



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES Y SUS CONFEDERACIONES Y LOS EFECTOS DE LA SUPRESIÓN DE LA OBLIGATORIEDAD DE AFILIACIÓN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CARMEN GISEL GARCÍA AGUILAR

ASESOR:

LIC. IRENE VÁZQUEZ VÉLEZ

SAN JUAN DE ARAGON, MÉXICO

2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES ARAGÓN

JEFATURA DE LA CARRERA DE DERECHO

OFICIO ENAR/JADR/328/2004

ASUNTO: Designación de Jurado

LIC. ALBERTO IBARRA ROSAS
SECRETARIO ACADÉMICO
Presente.

La alumna **CARMEN GISEL GARCÍA AGUILAR**, ha presentado a consideración de esta Jefatura la tesis denominada "**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES Y SUS CONFEDERACIONES Y LOS EFECTOS DE LA SUPRESIÓN DE LA OBLIGATORIEDAD DE AFILIACIÓN**", para los efectos del Examen Profesional que se llevará a cabo el día en que esa Secretaría Académica lo indique esta Área a mi cargo ha designado como jurado a las siguientes personas:

- | | |
|-------------------|--|
| 1.- PRESIDENTE | LIC. IRENE VÁZQUEZ VÉLEZ
ANTIGÜEDAD: 17/NOVIEMBRE/1986 |
| 2.- VOCAL | LIC. GUSTAVO JIMÉNEZ GALVÁN
ANTIGÜEDAD: 15/JUNIO/1990 |
| 3.- SECRETARIO | LIC. YUNET ADRIANA ABREU BELTRÁN
ANTIGÜEDAD: 26/ENERO/1998 |
| 4.- 1er. SUPLENTE | LIC. ALBERTO ORTIZ LEMUS
ANTIGÜEDAD: 16/MAYO/2001 |
| 5.- 2do. SUPLENTE | LIC. ERIKA IVONNE PARRA RODRÍGUEZ
ANTIGÜEDAD: 21/OCTUBRE/2001 |

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Bosques de Aragón Edo. de Méx., a 19 de Febrero de 2004.

EL JEFE DE LA CARRERA DE DERECHO

MTRO. FERNANDO PINEDA NAVARRO

c.c.p. Servicios Escolares
c.c.p. Interesado
FPN/JLPO/a.

Para mis padres:
Leopoldo y Lilia
Elia

Mi esposo:
José Luis

Mis hijos:
Gisel y José Armando

Mis hermanos:
Lili, Adriana, Maciel y Armando

Gracias por este logro

Gisel.

INDICE

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CAMARAS EMPRESARIALES.....	1
1.1. Evolución Legislativa de las Cámaras de Comercio y de las de Industria.....	1
PRIMERA CAMARA NACIONAL DE COMERCIO.....	5
PORFIRIATO.....	8
LEY DE 12 DE JUNIO DE 1908.....	10
LEY DE 18 DE AGOSTO DE 1936.....	15
LEY DE 2 DE MAYO DE 1941.....	20
LEY DE 1º DE ENERO DE 1997.....	26
Objeto y Competencia de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.....	27
Denominación Circunscripción y Giro de las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.....	28
Función y Objeto de las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.....	30
1.2. Naturaleza Jurídica de las Cámaras Empresariales.....	31
Intervencionismo del Estado.....	31
Cámaras Empresariales como Organismos Auxiliares del Estado.....	33
Libertad de Asociación.....	33
Descentralización Administrativa (Doctrina).....	35
Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM).....	39
CÁMARAS DE COMERCIO Y CÁMARAS DE INDUSTRIA COMO EMPRESAS PRIVADAS DE INTERÉS PÚBLICO.....	40
Asociación de Interés Público.....	42
Empresas Privadas de Interés Público.....	43
II. EFECTOS SOCIO – ECONÓMICOS DE LA AFILIACIÓN COMO UN ACTO VOLUNTARIO A LAS CAMARAS EMPRESARIALES.....	55
2.1 Organización y Función de las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.....	55
ORGANIZACIÓN INTERNA Y ADMINISTRACIÓN.....	57
FUNCIÓN DE LAS CÁMARAS.....	63
Estatutos.....	63
Servicios Directos e indirectos.....	66
Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio.....	67
Confederación de Cámaras Industriales.....	68
Objeto: Órgano de Consulta, Colaboración o Planeación del Estado.....	69
2.2 Expectativas Empresariales Respecto a las Cámaras de Comercio de Industria y de sus Confederaciones.....	73
Empresa.....	73
Supresión de la Obligatoriedad de Afiliación.....	74
El Sector Empresarial opina.....	76
Comunicación.....	77
Representación.....	79
Democracia.....	80
Política.....	81
Desarrollo Económico.....	83
Servicios.....	84
Cuotas.....	87
Afiliación Voluntaria u Obligatoria.....	90
Reformas a la Ley.....	93

III. LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES Y SU REAL COMPETENCIA EN EL ÁMBITO JURÍDICO.....	96
3.1 La Constitucionalidad o La Inconstitucionalidad de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones	96
3.1.1 ARTICULO PRIMERO CONSTITUCIONAL	97
3.1.2 ARTICULO QUINTO CONSTITUCIONAL	98
Garantía de libertad de Comercio	99
Garantía de Seguridad al Producto del Trabajo	102
3.1.3 ARTICULO NOVENO CONSTITUCIONAL	108
Garantía de libertad de Asociación y la Obligatoriedad de Afiliación	108
Libertad de Asociación y Libertad de Reunión	111
3.1.4 ARTICULO CATORCE CONSTITUCIONAL	114
Garantías de Seguridad Jurídica	115
Garantía de la Irretroactividad de las Leyes	117
Garantía de Audiencia	119
3.1.5 ARTICULO DIECISEIS CONSTITUCIONAL	122
Garantía de Legalidad	122
3.1.6 ARTICULO DIECISIETE CONSTITUCIONAL	126
3.2. La Competencia Funcional de la Secretaría de Economía.....	128
3.2.1 SERVICIOS QUE OFRECE LA SECRETARÍA	131
3.2.2 SISTEMA DE INFORMACION EMPRESARIAL MEXICANO	132
3.3. Análisis de los Artículos 1º, 4º, 6º, 10 y 17 de la Ley de Cámaras Empresariales.....	136
3.3.1 ARTÍCULO PRIMERO DE LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES	136
3.3.2 ARTÍCULO CUARTO DE LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES	139
3.3.3 ARTÍCULO SEXTO DE LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES	144
3.3.4 ARTÍCULO DIEZ DE LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES	152
3.3.5 ARTÍCULO DIECISIETE DE LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES	157
CONCLUSIONES.....	163
BIBLIGRAFIA.....	171
DOCTRINA	171
LEGISLACION.....	172
JURISPRUDENCIA.....	173
HEMEROGRAFÍA Y OTROS.....	173
INTERNET.....	174

INTRODUCCIÓN

El presente estudio fue realizado con la finalidad de llegar al reconocimiento de la incongruencia que pueden llegar a presentar las leyes en su verdadero espíritu, con las funciones de los representantes del Estado y los beneficios o perjuicios que provocan a la población a quien va dirigida su función y su existencia. Se pretende analizar y exponer el presente tema y proporcionar con éste, una posible respuesta y solución, para todo aquel que se interese en los problemas surgidos a raíz de la abrogación de la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria, y las reacciones socio económicas que ha causado en su entorno.

La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, fue creada por la Cámara de Diputados en su LVI legislatura, dada a conocer el 4 de diciembre de 1996, con el objetivo de resaltar y fortalecer a las Cámaras de Comercio, Cámaras de Industria y sus Confederaciones. Su primordial finalidad es la de ejecutar funciones de representación y defensa de los intereses generales de la industria y del comercio dentro de su circunscripción. Se les otorgó carácter de Instituciones de Interés Público; función de órganos de consulta y colaboración del Estado respecto de políticas de expansión empresarial, habilitándoles como auxiliares de las dependencias de la Administración Pública en la prestación de servicios de interés general.

El objeto de crear una Ley reguladora de las actividades y desarrollo empresarial, funciones y organización, fue el de formar esos "organismos públicos como auxiliares del Estado", siendo órganos de consulta para el Estado pero no

supeditados ni incluidos en órganos de éste, por lo que **no** son instituciones privadas, sino "instituciones de interés público", ambas autónomas.

La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones publicada en el diario oficial de la Federación el día 20 de diciembre de 1996, entro en vigor luego de registrarse serios conflictos entre el sector privado de comerciantes e industriales y el Estado, pues consideraban afectados sus derechos e intereses al sujetarse a los lineamientos impuestos por la Ley por concepto de registros obligatorios, cuotas, informes, mala calidad de los servicios, la ineficiencia en la labor de gestoría, entre otros, como lo señalaron en su oportunidad los afiliados.

Se considera que surge el problema desde la resolución tomada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que declara inconstitucionalidad del artículo 5º. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria de 1974, por violar la garantía individual de libertad de asociación consagrada en el artículo 9º. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El derecho que se protege con la garantía de libertad consagrada en el art. 9º constitucional, la libertad de asociación, es, afirma Ignacio Burgoa en su obra Las Garantías Individuales, toda potestad de que gozan los individuos de unirse para constituir una entidad o persona moral con su propia sustantividad y distinta de los asociantes cuya existencia va encaminada a alcanzar ciertos objetivos de manera constante y permanente. Fue este razonamiento lo que motivó al sector empresarial a exigir por vías legales, cambios en la estructura del ordenamiento que regía su actividad, pues sentían violados sus derechos constitucionales de libertad de asociación y consideraban injustificados constitucionalmente, los cobros anuales de cuotas, hechos por las Cámaras.

Consecuentemente el artículo 5º de la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria al imponer la obligación a los comerciantes e industriales a afiliarse a la Cámara correspondiente, violaba la libertad de asociación consagrada en el artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Posteriormente y en respuesta a todas aquellas exigencias de carácter jurídico y social, a causa de situaciones como la inconformidad de los empresarios por los servicios que decían eran deficientes y el cobro obligatorio de cuotas anuales e inscripciones, se abroga definitivamente la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria para dar inicio a la vigencia y observancia de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones de 1997.

Con la abrogación de la Ley de 1941, se abrogaron muchos preceptos de su contenido que, aunque no estaban bien cimentados o apoyados entre cada uno de ellos, cumplían en su objeto con un beneficio para el Estado y los particulares, no solo empresariales; como la función y objeto que se perseguía al actuar como órgano de consulta del Estado, que si bien es cierto que la Ley actual de 1997 establece esta imposición, ahora el objeto de las Cámaras es más específico y amplio en ese sentido al establecer: "ser órgano de consulta y colaboración del Estado para la ejecución de políticas, programas e instrumentos que faciliten la expansión de la actividad económica" entre otros. Ahora con un obstáculo mayor, la falta de obligatoriedad de inscripción a las Cámaras, que ha dado como resultado la deserción de muchos o la mayoría de los asociados (y con éstos, de sus cuotas) y en consecuencia se ha puesto en riesgo incluso la existencia de las Cámaras, convirtiendo la información y colaboración que otorga al Estado en una falacia que

tarde o temprano podrá llegar a perjudicar a éste y a la planeación y desarrollo económico del país.

En este sentido se puede aseverar que hubo un error de juicio al considerar que la supresión de la obligatoriedad de las cámaras, se llevo a cabo considerando una relación de causa y efecto, entre representación y obligatoriedad. Es decir, erróneamente se creyó que siendo la afiliación a las cámaras obligatoria, el efecto era no tener órganos representativos reales; en consecuencia se consideró que al quitar la obligatoriedad, las cámaras paulatinamente se volverían representativas, pues de esa manera atraerían la afiliación para asegurar su propio financiamiento. Sin embargo la postura a tomar es que esta relación causa - efecto no se da de manera directa y que el riesgo grande se encuentra ante la escasez de recursos, el poco avance de la conciencia democrática y cívica de nuestra sociedad que repercute en dos efectos negativos a saber:

1.- Que la representatividad de los órganos no sea lo atractivamente suficiente para las empresas a afiliarse a las Cámaras, por lo que su desaparición en muchos casos es muy probable;

2.- El cambio paulatino que se consideraba, será tan a largo plazo que de forma inmediata desaparecerán la gran mayoría de las cámaras, antes de lograr un cambio de actitud de las empresas hacia dichos órganos.

La función de la Secretaría de Economía, juega un papel primordial en la función consultiva que tienen las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones con el Estado, pues es mediante la Secretaría, que se hace llegar la información del estado que guardan las empresas comerciales, industriales y de servicios, al órgano

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CÁMARAS EMPRESARIALES

1.1. Evolución Legislativa de las Cámaras de Comercio y de las de Industria.

En materia de comercio, se puede apreciar por cualquier fuente, que ésta es una actividad de las más antiguas, dándose en pueblos como los de los fenicios y los árabes, quienes como negociantes ya se agrupaban en pequeñas asociaciones que se formaban entre la familia.

El pueblo español, siendo uno de los más legendarios, integra a su historia las organizaciones de los especuladores e industriales desde el año 1283, con la formación de los llamados "Consulados Terrestres y Marítimos" que fueron creados para defender los intereses de los comerciantes e industriales.

La Edad Media fue la cuna de la vida cooperativista. Respondiendo a sus exigencias históricas, los hombres dedicados al mismo oficio, a la misma industria, a la misma profesión, se agrupaban en corporaciones llamadas gremios: cada gremio tenía su jefe, su estandarte, su caja común, su santo y sus reglamentos propios; estos reglamentos fueron en su inicio usos que pronto se tornaron en costumbres jurídicas y más tarde, en leyes especiales de la comunidad. Los mercaderes también formaron sus gremios que fueron grandes asociaciones con las justas aspiraciones de tener sus propios reglamentos y leyes especiales adecuadas al ejercicio de su profesión; y es así como surgen empresas navieras en Holanda, Inglaterra, Francia, España y Portugal.

Existieron también agrupaciones, principalmente en las ciudades grandes dedicadas al tráfico de la navegación, como Venecia, Génova, Marsella, puertos comerciales desde la antigüedad de los fenicios. Funcionaba, en el siglo XVI, una

corporación que tenía como finalidad velar por los intereses económicos de dicha plaza y sus comerciantes, con la facultad de percibir derechos de entrada y salida de cuanta mercancía tocara sus muelles. Estas llamadas Corporaciones de Comerciantes, aparecen totalmente organizadas en 1650.

“Pero se presume que no fue sino hasta el siglo XVIII cuando en Francia, bajo el reinado de Luis XVI, se ordenó que las ciudades de mayor importancia mercantil tuvieran sus cámaras, tomando en cuenta la necesidad de crear un organismo para tratar los problemas del comercio, y así fue como se fundaron Cámaras de Comercio en las ciudades de Dunkerque, París, Ruan, Tolosa, Lyon, Montpellier, Burdeos, La Rochela, Lila, Bayona, Nantes y Saint Malo.

Algunas tuvieron una corta duración a causa de que en 1791, primero Luis XVI y luego la Asamblea Constituyente, ordenaran su supresión al ver el incremento y la fuerza que alcanzaron este tipo de instituciones comerciales.

Lograron volver a funcionar en Francia en el año 1802 en que Napoleón aprobó su restablecimiento para estimular el desarrollo comercial y el crecimiento industrial en Francia”.¹

Mientras tanto, en varias ciudades de Inglaterra y de Irlanda se establecieron Cámaras de Comercio y así fue como en 1768 se organizó la de la Isla de Jersey en el Canal Inglés, más tarde, en 1783 la de Dublín, en 1785 la de Leeds, en 1794 la de Manchester y en 1796 la de Belfast.

Refiriéndose al continente americano, las Cámaras de Comercio adquirieron gran importancia y su incremento y evolución fueron notables. Considerando que las

¹ cfr. ZERMEÑO, Francisco T. **Las Cámaras de Comercio en el Derecho Mexicano**, CONCANACO. México D.F., 1964, p. 3

sociedades mercantiles han sido muy útiles en los centros mercantiles para promover y fortalecer el comercio y la navegación y procurar la obtención de leyes beneficiosas para el comercio en general, se da inicio a la organización de la Cámara de Comercio en la ciudad de Nueva York en el año 1768; encontrándose que, en el año 1870 había ya Cámaras de Comercio en las cuarenta principales ciudades de Norteamérica.

Durante los últimos años del siglo XIX, el número de Cámaras de Comercio en los Estados Unidos creció rápidamente y las actividades de estas instituciones ya no se ocupaban exclusivamente de los problemas relacionados con el comercio, sino que se convirtieron en organizaciones de agresiva promoción, abarcando problemas generales de las comunidades y actividades de carácter cívico-social.

La Cámara de Comercio de Cleveland, Ohio, organizada en 1848, es generalmente reconocida como una de las primeras Cámaras de Comercio con el sentido moderno de actuación en los terrenos comercial y cívico, pues empezó a interesarse conjuntamente con los aspectos de la industria, la agricultura y el comercio, en los problemas de habitación, lugares de esparcimiento así como en asuntos de gobierno y de actividades administrativas de la ciudad.

En Latinoamérica se notaban cambios importantes en el sistema económico, pues en el siglo XVIII con los ilustrados españoles, se intentaron dar los primeros pasos para "modernizar" la sociedad española y reordenar las posesiones en América; empezaron por tratar de someter a la iglesia al poder Real, desamortizar sus bienes, destruir las corporaciones, implantar la libertad de comercio y estimular y defender la libre iniciativa económica. En este período en la Nueva España se reformó la hacienda pública y se crearon nuevas escuelas de carácter científico. Se

suprimieron algunos privilegios Reales, como el "Consulado de Comerciantes de la Ciudad de México" que poseía el monopolio del comercio internacional, esto favoreció en gran medida el desarrollo de las ciudades portuarias y algunas del interior del país.

Más tarde se presenta la guerra de Independencia y por unos instantes queda de lado el aspecto mercantil en el país; a finales de la guerra, en 1821, la economía mexicana en general, se encuentra en un período de reflujo importante, sobre todo en la industria manufacturera. La desaparición de numerosos obrajes y talleres textiles, produjo también una contracción en la agricultura y el comercio.

Para favorecer la industrialización de México, surge una nueva orientación del desarrollo económico más dirigido a la industrialización, destacando en los escritos de Lucas Alamán y Esteban de Antuñano que proponen medidas proteccionistas y la adopción de técnicas modernas de producción, como la realización de una legislación prohibitiva en 1829 y la llegada al poder del presidente Bustamante.

Se dio protección arancelaria, a la creación de fuentes de financiamiento y a la organización de empresarios futuros, con el fin de impulsar por medio de la fuerza de una unión de esta naturaleza las actividades industriales y comerciales de aquella época. Así, en la ciudad de Puebla se fundó la "Sociedad Patriótica para Fomento de las Artes", y en Tehuacán se creó otro organismo semejante. Simultáneamente se creó el Banco de Avío, del que se esperaba proveer de crédito a los empresarios para construir fábricas o comprar maquinaria; y de esta manera Esteban de Antuñano logró fundar la primera fábrica textil de México, La Constancia Mexicana en 1835.

"En los seis años posteriores a la apertura de La Constancia, fueron fundadas otras siete fábricas nuevas de algodón, y estos industriales textiles fueron quienes

impulsaron la fundación de la **primera Cámara Industrial de Puebla** en 1842, "La Junta de Industria de Puebla", aunque lo hicieron a raíz de la creación de una organización semejante en el ámbito nacional".²

Hubo más tarde reglamentaciones a estos organismos dedicados a la industria, una de éstas fue la mencionada por el autor italiano David Supino en su libro de Derecho Mercantil, en la traducción de dicha obra se aprecian las Cámaras de Comercio y Artes, reglamentadas por la Ley de 6 de julio de 1862.

Sin duda hubo numerosos organismos de esta naturaleza en diferentes puntos del país y en diversas ramas de la industria que no pudieron ser percibidos y plasmados en las páginas de la historia que nos ocupa, pero con la mayor precisión posible, es importante destacar la situación mercantil que prevalecía en el citado año de 1862, cuyos datos tomados de la Revista "COMERCIO" correspondiente al 15 de junio de 1862, citan que el número de establecimientos comerciales de México se estimó en 18,485. No era ciertamente ésta la época económicamente más fructífera en la historia de México independiente, pero se requería de una mejor organización para impulsar el crecimiento económico, y la política y el orden social constituían un factor decisivo para lograrlo.

PRIMERA CAMARA NACIONAL DE COMERCIO.

Al finalizar el año de 1874, había tal descontento por el gobierno del señor Licenciado don Sebastián Lerdo de Tejada, quien había sido electo en 1872 con una votación muy por encima de la de don Porfirio Díaz, que se temía un movimiento revolucionario, pues existían muchas acusaciones por la "burla" que se hacía de las

² ALBA VEGA, Carlos, Coordinador. *Historia y Desarrollo Industrial de México*. CONCAMIN, México 1988, p.197.

instituciones políticas y cuestiones económicas manejadas por el gobierno, como el caso del ferrocarril en el que Lerdo se negaba a construir otras líneas ferroviarias, tanto hacia la frontera como hacia los océanos, achacándose esta negativa a que el Presidente tenía interés en la compañía del ferrocarril, siendo posiblemente en realidad que temía una invasión extranjera, pero con esto evitó en cierta medida la introducción al país incluso del capital extranjero.

Se fueron sucediendo los problemas e inconformidades, hasta que en 1875, mediante la Reforma hecha al Plan de Tuxtepec por don Porfirio Díaz, en su artículo tercero desconoce a don Sebastián Lerdo de Tejada como Presidente de la República.

Lo cierto es que en aquella época, el comercio constituía la fuente principal de capitales y representaba por ello uno de los sectores más importantes para el posible avance económico del país.

Fue durante el régimen Lerdistista, el 25 de septiembre de 1874, que se fundó la Cámara de Comercio de México, la cual inició el establecimiento de una Confederación mercantil en toda la República, contando en aquel entonces con 36 sucursales o Cámaras de Comercio correspondientes.

Se levantaron las diversas actas respectivas a los actos que debieran llevarse a cabo como la instalación de la Cámara, la elección de los miembros de la Junta Directiva, el estado de la Tesorería y los nombramientos e instalación de la Cámara de Comercio de la Ciudad de México. El objeto de la CANACO quedó señalado en sus estatutos precisando:

"...es consultar todo lo que pueda ser conveniente a los intereses del tráfico mercantil; Representar al comercio en los asuntos en que deba tomar parte activa o pasivamente; discutir, en cuanto a sus facultades

competa, todos los negocios de interés general para el comercio que se sometan a su examen y arreglar en arbitraje las cuestiones y diferencias que se sujeten a su decisión. En fin y en una palabra, tener siempre presentes los intereses del comercio, y trabajar en obsequio de ellos de cuantas maneras se pueda".³

En los preceptos más importantes, se consideraban como miembros de la Cámara todos los comerciantes establecidos que lo desearan, cualquiera que fuera el ramo al que pertenecieran o a las personas que se interesaren por el comercio en forma directa o indirecta, aún sin ser comerciantes establecidos, así como por su prosperidad; los candidatos a ser miembros de la Cámara, debían dirigir una solicitud en donde se expresara su deseo a pertenecer a la corporación a la Junta Directiva, apoyada dicha solicitud por dos personas o casas de comercio miembros de la Cámara según se mencionó en sus estatutos.

Como puede apreciarse, los asuntos de la Cámara de Comercio quedaban a cargo de una Junta Directiva y todo lo que hubiera que proponer o manifestar a la Cámara por sus miembros, se haría por medio de exposiciones que la Junta Directiva discutía y acordaba lo que estimare más conveniente. Se establecieron como obligaciones de la Junta Directiva:

"1a. Representar a la Cámara cerca del Supremo Gobierno y demás autoridades competentes, según la naturaleza del caso.

"2a. Continuar empeñosamente los trabajos comenzados por la Junta Directiva del Centro Mercantil, en bien del comercio de la Ciudad de México.

"3a. Promover por la prensa, y de cuantas maneras lo juzgare conveniente, todo lo que se relacione con los intereses del comercio."

³cf. PALLARES, Jacinto. **Derecho Mercantil Mexicano**. México D. F., 1891, P. 583
cf. ZERMEÑO, Francisco T. Ob. Cit., p.12.

Por otra parte a modo de asegurar de alguna manera el avance económico, se previno que si en los puertos de la República o ciudades del interior se establecieran Cámaras de Comercio similares, la Junta Directiva entraría en correspondencia para compartir metas sobre el progreso y los intereses que representaren.

Y es así como quedó establecida la Cámara de Comercio, un antecedente histórico en la constitución de estas organizaciones patronales con la finalidad de alcanzar como objetivo primordial la prestación de un servicio institucional y de carácter general a sus agremiados y en consecuencia la búsqueda de un beneficio para el sector que representaban. La posterior Legislación sobre esta materia y la intervención del Estado, no dejó de conservar este carácter aunque si disminuyó la actitud proteccionista de intereses ante el poder público.

PORFIRIATO:

Ante varias décadas de inestabilidad política y social, y el lento avance económico a partir de la independencia, la idea rectora de la ideología porfirista, representó un cambio tajante. Los positivistas como Gabino Barreda, Porfirio Parra, Telésforo García, Justo Sierra, Ives Limantour y Emilio Rabasa prepararon el advenimiento de la dictadura de Porfirio Díaz con una filosofía traída de Europa y representada por Comte, Spencer y Mill. "Con las principales tesis siguientes: "primero, la historia de México ha sido un caos, por lo que hace falta un orden social; segundo, el motor de la vida social lleva hacia el progreso pero para un pueblo atrasado es necesario un gobierno fuerte, por esto el porfirismo es considerado como el punto de culminación de la historia de México; tercero, la idea de progreso está en la base de la concepción económica, política y moral impuesta por el porfirismo;

cuarto, la propiedad no puede ser objeto de perturbación y anarquía; quinto, el Estado fuerte tiene una función represiva contra la anarquía y una función constructiva que es la de fomentar el desarrollo industrial".⁴

De ahí que el Estado optara por una intervención en la actividad mercantil de los particulares por medio de las mencionadas organizaciones patronales, en este caso las llamadas Cámaras de Comercio, que más adelante apoyarían al Estado en esta complicada actividad del apoyo al desarrollo industrial y comercial como un órgano consultivo, gestor representativo y como medio de control estadístico sobre este ramo.

Enseguida se fueron presentando los cambios y avances, a pesar de la problemática existente en este período bien conocido por cualquier ciudadano mexicano, y así en el año de 1884 se declaró establecida la Confederación Mercantil de la República Mexicana, cuyo proyecto se había iniciado al estatuirse la fundación de la Cámara de Comercio. En los estatutos y conferencia se fijó como uno de sus objetivos "representar ante el Congreso o el supremo Gobierno, **contra toda medida o ley que afecte o perjudique al gremio**".

Durante el Porfiriato se establecieron 15 Cámaras de Comercio en diferentes ciudades del país y en el ámbito nacional, se creó en 1906, la Cámara de Minería. Sin embargo, fue solamente hasta el fin de la época porfirista cuando se legisló por primera vez en esta materia de Cámaras de Comercio.

En vísperas de la crisis económica de 1907, México aparece como un país en plena transformación económica con acentuados contrastes y desequilibrios entre

⁴ ALBA VEGA, Carlos. Ob. Cit., p. 16

sectores y regiones, debidos a un crecimiento acelerado. Por ello la crisis internacional tuvo profundas repercusiones en el sector moderno de la economía que fue acompañado de varios años de malas cosechas en el ya atrasado sector tradicional.

LEY DE 12 DE JUNIO DE 1908.

La primera ley promulgada en México en materia de Cámaras de Comercio fue la de 12 de junio de 1908, siendo presidente de la República el General Porfirio Díaz y secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público el Sr. Lic. José Ives Limantour. Esta Ley tenía como objeto principal, reconocer de una manera oficial la existencia de las Cámaras de Comercio.

En la exposición de motivos citada en el diario de debates de la Cámara de Diputados, de fecha 3 de abril del referido año, en oficio de iniciativa que remitió la Secretaría de Hacienda; se indica entre otras cosas, que:

Al reglamentar estas instituciones se pretende dotar al comercio e intereses mercantiles de toda la República, de órganos respetables a efecto de que estudien los problemas que les interesan y la manera de perfeccionar sus métodos y procedimientos pues debe darse la debida atención a estas cuestiones, dada la gran importancia en la vida económica del país que desempeña el comercio. Se pretende crear organismos de representación dotados de personalidad jurídica propia dentro del campo del derecho civil que, aunque su existencia se deba a una actividad tan importante como es la industria y el comercio y a un sector tan amplio como es el productivo, no pierdan su característica de ser meramente privados.

Es importante hacer notar en este párrafo que en el título II se estipula, como sistema para la fundación, el de **la libre asociación** de los comerciantes.

Es así como este ordenamiento fija el principio de que estas instituciones tienen personalidad civil para celebrar los contratos directamente relacionados con el objeto

de su institución; para adquirir y administrar todo tipo de bienes muebles; para comparecer en juicio; para adquirir y administrar los capitales impuestos dedicados a su sostenimiento y los inmuebles necesarios para el establecimiento de sus oficinas; organizar exposiciones, establecer museos y escuelas.

Se dispone que todas las Cámaras de Comercio que se constituyan dé acuerdo con esta Ley, deberán denominarse "Cámaras Nacionales de Comercio" y que su objeto deberá ser, en términos generales, procurar por los intereses del comercio nacional y especialmente que en sus 9 funciones primordiales deberán estar:

a) La representatividad de los intereses del comercio ante el Gobierno de la República, gestionando opinando e informando sobre éstos, así como enviar misiones mercantiles abriendo mercados al extranjero, fomentando así las relaciones comerciales de la República.

b) La promoción, dirección y fomento de la enseñanza, el desarrollo y publicación de asuntos mercantiles, tanto para la población industrial como para las Secretarías de Estado y los Gobiernos Locales celebrando exposiciones comerciales, conferencias, premios en concurso, creando periódicos, estableciendo o subvencionando escuelas y organizando viajes de instrucción.

c) Desempeñar, por medio de comisiones, el cargo de arbitadores y amigables componedores a fin de resolver las diferencias y cuestiones que se susciten entre industriales, comerciantes y navieros o entre éstos y particulares. Y formar una lista de peritos entre los que podrán escoger los jueces, los que deban ser designados de oficio para ser oídos en cuestiones mercantiles.

Durante la revolución, desde 1910 y hasta los años veinte es evidente que México viviera un período de estancamiento pues por una parte las manos que antes producían, ahora tomaban las armas o se decidía ocuparlas fuera del bullicio que cobraba a cada momento más vidas.

La economía perdió los soportes que la habían estimulado, pues entre otros grandes disturbios muchas instalaciones ferroviarias sufrieron daños, la agricultura y la ganadería se contrajeron apresuradamente así como la minería. Más tarde se presentó una oportunidad de levantar la economía al estimularse la expansión petrolera con la primera guerra mundial, también gracias a este suceso se ofreció una respuesta parcial a la crisis con la recuperación de la minería.

Pero la culminación de este proceso de reconstrucción nacional se vio favorecido con la obtención de los preceptos fundamentales que regirían la vida económica social y política que buscaba la población mexicana, en nuestra vigente Constitución Política.

"Durante el período revolucionario (1911-1917), surgieron nueve Cámaras de Comercio más y después de promulgarse la Constitución de 1917 se convocó, por iniciativa de Alberto J. Pani ministro de Industria, Comercio y Trabajo"⁵, el Primer Congreso Nacional de Comerciantes efectuado del 12 de julio al 4 de agosto de 1917. Su objetivo fue integrar una organización, en la que se aprobaran las "Bases Generales para la Organización Colectiva del Comercio", otorgándose el cargo a una Comisión Permanente, de convocar a una asamblea general de Cámaras de Comercio y ésta tuvo lugar en la Ciudad de México a partir del 15 de octubre de 1917;

⁵ ARRIOLA, Carlos. *Las Organizaciones Empresariales y el Estado*. México D.F., 1981, p. 22.

y así el 13 de noviembre del mismo año, fue firmada el acta constitutiva de la Confederación de Cámaras de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha confederación careció mucho tiempo de cohesión interna por lo que se tuvo que admitir el reclutamiento individual de comerciantes para poder resolver algunos problemas de "sobrevivencia" por medio de sus cuotas, y a éstos se les denominó "socios incorporados".

Fue hasta el año de 1925 cuando se empezó a hacer notable su acción al participar en la "Primera Convención Nacional Fiscal" convocada por la Secretaría de Hacienda, en la que se señaló que uno de los pasos más importantes a seguir para cumplir sus objetivos defendiendo los intereses del comercio, era uniformar respecto de todos los Estados de la República los impuestos sobre la industria y el comercio y fijar los impuestos diferenciales tratándose de bienes de consumo suntuario.

El día 26 de diciembre fue clausurado el Congreso y con esto se estableció una comisión permanente con el fijo objetivo de crear un organismo que operara para todo el país reuniendo a los industriales en un objetivo común, de esta manera el 13 de septiembre de 1918 se constituyó la "Confederación de Cámaras Industriales" (CONCAMIN), dándose este importante suceso en el Palacio de Minería. En aquel entonces, el objetivo principal de su creación era el de obtener una relación de colaboración entre el sector privado y el Estado y promover la inversión de empresarios extranjeros.

Durante esta época se dieron innumerables discusiones a raíz de la creación de estos organismos, pues era esperarse que los representantes de las Confederaciones quisieran tomar el control sobre las Cámaras del resto de la República y su existencia por lógica lo exigía, mientras cada Cámara, pretendía seguir actuando sola con sus

propios estatutos y no fue fácil aceptar por todos, la forma de representación nacional. Se dieron grandes divisiones entre el sector comercial y el industrial por sus diferentes puntos de vista y diferentes necesidades; finalmente el espíritu positivo de los participantes podía apreciarse, ya que Conjuntamente compartían la necesidad y la posibilidad de agilizar el desarrollo económico del país y de ellos mismos, después de haber vivido la problemática de la revolución.

Los resultados de este esfuerzo pronto presentaron datos favorables de la organización del sector productivo del país, pues en 1923 existían 86 Cámaras de todo tipo y tres años mas tarde 97; 8 industriales, 18 mixtas (Comercio e Industria), 1 de agricultura y 5 de comerciantes, pero aún con este crecimiento en la organización del sector empresarial, muchos empresarios se rehusaban a asociarse a sus Cámaras y esto ocasionaba problemas de control sobre todo estadístico, la puerta de intereses personales sobre intereses públicos y representaba un atraso en el posible desarrollo económico al intentar aplicarse medidas estratégicas a las actividades empresariales en general. Esto dio lugar al descontento de los empresarios asociados a las Cámaras y en 1927 la Cámara Minera del Estado de Chihuahua solicitó al Secretario de Comercio, Industria y Trabajo que se reformara la Ley de Cámaras de 1908 para lograr se sancionara a las empresas que no se afilaran.

En aquella época había muchos conflictos entre patronos y trabajadores que más tarde se volvería entre patronos y el Estado, a causa de la legislación en materia de trabajo que los empresarios consideraban extremadamente radical y proteccionista de la clase trabajadora y, por lo tanto, perjudicial a sus intereses. "A consecuencia de estas inquietudes, durante la "Asamblea General de la CONCAMIN" celebrada en el año de 1929, se constituyó una nueva organización que representara, de un modo

sindicalizado, a los empresarios como una defensa jurídica frente a los efectos que produjera la nueva Ley, en este ámbito surgió la "Confederación Patronal de la República Mexicana" (COPARMEX) con acta constitutiva de fecha 26 de septiembre de 1929".⁶

Esta organización privada parecía ser el refugio de los empresarios, pero más adelante solo fue eso, una organización privada que hasta ahora, se muestra como un grupo de presión sin mucha fuerza, con algunos puntos de radicalismo y con falta de cohesión y homogeneidad por su cercanía con algunos grupos de empresarios.

Por la seriedad que representaban las oficiales Cámaras tanto industriales como de comercio, hubo mas inclinación por parte del sector productivo hacia ellas y se hizo necesaria una reorganización del sistema establecido por la Ley de Cámaras de 1908. Dicha reorganización fue lograda en gran parte, gracias a la ayuda que prestaron la CONCANACO y la CONCAMIN a la entonces Secretaría de Economía Nacional y a los órganos legislativos competentes hasta lograr que el 27 de agosto de 1936 se promulgara la nueva Ley de Cámaras de Comercio.

LEY DE 18 DE AGOSTO DE 1936.

El texto y la exposición de motivos fueron publicados el día 27 de agosto de 1936 en el Diario Oficial de la Federación por lo que entra en vigor con los siguientes puntos relevantes de dicho ordenamiento:

Tomando en cuenta que son considerados como "órganos de colaboración con el Estado para la satisfacción de las necesidades relacionadas con la industria y el

⁶ ALCÁZAR, Marco Antonio. **Las Agrupaciones Patronales en México.** El Colegio de México; México D.F., 1970, p. 29

comercio nacionales", se decidió dar a las Cámaras la categoría de "instituciones de carácter público" para no dar la determinante denominación de institución pública o institución privada pues mantienen la característica primordial de tener autonomía en su régimen interior y la representación y defensa de los intereses del comercio y de la industria, sin convertirse en dependencias oficiales, según se afirmó en su artículo 4º fracción IV.

También queda asentado en el artículo 5º que la inscripción en el Registro de las Cámaras de Comercio e Industria, es obligatorio; diciendo: "todo comerciante o industrial que, al hacer la manifestación de su negocio, afirme como capital comercial o industrial, no menos de \$500.00 está obligado a inscribirse como socio de la Cámara, en el Registro Nacional de Comercio e Industria, de la jurisdicción a que pertenezca, a cuyo efecto, este registro se llevará por las Cámaras y sus delegaciones y en efecto de unas y otras, por Presidencia Municipal". Y deja la libertad de decisión de inscribirse en las Cámaras, a los comerciantes e industriales cuyo capital en giro fuere inferior a \$500.00 y disfrutar de los servicios que les correspondieren, además de pagar con toda regularidad las cuotas sociales impuestas a los afiliados como lo ordena la Ley en su artículo 7º.

Entre otras **funciones** tenían las de:

a) **Informar y organizar** sobre calidad y precios de mercancías, concursos comerciales, ferias y museos.

b) **Analizar y promover** las cuestiones económicas del país mediante estudios estadísticos anuales o por los medios que estimare convenientes en forma legal, proporcionando nuevos sistemas de desarrollo y solución de problemas del comercio

y la industria; evitando en lo posible los monopolios y dando prioridad a los productos nacionales en la competencia con los extranjeros.

c) **Representación gestorial** en lo referente a intereses del comercio, la industria, comerciantes e industriales, facilitando sus actividades y así fomentar su crecimiento, ayudando a la formación de cooperativas cuando amenace desaparecer su centro de producción

Se puede apreciar que esta nueva Ley trajo consigo grandes cambios, beneficiando a los socios directamente, al comercio y a la industria; la Ley otorgó a las Cámaras ciertas facultades y ciertas obligaciones que resultaron ser de gran provecho; como la de formular sus estatutos las Cámaras con la obligación de organizar una Caja de Ahorros y Préstamos, descuentos entre las casas comerciales, empresas de toda clase de transportes y servicios mediante un Departamento de Servicios Individuales para los socios y, lo que es muy importante para nuestra materia, otorgar servicios médicos y jurídicos enteramente gratuitos a las personas inscritas en el Registro de las Cámaras.

Existen importantes normas dentro del articulado de la Ley de 1936 que influyeron en gran medida en la elaboración de la posterior Ley, que pretendía un sistema en el que se pudiera asegurar la uniformidad, la integración y evolución de las semillas que integran nuestra estructura económica, de la que la mayoría de la población forma parte en nuestros días. En su artículo 1º se establece la definición que debiera darse en lo sucesivo a solo agrupaciones organizadas, diciendo que "las Cámaras de Comercio e Industria son instituciones autónomas de carácter público y con personalidad jurídica integradas por comerciantes e industriales residentes en la

República, para los fines que esta Ley establece" y permite usar la denominación "Cámara de Comercio e Industria" también a las instituciones extranjeras que funcionaran como organizaciones de carácter privado.

Los objetos de estos órganos quedaron señalados en el artículo 4º del mencionado ordenamiento, estipulando como punto relevante, incluso en la exposición de motivos, que las Cámaras son órganos de colaboración del Estado, con lo que se pretende una mayor organización y control de este ámbito de la vida social de México; y establece como **objetos**:

a) **Representar** los intereses generales del Comercio y de la Industria de su jurisdicción.

b) **Fomentar el desarrollo** del comercio y de la industria nacionales.

c) **Coadyuvar en la defensa** de los intereses particulares de sus asociados.

d) **Ser órgano de colaboración del Estado** para la satisfacción de las necesidades relacionadas con la industria y el comercio nacionales.

El artículo 23 mencionaba las divisiones departamentales que debía tener la "Confederación Nacional de Cámaras de Comercio e Industria" como organismo de representación y concentración, dotada de las debidas cualidades para facilitar la defensa de los intereses industriales especializados. Previendo el desarrollo creciente de la industria, la Ley faculta a la entonces Secretaría de la Economía Nacional para conceder, de acuerdo con el artículo 22, la organización y el funcionamiento de la Confederación de Cámaras Industriales.

De modo que ya en el año de 1938 existían en promedio 200 Cámaras de Comercio e Industria y, debido a la facultad otorgada al Secretario de Economía fueron autorizadas 8 Cámaras Industriales y una Confederación de éstas.

Los industriales pronto empezaron a gozar de una especial importancia, de lo que se armaron para presionar al gobierno para que fuera modificada la Ley, pues no les satisfacía especialmente a ellos por considerarla hasta cierto punto radical.

Poco a poco se fueron presentando los elementos para conseguir dar este paso, entre los que se pudieron apreciar, el creciente desarrollo de la industria, el interés del gobierno por estimularla y principalmente y con posterioridad, los conflictos suscitados al inicio de la década de los cuarenta, entre la "Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria" y el gobierno. Todo el pueblo mexicano sabe, en alguna medida de los conflictos que siempre han existido entre un sector u otro y el Estado; pero se aprecia en México un ambiente de tranquilidad y libertad comparándolo con algunos otros países; pero hay problemas que quedan marcados en el tiempo por su capacidad destructiva, revolucionaria o evolutiva. Este tipo de fricciones, ocultadas por algunos autores o instituciones de investigación e información, que ocupan un período principalmente entre 1940 y 1946 se manifestaron por el descontento de la Confederación que, según Marco Antonio Alcázar, acusó al gobierno de: recurrir a sistemas socialistas y socializantes, de no saber administrar con habilidad y destreza, atentar contra la democracia y la libre iniciativa; habla de "Análisis Económico Nacional" 1934-1940, un folleto publicado en 1940 en el que se decía que "el proyecto de Ley de Expropiación de septiembre de 1936, unido a la legislación agraria y laboral daba a la Revolución "toda la fuerza jurídica para lanzarse contra el capitalismo" (esto debido seguramente a la actitud

proteccionista de la legislación laboral hacia la clase trabajadora que, con la legislación agraria podía llegar a convertirse incluso en paternalista en perjuicio de los patrones o empresarios; esto aunado al proyecto mencionado, no daba salida al capitalismo para desarrollarse con todas las ventajas que se pudieran haber dado, si los particulares hubiesen seguido gozando de aquellos beneficios). El folleto ilustra la acusación con varios ejemplos entre los que se cuentan, el apoyo oficial a los obreros en el conflicto de julio de 1936 entre la compañía de Luz y el Sindicato Mexicano de Electricistas, la expropiación de tierras en la Comarca Lagunera en octubre de 1936, la expropiación de los ferrocarriles en junio de 1937, el reparto de tierras henequeneras en agosto del mismo año, la creación del Comité Nacional de Subsistencias en 1937, y la expropiación petrolera efectuada en marzo de 1938.

LEY DE 2 DE MAYO DE 1941.

Ante la cantidad de colisiones que se habían presentado y las que amenazaban llegar, se hizo imprescindible un cambio al sistema impuesto por la Ley de 1936. La entonces Secretaría de la Economía Nacional, formuló un nuevo proyecto de Ley pues consideró que los grandes conflictos requerían de una gran solución y que ésta no la daría una simple reforma. Esto no habría dejado satisfechos a los industriales y comerciantes y sí se habría deformado aún más el tan rechazado sistema. Ahora se pretendía una redacción más clara y precisa y responder a las necesidades reales de las actividades comercial e industrial, tratando de dar fin a posteriores conflictos.

El Ejecutivo de la Unión remitió entonces a la H. Cámara de Diputados la Exposición de Motivos de la nueva Ley que al efecto señala:

"La Ley de Cámaras de Comercio e Industria, de 18 de Agosto de 1936 que sustituyó a la de 12 de junio de 1908 sobre la misma materia, ha suscitado en su aplicación diversos problemas en virtud de que carece de criterios definidos sobre la naturaleza, organización y funcionamiento de los organismos representativos de los intereses generales de los comerciantes e industriales.

En esta virtud la Secretaría de la Economía Nacional ha estudiado la resolución total de los problemas que afectan a dichos órganos, a fin de que satisfagan debidamente las funciones que se les han encomendado y representen de modo eficaz a los comerciantes e industriales del país.

Como la experiencia adquirida durante la vigencia de la Ley actual demuestra que los problemas originados por dicho ordenamiento legal obedecen a obscuridad e imprecisión de los principios sobre los que se organizan y funcionan las Cámaras de Comercio e Industria, no se consideró conveniente ni útil la simple reforma de algunos de los artículos que integran dicha Ley, pues quedarían subsistentes varias de las importantes cuestiones por resolver, o bien la medida consistente en una reforma fragmentaria dejaría sin remedio todos los problemas planteados. De ahí la necesidad de elaborar íntegramente una nueva Ley en la que con la claridad posible se establezcan las finalidades que han de perseguir las Cámaras de Comercio y de Industria, así como los principios fundamentales de su organización y funcionamiento...".

Los particulares siempre han pretendido actuar sin tener que reportar cada paso dado a nadie y sin que nadie ni nada intervenga en sus intereses, pero en este caso, la intervención del Estado en la regulación de la actividad económica del País, se había convertido en el objeto de serias dificultades de entendimiento y comunicación entre el Estado y los hombres de empresa. Estos últimos consideraban que había sido invadido su ámbito por el gobierno y atentaba éste contra su tendencia **asociacionista** para ser convertida en "un deber impuesto por el gobierno para utilidad de éste". La CONCANACOMIN señaló, al objetar este derecho a intervenir del Estado, que éstas asociaciones eran "viejísimas instituciones que siempre han sido privadas en todos los países democráticos, que no han reconocido más limitación que el respeto debido por todas las sociedades humanas a la colectividad".

Este punto correlativo a la naturaleza de las Cámaras, se tomó en cuenta en la exposición de motivos de la ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria de 1941, de manera que se cubriera el hueco que quedó en la legislación pasada, al no precisar el régimen de las Cámaras: público o privado y dice que en lo sucesivo serán instituciones públicas diciendo: "La Ley de 18 de agosto de 1936 adopta sobre esta trascendental cuestión un criterio vago al expresar en su artículo 1º, que las Cámaras de Comercio e Industria son "instituciones autónomas de carácter público", redacción que se ha prestado a una interpretación ambigua, pues las Cámaras han estimado, fundadas, en la Exposición de Motivos de dicha Ley, que el citado precepto no las considera como instituciones públicas, sino que las conserva con un carácter privado, aún cuando con cierta intervención del poder público.

El objeto perseguido al crear la Ley de 1941, fue el de formar esos "organismos públicos como auxiliares del Estado", donde la Ley señalaba sus funciones y su organización, ambas autónomas, por lo que no estaban supeditadas ni a determinados órganos del Estado, ni incluidas en ellos y su primordial finalidad de representar los intereses generales del comercio y de la industria y ser órganos de consulta para el Estado. Por lo que no son instituciones privadas, entendiendo entonces que son "instituciones públicas" y autónomas.

Al intentar resolver la problemática producida por el gran incremento del desarrollo industrial nacional, se recurrió a la separación de las Cámaras, convirtiéndolas oficialmente en Cámaras de Comercio y en Cámaras de Industria. La CONCANACOMIN dijo al respecto, "no hay Ley que pueda impedir que el fabricante sea comerciante cuando lo es, y que el que comercie tenga sus birretes de industrial", en Carta Semanal de 30 de Agosto de 1941, p.1-2.

Sobre el particular la exposición de motivos mencionaba que a efecto de resolver los problemas que pudiesen suscitarse a causa de la diversidad de necesidades, circunstancias y distribución geográfica tanto de comerciantes como de industriales, se crean dos órdenes de instituciones representativas por la separación de la Cámara en Cámara de Comercio y Cámara de Industria, a fin de obtener de manera fiel los distintos intereses del comercio y de la industria nacionales.

Se pretendieron soluciones, lo cierto es que la Ley de 1941 adolecía aún de confusiones y siguieron siendo causa de grandes conflictos presentados estos desde el primer momento de entrar en vigor, pues en septiembre del mismo año se llevó a cabo la V Asamblea General Extraordinaria de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria, asentada la resolución en Carta Semanal, 20 de septiembre de 1941, p. 7-8, de que se acataría la nueva Ley por razones de seguridad nacional exclusivamente diciendo:

"Que dejando en pie la protesta de los comerciantes e industriales de la República por la expedición de la Ley de Cámaras que ha de regirlos, y quedando asimismo en pie las consideraciones que se adujeron en su contra y que no quisieron tomar en cuenta ni el gobierno ni el Consejo Nacional de Economía; deseosos los hombres de negocios que integran las Cámaras Nacionales de Comercio e Industria demostrar su disposición de colaborar con el Estado en favor del país en estos momentos críticos para la economía nacional a consecuencia del conflicto mundial, se ajustarán las Cámaras a la nueva Ley, en la confianza de que el tiempo será el que demuestre más claramente al gobierno lo contrario que es a la conveniencia nacional la separación de los industriales y de los comerciantes contra la voluntad de ambos sectores.

"Queda en pie igualmente la consideración irrefutable de que no hay diferencia entre esos ramos de actividad que justifique la Ley divisionista, pues tanto el industrial como el comerciante deben ser considerados técnicamente como factores iguales de la producción de riqueza, y en tal concepto, ocupan el mismo plano por la identidad de sus funciones sociales y la comunidad de sus problemas y sus intereses."

Art. 1º LCCI: "Las Cámaras de Comercio y de Industria, las Uniones de Comerciantes Ambulantes y las Uniones de comerciantes de Mercados Públicos Municipales y del Distrito Federal, son instituciones públicas, autónomas, con personalidad jurídica..."

De donde se desprende que la Ley de Cámaras de 1941 reconoce y regula 5 categorías de organizaciones análogas, señaladas en diversos artículos:

a) **Confederaciones**: Que según el artículo 23 de la citada ley, son también instituciones de interés público, autónomas con personalidad jurídica y patrimonio propios. Señala que su domicilio deberá ser dentro de la capital de la República y su sostenimiento deberá ser cubierto con la contribución mínima del 15 % de los ingresos de cada cámara sea de Comercio o de Industria respectivamente. El mismo artículo en su párrafo 4º menciona la Confederación Nacional de Uniones, ésta obtendría las aportaciones fijadas en el reglamento expedido por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial estableciendo en el mismo las normas que regirían su funcionamiento.

b) **Cámaras de Comercio**: Cuyo domicilio, según el art. 2º lo fijaría la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial así como su jurisdicción, debiendo considerar las ventajas, importancia económica y necesidades del lugar. Estarían integradas por comerciantes sea cual fuere su actividad específica.

c) **Cámaras de Industria**: El artículo 2º mencionaba que su domicilio podrá ser la Ciudad de México o el lugar designado por la asamblea, pudiendo establecer delegaciones en otros lugares de la República con la aprobación de la Secretaría.

Estarán integradas por industriales y se podrán dividir en genéricas y específicas según la actividad concreta que desempeñen debiendo reunir los requisitos necesarios para ello; las genéricas integradas por industriales de

actividades "afines" y las específicas por industriales de una sola rama. Sin embargo se dio el caso de una Cámara que da todas las señales de ser integrada por "industrias varias" pues enseguida de haber entrado en vigor la Ley de Cámaras de 1941 y estando en función las cámaras constituidas bajo este ordenamiento, se dictó un acuerdo de fecha 25 de noviembre de 1941 por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en el que permite la creación de la institución denominada: **Cámara Nacional de la Industria de la Transformación** aprobando sus estatutos y originando, con esto, el descontento de comerciantes e industriales que llegaron, incluso, a las demandas de amparo contra aquello que les obligaba a pertenecer a la nueva Cámara.

d) **Cámaras de Comercio en Pequeño**: Reguladas por la Ley en su artículo 10 reformado por decreto de 31 de diciembre de 1962 en vigor el 7 de febrero de 1963, señalando que la Secretaría podrá aprobar la constitución y funcionamiento de una Cámara de Comerciantes en Pequeño refiriéndose a aquellos comerciantes no obligados a llevar libros de contabilidad conforme a las leyes fiscales, no así se refiere a los que operan en zonas de Mercados Públicos Municipales y del Distrito Federal o con carácter de ambulantes.

e) **Uniones de Comerciantes de Mercados Públicos Municipales y Ambulantes**: El art. 23 de la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria de 1941, contempla la existencia de estas agrupaciones señalando que habría Uniones de Comerciantes ambulantes, Uniones de Comerciantes de Mercados Públicos Municipales y del Distrito Federal de acuerdo con el art. 1º, así como sus finalidades. Se establecía que estarían regidas por estatutos aprobados por la Secretaría de

Comercio y Fomento Industrial y que deberán agruparse en una "Confederación Nacional de Uniones de Comerciantes de Mercados Públicos Municipales y Ambulantes". Se aprecia una distinción de organizaciones reguladas por una misma Ley, que no puede estimar adecuadamente de ninguna manera todas las necesidades de cada una de ellas, debido a su ámbito de desarrollo tan distante uno del otro; como ejemplo se puede citar que la Ley no podrá regular las actividades u ordenamiento a seguir para un grupo de vendedores ambulantes igual que para un grupo de industriales con costumbres distintas. También crea una gran confusión a saber si es obligatorio inscribirse (si así se le llama a la afiliación a estas Uniones) en este tipo de agrupamientos y sus condiciones.

Todas estas agrupaciones, según el artículo primero de la Ley de 1941, son instituciones públicas, autónomas y con personalidad jurídica.

Anteriormente, en el art. 1º de la Ley de 1936, se les formuló la definición de que las "Cámaras de Comercio e Industria son instituciones autónomas de carácter público y con personalidad jurídica..." mencionando en la exposición de motivos como ya se explicó, que se dio el "carácter público" entre los extremos de "institución privada" por temor a que se convirtieran en organismos gubernamentales o se abandonara a las Cámaras de la iniciativa privada; siendo ésta una definición ambigua.

LEY DE 1º DE ENERO DE 1997.

La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones publicada en el diario oficial de la Federación el día 20 de diciembre de 1996, entró en vigor luego de registrarse serios conflictos entre el sector privado de comerciantes e industriales y el

Estado, pues consideraban afectados sus derechos e intereses al cumplir con las obligaciones que les imponía la Ley por concepto de registros obligatorios, cuotas, informes, mala calidad de los servicios, la ineficiencia en su labor de gestoría, etc., como lo señalaron en su oportunidad los afiliados.

Entre los conflictos que dieron lugar a esta ola de cambios legislativos, administrativos y sociales, está el que inició el 30 de junio de 1992 por la resolución tomada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se declara inconstitucional el artículo 5º de la Ley de Cámaras por violar la garantía individual de libertad de asociación, consagrada en el art. 9º Constitucional, tema que se aborda ampliamente bajo el rubro de expectativas empresariales de este trabajo de investigación.

Se consideró entonces crear una Ley que mantuviera al sector productivo del país en condiciones más aceptables, primero que nada, suprimiendo la obligatoriedad de afiliación, dejando a criterio de la Secretaría de Comercio y fomento industrial, hoy Secretaría de Economía, y de las Confederaciones, los servicios que deberán prestar y las tarifas que habrán de cobrar por conceptos de alta y actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM), previa opinión de Cámaras y Confederaciones; tal vez dejando de lado la observancia del interés público.

Objeto y Competencia de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

En el artículo 1º De la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, se establece que ésta será de orden público, que tendrá observancia en todo el

territorio nacional y, muy importante, cual es su objeto: normar la constitución y el funcionamiento de las Cámaras de Comercio e Industria, sus Confederaciones y del Sistema de Información Empresarial Mexicano. La Ley de 2 de mayo de 1941 no hace especificación expresa respecto a estas características.

Ya no menciona la presente Ley como se hacía en la anterior, el control que ejercería la Secretaría sobre las Cámaras. En el art. 3º Establece que la aplicación e interpretación de esta Ley, se ejercerá por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría. Ya no incluye a las Uniones de Comerciantes Ambulantes y a las Uniones de Mercados Públicos Municipales y del Distrito Federal. Expresamente en su art. 2º pfo. 2º al describir a la Empresa, excluye a los locatarios de mercados públicos que realicen exclusivamente ventas al menudeo y a las personas físicas que efectúen actividades empresariales en puestos fijos o semifijos ubicados en la vía pública o como vendedores ambulantes.

Denominación Circunscripción y Giro de las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

Se observa también un importante cambio en esta nueva ley de Cámaras Empresariales (art. 5º), respecto a la denominación de las Cámaras en donde se deberán usar en sus denominaciones únicamente los términos "Cámara" o "Confederación" seguido de los vocablos que permitan identificar su circunscripción, actividad o giro, debiendo hacer referencia a su nacionalidad, por ejemplo: "Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción". Anteriormente en la Ley se establecían las denominaciones "Cámara de Comercio" y "Cámara de Industria" y los vocablos

que identificaban su actividad o giro, así como su circunscripción en algunos casos, sin dar a conocer su nacionalidad, por ejemplo: "Cámara Nacional de la Industria de la Construcción" con lo que se podía confundir con Cámaras extranjeras en el país.

La Secretaría podrá sancionar con multas, hasta con la clausura del local a quienes utilicen o incorporen en su razón social los términos Cámara o Confederación seguidos de los vocablos que hagan referencia a su circunscripción, actividad o giro establecido por la Ley, en forma contraria a lo previsto a lo indicado.

Específicamente las Cámaras de Industria ahora se encuentran reguladas, en su circunscripción, en el art. 8º de 14 párrafos en donde se establece cuándo una Cámara es genérica o específica y si su circunscripción será regional o nacional y menciona a las Cámaras específicas con circunscripción nacional, a las específicas regionales, a las genéricas nacionales y a las genéricas regionales. Son genéricas o específicas según su giro industrial, y éstos los establecerá la Secretaría.

Serán nacionales cuando se encuentren en cualquier parte del territorio nacional no siendo extranjeras, que no entren en circunscripción regional establecida; siendo regiones industriales las áreas geográficas conformadas por una o varias entidades federativas adyacentes determinadas por la Secretaría.

No existe gran diferencia con los lineamientos que establecía la Ley de 1941 pues en su artículo 2º mencionaba los mismos aunque no los establecía con tanta exactitud, mas bien, la determinación de todos estos conceptos se le atribuía al criterio y decisión de la Secretaría.

Función y Objeto de las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones

Con la abrogación de la Ley de 1941, se abrogaron muchos preceptos de su contenido que, aunque no estaban bien cimentados o apoyados entre cada uno de ellos, cumplían en su objeto con un beneficio para el Estado y los particulares, no solo empresariales. Tal es el caso de la función-objeto que se perseguía al actuar como órgano de consulta del Estado.

Esto no significa que en la Ley actual de 1997 no venga este contenido, al contrario, ahora el objeto de las Cámaras es más específico y amplio en ese sentido al establecer art. 10 frac. II:

"ser órgano de consulta y colaboración del Estado para la ejecución de políticas, programas e instrumentos que faciliten la expansión de la actividad económica", entre otros.

Ahora con un obstáculo mayor, la falta de obligatoriedad de inscripción a las Cámaras ha dado como resultado la deserción de muchos o la mayoría de los asociados (y con éstos, de sus cuotas) y en consecuencia se ha puesto en riesgo incluso la existencia de las Cámaras, convirtiendo la información y colaboración que otorga al Estado en una falacia que tarde o temprano podrá llegar a perjudicar a éste y al movimiento económico del país.

Lo que ocurrirá es que ni el Estado, ni los empresarios, ni los particulares recurran a este tipo de organismos mas que la verdaderamente beneficiada minoría.

1.2. Naturaleza Jurídica de las Cámaras Empresariales.

La Sociología como ciencia, nos muestra con teorías y métodos lo que en la práctica, y aún sin el conocimiento teórico, cada uno de los seres humanos vivimos. En su natural desenvolvimiento social, el hombre va uniendo sus experiencias a las de otros para conformar un conocimiento y una evolución que a su vez van creando un mundo complejo, creciente y, en la mayoría de las circunstancias, con graves problemas de organización.

Intervencionismo del Estado

Ante los llamados “intereses personales”, cada vez se ve con mayor dificultad una verdadera organización que logre que las actividades de cada individuo se desarrollen adecuadamente en cada aspecto de la vida, por lo que se requiere de un “moderador” que ayude a uniformar y lograr la mayor parte de sus intereses, de cada persona que conforme una agrupación. De esta manera se puede justificar la existencia de un ente con tales características como lo son las Cámaras empresariales y que a su vez, por estar integradas por particulares, requieran de la intervención del Estado para regularlas.

Los tratadistas modernos definen la política del intervencionismo estatal aún, dentro de sus ideas individualistas; la razón de este cambio se encuentra, tanto en la teoría como en la práctica, en el inmanente crecimiento económico de los últimos tiempos.

Sustentan estas ideas en las condiciones dadas al manifestarse nuevas funciones que se convierten en verdaderos servicios públicos y éstos, debido a su naturaleza constitutiva de necesidades indispensables para el bienestar público,

requieren de la reglamentación, control y vigilancia del Estado, y una de las funciones de este último es la de procurar el bienestar de los ciudadanos.

Así, poco a poco el Estado va adquiriendo en la vida privada mayor injerencia, creándose por tal motivo innumerables problemas que requieren de técnicas especializadas para su resolución; y ni los empleados administrativos ni los funcionarios públicos cuentan con la adecuada preparación para aplicarlos.

El mayor reto al que se enfrentaría el Estado sería crear organismos especializados en cada una de las ramas con problemas a resolver, sin detrimento del presupuesto con el que cuenta y sin descuidar todas las tareas que debe atender. Por esta razón es que recurre a autorizar e incluso a imponer la colaboración de organizaciones particulares, haciéndolas participar en su función administrativa. Aquí se muestra una tendencia a sustituir el principio de representación política por el de representación funcional, debiendo tomar los elementos técnicos de organizaciones económicas para aplicarlos en las organizaciones administrativas.

De acuerdo con estas ideas es evidente que se está hablando de una mera descentralización administrativa, siendo que los elementos de ésta son: la personalidad jurídica propia, un mayor o menor grado de autonomía, autarquía o independencia, implicando a su vez ciertos poderes de decisión propios, control, protección y vigilancia por parte de la administración central, organización interna propia del nivel jerárquico correspondiente respecto del régimen centralizado, y con patrimonio propio para sostenerse y realizar sus funciones generalmente técnicos o especializados, que la Administración Pública no podría manejar como tal.

Cámaras Empresariales como Organismos Auxiliares del Estado

El Estado puede auxiliarse de los organismos ya mencionados de diferentes maneras, según se requiera para satisfacer ideas democráticas y agilizar la realización de sus atribuciones. De esta manera faculta a particulares con intereses afines a los del Estado, a constituir órganos administrativos y funcionar ambos en una misma comprensión. A su vez, para auxiliarse, encomienda a dichos organismos facultades ya sea de decisión, de ejecución o de consulta, pero que no forman parte de la Administración Pública.

El Estado entonces otorga autorización para llevar a cabo esas funciones y poder cumplir con prestar esos servicios a grupos de particulares o asociaciones y que actúen éstos en forma de organismos descentralizados.

Libertad de Asociación

Francisco T. Zermeño en su obra "Las Cámaras de Comercio en el Derecho Mexicano" ⁷ menciona, para aclarar el concepto de asociación: "que toda asociación es una reunión de hombres y no una agregación de cosas, de objetos materiales, de capitales, etc., pues aún cuando los hombres se reúnan para fines de utilidad material, llevan siempre el capital intelectual y moral en ideas, en sentimiento, en motivos y en modos de acción, cuyo valor hace que suban o bajen todos los valores materiales; el orden económico en todas sus partes y organización, será siempre el reflejo del grado determinado de cultura intelectual y moral de sus miembros...".

⁷ ibid. p.56

Esta es una forma de expresar que lo que se busca en una asociación no es la cantidad que representan en capital pues al Estado, en este caso, le interesa resolver el problema de la capacidad intelectual para llevar a cabo sus tareas, entonces lo que se busca es personal preparado con los adecuados medios y fines para los que se forma en asociación, estos últimos pueden ser actos o cosas principalmente capitales.

Existen por lo tanto, diversos géneros de asociaciones y los hombres tienen la facultad de decidir a cual de ellas y de que manera invertir su capital y/o su trabajo; de este concepto surge la figura protegida constitucionalmente, llamada "**libertad de asociación**", la cual debe estar garantizada para todos los fines principales de la vida humana como son: las ciencias, las artes, la religión, la enseñanza, la industria, el comercio y el derecho bajo el dominio privado o político.

En la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se encuentra consagrada la libertad de asociación en el artículo noveno que dice:
Artículo 9º . -

"No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición, o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se deseé."

Sobre este particular se profundizará más adelante, ya que el tema de nuestra investigación está vinculado con la libertad de asociación en el ámbito de las Cámaras Empresariales. En lo referente al presente inciso es preciso aclarar que no corresponde a este trabajo de investigación, decidir, haciendo uso de un criterio

personalizado, la naturaleza jurídica de las Cámaras Empresariales, tema que ha sido centro de numerosas discusiones y teorías, y objeto de estudio de importantes personalidades del Derecho, por lo que solamente serán señalados criterios y estudios ya establecidos por otros autores sin pretender cambiar ninguna formalidad.

Descentralización Administrativa (Doctrina)

En relación con los criterios de los autores Gabino Fraga y Serra Rojas en sus obras de Derecho Administrativo, y Donati, se denotan tres tipos de descentralización administrativa que son: descentralización por región, descentralización por servicio y descentralización por colaboración. Se citarán a continuación someramente cada una de ellas.

La descentralización por región, según Gabino Fraga, consiste en "el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".⁸

Por medio de este sistema, el Estado tiene la posibilidad de hacer más eficientes los servicios públicos; en la legislación mexicana este tipo corresponde al Municipio Libre, Institución anterior a la del Estado. Al organizarse, queda sustentado su derecho en el artículo 115 de la Constitución política, dando validez a este sistema y reconociendo los derechos de las circunscripciones territoriales para manejar sus propios intereses.

Los representantes de la colectividad pueden imponer sus decisiones, debido a las prerrogativas de autoridad que les son otorgadas y éstas, pueden a su vez

⁸ FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**. Ed. Porrúa, México, p.229

extenderse como derechos a favor de las asociaciones, o como obligaciones a su cargo y a favor del Estado que descarga atribuciones. Debe entenderse entonces la libertad Municipal como una autonomía de la organización frente a las Organizaciones Centrales del Estado.

El Sistema Constitucional mexicano establece como principios de la organización municipal, los siguientes:

I. El Municipio goza de personalidad jurídica y de esta manera son legales todos sus efectos.

II. El Municipio es libre a fin de que se constituya la base de División Territorial de los Estados de la Federación y de sus organismos políticos.

III. La Hacienda del Municipio, será libremente administrada por éste y será formada por las contribuciones que señale la Legislatura de los Estados o su propia Ley, debiendo ser suficiente para atender sus necesidades.

IV. La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

V. Concesión de los derechos públicos a dicha personalidad, por parte del Estado.

La forma de descentralización que se maneja y se conoce doctrinalmente como **descentralización por servicio**, consiste, a diferencia del anterior que solo es útil para administrar intereses locales, en satisfacer necesidades generales que se encuentran dentro de las atribuciones del Estado; éste último desprende las actividades encaminadas a la satisfacción de estos servicios, de la administración central. Este desprendimiento o descarga que realiza el Estado, tiene dos formalidades esenciales: una es evitar un crecimiento descomedido del Estado, lo

que causaría un serio problema de distracción monetaria, celos de los particulares y una estructura compleja y descuidada en algunas atribuciones; la otra es cumplir debidamente con la prestación del servicio, aplicando las adecuadas técnicas por personal especialmente preparado para ello.

Esto supone que el Estado otorga la facultad de realizar el Servicio Público a quien con la capacidad técnica de hacerlo y hacer eficaz la satisfacción de las necesidades colectivas que corresponden al Estado. Su manutención se encuentra separada de los gastos ordinarios del Estado, los recursos de que dispone son capitales independientes de los ingresos ordinarios de la Administración Central del Estado.

"La descentralización por servicio, tiene como elementos esenciales los siguientes:"⁹

- I. La creación de un estatuto legal para los funcionarios encargados de prestar el servicio público de que se trate;
- II. La existencia del servicio público, de orden técnico;
- III. La participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio;
- IV. El Estado ejecuta una revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado, a fin de llevar un control sobre éste; y
- V. Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

Es así como surge el establecimiento público que no es sino un organismo encargado de realizar atribuciones que corresponden al Estado; se constituyen por

⁹ZERMEÑO, Francisco T., Ob. cit. p. 62

iniciativa particular, recibiendo personalidad por parte del Estado y pudiendo hacer uso de su propia discreción en la realización de los actos que les son conferidos por la Ley.

Entre otros, los tipos de descentralización por servicio que funcionan en México son: La Universidad Nacional Autónoma de México, la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro ahora Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social, La Comisión Nacional de Electricidad y Petróleos Mexicanos.

Mencionado ut supra, el Estado va tomando poco a poco mayor injerencia en la vida privada, teniendo como resultado mayores problemas que solucionar, para lo que requiere de una preparación técnica especializada, de la cual carecen sus empleados públicos y sus funcionarios políticos como tales; y se encuentra imposibilitado de crear organismos especializados para cada uno de los problemas que se le presenten, esto afectaría el presupuesto de la Administración Pública y lo atrasaría en las tareas que debe resolver.

La descentralización por colaboración, resuelve de alguna manera el aspecto de que se habla, pues en este sistema se autoriza a organizaciones privadas a trabajar en colaboración con el Estado, haciéndolas participar en el ejercicio de cierta función administrativa. Se entiende que es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

Los elementos característicos de este sistema son:

I. El ejercicio de una función pública, que se traduce en la actividad realizada en interés del Estado; y

II. El ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada.

La legislación positiva puede hacer participar en las organizaciones privadas en alguna de las operaciones, de preparación, de decisión o de ejecución; etapas sucesivas en las que se reconoce la función pública que ejercen los organismos privados que así colaboran con el Estado. Haciéndose posible así la división entre organizaciones que colaboran en la función consultiva, en la función de preparación, en la función de ejercicio y en la de decisión.

La descentralización por colaboración se distingue de las otras dos, por no constituir parte integrante de la organización estatal; por la participación de organizaciones privadas realizando una función de carácter público; son institutos que se encuentran entre los límites de los Derechos Público y Privado; y ejerciendo una función administrativa mediante la forma sui generis de descentralización.

Por todo lo anteriormente expuesto, se sitúa en la descentralización por colaboración a las Cámaras Empresariales por tener facultades de consulta y de colaboración (aunque hay quienes opinan que constituyen un punto intermedio entre la descentralización por colaboración y la descentralización por servicio; y aún hay quienes se inclinan por esta última exclusivamente), asumen así mismo la representación de los intereses generales del comercio y participan en la ejecución de funciones administrativas.

Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM)

Existen sin embargo, ciertas diferencias o características a considerar, pues, a más de no ser nombradas por la Ley como organismos descentralizados expresamente, las Cámaras Empresariales, por Ley cuentan con un registro especial

en el que (según el artículo 5º de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, debían obligatoriamente inscribirse), deben inscribirse los socios interesados a afiliarse a ellas, y éstas a su vez, deben pertenecer todas a una Confederación de unas y otras; el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, menciona que los organismos descentralizados deberán estar inscritos en el Registro Público respectivo que llevará la Secretaría de Programación y Presupuesto, ahora Secretaria de Economía.

Este registro ahora es el SIEM Sistema de Información Empresarial Mexicano. Participan también en el programa educacional del gobierno (creación de escuelas comerciales o concesión de becas); en funciones auxiliares de justicia como sindicatos, árbitros y liquidadores; en el fomento del turismo; en evitar cuando se requiere alzas desmesuradas de precios o estipulaciones injustificadas, etc. Todo esto por cuanto hace a su situación en la organización administrativa.

CÁMARAS DE COMERCIO Y CÁMARAS DE INDUSTRIA COMO EMPRESAS PRIVADAS DE INTERÉS PÚBLICO.

Existe una problemática respecto a la colocación de las Cámaras en la estructura de la organización estatal, se discute doctrinalmente si las Cámaras deben o no ser incluidas dentro del cuadro de la organización administrativa, sosteniendo diversos criterios.

Lo que sí puede quedar definitivamente asentado es que las Cámaras Empresariales, no se encuentran dentro de la administración central, pues tienen un

carácter de **órganos de consulta externos** como ya se explicó al hablar del sistema de descentralización.

Puede decirse también que, refiriéndose de nuevo al intervencionismo estatal en el ámbito privado y desde el punto de vista socio-económico, las Cámaras desempeñan el papel de intermediarios entre la administración pública y los particulares, respecto a los intereses de éstos y del comercio o industria.

La doctrina ha hecho un análisis de las instituciones jurídicas por las que se incluye a la Cámaras Empresariales dentro del cuadro general administrativo. Se les ha podido llamar por algunos autores "**Empresas Privadas de Interés Público**", aunque algunos difieran en su opinión. Se analizarán las más conocidas y completas.

En su obra *Droit Administratif* (Derecho Administrativo), Pierre Wigny hace una clasificación en su capítulo referente a las personas privadas, limitándose a dos grupos:

- A) Personas encargadas de un servicio público (concesión administrativa, por ejemplo).
- B) Personas privadas de interés público.

Los autores franceses en realidad denominan a esta nueva categoría de personas privadas que interesan al Derecho Administrativo, "**Sociedades de economía mixta**", pero si analizamos a fondo este término notaremos que ocupa otro ámbito de desarrollo y no el que nos interesa.

Andrés Serra Rojas menciona que "La economía mixta es aquella economía en la que algunos medios de producción son privados y públicos, y se combinan para alcanzar sus objetivos. También se refiere a aquella en que la asignación de recursos y el nivel de la actividad los

deciden el particular y el poder público, en formas específicas de organización y coordinación".¹⁰

Menciona también que desde el punto de vista universal, "la mayoría de las economías son mixtas pues no existe ninguna economía que sea totalmente de libre empresa o totalmente dirigida por el Estado. El mundo económico está dominado por la relatividad de los conceptos".¹¹

Esto desde luego no se refiere a un término jurídico en el que se pueda ubicar a las Cámaras, sino que, es evidente que refiere un sistema de economía política.

Pierre Wigny hace un análisis similar al que se acaba de citar y menciona que propone para las sociedades de economía mixta, una nueva denominación, tal vez no perteneciéndole la paternidad de la frase, pero sí se refiere a dar una más adecuada denominación a dichas sociedades.

Asociación de Interés Público

Su definición es: "La asociación de interés público es una persona jurídica de derecho privado que por tener un interés público se beneficia de este hecho, de la participación orgánica de los poderes públicos y que por consecuencia está sometida a un régimen exorbitante del derecho comercial o civil".¹²

Es una persona de derecho privado: en oposición a los organismos paraestatales y a las asociaciones de derecho público donde el estatuto se rige por el Derecho Administrativo; así, las asociaciones de interés público no pueden recurrir a procedimientos jurídicos de derecho público más que a los expresamente previstos por la legislación.

Que tiene por objeto un interés público: un servicio público puede confiarse así, a un establecimiento paraestatal, a un particular concesionario y puede participar en la gestión de la sociedad, transformándola en una sociedad de interés público.

¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo**. Tomo II., México, D.F.; Edit. Porrúa S.A., 1988; p. 378

¹¹ Ibid. P.380

¹² WIGNY, Pierre, **Droit Administratif**, pág. 40 Bruxelles. Editions Bruylant. 1v.

Que se beneficia de la participación orgánica de poderes públicos: la participación debe ser orgánica; no temporal como sería el caso de una inversión gubernamental en la que el Estado defienda sus intereses, sino una participación cuyo objeto es la protección y favorecimiento del interés público. Por razones legales de conveniencia, el Estado puede considerarlas formando parte de la organización administrativa, pero de ninguna manera realizando una función pública o un servicio público.

Y que por consecuencia se somete a un régimen exorbitante de derecho común: en las asociaciones de interés público las autoridades toman en consideración la importancia del objeto social y obtienen una influencia excepcional de las disposiciones exorbitantes del derecho común.

Empresas Privadas de Interés Público

Considera como empresas privadas de interés público el citado autor, a las organizadas bajo el amparo del derecho privado que llevan a cabo una actividad que reviste un interés público y gozan por esto, de ciertas prerrogativas del poder público pues, procurar el interés público forma parte de las atribuciones del Estado.

Por otro lado, el Dr. Andrés Serra Rojas elabora una clasificación sobre las "Empresas Privadas de Interés Público"¹³ que se publica los tres primeros meses del año 1960 en la Revista de Administración Pública, en la que incluye a las Cámaras de Comercio y las de Industria dentro de esta categoría. Luego de que su obra "Derecho Administrativo" en la edición de 1959, no las incluyera en el capítulo correspondiente a "Empresas Privadas de Interés Público". Más adelante, después de la publicación

¹³ SERRA ROJAS, Andrés. "Las Empresas Privadas de Interés Público, Nuevas Formas de Asociación en el Derecho Administrativo Mexicano". Revista de Administración Pública No. 14; enero, febrero y marzo de 1960.

de la revista citada y en una nueva edición de su obra "Derecho Administrativo"¹⁴, reestructura el capítulo para el estudio de aquellas Empresas.

Solamente las llama "Las Empresas Privadas de Interés Público", a diferencia de su última obra en edición de 2001, donde las denomina "Las Empresas e Instituciones Privadas de Interés Público".

Las define como aquellas sociedades, asociaciones o empresas organizadas por los particulares —o por el Estado— bajo un régimen de derecho privado, pero en las cuales el Estado tiene una injerencia determinante, pues interviene para proteger un interés público predominante o patrimonial, en los casos y circunstancias específicas.

Clasifica a estas empresas en dos grandes grupos:

I. Grupo general de empresas en las que el Estado interviene indirectamente para recoger sus intereses patrimoniales. Subclasifica este grupo en cuatro tipos:

- a) Sociedades, corporaciones y empresas, no organizadas legalmente en forma descentralizada, que manejen, exploten o posean bienes y recursos naturales de la Nación.
- b) Sociedades no descentralizadas, en las que el gobierno federal posea acciones e intereses patrimoniales.
- c) Empresas que celebren con el Estado contratos administrativos, como la obra pública, contratos de crédito, contratos de prestación de servicio, entre otros.
- d) Personas privadas encargadas de un servicio público, o servicios públicos federales concesionados o contratados.

¹⁴ SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo**. 3ª ed., Edit. Porrúa S.A., México 1, D.F. 1965, p. 644

El más importante de los procedimientos jurídicos que emplea el legislador para encargar a una empresa privada la responsabilidad de un servicio público, es la concesión de servicio público.

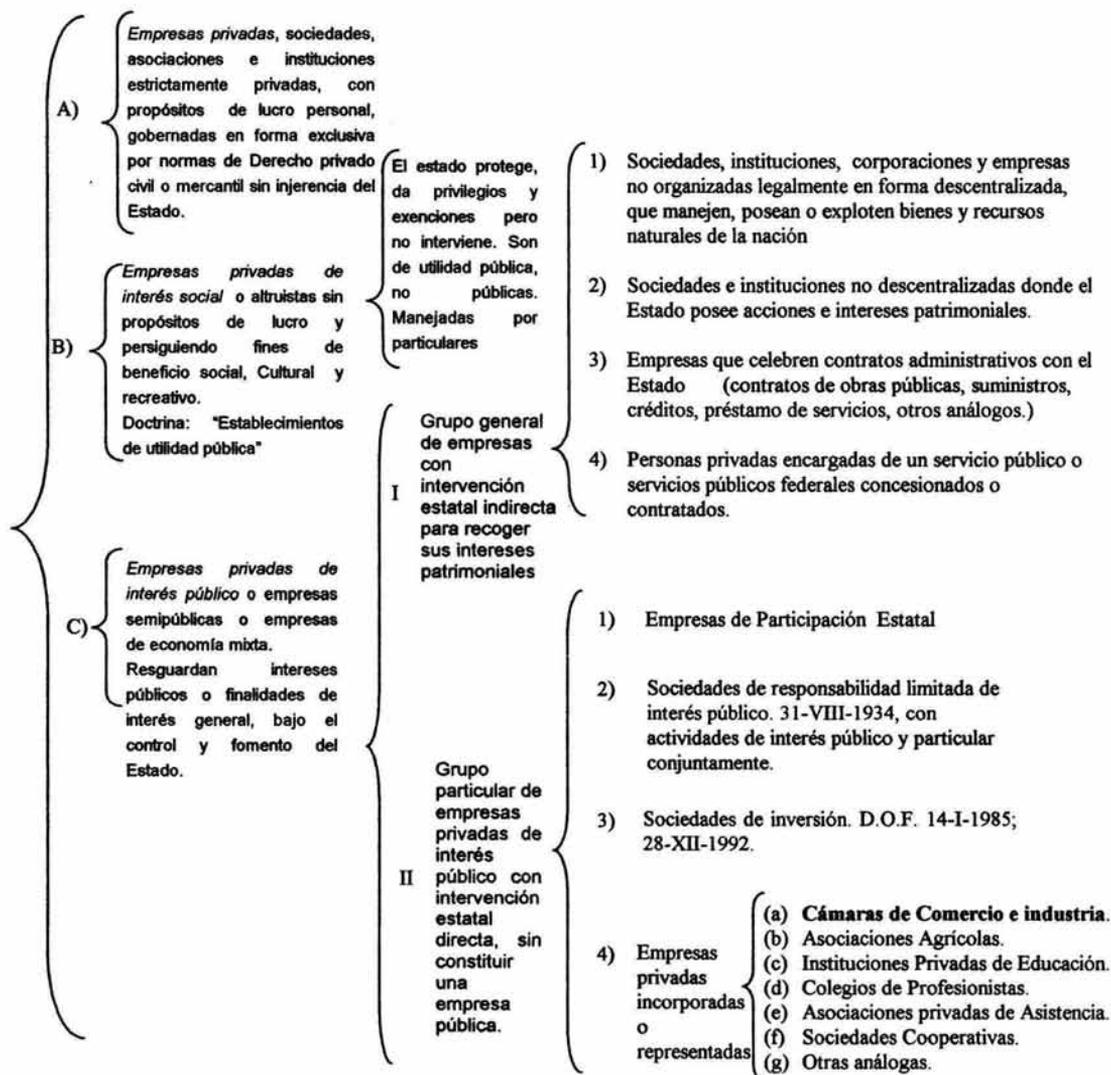
II. Grupo particular de empresas o propiamente empresas privadas de interés público en las que la intervención del Estado es directa, sin constituir una empresa pública. Es en este grupo que el autor coloca a las Cámaras Empresariales según la siguiente subclasificación:

- a) Empresas de participación estatal que son "aquellas empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa"¹⁵. El control de las empresas de participación estatal corresponde al Estado, ya que trata de medidas administrativas encaminadas a la protección de sus intereses económicos o medidas para integrar o estimular una política económica general.
- b) Sociedades de responsabilidad limitada de interés público. Se constituyen mediante autorización del Ejecutivo Federal, cuando se trate de actividades de interés público y particular conjuntamente.
- c) Sociedades de inversión. Operan con valores en términos que determina la Ley.
- d) **Empresas privadas incorporadas o representadas.**

Analizadas según clasificación de su autor Andrés Serra Rojas:

¹⁵ SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo**. 6ª ed., Edit. Porrúa S.A., México 1974, T. I, p. 709

EMPRESAS PRIVADAS DE INTERÉS PÚBLICO¹⁶



¹⁶ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. 23 ed., Edit. Porrúa S.A., México 2001; p. 891

Es conveniente dar una referencia de cada elemento que integra el grupo que nos ocupa, es decir el grupo II. Grupo Particular de Empresas Privadas de Interés Público Con Intervención Estatal Directa. Es importante resaltar que el análisis hecho a este grupo de empresas ha sido realizado, para efectos de la presente clasificación, de acuerdo a la legislación y las instituciones gubernamentales vigentes hasta el momento de haberse publicado.

1) **Sociedades de Responsabilidad Limitada de Interés Público:** la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada de Interés Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de agosto de 1934, establece en su articulado que tendrán intervención estatal por medio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la que deberá apreciar cuando una actividad es de interés público, diciendo:

Art. 1º La sociedad de responsabilidad limitada de interés público solo se constituirá cuando se trate de actividades de interés público y particular conjuntamente, a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional.

Art. 2º La sociedad se constituirá mediante autorización del Ejecutivo Federal.

Art. 12º La Secretaría de la Economía Nacional intervendrá en el funcionamiento de la sociedad, teniendo las atribuciones siguientes:

I. Obtener de los administradores o del consejo de vigilancia informes sobre la marcha de los negocios sociales;

II. Convocar para la celebración de asambleas...

III. Promover ante la autoridad judicial la disolución y liquidación de la sociedad, cuando existan motivos para ello;

IV. Denunciar ante el Ministerio Público las irregularidades que tengan carácter delictuoso, cometidas por los administradores de la sociedad.

2) **Las Sociedades de Inversión;** reguladas por la Ley de Sociedades de Inversión, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1985,

reforma: 31-XII-1986, es de interés público debiendo regular la organización y funcionamiento de tales sociedades. Organizadas bajo la forma de Sociedad Anónima, con un capital mínimo que establecerá la Comisión Nacional de Valores, tienen por objeto la adquisición de valores y documentos seleccionados bajo criterio de diversificación de riesgos, requiere de la autorización de la Comisión Nacional de Valores para su organización y funcionamiento y su liquidación se llevará a cabo de acuerdo con las disposiciones establecidas por la Ley General de Sociedades Mercantiles y la Ley de Quiebras y suspensión de pagos.

3) **Las Empresas Privadas, Incorporadas o Representadas:** El Dr. Andrés Serra Rojas menciona que este tipo de empresas asumen el ejercicio legal de las actividades que el Estado les encomienda para su organización o funcionamiento como es el caso de las **Cámaras Empresariales**, entre otras.

Cuando el Estado llama a colaborar a organismos privados en el desarrollo de sus funciones para cubrir un interés general, no siempre se convierten las sociedades privadas en personas públicas por esta incorporación. Su existencia no depende de las autoridades públicas pues se siguen rigiendo por su constitución y en su funcionamiento por el derecho civil y el derecho comercial. En ciertos casos la colaboración puede tener por efecto modificar la estructura del organismo privado hasta transformar en una persona pública; Estos organismos no constituyen un servicio público, simplemente interesan al Estado por su repercusión de carácter general, con actividades de utilidad general.

En este sentido es lógico pensar que el Estado deba intervenir para salvaguardar sus intereses, comunes a los de este tipo de empresas, por formar parte

de las atribuciones que a éste le competen. En este segundo grupo, grupo particular de empresas privadas de interés público en el que la intervención del Estado es directa, se encuentran asociaciones específicas en donde Serra Rojas incluye a las llamadas **empresas privadas incorporadas o representadas**, integradas por:

- (a) Las Cámaras de Comercio e Industria.
- (b) Las Asociaciones Agrícolas.
- (c) Las Instituciones Privadas de Educación
- (d) Los Colegios de Profesionistas
- (e) Las Asociaciones Privadas de Asistencia.
- (f) Las Sociedades Cooperativas.
- (g) Otras Análogas.

Se hace necesario ver con detenimiento cada una de ellas, especialmente las llamadas Cámaras de Comercio e Industria, éstas con legislación vigente, por lo que se recurre a una breve referencia.

(a) Las Cámaras de Comercio e Industria se encuentran reguladas por la Ley de las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones de 1º de enero de 1997. En su artículo 4º establece, a reserva de analizarlo con mayor detenimiento en el inciso respectivo del capítulo III del presente escrito, que son Instituciones de Interés Público con las características que el mismo artículo señala en la siguiente forma.

Art. 4º- "Las Cámaras y sus Confederaciones son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas conforme a lo dispuesto en esta ley..."

El objetivo primordial que se tomó en cuenta para denominar a estas instituciones como de interés público es el de crear instituciones de carácter público

en razón de la labor que desempeñen considerada como de utilidad pública; pues son fines que al Estado corresponde realizar, fines públicos propios de una función administrativa.

La jurisprudencia ha dado un enfoque distinto al que se tenía de la naturaleza de dichas instituciones en anteriores ordenamientos:

"La constitución de esas Cámaras no proviene de una orden de la Secretaría de Economía Nacional sino de la actividad que individualmente ejerciten las personas que van a ser miembros de la Cámara respectiva que indudablemente va a desempeñar un servicio **que es de orden público** puesto que los agremiados van a constituir **un organismo que es de consulta**".

Las Cámaras Empresariales, concedidas por el Estado, no pueden estimarse como instituciones de derecho privado, ya que sus fines principales son de carácter público, con el objeto de que determinados sectores de la vida social tengan intervención en la resolución de los asuntos administrativos, en funciones que son de aquel carácter.

Es considerada la existencia de las Cámaras como una creación del legislador y no de ellas, fundamentalmente porque sus fines públicos son integrantes de la función administrativa, que el Estado va a desempeñar. El criterio legislativo que ha imperado tanto en la Ley actual sobre Cámaras de Comercio y de Industria, como en las anteriores ha sido siempre el de considerar a esas instituciones como de naturaleza distinta de las organizaciones de carácter privado; porque de que dichos organismos estén colocados en las categorías conocidas de instituciones públicas o privadas, resultarán distintas y aún opuestas consecuencias.

El sistema de la presente ley, es crear esos organismos de interés público como **auxiliares del Estado** siendo ésta una de las razones primordiales de su existencia, con las funciones que les son propias, que señale la misma ley.

Consideradas también como **órgano de consulta del Estado**, con la tarea de satisfacer las numerosas necesidades del comercio o de la industria nacionales, debiendo cumplir con ciertos lineamientos que le son impuestos por la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones. Integradas por grupos de particulares sin el carácter de funcionarios públicos ni de empleados administrativos, que realizan actividades contenidas en las atribuciones del Estado facultados por el mismo para llevar acabo una representación funcional técnica o especializada por seguir los mismos intereses. De esta manera el Estado interviene en actos extraños a su función administrativa para proteger los intereses que se pudieran ver afectados irreversiblemente por los intereses particulares de unas cuantas personas que tuvieran la posibilidad de influir en ello.

De esto se desprende que también deba **representar**, de la manera más eficiente posible, institucional y democráticamente los intereses de los particulares comerciantes e industriales debiendo conocer los medios apropiados para participar en la defensa de éstas oportunamente, así como prestarles los servicios señalados por sus estatutos y la Ley. Es menester que las Cámaras conozcan realmente los intereses y necesidades de la Industria y el Comercio valiéndose de sus habilidades en el ramo para no convertirse en un mal órgano de consulta.

(b) Las Asociaciones Agrícolas: Reguladas por la Ley de Asociaciones Agrícolas de 19 de agosto de 1932, tienen personalidad legal y, tomando en cuenta que su

funcionamiento es de interés público, deben recibir el apoyo del Estado. Según la Ley de Asociaciones Agrícolas en su art. 17 fue mencionado expresamente el concepto de "interés público" por el legislador.

(c) Las Instituciones Privadas de Educación: Se encuentran contenidas en la Ley Orgánica de Educación Pública Reglamentaria de los artículos 3, 31, frac. I, 73, frac. X y XXV, 123, frac. XII de la Constitución Política, de fecha 29-XI-1973, ref. 16-XI-1984. Se estableció en la Ley General de Educación, en su momento que la educación que se imparte es un servicio público, y La intervención del Estado se encontró sustentada en dicha Ley que estableció, la aplicación y vigilancia del cumplimiento de esta Ley. Corresponde a las autoridades educativas de la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal, de las Entidades Federativas y de los municipios las instituciones privadas de educación en una parte constituyen el sistema educativo nacional.

(d) Los Colegios de Profesionistas: Son organismos que se encuentran regulados por el capítulo IV de la Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal y Territorios Federales publicada en el Diario Oficial del 26 de mayo de 1945, en cuyo artículo 46 se dice: "los Colegios de Profesionistas constituidos de acuerdo con los requisitos de la Ley tendrán el carácter de personas morales con todos los derechos, obligaciones y atribuciones que señala la Ley".

También en estos organismos se encuentra la intervención del Estado por medio de la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, que se encargará de la vigilancia del ejercicio profesional y será el órgano de

conexión entre el Estado y los Colegios de Profesionistas y como se indica en el artículo 22, tendrán un representante que integrará sus comisiones técnicas, por considerar que las funciones que estos colegios ejercen son de interés público.

(e) Las Asociaciones Privadas de Asistencia: Se les reconoce personalidad moral y capacidad para tener un patrimonio destinado a sus fines, pudiendo ser fundaciones o asociaciones debiendo constituirse estas últimas conforme al art. 2,670 del Código Civil. La ley considera a esta clase de instituciones en forma expresa de **utilidad pública**. Ley de Instituciones de Asistencia Privada; D.O.F. 15 de febrero de 1938.

(f) Las Sociedades Cooperativas: Se regulan por la Ley General de Sociedades Cooperativas publicada en el Diario Oficial de 3 de agosto de 1994. El art. 1º establece que el objeto de esta Ley es regular la organización y funcionamiento, y sus disposiciones son de interés social y de observancia general en el territorio nacional. Su artículo 14 establece que pueden adoptar el régimen de responsabilidad limitada o da o suplementaria de los socios. El art. 21 establece como clases de sociedad cooperativa la de consumidores o productores de bienes o servicios. El Estado interviene en ellas por medio de la Secretaría de Economía.

La Ley reconoce entre ellas las de intervención oficial que son aquellas que exploten permisos, concesiones, autorizaciones, contratos o privilegios legalmente entregados por autoridades federales o locales; así como las sociedades de participación estatal que son aquellas que explotan unidades productoras o que les hayan sido dados en administración por el Gobierno Federal o por los Gobiernos de los Estados, territorios o por el Departamento (sic) del Distrito Federal, municipios.

4) ***Empresas de Participación Estatal***. Por último, se citan según el cuadro del estudio realizado por el Dr. Andrés Serra Rojas y volviendo a sus consideraciones, a las "Empresas de Participación Estatal" contenidas en el grupo particular de empresas privadas de interés público. Estas empresas a las que también se les ha denominado de "economía mixta" ¹⁷, según hemos visto al inicio de este inciso, se encuentran sujetas al régimen que para ellas establece la Ley para el Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos, publicada en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁷ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. 6ª ed. Loc. Cit.

II. EFECTOS SOCIO – ECONÓMICOS DE LA AFILIACIÓN COMO UN ACTO VOLUNTARIO A LAS CAMARAS EMPRESARIALES.

2.1 Organización y Función de las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

En el ámbito de la función y organización de las Cámaras de Comercio, de Industria y sus Confederaciones, se debe precisar que éste ya no depende de la creación por la Secretaría (únicamente de su autorización) ni de la Ley. Esta última sólo señala las normas generales del funcionamiento que debe seguir toda institución pública patronal para su constitución legal. Se podría afirmar que se da una semejanza entre los estatutos de cada Cámara y un reglamento a la Ley de Cámaras pues no puede existir un reglamento en general de organismos con tal diversidad de niveles sociales, geográficos y sobre todo de producción como los tienen Cámaras de Comercio, de Comercio en Pequeño, industriales nacionales y regionales, de industrias varias o sus ramas donde también existen distintas características entre sí por la actividad que se desempeña.

Dentro de la organización de la institución, deben ser coordinados los factores materiales y personales que la integran para la correcta prestación de servicios, pues se trata de instituciones de servicio como objetivo inmediato; y si alguna de ellas no cumple con sus funciones completa o correctamente, simplemente no tiene razón su existencia ni está en posición de exigir nada a sus asociados (pues no les gusta pagar cuotas sin ver el destino que se les da). No debe por lo tanto descuidar ninguna de sus funciones y deberes para sí, para sus asociados y para el gobierno en su función consultiva.

Para hablar de organización y función de Cámaras de Comercio de Industria y sus Confederaciones es necesario establecer que una Cámara es la unión de sus socios y que se trata de una institución de servicio, las funciones que ésta desarrolle deben ser ejecutadas por sus miembros, deben ser obras suyas y no de su personal administrativo quienes sólo son un cuerpo auxiliar.

Por tanto, son los socios quienes integran las Cámaras, deben dirigir las administrarlas y sustentarlas de acuerdo a sus intereses y a los de la colectividad, pues deben también preocuparse y estar al tanto de los beneficios y problemas que pudieran afectar la actividad económica de cada zona en jurisdicción propia, de cada municipio, de cada Estado y de la Nación.

Presentando una organización absoluta de comerciantes e industriales, las Cámaras podrán cumplir sus funciones y ofrecer los mejores y más importantes servicios al sector productivo, que benefician de alguna manera al resto de la población.

Cumplir con sus funciones es procurar la unión, cooperación y coordinación de todos los hombres de negocios de su localidad; defender los intereses y derechos de sus miembros y contribuir a su mayor desarrollo, lo que favorece al propio organismo por la reciprocidad de deberes que se presentan; representar a otras Cámaras que le encomienden gestiones en su nombre y hacerlo con el mayor éxito posible; uniformar sus gestiones y actuaciones institucionales de modo que sea factible que toda Cámara tenga los mismos procedimientos y siga los mismos sistemas como base para la eficacia de la prestación de servicios mutuos entre Cámaras; contribuir al aumento de negocios de su jurisdicción y al desarrollo de los ya existentes y esto redundará en el engrandecimiento de la Cámara; compilar informes económicos,

comerciales y crediticios así como datos y noticias de valor para los entes que representan, entre otras.

Todo interés que pudiera tener el individuo es al mismo tiempo de interés para la comunidad pues el beneficio real de los pueblos sólo puede lograrse mediante el éxito económico y social de sus componentes; entonces únicamente por la acción se logra la prosperidad de las instituciones comerciales e industriales de las que aquí se habla, las actuaciones de ésta deben ser según las necesidades, conveniencias y derechos legítimos de sus asociados y la colectividad. Para el logro de estas metas se requiere en gran medida del espíritu de servicio de quienes integran las Cámaras, y para la ejecución de sus funciones y propósitos, de bases mínimas de organización administrativa interna.

ORGANIZACIÓN INTERNA Y ADMINISTRACIÓN.

Con el objeto de comprender de qué manera se llega al cumplimiento de las funciones y objetivos de una Cámara, lo que pudiera llegar a ser decisivo en su capacidad de actuación y pretendiendo citar una serie de principios básicos que son marcados por teorías administrativas y la práctica de las funciones establecidas, como punto de apoyo para determinar de alguna manera la influencia o falta de ella sobre el cumplimiento del bien común que apunta hacia sus objetivos, se toman como punto de partida los señalamientos que hace el Lic. Francisco Zermeño al respecto. Aunque algunos aspectos ya fueron señalados con mayor profundidad en diversos incisos del presente estudio, aquí sólo se puntualizan de manera genérica.

Tomando en cuenta como base "lo determinado por la Escuela Moderna de la Ciencia de la Administración en su teoría operacional o del proceso administrativo en que se enumeran las etapas del mismo" ¹⁸, y por otro lado lo que ya se ha mencionado de la "opinión del Lic. Francisco Zermeño" ¹⁹; se ha considerado que para llevar a cabo una óptima administración y organización interna se requiere contar con algunos elementos primordiales. Un **GOBIERNO** regulado por la ley y los estatutos de cada Cámara.

Aspecto importante es el de la **PLANEACIÓN** que obedece a la tarea de diseño o elaboración del plan de una obra dirigido a un objeto determinado, establecimiento de cursos alternos de acción, definición de estrategias, políticas, programas y procedimientos; participan diferentes funcionarios entre los que ocupa el primer lugar el Presidente, a quien corresponde en este caso, dictar proyecciones políticas, la política comercial, las proyecciones social y cívica entre otras, atendiendo a su característica primordial de representatividad de la Institución. Participan también, el tesorero quien tiene la custodia, control y manejo de los fondos, ingresos y egresos de la Cámara y por lo tanto, a quien corresponde proponer medidas económicas para la realización material de los objetivos de la Institución; y las comisiones del Consejo dando servicio a los socios y atendiendo problemas colectivos de la Industria y del comercio.

¹⁸ CARRILLO LANDEROS, Ramiro. **Metodología y Administración**, Ed. Limusa, 1a. ed., México 1982. p.165

¹⁹ ZERMEÑO Francisco T. Ob. cit. p. 233

La **ORGANIZACIÓN** es el elemento que justifica su existencia, en la necesidad de establecer la forma de desarrollo rápido y eficaz, al obedecer a un criterio de una división del trabajo que permite aprovechar las ventajas de la especialización, implementando ámbitos de competencia y decisión de acuerdo a los objetivos previamente establecidos.

“De acuerdo con esto se determinan y atienden los niveles jerárquicos en donde deberán cumplir, de acuerdo a su grado de autoridad y responsabilidad el Presidente, las Vicepresidencias y Comisiones, el Director y Subdirecciones sobre la base de las divisiones establecidas “. ²⁰

El siguiente elemento es el llamado de **INTEGRACIÓN** que atiende a un principio de sistematización. Inicia con la administración de recursos humanos, para continuar con la administración financiera y concluir con la administración de recursos materiales; en donde de acuerdo con lo que ya se ha mencionado con anterioridad al hablar de órganos de gobierno actúan: la Asamblea General de Socios Activos, el Consejo Directivo, la Comisión Ejecutiva integrada por el Presidente, los Vicepresidentes, el Tesorero y el Protesorero primordialmente, y el Secretario.

La integración materializa, poniendo en marcha las actividades dirigidas al logro de los fines institucionales, lo determinado por la planeación: objetivos, estrategias y componentes afines; y la organización que precisa la estructura funcional, niveles de autoridad, relaciones, entre otros.

En la **DIRECCIÓN** se busca orientar aptitudes al logro de los objetivos de la Institución, mediante el mando y la supervisión, con la emisión de instrucciones y

²⁰Cfr. CARRILLO LANDEROS, Ob. Cit., p.176

asignación de deberes a los subordinados, tarea asignada al Consejo Directivo. Este órgano ejecutivo tiene a su cargo la proyección administrativa de todos los asuntos relacionados con la realización del programa de planeación en la forma que ha sido organizado para un mejor resultado. También tiene a su cargo las metas de operación, el estudio de posibles estrategias financieras, las relaciones internas y externas, política de servicios a los socios y los métodos de trabajo dentro de la Institución.

La administración de las Cámaras en su aspecto **EJECUTIVO** está confiada a la Gerencia; en uno o varios funcionarios bajo la dependencia directa del Consejo Directivo, del que toma los acuerdos así como de la Asamblea, para ejecutarlos. Es pues en este plano del proceso administrativo de las Cámaras, donde debe atenderse especialmente la prestación de servicios real a los socios y cuidar que se cumplan las obligaciones de comerciantes e industriales marcados por la ley, referente al registro anual llevado por tales instituciones, pretendiendo que todo comerciante e industrial que así lo deseé, quede debidamente inscrito y pague sus cuotas correspondientes.

Por último, la etapa del **CONTROL** se lleva a cabo al comprobar que el desarrollo de las actividades se efectúa de acuerdo con lo planeado, señalando medidas correctivas conducentes para la presencia de omisiones y desviaciones, y estableciendo estándares de operación y normas de actuación de acuerdo a lo experimentado en la vida de la Institución.

Así pues, quienes deberán ejecutar la cuestión administrativa e integrar la organización interna, según lo estipulen los estatutos de cada Cámara en observancia de la Ley, será su cuerpo orgánico, que en el caso de la Confederación de Cámaras

Industriales se encuentra regulado por sus estatutos en su título II referente a los Órganos de Dirección y Administración de la Confederación, donde se establece que éstos serán la Asamblea General, el Consejo Directivo, la Comisión ejecutiva y la Mesa Directiva. Es órgano de consulta el Comité Asesor.

El órgano supremo de la Confederación es la **Asamblea General** constituida con delegados acreditados para ello por las Cámaras. El Presidente de la Confederación, y a falta suya el Vicepresidente, presidirá la Asamblea. De acuerdo con el título III de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1996, que habla del Objeto y Organización de las mismas; específicamente el capítulo IV regula el rubro de **Asamblea General** que es el órgano supremo de las Cámaras y Confederaciones, estará integrada por sus afiliados y por representantes de las Cámaras; y el capítulo V del **Consejo Directivo** y los funcionarios que serán órganos ejecutivos.

El **Consejo Directivo** estará integrado por un representante propietario y dos suplentes. Este órgano será el encargado de ejecutar los acuerdos de la Asamblea, realizar nombramientos de Vicepresidentes, tesorero, protesorero, secretario y ratificación de prosecretario, entre otros.

La **Comisión Ejecutiva** estará integrada por el presidente de la Confederación, los Vicepresidentes, el Tesorero, el Protesorero, el Secretario, el Prosecretario, los Presidentes de las Comisiones de Trabajo, y veinte miembros del Consejo Directivo. Deberán ejecutar acuerdos de la Asamblea General y del Consejo Directivo, representar a la Confederación ante otras Instituciones nacionales o extranjeras y ante las autoridades o el Consejo Directivo, entre otras atribuciones y facultades.

La **Mesa Directiva** estará integrada por el Presidente, los Vicepresidentes, el tesorero, el protesorero y el Secretario. Entre otras atribuciones están el nombramiento y remoción, a proposición del Presidente, de los Directores de la Confederación y les fijará su remuneración; cuidar de la oportuna recaudación de ingresos y el destino que se les dé. También forman parte de los órganos administrativos el **Comité Asesor** y las **Comisiones de Trabajo**.

Existen también la **Comisión de Solución de Controversias** y la **Comisión de Arbitraje**, que son comisiones dedicadas a la solución de controversias y de arbitraje que intervienen en los casos en que surgen controversias y colisiones entre las cámaras integrantes de las Confederaciones. Las Cámaras tienen sus Comisiones respectivas para la resolución de controversias entre empresarios y comerciantes o prestadores de servicios, y a petición de éstos.

El **Presidente de la Confederación** será de nacionalidad mexicana, con actividad industrial, será electo y durará en su cargo un año y podrá ser reelecto por una sola ocasión. Será al mismo tiempo Presidente de la Asamblea General, de Consejo Directivo, de la Comisión Ejecutiva y de la Mesa Directiva. Presidirá sus sesiones y la Asamblea General; llevará la representación de la Confederación en los actos oficiales, cuidar que se cumplan acuerdos, designar conciliador y árbitro, acordar y despachar asuntos ordinarios de la Confederación. Trabajan en conjunto como directivos de las Confederaciones o, en su caso, de las Cámaras con los **Vicepresidentes y Directores**.

FUNCIÓN DE LAS CÁMARAS.

Son las ***funciones de servicio*** las que prácticamente justifican la existencia de las Cámaras, prestándolos tanto a particulares comerciantes e industriales como al Estado en su función consultiva. Estos órganos patronales se encuentran organizados, coordinados para atender necesidades del propio sector productivo y del Estado que los empresarios no podrían satisfacer por su cuenta y atender también su interés propio, su negocio. Cumplen las Cámaras objetos señalados en forma expresa por la Ley en el artículo 10º donde ya no se establece la defensa de los intereses particulares de los comerciantes e industriales, sino del comercio o la industria además de la representación de los mismos.

Estatutos

De manera más concreta, en los estatutos de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN) aprobados y publicados por la Asamblea General Extraordinaria del 14 de marzo de 1997, y en los estatutos de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) reformados y publicados en marzo de 2000, se establece su objeto de trabajo en el artículo 5º y 4º respectivamente. Cada una de las Confederaciones defiende, representa y promueve la actividad para la que fue creada, hállese de industria o de comercio su ***objeto*** es:

- a) *Representar los intereses* de carácter general de su actividad en el país;
- b) *Fomento y defensa* de su actividad y los intereses de sus Cámaras contribuyendo a su mayor desarrollo y fortalecimiento;

c) *Procurar la unión, cooperación y coordinación* de todas las Cámaras que las integran;

d) *Estudiar* todas las cuestiones que afecten a la industria y proveer de las medidas que le favorezcan. Promover la uniformidad y equidad en los usos, prácticas y disposiciones mercantiles que afecten al sector;

e) *Proporcionar a las Cámaras* integrantes, para que a su vez éstas puedan prestarlos a sus afiliados, *los servicios* establecidos conforme a la Ley y los estatutos y sus reglamentos, operando los que, afines a su objeto, el Estado le autorice;

f) *Colaborar con el Estado* para la resolución de problemas de interés de la industria, el comercio, servicios y turismo. Promover ante las Autoridades Federales o Locales, medidas de simplificación administrativa, la expedición, modificación, derogación o abrogación de leyes y demás disposiciones que se consideren necesarias para fomentar y proteger el desarrollo del sector que se representa, tomando siempre en cuenta la opinión de sus integrantes;

g) *Promover y participar* conjuntamente con sus integrantes, en estudios e investigaciones en los Estados de la Federación, con el objeto de plantear problemas que confronta la economía de cada entidad; y adoptar o recomendar las medidas que fomenten el desarrollo para promover la creación y establecimiento de nuevas empresas e industrias y la modernización de las existentes, realizando para esta objeto las gestiones necesarias;

h) *Ejercer*, a petición de sus integrantes, las *funciones de árbitro y perito* en los conflictos y cuestionamientos que surjan entre dos o más Cámaras, industriales, prestadores de servicios comerciales y turísticos o comerciantes según corresponda,

mediante la Comisión de Solución de Controversias y de Arbitraje de la Confederación;

i) *Establecer, Mantener y fomentar las relaciones* con otras instituciones afines nacionales, extranjeras e internacionales, así como representar los intereses generales de la industria y el comercio respectivamente;

j) *Contribuir a la difusión y fomento*, así como proporcionar los oficios, carreras técnicas y especializadas que precisen la industria y el comercio nacionales. Vincularse con universidades, tecnológicos, instituciones de enseñanza media superior que tengan nexos con la actividad del sector;

k) *Operar* con la autorización y supervisión de la Secretaría de Economía, el *Sistema de Información Empresarial Mexicano* desarrollando los elementos que contribuyan a su perfeccionamiento y complementación que incluya información económica, leyes, decretos, reglamentos y jurisprudencia, que incidan en su actividad, así como los directorios de Cámaras y órganos de la Confederación; como un servicio de interés público destinado a satisfacer las necesidades generales de la industria y el comercio, para lo cual se estará en lo previsto por la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones;

l) *Ser órgano de consulta y colaboración del Estado* para el diseño y la ejecución de políticas, programas e instrumentos que faciliten la expansión y desarrollo de la actividad industrial, comercial y turística del país. Orientar y coordinar la opinión de comerciantes e industriales a través de sus afiliados sobre los problemas del país, organizando, coordinando y promoviendo Congresos locales y

nacionales para la planificación, estudio y resolución de los problemas que plantea el desarrollo y fomento de la industria y el comercio.

Es conveniente mencionar que existen diversos tipos de Cámaras que integran la Confederación de Cámaras Industriales: a) las que agrupan a industriales de una misma rama en el ámbito nacional pero que en ocasiones cuentan con Cámaras homologas en el ámbito nacional sin que éstas pertenezcan a aquellas y cuenten con sus propios estatutos y administración; b) las Cámaras regionales que no tienen su equivalente en el ámbito nacional; c) y un caso especial es el de la Cámara de la Industria de la Transformación que se encuentra organizada por delegaciones y subdelegaciones en todo el país pero existen Cámaras regionales de la Industria de la Transformación en zonas del país a igual título de la CONCAMIN.

Esto da como resultado que los servicios que se presten en cada Cámara y sus necesidades varíen por su actividad o rama, lo cierto es que en general cuentan con los mismos principios y los mismos objetivos de servicio y aun cuando tenga cada una sus propios estatutos, seguirán la misma línea de representación de intereses generales y fomento de desarrollo de la industria y de los industriales.

Servicios Directos e indirectos

Para llevar a cabo su tarea de proporcionar un buen servicio, las Cámaras cuentan con personal especializado y sistemas de organización interna, lo que las lleva a clasificar los servicios en **directos e indirectos**: los primeros son aquellos que se proporcionan a solicitud de parte interesada, como permisos, gestiones de servicio, consultas, informes, entre otros; los servicios indirectos son aquellos que prestan las Cámaras a todos sus socios en general o a ciertos grupos gremiales

como ponencias, boletines, directorios, ferias y exposiciones, avisos, recomendaciones y otros.

Los servicios directos se subdividen a su vez en servicios **informativos** y servicios **técnicos**. Los primeros indican datos de orden comercial e industrial, como son listas de productores, fabricantes, importadores, exportadores, representantes de negocios extranjeros; información de orden turístico; sobre leyes, reglamentos y disposiciones generales.

Los servicios técnicos son de vital importancia en el desempeño de actividades comerciales e industriales que estarán a cargo de personal especializado. Estos son los servicios de carácter profesional como los jurídicos y fiscales; los estudios de carácter económico; los asuntos de transportes y comunicaciones; los relacionados con negocios y trámites de comercio exterior, deben ser solicitados por cada caso concreto en donde el personal técnico especializado del ramo de que se trate, atenderá y resolverá el asunto que se le encomiende de acuerdo a su capacidad profesional y al método de trabajo implantado por la organización interna de cada Cámara, tomando en cuenta sus diferentes necesidades, el número de asociados, la zona en que labore y la actividad que represente.

Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio

Por otra parte, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, de acuerdo con sus estatutos es una institución de interés público, autónoma, con circunscripción en el territorio de los Estados Unidos mexicanos, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con sede en la Ciudad de México Distrito federal;

integrada en la actualidad por 414,906 Cámaras de Comercio integradas éstas por empresas de comercio, servicios y turismo; *actúa como un grupo gremial de representación, defensa y promoción de los intereses del sector, para lo que la Ley la ha reconocido como un cuerpo intermedio y medio de comunicación entre empresas y autoridades del gobierno federal y viceversa*, a su vez, mediante las Cámaras agremiadas, pues las Cámaras participan en la atención y resolución de problemas zonales acorde con su territorio y la Confederación atiende asuntos de índole nacional.

Confederación de Cámaras Industriales

De acuerdo con sus estatutos la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos *es una Institución de interés público, autónoma, de duración indefinida, con personalidad jurídica propia y distinta de la de cada una de sus integrantes*, establecida según autorización de la ahora llamada Secretaría de Economía, comunicada en oficio del 16 de abril de 1937, reestructurada de acuerdo con la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, en vigor a partir de enero de 1997.

De esta manera las Cámaras asociadas encuentran en la Confederación, una *entidad de servicio que las auxilia en la atención a las demandas de sus asociados, proporcionándoles información eficaz y oportuna sobre las tendencias de la economía y de las acciones de las autoridades u otros grupos sociales con influencia en dicho rubro*; pudiendo así tomar mejores decisiones y participaciones, o tomar medidas necesarias para aprovechar mejor las oportunidades y precauciones del entorno que pudieran afectarles.

Se logra una armoniosa interacción entre autoridades y el sector productivo con este trabajo conjunto, lo que permite que se logre eficazmente tener en las Cámaras y Confederaciones un **órgano consultivo** que busca garantizar que las decisiones de los gobernantes promuevan efectivamente, tanto la actividad industrial como la comercial y turística. Con esto no sólo se trabaja por las unidades productivas o empresas y por los intereses del empresario, sino también por los de los trabajadores, ya que buscar el desarrollo de las empresas implica necesariamente el de aquellos que la conforman y trabajan unidos para un fin común: los empresarios y los trabajadores.

Objeto: Órgano de Consulta, Colaboración o Planeación del Estado

El capítulo I de la LCEC regula y establece el objeto de las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones obteniendo con esto un desarrollo común en el país por lo que toca al tema de consulta del Estado, pues el artículo 10 establece entre otros objetos el de **ser órgano de consulta y colaboración del Estado** para el diseño y ejecución de políticas, programas e instrumentos que faciliten la expansión de la actividad económica; deberán también operar el Sistema de Información Empresarial Mexicano, con la supervisión de la Secretaría, en los términos establecidos por la LCEC y su reglamento. Y prestar los servicios determinados por sus estatutos y los destinados a satisfacer necesidades de interés general relacionados con el comercio y la industria, que les sean autorizados o concesionados por las dependencias de la Administración pública.

Esta función establecida por el Estado por medio de la Secretaría de Comercio y Fomento industrial en 1997, hoy Secretaría de Economía, convierte a las Cámaras y

Confederaciones en órganos auxiliares de la Administración Pública sin pertenecer a ella como ya se explicó en el presente primer capítulo.

Se encuentra justificada esta función con el sinnúmero de asuntos y la complejidad de los mismos que el Estado debe atender en el desarrollo de sus atribuciones; éste no cuenta con el personal especializado capaz de llevar a cabo una tarea tan importante como lo es la que desempeñan las Cámaras. Se necesita estar realmente inmerso, en plena acción y contacto con la actividad empresarial, entender y vivir sus necesidades y problemas para darles solución de la mejor manera; por esto, en principio, las Cámaras y no el Estado son las más indicadas para representar y proteger los intereses generales del comercio y la industria, por ser sus integrantes los directamente interesados en ello.

La Administración Pública cuenta por tanto con dichos organismos realizando la función encomendada y entregando a éstos cuenta de todo lo alcanzado gracias a sus estudios, sistemas y estrategias sobre la materia, su régimen siempre ha estado estrechamente relacionado y la Ley le encomienda funciones que van encaminadas a contribuir en la realización de atribuciones del Estado.

Anteriormente se le atribuía a las Cámaras la función ya sea de consulta o de colaboración, actualmente la Ley establece entre sus objetivos ambas tareas dando un carácter más amplio al vínculo que guardan las funciones de ambos, pues **colaboración** se entiende como algo más genérico: consulta y además ejecución de las actividades que requiera el Estado de los organismos empresariales para la realización de sus objetivos fundamentales.

En este orden de ideas es conveniente señalar que la Ley de Cámaras de Comercio de 12 de junio de **1908**, siendo Presidente de la República el General Porfirio Díaz, establecía un vínculo entre las Cámaras y el Gobierno Federal declarando en el artículo 1º entre sus funciones, la de:

"representar los intereses generales del comercio ante el Gobierno de la República; y para el efecto, gestionar todas las medidas que en beneficio del mismo comercio consideren oportunas, así como opinar e informar en los mismos asuntos";

Todas estas funciones ligadas a la realización de las atribuciones del Estado, hicieron necesario, como se hizo en el artículo 13, establecer la intervención de la autoridad administrativa en las funciones camarales facultando al Gobierno Federal para vigilar, por conducto de la Secretaría de Hacienda, dictando todos los reglamentos encaminados a la exacta ejecución de la Ley.

En la Ley de 27 de agosto de **1936**, atendiendo a esta función, la exposición de motivos respectiva menciona:

"observamos en primer término, que las bases en que se sustenta la ya citada Ley, tiene por objeto operar una transformación general en la organización y en el funcionamiento de nuestras instituciones comerciales, con la idea de formar un grupo homogéneo que al mismo tiempo que represente los intereses colectivos del comercio y de la industria nacionales, colabore con el Estado, por conducto de la Secretaría de la Economía Nacional, a quien compete la aplicación de tan importante Estatuto".

Atribuye esta función indicando en la fracción IV del artículo 4º que son órganos de colaboración con el Estado para la satisfacción de las necesidades relacionadas con la industria y el comercio nacionales.

De acuerdo con la Ley de 2 de mayo de **1941**, se modifica el término "órgano de colaboración con el Estado" por el de "órgano de consulta del Estado", lo que limitó un poco la idea interventora del Estado en estas instituciones, no así en la práctica,

siendo deber de las Cámaras informar a petición del órgano ejecutivo de la Administración Pública Federal según lo que requiera y entregar cuenta de lo realizado como indica la Ley.

En su exposición de motivos de ésta, la Ley de 1941, se justificó la función consultiva de los órganos patronales diciendo:

"el sistema de la presente Ley, es, pues, crear esos organismos públicos como auxiliares del Estado, con las funciones que les son propias, que señale la misma Ley". Conservándoles "al mismo tiempo su carácter de autónomas, es decir, no supeditadas ni a determinados órganos del Estado, ni incluidas en los mismos en cuanto a su organización y funcionamiento".

En la Ley de 1997 vigente, se aprecia la intervención del Estado por medio de la Secretaría de Economía, llegando a este ámbito mediante el Sistema de Información Empresarial Mexicano como instrumento de planeación del Estado; de información, orientación y consulta para el diseño y aplicación de programas dirigidos a la eliminación de obstáculos al crecimiento del sector productivo y, con esto, de la economía nacional; siendo de interés público la captación de información y operación de dicho Sistema con lo que se pretende que la Administración Pública conozca de modo permanente y directo de los problemas que se sometan a consideración de las Cámaras Empresariales.

2.2 Expectativas Empresariales Respecto a las Cámaras de Comercio de Industria y de sus Confederaciones.

Para analizar de manera objetiva las expectativas empresariales de acuerdo con el presente estudio primeramente se especifica lo que se entiende, de acuerdo al presente estudio, por expectativas y empresario o empresa: se entiende por expectativas: los beneficios que se espera recibir de un ente jurídico -en este caso de las Cámaras Empresariales- tomando en cuenta la relación causa-efecto entre representación y servicios, y la observancia de la Ley.

Empresa

Se entiende por empresa:

"las personas físicas y morales que realicen actividades comerciales, industriales o de servicio, en uno o varios establecimientos, con exclusión de locatarios de mercados públicos que realicen exclusivamente ventas al menudeo, y personas físicas que efectúen actividades empresariales en puestos fijos o semifijos en la vía pública, o como vendedores ambulantes."

(Art. 2º de la Ley de las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones), quienes podrán inscribirse al Registro Especial de la Cámara que les corresponda, así como las sucursales en el de la Cámara de su domicilio y actuar conforme a la Ley una vez inscritos.

El presente apartado, refiere los beneficios que esperan recibir las personas físicas o morales que realizan actividades comerciales, industriales o de servicio, de las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones. Siendo éste su principal objetivo, las Cámaras han perdido y también puesto en riesgo la confianza de muchos de los

empresarios, afiliados o no a ellas, sea por la ejecución de sus funciones o por las inconformidades que surgen de las disposiciones de las Leyes que han regulado la actividad comercial e industrial a lo largo del tiempo, lo que ha generado conflictos y ha llevado a la desaparición de muchos organismos empresariales y la derogación y abrogación del cuerpo de sus leyes reguladoras.

Supresión de la Obligatoriedad de Afiliación

Ciertamente existe un problema entre los servicios que ofrecen las Cámaras Empresariales a las empresas y lo que realmente reciben, gozan y aportan éstas. Esto dio cabida a los cambios que ahora, están llevando a la desaparición o mantiene en estado de coma a un gran número de Cámaras. Entre otros, el cambio a que se atiende principalmente es a la supresión de la obligatoriedad de afiliación, a partir de la promulgación de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones (LCEC) entrada en vigor el día 1º de enero de 1997.

Se considera que surge el problema desde la resolución tomada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 30 de junio de 1995, en que declara la inconstitucionalidad del artículo 5º de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria de 1941, por violar la garantía individual de libertad de asociación consagrada en el artículo 9º De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, posteriormente y en respuesta a todas aquellas exigencias de carácter jurídico y social, a causa de situaciones como la inconformidad de los empresarios por los servicios considerados deficientes y el cobro obligatorio de cuotas anuales e inscripciones, exigen se abroge definitivamente la Ley de las Cámaras de Comercio

y de las de Industria para dar inicio a la vigencia y observancia de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones de 1997.

Al suprimirse rotundamente la obligatoriedad de afiliación a las Cámaras mencionadas para convertirla, como lo indica el artículo 17 de la LCEC, en una afiliación voluntaria por parte de los empresarios, éstos se abstienen de inscribirse a las Cámaras pues están acostumbrados a no recibir el trato deseado y se sienten afectados tanto en su tiempo como en sus bienes y esfuerzos. Esto propicia un problema grave de representación y defensa del interés público general dirigido al comercio y a la industria, afectándolo directamente desde la captación de la información y operación del SIEM como instrumento de planeación del Estado, pues las Cámaras se encuentran en peligro de extinción por falta de población y por lo tanto de ingresos, desapareciendo la posibilidad de que el Estado se apoye en las Cámaras empresariales como órganos de planeación y consulta de manera fehaciente y fidedigna.

La información que recibe el Estado de las necesidades–servicio–producción de las empresas que ahora representa es prácticamente irreal. Esto desencadena un problema mayor para el Estado, ya que entre sus facultades están las de diseño y ejecución de políticas, programas e instrumentos para facilitar la expansión de la actividad económica.

El Estado tiene entre sus facultades, por medio de la Secretaría de Economía, el despacho de asuntos estratégicos y prioritarios para el fomento al desarrollo económico del país: formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, abasto y precios del país, pero cómo lograrlo basándose en la información y registro de unos cuantos empresarios a las cámaras, donde el registro al Sistema de

Información Empresarial no se compromete con las necesidades, el impulso económico, los avances o retrocesos en materia económica y sólo se limita a la INFORMACIÓN. ¿Cómo regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios de un número de empresarios que definitivamente ya no resulta ser representativo?. ¿Cómo estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación y participar en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior?. ¿Cómo autorizar y vigilar la actividad de las Sociedades Mercantiles, Cámaras y asociaciones industriales y comerciales?. No se puede de esta manera asesorar a la iniciativa privada en el establecimiento ni de nuevas industrias en el de las empresas que se dediquen a la exportación.

El Sector Empresarial opina

Para llegar a la idea del grado de afectación a un sistema de sector productivo que produjo este cambio de relación jurídica entre éstos y el Estado, se tomaron en cuenta opiniones de los empresarios en el ámbito nacional: de fuentes históricas, encuestas y entrevistas, tomadas de estudios realizados por instituciones y fuentes de confianza con reuniones de participación libre, con validez estadística, de asociados pequeños, medianos, grandes y gigantes; y de los hechos publicados por los diarios y las demandas de amparo interpuestas (como se explica en el capítulo I Bajo el título de Ley de 1º de enero), lo que permite crear una imagen más o menos generalizada del pensamiento empresarial respecto de la obligatoriedad de afiliación a las Cámaras Empresariales.

Para tal efecto se hablará de aspectos concretos que resultan ser los más abordados por los empresarios consultados o sus representantes:

- Comunicación: socio - Cámara
- Representación
- Democracia dentro de las Cámaras
- Política
- Desarrollo económico
- Servicios
- Cuotas
- Afiliación voluntaria u obligatoria
- Reformas a la Ley de Cámaras

Es importante mencionar que en la mayoría de las publicaciones y estudios se maneja a las empresas afiliadas a las Cámaras, según su "tamaño". El número de afiliados y la diversidad de sus actividades y el capital que manejan, demandan la segmentación de las Cámaras dependiendo de las características de cada empresa; de esta manera determinan las cuotas que deben pagar, el tipo de servicios que requieren, etc. Se suelen clasificar en gigantes, grandes, medianas y pequeñas, sin especificar a partir de cuanto se le llama de una u otra forma.

Comunicación

Un aspecto tan importante como es el de la **COMUNICACIÓN**, se maneja en las Cámaras con cierta dificultad, provocando diversos problemas entre sus afiliadas y ésta, por la falta de intercambio de información.

Por medio de la Prensa Nacional o de publicaciones particulares, las organizaciones empresariales transmiten puntos de vista, crean y representan su imagen ante la opinión pública o se comunican entre ellas; lo que va formando la visión que tienen de ellos mismos y los problemas que les pudieran llegar a ser comunes o que simplemente les interese conocer; también se expresan mediante la publicación de desplegados. Todo esto se ve afectado por dos problemas existentes en la eficacia que se requiere para estos organismos: la irregularidad de su publicación y el escaso tiraje que alcanzan, resultando inferior al número de socios individuales.

Las tres agrupaciones más grandes del sector empresarial: CONCANACO, CONCAMIN Y CANACINTRA, distribuyen sus publicaciones de manera gratuita, permanente entre sus agremiados para seguir con las dependencias oficiales que tienen relación con la actividad económica, a empresas descentralizadas, a agrupaciones nacionales en el extranjero y a las extranjeras que operan en México.

Tal es la falta de comunicación que, según encuestas realizadas por la "Revista Expansión"²¹ en el ámbito nacional a los socios, al preguntar: "¿Qué servicios considera que deberían proporcionar las Cámaras?", hicieron notar su desapego a la Institución a la que pertenecen al sugerir servicios que por ley, se supone que ya les presta la Cámara, pero que no solicitan por desconocerlo. Pareciera ser entonces, que lo que les desagrada, no es la falta de comunicación, sino la falta de servicios.

Según las encuestas mencionadas, el 25 % de los que fueron afiliados obligatoriamente, considera que existe suficiente comunicación entre los directivos de

²¹ **Revista Expansión**. No. 645 Vol. 26 Agosto 31 de 1994, México, D.F. p. 4

las Cámaras y los agremiados, resultando ser sólo la cuarta parte la que parece satisfecha sobre este aspecto. El 29% opina que la comunicación se da esporádicamente y el 46% es un porcentaje alto para opinar que no existe.

Representación

La **REPRESENTACIÓN** aquí, se aborda en el sentido de que las Cámaras, la deben realizar por los intereses del comercio, de la industria y por los de los empresarios. Es prácticamente éste su objetivo principal, de éste derivan las funciones que se han analizado. De acuerdo con las encuestas realizadas a 129 ejecutivos por Expansión No. 650, el 38% de los afiliados opina que los intereses de quienes pertenecen a las Cámaras están bien representados porque: "Busca solucionar la problemática particular; nuestros intereses son comunes; lo ha demostrado en acciones concretas; cuenta con credibilidad entre afiliados; agrupa a empresas homogéneas; da atención constante". Sin embargo un número más elevado, el 62% de los afiliados dice que no es así, que: "No hay consulta real de necesidades; tienen demasiados agremiados y no tienen capacidad para satisfacer nuestras demandas; representan a los muy grandes; está dividida y existen intereses creados; son puestos políticos; solo cobran cuotas; falta de comunicación entre los socios; es progubernista."

La parcialidad que este tipo de opiniones supone, atenta contra la esencia de la vida de las Cámaras, ya que éstas deben representar de un modo genérico al comercio y a la industria por ley y, como ya se dijo con anterioridad que, si una institución de esta naturaleza no cumple con sus objetivos, simplemente no tiene razón su existencia. Pero sin ser fatalistas, la solución más próxima es, si ya se

conocen los errores o lo que se ve como tales, pues entonces solucionarlo, es el caso; procurar dar a conocer a los afiliados las leyes y estatutos que rigen los actos de las Cámaras o hacer entender al sector citado, las funciones de dichas instituciones (en la práctica y en la ley) en relación con las prioridades del país en el ámbito empresarial.

Democracia

La **DEMOCRACIA** resulta ser un problema en este caso; la mayoría de los afiliados opina que la democracia en las Cámaras de comercio y de industria es nula. El 53% de los agremiados dice que existen problemas en la elección de representantes de la Cámara a la que pertenecen por diversas causas, como: falta de información; no es democrática la elección; se decide ésta a puerta cerrada; las pequeñas empresas no participan; representa desproporcionadamente a las grandes empresas; falta de participación, y conciencia gremial, etc.

El 57% de estos hombres del sector económico afirma que nunca participan los agremiados en la toma de decisiones, el 21% dice que esto se hace esporádicamente y un 22% afirma que es regular la participación dirigiéndose, a la elección de representantes, a las votaciones mayoritarias de alguna decisión, a los diferentes comités para actuar según objetivos, a la realización de eventos, a la creación de nuevos servicios y algunas otras actividades.

"Se dice que la sociedad mexicana es cada día más demandante y participativa. Sin embargo, existen inercias en las instituciones sociales que requieren ser modificadas para bien de la sociedad. Quizá el primer paso que deben dar es representar realmente a sus agremiados y funcionar democráticamente".²²

²² **Revista Expansión**, No. 650 Septiembre 28 de 1994, México, D.F. p. 7

Los empresarios inscritos a las Cámaras de comercio y de industria, de acuerdo con la Ley de Cámaras de 1941, tienen el derecho y la obligación de participar en todas las actividades o funciones de aquella a la que pertenecen.

Así lo establecía el artículo 8º de dicha Ley: "Los comerciantes e industriales inscritos como socios activos en los registros que menciona el artículo 5º, tendrán los siguientes derechos:

- I.- Concurrir a las Asambleas Generales y votar en ellas.
 - II.- Ser designados para los cargos directivos y de representación; y
 - III.- Utilizar los servicios que haya establecido la Cámara para las diversas categorías de socios, sin erogación alguna por ese concepto.
- Los socios afiliados y los cooperadores disfrutarán únicamente de los derechos que les otorguen los estatutos de cada Cámara."

Según el presente artículo, lo que los empresarios discuten es la desigualdad con la que son tratados pues en la parte final del artículo se les niega el derecho de participar en cargos directivos y de representación, concurrir y votar en las Asambleas Generales y se les limitan los servicios. Actualmente, el artículo 17 de la Ley de Cámaras empresariales vigente establece que la afiliación a las Cámaras es un acto voluntario de las empresas y entre sus derechos están, según las fracciones I y II del presente artículo, participar en las sesiones de la Asamblea General, por sí o a través de su representante y de la misma forma votar y poder ser electos miembros del Consejo Directivo, así como para desempeñar otros cargos directivos y de representación.

Política

De acuerdo con los resultados obtenidos de las respuestas de ejecutivos de empresas consultados, un aspecto que les parece importante es el de la participación de las Cámaras en la **POLÍTICA**.

El 37% de los socios afirma que la organización que los representa participa en política, el 32% afirma que no participa y el 31% no sabe si su organización empresarial participa (se confirma una vez más el problema de la comunicación), en realidad son porcentajes que, al parecer no son trascendentales; lo que conduce a comentar el aspecto político es la opinión de los empresarios; ellos consideran prudente comentarlo, lo que no significa que deseen esa participación ni la demanden. El 50% considera conveniente que las Cámaras empresariales participen en la política nacional

"...Para orientar la toma de decisiones que afecten a la industria; serviría a la democracia; como iniciativa privada tenemos el derecho de intervenir; representan a un sector del País; ...hacer oír nuestra voz como gremio, en defensa de los empresarios mas no para promover intereses particulares"²³

Por lo que se ha analizado, algunas de estas opiniones están contempladas como objetivos de las Cámaras en la Ley. El otro 50% opina que no es conveniente la participación de las Cámaras en la política nacional.

Lo que más les preocupa es que pierdan su naturaleza: dar servicio y procurar los intereses comerciales e industriales, por atender una función de tal responsabilidad, de tal carácter, y dicen:

"No, como Cámaras no; sus agremiadas son pluripartidistas, actualmente lo hacen y no funcionan; se convertirían en partidarios, representan intereses muy diversos, para poder negociar con cualquier gobierno, buscan y buscarían intereses particulares, lo deben hacer los partidos, desvían su finalidad, desvirtuarían los intereses de los empresarios, lo usarían como trampolín, no es esa su función".²⁴

²³ Revista Expansión, No. 653 Noviembre 9 de 1994, México, D.F. p. 7

²⁴ Idem.

La actividad empresarial tiene por si misma relevancia política pues los empresarios con la suma de sus resultados industriales cumplen incluso directamente un objetivo político concretamente la conservación y fomento de la capacidad de producción de la economía nacional y, con ello, el mantenimiento de la prosperidad general. Sus puntos de vista profesionales cumplen también una tarea importante en la actividad legisladora del país.

Desarrollo Económico

A todos y no sólo a los empresarios, preocupa el **DESARROLLO ECONÓMICO** que resulta ser el proceso que da vida a las actividades de importantes instituciones pues este aspecto refleja su fortaleza o debilidad en cualquier elemento material integrante de un país. En este sentido las organizaciones empresariales también opinan: El desarrollo económico no es un proceso totalizador sino parte integrante de otro más amplio que es el progreso social.

La principal preocupación al respecto, expresada claramente por la CONCAMIN y la CANACINTRA radican en la explosión demográfica que experimenta el país y en los efectos desequilibrados que puede producir en el desarrollo general: particularmente la "desigual distribución del ingreso y la aparición de amplias capas de desocupados y subocupados", aquí se aprecian tres problemas básicos: los salarios, la educación y la vivienda. A pesar de ser una opinión de varios años atrás el problema sigue vigente, aunque tal vez haya que agregar algunos factores.

Los socios afiliados a las Cámaras esperan de ellas que analicen, den su punto de vista y las bases acerca de la problemática nacional del comercio, los servicios, el turismo, la industria en cada una de sus ramas específicas y con ello lograr la

vigencia de las condiciones sociales, jurídicas, cívicas y económicas que permitan el máximo desarrollo de estas actividades.

Servicios

En cuanto a los **SERVICIOS** hubo mucho de que hablar entre los asociados, una parte importante de ellos está en peligro de desafiliarse al mirar la obligatoriedad o voluntariedad, a causa de la inconformidad con los servicios recibidos y las cuotas que deben pagar; esto es lo que permiten percibir las estadísticas presentadas por la empresa Mc Kinsey sobre encuestas y estudios realizados en el ámbito empresarial en el año de 1992 y las presentadas por la Revista Expansión en el año de 1994.

Pero volviendo con la falta de comunicación otro de los grandes problemas es que los afiliados no conocen los servicios que prestan las respectivas Cámaras, solamente el 57% de los ejecutivos de empresa que se afiliaron obligatoriamente consultados, tienen conocimiento de los servicios que les presta la Cámara a la que se encuentra afiliada su empresa, el 32% los conocen parcialmente y el 11% total ignorancia de ellos. Por lo que tanto, sólo el 23% utilizan los servicios regularmente por ser, según su opinión, servicios enfocados a sus necesidades, por ser más práctico por ser buenos y gratuitos, porque les tienen confianza o porque deben aprovecharlos.

Y habrá que observar que un número elevado como es el 39% nunca utiliza los servicios de su Cámara por lo que se deduce que solamente estaban afiliados por la obligación que les impuso la Ley (algunos renglones más adelante se hablará de la satisfacción por pertenecer a una Cámara de Comercio o Industria) y no los utilizan porque les parecen no satisfactorias, por la escasa información, por ineficientes y

burocráticos, porque a la gente que la integra le falta capacitación o porque no requieren de ellas.

Lo que más demandan los empresarios según las estadísticas, es la defensa y representación efectiva de los intereses de los agremiados sobre todo ante las autoridades, que se realicen estudios sobre la problemática real y se actúe en consecuencia dando asesoría, promoviendo la integración de los agremiados, promoción financiera y sobre todo, brindar una mejor información oportuna: financiera, política, social, tecnológica y técnica.

Según resultados de la encuesta nacional por segmento expuesta por la empresa consultora Mc Kinsey, la mayoría de las empresas afiliadas tiene que hacer una previa solicitud de los servicios que requiere para que les sean proporcionados, es mayor el porcentaje de empresas pequeñas, medianas y grandes que los solicitan, sobre las que los reciben sin solicitarlos, se trata de un 63% de los que los solicitan sobre el 37% de los que no lo hacen. Pero las empresas gigantes tienen un porcentaje mayor de las que solicitan los servicios, el 81% son los mas satisfechos con los servicios recibidos.

No sólo recibir los servicios es algo que persiguen los empresarios, también les preocupa la calidad de ellos y los resultados de las encuestas sobre este particular no parecen ser lo que las Cámaras esperan. Se clasificaron los servicios en excelentes, buenos, regulares y malos. Los que opinan que son excelentes son el 6%, porque:

"Son oportunos, logramos el objetivo, son rápidos, buena información". El 37% opina que son buenos porque: "Tienen calidad, se logra lo que se solicita; en promedio son buenos algunos excelentes y esporádicamente malos; pueden mejorar, no están suficientemente preparados, veracidad de sus informes, buenos expositores y temas, ahorra costos, amplios, concretos y suficientes, atienden con disposición", el 24% dice que son regulares: "Son superficiales, falta organización y

agilidad en el servicio, calidad de los expositores, lentos y no aplicables a nosotros" y el 33% definitivamente opina que son malos los servicios, entre otras causas porque: "Nunca se tiene información actualizada, en consultas nunca saben nada, no resuelven nada, solo se pierde tiempo, burocráticos e ineficientes, no tienen la preparación ni el personal requeridos para dar servicios."²⁵

En cuanto a la satisfacción con pertenecer a la Cámara respectiva de cada empresario cuestionado por la empresa consultora McKinsey, resultó ser que los más satisfechos, con el 97% son los empresarios clasificados como gigantes, les siguen los pequeños y medianos con el 90% y por último los grandes con el 73%. Aunque este tema ya había sido abordado, en este caso nos referimos a estadísticas presentadas por la empresa citada. Y no precisamente la satisfacción se debe a los servicios, como se puede deducir de acuerdo a todas las anteriores estadísticas, influyen diversas causas, principalmente obtener trabajo con el gobierno relacionarse con los que integran su ámbito de trabajo o porque en los concursos para realizar ciertas obras, es requisito pertenecer a la Cámara que corresponda a la actividad comercial o industrial señalada; el porcentaje que se maneja con este grupo de empresarios es: con los pequeños y medianos el 57%, con los grandes el 72% y con los gigantes el 47%; lo que hace deducir que el otro tanto por ciento de cada segmento se afilia ya sea por obtener los servicios ofrecidos por la institución o por la obligación que les impuso la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria. Lo que hace negar que todos los afiliados a las Cámaras lo están por la obligación que impone la ley, es que existen muchas empresas que pertenecen a una organización de esta naturaleza, aún antes de ser voluntaria la afiliación, sin tener la obligación de hacerlo, tomando en cuenta que aparecen con un capital manifestado

²⁵ Revista Expansión, No. 645, Ob. cit p. 4

por debajo del indicado en el artículo 5º de la Ley de Cámaras de 1941 e incluso en algunos casos se trata de un capital manifestado cero.

Cuotas

Las **CUOTAS** son el punto controversial que a todos los obligados a afiliarse a las Cámaras les causa descontento, pues si no se les cobrara cuota alguna por pertenecer a las referidas instituciones y recibir los servicios que estas ofrecen, no habría mayor problema que, ya estando inscritos en la Cámara correspondiente, solo tener la decisión de utilizarlos o no, aun siendo aquel un requisito legal para ejercer su actividad comercial o industrial. Es lógico que todos los empresarios que manifestaron no estar conformes con tener que pertenecer a una Cámara, no lo están con pagar cuotas por este concepto pero entre los que están dispuestos a pagarlas se observan diferencias importantes en cada segmento por la conformidad con la cuota actual que desembolsan: los que si están conformes son el 76% del segmento de las empresas pequeñas y medianas, el 47% de las grandes y el 55% de las gigantes.

Conforme a lo informado por la empresa consultora Mckinsey, entre el total de cada segmento, el de las empresas pequeñas y medianas el 26% pagaría menos por los servicios deseados, el 59% seguiría pagando igual y el 15% pagaría más por ellos; el 47% de las grandes pagaría menos, e igual el 53% y; finalmente el 36% de las gigantes pagaría menos, el 56% igual y el 8% pagaría más por los servicios deseados; en donde el segmento de las grandes es notorio que sigue siendo el menos conforme en cada aspecto que aquí se ha venido tratando. En este caso este segmento no presenta porcentaje alguno de lo que, estando conformes con

pertenecer a la Cámara pagarían más y prácticamente la mitad de ellos desearía pagar menos por servicios deseados.

Por otro lado en una publicación hecha por el periódico El Universal en el año 1993, cuando inició el conflicto de la inconstitucionalidad de la Ley de Cámaras de 1941, se hacen severos comentarios al referirse a las cuotas que impone la ley al sector productivo entre otras obligaciones. El entonces dirigente de los comerciantes del Centro Histórico, Guillermo Gazal Jafif aseguraba que existía inconformidad entre los comerciantes con la Ley de las Cámaras de Comercio e Industria, sobre todo en los artículos 5o. y 6o. por vulnerar garantías consagradas en la Constitución Política Mexicana.

"También resulta inconstitucional –agregó– en virtud de que se impone a los comerciantes la obligación de pagar una cuota anual destinada a una asociación civil, por lo que considero que el estado carece de facultades para imponer tal obligación económica. Lo anterior –dijo– no obstante que el artículo 31 de la Constitución dice que es obligación de los mexicanos contribuir, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, a los gastos públicos de la Federación, Estado y Municipio en que residan."²⁶

En este sentido, se aclara según el diario de referencia, que este cobro resulta ser una obligación indebida por no tratarse de cuotas o contribuciones para cubrir un gasto público y, por ende, se infringe en perjuicio de los comerciantes e industriales la garantía de legalidad consagrada en el artículo 14 constitucional, al imponer una carga no fiscal y por lo tanto ajena al gasto público.

La opinión que tienen los empresarios sobre la Cámara a la que se encuentra afiliada su empresa, no resulta ser la esperada por las citadas instituciones, pues

²⁶ GONZÁLEZ, Víctor. "Saldrán Más de 700,000 Socios de la CONCANACO", El Universal. México D.F., 10 de febrero de 1993, 3ª y 11ª col. p.1 y 3.

como ya se mencionó, el 70% se inclina por calificarlos de malas o regulares y al cuestionarles sobre los aciertos que consideran que tienen las Cámaras, sus respuestas resultaran muy diversas y vagas:

"Congruencia en el decir y hacer; su opinión ante los medios; hacer un saneamiento gremial; ser conducto de opinión; mejora de los servicios; agrupar al sector y representarlo; generación de información útil, capacitación y estadística; mantener en activo a sus socios; contacto con entidades públicas, ninguno significativo".²⁷

De lo que se desprende que muchos de estos aciertos se dan por sí solos, por el simple hecho de estar agrupados los empresarios en una institución con las funciones apropiadas para generar contactos entre ellas y entre ellos y las autoridades, y sobre todo para ser consultadas por otros sectores como el político. En el plano contrario al emitir su opinión sobre las principales limitantes hubo tendencia a acusar a las Cámaras de actuar por conveniencia y no cumplir con sus funciones con las siguientes respuestas, entre otras:

"Ser simples gestores; obligatoriedad de afiliación; carecer de representación; no tener unidad; no establecer contacto directo con sus agremiados; usar la Cámara para beneficio propio; recursos humanos y materiales; no tener peso de negociación; falta de independencia del gobierno; manejo con fines políticos; intereses creados; burocracia; cantidad de socios; excesivas cuotas anuales; ser instrumento de gobierno".²⁸

Esto lleva a suponer, para el caso del tema expuesto, que las relaciones con el gobierno, las cuotas y la obligatoriedad de afiliación son limitantes para el debido desarrollo y crecimiento de las Cámaras.

²⁷ Revista Expansión, No. 650, Ob. cit.

²⁸ Idem.

El Presidente Lázaro Cárdenas en su exposición de motivos de la Ley de Cámaras de 1936 señalaba que al representar los intereses generales de toda la actividad comercial e industrial, y en razón de su carácter público, y "debiendo traducirse sus funciones en un beneficio general para todas las actividades comerciales e industriales, justo es que contribuyan a su sostenimiento todos los que hacen de las mismas su ocupación habitual".

Cuando el Presidente Lázaro Cárdenas enunció la presente opinión sobre las Cámaras, éstas eran de "carácter público". Con la Ley de 1941 las convirtieron en "Instituciones Públicas" con autonomía, distinguiéndolas de asociaciones civiles y sindicatos empresariales. "La vigente Ley de Cámaras de 1997 les denomina "Instituciones de Interés Público", lo que habría no considerado el cobro de cuotas inconstitucional. Tal es el caso de las condiciones similares de los Colegios Profesionales y los partidos políticos" ²⁹ .

Afiliación Voluntaria u Obligatoria

La AFILIACION OBLIGATORIA representa una clara inconformidad para los empresarios, las estadísticas de las fuentes consultadas, señaladas con anterioridad, muestran que el 92% de la entrevistada población empresarial afiliada a las Cámaras industriales o comerciales sostiene que la afiliación debe ser voluntaria. Una importante diversidad de opiniones emite el sector empresarial al respecto al cuestionarlos si siguiesen afiliados a la Cámara que les correspondiera de ser voluntaria la afiliación: el 48% respondió: "Si, necesitamos organismos que nos

²⁹ Cfr. CASTELLANOS, José. Los Especialistas "El Debate de la Ley de Cámaras", El Universal. México, D.F., 22 de febrero de 1993 p.1 y 6

representen y estar organizados, buscaría una Cámara que me atendiera, es necesaria la agrupación, la cual cumple con sus objetivos gremiales, si cumpliera con su papel (lo que hace pensar que no solo se requieran cambios en torno al aspecto de la obligatoriedad sino en la estructura y actuaciones de las Cámaras que se dan de hechos y por ley, de esta manera, seguramente disminuiría el porcentaje de los empresarios que opinan en forma negativa sobre todo en los casos señalados con un asterisco), estando organizados se obtienen mayores beneficios, para poder exigir y pedir mas apoyo, si el servicio fuera satisfactorio, pero con cambios." 52% "no: Es muy cara y no funciona (dan a entender que si mejoraran sus funciones no les resultaría inconveniente la obligatoriedad en este caso), así presionaría para que reflexione y oriente su camino, no representa genuinamente los intereses que debería; debería abrirse a la participación de todos, hasta que ofreciera algo realmente útil; aprovecharíamos las cuotas en otras actividades; no utilizamos sus servicios; no dan apoyo ni muestran entusiasmo; costo elevado por un servicio mínimo; no sirve para nada." ³⁰

El problema es que al llevar las opiniones a las estadísticas prácticamente se pierde la población empresarial en las Cámaras por la falta de obligatoriedad, la empresa Mckinsey informa que del segmento de las empresas consideradas como gigantes, el 10% de los afiliados tiene un alto peligro de perderse y un 40% un peligro medio, en las grandes el peligro es alto en un 21%, y medio en un 54%; y en las pequeñas y medianas el peligro es alto en un 9%, y medio en un 56%. En donde las causas más frecuentes son el gobierno y los servicios.

³⁰ Revista Expansión, No. 653, Loc. Cit.

Aunque con contradicciones, existen empresas afiliadas sin tener la obligación inmediata de estarlo, como ya se dijo al citar las opiniones sobre el servicio ofrecido por las instituciones agrupadoras del sector productivo, sus razones se encuentran en la necesidad de relacionarse en el ámbito económico, poder competir en la productividad con los demás empresarios de su rama y obtener trabajo, ya sea con el gobierno o participar en los concursos para prestar sus satisfactores.

Los comentarios y publicaciones hechos en torno a la obligatoriedad se encuentran encausadas por diferentes direcciones, tal es el caso de lo dicho por dirigentes de los comerciantes e industriales, así como los miembros empresarios y lo expuesto por el Presidente de la CONCANACO Ricardo Dájer Nahum, según lo publicado en febrero de 1993 por el Diario El Universal indicaba que tales discusiones provocarían distorsiones en la realidad jurídica del País y de las leyes mexicanas, a efecto de buscar debilitar a las organizaciones empresariales. "También afirmó que es incorrecto insistir en que la Ley de Cámaras es inconstitucional al obligar a los empresarios a afiliarse, pues tal obligación no está señalada como tal en la ley".³¹

Por su parte el sector comercial, por medio de sus representantes regionales, como Guillermo Gazal Jaffif, dirigente de los comerciantes del Centro Histórico de la Ciudad de México en el año de 1993, presentaron un documento al entonces secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche, donde demandaban reformas a la Ley de Cámaras. Según lo publicado por el periódico "El Universal"³², específicamente lo que pidieron fue la derogación de la citada ley sobre los artículos

³¹ GUTIÉRREZ, Ricardo. "Absurdo querer un cambio en la Ley de Cámaras", El Universal. México, D.F., 11 de febrero de 1993, p.1

³² GONZÁLEZ, Víctor. Loc. Cit.

5° y 6° por atentar a las garantías de libertad, legalidad y seguridad jurídica que implican los artículos 9° y 14 de la Constitución Política.

El 5 de octubre de 1995, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó la Jurisprudencia No. 28/1995 (9ª), declarando inconstitucional el artículo 5° de la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria, vigente hasta el 31 de diciembre de 1996, decretando que "la esfera de protección derivada de la garantía constitucional de que se trata puede operar en tres posibles direcciones: 1° derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente, 2° derecho de permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y 3° derecho de no asociarse. Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni tampoco, podrá obligarlo a asociarse. Consecuentemente, el artículo 5° de la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria al imponer a los comerciantes e industriales a afiliarse a la Cámara correspondiente, viola la libertad de asociación establecida en el artículo 9° Constitucional.

Reformas a la Ley

En el Gobierno anterior, el presidente de la república Ernesto Zedillo Ponce de León suscribió los 20 Compromisos por la Democracia, señalando en su punto No. 8 que promovería ante el Congreso de la Unión la derogación de toda Ley que haya sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria, se ubicó en ese supuesto.

El 20 de diciembre de 1996 se publica en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, con el propósito de

refrendar todos los vicios de que adolecía un sistema que ya se había declarado inconstitucional, por afectar en muchos ámbitos a los empresarios; y al sistema de planeación Estatal de desarrollo económico en segundo plano.

A lo largo de los años de funciones que lleva recorridos la Ley de Cámaras Empresariales y sus confederaciones, ha provocado gran descontento entre la población empresarial que se considera afectada por considerar que:

"esta Ley pretende coaccionarlos a la asociación obligatoria en Cámaras que son establecidas -indica la Cámara de Diputados en Iniciativa de Reformas a la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, Palacio Legislativo, San Lázaro, D.F. del 4 de diciembre de 1997- a partir de las disposiciones burocráticas de una entidad gubernamental y no como producto de libre afiliación y elección de sus propios integrantes".

El sector empresarial sigue considerando que la Ley de Cámaras los obliga a registrarse en el Sistema de Información Empresarial Mexicano y que esto resulta contrario a la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia, reiterando la inviolabilidad del derecho de asociación.

También sigue, el sector empresarial, considerando que en la nueva Ley de Cámaras Empresariales subsiste la inconstitucionalidad de la Ley anterior, al imponer la obligatoriedad de asociar a un número determinado de comerciantes e industriales dentro de una circunscripción específica, delimitando de manera arbitraria las actividades comerciales, industriales y de servicios a que deben dedicarse; lo cual les resulta violatorio del derecho de libre asociación.

La población empresarial mexicana, sigue manifestándose en contra de todo aquello que les comprometa económica y grupalmente por el Estado, por medio de las mismas autoridades considerando que México requiere de cambios a fondo de su estructura económica,

"y la organización empresarial juega un factor preponderante en la salida de esta crisis promoviendo la creación de empleos, mas no es con engaños, falsos representantes y la continuación del corporativismo como se podrá lograr la confianza que el gobierno requiere";

como se indicó en iniciativa de reformas a la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, el 4 de diciembre de 1997 mencionado.

III. LA LEY DE CAMARAS EMPRESARIALES Y SU REAL COMPETENCIA EN EL ÁMBITO JURÍDICO.

El presente capítulo pretende abordar el tema de la competencia de las Cámaras Empresariales en el ámbito jurídico, atendiendo al ser y al deber ser, pues ya que se ha estudiado la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio, de Industria y sus Confederaciones, el deber ser ha quedado sustentado además, con el estudio de cada uno de los artículos de la Ley de Cámaras Empresariales y con los citados y analizados artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo que nos permiten ver, en combinación con las funciones y los estatutos internos de estos organismos empresariales y las expectativas empresariales, también el ámbito del ser o su real competencia en el ámbito jurídico.

3.1 La Constitucionalidad o La Inconstitucionalidad de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones

Los artículos que a continuación se estudian, se encuentran situados en el Ordenamiento Jurídico Supremo en México bajo el rubro de Garantías individuales que, como menciona el Dr. Ignacio Burgoa, "son la representación de la auto-limitación que se impone el Estado, con restricciones que benefician a los individuos como parte integrante del mismo"³³. Y aún en beneficio de quienes no lo integran como lo indica el artículo 1º Constitucional.

³³ Vid. BURGOA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 25ª ed., Edit. Porrúa, México 1993. p. 262

3.1.1 ARTICULO PRIMERO CONSTITUCIONAL.

Art. 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”

Según el mencionado artículo la garantía de igualdad que se establece, protege a TODO individuo que se encuentre dentro del territorio nacional, ya sea en su espacio aéreo, en su superficie terrestre o marina. Y los individuos a los que se refiere son todas aquellas personas físicas y morales, como lo establece la Suprema Corte por criterio jurisprudencial. El artículo 15 constitucional otorga una protección más al respecto, al establecer que no se autoriza la celebración de tratados ni convenios en los que se alteren las garantías y derechos establecidos por la Constitución. La garantía de igualdad consagrada en éste primer artículo, incluye a los empresarios y por ende a sus empresas, que operen dentro del territorio nacional. Éstos deberán cumplir obligaciones y ejercer derechos impuestos para todas las personas físicas y morales dentro de territorio mexicano.

Las garantías no podrán restringirse ni suspenderse como lo menciona el artículo 1º, donde la misma Constitución en su artículo 29 establece que se pueden suspender dichas garantías en todo el País o en un lugar determinado, sólo en los casos en que se ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto y solamente podrá hacerlo el Presidente de la República, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República con aprobación del Congreso de la Unión. Permittiéndose en tal caso solamente la restricción o suspensión, no así la derogación o abrogación de las garantías constitucionales; y una reforma siempre deberá estar sustentada bajo los

lineamientos impuestos por la misma Constitución que en su artículo 135 establece que la Constitución Política puede ser adicionada o reformada por acuerdo del Congreso de la Unión y esas adiciones o reformas deben ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Una reforma hecha a una disposición constitucional implica adición, disminución o modificación del todo, implica una alteración pero nunca una extinción.

Como lo ordena el artículo 39, pte. 3ª del propio Pacto Federal: "El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno", por lo que es el pueblo el único capaz de ejercer dicho derecho. Por lo tanto las facultades de las legislaturas de los Estados y del Congreso de la Unión de refrenar y adicionar las disposiciones de la Constitución, se hallan limitadas a no alterar sustancialmente sus principios esenciales y característicos.

"En síntesis, implicando la abolición de las garantías individuales una transformación radical del sistema jurídico estatal, puesto que se erigirá el Estado en totalitario en el sentido actual del vocablo el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados no tienen facultad de suprimirlas; pueden, sí, modificarlas o restringirlas pero siempre conservando su finalidad tutelar esencial."³⁴

3.1.2 ARTICULO QUINTO CONSTITUCIONAL.

En el artículo 5º donde se consagra la libertad de trabajo, se otorga al individuo la posibilidad y el derecho de elegir libremente la ocupación que considere conveniente de acuerdo a sus aspiraciones, capacidades físicas, idiosincrasia, etc. y de esta manera resolver la teleología que ha seleccionado.

³⁴ Ibid. p. 265

Garantía de libertad de Comercio

La garantía específica de Libertad de Comercio de que tratamos, tiene limitaciones y prohibiciones para preservar a cierta categoría de personas desde el punto de vista higiénico y moral principalmente, tales que, se consignan de manera regulatoria o simplemente declaratoria, es decir, remitiendo a la legislación secundaria federal o local la especificación o pormenorización de las mismas, debiendo apearse al texto constitucional. Por ende, toda limitación que establezca la Ley ordinaria a la libertad de trabajo, sin que se apoye en una declaración constitucional respectiva, pugna con la Constitución, habiéndolo considerado así la jurisprudencia de la Suprema Corte al referirse en espacial a la libertad de comercio: "Las restricciones a la libertad de comercio, sin que exista ninguna de las limitaciones prevenidas por el artículo 4º Constitucional (actualmente 5º), importa una violación de las garantías."

En la práctica y según los estatutos de las Cámaras y Confederaciones, los empresarios y comerciantes, pueden participar en concursos, ferias, exposiciones, ponencias, entre otros; únicamente estando registrados, mediante cuotas anuales de alta y actualización en la Cámara comercial, de servicio o industrial que le corresponda, y en el registro del Sistema de Información Empresarial Mexicano.

"Art. 5º A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos".

En la primera parte del primer párrafo se dispone: "A ninguna persona...", esto es, a ningún gobernado independientemente de su edad, sexo, nacionalidad, raza, estado civil, etc. mientras se trate de un objeto lícito, entendiendo la "licitud como lo justo y permitido según justicia y razón, ajustado a derecho".³⁵

³⁵ DE PINA, Rafael. **Diccionario de Derecho**. 19ª ed., Ed. Porrúa, México, 1993. p. 36

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1830 del Código Civil, que dice:

"Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público y a las buenas costumbres; esto es, a las leyes que regulen directamente los intereses que en ella tenga el Estado como entidad soberana o la sociedad, ante una situación de hecho o de derecho determinada, y a la moralidad social que en un tiempo y lugar determinados exista.

...El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad".

Tratándose de esta segunda parte del párrafo primero, se percibe una clara limitación al hecho de interrumpir la garantía llamada libertad de trabajo, y esta es, que se dé una previa resolución judicial cumpliéndose los debidos requisitos establecidos por la propia constitución mediante su artículo 14, en el que se actúa en favor del sujeto al que pretenda privar de dicha libertad. Con antelación se debe corroborar que se estén afectando los derechos de terceros, como lo indica el precepto estudiado. Interpretando por deducción que lo que se pretende al establecer la posibilidad de vedar el derecho consagrado, es facultar al juez para prohibir a persona determinada que ejerza su profesión, comercio o trabajo afectando derechos de terceros; pudiendo posteriormente ejercer lo mismo con el cuidado y la advertencia de no vulnerar derechos de otro individuo.

Respecto a vedar la libertad de trabajo por resolución gubernativa, debe la autoridad gubernativa sujetarse a lo dispuesto por la ley que autorice tal limitación observando los casos previstos en los que se vulneren los derechos de la sociedad. Según lo mencionado por el Maestro Ignacio Burgoa "...las autoridades administrativas son incompetentes para dictar reglamentos sobre las garantías

individuales”³⁶, en este caso la establecida en el artículo 5º Constitucional, por lo que son ineficaces en principio, de acuerdo a lo que está dispuesto por la Suprema Corte de Justicia en jurisprudencia referente a la libertad de trabajo:

“La facultad para reglamentar el artículo -anteriormente- 4º constitucional es exclusiva del Poder Legislativo de los Estados o de la Unión y la reglamentación que hagan las autoridades administrativas, es anticonstitucional”. Semanario Judicial de la Federación, apéndice al tomo CXIII, tesis 134, tesis 24, 216 de la compilación 1917-1965 y 491 del apéndice 1975, segunda sala, tesis 160 del apéndice 1985. Novena parte segunda sala.

En el artículo 89 fracción I ordena que para que el Ejecutivo ejerza la facultad reglamentaria que posee, deberá observar lo dispuesto por una ley previa, por lo que no deberá expedirse reglamento administrativo alguno si no se hace sobre la base de una ley anterior que se refiera al caso concreto a que aquel obedece.

Sin embargo la Suprema Corte en varias ejecutorias ha considerado “los reglamentos administrativos en general, como el fundamento legal de las resoluciones gubernativas que vedan la libertad de trabajo a un individuo”. Semanario Judicial de la Federación, quinta época, tomo XLV p. 3,455; tomo LXII, p. 3,293; tomo LXIII, p. 3,293.

Por lo tanto no se considera anticonstitucional la restricción de la libertad de trabajo en determinados casos, a uno o más individuos, si esta restricción se basó en un reglamento por el cual se entienda perjudicial de los intereses de la sociedad, el ejercicio del derecho de libertad de trabajo. Pero para que tenga validez dicho reglamento, deberá estar basado en una ley previa correspondiente, expedida por ejercicio de la facultad legisladora de las legislaturas de los Estados y del Congreso Federal.

³⁶ BURGOA, Ignacio. Ob. Cit., p. 315 - 321

Por otra parte, lejos de prohibir el ejercicio de la libertad de trabajo, puede surgir la posibilidad, como sucede, que se fijen condiciones para la realización del trabajo de que se trate, como es el caso de los reglamentos autónomos, lo que no implica una prohibición, pues al cumplirse la condición o requisito fijado no deberá existir razón alguna para ejercer la libertad de trabajo.

Garantía de Seguridad al Producto del Trabajo

Continúa el texto del artículo 5º con la protección que hace a la clase trabajadora sobre el trabajo remunerado.

"Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial".

Existen muchas causas por las que se puede privar al trabajador del producto de su trabajo legalmente; esto deberá estar siempre fundado debidamente en la ley y se deberá seguir un procedimiento para llegar a la resolución judicial sino la que no podrá ejercerse acto alguno sobre dicho producto. Tal es el caso de la obligación de dar alimentos y específicamente en el caso de divorcio, como es señalado por el Derecho Civil.

Se deberá entender entonces que el producto del trabajo, no se podrá retener ni dar uso distinto por parte del patrón, hablando de una relación de trabajo, tal como lo dispone la propia Constitución Política en su artículo 14 pfo. 2º donde se menciona que será mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos. Sustentan además esta seguridad consagrada en los términos citados, las fracciones VIII y VI del artículo 123 en su apartado "A" constitucional y resoluciones jurisprudenciales tomadas por la Suprema Corte, atribuyendo al salario, siendo ésta la

forma de retribución más común del trabajador (art. 82 L.F.T.), una importancia inminente diciendo:

"Art. 123 apartado A fracción VIII: El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento."

Menciona dicho precepto, reduciendo el objeto protegido, el salario, a mínimo. Según el artículo 123 frac. VI pfo. 2º pte. 1ª Constitucional: "Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos". Y precisamente este precepto se repite en el 2º párrafo del artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo donde también menciona que el salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir el trabajador, por los servicios prestados en una jornada de trabajo. El objeto de esta garantía es proteger el bienestar económico familiar empezando por el salario del trabajador. Así también el artículo 97 de la L.F.T. dispone que los salarios mínimos no pueden ser objeto de compensación, descuento o reducción, exceptuando por concepto de pensiones alimenticias decretadas por autoridades competentes; por pago de rentas de habitaciones que dé en arrendamiento la empresa al trabajador; por pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y por pago de abonos para cubrir créditos otorgados por el fondo de fomento y garantía para el consumo de los trabajadores, destinados a la adquisición de bienes de consumo duradero o al pago de servicios.

Pero la inembargabilidad del salario, no sólo ampara al salario mínimo, pues se hace extensiva a todo salario percibido por el trabajador, independientemente de su monto, según lo dispuesto por la ley y la jurisprudencia.

La Suprema Corte refiriéndose a la fracción VIII del art. 123 Constitucional y 95 de la L.F.T. dice:

"No es exacto que el artículo 95 de la Ley Federal del Trabajo contrarie lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Federal, que solo exceptúa de embargo, compensación o descuento el salario mínimo, pues si bien dicho por el artículo 95 va mas allá del precepto constitucional citado y prohíbe, en general, el embargo del salario del trabajador, en ello no contraría el espíritu y la finalidad de la disposición constitucional, que tiende a asegurar un mínimo de elementos de vida, como base del patrimonio inafectable del trabajador". Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXVII, p.176; tomo LXXI, p. 1,405. Quinta Epoca.

Todo lo anterior se llevará a cabo tomando en cuenta que el trabajador se considera como un jefe de familia con la obligación de proporcionar alimentos a su cónyuge e hijos, por lo que en el caso de créditos alimentarios no se aplicará la protección consagrada en el artículo 5º constitucional, pudiéndose decretar un embargo al salario del trabajador únicamente por autoridad judicial competente.

Se entiende que puede entonces ordenarse un embargo por autoridad judicial al producto del trabajo cuando no se le llame salario, es decir, cuando no exista una relación de trabajo de patrón y trabajador o que el trabajador se encuentre en una posición de subordinación.

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento..."

Es éste el tercer párrafo del artículo 5º constitucional citado por ser relevante en el estudio presente, debido a que se creó que las Cámaras guardan un molesto mecanismo corporativizador en el que se pudiera obligar a cierto comerciante o industrial a prestar trabajos o servicios como los honoríficos para la Cámara a la que pertenezca.

La citada disposición constitucional proscribire todo trabajo gratuito. No se puede exigir o imponer a ninguna persona que preste un servicio sin la justa retribución, entendiéndose como salario en los casos más comunes, cualquier otra retribución acordada conjuntamente por el trabajador y el patrón, debiendo atender al grado de dificultad del desarrollo del trabajo y a la capacidad del trabajador para ejecutarlo.

Existen sin embargo excepciones a tal garantía que el Estado puede ejecutar, como las funciones electorales y censales fundamentadas por el artículo 36 fracción I constitucional, que deben ser desempeñadas por los ciudadanos en forma gratuita.

Pero, en el caso de los servicios prestados por los comerciantes e industriales a la Cámara correspondiente, opera otro principio, menciona Ignacio Burgoa:

"Es evidente que cuando una persona, por sí misma, de modo voluntario y deliberado preste un servicio conviniendo en que sea gratuito, tal medida de seguridad para la libertad de trabajo no tiene aplicación, como cuando se trata, verbigracia, de cargos honoríficos y culturales de diversa índole..."³⁷

Se debe entender, entonces, que los inscritos en las Cámaras no tienen la obligación de prestar servicios en las mismas sino por su pleno consentimiento, pues deben pagar una cuota adicional para convertirse en socios activos y poder participar en los puestos honoríficos.

La parte segunda del 4º párrafo no solo limita la garantía de realizar y elegir el trabajo con el pleno consentimiento, sino también el de la justa retribución, el de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que al trabajador le acomode y el de la privación del producto de su trabajo, aunque éste último se traduciría en satisfacciones de carácter filosófico, si se toma en cuenta que estos trabajos son de interés público y en beneficio de la nación.

³⁷ BURGOA, Ignacio, Ob. cit., p. 336

"...Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale".

En el párrafo 6º del art. 5º que consagra las garantías de libertad de trabajo y que se viene estudiando, tiene relación con la Ley de Cámaras en el sentido de que, ya que es una condición el pertenecer a una Cámara, ya sea de Comercio o sea de Industria para poder disfrutar de los servicios e incluso, poder participar en concursos y desarrollo de funciones laborales, jamás se podrá pactar que por no cumplir con las condiciones prescritas por la Ley de Cámaras de Comercio y de Industria, se deje de ejercer su ocupación:

"Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio".

No puede ser pactado ni entre comerciante o industrial y la Cámara, ni entre aquellos y el Estado por ningún convenio, entendiéndose por tal, un acuerdo de dos o más personas destinado a crear, transferir, modificar o extinguir una obligación -artículo 1,792 del Código Civil para el Distrito Federal- puede entonces darse esa suspensión del ejercicio del trabajo cuando no se trate de un acuerdo sino de una resolución hecha por autoridad judicial. Así lo dispone el artículo 24 del Código Penal en donde esto puede ocurrir lógicamente por el cumplimiento de penas privativas de libertad o por las impuestas de acuerdo al 13º numeral del art. 24 del Código Penal: "inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos". Un ejemplo de estas sanciones son las impuestas a los delitos cometidos por servidores públicos

que se aplican de acuerdo al Código Penal es su Título Décimo dedicado especialmente a este tipo de delitos.

"La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, solo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona".

Por último el párrafo 8º del artículo 5º constitucional, solamente obliga a la correspondiente responsabilidad civil en caso de incumplimiento del contrato de trabajo, esta responsabilidad civil se traduce en la "obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas, o por actos de las personas por las que deba responder"³⁸. Puede deducirse que la falta a las obligaciones del presente artículo, no ameritan coacción sobre la persona de quien cometa la falta.

Debe tomarse en cuenta que, si bien es cierto que el artículo 5º de la Ley Fundamental otorga la garantía de libertad de industria y comercio, no se pueden ejecutar como mejor convenga, ya que toda actividad ejecutada por el individuo, que pueda en algún momento perjudicar a terceros o a la sociedad en general, deberá estar regulada por leyes básicas y reglamentos.

Es importante resaltar que sobre todo en una tarea tan relevante para el País como es la productiva, no puede dejar de restringirse, limitarse, reglamentarse ni descuidarse. Es por eso que en atención al buen desarrollo económico del País, deba haber organismos que lo vigilen y conjunten en un solo interés, el de todo el pueblo y leyes que permitan a éstos actuar de manera legal y correcta, pretendiéndose participar entre todos en dicho desarrollo.

³⁸ DE PINA, Rafael, Ob. Cit., P. 442

Como ya fue estudiado y mencionado en la primera parte del presente trabajo, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria de 1936 en su artículo 7º era terminante al imponer como condición indispensable para ejercer cualquier actividad comercial o industrial la de estar inscrito en el registro y la de pagar con toda regularidad sus cuotas sociales.

3.1.3 ARTICULO NOVENO CONSTITUCIONAL.

El artículo 9º de la Constitución Política Mexicana es quizá el más importante de todo el presente estudio, por ser éste el más recurrido por todos aquellos interesados en declarar inconstitucional, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, y que ahora se empeñan en declarar inconstitucional la nueva Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

Garantía de libertad de Asociación y la Obligatoriedad de Afiliación

La Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria de 1941 en su artículo 5º obliga a todo comerciante o industrial de ciertas condiciones, a registrarse en un Registro Especial creado para ello exclusivamente, en la Cámara que le corresponda de acuerdo a su actividad productiva; en su artículo 6º a pagar cuotas anuales y una de registro o inscripción. Aquel registro, suponen, los obliga a formarse en asociación y coarta su DERECHO convirtiéndolo en OBLIGACION.

La Constitución Política de 1857 consagraba la garantía de libre asociación en los siguientes términos:

"A nadie puede coartarse el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del País. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar".

Gracias al movimiento revolucionario de 1910, se instaló un Congreso Constituyente que se ocupó de la redacción del proyecto de una nueva Constitución Política. En la 20ª sesión ordinaria de dicho Congreso, celebrada en la ciudad de Querétaro el 20 de diciembre de 1916, la Comisión respectiva emitió su dictamen, quedando redactado el artículo que consagra la libertad de asociación, de la siguiente manera:

"Ciudadanos Diputados: El derecho de asociación, tal como fue reconocido por la constitución de 1857, se ha transcrito en el artículo 9º del proyecto de Constitución, ampliándolo hasta garantizar de una manera expresa la celebración de esos imponentes concursos conocidos con el nombre de manifestaciones públicas, que se organizan para manifestar el deseo de las masas en ocasiones solemnes, manifestaciones que han venido a ser como la revelación de la intensa vida democrática del pueblo, y merecen, por tanto, respeto y protección (en esta parte, el dictamen pareciera dejar de lado cualquier otra agrupación de hombres que no sean las conocidas como manifestaciones públicas). El artículo del proyecto enumera los casos en que podrá disolverse como ilegal una reunión, de la manea siguiente: 1º- Cuando se ejecuten actos de fuerza o violencia contra las personas o propiedades, y de esta suerte se altere el orden público o se amenace alterarlo. 2º- Cuando se hagan amenazas de cometer atentados que puedan fácilmente convertirse en realidad. 3º- Cuando se cause fundamentalmente temor o alarma a los habitantes. 4º- Cuando se profieran injurias o amenazas contra las autoridades particulares, si no fueren reducidos al orden o expulsados los responsables. 5º- Cuando hubiere alguna reunión de individuos armados que, requeridos por la autoridad, no dejaren las armas o no se ausentaren..."³⁹

Sigue el dictamen afirmando, y con toda razón y lógica, que al verificarse este tipo de actos enumerados, en una asociación o reunión, habrán desaparecido dos elementos fundamentales para que esa agrupación sea respetada y protegida: los de ser pacíficamente y con cualquier objeto lícito, convirtiéndose en una asociación o

³⁹ZERMEÑO, Francisco T., Ob.Cit. p.57

reunión ilegal. Por tal motivo no fueron agregados al texto oficial del artículo 9º pues resulta inútil su enumeración; y peligroso, afirma, porque proporcionaba a una autoridad arbitraria pretexto que invocar para disolver injustamente una reunión, aunque debe recordarse que es a la propia autoridad a quien corresponde determinar el momento en que la reunión se ha convertido ilegal, teniendo por tanto la facultad de disolverla. Menciona también que el amparo podrá otorgarse, para poder continuar una reunión que la autoridad pretenda disolver arbitrariamente, solamente en muy raras ocasiones, no quedando a los ciudadanos otra solución que el derecho de exigir la responsabilidad por el abuso; cuestión de hecho que puede ser apreciada judicialmente sin el auxilio de la enumeración contenida en el artículo que se comenta.

Continúa el dictamen algunas líneas mas adelante:

"Por tanto, proponemos se sustituya aquella por la locución constitucional primitiva, la de 1857, y se apruebe el art. 9º de la siguiente forma: Art. 9º "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del País. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar. No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición a una autoridad o presentar una protesta por algún acto, si no se profieren injurias contra ella, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.- Querétaro de Arteaga, diciembre 16 de 1916.- General Francisco J. Mújica.- Alberto Román.- L.G. Monzón.- Enrique Recio.- Enrique Colunga".

Considerado suficientemente discutido el dictamen fue aprobado por votación nominal y, al corregirse la redacción y el estilo, la Comisión correspondiente modificó el texto en la parte que dice: "...que tenga por objeto hacer una petición, o presentar una protesta por algún acto o una autoridad..." quedando como fue señalado y

aprobado en la sesión del 25 de enero de 1917, la que corresponde a la 61ª Ordinaria del Congreso Constituyente.

La facultad de reunión y asociación se encuentra pues sujeta a seguir ciertos lineamientos que deben ser establecidos por la ley para ser ejercida la facultad por todos los miembros del Estado, favoreciéndola en cuanto sea posible pues es una oportunidad de combinar el interés individual con el interés común; y porque es también una de las condiciones principales del progreso pacífico y de una reconstrucción del orden social por grupos coherentes y asociaciones libres.

Libertad de Asociación y Libertad de Reunión

El derecho que protege la garantía de libertad consagrada en el art. 9º constitucional se hace extensible a dos clases de libertad, la de asociación y la de reunión.

La libertad de asociación, según Ignacio Burgoa afirma en su obra *Las Garantías Individuales*, es toda potestad de que gozan los individuos de unirse para constituir una entidad o persona moral con su propia sustantividad y distinta de los asociantes cuya existencia va encaminada a alcanzar ciertos objetivos de manera constante y permanente.

El derecho de reunión, sostiene el autor citado, se muestra en diferente forma, se trata de una pluralidad de sujetos desde el punto de vista aritmético, que se forma en virtud de la realización de un fin concreto y determinado, donde la pluralidad de sujetos dejará de existir cuando se haya cumplido el fin u objetivo para el que fue formada, por lo que este acto no importa la producción de una entidad moral. A diferencia de una asociación, la reunión es transitoria, además de que al realizarse o

formarse no se crea una entidad propia con personalidad diversa e independiente de la de cada uno de sus componentes.

El derecho consagrado en el art. 9º de la Ley Fundamental, es un derecho público subjetivo del que toman su origen las personas morales privadas como las sociedades civiles, mercantiles, cooperativas, etc. son creadas bajo ese ordenamiento, y organizadas y reguladas por leyes específicas que vendrían siendo los reglamentos del Pacto Federal.

Tomando en cuenta las definiciones apuntadas de los derechos de asociación y de reunión, y sin olvidar la condición primordial que se debe dar para que estas sean respetadas y protegidas, es decir, que debe perseguir un objeto lícito, que mientras se trate de asuntos políticos deberán ser ciudadanos de la República quienes las formen y que no se encuentren armados, se puede afirmar con toda seguridad que al exigir que los comerciantes e industriales, se inscriban en una Cámara comercial o Industrial, se les está exigiendo asociarse.

El Ministro Mariano Azuela, al intentar convencer a la ciudadanía del beneficio que da el poder contar con organismos de esta naturaleza, afirmó que los derechos humanos encuentran una gran relevancia en la Constitución de 1917, entre los que se puede apreciar el derecho de asociación. Menciona que su fundamental importancia es que tiene un marco de carácter social en donde el bien de la comunidad debe ser tomado en cuenta; y lejos de ponerlo en juego se debe buscar el camino que atienda esos aspectos de carácter social y no caer en actitudes individualistas.

A su modo de ver, Mariano Azuela considera que esta situación crea preocupaciones de tipo político, económico, social y cultural...

"...pero como ministro de la corte también me crea preocupaciones de tipo jurídico, ya que estamos abandonando una Constitución eminentemente social, como es la de 1917, para irnos hacia una Constitución liberal e individualista, como la de 1857"⁴⁰.

Por su parte y del lado opuesto, el Ministro Góngora Pimentel advierte que el ingreso a las cámaras debe ser voluntario, pues de lo contrario se impide el libre ejercicio de los derechos del ciudadano...

"pues aún cuando puedan existir razones de interés común para que exista una determinada agrupación, de aceptar que el ingreso debe ser obligatorio, se llegaría al extremo de permitir al Estado- mediante una ley - crear grupos de asociaciones, con la finalidad de lograr un control total sobre los individuos; por tanto no puede ni debe sostenerse que el Estado puede obligar a que el individuo se asocie por muy loables que sean los fines que la asociación persiga...".

Es verdad, como afirma el Ministro Góngora Pimentel, que la libertad individual debe ser siempre tutelada frente al poder del Estado, pero no "intocada" como él exige, y subraya que cada persona debe tener siempre la opción de elegir su pertenencia o no a una asociación o, construir una nueva...

"...Todo derecho implica para su titular la potestad de ejercerlo cuando y como mejor le convenga y, como tal, es correlativa la obligación de la autoridad de no coartar ese derecho, no limitarlo ni obligar al individuo a que pertenezca a determinada asociación."

Ya se mencionó con anterioridad que es cierto que se concede al titular de un derecho, la potestad de ejercerlo y se puede aprobar que sea cuando decida ejercerlo, pero no como mejor le convenga pues si sus derechos van en detrimento del bienestar público estos deben ser normados.

El Estado no debe coartar el derecho de asociación ni de reunión; el ejercicio del derecho público subjetivo no debe condicionarse a ningún requisito cuya satisfacción quede al arbitrio o criterio de la autoridad, pero todo acto realizado por cualquier gobernado, deberá llevarse conforme a derecho, buenas costumbres y orden público.

⁴⁰ Revista Proceso, **Semanario de Información y Análisis Proceso**, #980 14 de agosto de 1995. p.32

Si se ejerce un derecho conforme los lineamientos establecidos, este debe ser respetado y protegido; si una asociación y reunión se realizan conforme a lo establecido por la ley -asociación o reunión lícitas- éstas deberán estar respetadas y protegidas por la ley y las autoridades.

Pero esto no parece ir en contra de lo que la Ley de Cámaras exige, de asociarse voluntariamente y pagar una cuota anual, a ellas, si se quiere pertenecer a la población industrial o comercial en competencia. Esta parece ser, como muchas otras, solamente una obligación de hacer y éste acto, como derecho, no está limitado; pues cualquier comerciante o industrial que desee ejercer su derecho de asociarse, puede hacerlo sin ningún problema. El problema estriba en el hecho de que el Poder Legislativo ha otorgado un derecho que se encuentra establecido por la Ley Suprema, por lo que es llamada una garantía individual y éstas deben ser protegidas por el Estado en general, como se explica en el siguiente apartado.

3.1.4 ARTICULO CATORCE CONSTITUCIONAL.

Para que una autoridad produzca válidamente una afectación en la esfera del gobernado a sus diversos derechos, desde el punto de vista jurídico, debe sujetar sus actos al conjunto de modalidades jurídicas establecidas para tal efecto. Dicha afectación debe estar sometida a un conjunto de modalidades sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista del derecho. Las modalidades jurídicas de que se habla, están contenidas de una serie de requisitos, condiciones y elementos que constituyen las **GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA** y las que deben acatar y

observar los gobernantes como representantes del Estado para afectar la esfera jurídica del gobernado en su aspecto de persona física o entidad moral, ya sea en su vida, en su propiedad, en su libertad, etc.

Esta obligación estatal y autoritaria es de índole activa, es decir, que debe la autoridad estatal desempeñar actos conducentes a realizar la obligación de ejecutar actos positivos consistentes en el cumplimiento de todos aquellos requisitos, elementos o circunstancias exigidas para generar una afectación jurídicamente válida. Por lo tanto a diferencia de la obligación estatal y autoritaria respecto de las demás garantías individuales de naturaleza negativa, la que dimana de las garantías de seguridad jurídica es eminentemente positiva, pues se traduce no solo en un respeto o abstención de vulnerar, sino en el cumplimiento efectivo del conjunto de modalidades jurídicas.

Garantías de Seguridad Jurídica

A las garantías de seguridad contenidas en el presente artículo, les antecede el que consagraba una similar en la Constitución Política del 5 de febrero de 1857, que decía:

"No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley".

Prohibía la expedición de leyes retroactivas y estaba directamente dirigido al legislador, por lo que la disposición legal que no adoleciera de este vicio, no era considerada una violación constitucional; no habiendo lugar, por lo tanto, al juicio de amparo sino a las impugnaciones ordinarias.

En el precepto constitucional referente a las garantías de seguridad jurídica, llámese **irretroactividad legal**: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna"; **audiencia**: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho"; de **legalidad en materia judicial civil y judicial administrativa**: "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a la falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho"; y de **legalidad en materia judicial penal**: "En los juicios de orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata".

En el artículo 14 de la Constitución actual, se acentúa la prohibición de la aplicación retroactiva de las leyes, incluyendo el mandato tanto al legislador como al órgano de aplicación como se reconoce jurisprudencialmente y expuesto doctrinalmente.

La Suprema Corte al efecto dispone:

"...Al establecer el artículo 14 constitucional como garantía del individuo, que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, no debe entenderse que la prohibición se refiere únicamente al legislador por el acto de expedir la ley, sino que también comprende a la autoridad que hace la aplicación de ella a un caso determinado, porque así permiten interpretarlo los conceptos mismos de la disposición constitucional que se comenta, ya que al igual que la primera de esas autoridades puede imprimir retroactividad al ordenamiento mismo haciendo que modifique o afecte derechos adquiridos con anterioridad, la segunda al aplicarlo hace que se produzca el efecto prohibido." Informe de la Suprema Corte de Justicia, correspondiente al año de 1945, p. 157

Esto implica la subordinación de dos órganos específicos a la correcta aplicación de la ley, por lo tanto, basta con que una de ellas, sea el legislador o sea el órgano de aplicación, realice o aplique una ley retroactivamente haciendo un perjuicio a alguna persona, para que se viole la garantía de seguridad jurídica llamada irretroactividad de las leyes.

Este precepto en unión con los artículos: 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 principalmente, establece la subordinación del poder público a la ley, en beneficio y protección de los derechos humanos.

Garantía de la Irretroactividad de las Leyes

En el caso del artículo 14 párrafo primero, se consagra un derecho en favor de toda persona que es precisamente la prohibición de la creación o aplicación de una ley retroactivamente en su perjuicio.

La irretroactividad o conflicto de leyes en el tiempo se produce cuando se presentan dos leyes, una antigua ya sea derogada o abrogada y una vigente. Una ley tiene efecto retroactivo cuando se aplica a situaciones, hechos o actos que tuvieron lugar con anterioridad al momento en que entró en vigor. La retroactividad se prohíbe cuando perjudica, es decir lesiona o viola los derechos de una persona, por lo que, a la inversa, si la retroactividad la beneficia puede aplicarse.

Este se considera como parte de un derecho público subjetivo derivado de la garantía correspondiente; y para que ésta se vea afectada por la aplicación retroactiva de una ley, los efectos de la retroacción deberán originar un perjuicio

personal, en el que se puede apoyar la afectación del resto de las garantías individuales a un individuo.

A *contrario sensu* en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, la prohibición no comprende los casos en que la aplicación retroactiva de una ley no produzca ningún agravio o perjuicio a ninguna persona; pues de acuerdo con la Suprema Corte la retroactividad existe cuando una disposición vuelve al pasado, rigiendo situaciones ocurridas con anterioridad a su vigencia, bajo condiciones jurídicas no apreciadas en aquel momento y respecto de actos ocurridos bajo una disposición anterior.

Sin embargo, la propia jurisprudencia ha establecido dos excepciones a dicha prohibición, tratándose de disposiciones de carácter constitucional, de manera ilimitada, o las de naturaleza procesal, siempre que no menoscaben derechos adquiridos o etapas del procedimiento consumadas por preclusión.

No puede entonces aplicarse Leyes anteriores ni obligar el cumplimiento de obligaciones que en su momento no se realizaron, a los empresarios industriales, comerciales o de servicios como el caso de cuotas no pagadas, registros no renovados, registros no realizados entre otros, para poder ejercer su derecho a participar en las actividades económicas en competencia con otros empresarios que sí cumplieren dichas obligaciones ante las Cámaras industriales o de comercio o ante la Secretaría de Economía a través del Sistema de Información Empresarial Mexicano.

Garantía de Audiencia

El segundo párrafo del artículo 14 consagra el llamado derecho o **garantía de audiencia**, se constituye por elementos y derechos tutelados como es el caso de:

A) Los derechos protegidos.

B) Elementos del derecho constitucional de audiencia.

- a) El juicio
- b) Los tribunales previamente establecidos
- c) Las formalidades esenciales del procedimiento.

A) Los derechos protegidos comprenden la vida, la libertad, propiedades, posesiones y derechos, con lo que se abarca toda clase de privación, protección otorgada especialmente por el concepto de posesión pues la jurisprudencia señala que se tutela la simple detentación de bienes sin perjuicio de su clasificación jurídica posterior a través de un proceso ordinario, acorde al concepto de interdicto posesorio.

B) Los elementos del derecho constitucional de audiencia, comprenden los de:

a) **Juicio**, que abarca más que el proceso judicial también el proceso administrativo. En el procedimiento administrativo la audiencia del particular debe ser previa a la afectación, aunque la Suprema Corte en diversas decisiones a establecido que no se exige la audiencia previa en dos casos: el de expropiación por causa de utilidad pública de acuerdo al artículo 27 constitucional; y en segundo término en la fijación de las tasas impositivas, así como el ejercicio de la actividad económico coactiva pues se puede acudir a una impugnación posterior administrativa y judicial en estas materias, así como al juicio de amparo.

b) **Los tribunales previamente establecidos** se refieren no solo a los órganos del poder judicial, sino a todos aquellos que tengan la facultad de decidir controversias de manera imparcial, como es el caso de los agrarios que no son formalmente judiciales. En el artículo 13 constitucional se prohíben los "tribunales especiales" que han sido establecidos con posterioridad a los hechos o para juzgar un número determinado de personas, llamadas también "tribunales por comisión".

c) **Las formalidades esenciales del procedimiento**, debe tenerlas todo procedimiento judicial y administrativo, para proporcionar una adecuada oportunidad de defensa a los afectados. En el art. 159 de la Ley de Amparo se configuran las violaciones hechas por las autoridades judiciales a las leyes del procedimiento en materia civil es decir conflictos administrativos y laborales, cuando no son respetadas dichas formalidades, y el art. 160 de la propia Ley las configura en materia del proceso penal.

La jurisprudencia de la Suprema Corte señala que "...el derecho de audiencia, en cuanto a la defensa procesal, es impuesto tanto al legislador en cuanto a que los órganos legislativos deben establecer en las leyes que expidan los procedimientos que permitan la defensa de los particulares para una adecuada oportunidad de audiencia, para no ser declarada inconstitucional; como a la autoridad administrativa que debe proporcionar la oportunidad de defensa a los afectados, aún cuando la ley del acto no establezca ni el procedimiento ni las formalidades esenciales respectivos". Defensa Procesal, tesis 339, apéndice 1975, segunda sala, p.569

El art. 14 constitucional en sus dos últimos párrafos, se refiere a los requisitos de fondo de las resoluciones judiciales, tanto en materia penal, como en los procesos civiles, administrativos y laborales, a través del llamado control de la legalidad, que otorga fundamento al juicio de amparo contra las propias resoluciones judiciales, llamado también amparo casación.

En el 3º párrafo del art. 14, respecto al proceso penal, se prohíbe imponer pena alguna que no esté establecida por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata, principio esencial del enjuiciamiento criminal.

En el pfo. 4º del mismo artículo, respecto a las materias procesales mencionadas, se exige que "la sentencia definitiva sea pronunciada de acuerdo con la letra o su interpretación jurídica, o ser fundada en los principios generales del derecho".⁴¹

Apoyado por el art. 16 que exige que todo acto de autoridad competente debe estar fundado y motivado y constar por escrito, por el pfo. 4º del art. 14, se impugnan todas las relaciones judiciales de todos los jueces y tribunales del País ante los tribunales federales mediante el juicio de amparo por violaciones hechas por cualquier autoridad a los derechos fundamentales, disposiciones legales secundarias y reglamentarias.

Gracias a las garantías de seguridad consagradas en el presente artículo, los empresarios ha podido hacer respetar sus derechos ante las autoridades, sobre todo ante el poder legislativo, a partir de los amparos interpuestos por violación a sus garantías y por lo que ha llegado, incluso, a la modificación y a la abrogación de las leyes que anteceden a la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, en la que han logrado suprimir la obligatoriedad de afiliación a las mismas.

⁴¹ V. art. 158 Ley de Amparo

3.1.5 ARTICULO DIECISEIS CONSTITUCIONAL.

El presente artículo, contiene varias garantías de seguridad jurídica, entre ellas la más extensa y efectiva, imparte tal protección al gobernado, que queda comprendida dentro de ella la Garantía de Competencia, ésta es la:

Garantía de Legalidad

La primera parte del artículo 16 que aquí se analiza ordena textualmente:

“nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”

La primera garantía de seguridad jurídica que condiciona el acto de molestia consiste en que éste debe dimanar de autoridad competente y ni la Secretaría de Economía y mucho menos el Sistema de Información Empresarial Mexicano tienen competencia para cobrar cuotas por alta o actualización, pues la única autoridad facultada para cobrarlas, encuadrando estos cobros en el artículo tercero en la Ley de Aprovechamientos de la Nación, es la Secretaría de Hacienda.

Continuando con el acto de molestia a través del elemento *persona*. El gobernado, a través de su “persona” a la que se puede inferir un acto de molestia no solamente en su individualidad psico-física, sino en su personalidad jurídica propiamente dicha, es susceptible de afectarse por un acto de molestia en sentido lato, en los siguientes casos:

1. Cuando se le restringe o perturba su actividad o individualidad psico-física propiamente dichas e inclusive su libertad personal;
2. Cuando tal restricción o perturbación concierne a su capacidad jurídica de adquirir derechos y contraer obligaciones (libertad de contratación);

3. Tratándose de personas morales, al reducirse o disminuirse las facultades inherentes a su entidad jurídica, impidiendo o limitando el ejercicio de su actividad social

Como ya se mencionó, el acto de molestia que se ha inferido a empresarios y comerciantes a través de las diferentes leyes de Cámaras por muchos años y hasta la actualidad, es condicionar al pago de cuotas, a la afiliación y la participación que implica a las Cámaras o al registro del Sistema de Información Empresarial Mexicano incluso con la nueva Ley de Cámaras Empresariales, para poder ser contratados o participar en las actividades económicas creadas o apoyadas por el Estado.

El artículo 16 consigna tres requisitos previos:

- 1.- Ninguna persona, ningún gobernado, esto incluye a los empresarios que se encuentre operando en el territorio nacional mexicano, bajo ninguna circunstancia puede ser molestada en su integridad corporal, en su domicilio, en sus papeles, ni en sus posesiones, condición que se extiende hasta su familia por ser el centro de sus atenciones y el interés de sus logros y actividades.

- 2.- Esta regla solamente permite una excepción que consiste en que produzca esa molestia en cualquiera de los entes protegidos mencionados, mediante un mandamiento escrito dictado por una autoridad competente. Por competencia deberá entenderse la facultad atribuida a un órgano de autoridad para llevar a cabo determinadas funciones o para realizar determinados actos judiciales, con lo que debe preservar frente a los demás miembros de la comunidad los derechos fundamentales.

- 3.- Para inferir tal molestia, deberá existir un procedimiento fundado y apoyado en la ley, es decir, la autoridad no puede ejecutar acto alguno que no esté permitido

por una disposición legal pues carece de base de sustentación y se convierte en arbitrario.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación expresa en su jurisprudencia que "las autoridades no tienen más facultades que las otorgadas por una ley, porque de no ser así, sería fácil suponer implícitas todas las necesarias para sostener actos que puedan convertirse en arbitrarios, por carecer de fundamento legal". Tesis en tomo XIII del Seminario Judicial de la Federación, quinta época, p. 514

Es por eso que toda **orden de aprehensión o detención** que llegue a dictar la autoridad judicial, debe reunir como requisitos, por una parte, la existencia de una querrela, acusación o denuncia de un hecho que la ley castigue con pena corporal, por otra, que la misma se apoye en declaración, bajo protesta, de persona digna de fe, o en datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado. Podrá detenerse en forma directa al delincuente solamente cuando haya flagrante delito. Aquella denuncia, acusación o querrela deberá hacerse ante autoridad competente, que no es sino el Ministerio Público, representante de la sociedad para tales efectos; la ejecución de la orden será hecha por la policía judicial.

La **intervención de la autoridad administrativa** se presenta cuando urge detener a una persona y no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, sobre todo cuando el delito es perseguido de oficio; en visitas domiciliarias necesarias por incumplimiento a los reglamentos sanitarios o de policía; o cuando sea indispensable la revisión de libros o documentos para comprobar si se han acatado o no disposiciones fiscales.

En cuanto a las **visitas domiciliarias**, la autoridad administrativa las realiza dirigiéndose al área fiscal, pues más que administrativo son éstas del orden fiscal por realizarse no en el domicilio del administrado, sino en el domicilio fijado para efectos

de este orden, teniendo por objetivos inmediatos la revisión de documentos, la de bienes y mercancías del inculpado, o buscando descubrir una falta o incumplimiento de medidas impositivas de carácter económico.

Por lo que se refiere al **cateo**, tiene por objeto la búsqueda de objetos determinados que se suponga se encuentren en el lugar que deba ser cateado; o la aprehensión de una persona mediante orden dada por autoridad competente. Puesto que su propósito social es preservar el orden y la seguridad del Estado, se encuentra regulado en Código de Procedimientos Penales y Federal de Procedimientos Civiles.

Cualquier registro deberá limitarse al hecho que lo motive sin averiguar delitos o faltas en general que pudieran concurrir. Puede realizarse el cateo sin demora a fin de que resulte difícil o ilusoria una averiguación, solamente en caso de flagrante delito. Pueden ser recogidos los objetos cuando resulte necesaria su retención, levantándose acta en la que se anoten los datos para posterior identificación, y devolución a quien legalmente proceda, de los objetos retenidos.

La **requisición** técnicamente se aplica en tiempos de guerra para que el gobierno pueda disponer de personas o de cosas requeridas con urgencia para un servicio público, sin exceder los límites facultativos, expone la constitución en su art. 129: "En tiempo de paz ninguna autoridad puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar".

Se puede decir que la requisición es una expropiación de bienes o uso forzoso de muebles e inmuebles o incorporación transitoria de personas para la realización de ciertos actos, todo ello llevado a cabo por algún caso urgente, para lograr con prontitud la tranquilidad del orden público.

3.1.6 ARTICULO DIECISIETE CONSTITUCIONAL.

El presente artículo consagra dos derechos fundamentales y sus correlativas dos prohibiciones que son: el derecho de justicia y el derecho a no ser encarcelado por deudas de carácter puramente civil; no hacerse justicia por sí mismo ni ejercer violencia para reclamar sus derechos, como ocurría en tiempos antiguos.

Los tribunales autónomos, independientes y eficaces, deberán impartir justicia cumpliendo con ciertas exigencias:

De **manera rápida**, pues los tribunales deben resolver y sustanciar los juicios dentro de los plazos y términos legales;

De **manera completa**, pues todas las cuestiones que sean presentadas durante el proceso, deben ser resueltas por los jueces;

De **manera imparcial**, como deberán actuar los jueces al dictar sus resoluciones, sin favorecer indebidamente a alguna de las partes dejándose influenciar por cualquier cuestión de índole familiar, amistosa, económica o simplemente personal;

Por último, **gratuita**, donde el propio párrafo 2º del mismo artículo señala que quedan prohibidas las costas judiciales, que en otros tiempos cobraban los jueces por concepto de honorarios y en atención a las funciones que desempeñaban.

Existen dos aspectos fundamentales bajo los que debe ser enfocado el derecho de justicia como son, por un lado el principio general y básico por el que toda persona debe tener derecho al libre acceso a los tribunales de justicia para hacer valer sus derechos, y por otro el recurso o procedimiento por el que debe ser protegida toda persona contra actos de autoridad que impliquen la violación de derechos y libertades

fundamentales consagrados por la Constitución Política; dicho recurso o procedimiento se encuentra regulado por los artículos 103 fracción I y 107, así como en la Ley de Amparo reglamentaria.

De la garantía de seguridad de se que se trata, el gobernado deriva un derecho subjetivo público, consistente en la facultad de oponerse jurídicamente a cualquier autoridad estatal que pretenda privarlo de su libertad a virtud de una deuda civil contraída a favor de otro sujeto. La obligación que se establece para el Estado y sus autoridades estriba en una abstención de no privar al titular del derecho subjetivo de su libertad por una deuda que no provenga de un hecho calificado expresamente por la Ley como delictivo. Las deudas por alta y actualización a las Cámaras o al Sistema de Información Empresarial Mexicano, no son de carácter delictivo.

Por deudas de carácter puramente civil, los gobernados tienen el derecho a no ser encarceladas gracias al principio adoptado de *nullum delictum, nulla poena sine lege* por el que únicamente los hechos tipificados por la ley como delitos son susceptibles de sancionarse penalmente. Aún así, no todos los delitos conllevan al aprisionamiento de quién lo comete pues dicha pena procede únicamente tratándose de delitos que merezcan pena corporal, según lo señalan los artículos 16, 18 y 20 fracción I constitucionales; por otro lado el derecho mexicano no contempla ninguna figura delictiva por deudas de carácter civil.

3.2. La Competencia Funcional de la Secretaría de Economía

La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones de 1997 en su artículo 2º, establece que se entenderá por "Secretaría" la Secretaría de Comercio (sic) y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía, resumiendo su nombre para los efectos de interpretación de la Ley.

La Ley de 2 de mayo de 1941 que antecede a la Ley vigente de 1997, en su artículo 1º otorga a La Secretaría de Industria (sic) y Comercio el ejercicio del control que establece la misma Ley, sobre las Cámaras de Comercio y las de industria y las Uniones de Comerciantes de Mercados Públicos y Municipales y del Distrito Federal. A diferencia de estipulación vigente, ya no ejerce control expresamente, le corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría, la aplicación e interpretación de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

La función de la Secretaría de Economía, juega un papel primordial en la función consultiva que tienen las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones con el Estado, pues es mediante la Secretaría, que se hace llegar la información del estado que guardan las empresas comerciales, industriales y de servicios, al órgano Estatal que deberá ejecutar funciones de planeación y estrategias de desarrollo para la economía del País.

El artículo 3º de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, establece que la aplicación e interpretación de la Ley que regula la constitución y funcionamiento de las Cámaras de comercio, de industria y de las Confederaciones que las agrupen, así como el Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM), corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría.

La Secretaría cumple entonces, su tarea con el ejecutivo de informar y funge como órgano consultor, de información, de planeación y operación mediante órganos empresariales y el SIEM.

Es opinión compartida en el medio empresarial y comercial que el Sistema de Información Empresarial Mexicano es un instrumento indispensable para el crecimiento económico planificado y ordenado del país, es decir constituye un proyecto importante para la modernización informática empresarial de la nación, integrando de este modo un padrón empresarial confiable.

Los empresarios han reconocido que su colaboración con el Estado es muy importante al suministrarle la información relacionada con sus actividades económicas o comerciales, a efecto de allegarle de elementos fácticos que le permitan la toma de decisiones oportunas y certeras.

En tal virtud, la información económica del gran universo de empresarios mexicanos reunida en un gran padrón resulta indispensable.

Con un criterio acertado, tomando en cuenta de manera implícita la figura jurídica de descentralización por colaboración, y a fin de descargar al estado de trabajo, en el artículo 30 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, el legislador facultó a la Secretaría de Comercio (sic) y Fomento Industrial para que tomando en consideración los recursos materiales, humanos y técnicos necesarios de las cámaras de comerciantes o industriales que lo soliciten, éstas se encuentren en aptitud de captar la información del Sistema de Información Empresarial Mexicano en nombre y por cuenta de la misma Secretaría.

Basada en estos hechos, disposiciones, necesidades y recursos humanos y materiales, la Ley de Cámaras Empresariales, en su carácter de ordenamiento en el ámbito federal, otorga atribuciones y facultades a la Secretaría por medio del artículo 6º entre otras, de autorizar la constitución de Cámaras o Confederaciones, registrar delegaciones o representaciones de Cámaras, determinar actividades económicas y servicios para la elaboración de listas de actividades comerciales e industriales conforme a las que se autorizará la constitución de Cámaras, determinar el monto máximo de las tarifas que las Cámaras podrán cobrar por concepto de alta y actualización al SIEM; y, vigilar y verificar la observancia de la Ley y sus disposiciones reglamentarias, así como sancionar los casos de incumplimiento.

3.2.1 SERVICIOS QUE OFRECE LA SECRETARÍA

Para la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en dictamen de iniciativa, se plantea el cambio de denominación de esta dependencia por la de Secretaría de Economía. Con esta nueva denominación busca comprender el impulso que a los ámbitos del desarrollo industrial y del Comercio Exterior debe dar el Gobierno de la República. Tiene funciones establecidas en la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones en diversos apartados; pero antes, la Ley para la Administración pública Federal en su art. 34, le señala facultades y atribuciones que debe cumplir en bien del interés y servicio público, entre los que están la autorización y vigilancia en los términos de Ley, la actividad de las sociedades mercantiles, Cámaras y asociaciones industriales y comerciales, lonjas y asociaciones de corredores.

La Secretaría de Economía es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que promueve la competitividad y el crecimiento económico de las empresas. De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cuenta con dos programas sectoriales: el programa de política industrial y de comercio exterior, y el programa de comercio interior, abasto y protección al consumidor.

Para brindar un mejor servicio a las empresas, la Secretaría de Economía se dio a la tarea de emprender un programa de aseguramiento de calidad, con el que han logrado agrupar alrededor de 60 unidades certificadas en ISO9000.

3.2.2 SISTEMA DE INFORMACION EMPRESARIAL MEXICANO.

En el título IV, artículo 27 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, al Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM), se le define como un instrumento de planeación del Estado, de información, orientación y consulta para el diseño y aplicación de los programas enfocados principalmente al establecimiento y operación de las empresas; de referencia para la eliminación de obstáculos al crecimiento del sector productivo y, en general, para el mejor desempeño y promoción de las actividades comerciales e industriales, lo que resulta en la protección, vigilancia, promoción y apoyo al sector productivo y, por ende, a la economía nacional.

Esta disposición aclara que la captación de la información y operación de dicho Sistema son de interés público.

Las empresas están obligadas a proporcionar información anual dentro del primer bimestre, para identificar sus características, a fin de conocer su oferta, su demanda de bienes y servicios y los procesos productivos en que intervienen. El texto aclara que esta información "no hará prueba" ante autoridades administrativas o fiscales en juicio o fuera de él. La Secretaría de Economía establecerá las reglas y los formatos para la operación del SIEM.

No obstante lo anterior, han sido numerosas las opiniones en el sentido de que la instrumentación actual del SIEM, al cargar una cuota a través de las cámaras empresariales por el registro a los comerciantes, industriales y empresarios en general, lejos de beneficiar la instrumentación del sistema, le perjudica, en virtud de

que las cuotas que actualmente se cobran por su alta y actualización alejan del registro en el sistema a los diversos agentes económicos.

Por otra parte, un gran número de empresarios y comerciantes consideran que la naturaleza del pago a que se hace referencia, atenta contra lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en lugar de contribuir para los gastos públicos, se está contribuyendo a sufragar los gastos del sistema y de las cámaras empresariales.

Este aspecto se encuentra regulado por el artículo 26 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones que establece de qué se conforma su patrimonio y cual es su destino; en donde la fracción III establece que las cuotas ordinarias y extraordinarias estarán a cargo de sus afiliados o de las Cámaras respectivamente y; uno de sus objetos es el de operar el Sistema de Información Empresarial Mexicano bajo la supervisión de la Secretaría, pero la Ley deja a consideración de las Cámaras o de la Secretaría, los montos y tarifas que deberá cobrar final y únicamente a los empresarios.

En las circunstancias actuales de la economía mexicana, la gran mayoría de las micro, pequeña y mediana empresas son altamente vulnerables a la erogación de recursos monetarios adicionales a los impuestos a que están obligados. El mantener el SIEM de manera onerosa, seguirá atentando contra la economía de muchos negocios y podría repercutir negativamente en la creación de empleos para muchos mexicanos.

Del mismo modo, según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año de 1997 se estableció que el propósito del Sistema era el de registrar a los más de dos millones doscientas mil empresas censadas, sin embargo

el objetivo antes señalado no se ha conseguido debido a la baja respuesta por parte de los empresarios, en virtud de que hasta el día 27 de abril de este año, el SIEM contaba aproximadamente con 467,453 empresas registradas, sin considerar el gran número de registros repetidos, situación que refleja la gran inconformidad de algunos empresarios contra el pago que implica la inscripción al sistema, así como la falta de confiabilidad del mismo.

Independientemente de los anteriores argumentos de hecho, cobrar a los particulares por su alta y actualización al Sistema, se encuentra en conflicto con diversas disposiciones de Derecho Mexicano. Toda vez que el artículo 27 de la Ley que regula la actividad empresarial, califica al Sistema de Información Empresarial Mexicano como instrumento de planeación del Estado, por lo que le son aplicables las disposiciones de la Ley de Planeación, en la que, por una parte en su artículo 2°, fracción II, se establece que la planeación deberá llevarse a cabo basada entre otros principios, en el del respeto irrestricto de las garantías individuales⁴².

En este orden de ideas, si se impone un cobro a los particulares por concepto de suministro de datos, sin que ello implique una contraprestación directa por la prestación de algún servicio por parte del Estado, se están violando de manera directa las garantías de los gobernados consagradas en el segundo párrafo, del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al privarles de su patrimonio sin que hayan sido juzgados previamente ante tribunales

⁴² Con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, los suscritos Diputados integrantes de la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión, sometemos a esta Soberanía la iniciativa de proyecto que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

competentes; por otra parte en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga la Constitución. Esto implica necesariamente que al considerar la aplicación del SIEM, debe tomarse en cuenta la manera en que se cumplirá con esta importante función sin menoscabo de las garantías individuales consistentes en molestar y privar de su patrimonio a los particulares, en otras palabras, debe evitarse el cobro por su alta y actualización.

Para las empresas será obligatorio proporcionar la información que se les requiera, y la Secretaría autorizará a las cámaras y confederaciones que así lo soliciten y cuenten con los recursos materiales, humanos y técnicos a captar la información requerida. Esta delegación de facultades se basa en el supuesto, hecho expreso en la Ley, de que las cámaras y confederaciones serán más eficaces para operar el sistema. En los artículos transitorios se dispone que la operación del SIEM se iniciará dentro de los 30 días siguientes a la entrada en vigor de la Ley y que las cámaras que no lo hubieran hecho quedarán impedidas para hacerlo. Además, se fijó un plazo de 90 días para que las empresas entregaran la información correspondiente, lo cual no se cumplió a lo largo de 1997, como se verá enseguida.

Por último, los títulos quinto y sexto de la ley disponen los procedimientos y requisitos para la disolución y liquidación de las cámaras, aunque no se indica nada acerca de las confederaciones, y las sanciones que se impondrán en caso de violación a la ley, como la utilización de la información del SIEM en forma distinta a la establecida en la ley.

3.3. Análisis de los Artículos 1º, 4º, 6º, 10 y 17 de la Ley de Cámaras Empresariales.

La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, fue creada por la Cámara de Diputados en su LVI legislatura, dada a conocer el 4 de diciembre de 1996; con el objetivo de resaltar y fortalecer a las Cámaras y Confederaciones, en su carácter de Instituciones de Interés Público, al concederles representación y defensa de los intereses generales de la industria y del comercio dentro de su circunscripción, otorgándoles a su vez función de órganos de consulta y colaboración del Estado, respecto de políticas de expansión empresarial, habilitándoles como auxiliares de las dependencias de la Administración Pública en la prestación de servicios de interés general.

3.3.1 ARTÍCULO PRIMERO DE LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES.

"Art. 1º. - La Presente ley es de orden público y de observancia en todo el territorio nacional.

Tiene por objeto normar la constitución y funcionamiento de las Cámaras de Comercio, de Industria y de las Confederaciones que las agrupen, así como del Sistema de Información Empresarial Mexicano"

El objeto de crear una Ley reguladora de la constitución y funcionamiento de las instituciones de representación empresarial, fue el de formar esos "organismos públicos como auxiliares del Estado", donde desde las Leyes anteriores se señalan sus funciones y su organización, ambas autónomas, por lo que no están supeditadas a determinados órganos del Estado, ni incluidas en ellos y su primordial finalidad es la de representar los intereses generales del comercio y de la industria y ser órganos de consulta para el Estado, por lo que **no** son instituciones privadas.

La tarea de resolver y de incrementar el desarrollo económico del País corresponde al ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Economía, lo que

convierte la observancia y ejecución de las normas reguladoras de dichas actividades en una **Ley de orden público** y de observancia en todo el territorio nacional.

Este precepto persigue **regular la constitución y funcionamiento** de Instituciones: Cámaras de Comercio, Cámaras de la Industria y Confederaciones. Ya no incluye a las Uniones de Comerciantes Ambulantes y a las Uniones de Mercados Públicos Municipales y del Distrito Federal como en la Ley anterior. Expresamente en su art. 2º pf. 2º actual, al describir a la Empresa, excluye a los locatarios de mercados públicos que realicen exclusivamente ventas al menudeo y a las personas físicas que efectúen actividades empresariales en puestos fijos o semifijos ubicados en la vía pública o como vendedores ambulantes.

Cámaras de Comercio: Atendiendo al señalamiento hecho por el artículo 2º de la LCEC y por exclusión, las Cámaras de Comercio son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios constituidas por la agrupación de empresas o personas físicas y morales que realicen actividades únicamente comerciales en uno o varios establecimientos, con exclusión de locatarios de mercados públicos que realicen exclusivamente ventas al menudeo, y personas físicas que efectúen actividades empresariales en puestos fijos o semifijos, ubicados en la vía pública, o como vendedores ambulantes. Estarán integradas por comerciantes sea cual fuera su actividad específica.

Cámaras de Industria: De igual manera son consideradas instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios constituidas por la agrupación de empresas o personas físicas o morales que realicen actividades industriales o de servicios. Estarán integradas por industriales y se

podrán dividir en genéricas y específicas según la actividad concreta que desempeñen debiendo reunir los requisitos necesarios para ello. Las **genéricas** integradas por industriales de actividades "afines" y las **específicas** por industriales de una sola rama.

Sin embargo se dio el caso de una Cámara que da todas las señales de ser integrada por "industrias varias" pues enseguida de haber entrado en vigor la Ley de Cámaras de 1941 y estando en función las cámaras constituidas bajo este ordenamiento, se dictó un acuerdo de fecha 25 de noviembre de 1941 por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en el que permite la creación de la institución denominada: **Cámara Nacional de la Industria de la Transformación** aprobando sus estatutos y originando, con esto, el descontento de comerciantes e industriales que llegaron, incluso, a las demandas de amparo contra aquello que les obligaba a pertenecer a la nueva Cámara.

Confederaciones: Según el artículo 4º de la citada ley, son también instituciones de interés público, autónomas con personalidad jurídica y patrimonio propios. Señala que su domicilio deberá ser dentro de la capital de la República y su sostenimiento deberá ser cubierto con la contribución de cada Cámara sea de Comercio o de Industria respectivamente, en los términos que fije la asamblea general de la misma confederación. Que tendrán por objeto representar los intereses generales de la actividad comercial o industrial, según corresponda, procurando la solución de controversias entre sus confederadas actuando como árbitro, así como coadyuvar a la unión y desarrollo de las Cámaras y hacer cumplir el objeto de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

Sistema de Información Empresarial Mexicano definido por el artículo 27 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones como instrumento de planeación del Estado; de información, orientación y consulta para el diseño y aplicación de programas enfocados principalmente al establecimiento y operación de las empresas; entendiéndose que es por medio de este órgano que se cumple el objeto de las Cámaras de ser órganos de consulta y colaboración del Estado para el diseño y ejecución de políticas, programas e instrumentos que faciliten la expansión de la actividad económica.

3.3.2 ARTÍCULO CUARTO DE LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES.

"Art. 4º.- Las Cámaras y sus Confederaciones son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas conforme a lo dispuesto en esta ley..."

La Ley de Cámaras empresariales y sus Confederaciones, da a éstas la categoría de "organismos públicos como auxiliares del Estado". Se señalan sus funciones y su organización como autónomas, no quedando supeditadas ni incluidas a determinados órganos del Estado, su primordial finalidad es la de representar los intereses generales del comercio y de la industria, autónomas; son órganos de consulta para el Estado por lo que no son instituciones privadas. La Ley de 1941 las denominó entonces como "instituciones públicas", la Ley actual las denomina "instituciones de interés público".

En la vigente Ley, la de 1997, a diferencia de la Ley de 1941 donde se les designaba instituciones públicas, se declara a las Cámaras Instituciones de interés público, creándose graves problemas derivados de las consideraciones de particulares de verse afectados los derechos patrimoniales de orden civil.

La jurisprudencia sobre la Ley actual ha dado un enfoque distinto al que se tenía de la naturaleza de dichas instituciones en anteriores ordenamientos:

"Cámara Nacional de la Industria de la Transformación.- La constitución de esas Cámaras no proviene de una orden de la Secretaría de Economía Nacional sino de la actividad que individualmente ejerciten las personas que van a ser miembros de la Cámara respectiva que indudablemente va a desempeñar un servicio **que es de orden público** puesto que los agremiados van a constituir **un organismo que es de consulta**".

Se cita a continuación una resolución que deja más clara la idea de la Institución Pública, en ella también se incluye una parte de la Exposición de Motivos de la Ley de 1941 en la que el legislador pretende explicar la necesidad de cambio de sistema y la necesaria intervención de la autoridad en las Cámaras de Comercio y en las de Industria establecida ahora en el art. 4º vigente: "Naturaleza Jurídica e Improcedencia del Amparo pedido por las Cámaras de Comercio contra el acuerdo que... a)Creó la Cámara Nacional de la Industria de Transformación. b)Aprobó los estatutos de una Cámara de Comercio en pequeño. ...las Cámaras de Comercio no pueden estimarse como instituciones de derecho privado, ya que sus fines principales son de carácter público, concedidas por el Estado, con el objeto de que determinados sectores de la vida social tengan intervención en la resolución de los asuntos administrativos, en funciones que son de aquel carácter. Estas Cámaras son una creación del legislador y no de ellas, fundamentalmente son fines públicos integrantes de la función administrativa, que el Estado va a desempeñar.

El criterio legislativo que ha imperado tanto en la Ley actual sobre Cámaras de Comercio, como en las anteriores ha sido siempre el de considerar a esas instituciones como de naturaleza distinta de las organizaciones de carácter privado. En la Ley de 1941 se encuentra una preocupación especial por definir su carácter. En efecto la exposición de motivos dice sobre el particular: "Es indudable la enorme importancia que tiene la clasificación de las Cámaras de Comercio y de Industria en las categorías conocidas de instituciones públicas o privadas, porque de que dichos organismos estén colocados en uno o en otro de tales grupos, resultarán distintas y aún opuestas consecuencias.

La Ley de 18 de agosto de 1936 adopta sobre esta trascendental cuestión un criterio vago al expresar en su art. 1º que las Cámaras de Comercio e Industria son "Instituciones Autónomas de carácter Público", redacción que se ha prestado a una interpretación ambigua, pues las Cámaras han estimado, fundándose además, en la exposición de motivos de dicha Ley, que el citado precepto no las considera como instituciones públicas, sino que las conserva con su carácter privado, aún cuando con cierta intervención del poder público.

El sistema de la presente ley, es pues crear esos organismos públicos como auxiliares del Estado, con las funciones que les son propias, que señale la misma ley. De acuerdo con la doctrina y con los datos del derecho comparado, que han servido de antecedentes a las diversas leyes sobre la materia, es innegable que las Cámaras de Comercio y de Industria, por su finalidad misma de representar los intereses generales del comercio y de la industria, y por ser órganos de consulta para el Estado, **no son instituciones privadas**, sujetas a la voluntad libre de los

particulares. Por ello se ha precisado su naturaleza al declarar, en el art. 4o. del proyecto de ley, que son "instituciones de carácter público", conservándoles al mismo tiempo su carácter de autónomos, es decir, no supeditados ni a determinados órganos del Estado, ni incluidas en los mismos, en cuanto a su organización y funcionamiento".

El art. 4o. coincidiendo con esta exposición, establece "que las Cámaras de Comercio y las de Industria son instituciones de carácter público, autónomas, con personalidad jurídica, constituidas para los fines que la Ley establece. Si, pues, como se desprende de las consideraciones y preceptos transcritos, son **organismos públicos** las Cámaras mencionadas, los particulares respecto a ellas, no pueden en ningún caso afirmar que tienen un derecho patrimonial..." p. 4009 T. LXXX 23 de junio de 1944, p. 3321 T. LXXVIII 15 de noviembre de 1943.

"Las Cámaras de Comercio y las de Industria son instituciones u órganos constitucionales de la nación" ⁴³, de carácter público en razón de la labor que desempeñen considerada como de utilidad pública; son fines públicos propios de una función administrativa que corresponde al Estado realizar, por lo que estos organismos desempeñan el papel de auxiliares del Estado sin pertenecer a la administración pública.

Se habla de grupos de particulares sin el carácter de funcionarios públicos ni de empleados administrativos, que realizan actividades contenidas en las atribuciones del Estado facultados por el mismo para llevar acabo una representación funcional técnica o especializada por seguir los mismos intereses. Para cumplir con esta tarea las Cámaras tienen que seguir ciertos lineamientos en el logro de los fines para los que fueron creadas, establecidos éstos en la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones decretada por el Congreso de la Unión. De esta manera el Estado

⁴³ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Ob. Cit., p. 323

interviene en actos extraños a su función administrativa para proteger los intereses de la comunidad y afirmarlos allí donde se ven amenazados por las aspiraciones encontradas de los individuos, donde resulta insuficiente o emergente la intervención rectificadora de la competencia.

Tendrán, además de personalidad jurídica, patrimonio propio que será destinado a satisfacer su objeto, comprenderán los inmuebles estrictamente necesarios para ello, el efectivo, créditos valores, utilidades, intereses, rentas y otros bienes inmuebles que sean de su propiedad o adquieran en el futuro por cualquier título jurídico para satisfacer su objeto; las donaciones que reciban; el producto de la venta de sus bienes; los ingresos que perciban por los servicios que presten; y las cuotas extraordinarias y ordinarias que para contribuir al sostenimiento de su Cámara o confederación, otorguen los afiliados respectivamente, aprobadas por la asamblea general.

El objeto principal de las Cámaras es representar los intereses generales del comercio y de la industria, para lo que deberá tener con precisión definidos y presentes los intereses generales existentes interpretados mediante un profundo estudio en su jurisdicción. De esto se desprende que también deba representar, de la manera más eficiente posible, institucional y democráticamente los intereses de los particulares comerciantes e industriales debiendo conocer los medios apropiados para participar en la defensa de éstas oportunamente, así como prestarles los servicios señalados por sus estatutos y la Ley.

Los conocimientos y experiencia de los integrantes de cada cámara y el estudio sistemático de nuevas técnicas, son medios que deben ser aprovechados

adecuadamente por las cámaras para lograr el objetivo de fomentar el desarrollo del comercio y la industria nacionales.

Una de las razones primordiales de su existencia es ser órgano de consulta del Estado para llegar a satisfacer las numerosas necesidades del comercio o de la industria nacionales. Como ya se señaló, esta es la causa de que se le considere a este tipo de organizaciones patronales, llevar un sistema semejante o incluso estar dentro del sistema de la descentralización por colaboración por algunos autores; pero la mayoría de las doctrinas no lo considera así, y lo más importante, la jurisprudencia tampoco. Es menester que las Cámaras conozcan realmente los intereses y necesidades de la Industria y el Comercio valiéndose de sus habilidades en el ramo para no convertirse en un mal órgano de consulta.

Estas instituciones fueron creadas para un fin específico, para cumplir objetivos establecidos por las necesidades de sus representados y plasmados en leyes y estatutos. Por lo que es lógico que si no cumplen estos fines, deberán dejar de existir.

3.3.3 ARTÍCULO SEXTO DE LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES.

El análisis del presente artículo se encuentra sustentado por la importancia de la existencia de la relación y representatividad de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o Secretaría de Economía, sobre la actividad empresarial, que impone el Ejecutivo Federal para cumplir con su tarea de impulsar y proteger el desarrollo económico del país. Plantea la actividad de la Secretaría en forma sintética y específica.

"Art. 6º.- La Secretaría tendrá las siguientes atribuciones y facultades:
Autorizar la Constitución de Cámaras y Confederaciones, cuando se cumpla lo establecido en esta Ley;"

Corresponde a la Secretaría la autorización de constituir una Cámara o Confederación del mismo tipo en la misma circunscripción, cuando ésta, en los términos de Ley, no se encuentre ya constituida, tratándose de una Cámara de Comercio, una Cámara de Comercio en Pequeño, refiriéndose a aquellos comerciantes no obligados a llevar libros de contabilidad conforme a las leyes fiscales, no así se refiere a los que en zonas de Mercados Públicos Municipales y del Distrito Federal ejercen dicha actividad o a los de carácter de ambulantes; o una Cámara genérica de industria.

Cuando, tratándose de Cámaras específicas de industria, no esté constituida una del mismo giro, salvo cuando una Cámara cuyo número de afiliados sea inferior al requerido, entonces podrá continuar en funciones en tanto no surja un grupo promotor que cumpla con lo previsto por la Ley. Esto es que presente su solicitud con proyecto de estatutos y presupuesto a la secretaría, demostrando un patrimonio de por lo menos catorce mil seiscientos veces el salario mínimo diario general vigente en la ciudad de México.

"II. Registrar las delegaciones o representaciones de las Cámaras";

Las Cámaras Empresariales ejercerán sus funciones también, por medio de representaciones o delegaciones, constituidas por cuestiones geográficas o de actividades correspondientes a determinado giro industrial o rama del comercio.

Las Cámaras de comercio integradas por empresas y sus establecimientos que realicen actividades comerciales en una circunscripción determinada, tendrán una circunscripción regional.

Corresponde a la Secretaría también el registro de este tipo de órganos por la atribución o función impuesta de establecer un giro industrial cuando la importancia económica de las actividades que lo integren, hagan necesario que dichas actividades sean representadas en forma conjunta e independientemente de otras, reflejando adecuadamente la composición de las cadenas productivas observadas en la economía.

"III. Determinar aquellas actividades económicas, incluyendo Servicios, que quedarán comprendidas dentro de las listas de actividades comerciales e industriales a que se refiere el artículo 9º;

Esta función va en combinación con la más específica regulación de la circunscripción, actividades, giros y regiones hecha por la Ley de Cámaras Empresariales, donde indica que corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la autorización de la constitución de Cámaras comerciales o industriales, conforme a las listas de actividades comerciales e industriales y de servicios turísticos y otros, de giros industriales y de regiones comerciales e industriales, realizadas por la misma Secretaría.

Esta autorización será dada previa opinión del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y de las dependencias competentes; listas de actividades comerciales e industriales que en ningún caso comprenderán los servicios financieros ni los profesionales.

"IV. Coadyuvar al fortalecimiento de las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones";

Fortalecer a las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, implica necesariamente el impulso de desarrollo económico del país. Apoyada por el Ejecutivo Federal de quien emana esta tarea, por la Ley de Cámaras Empresariales, por los mecanismos instaurados en las propias Cámaras y por ellas mismas; La Secretaría cumple con uno de los aspectos primordiales en un país. A ella corresponde preservar el crecimiento y la estabilidad económica, otorgando a las empresas ese mismo apoyo en forma directa y sustancial, pues finalmente son los empresarios los que hacen la economía nacional.

"V. Convocar con cargo al presupuesto de la Cámara o Confederación, a la asamblea general respectiva, cuando así se requiera en los términos de la presente ley";

La Asamblea general es el órgano supremo de las Cámaras empresariales, integrada por sus afiliados; y por sus Confederaciones, integradas por representantes de las Cámaras. Siendo sus atribuciones de suma importancia como es aprobar los estatutos y sus modificaciones, la aprobación o rechazo del informe de administración, del balance anual y el estado de resultados elaborados por el consejo directivo, así como los dictámenes presentados por el auditor externo, aprobar presupuesto anual de ingresos y egresos y programa de trabajo, aprobar políticas generales para la determinación de los montos de cualquier cobro que realice la Cámara o Confederación, entre otros; y, siendo éstas actividades organizacionales y de desarrollo de la propia Cámara; corresponde a la Secretaría, con cargo al presupuesto de la Cámara, realizar las convocatorias de la asamblea general.

Una vez más se encuentra la intervención del Estado en el funcionamiento de los organismos empresariales, ya que se trata de convocar a una asamblea general para la realización de tareas encaminadas a la administración y funcionamiento de un

organismo que a su vez está solventando los costos generados por este concepto con cargo a su patrimonio que comprenderá los inmuebles estrictamente necesarios para ello; el efectivo, créditos, valores, utilidades, intereses, rentas y otros bienes inmuebles que sean de su propiedad o adquieran en el futuro por cualquier título jurídico para satisfacer su objeto; las donaciones que reciban; el producto de la venta de sus bienes; los ingresos que perciban por los servicios que presten; y las cuotas extraordinarias y ordinarias que parar contribuir al sostenimiento de su Cámara o confederación, otorguen los afiliados respectivamente, aprobadas por la asamblea general.

"VI. Determinar el monto máximo de las tarifas que las Cámaras podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano, escuchando la opinión de Cámaras y Confederaciones";

El título III de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, menciona, entre los objetos de las Cámaras Empresariales, que éstas deberán operar el Sistema de Información Empresarial Mexicano, con la supervisión de la Secretaría; y ésta a su vez, se apoya en estos organismos empresariales para cumplir una tarea impuesta por el Estado, por medio de artículo 30 de la Ley mencionada. Por lo que corresponde por Ley a las Cámaras, operar y recaudar los cobros de las cuotas por concepto de alta y actualización al Sistema, lo que ha propiciado críticas y descontento en el ámbito empresarial.

Ya ha sido mencionado en el capítulo anterior que este cobro resulta ser una obligación indebida por no tratarse de cuotas o contribuciones para cubrir un gasto público designado como tal y, por ende, se infringe en perjuicio de los comerciantes e

industriales la garantía de legalidad consagrada en el artículo 14 constitucional, al imponer una carga no fiscal y por lo tanto ajena al gasto público.

Se declara inconstitucional el artículo 5º de la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria, vigente hasta el 31 de diciembre de 1996, decretando que "la esfera de protección derivada de la garantía constitucional de que se trata puede operar en tres posibles direcciones: 1º derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente, 2º derecho de permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y 3º derecho de no asociarse". Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni tampoco, podrá obligarlo a asociarse. Consecuentemente el artículo 5º de la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria al imponer a los comerciantes e industriales a afiliarse a la Cámara correspondiente, viola la libertad de asociación establecida en el artículo 9º Constitucional.

"VII. Establecer mecanismos que permitan a las empresas cuya información conste en el Sistema de Información Empresarial Mexicano, acceder a programas orientados al desarrollo del comercio y de la industria";

Entre los objetos de las Cámaras, citados por el artículo 10 de su propia ley reguladora, está el de representar y defender los intereses generales del comercio y de la industria. Todo interés que pudiera tener el individuo es al mismo tiempo de interés para la comunidad pues el beneficio real de los pueblos solo puede lograrse mediante el éxito económico y social de sus componentes; entonces únicamente por la acción se logra la prosperidad de las instituciones comerciales e industriales de las

que aquí se habla, las actuaciones de ésta deben ser según las necesidades, conveniencias y derechos legítimos de sus asociados y la colectividad.

Este establecimiento de mecanismos para acceder a programas orientados al desarrollo del comercio e industria, va dirigido al fortalecimiento y desarrollo de la economía del país en general, que tiene como tarea el Ejecutivo Federal y que lleva a cabo por medio de la Secretaría de economía; ésta a su vez se ayuda de las funciones del Sistema de Información Empresarial Mexicano operado, a su vez, por las Cámaras Empresariales y por sus Confederaciones.

"VIII. Determinar con base en la información contenida en el Sistema de Información Empresarial Mexicano, las empresas que serán consideradas para calcular los porcentajes a que se refiere el art. 13";

El artículo 13 de la Ley de Cámaras Empresariales establece el número de afiliados mínimo con el que se constituirá una Cámara empresarial. Para determinar el mínimo necesario de afiliados para la constitución de una Cámara, atendiendo a la diversidad de actividades; toma en cuenta que una organización empresarial constituida por empresas comerciales requerirá de un porcentaje menor por región, que una industrial genérica o específica con circunscripción nacional, por cuestiones de especialización de producción en la industria.

Establece los porcentajes de empresas afiliadas de cada Cámara en función de la diversidad de actividades, refiriéndose al giro industrial, giro industrial específico, comercio o comercio en pequeño; de las condiciones geográficas tratándose de una circunscripción nacional, regional o local; de la importancia e la actividad para el desarrollo económico.

"IX. Expedir los acuerdos de carácter general necesarios para el cumplimiento de esta Ley y su reglamento";

Los acuerdos de carácter general a que se refiere, son las medidas necesarias para hacer cumplir la Ley y reglamentos mediante las sanciones. Serán tomados por la asamblea general a petición de la Secretaría, conforme a sus estatutos, cuando las conductas de los integrantes del consejo directivo y demás directivos de una Cámara o Confederación sean en detrimento de la observancia de las leyes que a éstas conciernen.

"X. Vigilar y Verificar la observancia de esta Ley y sus disposiciones reglamentarias, así como sancionar los casos de incumplimiento, y Las demás señaladas en esta Ley."

El título VI de la Ley de Cámaras Empresariales faculta a la Secretaría de manera implícita para vigilar y observar las conductas que, de no ser cumplidas como lo indica dicho apartado titulado "Sanciones", implicarán la ejecución por la Secretaría de ejecutar amonestaciones a las Cámaras, no a los afiliados a ellas; multas que van de dos mil a tres mil salarios mínimos a Cámaras o Confederaciones y en casos de reincidencias, hasta por el doble de multas; solicitudes a la asamblea general para que, conforme a sus estatutos, tome los acuerdos necesarios para corregir conductas que así lo ameriten, del consejo directivo y demás directivos de una Cámara o Confederación; la revocación de autorización de la constitución o existencia de una Cámara.

El artículo 41 establece que no se liberará al infractor del cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley, ante la aplicación de las sanciones previstas por el título VI y se impondrán sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que resulte.

3.3.4 ARTÍCULO DIEZ DE LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES.

El artículo 10 se encuentra dentro del título III de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, que habla del objeto y organización de las mismas, este a su vez, se encuentra regulado en el apartado del capítulo I donde se habla del objeto de las Cámaras y sus Confederaciones, siendo éste el que mantendrá la existencia de este tipo de organismos:

"Art. 10.- Las Cámaras tendrán por objeto:

Representar y defender los intereses generales del comercio o la industria, según corresponda";

En general, todos los organismos empresariales constituidos como Cámaras de Comercio, Cámaras de Industria, Confederaciones de Cámaras Industriales o Confederaciones de Cámaras de Comercio han sido constituidos con el objeto de fomentar, defender y representar los intereses del sector empresarial del país, y con ello, los intereses generales del comercio o la industria, para lo que deben hacer uso de sus capacidades profesionales, de experiencia, de interés personal y estudiar todas las cuestiones que afecten a la industria o al comercio; y proveer las medidas que le favorezcan.

"II. Ser órgano de consulta y colaboración del estado para el diseño y ejecución de políticas, programas e instrumentos que faciliten la expansión de la actividad económica";

En su papel de órgano de planeación, colaboración y consulta del Estado, las Cámaras, como medio para la planeación y ejecución de los despachos que competen a la Secretaría de economía, tienen la tarea de formular y conducir las políticas generales de la industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del

país, con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal.

Asesorar a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias en el de las empresas que se dediquen a la exportación de manufacturas nacionales, organizar la distribución y consumo a fin de evitar el acaparamiento y que las intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen el encarecimiento de los productos y servicios; son tareas que corresponde a la Secretaría de Economía, que venía realizando de manera obligatoria a todo la iniciativa privada, hasta la supresión de la obligatoriedad de afiliación a las Cámaras industriales y comerciales. Después de esta disposición, es la minoría los beneficiados con este servicio y se ha perdido la uniformidad en el sector productivo del país al respecto.

“III: Promover las actividades de sus empresas afiliadas en el ámbito de su circunscripción y giro”;

Es tarea de las Cámaras la promoción de actividades dirigidas al fomento empresarial. Organizar, promover y coordinar en forma conjunta con las confederaciones, la instalación de ferias y exposiciones, con objeto de dar a conocer el estado actual de la industria y el comercio, y promover su expansión y desarrollo, así como cooperar en las que otras entidades realicen.

Existen las Cámaras específicas con circunscripción nacional, las específicas regionales, las genéricas nacionales y las genéricas regionales, según lo menciona la propia Ley. Son genéricas o específicas según su giro industrial, y éstos los establecerá la Secretaría; serán nacionales cuando se encuentren en cualquier parte del territorio nacional no siendo extranjeras, que no entren en circunscripción regional

establecida; siendo regiones industriales las áreas geográficas conformadas por una o varias entidades federativas adyacentes determinadas por la Secretaría.

"IV. Defender los intereses particulares de las empresas afiliadas, a solicitud expresa de estas, en los términos que establezcan sus estatutos";

En el ámbito comercial e industrial, siempre existirán la competencia y los conflictos entre competidores. Habrá actividades comerciales o industriales que requieran de una buena representación o respaldo para estar en el ámbito competitivo y así poder entrar a concursos, ferias, exposiciones, etc. Que se organicen con objeto de impulsar el desarrollo económico de una región o de alguna actividad específica dentro de estos ámbitos, es así como las Cámaras defienden los intereses particulares de sus afiliados.

"V. Operar, con la supervisión de la Secretaría, el Sistema de Información Empresarial Mexicano, en los términos establecidos por esta ley y su reglamento";

El título III de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones que habla del objeto y organización de las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, menciona, que éstas deberán operar el Sistema de Información Empresarial Mexicano, con la supervisión de la Secretaría para cumplir una tarea impuesta por el Estado, por medio de artículo 30 de la Ley mencionada.

La descentralización por colaboración se distingue por no constituir parte integrante de la organización estatal; por la participación de organizaciones privadas realizando una función de carácter público; son institutos que se encuentran entre los límites de los Derechos Público y Privado; y ejerciendo una función administrativa mediante la forma sui generis de descentralización.

Por lo anteriormente expuesto, se sitúa en la descentralización por colaboración a las Cámaras Empresariales por tener facultades de consulta y de colaboración, asumen así mismo la representación de los intereses generales del comercio y participan en la ejecución de funciones administrativas.

A más de no ser nombradas por la Ley como organismos descentralizados expresamente, las Cámaras Empresariales, por Ley cuentan con un registro especial en el que deben inscribirse los socios interesados a afiliarse a ellas, y éstas a su vez, deben pertenecer todas a una Confederación de unas y otras; el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, menciona que los organismos descentralizados deberán estar inscritos en el Registro Público respectivo que llevará la Secretaría de Programación y Presupuesto, ahora Secretaria de Economía, este registro ahora es el SIEM Sistema de Información Empresarial Mexicano. Este tema resulta ser muy confuso, pero como se analiza en el apartado referente a la naturaleza jurídica de las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, no corresponde decidir, haciendo uso de un criterio personalizado, la naturaleza jurídica de las Cámaras Empresariales, tema que ha sido centro de numerosas discusiones y teorías, y objeto de estudio de importantes personalidades del Derecho, por lo que solamente se señalan criterios y estudios ya establecidos por otros autores sin pretender cambiar ninguna formalidad.

"VI. Actuar como árbitros, peritos o síndicos, en términos de la legislación aplicable, respecto de actos relacionados con las actividades comerciales o industriales";

Dentro de los estatutos de cada Cámara o Confederación, debe existir la disposición de ejercer, a petición de sus integrantes, las funciones de árbitro y perito en los conflictos que surjan entre dos o más Cámaras, mediante una comisión de

solución de controversias y de arbitraje de una Confederación, o entre dos o más empresas mediante la comisión de una Cámara.

Ejercer el derecho de petición, mediante las gestiones necesarias ante las Autoridades Federales o Locales, para solicitar, según proceda, la expedición, la derogación o abrogación de leyes o disposiciones administrativas, con objeto de fomentar y proteger el desarrollo de la industria y el comercio nacional, tomando siempre en cuenta la opinión de sus integrantes, y en especial sobre aquellos que pudieran tener interés, en relación con dicho ordenamiento.

"VII. Prestar los servicios que determinen sus estatutos, así como los servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de interés general relacionados con el comercio y la industria, que les sean autorizados o concesionados por las dependencias de la administración pública, y"

En los Estatutos de cada Cámara Empresarial o Confederación, deberán estar contenidos los lineamientos a seguir para la prestación de servicios y su especificación; también deberán estarlo los servicios públicos, tales como asesoramientos a la iniciativa privada para el establecimiento de nuevas industrias, promoción y organización de la investigación técnico-industrial, Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (CRECE) en materia de consultoría integral que ofrece el servicio de capacitación empresarial, fomentando así la cultura empresarial, que asegure a través de su formación, la creación de negocios viables y rentables desde el principio de su operación, la construcción de carreteras, de hospitales, centros culturales y recreativos; todos ellos encaminados a la satisfacción del interés general relacionados con el comercio y la industria, concesionados o autorizados quizá en concurso, por las dependencias de la Administración pública.

"VIII. Llevar a cabo las demás actividades que se deriven de su naturaleza, de sus estatutos y las que les señalen otros ordenamientos legales."

En general, cumplir el objeto de su existencia y mantener un nivel favorable y competitivo de funciones, sin detrimento de la correcta observancia de su respectiva Ley, sus reglamentos, estatutos y preceptos que complicaran a su actividad.

3.3.5 ARTÍCULO DIECISIETE DE LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES.

El artículo 17 LCEC aborda 2 aspectos de suma importancia en la justificación de la existencia de estos organismos empresariales. La voluntariedad de los socios a afiliarse y los derechos y obligaciones que lo vincularán con la Cámara de comercio o de industria a la que pretenda integrarse.

"Art. 17. - La afiliación a las Cámaras será un acto voluntario de las empresas."

Este aspecto insertado en la Ley por el legislador de manera tan corta y ambigua, contiene una gran problemática de fondo, que se ha venido arrastrando desde leyes anteriores, en que el gremio empresarial protestó y luchó por un cambio que asentara una firme garantía constitucional, mediante una Ley reglamentaria, en la que se respetara, primeramente, el derecho de asociación consagrado en el artículo 9º de la Constitución Política Mexicana.

El 5 de octubre de 1995, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó jurisprudencia N° 28/1995 (9ª), declarando inconstitucional el artículo 5º de la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria, vigente hasta el día 31 de diciembre de 1996, decretando que la esfera de protección derivada de la garantía constitucional de que se trata puede operar en tres posibles direcciones: 1º. Derecho de asociarse

formando una organización o incorporándose a una ya existente; 2º. Derecho a permanecer en la asociación o renunciar a ella, y; 3º. Derecho de no asociarse. Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni tampoco, podrá obligarlo a asociarse.

Consecuentemente el artículo 5º de la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria al imponer la obligación a los comerciantes e industriales a afiliarse a la Cámara correspondiente, violaba la libertad de asociación consagrada en el artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los 20 Compromisos por la democracia suscritos por el Presidente de la República Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, en su punto N° 8 señala "promover ante el Congreso de la Unión la derogación de toda Ley que haya sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación"; ubicada en este supuesto la Ley de Cámaras de Comercio y de las de industria.

No obstante y después de la lucha y los cambios realizados a la legislación, existe en la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, vigente a partir del 1º de enero de 1997, una nueva imposición a comerciantes e industriales y empresarios de diversas actividades, a ser representados en forma genérica por las Cámaras empresariales; y a registrarse obligatoriamente en el Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM) operado por las propias Cámaras Empresariales (art. 10 frac. V, LCEC); bajo el argumento de los legisladores, de elaborar un padrón empresarial que permita promover internamente y hacia el exterior del país los productos y servicios que se ofrecen en México, y contar con un Catálogo Nacional de Empresas. Esto resulta contrario a la jurisprudencia emitida por la

Suprema Corte de Justicia, pues puede ser considerado que se vuelve a violar la libertad de asociación del sector empresarial con la imposición de esta nueva obligatoriedad a registrarse en el SIEM y sostenerlo económicamente, definido éste como un instrumento de planeación del Estado por la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones (LCEC); que, si bien es cierto que esta es una tarea que se justifica con el beneficio de Interés Público (art. Ley de la Administración Pública Federal), está cobrando nuevamente y en forma obligatoria, cuotas anuales, con el nuevo nombre de "tarifas por concepto de alta y actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano", una cuota por registro anual obligatorio (art. LCEC).

"...Los afiliados tendrán los siguientes derechos y obligaciones ante su Cámara:"

Esta segunda parte del primer párrafo del artículo 17 establece los derechos y obligaciones únicamente de los afiliados a sus respectivas Cámaras, suponiendo que se afiliaron a ellas de manera voluntaria.

"I. Participar en las sesiones de la asamblea general, por sí o a través de su representante."

Ya que siendo la Asamblea General el órgano supremo de las Cámaras, la Ley les permite una amplia participación, pudiendo así ingerir en asuntos como:

- Políticas generales para la determinación del monto de cobros que realicen la Cámara o la Confederación;
- Aprobar o rechazar el informe de administración;
- Acordar disolución o liquidación de la Cámara;
- Aprobación de estatutos, así como de programas de trabajo.

"II. Votar por sí o a través de su representante y poder ser electos miembros del consejo directivo, así como para desempeñar otros cargos directivos y de representación";

Estos serán designados por la Asamblea General, la que aprobará o rechazará sus informes de administración. Será el órgano ejecutivo de las Cámaras y Confederaciones y actuarán como sus representantes, verificarán el cumplimiento de su objeto y obligaciones; ejercerá el presupuesto presentado a la Asamblea, aprobado por ésta; proporcionará informes requeridos por la Secretaría. Durarán en su cargo 2 años y será encabezado por un presidente, vicepresidente, tesorero y secretario.

"III. Recibir los servicios señalados en los estatutos";

Los servicios que tendrán derecho a recibir los afiliados voluntariamente a las Cámaras, de ninguna manera podrán estar limitados por la Cámara de que se trate, pues sus estatutos deberán estar revisados y aprobados por la Secretaría en el momento de ejercer su facultad de autorizar la constitución de una Cámara o Confederación, verificando que se cumpla con lo establecido por la Ley para tal efecto.

En su capítulo III, de los estatutos, derechos y obligaciones, artículo 16 de la Ley de Cámaras Empresariales; el cuerpo de los estatutos tanto de las Cámaras como de las Confederaciones, se encuentran sujetos a los elementos mínimos que deberán contener para la prestación de servicios y su correcto funcionamiento. Los servicios deberán señalarse en los estatutos de cada Cámara y éstos deberán señalarse en los estatutos de cada Cámara y éstos deberán atender a las disposiciones requeridas por la Ley y serán en beneficio de los afiliados y a su vez, a

favor del óptimo desarrollo, función y representación y defensa del sector productivo, es decir, de la economía del país.

"IV. someter a consideración de los órganos de su Cámara los actos u omisiones que en su concepto sean contrarios a los estatutos respectivos";

Y en su caso proceder a la disolución de la Cámara si se dan las condiciones que prevén los artículos 16, 18 fracción IV, 32 fracción III, 34 y 35 por cuanto hace al cumplimiento de los estatutos, derechos y obligaciones de las Cámaras y de las Confederaciones respectivamente; con relación a la conducta de las Cámaras o Confederaciones aplicada a objetos distintos a los de su existencia o a falta de cumplimiento de las obligaciones que tengan con sus afiliados; con relación al destino de sus ingresos a fines distintos de su objeto; con relación a la operación del Sistema de Información Empresarial Mexicano fuera del ámbito de la actividad o circunscripción que les corresponda; con relación a la negativa del préstamo de servicios destinados a la satisfacción de necesidades de interés general relacionados con el comercio o la industria que les soliciten las dependencias de la administración pública.

"V. Contribuir al sostenimiento de su cámara";

Los afiliados voluntariamente a las Cámaras Empresariales, adquieren el compromiso u obligación de aportar en beneficio de la formación del patrimonio de la Cámara a la que pertenezcan, y a su vez lo tienen las Cámaras Empresariales respecto de su Confederación. El patrimonio estará conformado por inmuebles, efectivo, valores, créditos, utilidades, intereses, rentas, donaciones, ingresos por concepto de préstamo de servicios, producto de venta de bienes, entre otros como ya

se explicó, pero sobre todo, por las cuotas ordinarias o extraordinarias que aportan los afiliados o las Cámaras respectivamente, que por cualquier concepto apruebe la Asamblea General. El artículo 19 de la misma Ley, indica que de igual manera las Cámaras deberán contribuir al sostenimiento económico de las Confederaciones.

“VI. Cumplir con las resoluciones de la Asamblea General y demás órganos, adoptadas conforme a esta Ley, su reglamento y los estatutos, y

VII. Los demás que establezcan el reglamento de esta ley o los estatutos.”

Cuando las conductas de los integrantes del consejo directivo y demás directivos de una Cámara o Confederación sea en detrimento de la observancia de las leyes que a éstas conciernen, serán tomados acuerdos o las medidas necesarias para hacer cumplir la Ley y reglamentos mediante las sanciones por la asamblea general a petición de la Secretaría, conforme a sus estatutos.

CONCLUSIONES.

Uno . A través del tiempo en que se ha pretendido modificar las leyes relativas a la actividad empresarial, a fin de mantener organizado, vigilado, en desarrollo y satisfecho al sector empresarial, se han suscitado grandes controversias entre el Estado por su intervención en la actividad, por medio de agrupaciones para comerciantes e industriales y este sector empresarial; debido a que sentían violadas sus garantías individuales, específicamente la garantía de libertad de asociación. Se han manifestado en contra de este sistema hasta llegar a cambiarlo e incluso a las leyes. Ahora entonces se ha puesto en peligro la vida de las Cámaras Empresariales.

Dos . Tomando en cuenta de manera implícita la figura jurídica de descentralización por colaboración; que se distingue por no constituir parte integrante de la organización estatal, por la participación de organizaciones privadas realizando una función de carácter público, son institutos que se encuentran entre los límites de los Derechos Público y Privado; y a fin de descargar al estado de trabajo, en el artículo 30 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, el legislador facultó a, la Secretaría de Economía para que tomando en consideración los recursos materiales, humanos y técnicos necesarios de las cámaras de comerciantes o industriales que lo soliciten, éstas se encuentren en aptitud de captar la información del Sistema de Información Empresarial Mexicano, en nombre y por cuenta de la misma Secretaría y lograr la planeación económica que le corresponde.

Tres. El 5 de octubre de 1995, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dicta la Jurisprudencia No. 28/1995 (9ª), declarando inconstitucional el artículo 5º de la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria, vigente hasta el 31 de diciembre de 1996, decretando que "la esfera de protección derivada de la garantía constitucional de que se trata puede operara en tres posibles direcciones: 1º derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente, 2º derecho de permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y 3º derecho de no asociarse.

Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni tampoco, podrá obligarlo a asociarse. Consecuentemente el artículo 5º de la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria al imponer a los comerciantes e industriales a afiliarse a la Cámara correspondiente, viola la libertad de asociación establecida en el artículo 9º Constitucional.

Cuatro. El 20 de diciembre de 1996 se publica en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, con el propósito de refrendar los vicios de que adolecía un sistema declarado inconstitucional, por afectar en muchos ámbitos a los empresarios; y al sistema de planeación Estatal de desarrollo económico en segundo plano.

Cinco. El gobernado, a través de su "persona" a la que se puede inferir un acto de molestia no solamente en su individualidad psico-física, sino en su personalidad jurídica propiamente dicha, es susceptible de afectarse por un acto de molestia en sentido lato, en los siguientes casos:

4. Cuando se le restringe o perturba su actividad o individualidad psico-física propiamente dichas e inclusive su libertad personal;
5. Cuando tal restricción o perturbación concierne a su capacidad jurídica de adquirir derechos y contraer obligaciones (libertad de contratación);
6. Tratándose de personas morales, al reducirse o disminuirse las facultades inherentes a su entidad jurídica, impidiendo o limitando el ejercicio de su actividad social

El acto de molestia que se ha inferido a empresarios y comerciantes a través de las diferentes leyes de Cámaras por muchos años y hasta la actualidad, es condicionar al pago de cuotas, a la afiliación y la participación que implica a las Cámaras o al registro del Sistema de Información Empresarial Mexicano incluso con la nueva Ley de Cámaras Empresariales pues se impone un cobro a los particulares por concepto de suministro de datos, sin que ello implique una contraprestación directa por la prestación de algún servicio por parte del Estado, para poder ser contratados o participar en las actividades económicas creadas o apoyadas por el Estado.

Seis. En la Ley no se establece de manera expresa cobro alguno por concepto de registro o actualización al sistema y solamente de manera ambigua se deja la posibilidad del mismo como lo expresa la fracción VI, del artículo 6 que establece que la Secretaría, según sus atribuciones y facultades, determinará el monto máximo de las tarifas que las Cámaras podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano, escuchando la opinión de las Cámaras y Confederaciones.

Independientemente de los anteriores argumentos de hecho, cobrar a los particulares por su alta y actualización al Sistema, se encuentra en conflicto con diversas disposiciones de Derecho Mexicano.

El artículo 27 de la Ley de Cámaras Empresariales, califica al Sistema de Información Empresarial Mexicano como instrumento de planeación del Estado, por lo que le son aplicables las disposiciones de la Ley de Planeación, en la que, por una parte en su artículo 2°, fracción II, se establece que la planeación deberá llevarse a cabo basada entre otros principios, en el del respeto irrestricto de las garantías individuales.

Siete. El cobro de cuotas por concepto de alta y actualización al SIEM, resulta ser una obligación indebida por no tratarse de cuotas o contribuciones para cubrir un gasto público designado como tal y, por ende, se infringe en perjuicio de los comerciantes e industriales la garantía de legalidad consagrada en el artículo 14 constitucional, al imponer una carga no fiscal y por lo tanto ajena al gasto público.

Ocho. En el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga la Constitución. Esto implica necesariamente que al considerar la aplicación del SIEM, debe tomarse en cuenta la manera en que se cumplirá con esta importante función sin menoscabo de las garantías individuales consistentes en molestar y privar de su patrimonio a los particulares, en otras palabras, debe evitarse el cobro por su alta y actualización.

Nueve. En el artículo 30, de la Ley de Planeación, se establece que mediante la planeación se fijarán objetivos: metas, estrategias y prioridades se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados. Este precepto ordena que sea la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y no los particulares quienes asignen y proporcionen los recursos necesarios para el funcionamiento del Sistema de Información Empresarial Mexicano.

Diez. La existencia de las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, está basada en la tarea que corresponde al Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Economía, de representar, de la manera más eficiente posible, institucional y democráticamente los intereses de los particulares comerciantes e industriales debiendo conocer los medios apropiados para participar en la defensa de éstas

oportunamente, así como prestarles los servicios señalados por sus estatutos y la Ley. Es menester que las Cámaras conozcan realmente los intereses y necesidades de la Industria y el Comercio valiéndose de sus habilidades en el ramo para no convertirse en un mal órgano de consulta.

Once. Dejar en manos de los particulares la decisión de afiliarse o no a las Cámaras Empresariales, ha propiciado la pérdida de la mayoría de la población empresarial ya afiliada en tiempos de la obligatoriedad. Esto ha puesto en peligro la existencia de las Cámaras, cuyo objetivo y funciones como representantes del comercio y de la industria y de los intereses generales de comerciantes e industriales, por ley, se notan ya inalcanzables en la mayoría de los casos debido a la parcialidad con que se maneja en la Ley la afiliación a las Cámaras Empresariales y la obligación de registrarse en el Sistema de Información Empresarial Mexicano. Si una institución de esta naturaleza no cumple con sus objetivos, simplemente no tiene razón su existencia.

Doce. Parece que se otorgó mayor importancia al SIEM (fuente de ingresos para las Cámaras) que a la reorganización y la reestructuración de las Cámaras, lo cual exigía tiempo y esfuerzo para convencer a los empresarios de los eventuales beneficios que recibirían al afiliarse voluntariamente a ellas.

Habría sido más prudente haber comenzado con la modernización a fondo del sistema camaral, a fin de adecuarlo a los nuevos requerimientos de la economía para que comience a prestar servicios eficaces. También habría sido necesario que la Secretaría de Economía elaborara y publicara, en el momento oportuno, el Reglamento de la Ley en 1997, como estaba previsto, al igual que la lista de giros y regiones que la misma fijó. Y así procurar dar a conocer leyes y estatutos que rigen los actos de las Cámaras, dar a entender las funciones de dichas instituciones (en la práctica y en la ley), en relación con las prioridades del país en el ámbito empresarial; de esta manera, se habría evitado el descontento y por lo tanto la movilización de muchos de los empresarios que lucharon por evadir la obligación de afiliarse y entregar información a las Cámaras empresariales.

Trece. Es opinión comparada en el medio empresarial y comercial que el Sistema de Información Empresarial Mexicano es un instrumento indispensable para el crecimiento económico planificado y ordenado del país, es decir constituye un proyecto importante para la modernización informática empresarial de la nación, integrando de este modo un padrón empresarial confiable.

Los empresarios han reconocido que su colaboración con el Estado es muy importante al suministrarle la información relacionada con sus actividades económicas o comerciales, a efecto de allegarse de elementos fácticos que le permitan la toma de decisiones oportunas y certeras. En tal virtud, la información económica del universo de empresarios mexicanos reunida en un gran padrón resulta de vital importancia.

Catorce. El sistema de la actual ley, es crear esos organismos de interés público como auxiliares del Estado siendo ésta una de las razones primordiales de su existencia. El resultado de todo este movimiento es, que las Cámaras Empresariales, industriales y comerciales, están en peligro de extinción, debido al descontento y a las lagunas y violaciones a las garantías individuales, que ha ido arrastrando la Ley y con ella el sistema. Los empresarios seguirán buscando la manera de eludir la obligación de pertenecer a un gremio, llámense Cámaras industriales, comerciales, asociaciones, registro en SIEM entre otros, que, a su vista, solamente absorbe beneficios y no les otorga ninguno.

BIBLIGRAFIA

DOCTRINA

ALCAZAR, Marco Antonio. Las Agrupaciones Patronales en México. México, El Colegio de México 1970, 130 p

ARRIOLA, Carlos. Las Organizaciones Empresariales y el Estado. México: SEP, Dir. Gral. de Publicaciones y Bibliotecas: CONAFE, 1981, 287 P.

BROSETA PONT, Manuel. Derecho Mercantil. 2ª. Ed. Madrid, Editorial Tecnos 1974, 768 p.

BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 7ª. Ed. México, Editorial Porrúa, S.A. 1989, 1058 p.

_____. El Juicio De Amparo. 27ª. Ed. México, Editorial Porrúa, S.A. 1990, 1088 p.

_____. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 2ª. Ed. México, Editorial Porrúa, S.A. 1989, 459 p.

CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 7ª. Ed. México, 1986, 315 p.

CARRILLO FLORES, Antonio. La Constitución, La Suprema Corte Y Los Derechos Humanos. México, Editorial Porrúa, S.A. 1981, 324 p.

CARRILLO LANDEROS, Ramiro. Metodología y Administración. Editorial Limusa, S.A. México, D.F. 1982. 255 p.

ALBA VEGA, Carlos, Coordinador. Historia y Desarrollo Industrial de México. CONCAMIN, México 1988, 299 p.

FIX ZAMUDIO, HECTOR. Los Tribunales Constitucionales y Los Derechos Humanos. México, Editorial Porrúa, S.A. 1985, 322 p.

MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Porrúa, S.A. 1983, XIX-447p.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Teoría de los Agrupamientos Sociales. 3ª. Ed. México, Editorial Porrúa S.A. 1974, 304 p.

NIÑO, José A. La Interpretación de las Leyes. 2ª. Ed. México, Editorial Porrúa S.A. 1979, 339 p.

RECASENS SICHES, Luis. Nueva Filosofía de la Interpretación Del Derecho. 3ª. Ed. México, Editorial Porrúa, S.A. 1980 320 p.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Edit. De Manuel Porrúa. México 1, D.F., 1959, 871 p.

_____ Derecho Administrativo. 3ª ed., Edit. Porrúa S.A., México 1, D.F. 1965, 1974 p.

_____ Derecho Administrativo. 6ª ed., T.I, Edit. Porrúa S.A., México, 1974, 722 p.

_____ Derecho Administrativo. 23 ed., Edit. Porrúa S.A., México 2001; 905 p.

VAZQUEZ DEL MERCADO, Oscar. El Control de la Constitucionalidad de la Ley. México Editorial Porrúa S.A. 1978, 171 p.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 92ª. Ed., México, Editorial Porrúa S.A. 1992, 130 p.

Código Civil para el Distrito Federal. 57ª Ed. Editorial Porrúa, S.A. 1989. 578 p.

Código de Comercio. 55ª. Ed. México, Editorial Porrúa S.A. 1990.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 24ª. Ed. México, Editorial Porrúa, S.A. 1990, 84 p.

Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones. Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 1996. México.

Ley Federal del Trabajo. 65ª. Ed., México, Editorial Porrúa S.A. 1991

Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria. Diario Oficial de la Federación, 26 de agosto de 1941. México.

Ley General De sociedades Mercantiles. Diario Oficial de la Federación de 4 de agosto de 1934, reformas Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1982

Nueva Legislación de Amparo Reformada. Trueba Urbina, Alberto. 53ª Ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1990. 356 p.

JURISPRUDENCIA

Cámaras de Comercio e Industria, Afiliación Obligatoria. El Art. 5º de la Ley de La Materia, Viola la Libertad de Asociación Establecida por El Art. 9º Constitucional. Apéndice 1995, 9ª parte, Pleno, Tesis 28.

Cámaras de Comercio y de las de Industria, Naturaleza Jurídica de las. Apéndice 1995, 9ª parte, Pleno. Tesis 46.

Defensa Procesal, tesis 339, apéndice 1975, segunda sala, p. 569

Informe de la Suprema Corte de Justicia, correspondiente al año de 1945, p. 157

Leyes, Obligatoriedad de las. Apéndice 1975, 8ª parte, Pleno y Salas, Tesis 124, p. 216

Retroactividad de la Ley. Apéndice 1975, 8ª parte, Pleno y Salas, Tesis 161, p. 283 y 284.

Sentencias de Amparo. Apéndice 1975, 8ª parte, Pleno y Salas, Tesis 173, p. 296.

Tesis en tomo XIII del Seminario Judicial de la Federación, quinta época, p. 514

HEMEROGRAFÍA Y OTROS

Encuestas Expansión. "¿Afiliación Voluntaria?". Revista Expansión, No. 653. Diciembre 16 de 1994, México, D.F. p. 7

Encuestas Expansión. "¿Están Representados los Empresarios?". Revista Expansión, No. 650. Septiembre 28 de 1994, México, D.F. p. 7

Encuestas Expansión. "También Deberían Modernizarse". Revista Expansión, No. 645. Abril 28 de 1994, México, D.F. p. 4

González, Víctor. "Saldrán Más de 700,000 Socios de la CONCANACO". El Universal. México D.F. 10 de febrero de 1993, 3ª y 11ª col.

Gutiérrez, Ricardo. "Absurdo Querer un Cambio en la Ley de Cámaras". El Universal. México D.F. 11 de febrero de 1993, p.1

Serra Rojas, Andrés. "Las Empresas Privadas de Interés Público, Nuevas Formas de Asociación en el Derecho Administrativo Mexicano". Revista de Administración Pública No. 14; enero, febrero y marzo de 1960.

I N T E R N E T

"Promueven Comerciantes Veracruzanos Amparo Contra el SIEM"
[.http://mx.yahoo.com/noticias](http://mx.yahoo.com/noticias)

"Decreto que Reforma Y Adiciona Diversas Disposiciones de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones".
<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/gaceta/1998/nov>

Primer Contacto. "Asesoría Empresarial"
<http://www.siem.gob.mx/siem2000>