarrollo de proyectos socialmente rentables y convertirse en un catalizador de los mismos, permitiendo con ello contribuir

también a la compensación de dichos desequilibrios. Estrictamente se les ha dado el carácter de instituciones financieras y se les ha evaluado como bancos, siendo que no mantienen ni manejan exclusivamente objetivos e instrumentos financieros. Lo anterior, requiere de una modificación sustancial a la forma en que se mide el desempeño de estas instituciones, de manera que la complementariedad se realice plenamente. En este sentido, la tendencia a operar como banca de segundo piso debiera ser la línea general, reconociendo, sin embargo, que existen sectores específicos en donde esto no es posible o conveniente.

7. **Tercero; eliminación de imperfecciones específicas.** Para que el uso de este instrumento sea efectivo y transparente, debe estar diseñado para atacar específicamente imperfecciones del mercado que se hayan detectado. De otra manera, su efecto se diluye y resulta muy costoso. Lo anterior, implica que es necesario reconocer y aceptar abiertamente y estratégicamente la capacidad de estas instituciones para otorgar estímulos, en el entendido de que sus acciones son totalmente transparentes dentro de los esquemas de financiamiento y además son temporales, es decir, vigentes hasta el momento en que se alcancen las metas programadas.
8. **Cuarto; jerarquización de proyectos.** Forzosamente se requiere que el Estado, dadas las necesidades amplias y los recursos escasos, jerarquice los sectores, actividades y proyectos a través de los mecanismos que se consideren idóneos. De no hacerlo, lo único que se lograría es agravar los desequilibrios. En este sentido, es importante que exista conciencia de que las instituciones de fomento no deben definir dicha jerarquización.
9. Sólo después de que se haya definido con precisión el papel de las instituciones de fomento dentro de una sólida estrategia económica, y sólo entonces, podrá decidirse sobre su estructuración institucional. Aspectos relacionados con su tamaño; si deben ser unisectoriales o multisectoriales; si se constituyen en la forma de bancos o fondos, por mencionar sólo algunos, debe ser consecuencia de la visión integral del desarrollo económico.
10. Conforme a esta perspectiva, es indispensable atender explícitamente este problema con estructuras institucionales adecuadas que tomen en cuenta los incentivos involucrados.

Algunos ejemplos de las alternativas que podrían considerarse son:

- Un servicio civil de carrera en los organismos de fomento, con ascensos vinculados al éxito en los programas encomendados (y extinguidos).
  - Concentración de todos los programas de fomento en una sola institución, de manera que los equipos puedan pasar fácilmente de uno a otro en la medida en que van concluyendo.
  - Los programas sean efectuados por instituciones privadas, con incentivos cuidadosamente diseñados.
11. Una importante conclusión general que se deriva de lo anterior, es que las instituciones financieras de desarrollo no deben desaparecer, situación que llevada al extremo, significaría también la desaparición del Banco Mundial cuyos recursos y funciones serían, presumiblemente, absorbidos por los sistemas bancarios de los países miembros

o por el Fondo Monetario Internacional, lo que se requiere en todo caso es modernizarlas, corrigiendo vicios y definiendo mejor su papel tanto en el contexto más amplio de la globalización de los flujos financieros. Así, al mismo tiempo que debe liberarse de ataduras políticas su operación, en forma similar a lo que ocurre con la banca central, debe también encontrarse sujeta a normas de supervisión y regulación similares, o aún más exigentes que aquéllas que son aplicables a otras instituciones del sistema financiero. Esto último no sería difícil de implementar, si se acepta que este tipo de instituciones, en la medida de lo posible, deben ser autónomas, y sus funciones estar encuadradas por políticas y consideraciones de mediano y largo plazos. Se convierten, así, en instrumentos de fundamental importancia para la sociedad, a fin de implementar lo que se ha dado en denominar una política económica de Estado.

12. Es necesario que a la banca de desarrollo, como se ha hecho con el Banco Central se le fije un objetivo muy concreto: contribuir a lograr un proceso de desarrollo sano y, su administración, deberá manejarse en forma autónoma e independiente de factores políticos. De manifestarse en algún momento estos últimos, por así convenir al Poder Ejecutivo Federal, deberían validarse las decisiones a través del Consejo Directivo y con gran claridad, respecto de la distribución de responsabilidades y de los costos involucrados.
13. El número de instituciones de fomento que se decida para conformar la banca de desarrollo no deberá ser muy grande, ya que lo que se requiere es consolidar las que actualmente existen, que se encarguen de atender a las actividades industriales, agropecuarias, infraestructura, vivienda y comercio exterior, toda vez que un banco de desarrollo consolidado debe ser sólido desde el punto de vista financiero, por lo que para ello es necesario que cuente con recursos presupuestales, siendo necesario que tenga partidas específicas en sus presupuestos asignados, a fin de brindar apoyos a las pymes en actividades prioritarias o de alto impacto social, que necesariamente se tendrían que subsidiar.

## CONCLUSIONES PARTICULARES

1. De conformidad con su origen histórico, la banca de desarrollo nace básicamente de la necesidad que tiene el Estado Moderno de dotarse de un instrumento que sirva para propiciar el fomento de las actividades económicas de un país.
2. La etiología de la banca de desarrollo responde a un interés eminentemente económico social, por ello han sido tradicionalmente los Gobiernos los que han establecido este tipo de instituciones, aunque en algunos casos también han sido constituidas por particulares.
3. Los primeros vestigios que se tienen tendientes al establecimiento de una institución bancaria en México, estuvieron en su mayoría orientados a la creación de una banca de tipo social y de fomento que propiciará el desarrollo de una economía nacional en crisis por las guerras internas y por el devenir económico internacional.
4. La primera institución de crédito que se establece y que opera en México como banca de desarrollo, es el Banco de Avío. Su capital proviene de recursos federales obtenidos por medios impositivos (gravámenes tributarios a la importación del algodón). Su objetivo fue el otorgar recursos crediticios a las industrias manufactureras de telas y agropecuarias, que les permitiesen adquirir insumos y bienes de capital para su producción. La constitución de dicha institución de banca de desarrollo en México, nace como una necesidad de preservación de la soberanía nacional, tal fue el objetivo que, en última instancia orientó al Banco de Avío promovido por el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Lucas Alamán.
5. Se puede establecer sin lugar a dudas que la actividad bancaria en nuestro país inició con instituciones de fomento, y que por lo tanto éstas ocupan un lugar importante en la tradición financiera mexicana.
6. La naturaleza jurídica de este tipo de instituciones no permite fines especulativos o comerciales. Estas instituciones, como entidades de la Administración Pública Federal, son un instrumento del que se sirve el Estado mexicano para orientar las políticas económicas del desarrollo nacional.
7. Las sociedades nacionales de crédito, como figura jurídica, tienen el serio problema de no estar claramente definidas en la LIC en lo que hace a su naturaleza jurídica mercantil; no así por lo que hace a su naturaleza administrativa, no hay lugar a duda de que son entes de derecho público, aún cuando son definidas expresamente como personas de derecho público, de naturaleza jurídica administrativa; en su aspecto corporativo, por la función que desempeñan como sociedades, se les puede considerar como verdaderas empresas de Estado de carácter mercantil y con un objeto definido, distinto al de las instituciones de banca múltiple, reguladas en lo general por la LIC, y en lo particular, por sus respectivas leyes y reglamentos orgánicos.
8. Se encuentran insertas dentro del ámbito del derecho público en el área de la paraestatalidad, por lo que su actuación se debe apegar a los objetivos y metas que dicte el Gobierno Federal conforme el Plan Nacional de Desarrollo que se encuentre vigente.
9. El concepto de sociedad nacional de crédito, es *sui generis* en el derecho mexicano y nace de una circunstancia muy concreta: es una figura jurídica que surge durante la

nacionalización de los bancos privados en 1982, que pasaron a ser propiedad del Estado.

10. No obstante la reprivatización bancaria en 1990, el concepto de sociedad nacional de crédito fue adecuado a las nuevas circunstancias del sistema financiero mexicano, a efecto de otorgarle a las instituciones de banca de desarrollo una figura jurídica propia que les diere identidad en el marco jurídico bancario.
11. Consideramos que hasta la fecha no existe un serio y profundo estudio doctrinal, desde el punto de vista jurídico de las sociedades nacionales de crédito.
12. El marco jurídico bancario de los bancos de fomento en nuestro país es adecuado, sin embargo, se ve desfavorablemente desbalanceado con respecto de su marco jurídico administrativo, por lo que la presencia de algunas deficiencias en la legislación administrativa aplicable a las instituciones de banca de desarrollo en nuestro país, representan un verdadero obstáculo para una regular operación de estas instituciones, encontrándose la mayor parte de esta normatividad, dispersa en numerosas leyes, decretos, reglamentos, bases, circulares; esta dispersión provoca inseguridad jurídica en la actuación de las instituciones de banca de desarrollo.
13. Esta normatividad, por ser tan general, es demasiado determinante en su aplicación entre dependencias y entidades de la administración pública federal, sin tomar en cuenta, las diferencias naturales en cuanto a modos de operación, así como a los objetivos y prioridades que orientan a unas y otras, por lo cual consideramos que actualmente el marco jurídico de las instituciones de banca de desarrollo en México presenta deficiencias que dan lugar a contradicciones, sobrerregulaciones e inseguridad jurídica, por lo que estimamos conveniente y necesario subsanar el marco jurídico de dichas instituciones adecuándolo en el sentido de que tome en cuenta la naturaleza de las operaciones que realizan estas instituciones, a efecto de mejorar su campo de acción y el mejor cumplimiento de sus objetivos sociales.
14. Es necesario que las autoridades financieras a cargo de la normatividad, regulación y supervisión bancarias revisen y emitan reglas diferenciales para la banca privada y para la banca de desarrollo; tomando en consideración el enfoque que se le da a esta última en el programa económico nacional.
15. Por lo que respecta al control y vigilancia que tienen estas instituciones, nos parece que esta sobrerregulada, pues son varias las dependencias y organismos que tienen encomendada esta función. Ello da lugar a que se dupliquen funciones, además de que no todos son especialistas en materia bancaria (la SFP por ejemplo), para lo cual se requiere y es necesario que la regulación y vigilancia administrativa de estas instituciones pase a ser de competencia delegada de un solo organismo que no sólo las regule en su aspecto bancario y financiero, sino también en el aspecto administrativo.
16. Consideramos que la CNBV, reúne todos los requisitos para desempeñarse como la instancia única de supervisión, vigilancia y control de las instituciones de banca de desarrollo, ello en razón de lo siguiente: es un organismo especializado, tiene el perfil adecuado para desempeñar eficazmente la actividad de vigilancia y sólo requeriría de que se le ampliasen legalmente las facultades con que ahora cuenta, en consecuencia, es importante que se fortalezca a la CNBV, a efecto de dotarla de la estructura necesaria para la inspección y vigilancia de dichas instituciones, tanto en su aspecto bancario y financiero, como en su aspecto de entidades de la administración pública

federal. La CNBV, regularía en un aspecto más amplio a las instituciones de banca de desarrollo, y sería el que rindiera un informe como vigilante de aquéllas a la SFP y a la SHCP.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Bancario*. 2ª ed., Porrúa, México, D.F., 1983.
2. ----- *Nuevo Derecho Bancario*. 8ª. ed., Porrúa, México, D.F., 1999.
3. ----- *Teoría General del Derecho Administrativo*. 14ª ed., Porrúa, México, D.F., 1999.
4. ----- *La Banca Múltiple*. Porrúa, México, D.F., 1981.
5. ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. *La Nueva Banca Mexicana*. Universal Ediciones, México, D.F., 1992.
6. BARRERA GRAF, Jorge. *Nueva Legislación Bancaria*. Porrúa, México, D.F., 1985.
7. ----- *Instituciones de Derecho Mercantil*. ed. Porrúa, México, D.F., 1999.
8. BAUCHE GARCADIIEGO, Mario. *La Empresa*. Porrúa, México, D.F., 1977.
9. ----- *Operaciones Bancarias*. 5ª ed., Porrúa, México, D.F., 1985.
10. BETETA, Ramón. *Tres Aspectos del Desarrollo Económico de México*. Ediciones SELA, Pesa, México, D.F., 1983.
11. BORJA MARTÍNEZ, Francisco. *Estudio introductorio al libro de J.D. CASSASÚS. Las Instituciones de Crédito*. Edición facsimilar 1890, México, reimpresión Banco Mexicano SOMEX-Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, México, D.F., 1991.
12. ----- *El Banxico*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1996.
13. BOSKEY, Shirley. *Bancos de Fomento Industrial. Problemas y Políticas*. 2ª ed., Centro de Estudios Latinoamericanos Monetarios, México, D.F., 1964.
14. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª ed., Porrúa, México, D.F., 1999.
15. CANASI, José. *Derecho Administrativo, Volumen I, Parte General*. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1981.
16. CARDOZO C., José Carlos. *El Consejo de Administración y el Comisario Profesional*. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., México, D.F., 1992.
17. CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Las empresas públicas en México*. Miguel Angel Porrúa Librero-Editor, 1986.

18. CARVALLO YAÑEZ, Erick. *Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano. Teoría y Práctica de las Agrupaciones Financieras, las Instituciones de Crédito y las Casas de Bolsa*. 5ª ed., Porrúa, México, D.F., 2000
19. DÁVALOS MEJÍA, Carlos F. *Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras: Tres Tomos; Derecho Bancario y Contratos de Crédito, Tomo II*. 2ª. ed., Harla, México, D.F., 1998.
20. DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Grupos Financieros*. 2ª ed., Porrúa, México, D.F., 1999.
21. ----- *Análisis y Jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito. Exposición de Motivos. Disposiciones de la SHCP, BANXICO, CNBV y ABM. T. I*, Porrúa, México, D.F., 2000.
22. DE LAUBADÉRE, André. *Manual de Derecho Administrativo*. Temis, Bogota, Colombia, 1986.
23. DIAMOND, William. *Bancos de Fomento*. Traducción, José C. Cárdenas, México, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1960.
24. FAYA VIESCA, Jacinto. *Administración Pública Federal*. 2ª ed., Porrúa, México, D.F., 1981.
25. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 39ª ed., Porrúa, México, D.F., 1999.
26. GALINDO CAMACHO, Miguel. *Teoría de la Administración Pública*. Porrúa, México, D.F., 2000.
27. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo, Dos Tomos*. 9ª ed., Civitas, Madrid, España, 1999.
28. GIL VALDIVIA, Gerardo, coordinador. *Régimen Jurídico de la Banca de Desarrollo en México*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., 1986.
29. GIORGANA FRUTOS, Víctor M. *Curso de Derecho Bancario*. Porrúa, México, D.F., 1984.
30. GÓMEZ MORÍN, Manuel. *El Crédito Agrícola en México*. Edición facsimilar, Banco Mexicano SOMEX-Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor, 1991, Biblioteca Mexicana de Clásicos Financieros, Edición Príncipe, Madrid, Espasa-Calpe, 1928.
31. GUERRERO, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*. Harla, México, D.F., 1986.
32. HEGEWISH DÍAZ INFANTE, Fernando. *Derecho Financiero Mexicano. Instituciones del Sistema Financiero Mexicano*. Porrúa, México, D.F., 1999.
33. HERNÁNDEZ, Octavio A. *Derecho Bancario Mexicano. Dos Tomos*, Ediciones de la Asociación Mexicana de Investigaciones Administrativas, México, D.F., 1956.
34. MANERO, Antonio. *La Reforma Bancaria en la Revolución Constitucionalista*. 2ª. ed., facsimilar, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 1992.

35. MANTILLA MOLINA, Roberto L. *Derecho Mercantil*. 26ª ed., Porrúa, México, D.F., 1986.
36. MEILÁN GIL, José Luis. *Administración Pública en Perspectiva*. Ediciones de la Universidad de Coruña, España.
37. MORENO CASTAÑEDA, Alberto. *El Dinero y la Banca en México*. Ediciones de la Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, 1955.
38. NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1995.
39. OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. 7ª ed., Porrúa, México, D.F., 1995.
40. ORTÍZ MENA, Antonio. *El Desarrollo Estabilizador. Reflexiones sobre una Época*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1998, p. 128.
41. OSORNIO CORRES, Francisco Javier. *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera*. Impresores Chávez, S.A. de C.V., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., 1992.
42. PALACIOS LUNA, Manuel R. *El Derecho Económico en México*. 6ª ed., Porrúa, México, D.F., 1996.
43. PÉREZNIETO CASTRO, Leonel. *Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional*. UNAM, Porrúa, México, D.F., 1992.
44. POTASH, Robert A. *El Banco de Avío de México. El fomento de la industria 1821-1846*. 2ª ed. Traducción de Graciela Salazar y José R. Rodríguez, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1986.
45. SALELLES CLIMENT, José Ramón. *El Funcionamiento del Consejo de Administración*. Ed. Estudios de Derecho Mercantil, España, Madrid, 1995, citado por DE LA FUENTE, Op. cit., p. 108.
46. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. 4ª ed., Porrúa, México, D.F., 1999.
47. SÁNCHEZ MEDAL, Ramón. *De los Contratos Civiles*. 15ª ed., Porrúa, México, D.F., 1997.
48. SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo, T. I*, 18ª ed., Porrúa, México, D.F., 1997.
49. ----- *Derecho Económico*. 5ª ed., Porrúa, México, D.F., 1999.
50. SOLIS, Leopoldo. *Evolución del Sistema Financiero Mexicano hacia los Umbrales del Siglo XXI*. Siglo Veintiuno Editores, México, D.F., 1997.
51. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín. *Derecho Bancario*. 8ª ed., Porrúa, México, D.F., 1997.
52. RUÍZ MASSIEU, José Francisco. *Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana*. Limusa, México, D.F., 1981.

53. TAMAYO y SALMORÁN, Rolando. *Elementos para una Teoría General del Derecho (Introducción al Estudio de la Ciencia Jurídica)*. 2ª ed., Themis, México, D.F., 1999.
54. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 30ª . ed., Porrúa, México, D. F., 1996.
55. VERA MATURANA, Adolfo. *Bancos, Dinero y Crédito*. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1981.
56. VILLEGAS, Eduardo. *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*. 2ª ed., PAC, México, D.F., 1995.
57. VIVANTE, César. *Tratado de Derecho Mercantil, Tomo I*, Núm. 61, Madrid, 1942.

## DICCIONARIOS

1. Diccionario de Banca y Bolsa, Labor, Madrid, 1961.
2. Diccionario Enciclopédico ESPASA, 3ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1988, T.I.
3. Diccionario Jurídico Mexicano, 12ª ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México D.F., 1998, Tomo I, A-CH.
4. Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, D.F., 1998.

## DOCUMENTOS Y REVISTAS

1. **Apuntes tomados de la clase de Derecho Administrativo II**, impartida por el maestro CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio, durante el semestre 97-2 en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.
2. **Apuntes tomados de la clase de Derecho Bancario y Bursátil**, impartida por el Doctor Jesús de la Fuente Rodríguez, durante el semestre 00/02 en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.
3. CASTAÑÓN R., Jesús, en **"Breve desarrollo histórico de la legislación mercantil y bancaria"**, Lecturas Jurídicas, No. 16, julio-septiembre, Chihuahua, Chihuahua, 1963.
4. DELGADO, Ricardo. **"Las primeras tentativas para la fundación de bancos en México"**, en El Economista, Tomo XII, No. 139, 1 de diciembre de 1944, México, D.F.
5. Diario Oficial de la Federación.
6. Exposición de Motivos a la Reforma Constitucional del 27 de junio de 1990, H. Congreso de la Unión.
7. Exposición de motivos del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
8. Exposición de motivos de la iniciativa de ley Orgánica de la Financiera Rural, presentada por el Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión.
9. GURRÍA TREVIÑO, José Ángel. **"Situación actual y perspectivas de la Banca de Desarrollo en México"**, conferencia impartida en Nacional Financiera S.N.C., en memoria del 65 Aniversario, de NAFIN, S.N.C., Experiencia para el Futuro, México, D.F., 1999.
10. IGLESIAS, Enrique V., **"La Banca de Desarrollo en el Nuevo Milenio: visión desde un organismo multilateral de crédito"**, en Federalismo y Desarrollo No. 69, julio-septiembre de 2000, México, D.F.
11. IBARRA, David. **"La Banca de Desarrollo"**, Nacional Financiera, Memoria del 65 Aniversario, México D.F., diciembre de 1999.

12. NAVA NEGRETE, Alfonso. ***“Los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado”***, en Revista de Administración Pública, núm. 43, INAP, México, enero-abril 1990.
13. World Bank, World Bank Development Report, 1989, Washington, D.C., June, 1989.
14. ZORRILLA DE LA GARZA EVÍA, Carlos. ***“El papel de las instituciones financieras en el desarrollo económico. Nacional Financiera, Banca de Fomento”***, Memoria VII Seminario sobre Financiamiento y Promoción Industrial, México, NAFINSA-ALIDE, julio de 1984.

## LEGISLACIÓN Y DEMÁS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS CONSULTADAS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Civil Federal.
3. Código de Comercio.
4. Ley de Instituciones de Crédito.
5. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal.
6. Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
7. Ley del Banco de México.
8. Ley de Planeación.
9. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
10. Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
11. Ley de Protección al Ahorro Bancario.
12. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
13. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
14. Ley General de Deuda Pública.
15. Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.
16. Ley General de Sociedades Mercantiles.
17. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
18. Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.
19. Ley Orgánica de la Financiera Rural
20. Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.
21. Ley Orgánica del Banco del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.
22. Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior.
23. Ley Orgánica de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
24. Ley Orgánica de Nacional Financiera.
25. Ley Orgánica del Sistema Banrural.

26. Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal.
27. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
28. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982.
29. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985.
30. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003.
31. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
32. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
33. Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
34. Reglamento Interior del Banco de México.
35. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
36. Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
37. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
38. Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.
39. Circulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
40. Circulares-Telefax del Banco de México.
41. Circulares u Oficios-Circulares de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
42. Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de agosto de 2003.

## OTRAS FUENTES

1. <http://www.alide.org.pe>.
2. <http://www.bdc.ca/en/home/htm>
3. <http://www.bnf.gov.py>
4. <http://www.cocemi.microempresa.org>
5. <http://www.cofides.es>
6. <http://www.dbj.go.jp/english>
7. <http://www.exim.gov>
8. <http://www.foncrei.org.ve>
9. <http://www.kdb.co.kr>