

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA BANCA DE DESARROLLO INDUSTRIAL

Antonio PRADO NÚÑEZ

El concepto de banca de desarrollo no es unitario, puesto que diferentes disciplinas se han preocupado por darlo. Solamente, para tener un punto de partida, voy a adoptar la caracterización más satisfactoria.

Debemos tener 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 es la banca de desarrollo.

La mejor definición me parece la sugerida por el señor licenciado Mario Ramón Beteta en su libro *Tres aspectos del desarrollo económico de México*.¹

En dicha obra, el señor licenciado Mario Ramón Beteta define a la banca de desarrollo como la que desempeña una "actividad bancaria tendiente a elevar dentro del menor plazo posible el nivel de vida de un pueblo".

Es sumamente instructivo asomarnos en seguida a la idea que en la misma obra da el propio licenciado Mario Ramón Beteta de lo que debe entenderse por "desarrollo". En la página 65 de su obra, dice que: "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."

Me parece, por otra parte, poco satisfactoria la definición puramente formalista del doctor Jorge Barrera Graf, ya que la caracterización que este distinguido maestro hace de la banca de desarrollo se hace exclusivamente a través de la cita de preceptos legales, lo cual no se compadece con las reglas lógicas de una buena definición.

Barrera Graf² expresa que:

Banca de Desarrollo es la que se regula por leyes orgánicas respecto a cada sociedad o institución y secundariamente por la

¹ México, Ediciones SELA, Editorial Pesa, 1983.

² *Nueva legislación bancaria*, México, Editorial Porrúa, 1985, p. 18.

LRSPPB; además de poder realizar las operaciones que indica el Artículo 30, con las modalidades que indica el Artículo 31 párrafos segundo y tercero; deberá realizar aquellas otras a que se refiere el primer párrafo del mismo Artículo 31.

Si bien la definición de Barrera Graf no es muy satisfactoria, por el contrario sí lo son las notas distintivas que el mismo autor atribuye a la banca de desarrollo, y que son las siguientes:

- a) La banca de desarrollo admite especialidades;
- b) A la banca de desarrollo se le imponen operaciones adicionales, las 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 está 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.

Las anteriores conclusiones las toma el ameritado maestro del análisis sistemático que hace de los artículos 30., fracción VI, 12, 31, 34, 35 y 77 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

A la luz de las anteriores consideraciones, no cabe duda que Nacional Financiera es la heredera legítima de la auténtica "corporación de desarrollo", en el sentido en el que las Naciones Unidas consideran a los entes económicos a los que pertenece nuestra institución. Así nos lo dice Lucas Beltrán Flores en su *Diccionario de Banca y Bolsa*.³ Este autor clásico de la doctrina bancaria nos manifiesta que: "son Corporaciones de Desarrollo aquellas que promueven y dirigen empresas, además de proporcionarles apoyo financiero."

Ahora bien, es de sobra conocido que el apoyo financiero que ofrecen los bancos se hace vía crédito, o bien a través de la participación, de diversas maneras, en el capital social, o corporativo, de los entes receptores del citado apoyo.

Es interesante reseñar, aunque sea someramente, la historia de la banca de desarrollo.

En Bélgica, se fundó en el año de 1822 la *Société Générale Pour*

³ Madrid, Editorial Labor, 1961, p. 151.

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, Credit Mobilier, 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 ella saliera del ámbito, por aquellos años predominante, de la industria familiar.

En los demás países europeos el concepto de la banca de desarrollo quedó prácticamente inexplorado, y fue hasta 1920 cuando vio la luz en España el Banco de Crédito Industrial de España.

Con posterioridad 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 respetadas Industrial and Commercial Finance Company del Reino Unido, el Herstelbank de Holanda y el Industriekreditbank alemán de 1949, son posteriores a Nacional Financiera.

Todas estas instituciones han seguido el concepto clásico de la banca de desarrollo, es decir, en materia de crédito, actuando dentro de los plazos mediano y largo (no necesariamente con tasas preferenciales de interés) y en materia de apoyo corporativo, prefiriendo los proyectos de larga maduración y de beneficio colectivo (sin que se considere como cosa obligada la renuncia a los buenos dividendos), confiando más en la evaluación de proyectos que en la exigencia de garantías colaterales, pero sin despreciar las excelencias de los mecanismos hipotecarios y prendarios, ni tampoco las fianzas, los avales ni las obligaciones solidarias.

Aún antes del nacimiento de las primeras instituciones francesas de desarrollo, y precisamente en el año de 1830, cabe señalar la existencia en nuestro país de una empresa mexicana que contenía los gérmenes de una institución de desarrollo.

La anterior referencia se hace para apuntar que el 16 de octubre de 1830, por decreto del presidente Anastasio Bustamante, nació en la ciudad de México el Banco de Avío, específicamente destinado a fomentar el desarrollo industrial como lo señalaba el decreto respectivo.

El autor del proyecto fue don Lucas Alamán, quien era entonces ministro de Relaciones Exteriores.

El objeto del Banco de Avío era el fomento de la industria textil, que pretendía lograrse a través de la importación de maquinaria financiada por la institución, para venderla, a su vez, con ayuda del financiamiento respectivo, enajenándola a bajo costo a los industriales establecidos en el país, otorgándoles además préstamos de avío al 5% anual.

El capital de la institución debería ascender a un millón de pesos oro que se integraría con el 20% del producto de los derechos aduanales de importación de telas de algodón.

La vida de esta institución fue corta, puesto que el Banco de Avío solamente operó durante 12 años porque don Antonio López de Santa Anna decretó la extinción de la institución para apropiarse de los fondos de la misma, los cuales destinó al esfuerzo bélico nacional. El decreto de extinción expresó que no era únicamente la necesidad de usar en la guerra los recursos del Banco, sino también señalar que el Banco no había garantizado bien sus préstamos, así como que muchos de ellos no habían podido recuperarlos por estar defectuosamente otorgados.

Es bien sabido que los pueblos que no aprenden de la historia están condenados a repetirla y por lo tanto debe servirnos de escarmiento el fracaso del Banco de Avío para que nuestras instituciones de desarrollo no se conviertan en instituciones de beneficencia o en cajas de resonancia de la demagogia.

Se ha pretendido también que el Banco Nacional de Amortizaciones, fundado en 1837, fue igualmente un antecedente de nuestras instituciones de desarrollo.

Lo anterior es inexacto, puesto que el Banco Nacional de Amortizaciones de 1837, tuvo exclusivamente finalidades de regulación monetaria, y jamás contempló, dentro de su objeto ni documentos sociales, finalidades algunas relativas al desarrollo, tal como ya era incipientemente conocido en Europa bajo los modelos de la Société Generale y de las instituciones francesas antes mencionadas.

El Banco de Avío, ese sí, tuvo una clara perspectiva de lo que debía ser la actividad bancaria de desarrollo; es de lamentarse su corta vida y subsecuente extinción.

La idea de Nacional Financiera surgió del propósito de fortalecer al incipiente sistema bancario mexicano y de auxiliar a la banca privada.

Para que los establecimientos de crédito tuviesen sus capitales representados por inversiones de la necesaria liquidez para llenar debi-

damente su función, era necesario que en breve plazo se deshicieran de los inmuebles y garantías reales que figuraban en sus activos; así lo exigían los reajustes que la revolución se vio precisada a imponer.

Para atenuar el quebranto que resultaría de la enajenación inmediata de dichos bienes, el artículo 4o. transitorio de la Ley General de Instituciones de Crédito, de 28 de junio de 1932, fijó un plazo de tres años para que, dentro de él, las instituciones de crédito enajenaran, cobraran o ejecutaran los bienes, créditos o hipotecas que aceptaron o se adjudicaron en pago antes de la promulgación de dicha ley, y que no podrían conservar en sus activos.

El problema de los mencionados bienes continuó dificultando la realización del programa de reorganización bancaria trazado por el Ejecutivo, porque el plazo concedido era sólo un paliativo.

Se consideró entonces que la fórmula para resolver definitivamente el problema consistía en la fundación, con el carácter de sociedad financiera, de un organismo preparado en todos sentidos, para tomar a su cargo y llevar a cabo rápida y eficazmente la realización directa o el fraccionamiento y la colonización de los inmuebles que formaban o hubieran de formar parte de los activos de los bancos.

La misma Financiera se ocuparía también de planear y dirigir el fraccionamiento y colonización de las tierras que el gobierno federal y ciertos grupos oficiales o semificiales, como las Liquidaciones de la Comisión Monetaria y de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, tuvieron que adjudicarse por diversos conceptos.

Estas consideraciones, entre otras, movieron al presidente Abelardo L. Rodríguez a expedir la Ley de 30 de agosto de 1933, que autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para crear Nacional Financiera. Este decreto no se llegó a cumplir, pero su contenido esencial fue recogido en el cuerpo de la Ley de 24 de abril de 1934.

Fue dentro de este contexto que el Ejecutivo federal, con base en las facultades extraordinarias que para legislar en los ramos de hacienda y crédito público le concedió el Congreso de la Unión por virtud del Decreto de 27 de diciembre de 1933, expidió la Ley de 24 de abril de 1934, publicada el 30 del mismo mes y año, que derogó la Ley de 30 de agosto de 1933.

El hecho de que en algunas ocasiones se haya mencionado el Decreto de 30 de agosto de 1933 como el constitutivo de Nacional Financiera, S. A., obedece a que fue publicado como Ley que autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la fundación de una sociedad financiera, con carácter de institución nacional; pero dicho

decreto fue derogado por el artículo decimosegundo de la Ley de 24 de abril de 1934, publicada como Ley que modifica la que autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la fundación de una sociedad financiera, y que crea la Nacional Financiera, S.A. con el carácter de institución nacional de crédito.

Complementariamente, cabe mencionar que el Decreto de 30 de agosto de 1933 fue expedido por el Ejecutivo federal en ejercicio de las facultades extraordinarias que, para legislar en materia de instituciones de crédito, le otorgó la Ley de 30 de diciembre de 1932.

La Ley de 24 de abril de 1934 dispuso que se constituyera Nacional Financiera con capital de \$50,000,000.00, de los cuales aportaría el gobierno federal \$25,000,000.00 (serie "A"), y el resto lo suscribirían las instituciones privadas de crédito y el público (serie "B").

Los \$25,000,000.00 aportados por el gobierno servirían como fondo de garantía y trabajarían de preferencia para obtener utilidades en favor de los accionistas de la serie "B", cuyas acciones serían preferentes para disfrutar de un dividendo anual del 6 %. Se esperaba que con este atractivo las instituciones de crédito que incorporasen a Nacional Financiera sus bienes, a cambio del quebranto que necesariamente sufriría por los reajustes de avalúo, tendrían la ventaja de obtener redituación inmediata sobre capitales que, aunque disminuidos, dejarían de estar congelados y de constituir una fuente de filtraciones a través de administraciones dispenciosas y poco remuneradoras.

En la Ley de 1934 se hizo una definición más precisa de los fines de Nacional Financiera, destacando otras funciones de relevante consideración:

a) A través de su actividad en la suscripción y contratación de empréstitos públicos y privados e intervención en el mercado en la compra, venta o custodia de títulos y valores, se darían los primeros pasos para la constitución, en México, de un verdadero mercado de valores;

b) Actuaría como agente financiero del gobierno;

c) Además, quedó facultada para encargarse de la organización o transformación de toda clase de empresas; tomar participación en ellas, tomando a su cargo la administración de las mismas, e intervenir en la emisión de acciones, bonos u obligaciones, prestando o no su garantía, y actuar como representante común de los obligacionistas o de los tenedores de acciones o emisiones hechas a terceros.

En los términos de la ley de referencia, se fundó Nacional Financiera, por escritura número 13672 de 30 de junio de 1934, otorgada en la Notaría 41 del Distrito Federal, y que fue firmada el 13 de julio

siguiente. El capital fue suscrito por el gobierno federal y por particulares, sin participación de las instituciones privadas de crédito.

Nacional Financiera inició sus actividades el 2 de julio de 1934, y con ello la labor que la ha identificado con el desarrollo económico de México. Constituyó el cuarto paso en la organización bancaria nacional, sumándose al Banco de México, al Banco Nacional de Crédito Agrícola y al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.

Así surgió Nacional Financiera como obra de los gobiernos emanados de la revolución, para servir:

1. Como instrumento del Estado, para coadyuvar al sano y eficiente funcionamiento del sistema bancario, conforme a las nuevas rutas fijadas por la administración;

2. Como instrumento del gobierno, para acudir en auxilio de la banca privada y llenar uno de los huecos más sensibles en el régimen bancario;

3. Como portaestandarte de la nueva concepción, según la cual no deben enfrentarse como adversarias las actividades del Estado y las de los particulares, en la vida económica, sino en armónica colaboración; obra en la cual toca al Estado la carga de la acción reguladora y correctora, y, especialmente, la supletoria y promotora, en aquellos campos en que la iniciativa privada se muestra incapaz, insuficiente o desinteresada para llenar las exigencias impuestas por nuestro crecimiento demográfico, por nuestra construcción como Estado moderno y, con mayor gravedad, por los reclamos de una justicia social capaz de elevar, en todos los órdenes, el nivel de vida de las grandes capas de población.

Nunca, en el pensamiento creador de Nacional Financiera, campeó la idea de hacerla adversaria de la iniciativa privada. La misma concepción fundamental se mantuvo en la reforma introducida por la Ley de 30 de diciembre de 1940. Expresamente se dijo, en su Exposición de Motivos, que:

Se trata, fundamentalmente, de una Institución que vendrá no a competir con los bancos existentes, sino a auxiliar a aquellos sectores de la economía nacional cuyas necesidades de crédito no

de bienes raíces dedicados a la agricultura. Por esta razón, las fincas rústicas que figuraban en los activos de Nacional Financiera fueron pasadas a otras instituciones.

La reorganización de la institución hizo posible encauzar el capital nacional y extranjero hacia empresas que vinieron a crear nuevas fuentes de riqueza y nuevos centros de trabajo; empresas con enormes requerimientos de capital y en las cuales es muy lenta la recuperación de la inversión.

Otra de las finalidades de la Ley Orgánica de 1940 se hizo consistir en hacer posible que los pequeños ahorros sustituyan a los grandes capitales, cuya misión principal es asumir los riesgos inherentes a la exploración y descubrimiento de nuevas fuentes de riqueza, a cambio de jugosas utilidades, y no la de conformarse con la seguridad de réditos módicos, que son los que busca el pequeño inversionista.

A este respecto, el Ejecutivo no se equivocó al afirmar, en su Exposición de Motivos, que Nacional Financiera es la institución más importante e influyente en el mercado de valores, y que es uno de los instrumentos más poderosos y eficaces para promover el progreso de la economía nacional y el bienestar de la colectividad.

Con la Ley Reformatoria de la Orgánica de 30 de diciembre de 1947, se fortaleció la posición de Nacional Financiera dentro del sistema crediticio, confirmándola como la institución a través de la cual se efectúan las emisiones de títulos de deuda del gobierno federal y que se encarga de todo lo relativo con la obtención y manejo de créditos de instituciones extranjeras privadas, gubernamentales e intergubernamentales.

Finalmente, en la Exposición de Motivos que procedió a la nueva Ley Orgánica de 30 de diciembre de 1974, se externó que: "A lo largo de cuatro décadas Nacional Financiera, S.A., se ha convertido en el banco de inversión de mayor relevancia en el país. Al propio tiempo, ocupa un lugar destacado entre las instituciones de crédito más importantes en América Latina."

Con apoyo en esta trayectoria y porque la institución ha logrado así crear una imagen de solidez y confianza, que la ha llevado a afinar o a crear nuevos mecanismos e instrumentos de acción, y por otras muchas razones que la propia iniciativa de ley enumera, el Ejecutivo "consideró indispensable ajustar a la Ley Orgánica de Nacional Financiera, con el propósito de dotar a esa Institución de las facultades e instrumentos que le permitan cumplir funciones de alta importancia en un nuevo marco socioeconómico y de política de desarrollo".

En esas circunstancias, la nueva ley amplió el rango de acción para

orientar así las funciones de Nacional Financiera como lo exige el funcionamiento eficiente de la banca de nuestros días. Para ello se le autorizó a complementar sus operaciones financieras con otras propias de la banca de depósito, ahorro e hipotecaria, dando a la institución el carácter de banco múltiple. La Ley Orgánica de Nacional Financiera, S.A., de 30 de diciembre de 1974, entró en vigor el 3 de enero de 1975, un día después de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación. El 13 de noviembre de 1981 se firmó ante la fe del notario público número 132 del Distrito Federal, señor licenciado Carlos Ramírez Zetina, la escritura pública número 31852, fechada el 15 de octubre de 1981, por la cual se dio forma legal a la Reforma General de Estatutos de Nacional Financiera, S.A., aprobados por la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas celebrada el 11 de agosto del mismo año, para adecuarlos a la vigente Ley Orgánica de la institución.

Nacional Financiera, S.A. ha estado regida, durante 47 años de existencia, por tres leyes fundamentales: la de 1934, que le dio vida; la de 1940, con sus reformas que la consolidaron, y la de 1974, que está en vigor.⁴

Otros países han adoptado a Nacional Financiera como modelo de banca de desarrollo, colocándola dentro de sus particulares sistemas jurídicos.

Nacional Financiera es un ente bancario que queda clasificado dentro de la llamada banca de emisión en sentido amplio, es decir, de aquella banca que se provee de fondos utilizando la emisión de títulos en masa, distinguiéndose de la llamada banca comercial, la cual obtiene sus recursos utilizando el mecanismo de la cuenta de cheques y de la consiguiente creación de dinero bancario.⁵

Respondiendo a la caracterización que de Nacional Financiera se ha hecho como banca de emisión, es obligado señalar que Nacional Financiera ha sido la creadora de una serie de instrumentos de inversión que han merecido el elogio de propios y extraños.

Con relación a lo anteriormente expuesto, debe recordarse que Nacional Financiera fue la creadora del certificado de participación, instrumento que fue colocado en el mercado financiero por nuestra institución por primera vez en el año de 1940, mientras que la ley no vino a regularlo sino hasta el año de 1946, en que lo reglamentó en el artículo 228D de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

⁴ *Cfr.*, Publicación No. ISBN 968-6651-01-4 Legislación Constitutiva. 1982 PP 3-9-incl.

⁵ Véase Moreno Castañeda, Alberto, *El dinero y la banca en México*, Guadalajara, Jal., Ediciones de la Universidad de Guadalajara, 1955, p. 460.

Nos referimos, al hablar de este certificado de participación, al que tiene como base un fideicomiso formalmente constituido.

Existe otro certificado de participación que exclusivamente maneja Nacional Financiera, y que es el creado en observancia de la fracción II del artículo 60. de la Ley Orgánica institucional, y el cual es un título llamado "certificado de participación especial", que no deriva de un fideicomiso, sino de la existencia de una copropiedad.

Nacional Financiera ha sido la creadora, entre otros títulos de gran utilidad nacional, del "petrobono" y del "bono externo internacional".

Refiriéndonos ya concretamente al régimen jurídico particular de Nacional Financiera, debe decirse lo siguiente:

Siguiendo la prelación establecida por el artículo 50. de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la primera disposición legislativa por la que se rige Nacional Financiera es su Ley Orgánica. La vigencia continúa siendo la firmada el 30 de diciembre de 1974, publicada en el *Diario Oficial* del 2 de enero de 1975.

La anterior Ley Orgánica hay que leerla adaptada a la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que ocupa el segundo lugar en la prelación regulativa de Nacional Financiera, y teniendo en consideración el Reglamento Orgánico así como el Decreto de Transformación expedido por el Ejecutivo federal, el cual cambió el tipo jurídico de sociedad al que pertenecía Nacional Financiera, que de haber sido una sociedad anónima, pasó a convertirse en una sociedad nacional de crédito.

Deben destacarse, como preceptos importantes de la vigente Ley Orgánica de Nacional Financiera, los siguientes dispositivos legales:

I. El artículo 50., fracción I, que permite a Nacional Financiera intervenir en la creación y fomento de toda clase de empresas industriales, con la única limitación de no poder entrar en aquellas actividades que resulten ser del campo de acción reservado a otras instituciones de desarrollo.

II. Es muy importante también señalar la existencia de la fracción III del artículo 50. de la Ley Orgánica de la institución, que le permite actuar como agente financiero del gobierno federal. Hoy por hoy, se considera que la agencia financiera no es un mandato común y corriente, sino que, por el contrario, es una comisión especial de derecho público que se regirá, en cada caso concreto, por las instrucciones del mandante, aun cuando sea sin ajustarse exactamente a las disposiciones que sobre mandato y comisión mercantil puedan contenerse en el Código de Comercio y en el Código Civil para el Distrito Federal, como supletorio de la legislación mercantil.

III. Debe destacarse que Nacional Financiera tiene todas las facultades de la banca múltiple, es decir, puede actuar como banco de depósito, como institución de ahorro, como institución hipotecaria y, naturalmente, como financiera y fiduciaria.

En la actualidad, Nacional Financiera maneja, como banco de depósito, un número limitado de cuentas de cheques para cuentahabientes de muy amplia capacidad económica y para algunas entidades del sector público.

IV. Nacional Financiera puede actuar como gestora de concesiones mineras y de aguas, y para promover empresas en estos campos tiene preferencia; por lo que se ha llegado a decir que es inteligente buscar como socio a Nacional Financiera en estos campos de inversión.

Las anteriores posibilidades derivan directamente de los artículos 5o. y 6o. de la Ley Orgánica institucional.

V. Nacional Financiera maneja en exclusiva el bien conocido "billete de depósito", establecido y regulado por los artículos 9, 10, 11 y 12 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera.

En tales condiciones, Nacional Financiera es y debe ser la depositaria exclusiva, dentro del ámbito federal, de todas las cantidades en litigio y de todos los fondos que deban ser manejados por las empresas privadas que presten un servicio público regulado por el derecho de la Federación.

VI. Los valores que emita o garantice Nacional Financiera pueden ser objeto de inversión para efecto de constitución de reservas de las instituciones de crédito y de las compañías de seguros y fianzas, sin necesidad de requisito adicional alguno, lo cual convierte a estos valores en el mejor papel para la inversión institucional.

VII. Es muy importante destacar que Nacional Financiera, de acuerdo con el artículo 14 de su Ley Orgánica, es y debe ser la exclusiva agencia, en la República, de las instituciones establecidas en el extranjero para la emisión o pago de los títulos de crédito al portador y a cargo de dichas instituciones.

VIII. El artículo 15 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera dispone que la nación responderá en todo tiempo de las operaciones que la institución celebre con la garantía del gobierno federal; de las operaciones concertadas por la institución con las instituciones extranjeras privadas, gubernamentales e intergubernamentales; así como que la nación también responderá en todo tiempo de todos los depósitos obligatorios que deben quedar bajo la custodia de Nacional Financiera, en los términos de los artículos 9, 10, 11 y 12 de la Ley Orgánica institucional.

Como resultado de la amplia experiencia internacional de Nacional Financiera, ésta cuenta con un excelente personal jurídico internacional, al que inclusive le ha sido encomendada la representación de una variedad de empresas y personas nacionales para que se les ayude en foros judiciales y administrativos del extranjero; lo cual se ha conseguido siempre con buen éxito y mediante honorarios sumamente razonables.

IX. Nacional Financiera también está sujeta a algunas prohibiciones, como se desprende del artículo 17 de su Ley Orgánica.

En efecto, Nacional Financiera tiene prohibido efectuar préstamos u otras operaciones de crédito para el financiamiento de la transferencia del control o de la propiedad de empresas, excepto cuando se trate de préstamos en operaciones que tengan como finalidad la mexicanización de una empresa o por razones de interés público; pero siempre contando, para estos últimos casos, con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Consejo Directivo de la institución. Nacional Financiera tiene prohibido conceder préstamos para cancelar o refinanciar pasivos, salvo en casos excepcionales de interés para la economía del país, que deben ser aprobados por el Consejo de Administración. También tiene prohibido llevar a cabo operaciones que sean el objeto principal de otras instituciones nacionales de crédito.

X. Los antiguos estatutos de Nacional Financiera que fueran establecidos por acuerdo de la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del 11 de agosto de 1981, no se encuentran ya en vigor, por virtud de haber quedado privados de efectos por el actual Reglamento Orgánico de la institución, el cual, con ligeras variantes, reproduce en lo conducente las disposiciones de los viejos estatutos.

XI. Por lo que respecta a la situación que se desprende del Decreto de Transformación a que antes nos hemos venido refiriendo, es digno de mencionarse lo siguiente:

1. En el *Diario Oficial* del viernes 12 de julio de 1985, apareció publicado el Decreto del presidente de la República, señor licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, fechado el 10 de julio de 1985, mediante el cual se opera la transformación de la antigua sociedad anónima bajo la cual giraba Nacional Financiera, en una nueva sociedad nacional de crédito, con todos los activos y pasivos de la sociedad anónima transformada.

El artículo 10o. del mencionado decreto establece lo que a continuación se transcribe:

ARTÍCULO 10. Las inversiones realizadas o que realice la Sociedad en títulos representativos del capital social de empresas, se sujetará a lo previsto en el artículo 57 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y a las normas que se establezcan en su Ley Orgánica.

El mencionado Decreto de Transformación quedó inscrito en el Registro Público de Comercio, en el folio mercantil No. 81341, por lo que dicho decreto surte plenamente todos sus efectos contra terceros y contra toda clase de autoridades.

2. El artículo 37 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, tiene el texto que a continuación se consigna:

ARTÍCULO 37. Las instituciones de banca múltiple podrán realizar inversiones en títulos representativos del capital de sociedades distintas a las señaladas en los artículos 68 y 69 de esta Ley, conforme a las bases siguientes:

I. Hasta el 10% del capital de la emisora;

II. Hasta el 20% del capital de la emisora, durante un plazo que no exceda de cinco años, previo acuerdo del consejo directivo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá ampliar el plazo a que se refiere esta fracción, considerando la naturaleza y situación de la empresa de que se trate; y

III. Por porcentajes y plazos mayores, cuando se trate de empresas que desarrollan actividades sociales y nacionalmente necesarias, requieren recursos para la realización de proyectos de larga maduración, o realicen actividades susceptibles de fomento, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la otorgará o negará discrecionalmente, oyendo la opinión del Banco de México. Dicha Secretaría fijará las condiciones y plazos de tenencia de las acciones, y de acuerdo con la naturaleza y finalidades de las propias empresas y atendiendo los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, en especial del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

Las instituciones de banca múltiple sujetarán estas inversiones a las medidas que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las diversificarán de conformidad con las bases previstas en los artículos 33 y 35 de esta Ley, debiendo en todo caso observar los límites que propicien la dispersión de riesgos, así como una sana revolvencia para apoyar a un mayor número de proyectos, sin exceder del 5% de los recursos captados del público en el mercado nacional. Las inversiones a que se refiere este artículo, no computarán para considerar a las empresas de participación estatal, y por lo tanto éstas no estarán sujetas a

las disposiciones aplicables a las entidades de la administración pública federal.

De conformidad con los artículos 80 y 89, fracción I, compete al presidente de la República la ejecución de las leyes, siendo un principio indiscutible del derecho administrativo que todos los funcionarios y empleados de las secretarías de Estado tienen la obligación de obedecer las órdenes de su máximo superior jerárquico en el ámbito administrativo, que es el presidente de la República.

3. Es también un principio irrefragable del derecho constitucional mexicano, emanado del artículo 133 de nuestra Constitución política, que únicamente los jueces tienen derecho de desobedecer las leyes que reputen contrarias a la Constitución, desprendiéndose a *contrario sensu* del citado artículo 133 constitucional la conclusión de que los funcionarios administrativos no pueden negarse a obedecer una disposición del presidente de la República por creerla contraria a la Constitución. Más aún, para que pudiera existir un derecho de desobediencia al mandato presidencial, éste tendría que ser contrario a la Constitución, pero no a una ley secundaria, toda vez que, de acuerdo con la propia Constitución, es al propio presidente de la República a quien compete establecer la manera de ejecutar las leyes.

El derecho de resistir una orden presidencial, prevaleciendo de la jerarquía de las leyes, solamente está establecido en beneficio de los particulares y de ninguna manera en beneficio de los mismos subordinados del Poder Ejecutivo.

Son insostenibles, por tanto, algunas posturas jurídicas en el sentido de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevalece sobre el Decreto presidencial respectivo y que, por lo tanto, no tiene lugar la desparaestatalización ordenada por el Decreto del presidente de la República.

4. Como ya lo ha declarado en innumerables tesis recientes la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, las sociedades nacionales de crédito se equiparan a los particulares para los efectos de sus relaciones con la Federación.

De acuerdo con el clarísimo texto de las dos piezas legales que se transcriben, se desprenden las siguientes conclusiones:

1a. El Decreto de Transformación, por texto expreso, opera retroactivamente en favor de NAFIN. La retroactividad no está establecida en favor del gobierno, sino de los particulares. Por lo tanto, las inversiones de Nacional Financiera ya realizadas gozan del beneficio del artículo 10 del Decreto de Transformación.

2a. De oficio deben descontarse, para los efectos de paraestatalidad, el 10% de las inversiones de Nacional Financiera, S.N.C., en títulos representativos del capital de sus empresas.

3a. Basta con el acuerdo del Consejo Directivo de Nacional Financiera para que, sin mayor trámite, pueda hacerse un descuento para efectos de paraestatalidad, de hasta el 20% del capital de la empresa en la que sea accionista Nacional Financiera, S.N.C., para que quede desparaestatalizada la empresa por un plazo de cinco años.

4a. Una desparaestatalización total puede ser acordada en favor de nuestras empresas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la puede otorgar discrecionalmente, oyendo la opinión del Banco de México.

5a. Existe un procedimiento jurídico establecido en el artículo 9º de la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, para obligar a la Secretaría de Programación y Presupuesto a respetar las piezas legales transcritas.

XII. Para los efectos de operaciones pasivas internacionales, Nacional Financiera renuncia por sistema a la inmunidad soberana, y por virtud de tal renuncia, enfrenta sus problemas litigiosos en el exterior, exactamente igual que como lo haría cualquier persona de derecho privado.

Las anteriores consideraciones son, desde luego, susceptibles de ampliarse mucho; pero las mismas dan una idea bastante completa del régimen jurídico de Nacional Financiera, que es la banca de desarrollo industrial de nuestro país.