



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**INCONSTITUCIONALIDAD DEL  
SISTEMA DE INFORMACION  
EMPRESARIAL MEXICANO.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:**

**JESSICA ELIZABETH PELCASTRE SOLIS**

**ASESOR:  
MTRO. MAURICIO SÁNCHEZ ROJAS.**



**MÉXICO**

**2006**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

*A DIOS; por darme la oportunidad de la vida y con ella todas las bendiciones y pruebas en las que me ha llevado en sus brazos.*

*A MIS PADRES; MIGUEL PELCASTRE, por enseñarme a trabajar duro para conseguir mis sueños gracias papá por intentar ser mejor padre y abuelo para Miroslava y Lizbeth, porque este logro también es tuyo .Te quiero papá; y ELVIRA SOLÍS, especialmente a ti mamá, porque en tus ojos siempre he encontrado el consuelo que mi corazón buscaba, en tus palabras el aliento que me motiva y en cada uno de tus actos las pruebas más grandes de tu amor incondicional. Para ti mi admiración y respeto. Te amo mamá.*

*A RICHARD Y MARY, porque más papás que abuelos han sido para mí, son pilares determinantes de lo que soy, gracias por todo su amor, dedicación, apoyo y tiempo a lo largo de toda mi existencia. Los quiero con todo mi corazón.*

*A MIGUEL ISRAEL PELCASTRE; hermano, cómplice y confidente, porque sé que solo nos tenemos uno al otro para cuidarnos, ten cierto que siempre tendrás mis brazos para cobijarte.*

*CRISTIAN Y JOSÉ RICARDO PELCASTRE SOLÍS, por enseñarme a valorar la vida con la tristeza de su partida. Mis ángeles que me cuidan y acompañan donde quiera que se encuentren, siempre vivirán en mis recuerdos y corazón.*

*A MI AMADO ESPOSO SERGIO HERNANDEZ; porque sin tu apoyo este proyecto nunca se hubiese convertido en realidad, gracias por el amor, la familia, la dedicación, el tiempo, las ilusiones y la magia con la que has llenado mi existencia día a día. Porque te quiero para toda la vida. Te amo y siempre te amaré.*

*PARA MIROSLAVA, porque has sido el mejor regalo que Dios pudo darme y llegaste a mi vida para iluminarme convirtiéndote en el motor para seguir adelante, gracias hija por el amor, la ternura, la comprensión por no habernos disfrutado cuando eras más pequeña, este logro es también tuyo. A LIZBETH; que llena mi días con sus ocurrencias y basta ver tus ojos y escuchar su risa para que se borre cualquier enojo; a ustedes hijas, porque las palabras convencen, pero el ejemplo arrastra, espero ser siempre el mejor ejemplo para las dos.*

*A MIS TIOS MIGUEL ANGEL, SUSANA Y HÉCTOR SOLÍS CALLEJA, por estar siempre con mi familia cuando los hemos necesitado apoyándonos moral y económicamente. Para ustedes mi agradecimiento, cariño y respeto.*

*MARCO ANTONIO ALVARADO SANCHEZ, porque tu amistad ha sido un parteaguas en mi vida, gracias por las lecciones que me has dado, por tenderme tu mano cada vez que te necesito. Para ti mi admiración y respeto*

*A MI QUERIDISIMA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO,  
por haberme cobijado en tus aulas y proporcionarme los conocimientos para encarar la vida.*

*A MI ASESOR MAESTRO MAURICIO SANCHEZ ROJAS, amigo  
desinteresado y hombre de bien que sin tu ayuda este camino habría sido aún más difícil.*

---

## ÍNDICE

### Inconstitucionalidad de los Ingresos del Sistema de Información Empresarial Mexicano

<b>Introducción.</b>	<b>Pág.</b> <b>I</b>
----------------------	-------------------------

#### **Capítulo I.**

##### Sistema de Información Empresarial Mexicano.

1.1. Antecedentes.	1
1.2. Definición.	8
1.3. Características.	10
1.4. Operación.	19

#### **Capítulo II.**

##### Ingresos del Estado.

2.1. Ingresos tributarios.	37
2.1.1. Impuestos.	48
2.1.2. Aportaciones de seguridad social.	54

2.1.3. Contribuciones de mejoras.	58
2.1.4. Derechos.	61
2.1.5. Accesorios de las contribuciones.	63
2.2. Ingresos no tributarios.	64
2.2.1. Patrimoniales.	65
2.2.1.1. Productos.	66
2.2.1.2. Aprovechamientos.	67
2.2.2. Crediticios.	68
2.3. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2006.	72

### **Capítulo III.**

#### Ingresos del Sistema de Información Empresarial Mexicano.

3.1. Fundamento legal.	79
3.2. Autorización.	84
3.3. Cobro de tarifas.	92
3.4. Incumplimiento de pago.	95

**Capítulo IV.****Inconstitucionalidad de los Ingresos  
del Sistema de Información Empresarial Mexicano.**

4.1. Destino de los ingresos	99
4.2. Las cámaras empresariales y los sectores público y privado	112
4.3. Cuestiones de Inconstitucionalidad de los ingresos del SIEM respecto del artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	142
4.4. Propuestas	154
<b>CONCLUSIONES</b>	169
<b>GLOSARIO</b>	176
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	187

## Introducción

De manera natural y por disposición normativa, en todas partes del mundo los ciudadanos tenemos obligaciones ineludibles de naturaleza tributaria. En México, nuestra Constitución General, en el artículo 31, fracción IV, nos señala la obligación de contribuir al gasto público, y las leyes federales, emanadas de la norma suprema, determinan que esas contribuciones son los impuestos, los derechos, las aportaciones de seguridad social y las contribuciones de mejoras o especiales.

Es de suma importancia que los mexicanos, ya sean personas físicas o morales, conozcamos cuáles son nuestras obligaciones tributarias, pues ello nos permitirá cumplir únicamente con lo que estrictamente nos señalen las leyes y evitará que se presenten abusos o excesos en los cobros por parte de autoridades o incluso de particulares.

Además de las contribuciones, los mexicanos también estamos obligados a cumplir con el pago de cuotas, aportaciones, acciones, obligaciones, etc., cuando hacemos uso de nuestra garantía de asociación que consagra el artículo 9º de la Constitución Política y nos adherimos a alguna de las figuras asociativas que se encuentra reguladas por el derecho. Entre las más representativas, podemos citar a las asociaciones y sociedades civiles, a las sociedades mercantiles y los sindicatos.

La obligación de contribuir con esas organizaciones surge en el preciso instante en que se decide pertenecer a ellas y se cumplen los requisitos de admisibilidad que la norma interna de cada una de ellas prevé. En este caso, es fundamental la



voluntad de las personas para obligarse con cualquier organización privada, contrario a lo que sucede en las contribuciones, en donde existe una obligación de dar sin importar la voluntad de los ciudadanos.

Así, las personas físicas y morales sólo en esos dos supuestos tendríamos obligación de aportar cantidades al Estado o a organizaciones privadas, por así haberlo decidido al afiliarse voluntariamente a ellas.

Sin embargo, en este país existe también la obligación de las empresas (personas físicas o morales) de pagar tarifas a instituciones denominadas cámaras empresariales, que no son parte del gobierno y por lo tanto no son autoridades, y que además no se encuadran en ninguno de los supuestos que hemos mencionado, pues la tarifas que se erogan no son contribuciones, ni son pagadas por haberse adherido a las cámaras empresariales, sino porque existe una obligación jurídica, establecida en la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

Este pago se realiza a cambio de que esas organizaciones capten, validen, transmitan e ingresen los datos de las empresas a una base de datos electrónica en Internet denominada Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM) a cargo, eso sí, de la Secretaría de Economía.

El SIEM es un instrumento del Estado cuya finalidad es la generación de negocios que proporcionen oportunidades de crecimiento y la realización de transacciones que sean redituables para los empresarios.

La operación del SIEM corre a cargo de las cámaras empresariales que son entes integrados por empresas privadas, pero que la naturaleza jurídica que tienen reconocida por la ley es la de ser instituciones de interés público.

Creemos que esos pagos son inconstitucionales debido a que no están contemplados en el artículo 31, fracción IV, constitucional y en el extremo no se hacen por haberse vinculado voluntariamente con alguna organización privada, sino por que es un mandato legal.

Esta problemática es la que abordaremos y plantearemos en este trabajo. En primera instancia se precisarán los antecedentes del SIEM, su definición legal, sus características y su forma de operación.

Posteriormente, analizaremos cuáles son los ingresos del Estado, incluidos los tributarios y los no tributarios, con objeto de conocer las fuentes de percepción del gobierno federal y que sirvan de guía para hacer un análisis comparativo entre esos ingresos y las tarifas del SIEM.

Enseguida, estudiaremos los ingresos del SIEM, expresando con toda claridad su fundamento legal, las implicaciones de la autorización conferida a las cámaras para operar el SIEM, el cobro de las tarifas y las consecuencias de no realizar el pago por parte de los empresarios.

Finalmente, explicaremos cómo el destino de los ingresos del SIEM es el patrimonio de las cámaras, el lugar en que se ubican esas organizaciones, ya en el sector público, ya en el privado o en algún otro sitio, para continuar con un análisis de todos los factores indicados que permita determinar la inconstitucionalidad de los ingresos del SIEM y concluir con una serie de propuestas que modifiquen la forma de operación de ese Sistema y que lo haga productivo y atractivo para los empresarios.

Para la realización del presente trabajo, se utilizaron los métodos de investigación analítico, inductivo, deductivo, exegético, interpretativo, explicativo y aclarativo.

## **CAPÍTULO I. SISTEMA DE INFORMACIÓN EMPRESARIAL MEXICANO**

### **1.1. ANTECEDENTES**

El Sistema de Información Empresarial Mexicano, por sus siglas SIEM, se instituye como parte del Derecho Mexicano en la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1996.

El artículo 27 de ese ordenamiento establecía el SIEM a cargo de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía, como “un 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; 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”.

El SIEM, conforme a la ley de 1996, tenía varias finalidades, entre las que destacan:

- Servir para la planeación de programas estratégicos del gobierno. Esta finalidad nunca fue muy clara, pues la ley de 1996 no determinaba en qué planes de importancia mayoritaria del Estado sería necesaria la información del SIEM.
- Para establecer empresas en territorio nacional e incentivarlas en su operación, a través de la información que presentase el SIEM. Esto quiere decir, que los datos contenidos en el sistema servirían para determinar las zonas de oportunidad para establecer negocios. Por ejemplo, este sistema arrojaría la información de todas las empresas dedicadas a la venta de artículos escolares (papelerías) ubicadas en un determinado radio de acción, a efecto de que los interesados en establecer una empresa de esta naturaleza

podieran decidir respecto de la conveniencia de arriesgar su patrimonio para iniciar un negocio con las características que se han mencionado.

- El SIEM también sería utilizado para la eliminación de obstáculos al crecimiento de los sectores productivos. Esto se reflejó a través de una desregulación administrativa, simplificando trámites con la simple exhibición de su registro en el SIEM. En algunas dependencias de los gobiernos estatales y federal, se implementó un programa de esta naturaleza, el que consistía en términos generales, en que la empresa presentaba su registro SIEM y a cambio se le concedía la posibilidad de evitar la exhibición de otra clase de documentos que sin el primero sería necesario presentarlos. Sin embargo, esta desregulación administrativa nunca pudo vincularse estrechamente con el SIEM, pues las empresas argumentaban que lejos de simplificar trámites, el registro al sistema los engrosaba.
- Finalmente, el SIEM tendría que servir para el mejor desempeño y promoción de las actividades comerciales e industriales. En la realidad, esto significó que las empresas tenían una herramienta para promover y ofertar sus actividades y productos, o bien, para contactar a otros empresarios cuya actividad pudiera serles útil para el desarrollo de su empresa. Es decir, para ofrecer o proveerse de bienes o servicios, para entretener negocios redituables para las partes que accedieran a este sistema.

El surgimiento del SIEM, previo a establecerse en la ley de 1996, durante los debates en la Cámara de Diputados de fechas 4 y 5 de diciembre de ese año y en la exposición de motivos de ese ordenamiento, tuvo opiniones encontradas, pues mientras algunos manifestaban su adherencia al proyecto de ley enviado por el Ejecutivo Federal, especialmente la bancada del Partido Revolucionario Institucional y la mayoría de los diputados panistas, otros criticaban duramente el mismo, haciendo hincapié en torno a los legisladores del Partido de la Revolución Democrática.

Los argumentos fundamentales que exponían los que consideraban viable el establecimiento del SIEM, fueron:

- El SIEM constituiría un instrumento de planeación para el Estado, además de un mecanismo de información y apoyo al desarrollo de las actividades comerciales e industriales que favorecería la desregulación y las labores de promoción económica.
- Estaría enfocado a integrar por primera vez en nuestro país un registro de las empresas existentes, sus características generales, su ubicación geográfica, sus capacidades de oferta de bienes y servicios y los requerimientos de la demanda industrial, desde una perspectiva programática, encaminada a lograr mejores condiciones para el desenvolvimiento del sector productivo y del desarrollo económico nacional.
- El SIEM sería un medio por el cual el Estado obtendría información actualizada y de manera segregada, que serviría a los tres niveles de gobierno para planear e implementar programas de apoyo a los empresarios.
- Sería útil a las empresas que desearan mantener vínculos comerciales con otras empresas, que permitirían ampliar los mercados de actuación de las mismas que conllevarían a una mayor producción y una disminución en sus costos.
- La separación entre la obligatoriedad en el registro del SIEM y la libre afiliación de las empresas era muy clara, pues lo importante sería que éstas acudieran a registrarse en el sistema y, en su caso, también pudieran afiliarse si ese fuera su interés, de lo contrario, simplemente se registrarían y romperían cualquier relación con la cámara respectiva.

Los planteamientos que hacían los opositores del SIEM fueron:

- Se pretendía que el SIEM viniera a suplir a la prohibición emanada de una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que determinó inconstitucional la afiliación a las cámaras por no ajustarse a lo dispuesto en el artículo 9º constitucional. El SIEM sería únicamente la continuidad de esa afiliación forzosa sin contrariar el criterio de la corte.
- El SIEM constituiría una fórmula para que las empresas continuaran contribuyendo al sostenimiento de las cámaras, al haberse suprimido la afiliación obligatoria y, por ende, el pago de cuotas.
- Las tarifas que podrían cobrar las cámaras empresariales (organizaciones de empresarios) por la inscripción en el SIEM y las sucesivas actualizaciones planteaban serias dudas en relación con una posible inconstitucionalidad.
- El SIEM se contraponía con la libertad de afiliación consagrada en la constitución y en la propia ley de cámaras de 1996, pues obligaba a las empresas a registrarse en ese sistema a través de las cámaras empresariales, estando además obligadas a aportar una tarifa específica.

Como podemos observar, una corriente versaba en señalar la conveniencia del SIEM atendiendo a la posibilidad de obtención de información útil para el diseño de programas tendientes al establecimiento y promoción de las empresas, mientras que la otra, afirmaba que el SIEM constituía una forma de maniatar a las empresas con las cámaras empresariales, obligándolas a registrarse ante ese tipo de organizaciones y que fue la respuesta del gobierno federal a la inconstitucionalidad decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la afiliación forzada de los empresarios a las cámaras establecida en la ley de cámaras de 1941.

Es sencillo imaginar que la ley fue aprobada considerando el entorno que se vivía en aquel entonces, pues en el Congreso de la Unión, la mayoría de los diputados y senadores eran priístas al servicio del Ejecutivo Federal, salvo honrosas excepciones, con una bancada del Partido Acción Nacional apoyando con vehemencia las iniciativas que le eran presentadas, y con los diputados perredistas atacando cualquier iniciativa bajo el argumento de que se conculcaban derechos de la población.

Es importante, resaltar que el registro obligatorio en el SIEM a través de las cámaras empresariales, fue una corriente que rechazó la mayoría de las empresas al iniciar la vigencia de la ley de cámaras de 1996, el 1 de enero de 1997, pues argumentaban que el SIEM solamente constituía un respiro para que las cámaras del país siguieran funcionando, pues de lo contrario estarían destinadas a desaparecer.

La jurisprudencia a que se ha hecho referencia consiste en lo siguiente:

*“CAMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACION OBLIGATORIA. EL ARTICULO 5o. DE LA LEY DE LA MATERIA VIOLA LA LIBERTAD DE ASOCIACION ESTABLECIDA POR EL ARTICULO 9o. CONSTITUCIONAL. “La libertad de asociación consagrada por el artículo 9o. constitucional es el derecho de que gozan los particulares, tanto personas físicas como personas jurídico-colectivas, para crear un nuevo ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta de la de sus asociados. Tal derecho es violado por el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, al imponer a los comerciantes e industriales cuyo capital manifestado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante, la obligación de inscribirse en la Cámara correspondiente en el curso del mes siguiente a la iniciación de sus actividades o dentro del mes de enero de cada año, advertidos de que, de no hacerlo, se les sancionará con una multa que en caso de reincidencia será duplicada y que no les liberará del cumplimiento de esa obligación. Ahora bien, si la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. de la Constitución es un derecho de los gobernados, 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 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 las Cámaras de Comercio y de las de Industria al imponer la obligación a los comerciantes e industriales a afiliarse a la Cámara correspondiente, viola la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. constitucional.*

*Amparo en revisión 2069/91. Manuel García Martínez. 30 de junio de 1992. Mayoría de quince votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Sergio Pallares y Lara. Amparo en revisión 36/92. María Gloria Vázquez Tinoco. 8 de septiembre de 1992. Mayoría de dieciséis votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Encargado del engrose: Atanasio González Martínez. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Amparo en revisión 2105/91. Dagoberto Nájera Cortés. 20 de abril de 1993. Mayoría de quince votos. Ponente: Samuel Alba Leyva. Secretaria: Martha Leonor Bautista de la Luz. Amparo en revisión 338/94. Angel Balderas Sánchez. 8 de agosto de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo. Amparo en revisión 1556/94. B. y B. Iluminación, S.A. de C.V. 8 de agosto de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el cinco de octubre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 28/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a cinco de octubre de mil novecientos noventa y cinco.”*

Resulta claro que al declararse la inconstitucionalidad del artículo 5º de la ley de cámaras de 1941, la principal fuente de ingresos de tales organizaciones se vio mermada a tal grado que en caso de no inyectarles nuevas formas de ingresar capital a su patrimonio, en pocos años desaparecerían. Vale la pena comentar que aunque el criterio de la Corte sólo beneficiaría a los que promovieran amparo y les fuera concedida la protección de la justicia federal, para el gobierno del entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, estaba por demás claro que las acciones jurídicas no cederían en caso de continuar aplicando el artículo en perjuicio de las empresas.

Es por ello que el 20 de diciembre de 1996, 14 meses después de decretada la jurisprudencia, se publica la ley de cámaras y el SIEM emerge como una nueva figura jurídica, estableciendo además que la afiliación a las cámaras es voluntaria pero que el registro al sistema, a través de estas organizaciones, es obligatorio. Este nuevo esquema de registro, produjo en las empresas la sospecha de que el gobierno estaba disfrazando una afiliación forzosa por conducto del registro del SIEM, incluso hasta la fecha esta idea es general en el ambiente empresarial.

Esta idea generalizada propició que en 1997 se promovieran una serie de amparos en contra de la ley de 1996, especialmente por el establecimiento del SIEM, mismos que no prosperaron debido a que el Poder Judicial de la Federación argumentó que el hecho de entrar en vigor la ley no afectaba la esfera de derechos de los particulares, pues para que tal supuesto ocurriera, sería necesario un acto de aplicación concreto de la autoridad encargada de ello, en ese entonces la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

El 20 de enero de 2005, el Poder Legislativo aprobó una nueva ley de cámaras en la que el SIEM permanece vigente con algunas adecuaciones mínimas y con la posibilidad de que las empresas que no se registren en el mismo, serían sancionadas con multas de 200 a 600 salarios mínimos, por lo que es previsible que nuevamente se promuevan amparos en contra de actos de aplicación de la ley. Es decir, se repetirá la historia de la ley de 1996, con un SIEM cuestionado, con unas cámaras inmersas en una crisis de credibilidad llenas de comentarios adversos y con unas autoridades dispuestas a enfrentar la gran disyuntiva que implica aplicar la ley en beneficio de las cámaras, multando a las empresas, con la consecuencia lógica de generar animadversión en contra del gobierno, o bien sensibilizando a los actores principales de este esquema para inculcar una cultura de registro empresarial en nuestro país, evitando al máximo el desgaste jurídico que será iniciar procedimientos a miles de empresas renuentes a registrarse.

## 1.2. DEFINICIÓN

El artículo 29 de La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2005, define al SIEM en los términos siguientes:

“El SIEM es un instrumento del Estado mexicano con el propósito de captar, integrar, procesar y suministrar información oportuna y confiable sobre las características y ubicación de los establecimientos de comercio, servicios, turismo e industria en el país, que permita un mejor desempeño y promoción de las actividades empresariales.”

De una primera lectura de esta definición del SIEM, parecería más acotada que la proporcionada en la ley de cámaras de 1996, pues en la actual sólo se limita a señalar que es un instrumento estatal cuyo propósito radica en recopilar información a través de un medio electrónico que determine las características y localización de empresas con objeto de mejorar las actividades realizadas por los sectores productivos del país, es decir, el comercial, industrial y de servicios. No obstante, no se debe subestimar este concepto, pues el mismo encierra toda una gama de posibilidades que ya existían con la ley de 1996, pues como parte de esa mejora de actividades de los sectores económicos podemos incluir la simplificación de trámites, tomando como referencia la información contenida en el SIEM y el establecimiento de empresas atendiendo a un estudio de mercado serio a partir de los datos proporcionados por este sistema, con el que se podrán determinar con certeza las ventajas y desventajas de aventurarse a emprender un negocio en un lugar determinado.

En efecto, recordando la definición que la ley de 1996 nos daba del SIEM, podemos observar que también lo consideraba un instrumento del Estado, con información que

serviría para consultar y orientar al empresariado mexicano con objeto de establecer unidades económicas, de eliminar obstáculos en la tramitología seguida ante las autoridades administrativas y para mejorar, en términos generales, la promoción y desempeño de las actividades comerciales e industriales.

El SIEM ha sido desde su surgimiento en el derecho un instrumento de Estado cuyo propósito fundamental es captar información de las empresas relacionada con sus rasgos característicos y su localización geográfica. Esta captación corre a cargo de organizaciones denominadas cámaras empresariales, como más adelante señalaremos, con un fuerte grado de corresponsabilidad por parte de la Secretaría de Economía como autoridad reguladora de tales instituciones.

Una vez captada la información, ésta debe de integrarse en un sistema electrónico a cargo de la Secretaría de Economía. En esta integración de datos participan los responsables de la captura (cámaras empresariales) y los técnicos especializados en informática de la dependencia de gobierno.

Concluidos los pasos de captura e integración, la información debe procesarse a través de una serie de filtros, unidades o módulos electrónicos que se detallarán con posterioridad. Finalmente, los datos de las empresas deben mostrarse al público en general para que la información contenida en el SIEM pueda suministrarse a los interesados.

Resulta complicado pensar que la información que es captada por las cámaras empresariales y posteriormente integrada, procesada y suministrada sea completamente confiable, pues sería comprensible algún margen de error en la información debido principalmente a que ésta es proporcionada por las propias empresas como se explicará en puntos más adelante. Por si fuera poco, la información del SIEM debe ser oportuna, supuesto que es aún más difícil de cumplir,

pues finalmente quien determinará si la información posee esta característica será el usuario, quien dicho sea de paso puede ser variable, pues a la página web del SIEM en internet, puede acceder desde una persona común, las autoridades nacionales, hasta cualquier interesado a nivel internacional, de ahí que el grado de satisfacción y por ende de oportunidad, recaiga en aquella persona que haga uso del sistema.

Aunado a lo anterior, la definición también exige que la información, captada, integrada, procesada y suministrada, que debe poseer la calidad de ser confiable y oportuna, sirva además para el mejor desempeño y promoción de las actividades empresariales. Es evidente que son altas las implicaciones que tiene el SIEM para cumplir con los parámetros de su definición, pues además de contener rasgos que pueden ser medibles materialmente, tales como la captación, la integración, el proceso y el suministro, posee otros de índole subjetivo, como la confiabilidad, la oportunidad y el beneficio final, es decir, el mejoramiento de las actividades económicas productivas.

Como conclusión, podemos señalar que el SIEM es una herramienta estatal que tiene como objeto captar y suministrar información de los establecimientos del país relacionados con su ubicación y características generales, tales como nombre, domicilio, teléfonos, número de ventas, empleados de los que dispone, productos que ofrecen o producen, insumos que requieren para su elaboración, tipos de venta que realizan, etc., datos que deben ser oportunos y certeros para que las actividades productivas mejoren y el país tenga un mejor desarrollo económico y empresarial.

### **1.3. CARACTERÍSTICAS**

De acuerdo con la de ley de cámaras de 2005, las características del SIEM son extensas, pues a pesar de que el artículo 31 de tal ordenamiento trata de aglutinar

los rasgos específicos que lo caracterizan, lo cierto es que en otras disposiciones de la ley se establecen una serie de particularidades que son importantes de resaltar.

En ese sentido, el artículo 31 de la ley de cámaras 2005 establece como características generales del sistema las siguientes:

1. El registro tendrá un costo nominal aprobado por la Secretaría de Economía, de acuerdo con los costos de operación.

Actualmente las tarifas por concepto de alta y/o actualización en el SIEM se encuentran publicadas en el Diario Oficial de la Federación a través de un acuerdo general de fecha 27 de diciembre de 1999. Las peculiaridades de las mismas serán estudiadas más adelante, pero podemos adelantar que una característica importantísima es que el registro es oneroso, esto es, las empresas deben de aportar una cantidad determinada por su inscripción.

2. Dentro del primer bimestre de cada año posterior al registro, las empresas deberán renovar y en su caso actualizar su información en el mismo.

Esta característica temporal no es del todo clara, pues a diferencia de lo que se estipulaba en la ley de cámaras de 1996, en la que determinó con toda certeza que el registro se realizaba en los dos primeros meses de cada año, en la de 2005 se cayó en una imprecisión de redacción, pues al señalarse que la renovación o actualización debe efectuarse dentro del primer bimestre de cada año posterior al registro da pauta a dos lecturas de dicha obligación.

La primera lectura implicaría de que a partir de la fecha en que se lleve a cabo por primera vez su registro, para el siguiente año, la empresa tendrá la posibilidad

de renovar o actualizar sus datos hasta dos meses después de esa fecha. A manera de ejemplo, podemos citar que una empresa se registra en el SIEM en el mes de julio de 2005, y siguiendo el criterio de referencia, podría renovar o actualizar sus datos hasta septiembre de 2006, dos meses posteriores a su registro inicial.

Sin embargo, la segunda lectura que se le puede dar consiste en que con independencia del mes en que haya hecho por primera vez su registro, la empresa deberá en el primer bimestre de cada año (enero y febrero), renovar o actualizar su información.

Hasta la fecha el primer criterio es el que han seguido las cámaras empresariales y la Secretaría de Economía. Sin embargo, ello no implica que algún organismo solicite a la autoridad que aplique el segundo criterio que hemos señalado.

Lo importante de esta característica es que el registro en el SIEM será necesariamente anual, proporcionando su información por primera vez, y con posterioridad año con año renovar los mismos datos reiterando su contenido, o bien, actualizando los que hayan sufrido alguna modificación.

- 3.** El registro de las empresas de nueva creación deberá hacerse dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta característica es clara, pues no deja lugar a dudas su redacción, por lo que el plazo de dos meses siguientes a su alta en hacienda será un término fatal para las empresas que deberán cumplir con la obligación citada.

4. El registro se llevará a cabo en la cámara correspondiente a la región o giro del comerciante e industrial.

Con esta característica se hace patente la exclusividad que tienen las cámaras para operar el SIEM y cierra la puerta a que otros organismos empresariales, las sociedades mercantiles y civiles y las asociaciones civiles puedan tener participación en el registro de empresas en el SIEM.

La operación exclusiva del SIEM por parte de las cámaras empresariales, no es un rasgo nuevo, ya en la ley de cámaras de 1996 se contemplaba que sólo estos organismos, además de las confederaciones de cámaras, serían las únicas personas morales con posibilidades de operar el SIEM.

Además, se señala que las cámaras únicamente pueden operar el SIEM en la región o giro comercial o industrial. Esto es, tales organizaciones deben circunscribir su operación al ámbito territorial o al giro respectivo que les haya sido asignado o autorizado por la Secretaría de Economía

5. Cuando una empresa cese parcial o totalmente en sus actividades o cambie su giro o su domicilio, deberá manifestarlo así al SIEM, en un plazo de dos meses contados a partir de la fecha en que estos hechos se produzcan y en la misma cámara en que se registró inicialmente.

Es necesario mencionar que resulta de vital importancia que las empresas que hayan cesado su actividad lo informen a la cámara empresarial que llevó a cabo su registro inicial, pues de lo contrario seguirían obligadas a realizar la renovación o actualización de su información.



Asimismo, esta característica contempla la posibilidad de que las empresas modifiquen su actividad preponderante o se muden de domicilio, casos en los cuales deberá informarlo a la cámara empresarial para que realice los cambios correspondientes en su información.

Las características anotadas, se pueden resumir en aspectos que regulan la temporalidad del registro, la renovación y actualización de información, y aquellos que determinan la exclusividad de las cámaras respecto de la operación del SIEM.

No obstante, como hemos señalado existen otras distinciones importantes en torno al SIEM que analizaremos a continuación:

1. Los artículos 29 y 30 de la ley de 2005, establecen un rasgo sumamente determinante del registro en el SIEM y que es la obligatoriedad del mismo. Pareciera que las características vertidas con antelación serían suficientes para identificar los aspectos más relevantes del SIEM, sin embargo, una de las principales peculiaridades del SIEM es la obligatoriedad. Es decir, las empresas no tienen opción, por ley deben registrarse en el sistema a través de una cámara empresarial, o de lo contrario serían multadas por la Secretaría de Economía.

Es interesante preguntarse por qué las empresas están obligadas a aportar una cantidad por el registro, dinero que además no entra a las arcas de la nación sino se queda en el patrimonio de las cámaras empresariales. La respuesta a esta interrogante será uno de los pilares en que se basará la inconstitucionalidad del cobro de las tarifas del SIEM.

2. El artículo 32 de la ley de cámaras de 2005, prevé que la información que deben proporcionar las empresas es de dos tipos:

**Obligatoria.** Es toda aquella información de los comerciantes e industriales necesaria para fines de planeación y la aplicación correcta de los instrumentos de política del Estado para promover su desarrollo y la integración de cadenas productivas.

Este enunciado evidentemente trae aparejado un grado de subjetividad alto, pues en la ley de 2005 no se establece con precisión cuál es esa información que servirá para los fines que se han detallado. Es de suponerse que esa información es la que contemplan los formatos autorizados por la Secretaría de Economía, en los que se plasman los datos generales de las empresas y que serán abordados al momento de adentrarnos a la operación del SIEM.

**Opcional:** Es toda aquella información complementaria que, dentro de parámetros definidos en la operación del SIEM, decidan incorporar los comerciantes y los industriales al sistema con el propósito de promover más ampliamente su actividad económica específica y estimular oportunidades de negocios con otras empresas del país y del extranjero.

Resulta claro que la información con carácter opcional será aquella que decidan clasificar y proporcionar las empresas como tal y que además no se encuentre contemplada en los formatos autorizados como información obligatoria.

3. El propio artículo 32 de la ley de 2005 establece que la información que proporcionen las empresas no hará prueba ante la autoridad administrativa o

fiscal, en juicio o fuera de él, y se presentará en los formatos que establezca la Secretaría de Economía, los cuales serán publicados en el Diario Oficial de la Federación. Esta característica es de vital importancia, toda vez que permite a los empresarios tener un grado de tranquilidad respecto de la información que brinden al SIEM, pues existe la creencia que cualquier dato proporcionado al gobierno federal, aún a través de las cámaras empresariales, serviría para ubicarlos y ejercer acciones en su contra sobre todo de naturaleza fiscal. Sin embargo, no se puede afirmar que la información que aparece en internet en realidad no sea utilizada para fines de ubicación o detección de contribuyentes, más aún si se toma en cuenta que el SIEM es un instrumento de libre acceso a cualquier interesado, incluyendo las autoridades hacendarias.

4. Conforme al artículo 33 de la ley de cámaras de 2005, se puede distinguir como rasgo característico del SIEM el que se encuentra a cargo de la Secretaría de Economía. Es decir, esa dependencia del Ejecutivo Federal tiene la responsabilidad de garantizar que el sistema opere eficientemente en todo momento. Al respecto, la ley señala que para cumplir con este cometido, la Secretaría de Economía debe:
  - Asignar los recursos necesarios a fin de que sus alcances y desempeño correspondan al buen funcionamiento del mismo.
  - Asegurarse de que la captura de la información para el SIEM sea a través de las cámaras, de acuerdo a las reglas de operación que para tal efecto se emitan.
  - Promover y formular los acuerdos correspondientes a fin de que todas las instancias administrativas en los niveles federal, estatal y municipal,

establezcan la obligatoriedad de las empresas de contar con el registro en el SIEM para la celebración de todo trámite administrativo ante ellas.

- Emitir la autorización correspondiente para que las cámaras que así lo soliciten puedan operar el SIEM y cumplan con lo establecido en las reglas de operación.

Según la ley de cámaras de 2005, con estas acciones la Secretaría de Economía garantiza o debe garantizar la eficiencia en la operación del SIEM. No obstante, considerando que el registro de las empresas a ese sistema se realiza a través de las cámaras empresariales, resulta por demás obvio que dependerá en gran medida del empeño y esfuerzo que realicen tales organismos para cumplir con la eficiencia exigida en la normatividad.

5. Una característica más del SIEM estriba en el propósito que persigue, el que de acuerdo con el artículo 29 de la ley de cámaras de 2005, es apoyar las actividades de:

- Los gobiernos federal, estatal y municipal, en la planeación del desarrollo socioeconómico, el diseño de estrategias de promoción y la aplicación de los instrumentos de política empresarial;
- Las cámaras, en la planeación y desarrollo de sus actividades y servicios, así como la promoción e integración de actividades económicas;
- Las empresas en la formulación de sus estrategias de competitividad y crecimiento;

- Las diferentes instancias de gobierno en la simplificación de trámites administrativos en todos los niveles, y
  - La identificación de oportunidades comerciales y de negocios para los empresarios y cualquier individuo nacional y extranjero.
6. Finalmente, de acuerdo con el propio artículo 29 en análisis, el SIEM es de interés público. Al respecto, de acuerdo con Miguel Acosta Romero, el interés público es “el interés notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos, aplícase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesta a privado, perteneciente a toda la población, a todos los individuos”<sup>1</sup>

En razón de ello, esta característica del SIEM implica que el registro de las empresas a éste, debe interesar a toda la gente y en especial a los comerciantes, prestadores de servicios e industriales, por ser éstos los obligados a su registro y pago, además supone que con el cumplimiento de esa obligación habrá un beneficio notorio y directo, no sólo a los empresarios, sino a toda la población, en razón de que el SIEM es generador de negocios y, en consecuencia, de la actividad productiva en el país.

En conclusión, podemos afirmar que las características del SIEM son:

- El registro de las empresas en el SIEM es anual, obligatorio y oneroso.

---

<sup>1</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1993, p. 1050.

- La exclusividad de la operación corre a cargo de las cámaras empresariales, autorizadas por la Secretaría de Economía.
- La información que proporcionan las empresas es de dos tipos: obligatoria y opcional.
- La información incorporada en el SIEM no hace prueba ante las autoridades fiscales o administrativas.
- El SIEM está a cargo de la Secretaría de Economía, la que debe garantizar su eficiente operación, asignando recursos, autorizando a las cámaras y promoviendo acuerdos con los gobiernos federal, estatales y municipales para que se vinculen trámites administrativos al registro de las empresas en el SIEM.
- Los propósitos del SIEM deben encaminarse a la promoción de actividades comerciales o industriales, al establecimiento de empresas, a la búsqueda de oportunidades, a la planeación estatal y a la simplificación de trámites.
- El SIEM es de interés público.

#### **1.4. OPERACIÓN**

Con anterioridad a la ley de 2005, la de 1996 establecía la obligación de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de emitir reglas de operación del SIEM.

Así, el 2 de enero de 1997 surgen las primeras reglas de operación de este Sistema, a través de la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de un acuerdo de carácter general emitido por el Secretario del Ramo. Posteriormente, con fechas 15 de enero y 24 de diciembre de 1998 y 21 de enero y 24 de noviembre de 2000 se publicaron nuevas reglas de operación en las que se trataban de solucionar las problemáticas normales a las que se enfrentaba la operación del SIEM a cargo de las cámaras empresariales.

El 24 de enero de 2002, tomando como base la ley de 1996, la Secretaría de Economía publicó las reglas de operación del SIEM que hasta la fecha regulan la actividad de las cámaras empresariales en esta materia.

En la ley de 2005, se establece en su artículo 34 que la Secretaría de Economía establecerá conjuntamente con las cámaras y sus confederaciones las reglas de operación del SIEM y que éstas deben considerar por lo menos los siguientes aspectos:

- Disponibilidad de acceso a la información por personas y organismos, nacionales y extranjeros;
- Confiabilidad y alcances de la información para la planeación, y estimular oportunidades de negocios en las actividades industriales y comerciales;
- Calidad y disponibilidad oportuna en el procesamiento de la información;
- Estructura de la información para estimular actividades económicas, integración de cadenas productivas y oportunidades de negocios;

- Mecanismos y garantías para el acceso oportuno, fácil, eficiente y rápido a la información;
- Apoyos a las cámaras para mantener el perfil tecnológico requerido;
- Cobertura del territorio nacional;
- Supervisión y sanciones conjuntas de la Secretaría;
- Reportes de las cámaras;
- Publicidad y difusión, y
- La información pública que habrá de aparecer en la página principal del SIEM.

A la fecha no se han publicado nuevas reglas de operación del SIEM, las del 24 de enero de 2002 continúan vigentes debido principalmente a que no se contraponen con las disposiciones de la ley de 2005, pues el SIEM en términos generales mantiene las mismas bases técnicas y jurídicas establecidas en la ley de 1996. En efecto, las reglas de operación del SIEM actuales contienen los elementos esenciales que exige el artículo 34 de la ley de 2005.

Antes de plasmar la forma en que se opera el SIEM, es importante determinar tres aspectos que nos auxilien a comprender quiénes son los actores principales en su operación y con qué infraestructura se cuenta para llevar a cabo esa tarea. Así, es determinante conocer qué es una cámara empresarial, cómo se estructura el SIEM y



cuáles son los requerimientos mínimos con que deben contar las cámaras empresariales para operarlo.

### **1. Cámaras Empresariales.**

La ley de 2005 establece que las cámaras son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Esta definición no es suficiente para entender la compleja naturaleza de las cámaras empresariales, lo que podría ser tema de otro trabajo, pues en realidad las cámaras a pesar de integrarse por empresas de la iniciativa privada, no son parte de ésta, toda vez que la ley les otorga el carácter de instituciones de interés público.

Si consideramos que el interés público “es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”,<sup>2</sup> podemos afirmar que las cámaras son entonces instituciones que importan a la comunidad, que interesan a la sociedad, específicamente al sector empresarial, y ese interés se ve reflejado precisamente en el objeto propio de ese tipo de instituciones que es representar y defender a todo un sector económico. Este aspecto es fundamental, ya que es ahí donde radica la diferencia sustancial entre las cámaras y las demás organizaciones de la iniciativa privada, tales como sociedades mercantiles o civiles y asociaciones, pues éstas tienen como objeto principal representar y defender solamente a sus agremiados, en cambio las cámaras además de arropar a sus afiliados, tienen por ley la difícil tarea de representar a todo un sector que puede ser comercial o industrial.

A su vez, las cámaras no pertenecen a la administración pública, pues éstas no se contemplan en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal o en la

---

<sup>2</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Edit. Porrúa, México, 2002, Tomo IV, p. 633.

Ley Federal de Entidades Paraestatales, ni ellas en sí son consideradas como autoridades, ni sus actos revisten el carácter de administrativos, de ahí que se afirme que son órganos intermedios entre lo privado y lo público.

Para contar con mayores elementos en torno a la naturaleza de las cámaras, hacemos mención del siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación:

*“CAMARAS DE COMERCIO Y DE LAS DE INDUSTRIA. NATURALEZA JURIDICA DE LAS. La interpretación sistemática de lo dispuesto por los artículos 1o., 4o. y 9o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria; 1o. y 5o. de los Estatutos de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación; 90 constitucional; 34, fracción XI, 45 y 50, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 14, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, permite inferir que las Cámaras de que se trata constituyen organismos públicos autónomos, por cuanto ejercen una función de defensa, coordinación, representación y promoción de los intereses de sectores económicos determinantes para el comercio y la industria del país; además, funcionan como entidades intermediarias o de enlace entre la administración pública federal y los miembros que las integran, por cuyo conducto se llevan a cabo actividades de control y consulta en las materias que les son propias. Sin embargo, los caracteres que les otorgó el legislador al constituir las como organizaciones públicas y autónomas, no debe conducir a identificarlas con los organismos descentralizados de la administración pública federal, porque aquéllas no son el producto de la voluntad del Congreso de la Unión expresada en una ley que tenga por objeto la creación de las Cámaras, tampoco a través de un decreto del Ejecutivo Federal, sino surgen de la voluntad de un grupo determinado de comerciantes o industriales que acuerdan organizar esa entidad en defensa de sus intereses comunes y para las demás finalidades contempladas en la ley; su patrimonio proviene de fuentes diversas, entre otras, las aportaciones obligatorias de sus miembros, mas no del Estado; y, por último, las Cámaras de referencia no encuadran en la estructura orgánica de la administración pública descentralizada, sino que pertenecen al ámbito de los organismos públicos no estatales.*

*Competencia 301/93. Suscitada entre el juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal y el juez Vigésimo Octavo de lo Civil en el Distrito Federal. 4 de julio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Gabriel Ortiz Reyes. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el tres de octubre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre*

*Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número LXVI/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a tres de octubre de mil novecientos noventa y cinco.”*

Este criterio nos ayuda a tener una mejor visión del concepto y naturaleza de las cámaras y a formarnos un criterio respecto a la afirmación de que son organismos intermedios, ni están dentro de la iniciativa privada, ni forman parte de la administración pública, ya que las empresas que las integran son eminentemente personas físicas o morales que revisten la característica de pertenecer al entorno de la denominada iniciativa privada, pero la persona moral que constituyen, al unirse en una cámara empresarial, pasa a formar parte de las instituciones de interés público.

Como conclusión debemos señalar que las cámaras empresariales son instituciones de interés público que tienen por objeto, entre otras cosas, representar a un sector económico (comercial o industrial), integradas por empresas pertenecientes a la iniciativa privada y cuyos actos no son reconocidos como actos de autoridad, sino en la mayoría de los casos revisten la categoría de actos regulados por el derecho privado.

## **2. Recursos mínimos para operar el SIEM.**

Establecida la definición de las cámaras empresariales, podemos decir que los requerimientos mínimos para que éstas operen el SIEM se encuentran previstos en el artículo 15 de las reglas de operación, a saber:

### **“I. Recursos materiales:**

- a)** *Una computadora con una unidad de procesamiento central (CPU) superior a 486, con treinta y dos megabytes en Memoria de Acceso Aleatorio (RAM), disco duro de dos gigabytes, unidad de disco flexible de alta densidad de tres punto cinco*

*pulgadas, ratón (mouse), teclado genérico de ciento dos teclas, monitor de catorce pulgadas con adaptador gráfico virtual (VGA), y un modem interno o externo de veintiocho mil ochocientos baudios;*

- b) La computadora deberá contar con un sistema operativo de treinta y dos bits, con capacidad de manejo de archivos FAT32 y/o NTFS, y un navegador (browser), de treinta y dos bits;*
- c) Un fax, con servicio de respuesta automática las veinticuatro horas del día;*
- d) Una cuenta de acceso a la Red Internacional (Internet), y correo electrónico (e-mail), y*
- e) Una impresora de inyección de tinta y un regulador de voltaje compatibles con el equipo indicado en el inciso a).*

**II.** *Recursos humanos:*

- a) Un administrador;*
- b) Un técnico con conocimientos en sistemas de cómputo, específicamente en aquellos que estén relacionados con el manejo de los recursos indicados en la fracción anterior, y*
- c) Al menos, un promotor-entrevistador capacitado para atender y dar respuesta a las consultas de las empresas en el conocimiento del SIEM.”*

Es evidente que estos requisitos son los mínimos con los que debe de contar una cámara, pues a pesar de que, de una primera lectura pudiera parecer que son excesivos, en realidad lo único que se solicita en cuanto a recursos materiales es una computadora con cierta capacidad, un fax, acceso a internet y una impresora, y por lo que hace a recursos humanos, un administrador, una persona encargada del manejo del equipo de cómputo y otra con conocimientos básicos del SIEM.

### **3. Estructura del SIEM.**

Los artículos 12 y 14 de las reglas de operación del SIEM establecen que éste estará integrado por los datos de las empresas que capten las cámaras. A su vez, señalan que esa base de datos se estructurará de la siguiente forma:

- Un módulo de captación que contendrá los datos básicos de las empresas.

- Módulos de información para favorecer la realización de negocios entre las empresas y para apoyar los programas de promoción de las autoridades.
- Un módulo para el número de control único.
- Módulos especiales para los operadores.

Una vez que se ha explicado brevemente lo que es una cámara empresarial, los requisitos que debe cumplir para operar el SIEM y la estructura de éste, estamos en condiciones de señalar los principales aspectos que reviste su operación.

Considerando que las reglas de operación constan de 77 artículos, sería imposible explicar con detalle cada una de esas disposiciones, por lo que haremos un resumen de lo más sobresaliente en la operación del SIEM, en particular todo aquello nos sirva como referencia en este trabajo.

De tal manera que la operación del SIEM se sustenta principalmente en las siguientes acciones:

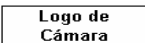
### **1. Captación.**

La captación es el trabajo de campo en la operación del SIEM. Los responsables de captar los datos de las empresas que posteriormente integrarán la base de información del SIEM son precisamente las cámaras autorizadas para operarlo.

La captación de los datos de las empresas se realiza a través de un formato autorizado por la Secretaría de Economía y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 2004, que permite conocer su oferta, demanda de bienes y servicios y procesos productivos en que interviene. El formato aludido es el siguiente:



SISTEMA DE INFORMACION EMPRESARIAL MEXICANO  
Registro 2004



Este cuestionario se aplica conforme a la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 1996  
Utilice una cédula para cada establecimiento. Llene el formato con letra de molde.

**1. DATOS GENERALES**

**1.1. EMPRESA**  Unica  Matriz  Sucursal

R.F.C. \_\_\_\_\_ CURP \_\_\_\_\_ Registro patronal IMSS \_\_\_\_\_  
(Escriba su RFC y homoclave igual que en su registro de alta en SHCP, si es preciso CONSULELO)

FISICA Apellido Paterno \_\_\_\_\_ Apellido Materno \_\_\_\_\_ Nombre(s) \_\_\_\_\_  
Anoto solamente los nombres. Por Ejemplo: Insurgentes, Reforma, Patriotismo, Manuel Avila Camacho

MORAL Nombre Comercial \_\_\_\_\_  
Escriba el nombre de la empresa tal y como se dio de alta en la SHCP, sin abreviar, sin quince y sin comillas  
Por ejemplo: KODAK, Hotel Camino Real, El Buen Vestir, La Lupita, etc.

**1.2. UBICACIÓN** (Anote el código que corresponde al tipo de ubicación del establecimiento, conforme la relación que aparece en el reverso de esta hoja)

Domicilio \_\_\_\_\_ Número exterior \_\_\_\_\_ Número Interior \_\_\_\_\_  
Escriba únicamente el nombre de la calle, avenidas. Por Ejemplo: Insurgentes, Reforma. Por ejemplo: 4525 Bis Por ejemplo: Piso 2 local 3

Calles colindantes \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_  
Calle posterior \_\_\_\_\_  
Anoto solamente los nombres. Por Ejemplo: Insurgentes, Reforma, Patriotismo, Manuel Avila Camacho

AGEB \_\_\_\_\_  
Área Geostatística Básica

Colonia o localidad \_\_\_\_\_ (Anote el código que corresponde al tipo de asentamiento del establecimiento, conforme la relación que aparece en el reverso de esta hoja)

Código Postal \_\_\_\_\_  
Anoto solamente el nombre de la colonia, barrio, fraccionamiento, etc.

Entidad Federativa \_\_\_\_\_ Delegación o Municipio \_\_\_\_\_  
Página en Internet: http:// \_\_\_\_\_

---

**2. CONTACTO DE NEGOCIOS**

Nombre \_\_\_\_\_ Puesto \_\_\_\_\_  
Clave Larga Distancia \_\_\_\_\_ Teléfono \_\_\_\_\_ Fax \_\_\_\_\_ Correo electrónico \_\_\_\_\_

---

**3. PERFIL GENERAL DE LA EMPRESA**

**3.1. SECTOR ECONOMICO** \_\_\_\_\_ (Anote el número que corresponde a su sector, conforme la relación que aparece en el reverso de este formato)

**3.2. GIRO O ACTIVIDAD ECONOMICA PRINCIPAL DEL ESTABLECIMIENTO** \_\_\_\_\_

**3.3. FECHA DE INICIO DE OPERACIONES DEL ESTABLECIMIENTO** (día / mes / año) \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

**3.4. NUMERO DE PERSONAS QUE LABORAN EN EL ESTABL** (Con independencia de su situación contractual)

Empleados \_\_\_\_\_ Obreros \_\_\_\_\_ Otros, incluso no remunerados y outsourcing \_\_\_\_\_ Total \_\_\_\_\_

**3.5 CAPITAL CONTABLE** (Miles de pesos)

0 a 300  5,001 a 10,000  
 301 a 600  10,001 o más  
 601 a 900  
 901 a 3,000  
 3,001 a 5,000

**3.6 RANGO DE VENTAS BRUTAS** (Miles de pesos en el último año completo)

0 a 50  1,001 a 3,000  
 51 a 100  3,001 a 6,000  
 101 a 200  6,001 a 12,000  
 201 a 500  12,001 a 30,000  
 501 a 1,000  30,001 o más

**3.7 ¿ES PROVEEDOR DEL GOBIERNO?**  SI  No

**3.8 ÁMBITO DE OPERACIÓN**  
 Local  Regional  Nacional  Internacional

**3.9 ¿EXPORTA?**  SI  NO

**3.10 ¿IMPORTA?**  SI  NO

---

**4. OFERTA / DEMANDA**

**4.1 PRINCIPALES PRODUCTOS O SERVICIOS QUE OFERTE**

DESTINO	Nal.	Ext.
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**4.2 PRINCIPALES INSUMOS QUE DEMANDA**

ORIGEN	Nal.	Ext.
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

---

**5. INFORMACION ADICIONAL**

**5.1. AREAS DE ATENCION** (Áreas que considera importantes para el desarrollo de su empresa)

<input type="checkbox"/> Apoyo para Proyectos Productivos	<input type="checkbox"/> Apoyo para Infraestructura de Proyectos Productivos	<input type="checkbox"/> Elaboración de Estudios especializados
<input type="checkbox"/> Orientación y consultoría	<input type="checkbox"/> Vinculación con Oferta y Demanda	<input type="checkbox"/> Asesoría y Capacitación
<input type="checkbox"/> Integración a Cadenas Productivas	<input type="checkbox"/> Acceso a Financiamiento	<input type="checkbox"/> Innovación Tecnológica
<input type="checkbox"/> Desarrollo de Proveedores y Distribuidores	<input type="checkbox"/> Garantías para Crédito	<input type="checkbox"/> Exportación
<input type="checkbox"/> Asistencia para la realización de negocios	<input type="checkbox"/> Elaboración de Planes de Negocio	<input type="checkbox"/> Desarrollo de nuevos negocios

Nombre de la Cámara \_\_\_\_\_

**UBICACIÓN** (Seleccione el tipo de ubicación que corresponde al establecimiento y anote la letra en el punto 1.2 del cuestionario)

- U01** Andador
- U02** Avenida
- U03** Boulevard
- U04** Calzada
- U05** Calle
- U06** Callejón
- U07** Carretera
- U08** Cerrada
- U09** Circuito
- U10** Libramiento
- U11** Periférico
- U12** Privada
- U13** Retorno
- U14** Vereda

**ASENTAMIENTO** (Seleccione el tipo de ubicación que corresponde al establecimiento y anote la letra en el punto 1.2 del cuestionario)

- A01** Barrio
- A02** Colonia
- A03** Ejido
- A04** Ex-hacienda
- A05** Fraccionamiento
- A06** Hacienda
- A07** Parque Industrial / Zona Industrial
- A08** Pueblo
- A09** Rancho o ranchería
- A10** Residencial
- A11** Sector
- A12** Unidad Habitacional / Conjunto Habitacional
- A13** Zona , campo o base militar
- A14** Zona Federal
- A15** Zona Urbana

**SECTOR ECONOMICO** (Seleccione el sector que corresponde al establecimiento conforme al SCIAN y anote el número en el punto 3.1 del cuestionario)

- 11 Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza
- 21 Minería
- 22 Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final
- 23 Construcción
- 31 Industrias manufactureras
- 43 Comercio al por mayor
- 46 Comercio al por menor
- 48 Transportes, correos y almacenamiento
- 51 Información en medios masivos
- 52 Servicios financieros y de seguros
- 53 Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles y de intangibles
- 54 Servicios profesionales, científicos y técnicos
- 55 Dirección de corporativos y empresas
- 56 Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación
- 61 Servicios educativos
- 62 Servicios de salud y de asistencia social
- 71 Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos, y otros servicios recreativos
- 72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas
- 81 Otros servicios excepto actividades de gobierno
- 93 Actividades del gobierno y de organismos internacionales y extraterritoriales

**PARA USO EXCLUSIVO DEL ENTREVISTADOR**

CONTACTO \_\_\_\_\_

CARGO \_\_\_\_\_

OBSERVACIONES \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

FECHA DE LA ENTREVISTA \_\_\_\_\_ NUM. DE RECIBO \_\_\_\_\_

En caso de que la empresa desee mantener como confidencial alguna parte de la información contenida en este cuestionario, deberá indicarlo al momento de su presentación, a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 18 y 19 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

\*Fuente: Formato proporcionado por la Cámara de Comercio de la Ciudad de México.

Los diferentes procedimientos para captar la información consisten en:

- Visitar directamente a la empresa en su domicilio. En este procedimiento la cámara envía a un promotor acreditado y previamente capacitado para que capte la información en el formato señalado y realice el cobro de la tarifa que sea procedente y que con posterioridad estableceremos. En los formatos aludidos, que ya se ha mencionado son autorizados por la Secretaría de Economía, se vacía la información solicitada en los campos correspondientes, estos datos son los básicos de toda empresa, a saber: dirección (calle, colonia, número, código postal, delegación o municipio y entidad federativa), teléfono, fax, correo electrónico, rango de ventas, capital contable, número de empleados, sector económico, giro o actividad preponderante debidamente clasificados, productos o servicios que ofrece e insumos principales que demanda. Este es precisamente el trabajo inicial de las cámaras que operan el SIEM, a través de sus operadores recaban y plasman la información aludida en los formatos autorizados.
- Captar directamente la información en las instalaciones de las cámaras operadoras. En este procedimiento son las empresas las que acuden al domicilio de la cámara y éstas asignan a un promotor para que lleve a cabo la captación de su información en los términos mencionados en el párrafo anterior.
- Captación de la información mediante correo certificado, fax o correo electrónico. Este procedimiento implica que primeramente la cámara ponga a disposición de las empresas los formatos por alguna de las vías mencionadas y ésta a su vez los regrese debidamente requisitados por los mismos medios.
- Captar la información a través de medios electrónicos. Para este procedimiento la herramienta por excelencia sería internet, sin embargo, las



cámaras autorizadas para operar el SIEM no han aceptado esta forma de captación principalmente porque ya no implicaría ningún costo para la propia organización y no estaría justificado el cobro de la tarifa respectiva. En efecto, la captación electrónica permitiría a las empresas conectarse a internet desde cualquier computadora, obtener un formato electrónico, llenarlo con sus datos y enviarlo directamente a la base de datos del SIEM. La problemática radica en que las cámaras empresariales ya no obtendrían recursos por este registro. Hasta la fecha este procedimiento no ha proliferado ni ha sido puesto en marcha debido a la resistencia de las cámaras, las que ejercen una gran presión al gobierno federal para que éste desista de cualquier proyecto que implique este tipo de captación de información.

## **2. Validación.**

Captada la información de las empresas en los formatos autorizados, éstos son entregados por los promotores al área técnica de las cámaras, normalmente encabezada por un Director o Gerente General, con objeto de que la información contenida en los formatos sea revisada y validada.

A partir de esta etapa del registro de empresas en el SIEM, empieza el trabajo técnico y de oficina, pues para validar la información plasmada en los formatos se requiere de lo siguiente:

- Verificar que los datos de las empresas se hayan asentado correctamente, es decir, que los campos correspondientes de los formatos contengan la información que efectivamente se solicita y no otra. Además, se debe constatar que los datos asentados sean legibles y que no se presten a confusión, principalmente tratándose de los siguientes caracteres: 1 e i, 2 y z, 4 y A, 5 y s, 6 y G, 8 y B, 0 y O.

- Una vez que se ha constatado que los datos requeridos en los formatos son correctos y que no se prestan a confusión, la información es vaciada en medios electrónicos utilizando un software proporcionado por la Secretaría de Economía a las cámaras operadoras del SIEM que se denomina Programa de Captura y Envío, este programa reviste características informáticas especiales con objeto de que no pueda ser modificado por los operadores y sólo se utilice para trasladar los datos de los formatos a un sistema electrónico.
- En cuanto la información está integrada electrónicamente, los operadores deben cerciorarse de que han asentado correctamente por lo menos los siguientes datos: el municipio o delegación, el código postal, la fracción arancelaria de los productos e insumos de la empresa y la actividad económica preponderante de la empresa, tomando como base la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos, denominado CMAP, o el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte, denominado SCIAN, clasificaciones de actividades utilizadas por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática INEGI. Estas clasificaciones tienen asignado a cada actividad un código que debe también ser incluido por las cámaras en el momento de trasladar la información a medios electrónicos. Además de esta información, los formatos contienen campos cuyo llenado es obligatorio, entre otros la denominación o razón social, domicilio, Registro Federal de Contribuyentes y calles colindantes.

Satisfechos estos pasos, el operador esta en posibilidades de pasar a la siguiente etapa: la transmisión de los datos.

### **3. Transmisión.**

La transmisión de la información que fue captada en los formatos y posteriormente vaciada en medios electrónicos, debe remitirse por internet disponiendo para ello del Programa de Captura y Envío facilitado por la Secretaría de Economía. De esta

etapa debe ocuparse una persona familiarizada con sistemas de cómputo, de ahí que entre los requisitos para operar el SIEM se solicite a las cámaras contar con un técnico capaz de operar con efectividad tales herramientas electrónicas.

Es importante mencionar que si los datos de las empresas que fueron enviados electrónicamente no cuentan con la información de los campos obligatorios, la actividad preponderante de las empresas no se encuentra debidamente codificada conforme al CMAP o SCIAN, existan alteraciones en el formato electrónico utilizado en el Programa de Captura y Envío, el área técnica de la Secretaría de Economía encargada de la parte informática del SIEM, rechaza la información. Asimismo, hace del conocimiento del operador esta irregularidad para que aclare o concilie con la dependencia federal los datos en un plazo de 30 días naturales.

Por otra parte, a pesar de que la Secretaría de Economía es la encargada del SIEM, el seguimiento y control de la transmisión de los datos corresponde a las cámaras operadoras, por lo que éstas no pueden argumentar que su labor concluyó con el envío, sino que deben cerciorarse que la información efectivamente ya la tiene la dependencia.

Es evidente que con la captura, validación y transmisión de datos no concluye el procedimiento de registro de empresas en el SIEM, falta una cuarta etapa que consiste en el ingreso de esa información a la página electrónica de internet creada para tal efecto: [www.siem.gob.mx](http://www.siem.gob.mx)

#### **4. Ingreso.**

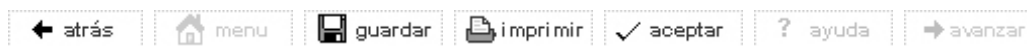
Esta es la última etapa en la operación del SIEM, la parte final corresponde a la Secretaría de Economía, pues es ésta la que ingresa a internet la información capturada, validada y transmitida. En realidad el ingreso es un proceso que la dependencia hace en forma diaria y permanente, pues toda la información correcta que le es transmitida por los operadores hasta antes de las 15:00 horas, es

ingresada el mismo día, si es transmitida después de esa hora, la información será ingresada al día siguiente.

Vale la pena mencionar que a pesar de que esta etapa corre a cargo de la Secretaría de economía, las cámaras son las responsables de verificar que los datos de las empresas que capturaron, validaron y transmitieron aparecen en la página del SIEM, y no podría ser de otra manera si se considera que las cámaras reciben a cambio de este registro una suma de dinero autorizada por la propia Secretaría de Economía, y que las empresas sólo reciben como contraprestación el que su información se encuentre en internet.

Finalmente, en el momento en que los datos de las empresas son ingresados, el SIEM asigna un número de control único por cada registro que aparece en su base de datos. Para mejor proveer, consideramos importante reproducir un ejemplo de cómo aparecen los datos de las empresas en el SIEM cuando realizamos una búsqueda:

Directorio, por nombre ó razón Social, Lista de empresas



OPCIONES DE CONSULTA: Nombre: **palacio de hierro**

TOTAL DE LA CONSULTA: **29**

MOSTRANDO PAGINA: **1 DE 2**

Si desea ver el detalle de alguna de las empresas del listado de click sobre su razón social. Puede obtener un archivo de esta consulta dando click en la palabra guardar del menú superior o inferior

RAZON SOCIAL	DIRECCION	ESTADO MUNICIPIO	TELEFONO FAX CORREO ELECTRONICO	RANGO DE VENTAS EMPLEADOS
[2005] <b>COMERCIALIZADORA PALACIO DE HIERRO SA CV</b>	CALLE COLIMA 366 COL. COLONIA ROMA CP. 06700	DISTRITO FEDERAL CUAUHTEMOC	(55)55922677	De 0 a 50 3
<b>EL PALACIO DE HIERRO S. A. DE C.V.</b> (EL PALACIO DE HIERRO)	CALLE CTO. CENTRO COMERCIAL 2251 COL. COLONIA CIUDAD SATELITE CP. 53100	ESTADO DE MEXICO Naucalpan de Juárez	(NO PRO)NO PROPORCIONADA	De 0 a 50 2
[2005] <b>EL PALACIO DE HIERRO S.A DE C.V.</b> (PALACIO DE HIERRO)	AVENIDA COYOACAN 2000 COL. COLONIA PORTALES CP. 03300	DISTRITO FEDERAL BENITO JUAREZ	(NO PRO)NO PROPORCIONADA	De 1,001 a 3,000 40

\*Fuente: [www.siem.gob.mx](http://www.siem.gob.mx), 26 de octubre de 2006

Esta es la primera ventana que aparece cuando se hace una búsqueda; en este caso, solicitamos que nos proporcionara las empresas con la denominación Palacio de Hierro y el resultado arrojó 29 tiendas; en este caso sólo reproducimos a tres de ellas.

Si hacemos click en cada una de las empresas, como nos lo indican las instrucciones, la página nos presenta los datos generales, el perfil, los productos y servicios e información general de la empresa de la siguiente forma:

Usted está en Directorio, por nombre ó razón Social, Detalle de la empresa

[DATOS GENERALES](#) | [PERFIL GENERAL](#) | [PRODUCTOS Y SERVICIOS](#) | [INFORMACIÓN ADICIONAL](#)

<b>Empresa</b>	MORAL, SUCURSAL		
<b>Razón Social</b>	COMERCIALIZADORA PALACIO DE HIERRO SA CV		
<b>Domicilio</b>	CALLE COLIMA 366		
<b>Col ó Localidad</b>	ROMA	<b>Cód Postal</b>	06700
<b>Calles Colindantes</b>	CUAUHTEMOC Y MORELIA		
<b>Estado</b>	DISTRITO FEDERAL	<b>Del ó Mun</b>	CUAUHTEMOC
<b>Página en Internet</b>			
<b>Cámara que Registra</b>	430: CANACO SERVYTUR CD DE MEXICO		
<b>Contacto de negocio</b>			
<b>Nombre</b>			
<b>Puesto</b>	DIRECTOR		
<b>(Lada) Teléfono(s)</b>	(55) 55922677	<b>Fax</b>	
<b>Correo Electrónico</b>			

\*Fuente: [www.siem.gob.mx](http://www.siem.gob.mx), 26 de octubre de 2006

Esta ventana es la de datos generales pero también podemos solicitar las ventanas correspondientes al perfil, los productos y servicios e información general de la empresa dando click en las ligas correspondientes.

El procedimiento de operación que se ha descrito, recoge los aspectos más importantes establecidos en las reglas de operación, sin que ello signifique que se hayan abordado en su totalidad la serie de detalles y circunstancias que son

inherentes a la compleja operación del SIEM, pues nos faltaría hablar de cómo son acreditados los promotores para llevar a cabo la captación, explicar con mayor profundidad cómo se asignan los códigos de las actividades económicas, las credenciales que deben utilizar los promotores, los engomados que expide la cámara a cada una de las empresas por su registro, la tipografía del SIEM que se utiliza en forma cotidiana por los operadores, etc.

No obstante, podemos concluir precisando que es un esbozo muy interesante que nos da la pauta para comprender en términos generales cómo se lleva a cabo la operación del SIEM por parte de los organismos empresariales autorizados por la Secretaría de Economía.

## CAPÍTULO II. INGRESOS DEL ESTADO

En este capítulo únicamente se analizarán de manera general los principales ingresos del Estado; de ninguna manera haremos un estudio profundo y exhaustivo de los mismos, toda vez que para los efectos de nuestro trabajo no es necesario. Basta con precisar con claridad cuáles son los ingresos del Estado y sus peculiaridades básicas.

Por ello, iniciaremos con una definición de los ingresos propiamente dichos y continuaremos con el análisis de los ingresos denominados tributarios y los no tributarios, para concluir explorando brevemente cada uno de ellos, desde el impuesto hasta los empréstitos.

Así, los ingresos del Estado o públicos son definidos por Miguel Acosta Romero como: “las percepciones que, en dinero, o en especie, obtiene el Estado como autoridad, de los particulares, conforme a las disposiciones legales y cuyo pago es obligatorio”<sup>3</sup>.

La definición de Andrés Serra Rojas señala que el: “ingreso público es el dinero que reciben el Estado y los demás entes de derecho público, por diferentes conceptos legales y en virtud de su poder de imperio o autoridad”<sup>4</sup>.

Por su parte, Francisco Cárdenas Elizondo advierte que: “son ingresos públicos las sumas de dinero que el Estado y los demás entes públicos perciben y pueden emplear en logro de sus fines”<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> ACOSTA ROMERO Miguel, ob. cit., p. 513.

<sup>4</sup> SERRA ROJAS Andrés, *Derecho Administrativo. Segundo Curso*, Edit. Porrúa, 1959, México 2001, p. 25.

<sup>5</sup> CÁRDENAS ELIZONDO Francisco, *Introducción al Estudio del Derecho Fiscal*, Edit. Porrúa, 3ª ed., México 1999, Pp. 217 y 218.

Atendiendo a las definiciones mencionadas, podemos señalar que los ingresos del Estado tienen los elementos siguientes.

1. Son percepciones en numerario, en dinero, y excepcionalmente en especie.
2. El Estado es el que invariablemente recibe tales percepciones, ya sea a través de su administración central o paraestatal.
3. Es posible que el Estado obtenga dinero, atendiendo a su potestad, a su autoridad como ente público que tiene fines superiores a los estrictamente privados.
4. Los particulares son los obligados a contribuir al gasto público del Estado. Sin embargo, no se debe perder de vista que el Estado tiene otras formas de ingresar capital diferentes a las contribuciones, por lo que este elemento sólo aplica a los ingresos tributarios.
5. El pago de los ingresos es de carácter obligatorio, sobre todo tratándose de los denominados ingresos tributarios.
6. Los ingresos del Estado deben estar contemplados en una ley, de lo contrario, los sujetos que están obligados a su aportación podrían excusarse de su pago.

## **2.1. INGRESOS TRIBUTARIOS**

Para analizar el concepto de los ingresos tributarios, primeramente tendremos que señalar qué se entiende por contribución y cuál es su fundamento constitucional.



De acuerdo con Andrés Serra Rojas, contribución “es todo lo que contribuye al gasto público”<sup>6</sup>.

A su vez, para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, contribuciones “son todas las aportaciones económicas impuestas por el Estado, independientemente del nombre que se les asigne, como impuestos, derechos, o contribuciones especiales, y son identificadas con el nombre genérico de *tributos* en razón de la imposición unilateral por parte del ente público”<sup>7</sup>.

Hugo Carrasco Iriarte define a las contribuciones como: “una carga unilateral establecida por la ley a cargo de los habitantes de un estado destinada a satisfacer el gasto público”<sup>8</sup>.

En cuanto al fundamento constitucional de las contribuciones, éste se encuentra en el artículo 31 fracción IV, que prevé la obligación de los mexicanos de “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”

Con base en el texto constitucional y los diferentes conceptos que hemos señalado, las características de las contribuciones son:

### **1. Su naturaleza es personal.**

---

<sup>6</sup> SERRA ROJAS Andrés, ob. cit., p. 29.

<sup>7</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, Edit. Limusa, México 2005, 4ª ed., Pp. 57-58

<sup>8</sup> CARRASCO IRIARTE Hugo, *Diccionario de Derecho Fiscal*, Edit. Oxford, México 1998, p. 116.

Esta característica tiene como base el principio que señala que el derecho origina relaciones jurídicas cuyo contenido, facultades y obligaciones, vinculan a las personas y no a las cosas, ya que éstas como propiedad de las personas, sirven como garantía en el cumplimiento de sus obligaciones. Por ello, la obligación en la relación jurídico tributaria es de naturaleza personal.

## **2. Son aportaciones pecuniarias.**

Cuando se alude a que las aportaciones son utilizadas para sufragar los gastos públicos, debe entenderse que la contribución es de carácter pecuniario, considerando la naturaleza de la actual economía. Sin embargo, tomando en cuenta que se puede contribuir con el Estado de distintas formas, es posible que ocasionalmente aquella sea en especie.

## **3. Se deben destinar a cubrir el gasto público.**

Es evidente que las contribuciones deben aplicarse para los gastos de los entes públicos y no para otro fin. Esta característica es la que da certidumbre a los mexicanos obligados a contribuir, pues les brinda, por lo menos en derecho, confianza en que sus aportaciones serán utilizadas por entes públicos y no por particulares o para fines privados.

## **4. Deben ser proporcionales y equitativas.**

Los términos proporcionalidad y equidad han sido de los más controvertidos y de los que más confusiones han generado. No obstante, trataremos de explicarlos de la siguiente manera.

La proporcionalidad alude a una parte de alguna cosa con características económicas, por lo que la contribución debe establecerse en proporción de la riqueza de la persona sobre la que va a incidir. La equidad se refiere a la aplicación de la ley en igualdad de condiciones a los que se encuentren en igualdad de circunstancias.

Habrá proporcionalidad y equidad cuando la carga de la contribución sea de acuerdo con la capacidad contributiva de los sujetos y se aplique a todos aquellos que se encuentren en el supuesto señalado en la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado respecto de tales términos lo siguiente:

*“IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas*

*tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.*

*Volúmenes 199-204, página 57. Amparo en revisión 2598/85. Alberto Manuel Ortega Venzor. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María del Carmen Sánchez Hidalgo.*

*Volúmenes 199-204, página 57. Amparo en revisión 2980/85. Jesús Farías Salcedo. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Luis Fernández Doblado. Secretario: Roberto Terrazas Salgado.*

*Volúmenes 199-204, página 57. Amparo en revisión 2982/85. Rubén Peña Arias. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Herminio Huerta Díaz.*

*Volúmenes 199-204, página 57. Amparo en revisión 4292/85. Juan Carlos Francisco Díaz Ponce de León. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María del Carmen Sánchez Hidalgo.*

*Volúmenes 199-204, página 57. Amparo en revisión 4528/85. Jean Vandenhoute Longard. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretaria: Fátima Sámano Hernández.”*

## **5. Las contribuciones deben establecerse en una ley.**

El precepto constitucional identifica el principio de legalidad de los impuestos, pues exige que las contribuciones se impongan por conducto de una ley. Es decir, las contribuciones sólo pueden ser exigidas si se encuentran establecidas en una ley. En nuestro país, el legislativo es el único órgano facultado para expedir leyes a través del proceso de creación de las mismas.

No obstante, deben distinguirse las dos excepciones a ese principio general, a saber, cuando se trate de situaciones de emergencia que pongan en grave

peligro la seguridad del país y cuando el ejecutivo sea autorizado por el legislativo para dictar leyes a fin de regular la economía del país y el comercio exterior, supuestos que contemplan los artículos 29, 31 y 131 constitucionales. Sólo en estos casos, el Presidente de la República podrá ejercer facultades legislativas emitiendo decretos ley, no obstante el principio general siempre debe ser observado, esto es, las contribuciones deben establecerse mediante una ley.

Respecto a esa característica, la SCJN también ha emitido jurisprudencia en los términos siguientes:

*“IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCION FEDERAL. El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la*

*arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.*

*Volúmenes 91-96, página 92. Amparo en revisión 331/76. María de los Angeles Prendes de Vera. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.*

*Volúmenes 91-96, página 92. Amparo en revisión 1008/76. Antonio Hernández Abarca. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.*

*Volúmenes 91-96, página 92. Amparo en revisión 5332/75. Blanca Meyerberg de González. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Ramón Canedo Aldrete.*

*Volúmenes 91-96, página 92. Amparo en revisión 5464/75. Ignacio Rodríguez Treviño. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.*

*Volúmenes 91-96, página 92. Amparo en revisión 5888/75. Inmobiliaria Havre, S.A. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.”*

Definidas las contribuciones y analizado su fundamento constitucional, abordaremos los ingresos tributarios.

Los ingresos tributarios son aquellos que provienen del poder impositivo del Estado, comprenden las obligaciones de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos.

Para Adolfo Arrijoa Vizcaino, los ingresos tributarios son: “aportaciones económicas de los gobernados que, por imperativos constitucionales y legales, se ven forzados a sacrificar una parte proporcional de sus ingresos, utilidades o rendimientos para contribuir a los gastos públicos”<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> ARRIJOA VIZCAINO Adolfo, *Derecho Fiscal*, Colección de Textos Universitarios, Edit. Themis, 15ª ed. México 2002, p. 82.

Francisco Ponce Gómez establece que por ingresos tributarios debe entenderse a: “los impuestos, aportaciones de seguridad social, los derechos y las contribuciones especiales”<sup>10</sup>.

No obstante estas definiciones, creemos que para tener una mejor comprensión de los ingresos tributarios, es indispensable especificar lo que se entiende por tributo, el que en palabras de Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez definiremos como: “las aportaciones económicas que, de acuerdo con la ley, exige el Estado de manera proporcional y equitativa a los particulares sujetos a su potestad soberana y que se destinan a cubrir el gasto público”<sup>11</sup>.

El concepto de Sergio Francisco de la Garza nos dice que: “los tributos son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines”<sup>12</sup>.

Hemos definido ingresos tributarios y tributo, ahora debemos analizar lo que se entiende por relación tributaria, que es aquella que se origina entre un ente público, el Estado, titular de una serie de derechos que le permiten exigir el pago de contribuciones, cuyo ejercicio se le conoce como potestad tributaria, y los particulares, los sujetos obligados a aportar determinadas contribuciones establecidas en ley.

En ese sentido, Andrés Serra Rojas advierte que “la obligación tributaria se integra tanto con los derechos que corresponden a los entes públicos como con las obligaciones que corresponden a los contribuyentes”<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> PONCE GÓMEZ Francisco y Ponce Castillo Rodolfo, *Derecho Fiscal*, Edit. Banca y Comercio, 5ª ed. 2000, p. 15.

<sup>11</sup> DELGADILLO GUTIERRÉZ Luis Humberto, ob. cit., p. 58

<sup>12</sup> DE LA GARZA Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Edit. Porrúa, 24ª ed. México, 2002, p. 320.

<sup>13</sup> SERRA ROJAS Andrés, ob. cit., p. 42.

Por su parte, el maestro Emilio Margáin Manautou nos indica que la obligación tributaria o fiscal “es el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie”<sup>14</sup>.

El tratadista Raúl Rodríguez Lobato afirma que la relación jurídica tributaria “la constituye el conjunto de obligaciones que se deben el sujeto pasivo y el sujeto activo y se extinguen al cesar el primero en sus actividades reguladas por la ley tributaria”<sup>15</sup>.

Las características principales de la obligación tributaria podemos englobarlas en:

- Se trata de una obligación de Derecho Público por tanto tiene su fuente sólo en la ley.
- El acreedor o sujeto activo siempre es el Estado, a través de sus dependencias o entes públicos especializados.
- El deudor o sujeto pasivo recae en los particulares, ya sea una persona física o bien una moral.
- Su finalidad principal es recaudar las cantidades necesarias para sufragar los gastos públicos.
- Surge con la realización de hechos o actos jurídicos atribuibles al sujeto pasivo. Es decir, en el momento en que los particulares se encuadran en la hipótesis normativa.

---

<sup>14</sup> MARGAÍN MANAUTOU Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario*, Edit. Porrúa, 14ª ed., México 1999, p. 226.

<sup>15</sup> Rodríguez Lobato Raúl, *Derecho Fiscal*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Edit. Oxford, México 1998, p. 112.



- Existe responsabilidad de los terceros que intervienen en la realización del hecho imponible, sea como representante o mandatario del sujeto activo.
- El objeto de la obligación es único y consiste siempre en dar. En aportar cantidades para sufragar los gastos públicos.
- Puede satisfacerse en dinero o en especie.

Así, los elementos relevantes de la obligación tributaria son:

**Sujeto activo.** Es el ente público titular de un derecho legalmente establecido. Ese derecho se traduce en la posibilidad de obtener las contribuciones y de exigir el pago de las mismas a los obligados. El sujeto activo siempre es el Estado.

**Sujetos pasivos.** Personas físicas o morales que al realizar determinada actividad o hecho, se ubican dentro del supuesto que la ley señala para el cobro. Son aquellos que están obligados al pago de una contribución.

**Objeto del tributo.** Es el elemento económico sobre el que se apoya la contribución. El objeto hace referencia a lo que se grava en la ley tributaria, es la realidad económica sujeta a imposición, Puede ser el consumo de un bien o un producto, las inversiones de capital en las que se da una circulación de la riqueza, la obtención de una renta producto del trabajo, etc.

El objeto está constituido por una obligación de dar a cargo del sujeto pasivo en beneficio del Estado, del fisco, y por lo general se traduce en una obligación de entregar una suma de dinero.

**Fuente del tributo.** Consiste en la actividad económica gravada por el legislador, en la cual se pueden precisar diversos objetos y hechos imponibles.

El ejemplo que los autores dan respecto de la fuente del tributo, es la actividad industrial. En esta actividad pueden determinarse varios objetos, entre otros, el relativo a la producción de bienes, a su distribución, la compraventa de intermediarios y el consumo.

En efecto, si bien la fuente es la actividad industrial, de ésta se derivan varias subactividades que tienen un objeto gravable distinto y que requieren de diversas situaciones y circunstancias para que se genere el hecho imponible.

**Hecho imponible y hecho generador.** No basta la existencia de la contribución en una ley para estar obligado al pago, sino que deben concurrir una serie de circunstancias para ser sujeto pasivo de aquélla.

En ese sentido, en la legislación fiscal se establecen una serie de presupuestos de hecho o hipótesis que al actualizarse o realizarse surge la obligación tributaria. Esos presupuestos o hipótesis jurídicas constituyen el hecho imponible.

Algunos autores señalan que el hecho imponible es el hecho hipotético que sólo tiene una existencia ideal en la legislación tributaria, y que el hecho generador es el hecho concreto, material que se realiza en la vida real cuando se cumplen los elementos contenidos en la hipótesis o en el momento en que se encuadra en el supuesto normativo.

Creemos que la hipótesis jurídica y las circunstancias que permiten la realización del acto material que se ajusta a dicha hipótesis, deben coexistir para generar la obligación tributaria, debe actualizarse o generarse el supuesto o hecho establecido en la norma para estar obligado al pago de la contribución, esto es, la obligación fiscal nace en el momento en que se realiza el hecho imponible.

**Tarifas.** Es la cantidad líquida que debe aportar el sujeto pasivo una vez actualizado el supuesto de la ley, una vez realizado el hecho imponible. Las leyes tributarias

pueden establecer cantidades exactas o porcentajes, así tenemos que respecto a los derechos, la legislación que los contempla prevé cuotas precisas por los servicios otorgados por el Estado; por su parte, la Ley de Impuesto sobre la Renta prevé porcentajes que deben cubrir los obligados atendiendo al tipo de trabajo o actividad que realicen y al monto del salario o utilidad obtenida.

### **2.1.1. IMPUESTOS**

Los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos han sido aceptados tradicionalmente como ingresos tributarios.

El impuesto es la más importante figura tributaria, pues a través de éste el Estado obtiene la mayor parte de sus ingresos. Encuentra su fuente constitucional, como todas las contribuciones, en el artículo 31, fracción IV.

Algunas definiciones que podemos señalar de ese término son:

El impuesto para Miguel Acosta Romero “es la parte de riqueza exigida al particular por el Estado en ejercicio de su soberanía, para la satisfacción de los gastos públicos, sin que tenga que dar a cambio de ella, contraprestación alguna, establecido en la ley en forma proporcional y equitativa”<sup>16</sup>.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez define al impuesto como “la obligación coactiva y sin contraprestación, de efectuar una transmisión de valores económicos, por lo común en dinero, a favor del Estado y de las entidades autorizadas jurídicamente

---

<sup>16</sup> ACOSTA ROMERO Miguel, ob. cit., p. 531.

para recibirlos, por un sujeto económico, con fundamento en una ley que establece las condiciones de la prestación de maneta autoritaria y unilateral.”<sup>17</sup>

El maestro Hugo Carrasco Iriarte expone que impuesto “es el que está a cargo de personas físicas y morales que se ubican en el hecho imponible sin recibir prestación inmediata”<sup>18</sup>.

En tanto, Raúl Rodríguez Lobato indica que por impuesto debe entenderse “la prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público y sin que haya para ellas contraprestación o beneficio especial, directo o inmediato”<sup>19</sup>.

A su vez el artículo 2, fracción I, del Código Fiscal de la Federación determina que impuestos “son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo”.

Los elementos de los conceptos anotados que podemos rescatar para identificar al impuesto son:

1. Es una obligación coactiva. Esto significa que no se deja al arbitrio de las personas obligadas el pago del impuesto, sino que existe una ley que así lo establece y, por ende, el pago tiene la característica de ser obligatorio. Además,

---

<sup>17</sup> DELGADILLO GUTIERRÉZ Luis Humberto, ob. cit., p. 65.

<sup>18</sup> CARRASCO IRIARTE Hugo, *Derecho Fiscal I*, IURE Editores, México 2001, p. 177.

<sup>19</sup> RODRÍGUEZ LOBATO Raúl, ob. cit, p. 61.

en caso de no cumplirse con el impuesto, existen procedimientos para obligar al sujeto a enterar la cantidad correspondiente, es decir, a realizar el pago.

2. Normalmente el pago del impuesto es en dinero, sin embargo, algunas ocasiones se puede satisfacer la obligación tributaria en especie.
3. La obligación corre a cargo de personas físicas y morales que se han encuadrado en la hipótesis normativa y que han generado con ello, la obligación de pagar el impuesto.
4. El impuesto debe estar contenido en una ley y debe ser equitativo y proporcional. Debe respetarse en todo momento el principio de legalidad instituido en nuestra constitución, de tal forma que el sujeto activo sólo puede exigir el cumplimiento del pago del impuesto, si esa obligación encuentra sustento en una ley.
5. No existe contraprestación por el pago del impuesto, no obstante, los contribuyentes tienen la certeza de que sus impuestos se aplicarán al gasto público y que de alguna forma serán retribuidos a través de los servicios que proporcione el Estado.
6. Las condiciones del impuesto son fijadas de manera autoritaria y unilateral por el Estado; a las personas físicas y morales obligadas únicamente se les aplica el mismo, sin tener la posibilidad de participar en la determinación de aquél. Al respecto, tendremos que señalar que los representantes de la población son los diputados y que éstos intervienen en la fijación de los impuestos, por lo que estrictamente hablando el pueblo se encuentra representado al tomar ese tipo de decisiones.

Los impuestos están regidos por una serie de principios que algunos autores denominan, constitucionales, jurídicos y/o económicos. Para este trabajo analizaremos los siguientes:

### **1. Legalidad.**

El impuesto debe establecerse en una ley, sólo en una ley y no en alguna otra disposición jurídica. Este principio es fundamental si se considera la máxima jurídica-administrativa de que la autoridad sólo puede hacer lo que le está permitido por la ley, de tal suerte que al preverse el impuesto en una ordenamiento jurídica de esa categoría, da certidumbre a los sujetos obligados a que solamente pagarán impuestos establecidos por el titular de la función legislativa.

### **2. Limitación.**

La acción fiscal debe ser moderada, pues no se puede convertir en un exceso debido a que se llegaría a la destrucción económica. La exigencia fiscal debe tener límites, debe ser moderada, atendiendo a las posibilidades económicas de un país y de su población.

### **3. Generalidad.**

Todos los habitantes de México, atendiendo a su capacidad, deben pagar impuestos. No se puede cobrar un impuesto en forma particular. Este principio resulta lógico si se considera, por una parte, que las leyes tienen como características fundamentales el ser generales, abstractas e impersonales y, por otra, que la constitución prohíbe la aplicación de leyes privativas.

### **4. Proporcionalidad y Equidad.**

Es el modo o la forma en que se ejecuta un impuesto. El impuesto debe establecerse tomando en cuenta ciertos principios racionales que establezcan una proporción entre el ingreso y la riqueza gravados y la cantidad que se cobra por el impuesto. La equidad significa que a mayor capacidad contributiva, mayor impuesto, implica un trato igual a causantes que se encuentren en una misma situación económica. A mayor abundamiento, nos remitimos a lo expresado respecto a la proporcionalidad y equidad en el tema de las contribuciones.

#### **5. Certeza.**

La aplicación del impuesto debe ser estricta en sus términos y sin que se aplique por analogía. Ello quiere decir que debe aplicarse conforme a la letra de la ley y no por deducciones o interpretaciones personales de las autoridades o servidores públicos responsables de su cobro.

#### **6. Numerario del Impuesto.**

El impuesto siempre debe ser en dinero y sólo excepcionalmente en especie, toda vez que el artículo 31 fracción IV constitucional establece que éstos deben aplicarse al gasto público, entendiendo éstas como las erogaciones que realiza el Estado para el cumplimiento de sus fines.

#### **7. Relación con el Gasto Público.**

En congruencia con la ordenanza constitucional (artículo 31 fracción IV), debe existir una relación natural con el gasto público, pues es la finalidad del impuesto, cubrir las necesidades públicas.

Finalmente, respecto de los impuestos una de las clasificaciones con mayor aceptación en el ámbito doctrinal, es la siguiente:

## **Impuestos directos e indirectos.**

Los primeros son aquellos en que el legislador se propone alcanzar inmediatamente al verdadero contribuyente, suprime a todo intermediario entre el pagador y el fisco. En éstos no ocurre la traslación del impuesto a un tercero.

En los segundos, el legislador no grava al verdadero contribuyente, sino que lo grava por repercusión, es decir, traslada el impuesto a un tercero, quien es el que verdaderamente lo paga.

A su vez, los impuestos directos son divididos en personales y reales.

### **a. Impuestos personales.**

En este tipo de impuestos se toman en cuenta las condiciones de las personas con carácter de sujetos pasivos, pues recaen sobre el total de su capacidad contributiva, teniendo en consideración su situación especial. Ejemplo: impuesto sobre la renta de las personas físicas.

### **b. Impuestos reales.**

Son aquellos que recaen sobre la cosa objeto del gravamen sin considerar la situación de la persona que es dueña de ella. En éstos se prescinde de las condiciones personales del contribuyente y del total de su patrimonio o renta. Ejemplo: impuesto predial.



Por su parte, los indirectos se clasifican en impuestos sobre los actos e impuesto sobre el consumo.

**c. Impuestos sobre los actos.**

Son aquellos que recaen sobre las operaciones que son parte de un proceso económico. Ejem: impuesto a la exportación.

**d. Impuestos sobre el consumo.**

Estos impuestos se refieren a aquellos que se establecen al realizarse la última fase del proceso económico que se está gravando y cuando se realizan operaciones destinadas al consumo. Ejem: impuesto al valor agregado.

### **2.1.2. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL**

Las aportaciones de seguridad social son una más de las contribuciones reconocidas en la legislación y la doctrina, y aluden a las cuotas obrero patronales que son aportadas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y al Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) con la finalidad de cubrir los gastos relativos al otorgamiento de beneficios de seguridad social, tales como: asistencia médica, maternidad, indemnizaciones, jubilaciones, vivienda, créditos hipotecarios, centros de apoyo vacacional, capacitación, etc.

Las aportaciones de seguridad social son definidas por Miguel Acosta Romero como las “contribuciones establecidas por la ley a cargo de personas obligadas a pagar las cuotas (patrones y beneficiarios) para el cumplimiento de la seguridad social, la cual está a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados y tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo”.<sup>20</sup>

Para Gregorio Sánchez León, las aportaciones de seguridad social son: “las contribuciones que establece la ley a cargo de entidades públicas, personas físicas o morales, en compensación por los servicios de seguridad social que reciben los sujetos beneficiados por aseguramiento, de parte de los organismos paraestatales que los otorgan”<sup>21</sup>.

A su vez, el artículo 2, fracción II, del Código Fiscal de la Federación determina que “las aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado”.

En tal sentido, podemos señalar que los rasgos característicos de las aportaciones de seguridad social son:

1. **Son cuotas obrero patronales.** Esta característica implica que los obligados a contribuir deben estar vinculados laboralmente, y tanto la clase trabajadora,

---

<sup>20</sup> ACOSTA ROMERO Miguel, ob. cit., p. 548.

<sup>21</sup> SÁNCHEZ DE LEÓN Gregorio, *Derecho Mexicano de la Seguridad Social*, Cárdenas Editores, México 1987, p. 104.

que es la que se beneficia de las mismas, como los propietarios de los medios de producción deben realizar esas aportaciones.

2. **Las aportaciones deben ser cubiertas al Estado.** Es relevante este rasgo, toda vez que los institutos y órganos que perciben las cuotas obrero patronales (IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, FOVISSSTE), son parte de la administración pública paraestatal, ya que su naturaleza jurídica es la de organismos descentralizados y desconcentrados (en el caso del FOVISSSTE) según lo disponen sus respectivas legislaciones.
3. **Finalidad de seguridad social.** Son diferentes los aspectos que incluye la seguridad social, según se desprende de los conceptos anotados, mismos que vale la pena advertir:

- a. **Garantizar el derecho a la salud.**

No sólo es una finalidad de la seguridad social, sino uno de los principales objetivos del Estado, consiste en el derecho inherente que tienen los habitantes de un país de que sea salvaguardada su salud, a través de los medios idóneos que debe proporcionar el Estado. Esos medios están regulados en una ley y se implementan a través de una política pública de cobertura médica, asistencial y social. Para el hombre común, su seguridad social se refleja sobre todo en el establecimiento de hospitales y la atención de profesionales en medicina.

- b. **La asistencia médica.**

Esta finalidad de la seguridad social es la más común, real y cercana a la población, pues todos los días se puede observar cúmulos de personas que asisten a las diferentes clínicas a terapias, consultas y chequeos médicos. Este aspecto, también se ve reflejado al proporcionar a los beneficiarios los medicamentos que les son prescritos por los profesionistas de los diferentes organismos en donde se presta el servicio de asistencia médica.

**c. La protección de los medios de subsistencia.**

Es de suma importancia esta finalidad de la seguridad social, pues se refiere a proteger a los beneficiarios de la misma, en caso de enfermedad o accidente de trabajo y vejez, pues las personas que por alguna desgracia se encuentran en alguno de esos supuestos, normalmente quedan imposibilitados parcial o totalmente para desarrollar un trabajo en forma cotidiana, y que en caso de no existir la seguridad social para ellos, se verían condenados a sufrir las consecuencias de la ausencia de una labor remunerada. Es importante señalar que a pesar de que las indemnizaciones y jubilaciones son mínimas, sí protegen y garantizan, en cierta medida, el cuidado y la subsistencia de los individuos beneficiarios.

**d. Los servicios sociales para el bienestar individual y colectivo.**

Este aspecto de la seguridad social alude principalmente a los derechos de vivienda, a la posibilidad de adquirir préstamos y créditos hipotecarios, a la obtención de beneficios vacacionales, etc., que permitan un equilibrio y desarrollo gradual en la vida de los beneficiarios de esos servicios.

4. **Deben estar contenidas en una ley.** Es evidente que las aportaciones de seguridad social deben encontrar sustento en la legislación, así en nuestro país tenemos las leyes del Seguro Social, INFONAVIT, ISSSTE, estatutos orgánicos, y por supuesto la constitución en su artículo 123 en sus apartados “A” y “B”.

La diferencia sustancial entre el impuesto y las aportaciones de seguridad social se traduce en que el primero se paga por parte de los obligados para destinarse a todo el gasto público, es decir, puede ser asignado a cualquier partida presupuestal que implique erogaciones de los entes públicos; por el contrario, las aportaciones de seguridad social, sólo pueden destinarse a ese fin y a ningún otro.

### **2.1.3. CONTRIBUCIONES DE MEJORAS**

Las contribuciones de mejoras o especiales se establecen en forma unilateral por parte del Estado atendiendo a que un particular ha obtenido claramente un beneficio generado por la realización de obras públicas. En este tipo de contribuciones estamos ante el supuesto de que una obra realizada por el Estado ha proporcionado ventajas especiales a los propietarios de bienes inmuebles, pues éstos incrementan su valor comercial en razón de que están ubicados en el área de influencia de la obra.

Efectivamente, las contribuciones de mejoras aparecen cuando el estado realiza determinadas obras de infraestructura, tales como alcantarillado, agua potable, drenaje, alumbrado público, carreteras, calles, mercados, escuelas, establecimiento de medios masivos de transporte, etc., lo que produce un incremento en el valor de los inmuebles cercanos a esas obras y que redundan en un beneficio para los propietarios de los mismos.

En razón de ello, según expone Emilio Margáin Manautou, la contribución de mejoras o especial “es una contraprestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como aportación a los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general, que los benefició o los beneficia en forma específica”<sup>22</sup>.

Para el maestro Miguel Acosta Romero, las contribuciones de mejoras han sido definidas como “la prestación que se exige forzosamente, conforme a la ley, a los particulares que son propietarios de bienes inmuebles ubicados en un área geográfica, en donde se ejecute una obra pública que provoque una alza al valor en esos bienes o una mejoría específica en los bienes mismos y que se cobra en proporción al costo de la obra, a la cercanía o lejanía del bien y al monto de este último”.<sup>23</sup>

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2 fracción III advierte respecto de las contribuciones de mejoras: “son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas”.

Como se ha hecho con los impuestos y las aportaciones de seguridad social, es importante desentrañar los conceptos anotados, precisando las características esenciales de las contribuciones especiales. En ese sentido, consideramos que son las siguientes:

---

<sup>22</sup> MARGÁIN MANAUTOU Emilio, ob. cit., p. 98.

<sup>23</sup> ACOSTA ROMERO Miguel, ob. cit., p. 550.

1. **Potestad de imperio del Estado.** La autoridad unilateralmente determina la contribución con base en lo establecido en una ley y conforme a las circunstancias específicas de los bienes que han sido beneficiados por la realización de la obra pública.
2. **Existencia de una obra pública.** Para que se configure una contribución de mejoras es indispensable que el Estado realice una obra pública de infraestructura.
3. **Beneficio para el particular.** No basta con que las autoridades lleven a cabo la obra pública, sino que ésta, en razón del área de influencia en la que fue construida, beneficie directamente a personas físicas o morales, entendiéndose por ello, el que sean evidentes las ventajas que produjo la obra y que se traduzcan en el incremento en el valor de los bienes inmuebles de los que son titulares los beneficiados.
4. **Contenidas en una ley.** Como todas las contribuciones, las de mejoras deben sustentarse en disposiciones jurídicas para poder ser exigibles a los beneficiarios por la construcción de obras públicas.

Es evidente que existen diferencias de fondo entre estas contribuciones y las restantes (impuestos, contribuciones de mejoras y derechos), pues atañen exclusivamente al beneficio que se produce al bien inmueble de un particular como resultado de la realización de una obra pública, supuesto que no contempla, ni se asemeja con ninguna otra contribución

#### 2.1.4. DERECHOS

Los derechos, también denominados tasas, constituyen la cuarta de las contribuciones que han sido reconocidas por la ley. Son cargas tributarias por servicios que el Estado presta en su calidad de órgano soberano.

En efecto, para Andrés Serra Rojas, “los derechos son contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley en pago de un servicio”.<sup>24</sup>

Asimismo, Sergio Francisco de la Garza los define como “una contraprestación en dinero, obligatoria y establecida por la ley a cargo de quienes reciben servicios inherentes al Estado prestados por la Administración Pública. Está destinado a sostener el servicio correspondiente y será fijado en cuantía necesaria para cubrir el costo del servicio”<sup>25</sup>

En ese tenor, Emilio Margáin Manautou advierte que derecho “es la prestación señalada por la ley, exigida por la administración activa en pago de servicios administrativos o por la explotación de bienes sobre los cuales el Estado ejerce un poder de monopolio”<sup>26</sup>.

El artículo 2, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, las define como “las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de

---

<sup>24</sup> SERRA ROJAS Andrés, ob. cit., p. 36.

<sup>25</sup> DE LA GARZA Sergio Francisco, ob. cit., p. 342

<sup>26</sup> MARGÁIN MANAUTOU Emilio, ob. cit., p. 94



Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado”.

Al ser contraprestaciones establecidas en la ley, se fijan y exigen por el Estado como tal y no son consecuencia de un contrato que celebre con los particulares, toda vez que el Estado puede determinar unilateralmente si el uso del servicio es voluntario u obligatorio, si deben cubrirse o no derechos por el mismo y, en su caso, la cantidad que debe cubrirse.

Desde nuestro punto de vista, las características que revisten los derechos son:

1. **Determinados unilateralmente por el Estado.** Dada su potestad de imperio, el Estado establece cuáles son los servicios sujetos a este tipo de contribuciones y su monto por la prestación de los mismos.
2. **La existencia de un servicio o el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público.** Necesariamente el Estado debe proporcionar un servicio o conferir el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público a los particulares, para que pueda actualizarse el supuesto normativo de esa contribución.
3. **Son una contraprestación por un servicio del Estado.** Esta característica reviste especial importancia debido a que el pago de los derechos a cargo de los particulares se considera una contraprestación por el servicio recibido.
4. **Son prestaciones normalmente en dinero.** Éstas deben cubrirse antes o después de que la autoridad administrativa, haya prestado el servicio público

solicitado, o autorizado el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público.

- 5. Deben estar contenidos en una ley.** Los derechos, como todas las contribuciones deben expresarse en disposiciones legales. Al respecto, el ordenamiento que los regula es la Ley Federal de Derechos, en la que se incluyen derechos por servicios turísticos, migratorios, registrales, aduaneros, de inspección, control, vigilancia, etc.

A diferencia de los impuestos que son pagados para financiar el gasto público y en los que no existe contraprestación del Estado, los derechos sí contienen ese rasgo, pues como se ha expresado, la autoridad sí otorga un servicio directo a los particulares.

Finalmente, la diferencia sustancial con las aportaciones de seguridad social, radica en que en éstas, las cuotas obrero patronales, son pagadas por un servicio (el de la seguridad social) que el asegurado no ha solicitado y el cual probablemente nunca utilice, requiera o le interese. En tanto, en los derechos, los particulares sí tienen un interés directo de que el Estado les preste un servicio, por el que están dispuestos a pagar un monto previamente determinado.

### **2.1.5. ACCESORIOS DE LAS CONTRIBUCIONES**

Los accesorios de las contribuciones son aquellos derivados de los obligados a su pago y que no son clasificables como impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos o contribuciones de mejoras, así, tenemos a los recargos, las multas y los gastos de ejecución.

Es importante comentar que los recargos son cantidades adicionales que el particular debe cubrir, en razón de que no haber pagado oportunamente sus contribuciones al Estado. El Código Fiscal de la Federación establece que son accesorios de las contribuciones y que participan de la naturaleza de éstas.

Las multas son sanciones establecidas en la ley y que son aplicadas por la autoridad, en ejercicio de las facultades que le son conferidas, en el supuesto de que no exista pago oportuno de las contribuciones. Éstas se establecen con el propósito de castigar transgresiones a la ley y para desalentar el incumplimiento de sus obligaciones por parte de los contribuyentes. Al igual que los recargos, el Código Fiscal establece que son accesorias de las contribuciones.

Finalmente, los gastos de ejecución son aquellos que se generan por haberse puesto en marcha el aparato administrativo, con motivo del incumplimiento del pago de contribuciones y que por responsabilidad del obligado éste debe cubrirlos.

## **2.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS**

Para Francisco Ponce Gómez, dentro de los ingresos no tributarios “son todos los demás ingresos públicos derivados de un acto de Derecho Público o un acta de Derecho Privado. Ejemplos: empréstitos, emisión de moneda, emisión de bonos de deuda pública, devoluciones, etc.”<sup>27</sup>.

Por su parte, los maestros Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa señalan que los ingresos no tributarios “son aquellos que derivan de la explotación de los recursos con que cuenta el Estado, o de los financiamientos que por diferentes vías se procura, con el fin de completar su presupuesto”<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> PONCE GÓMEZ Francisco y Ponce Castillo Rodolfo, ob. cit., p. 15

<sup>28</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso*, Edit. Porrúa, 2ª ed., México 2001, p. 34.

En razón de ello, los ingresos no tributarios los clasificaremos en patrimoniales y crediticios. En los primeros se pueden incluir los aprovechamientos y los productos. Los segundos se integrarían con los ingresos derivados del financiamiento público, ya sea del sector central o del paraestatal, con objeto de completar su presupuesto.

La clasificación e integración que hemos mencionado de ninguna manera intenta establecer una verdad absoluta en torno a los ingresos no tributarios, simplemente la traemos a colación considerando que a través del tiempo ha sido aceptada por la mayoría de los doctrinarios y en razón de que servirá como base para este trabajo.

### **2.2.1. PATRIMONIALES**

Para el doctrinario Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, los ingresos patrimoniales son “aquellos que el Estado percibe como contraprestaciones por los servicios que otorga sin que correspondan a sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento o enajenación de sus bienes del dominio privado”.<sup>29</sup>

Por su parte, el maestro Antonio Jiménez González indica que los ingresos patrimoniales “son aquellos que percibe el Estado producto de la explotación o gestión de los bienes que constituyen su patrimonio”<sup>30</sup>.

Algunos autores consideran que deben incluirse en este tipo de ingresos, aquellos que obtienen organismos descentralizados y empresas de participación estatal, pues consideran que son producto de la propia riqueza del Estado e integran su patrimonio.

Cabe hacer mención que ese tipo de ingresos no pueden catalogarse como tributarios en razón de que no son contribuciones, pues la ley, la jurisprudencia y la

---

<sup>29</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, Ob. cit., pág. 33.

<sup>30</sup> JIMÉNEZ GONZÁLEZ Antonio, *Lecciones de Derecho Tributario*, Thomson Editores, México 2002, p. 24.

doctrina no les otorgan esa característica. Por ello, creemos que son ingresos no tributarios de los denominados patrimoniales, pues los mismos derivan de organismos o empresas que forman parte de la administración pública paraestatal y por consiguiente los ingresos provenientes de ellos se suman al patrimonio de la nación y son utilizados para hacer frente a los gastos del gobierno, además que son incluidos en la Ley de Ingresos de la Federación, como podremos constatarlo más adelante.

Asimismo, la doctrina incluye aquellos ingresos que a pesar de que se perciben por actividades realizadas por el Estado en sus funciones de derecho público, no derivan de su poder de imperio, como las multas, indemnizaciones, reintegros, participaciones, cooperaciones, regalías, etc. Sin embargo, no es objetivo de este trabajo ahondar en esos aspectos, sino únicamente analizar los aprovechamientos y productos, por ser los ingresos no tributarios que menciona el Código Fiscal de la Federación.

#### **2.2.1.1. PRODUCTOS**

El artículo 3 del Código Fiscal de la Federación establece que los productos “son las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado”.

Este concepto ha sido ampliamente estudiado y cuestionado por diversos tratadistas. La mayoría considera que es limitado o poco claro. Si bien podríamos citar como ejemplo la venta de un bien del dominio privado, que pudiera ser un terreno que no ha sido afectado a la realización de un servicio público, obra pública, servicio administrativo o un propósito de interés general, también podría ser sujeto a diferentes opiniones considerando que el artículo 4 de la vigente Ley General de Bienes Nacionales ya no incluye a los bienes de dominio privado, sino ahora refiere a

los bienes nacionales que pueden ser sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas.

Para los efectos de nuestro estudio, solamente indicaremos que el Código Fiscal de la Federación proporciona una definición residual, sin especificar con claridad cuáles son esas funciones de derecho privado del Estado y frente a la problemática de que legalmente ya no existen los bienes de dominio privado de la Federación, pues la ley de la materia no los contempla.

Con independencia de determinar ejemplos más concretos en torno a los productos, éstos son percibidos por el Estado, ingresan a las arcas públicas y están considerados como ingresos no tributarios, pues conforme a la ley no entran en el espacio normativo de las contribuciones.

#### **2.2.1.2. APROVECHAMIENTOS**

Conforme al artículo 3 del Código Fiscal de la Federación, los aprovechamientos “son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.”

Este concepto tiene la característica de ser residual, pues claramente excluye de lo que debe entenderse por aprovechamientos, a las contribuciones, es decir a los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y los derechos, así como a todos aquellos ingresos provenientes de cualquier tipo de financiamiento público y los obtenidos por órganos integrantes del sector paraestatal.

El ordenamiento citado, explica que los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización que se apliquen en relación con los aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

Algunos críticos aluden a los créditos fiscales rezagados, a las multas, los intereses, las recuperaciones de capital, las aportaciones de contratistas, etc.

Sin embargo, al igual que los productos tampoco la definición citada clarifica el término aprovechamientos, no obstante, sí es evidente que ya sea una indemnización, una multa, un decomiso, etc., esos ingresos son para el Estado y por consiguiente deben acceder a las arcas nacionales, al patrimonio de la nación.

### **2.2.2. CREDITICIOS**

Los ingresos no tributarios denominados crediticios o financieros, de acuerdo con lo que expresa Adolfo Arrijo Vizcaíno “son aquellos que provienen de las diversas fuentes de financiamiento a las que el Estado se ve precisado a recurrir en adición a las prestaciones fiscales recibidas de los contribuyentes para integrar el presupuesto nacional”<sup>31</sup>. El mismo autor señala que “los ingresos financieros son susceptibles de dividirse en los siguientes rubros: empréstitos, emisión de moneda, emisión de bonos de deuda pública, productos, amortización, conversión de deuda pública, moratorias, devaluaciones, revaluaciones, expropiaciones, decomisos y nacionalizaciones”<sup>32</sup>.

Por su parte, para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez son aquellos “recursos que con carácter de préstamo se obtienen por diferentes vías de financiamiento interno o externos, a través de préstamos o por la emisión de bonos, cualquiera que sea su denominación, pero que presentan la característica de tener que ser reembolsados en su oportunidad”.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> ARRIJOJA VIZCAINO Adolfo, ob. cit., p. 85.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, ob. cit., p. 34.

El artículo 73 de la Constitución General otorga facultades al Poder Legislativo para sentar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar las operaciones que al efecto realice y para reconocer el pago de la deuda nacional. Así, la disposición constitucional establece:

**“Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

**“VIII.** Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.”

Respecto a esa facultad del legislativo, éste expidió la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, en la que se sientan las bases para que el Ejecutivo pueda obtener ingresos crediticios a través del financiamiento público.

Algunos autores han dividido a los ingresos en tributarios, en los que se encuentran los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y los derechos, mismos que constituyen las contribuciones; y en financieros, en los que identifican a los empréstitos, la emisión de moneda, la emisión de bonos de deuda pública, amortizaciones, conversión de deuda pública, moratorias, renegociaciones, devaluaciones, revaluaciones, expropiaciones, decomisos y nacionalizaciones.



En razón de que no es el objetivo de este estudio profundizar en torno a cada una de las figuras jurídicas que constituyen los ingresos crediticios o financieros, únicamente haremos un breve comentario de las mismas.

**Empréstitos.** Son los préstamos o financiamientos que otorga un Estado u organismo internacional a otro Estado extranjero, con el objeto de atender necesidades presupuestales, ya sea a corto o mediano plazo.

**Emisión de moneda.** La moneda es el instrumento de cambio por excelencia y ésta se emite de acuerdo con la proporción de las reservas que se tengan, normalmente integradas por oro y dólares.

**Emisión de bonos de deuda pública.** Esos documentos son instrumentos negociables que el Estado coloca entre el público inversionista y los que reciben a cambio una cantidad de dinero y asumen la obligación de reembolsar su importe más un rédito.

**Amortización.** Es el pago oportuno del capital e intereses estipulados en los empréstitos o bonos contratados y emitidos por el Estado.

**Conversión de deuda pública.** Es el pago anticipado de la totalidad o parte de las obligaciones que componen la deuda pública.

**Moratorias.** Son las ampliaciones a los plazos que inicialmente se convinieron para efectuar los pagos correspondientes al capital e intereses.

**Renegociaciones.** Es el replanteamiento de la operación de que se trate, no solamente por lo que toca al capital e intereses, sino también en relación a las garantías que deban otorgarse.

**Devaluaciones.** Debido a que la moneda se cotiza en el mercado internacional de acuerdo a las reservas con que se cuentan, mientras no se modifique la proporción existente que hay entre la moneda en circulación y las reservas que ampara su emisión, la paridad cambiaria se mantendrá. Sin embargo, cuando la moneda pierde su valor adquisitivo, las personas utilizan más dinero para adquirir el mismo número de artículos, por lo que las reservas monetarias tarde o temprano se agotan y se tiene que devaluar la moneda, disminuyendo la paridad cambiaria de su cotización en el mercado internacional a fin de que el nuevo valor de ésta se ajuste a las reservas disponibles.

**Revaluaciones.** Es el incremento de la paridad cambiaria de una moneda en su cotización en los mercados internacionales. La revaluación se origina por el aumento de reservas disponibles debido al incremento en las ventas por concepto de exportaciones y de divisas por concepto de turismo.

**Expropiación.** Es el acto por el cual el Estado desposee a las personas de sus bienes patrimoniales, normalmente inmuebles, con el objeto de destinarlos a una causa de utilidad pública, es decir, a la satisfacción de una necesidad colectiva, previo pago de una indemnización.

**Decomisos.** Es la pérdida de los instrumentos utilizados u obtenidos en la comisión de un delito.

**Nacionalización.** Es el acto jurídico a través del cual el Estado determina que una actividad queda reservada en forma exclusiva a la acción del Estado y expropia

todos los bienes relativos a ésta, a los particulares que la habían venido desarrollando.

Para finalizar, únicamente advertiremos que los ingresos crediticios o financieros son percepciones no tributarias a los que recurre el Estado para complementar e integrar las exigencias del presupuesto nacional, siendo los más comunes los empréstitos.

### **2.3. LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO 2006.**

La Ley de Ingresos de la Federación es el instrumento jurídico a través del cual se determinan las percepciones o ingresos, ya sean tributarios o no tributarios, que aplicarán en un ejercicio fiscal y que deberán de ser suficientes para cubrir el gasto público y todas aquellas necesidades inherentes a las actividades que realiza la federación.

Ese ordenamiento es emitido en forma anual por el poder legislativo, con base en las facultades previstas por los artículos 71, 72, inciso h), 73, fracción VII y 74, fracción IV, constitucionales, disposiciones que regulan el proceso legislativo de creación de leyes y establecen las facultades que tiene el Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y para recibir la iniciativa de ley de ingresos presentada por el ejecutivo.

En ese sentido, para el ejercicio 2006, la Ley de Ingresos de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2005, señala cuáles son los conceptos por los que se percibirán ingresos, a saber:

CONCEPTO	Millones de pesos
<b>A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL</b>	<b>1,339,787.1</b>
<b>I. Impuestos:</b>	<b>836,812.4</b>
1. Impuesto sobre la renta.	374,923.5
2. Impuesto al activo.	13,412.5
3. Impuesto al valor agregado.	335,746.8
4. Impuesto especial sobre producción y servicios:	56,158.9
<b>A.</b> Gasolinas, diesel para combustión automotriz.	18,567.9
<b>B.</b> Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:	20,163.4
<b>a)</b> Bebidas alcohólicas.	5,651.2
<b>b)</b> Cervezas y bebidas refrescantes.	14,512.2
<b>C.</b> Tabacos labrados.	16,365.0
<b>D.</b> Aguas, refrescos y sus concentrados.	1,060.8
5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	15,378.2
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.	5,298.7
7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.	0.0
8. Impuesto a los rendimientos petroleros.	4,838.5
9. Impuestos al comercio exterior:	21,701.7
<b>A.</b> A la importación.	21,701.7
<b>B.</b> A la exportación.	0.0
10. Accesorios.	9,353.6
<b>II. Contribuciones de mejorass:</b>	<b>16.0</b>
Contribución de mejorass por obras públicas de infraestructura hidráulica.	16.0
<b>III. Derechos:</b>	<b>429,943.7</b>
1. Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:	3,870.3
<b>A.</b> Secretaría de Gobernación.	952.9
<b>B.</b> Secretaría de Relaciones Exteriores.	1,393.9
<b>C.</b> Secretaría de la Defensa Nacional.	0.0
<b>D.</b> Secretaría de Marina.	0.0
<b>E.</b> Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	88.6
<b>F.</b> Secretaría de la Función Pública.	0.0
<b>G.</b> Secretaría de Energía.	16.0
<b>H.</b> Secretaría de Economía.	145.0
<b>I.</b> Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	18.8
<b>J.</b> Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	829.8
<b>K.</b> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	35.5
<b>L.</b> Secretaría de Educación Pública.	322.1
<b>M.</b> Secretaría de Salud.	2.2
<b>N.</b> Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	0.7
<b>Ñ.</b> Secretaría de la Reforma Agraria.	51.5
<b>O.</b> Secretaría de Turismo.	0.9
<b>P.</b> Secretaría de Seguridad Pública.	12.4
2. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público:	8,381.0

A. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	0.6
B. Secretaría de la Función Pública.	0.0
C. Secretaría de Economía.	441.5
D. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	2,677.9
E. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	5,210.0
F. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	51.0
G. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	0.0
<b>3. Derecho a los hidrocarburos.</b>	<b>417,692.4</b>
A. Derecho ordinario sobre hidrocarburos.	377,605.6
B. Derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización.	39,823.0
C. Derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo.	0.0
D. Derecho para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía.	0.0
E. Derecho para la fiscalización petrolera.	14.9
F. Derecho adicional.	0.0
<b>IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.</b>	<b>50,981.7</b>
<b>V. Productos:</b>	<b>6,278.1</b>
1. Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.	71.6
2. Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes no sujetos al régimen de dominio público:	6,206.5
A. Explotación de tierras y aguas.	0.0
B. Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.	1.3
C. Enajenación de bienes:	1,412.1
a) Muebles.	1,246.1
b) Inmuebles.	166.0
D. Intereses de valores, créditos y bonos.	2,855.2
E. Utilidades:	1,937.9
a) De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.	0.0
b) De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.	458.1
c) De Pronósticos para la Asistencia Pública.	1,274.3
d) Otras.	205.5
F. Otros.	0.0
<b>VI. Aprovechamientos:</b>	<b>15,755.2</b>
1. Multas.	1,068.0
2. Indemnizaciones.	679.8
3. Reintegros:	254.3
A. Sostenimiento de las Escuelas Artículo 123.	12.8
B. Servicio de Vigilancia Forestal.	0.5
C. Otros.	241.0
4. Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.	154.2
5. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación.	0.0
6. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación.	0.0
7. Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema	0.0

Escolar Federalizado.	
8. Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.	0.0
9. Cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.	0.1
10. 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud.	0.0
11. Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.	342.9
12. Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.	256.6
13. Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras.	0.0
14. Aportaciones de contratistas de obras públicas.	16.5
15. Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal:	1.3
A. Aportaciones que efectúen los Gobiernos del Distrito Federal, Estatales y Municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares.	0.0
B. De las reservas nacionales forestales.	0.1
C. Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.	1.2
D. Otros conceptos.	0.0
16. Cuotas Compensatorias.	383.5
17. Hospitales Militares.	0.0
18. Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal del Derecho de Autor.	0.1
19. Recuperaciones de capital:	236.6
A. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de entidades federativas y empresas públicas.	1.3
B. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de empresas privadas y a particulares.	235.3
C. Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado.	0.0
D. Desincorporaciones.	0.0
E. Otros.	0.0
20. Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.	107.4
21. Rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios.	0.0
22. Provenientes del programa de mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras.	1,122.9
23. No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.	0.0
24. Otros:	11,131.0
A. Remanente de operación del Banco de México.	0.0
B. Utilidades por Recompra de Deuda.	0.0
C. Rendimiento mínimo garantizado.	3,158.7
D. Otros.	7,972.3
<b>B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS</b>	<b>613,712.9</b>
<b>VII. Ingresos de organismos y empresas:</b>	<b>483,381.9</b>
1. Ingresos propios de organismos y empresas:	483,381.9
A. Petróleos Mexicanos.	260,364.0
B. Comisión Federal de Electricidad.	176,820.5

C. Luz y Fuerza del Centro.	537.5
D. Instituto Mexicano del Seguro Social.	10,845.0
E. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.	34,814.9
2. Otros ingresos de empresas de participación estatal.	0.0
<b>VIII. Aportaciones de seguridad social:</b>	<b>130,331.0</b>
1. Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	0.0
2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.	130,331.0
3. Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los Patrones.	0.0
4. Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.	0.0
5. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.	0.0
<b>C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS</b>	<b>20,000.0</b>
<b>IX. Ingresos derivados de financiamientos:</b>	<b>20,000.0</b>
1. Endeudamiento neto del Gobierno Federal:	201,779.2
A. Interno.	201,779.2
B. Externo.	0.0
2. Otros financiamientos:	20,000.0
A. Diferimiento de pagos.	20,000.0
B. Otros.	0.0
3. Superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo (se resta).	201,779.2
<b>TOTAL</b>	<b>1,973,500.0</b>

La ley de ingresos de la Federación está estructurada en tres grandes bloques: los ingresos del gobierno federal, los provenientes de organismos y empresas y los derivados de financiamientos. En los primeros están incluidos toda la gama de impuestos, las contribuciones de mejoras, los diferentes derechos, las contribuciones causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago, los productos y los aprovechamientos. En el segundo grupo se contemplan los ingresos de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, así como las aportaciones de seguridad social, y en los terceros los financiamientos públicos y la deuda pública.

Como se podrá observar, la Ley de Ingresos de la Federación contiene tanto ingresos tributarios como no tributarios.

En los ingresos tributarios, los impuestos constituyen la base de ingresos más importante de nuestro país, pues alcanzarán casi el 43% del total de las percepciones calculadas para el 2006. Entre los impuestos más relevantes que engloba el ordenamiento se encuentran el de la renta (ISR), al activo (IA), al valor agregado (IVA), el especial sobre productos y servicios (IEPS) y sobre tenencia o uso de vehículos.

Además, como parte de los ingresos tributarios tenemos a las contribuciones de mejoras, los derechos, las aportaciones de seguridad social y otras contribuciones causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago, cuyo monto de percepciones sería aproximadamente del 30% del total de los ingresos presupuestados.

Por su parte, en los ingresos no tributarios se incluyen a los aprovechamientos y productos, así como aquellos provenientes del sector paraestatal que no son contribuciones (específicamente de organismos descentralizados y empresas de participación estatal) y a los derivados de financiamientos, los que en su conjunto constituyen el 27% de los ingresos totales de la federación.

Entre los ingresos por productos destacan los arrendamientos y la enajenación de bienes, los intereses y las utilidades de la Lotería Nacional y los Pronósticos para la Asistencia Pública. A su vez en los aprovechamientos sobresalen los correspondientes a las multas, las indemnizaciones, los reintegros, las participaciones a cargo de concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica, así como aquellas señaladas en la Ley Federal de Juegos y Sorteos y las cuotas compensatorias,



A su vez, en los ingresos de organismos y empresas públicas, podemos citar a Petróleos Mexicanos, a la Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, el IMSS y el ISSSTE.

En conclusión, para este 2006, los ingresos tributarios serán de alrededor del 73% de las percepciones de la federación y el restante 27% correrá a cargo de los no tributarios.

## **CAPÍTULO III. INGRESOS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN EMPRESARIAL MEXICANO**

### **3.1. FUNDAMENTO LEGAL**

El fundamento más remoto de los ingresos del SIEM lo podemos localizar en la ley de 1996. En el artículo 6º fracción VI de ese ordenamiento, se establecía como una atribución y facultad de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) hoy Secretaría de Economía, determinar el monto de las tarifas que las cámaras empresariales podrían cobrar por concepto de alta y actualización en el SIEM, escuchando para ese efecto la opinión de las propias cámaras y sus confederaciones.

La figura jurídica utilizada para determinar esas tarifas fue la expedición de una Acuerdo de carácter general. Se escogió esa posibilidad jurídica debido a que la propia ley de 1996 (artículo 6º fracción IX) establecía esa facultad para la SECOFI; esto es, expedir los acuerdos de carácter general necesarios para el cumplimiento del propio ordenamiento.

Con independencia de cuestionar la constitucionalidad de esa atribución, el 2 de enero de 1997 fue publicado el *Acuerdo por el que se determina el monto máximo de las tarifas que las cámaras empresariales podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano*, el que en términos generales establecía cuotas para las empresas comerciales e industriales atendiendo al personal ocupado y especificando una serie de actividades comerciales sujetas a una tarifa única.

Así las cosas, las tarifas aludidas eran:

“**ARTICULO PRIMERO.** El monto máximo que las cámaras podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano, será el siguiente:

“I. Tratándose de empresas comerciales:

TIPO DE EMPRESA	CUOTA MAXIMA
Personal ocupado	
a) 4 ó más	\$640.00
b) 3 ó menos	\$300.00
c) Hasta 2, conforme al listado previsto en el artículo segundo	\$100.00

“II. Tratándose de empresas industriales:

TIPO DE EMPRESA	CUOTA MAXIMA
Conforme a personal ocupado	
a) 6 ó más	\$670.00
b) 3 a 5	\$350.00
c) Hasta 2	\$150.00

“**ARTICULO SEGUNDO.** Las empresas comerciales respecto de las cuales aplicará la tarifa prevista en el inciso c) de la fracción I del artículo anterior son las siguientes:”

1. Comercio al por menor de refrescos y agua purificada
2. Comercio al por menor de carbón vegetal, mineral y otros combustibles no derivados del petróleo
3. Comercio al por menor de artículos para el hogar usados
4. Comercio al por menor de plantas y flores naturales y artificiales
5. Comercio al por menor de artesanías
6. Comercio al por menor de chiles secos, especias y condimentos
7. Comercio al por menor de dulces y chocolates
8. Comercio al por menor de sombreros
9. Comercio al por menor de alimentos y bebidas en tiendas de abarrotes, ultramarinos y misceláneas
10. Comercio al por menor de artículos de mercería, sedería y similares
11. Comercio al por menor de frutas
12. Comercio al por menor de paraguas, sombrillas y otros artículos de uso personal
13. Comercio al por menor de papelería, útiles escolares, de oficina y dibujo
14. Comercio al por menor de paletas y nieve
15. Comercio al por menor de artículos religiosos
16. Comercio al por menor de vísceras de ganado, crudas y semicocidas
17. Comercio al por menor de refacciones, partes y accesorios usados para automóviles
18. Comercio al por menor de pan y tortillas
19. Comercio al por menor de juguetes
20. Comercio al por menor de carnes de aves (pollerías)
21. Comercio al por menor de periódicos y revistas
22. Comercio al por menor de artículos
23. Comercio al por menor de petróleo y tractolina
24. Comercio al por menor de ropa
25. Comercio al por menor de pescado, mariscos y otros productos marinos (pescaderías)
26. Comercio al por menor de cerveza
27. Comercio al por menor de otros artículos nuevos para el hogar no clasificados anteriormente
28. Comercio al por menor de vidrios, espejos, lunas y similares
29. Comercio al por menor de relojes, artículos de platería y joyería
30. Comercio al por menor de carne (carnicerías)
31. Comercio al por menor de anteojos y accesorios
32. Comercio al por menor de calzado (zapaterías)

Para el siguiente ejercicio, el 12 de enero de 1998, se publicó una adición al acuerdo de tarifas mencionado, que consistió en aplicar un descuento del veinte por ciento respecto de las tarifas aludidas a aquellas empresas que se registraran en los primeros dos meses del año (enero y febrero de 1998).

En ese mismo año, el 21 de diciembre, se publicaron las nuevas tarifas que tendrían vigencia durante 1999, en el acuerdo de carácter general correspondiente se mantuvieron los montos de 1997 y se adicionaron actividades comerciales que serían sujetas a la tarifa mínima tratándose de empresas comerciales y siempre que tuvieran hasta 2 personas ocupadas, a saber fueron:

1.	Comercio al por menor de alimentos y bebidas en tiendas de abarrotes, ultramarinos y misceláneas.
2.	Comercio al por menor de granos y semillas.
3.	Comercio al por menor de frutas y legumbres frescas.
4.	Comercio al por menor de chiles secos, especias y condimentos.
5.	Comercio al por menor de animales vivos.
6.	Comercio al por menor de carne (carnicerías).
7.	Comercio al por menor de vísceras de ganado, crudas y semicocidas.
8.	Comercio al por menor de carne de aves (pollerías).
9.	Comercio al por menor de huevo.
10.	Comercio al por menor de pescados, mariscos y otros productos marinos (pescaderías).
11.	Comercio al por menor de pan y tortillas.
12.	Comercio al por menor de leche.
13.	Comercio al por menor de salchichonería y cremería.
14.	Comercio al por menor de dulces y chocolates.
15.	Comercio al por menor de paletas y nieve.
16.	Comercio al por menor de cerveza.
17.	Comercio al por menor de vinos y licores (vinaterías).
18.	Comercio al por menor de cigarros y puros (tabaquerías).
19.	Comercio al por menor de refrescos y agua purificada.
20.	Comercio de productos alimenticios al por menor en supermercados y tiendas de autoservicio.
21.	Comercio de productos alimenticios al por menor en almacenes y tiendas no especializadas.
22.	Comercio al por menor de productos farmacéuticos y de perfumería (farmacias, boticas y perfumerías).
23.	Comercio al por menor de productos veterinarios.
24.	Comercio al por menor telas, casimires y blancos.
25.	Comercio al por menor de artículo de mercería, sedería y similares.
26.	Comercio al por menor de ropa.
27.	Comercio al por menor de calzado (zapaterías).
28.	Comercio al por menor de sombreros.
29.	Comercio al por menor de artículos de cuero, piel y materiales sucedáneos.
30.	Comercio al por menor de paraguas, sombrillas y otros artículos de uso personal.
31.	Comercio al por menor de muebles en general.
32.	Comercio al por menor de alfombras, cortinas y productos similares.
33.	Comercio al por menor de vidrios, espejos, lunas y similares.

34.	Comercio al por menor de instrumentos musicales.
35.	Comercio al por menor de discos y cintas magnetofónicas.
36.	Comercio al por menor de antigüedades, pinturas, esculturas, y otras obras de arte.
37.	Comercio al por menor de estufas y aparatos eléctricos y electrónicos para el hogar.
38.	Comercio al por menor de máquinas de coser y de tejer para uso doméstico.
39.	Comercio al por menor de artículos de ferretería.
40.	Comercio al por menor de pinturas, lacas, barnices y similares en establecimientos especializados.
41.	Comercio al por menor de artículos de tlapalería.
42.	Comercio al por menor de cristalería, loza, cuchillería y similares.
43.	Comercio al por menor de material eléctrico y accesorios.
44.	Comercio al por menor de gas licuado combustible.
45.	Comercio al por menor de carbón vegetal, mineral y otros combustibles no derivados del petróleo.
46.	Comercio al por menor de petróleo y tractolina.
47.	Comercio al por menor de grasas y aceites lubricantes, aditivos y similares.
48.	Comercio al por menor de equipo y material fotográfico y cinematográfico.
49.	Comercio al por menor de artículos y aparatos deportivos.
50.	Comercio al por menor de papelería, útiles escolares, de oficina y dibujo.
51.	Comercio al por menor de libros.
52.	Comercio al por menor de periódicos y revistas.
53.	Comercio al por menor de plantas y flores naturales y artificiales.
54.	Comercio al por menor de anteojos y accesorios.
55.	Comercio al por menor de juguetes.
56.	Comercio al por menor de máquinas de escribir y calculadoras de bolsillo.
57.	Comercio al por menor de aparatos y artículos ortopédicos.
58.	Comercio al por menor de relojes, artículos de platería y joyería.
59.	Comercio al por menor de artesanías.
60.	Comercio al por menor de artículos religiosos.
61.	Comercio al por menor de otros artículos nuevos para el hogar no clasificados anteriormente.
62.	Comercio al por menor de artículos para el hogar usados.
63.	Comercio al por menor de motocicletas y bicicletas.
64.	Comercio al por menor de armas de fuego, cartuchos y municiones.
65.	Comercio al por menor de aeronaves, embarcaciones y otro equipo especial de esparcimiento.
66.	Comercio al por menor de billetes de lotería y similares.
67.	Comercio al por menor de otros artículos y productos no clasificados anteriormente.
68.	Comercio al por menor en tiendas de departamentos especializados.
69.	Comercio al por menor en almacenes y tiendas no especializadas.
70.	Comercio al por menor de automóviles nuevos.
71.	Comercio al por menor de automóviles usados.
72.	Comercio al por menor de llantas y cámaras para automóviles.
73.	Comercio al por menor de refacciones y accesorios nuevos para automóviles.
74.	Comercio al por menor de refacciones, partes y accesorios usados para automóviles.
75.	Comercio al por menor de gasolina y diesel.

\* Fuente: Acuerdo por el que se determina el monto máximo de las tarifas que las cámaras empresariales podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el Sistema de Información empresarial Mexicano, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1998.

Posteriormente, el 27 de diciembre de 1999, se publicó un nuevo Acuerdo de Tarifas que tendría vigencia a partir del 1 de enero de 2000. Sin embargo, en realidad no se trató de un nuevo ordenamiento, pues básicamente lo que hizo la Secretaría de

Economía fue publicar íntegramente las tarifas de 1999, es decir, no hubo reformas o adiciones al acuerdo, solamente se ordenó su publicación.

Esas tarifas son las que actualmente rigen y autorizan a las cámaras empresariales a cobrar una determinada cantidad de dinero a los empresarios por el registro y/o actualización de sus datos en el SIEM.

En la ley de 2005, en el artículo 6 fracción VI, se mantiene la facultad de la Secretaría de Economía para autorizar las tarifas que las cámaras podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el SIEM.

Finalmente, considerando que para el cobro de tarifas el acuerdo aludido distingue entre empresas comerciales e industriales, es necesario señalar las cámaras empresariales conocen los límites en que deben llevar a cabo la operación del SIEM, pues esas delimitaciones fueron establecidas en las autorizaciones que la Secretaría de Economía les otorgó para realizar esa tarea.

En efecto, al momento en que las cámaras empresariales fueron autorizadas para operar el SIEM, en el oficio correspondiente se les precisó su circunscripción y las actividades que serían sujetas de registro por parte de ellas.

En ese sentido, las empresas comerciales e industriales se encuentran bien delimitadas en las autorizaciones administrativas de las cámaras y esa delimitación tiene como base el CMAP del INEGI.

### 3.2. AUTORIZACIÓN

En el artículo 30 de la ley de 1996 se establecía que para la eficaz operación del SIEM, la Secretaría debía autorizar a las cámaras que así lo solicitaran y contarán con los recursos materiales y humanos necesarios, para que operaran el Sistema en el ámbito de su circunscripción, actividad, giro y región correspondientes.

A su vez, la ley de 2005 prevé en su disposición 33 fracción IV que la Secretaría de Economía emitirá la autorización correspondiente para que las cámaras que así lo soliciten puedan operar el SIEM y cumplan con lo establecido en las reglas de operación.

Así, de 1997 hasta la fecha las cámaras empresariales que han sido autorizadas para operar el SIEM y que además han conservado la misma son:

#### CÁMARAS DE COMERCIO

- |                                                 |                                                      |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| 1. CÁMARA DE COMERCIO DE ACAYUCÁN, VER.         | 76. CÁMARA DE COMERCIO DE MONTEMORELOS, NL.          |
| 2. CÁMARA DE COMERCIO DE AGUA DULCE, VER.       | 77. CÁMARA DE COMERCIO DE MONTERREY, NL.             |
| 3. CÁMARA DE COMERCIO DE AGUASCALIENTES, AGS.   | 78. CÁMARA DE COMERCIO DE MORELIA, MICH.             |
| 4. CÁMARA DE COMERCIO DE ALTAMIRA, TAMS.        | 79. CÁMARA DE COMERCIO DE NAUCALPAN, MEX.            |
| 5. CÁMARA DE COMERCIO DE ALVARO OBREGÓN, DF.    | 80. CÁMARA DE COMERCIO DE NAVOJOA, SON.              |
| 6. CÁMARA DE COMERCIO DE ALLENDE COAH.          | 81. CÁMARA DE COMERCIO DE NEZAHUALCÓYOTL, MEX.       |
| 7. CÁMARA DE COMERCIO DE ALLENDE N.L.           | 82. CÁMARA DE COMERCIO DE NOGALES, SON.              |
| 8. CÁMARA DE COMERCIO DE AMECA, JAL.            | 83. CÁMARA DE COMERCIO DE NUEVA ITALIA, MICH.        |
| 9. CÁMARA DE COMERCIO DE APATZINGÁN, MICH.      | 84. CÁMARA DE COMERCIO DE NUEVA ROSITA, COAH.        |
| 10. CÁMARA DE COMERCIO DE APIZACO, TLAX.        | 85. CÁMARA DE COMERCIO DE NUEVO CASAS GRANDES, CHIH. |
| 11. CÁMARA DE COMERCIO DE ATOTONILCO, JAL.      | 86. CÁMARA DE COMERCIO DE NUEVO LAREDO, TAMS.        |
| 12. CÁMARA DE COMERCIO DE CAMPECHE, CAMP.       | 87. CÁMARA DE COMERCIO DE OAXACA, OAX.               |
| 13. CÁMARA DE COMERCIO DE CANANEA, SON.         | 88. CÁMARA DE COMERCIO DE OCOTLÁN, JAL.              |
| 14. CÁMARA DE COMERCIO DE CANCÚN, QROO          | 89. CÁMARA DE COMERCIO DE ORIZABA, VER.              |
| 15. CÁMARA DE COMERCIO DE CD CAMARGO, CHIH.     | 90. CÁMARA DE COMERCIO DE PACHUCA, HGO.              |
| 16. CÁMARA DE COMERCIO DE CD CARDEL, VER.       | 91. CÁMARA DE COMERCIO DE PAPANTLA, VER.             |
| 17. CÁMARA DE COMERCIO DE CD CONSTITUCIÓN, BCS. | 92. CÁMARA DE COMERCIO DE PARRAL, CHIH.              |
| 18. CÁMARA DE COMERCIO DE CD CUAUHTEMOC, CHIH.  | 93. CÁMARA DE COMERCIO DE PÁTZCUARO, MICH.           |
| 19. CÁMARA DE COMERCIO DE CD DE MÉXICO, DF.     | 94. CÁMARA DE COMERCIO DE PIEDRAS NEGRAS, COAH.      |
| 20. CÁMARA DE COMERCIO DE CD DELICIAS, CHIH.    | 95. CÁMARA DE COMERCIO DE PLAYAS DE ROSARITO, BC.    |

21. CÁMARA DE COMERCIO DE CD GUZMÁN, JAL.
22. CÁMARA DE COMERCIO DE CD JIMÉNEZ, CHIH.
23. CÁMARA DE COMERCIO DE CD JUÁREZ, CHIH.
24. CÁMARA DE COMERCIO DE CD MADERO, TAMS.
25. CÁMARA DE COMERCIO DE CD MANTE, TAMS.
26. CÁMARA DE COMERCIO DE CD MIGUEL ALEMÁN, TAMS.
27. CÁMARA DE COMERCIO DE CD OBREGÓN, SON.
28. CÁMARA DE COMERCIO DE CD VALLES, SLP.
29. CÁMARA DE COMERCIO DE CD VICTORIA, TAMS.
30. CÁMARA DE COMERCIO DE CELAYA, GTO.
31. CÁMARA DE COMERCIO DE COATZACOALCOS, VER.
32. CÁMARA DE COMERCIO DE COLIMA, COL.
33. CÁMARA DE COMERCIO DE CORDOBA, VER.
34. CÁMARA DE COMERCIO DE COSAMALOPAN, VER.
35. CÁMARA DE COMERCIO DE CUAUTLA, MOR.
36. CÁMARA DE COMERCIO DE CUERNAVACA, MOR.
37. CÁMARA DE COMERCIO DE CULIACÁN, SIN.
38. CÁMARA DE COMERCIO DE CHALCO, MEX.
39. CÁMARA DE COMERCIO DE CHETUMAL, QROO.
40. CÁMARA DE COMERCIO DE CHIHUAHUA, CHIH.
41. CÁMARA DE COMERCIO DE CHOLULA, PUE.
42. CÁMARA DE COMERCIO DE DURANGO, DGO.
43. CÁMARA DE COMERCIO DE ÉBANO, SLP.
44. CÁMARA DE COMERCIO DE ECATEPEC, MEX.
45. CÁMARA DE COMERCIO DE ENSENADA, BC.
46. CÁMARA DE COMERCIO DE FRESNILLO, ZAC.
47. CÁMARA DE COMERCIO DE FRONTERA, COAH.
48. CÁMARA DE COMERCIO DE GÓMEZ PALACIO, DGO.
49. CÁMARA DE COMERCIO DE GUADALAJARA, JAL.
50. CÁMARA DE COMERCIO DE GUAMUCHIL, SIN.
51. CÁMARA DE COMERCIO DE GUANAJUATO, GTO.
52. CÁMARA DE COMERCIO DE GUASAVE, SIN.
53. CÁMARA DE COMERCIO DE GUAYMAS, SON.
54. CÁMARA DE COMERCIO DE GUSTAVO A MADERO, DF.
55. CÁMARA DE COMERCIO DE HERMOSILLO, SON.
56. CÁMARA DE COMERCIO DE HUAJUAPAN DE LEÓN, OAX.
57. CÁMARA DE COMERCIO DE HUAMANTLA, TLAX.
58. CÁMARA DE COMERCIO DE IGUALA, GRO.
59. CÁMARA DE COMERCIO DE IRAPUATO, GTO.
60. CÁMARA DE COMERCIO DE IXTAPA ZIHUATANEJO, GRO.
61. CÁMARA DE COMERCIO DE IZÚCAR DE MATAMOROS, PUE.
62. CÁMARA DE COMERCIO DE JALAPA, VER.
63. CÁMARA DE COMERCIO DE JOJUTLA, MOR.
64. CÁMARA DE COMERCIO DE LA PAZ, BCS.
65. CÁMARA DE COMERCIO DE LA PIEDAD CAVADAS, MICH.
96. CÁMARA DE COMERCIO DE POZA RICA, VER.
97. CÁMARA DE COMERCIO DE PROGRESO, YUC.
98. CÁMARA DE COMERCIO DE PUEBLA, PUE.
99. CÁMARA DE COMERCIO DE PUERTO VALLARTA, JAL.
100. CÁMARA DE COMERCIO DE QUERÉTARO, QRO.
101. CÁMARA DE COMERCIO DE REYNOSA, TAMS.
102. CÁMARA DE COMERCIO DE RÍO BRAVO, TAMS.
103. CÁMARA DE COMERCIO DE RÍO VERDE, SLP.
104. CÁMARA DE COMERCIO DE SABINAS, COAH.
105. CÁMARA DE COMERCIO DE SALAMANCA, GTO.
106. CÁMARA DE COMERCIO DE SALINA CRUZ, OAX.
107. CÁMARA DE COMERCIO DE SALTILLO, COAH.
108. CÁMARA DE COMERCIO DE SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS, CHIS.
109. CÁMARA DE COMERCIO DE SAN FELIPE, GTO.
110. CÁMARA DE COMERCIO DE SAN JOSÉ DE LOS CABOS, BCS.
111. CÁMARA DE COMERCIO DE SAN JUAN DE LOS LAGOS, JAL.
112. CÁMARA DE COMERCIO DE SAN JUAN DEL RÍO, QRO.
113. CÁMARA DE COMERCIO DE SAN LUIS POTOSÍ, SLP.
114. CÁMARA DE COMERCIO DE SAN MARTÍN TEXMELUCAN, PUE.
115. CÁMARA DE COMERCIO DE SAN MIGUEL DE ALLENDE, GTO.
116. CÁMARA DE COMERCIO DE SANTA ANA CHIAUTEMPAN, TLAX.
117. CÁMARA DE COMERCIO DE SILAO, GTO.
118. CÁMARA DE COMERCIO DE SOMBRERETE, ZAC.
119. CÁMARA DE COMERCIO DE TACÁMBARO, MICH.
120. CÁMARA DE COMERCIO DE TAMPICO, TAMS.
121. CÁMARA DE COMERCIO DE TANTOYUCA, VER.
122. CÁMARA DE COMERCIO DE TAPACHULA, CHIS.
123. CÁMARA DE COMERCIO DE TECATE, BC.
124. CÁMARA DE COMERCIO DE TEHUACÁN, PUE.
125. CÁMARA DE COMERCIO DE TEHUANTEPEC, OAX.
126. CÁMARA DE COMERCIO DE TEPATILÁN, JAL.
127. CÁMARA DE COMERCIO DE TEPIC, NAY.
128. CÁMARA DE COMERCIO DE TEXCOCO, MEX.
129. CÁMARA DE COMERCIO DE TEZIUTLÁN, PUE.
130. CÁMARA DE COMERCIO DE TIJUANA, BC.
131. CÁMARA DE COMERCIO DE TLALNEPANTLA, MEX.
132. CÁMARA DE COMERCIO DE TLAQUEPAQUE, JAL.
133. CÁMARA DE COMERCIO DE TLAXCALA, TLAX.
134. CÁMARA DE COMERCIO DE TOLUCA, MEX.
135. CÁMARA DE COMERCIO DE TONALÁ, CHIS.
136. CÁMARA DE COMERCIO DE TORREÓN, COAH.
137. CÁMARA DE COMERCIO DE TULANCINGO, HGO.
138. CÁMARA DE COMERCIO DE TÚXPAM VER.
139. CÁMARA DE COMERCIO DE TUXTEPEC, OAX.
140. CÁMARA DE COMERCIO DE TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIS.



- |                                             |                                                    |
|---------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| 66. CÁMARA DE COMERCIO DE LEÓN, GTO.        | 141. CÁMARA DE COMERCIO DE URUAPAN, MICH.          |
| 67. CÁMARA DE COMERCIO DE LINARES, NL.      | 142. CÁMARA DE COMERCIO DE VALLE DE SANTIAGO, GTO. |
| 68. CÁMARA DE COMERCIO DE LOS MOCHIS, SIN.  | 143. CÁMARA DE COMERCIO DE VERACRUZ, VER.          |
| 69. CÁMARA DE COMERCIO DE LOS TUXTLAS, VER. | 144. CÁMARA DE COMERCIO DE VILLAHERMOSA, TAB.      |
| 70. CÁMARA DE COMERCIO DE MATAMOROS, TAMS.  | 145. CÁMARA DE COMERCIO DE ZACAPU, MICH.           |
| 71. CÁMARA DE COMERCIO DE MATEHUALA, SLP.   | 146. CÁMARA DE COMERCIO DE ZACATECAS, ZAC.         |
| 72. CÁMARA DE COMERCIO DE MAZATLÁN, SIN.    | 147. CÁMARA DE COMERCIO DE ZAMORA, MICH.           |
| 73. CÁMARA DE COMERCIO DE MÉRIDA, YUC.      | 148. CÁMARA DE COMERCIO DE ZITÁCUARO, MICH.        |
| 74. CÁMARA DE COMERCIO DE MEXICALI, BC.     | 149. CÁMARA DE COMERCIO DE ZUMPANGO, MEX           |
| 75. CÁMARA DE COMERCIO DE MINATITLÁN, VER.  |                                                    |

#### CÁMARAS DE COMERCIO EN PEQUEÑO

- |                                                         |                                                                     |
|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| 1. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE CD. DE MÉXICO, DF.. | 18. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE MÉRIDA, YUC.                   |
| 2. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE CD. JUÁREZ, CHIH.   | 19. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE MEXICALI, BC.                  |
| 3. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE CD. MANTE, TAMS     | 20. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE MONTERREY, NL.                 |
| 4. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE CD. VALLES, SLP.    | 21. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE NEZAHUALCÓYOTL, MEX.           |
| 5. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE CELAYA, GTO.        | 22. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE OAXACA, OAX.                   |
| 6. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE CÓRDOBA, VER.       | 23. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE PACHUCA, HGO.                  |
| 7. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE CUERNAVACA, MOR.    | 24. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE PUEBLA, PUE.                   |
| 8. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE CULIACÁN, SIN.      | 25. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE PUERTO VALLARTA, JAL.          |
| 9. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE CHIHUAHUA, CHIH.    | 26. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE PURUÁNDIRO, MICH.              |
| 10. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE DURANGO, DGO.      | 27. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE QUERÉTARO, QRO.                |
| 11. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE GUADALAJARA, JAL.  | 28. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE SAN FRANCISCO DEL RINCÓN, GTO. |
| 12. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE HERMOSILLO, SON.   | 29. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE SAN LUIS POTOSÍ, SLP.          |
| 13. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE HUAMANTLA, TLAX.   | 30. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE TAMPICO, TAMS.                 |
| 14. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE IRAPUATO, GTO.     | 31. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE TIJUANA, BC.                   |
| 15. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE LA PAZ, BCS.       | 32. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE TLALNEPANTLA, MEX.             |
| 16. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE LOS MOCHIS, SIN.   | 33. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE VERACRUZ, VER.                 |
| 17. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE MAZATLÁN, SIN      | 34. CÁMARA DE COMERCIO EN PEQUEÑO DE ZACATECAS, ZAC.                |

#### CÁMARAS DE INDUSTRIA

- |                                                                             |                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 1. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE ACEITES GRASAS, JABONES Y DETERGENTES | 32. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA PANIFICADORA Y SIMILARES                  |
| 2. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE ACEITES Y GRASAS COMESTIBLES          | 33. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE PERFUMERÍA Y COSMÉTICA                 |
| 3. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE AEROTRANSPORTES                       | 34. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA PESQUERA                                  |
| 4. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE ARTES GRÁFICAS                        | 35. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE PLATERÍA Y JOYERÍA                     |
| 5. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL AUTOTRANSPORTE DE CARGA              | 36. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN               |
| 6. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL AUTOTRANSPORTE DE PASAJE Y TURISMO   | 37. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE RESTAURANTES Y ALIMENTOS CONDIMENTADOS |

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>7. CÁMARA NACIONAL DE LAS INDUSTRIAS AZUCARERA Y ALCOHOLERA</li> <li>8. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO</li> <li>9. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CELULOSA Y EL PAPEL</li> <li>10. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL CEMENTO</li> <li>11. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA CERILLERA</li> <li>12. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CERVEZA Y LA MALTA</li> <li>13. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA Y DEL VIDEOGRAGAMA</li> <li>14. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE CONSERVAS ALIMENTICIAS</li> <li>15. CÁMARA MEXICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN</li> <li>16. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA EDITORIAL MEXICANA</li> <li>17. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA ELECTRÓNICA, TELECOMUNICACIONES E INFORMÁTICA</li> <li>18. CÁMARA MEXICANA DE LA INDUSTRIA DEL EMBELLECIMIENTO FÍSICO</li> <li>19. CÁMARA NACIONAL DE EMPRESAS DE CONSULTORÍA</li> <li>20. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE ENVASES METÁLICOS</li> <li>21. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA</li> <li>22. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA FORESTAL</li> <li>23. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL HIERRO Y EL ACERO</li> <li>24. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA HULERA</li> <li>25. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LAVANDERÍAS</li> <li>26. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA LECHE</li> <li>27. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA MADERERA</li> <li>28. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL MAÍZ INDUSTRIALIZADO</li> <li>29. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE MANUFACTURAS ELÉCTRICAS</li> <li>30. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE MASA Y TORTILLA</li> <li>31. CÁMARA MINERA DE MÉXICO</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>38. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE TELEVISIÓN POR CABLE</li> <li>39. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA TEXTIL</li> <li>40. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACIÓN</li> <li>41. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE TRANSPORTE MARÍTIMO</li> <li>42. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL VESTIDO</li> <li>43. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE DESARROLLO Y PROMOCIÓN DE LA VIVIENDA</li> <li>44. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA TEQUILERA</li> <li>45. CÁMARA REGIONAL DE LA INDUSTRIA ARENERA DEL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE MÉXICO</li> <li>46. CÁMARA REGIONAL DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO DEL ESTADO DE GUANAJUATO</li> <li>47. CÁMARA REGIONAL DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO DEL ESTADO DE JALISCO</li> <li>48. CÁMARA REGIONAL DE LA INDUSTRIA DE CURTIDURÍA DEL ESTADO DE JALISCO</li> <li>49. CÁMARA REGIONAL DE LA INDUSTRIA HARINERA DE LA ZONA CENTRO</li> <li>50. CÁMARA REGIONAL DE LA INDUSTRIA HARINERA DE LA ZONA DE PUEBLA</li> <li>51. CÁMARA REGIONAL DE LA INDUSTRIA HARINERA DEL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE MÉXICO</li> <li>52. CÁMARA REGIONAL DE LA INDUSTRIA DEL HULE Y LATEX DEL ESTADO DE JALISCO</li> <li>53. CÁMARA REGIONAL DE LA INDUSTRIA DE JOYERÍA Y PLATERÍA DEL ESTADO DE JALISCO</li> <li>54. CÁMARA REGIONAL DE LA INDUSTRIA METÁLICA DE GUADALAJARA</li> <li>55. CÁMARA REGIONAL TEXTIL DE OCCIDENTE</li> <li>56. CÁMARA MEXICANA DE LA INDUSTRIA TEXTIL CENTRAL</li> <li>57. CÁMARA REGIONAL DE PRODUCTORES DE MASA Y TORTILLAS DE LOS ESTADOS DE TLAXCALA, VERACRUZ Y PUEBLA</li> <li>58. CÁMARA REGIONAL DE LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO</li> <li>59. CÁMARA REGIONAL DE LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACIÓN DE NUEVO LEÓN</li> <li>60. CÁMARA REGIONAL DE LA INDUSTRIA DE ACEITES Y PROTEINAS DE OCCIDENTE</li> <li>61. CÁMARA REGIONAL MUEBLERA DEL ESTADO DE JALISCO</li> </ul> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fuente: Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Economía.

Llama la atención que la página del SIEM distingue entre cámaras de comercio y de comercio en pequeño; estas últimas deberían registrar a los micro y pequeños negocios; sin embargo, en las leyes de 1996 y de 2005 apenas aparecen reguladas,

por lo que es evidente que la tendencia respecto a ellas es que desaparezcan, se liquiden o se fusionen con otras cámaras, pues parece absurdo que existan dos cámaras en un mismo lugar que representen a su vez a un mismo sector.

Resulta importante señalar cuáles son las cámaras que actualmente operan el SIEM, pues éstas están obligadas a cumplir con todas las etapas que implica dicha operación, tales como la captación, validación, transmisión e ingreso de la información de las empresas.

Es conveniente señalar que la entonces SECOFI, hoy Secretaría de Economía, estaba obligada a autorizar a las cámaras la operación del SIEM, atendiendo a criterios principalmente geográficos y de sector económico. Por ello, es importante indicar que las cámaras de comercio tienen una circunscripción regional conformada por uno o más municipios de una misma entidad federativa, y que las de industria tienen una circunscripción nacional que lógicamente abarca todo el país o una regional que incluye una o más entidades federativas.

Bajo ese contexto, las cámaras de comercio representan al sector comercial que incluye las actividades relacionadas con el comercio al por menor y al por mayor, así como una serie de servicios tanto urbanos como turísticos, por ejemplo: servicios educativos, de alquiler de bienes muebles o inmuebles, de hospedaje, de publicidad, etc. Por su parte, las cámaras de industria, representan al sector industrial e incluyen aquellas actividades vinculadas con servicios específicos que se han aglutinado en un solo giro o una sola industria, así tenemos las industrias de la transformación, de la construcción, la restaurantera, la farmacéutica, la del hierro, la de la leche, la del cemento, la del vestido, etc.

Podemos señalar que la autorización administrativa que les fue conferida a las cámaras empresariales para operar el SIEM, encierra los rasgos característicos siguientes:

1. La autorización siempre es otorgada por la Secretaría de Economía, por lo que el documento emitido por la autoridad administrativa debe cumplir con los requisitos y formalidades propias de un acto de esa naturaleza, es decir, administrativo, y que de acuerdo con el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo estos son:
  - Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo.
  - Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley.
  - Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.
  - Hacerlo constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición.
  - Estar fundado y motivado;
  - Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley.

- Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto y sin dolo o violencia.
  - Mencionar el órgano del cual emana.
  - Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas, y señalando lugar y fecha de emisión;
  - Si se trata de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo.
  - Si se trata de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan.
  - Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.
2. Para que esa autorización pueda otorgarse, la cámara empresarial interesada debe cumplir con dos situaciones:

La primera estriba en que la cámara interesada debe solicitarlo a la Secretaría de Economía cumpliendo con las formalidades que al efecto señala el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y que son:

- Presentar una promoción por escrito.

- El escrito debe contener: denominación social de la cámara, así como el nombre de su representante legal, que en este caso sería el presidente del organismo; domicilio para recibir notificaciones y personas autorizadas a recibirlas; petición que se formula y los hechos o razones que dan motivo a ésta; el órgano administrativo a quien se dirige; lugar y fecha de emisión, y firma del promovente.
- Exhibir los documentos que acrediten la personalidad de quien promueva.

La segunda implica que la cámara debe contar con los recursos necesarios para operar el SIEM. Esos recursos son aquellos que establecen las reglas de operación, a los que nos hemos referido en el capítulo I de este trabajo.

3. Los alcances de la autorización administrativa, son de dos tipos: estrictamente operativos y los facultativos para realizar cobros por el servicio.

En el primer caso, las cámaras empresariales deben cumplir con los parámetros que se establecen en las reglas de operación del SIEM, es decir, deben captar la información de las empresas, validarla, transmitirla y asegurarse de que la misma ha sido recibida por el área técnica de la Secretaría de Economía y finalmente constatar que esa información se encuentra en la página electrónica del Sistema, es decir, verificar que ha sido ingresada.

En el segundo caso, la autorización permite el cobro de tarifas a las cámaras empresariales conforme a los montos que se han especificado en este capítulo.

4. Finalmente, la autorización administrativa implica que las cámaras empresariales deben ser eficientes en la operación del SIEM, pues de lo contrario correrían el riesgo de que la Secretaría de Economía pudiera retirárselas.

Como conclusión, las cámaras empresariales tienen derecho a operar el SIEM, siempre que lo soliciten y cuenten con los recursos necesarios para ello, y la Secretaría de Economía está obligada a otorgar autorización cuando las cámaras cumplan con las formalidades citadas. Por su parte, las empresas, como siempre, están obligadas a aportar información y dinero a las cámaras por esa operación.

### **3.3. COBRO DE TARIFAS**

Como le hemos venido señalando, las cámaras empresariales pueden cobrar tarifas a las empresas por concepto de alta o actualización en el SIEM. Creemos que además de carecer de una base constitucional, que no legal, pues la ley de cámaras de 2005 sí contempla esa posibilidad, ese cobro resulta por demás injusto y poco ético por parte de las cámaras.

Es de suma importancia advertir que las cámaras empresariales, conforme a la ley de 2005 y las reglas de operación del SIEM, deben sujetarse a una serie de aspectos y circunstancias para estar en posibilidades de cobrar tarifas a las empresas por concepto de SIEM. Algunas de ellas son:

1. La Secretaría está facultada para autorizar las tarifas que las cámaras empresariales podrán cobrar. Esto quiere decir, que hasta en tanto la

dependencia del ejecutivo no ejerza esa facultad, las cámaras no podrán iniciar el cobro. Para desgracia del empresariado de todos los estratos económicos, la Secretaría de Economía ya autorizó ese cobro y por tanto, las cámaras año tras año inician su labor de cobradores.

El documento a través del cual la Secretaría de Economía exterioriza su voluntad, es el Acuerdo de carácter general en el que establecieron los montos máximos que las cámaras pueden cobrar por el registro en el SIEM, mismos que ya se indicaron en este capítulo. Este acuerdo es emitido por el titular de la dependencia en ejercicio de la facultad de emitir acuerdos de carácter general que se establecía en la ley de cámaras de 1996 y que fue confirmada en la de 2005.

2. Las cámaras empresariales deben respetar los montos máximos establecidos por la Secretaría de Economía, en caso de no hacerlo las consecuencias podrían ser desde aplicarles una multa, hasta revocarles su autorización administrativa.
  
3. Las cámaras empresariales deben informar a la Secretaría de economía quiénes serán las personas autorizadas para captar la información de las empresas en los formatos correspondientes y para realizar cobros del SIEM. Si la cámara no cumple esta obligación, no puede llevar a cabo ningún cobro, pues de hacerlo, las empresas podrían fincar responsabilidad a la persona física que realice esa actividad, aún cuando tenga el respaldo de la cámara y ésta tenga autorización de la Secretaría de Economía para operar el SIEM. La página en internet contiene un módulo en el que se pueden consultar los datos de las personas autorizadas.



4. Las personas autorizadas para realizar cobros son los promotores encuestadores. A ellos, la cámara debe proporcionarles una credencial avalada por la Secretaría de Economía para efectos de identificación con las empresas en el momento de la captación de datos y el cobro de tarifas. La credencial debe cumplir con los parámetros establecidos en las reglas de operación, relativos a las dimensiones, datos que deben incluir y tonos que pueden utilizarse en las mismas.
5. Las cámaras deben incluir en su estado de resultados anual, los ingresos correspondientes al SIEM, pues ese es el documento a través del cual reportan a la Secretaría de Economía el capital que ingreso por ese concepto y la asignación que se hizo del mismo, pues en teoría los ingresos del SIEM deben servir para los gastos que genera el registro de las empresas.
6. Las cámaras, a través de sus promotores, deben entregar a las empresas un recibo foliado que comprenda únicamente ese concepto y contenga los requisitos fiscales correspondientes. Este recibo es la prueba que tiene la empresa para acreditar que ha cumplido con su obligación de registrarse en el SIEM.
7. Los promotores deben proveer a la empresa que ha proporcionado sus datos y pagado por su registro en el SIEM, una calcomanía emitida por la cámara correspondiente, la cual debe ser pegada o fijada en un lugar visible del local y cumplir con las peculiaridades que se señalan en las reglas de operación.

Si bien las cámaras están sujetas a esos medios de control por parte de la Secretaría de Economía, lo cierto es que en los hechos, esos organismos abusan de la autorización que les fue conferida, pues actúan como auténticos terroristas fiscales.

En efecto, en un plano ideal, al momento de acudir con una empresa, los promotores autorizados deberían informar qué es el SIEM, cuáles son los beneficios de estar registrado en el mismo, cuál es el procedimiento de registro y finalmente, explicar el por qué tiene un costo el servicio.

Sin embargo, contrario a ese deber ser, los promotores caen en irregularidades tales como el enfocarse en el cobro y no en el registro, pues lejos de vender el producto en el sector empresarial lo presentan como algo indeseable, pues se concretan a exigir el pago del SIEM sin hacer una labor de convencimiento previo. Esas conductas son las que han originado en gran medida el rechazo colectivo del registro en el SIEM, pues resulta lógico que ante amenazas de clausura, multas, cierre de la negociación y otras más que son utilizadas por los promotores, el empresario se defiende exigiendo el respeto a sus derechos ante tales excesos e irregularidades.

Para concluir, debemos advertir que por ley y por acuerdos de carácter general, por cierto muy cuestionados y que podrían ser tema de otro trabajo, sí existe la posibilidad de que las cámaras empresariales cobren a las empresas una tarifa por concepto de registro o actualización en el SIEM.

### **3.4. INCUMPLIMIENTO DE PAGO**

En este capítulo nos restaría analizar cuáles son las consecuencias de no registrarse en el SIEM o como lo expresarían las cámaras empresariales, de “no pagar su SIEM”.

En materia del SIEM, la ley de cámaras de 2005 establece cinco obligaciones básicas para los comerciantes, los industriales y los prestadores de servicios. Estas son las siguientes:

1. Registrar en el SIEM a su empresa, así como cada uno de sus establecimientos.
2. Actualizar su información de forma anual, en los dos meses siguientes posteriores a su registro.
3. Proporcionar información correcta y completa, ya sea en su registro o actualización.
4. Informar al SIEM en un plazo de dos meses, a través de la cámara que inicialmente lo registró, cuando la empresa cambie de giro o de domicilio.
5. Si la empresa cesa parcial o totalmente sus actividades, debe informar al SIEM, a través de la cámara empresarial que lo registró, en un plazo de dos meses contados a partir de que los hechos se produjeron.

Si alguna de esas obligaciones no la llegasen a cumplir, por disposición del artículo 40 de la ley, las empresas se harían acreedoras de una multa que oscila entre los 200 y 600 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal, atendiendo a la capacidad económica del infractor.

Es evidente que esas obligaciones podrían ser cumplidas por las empresas sin ningún problema, el cuestionamiento principal radica en que el registro es oneroso lo que puede significar un alto costo o no para los obligados, pero que no tiene un

sustento constitucional bien definido, pues en ninguna disposición de nuestra carta magna se establece que las personas físicas o morales, en este caso, los empresarios, tengan que proporcionar dinero a organizaciones no gubernamentales, como lo son las cámaras empresariales.

Es importante hacer la distinción de que únicamente en el ejercicio de su libertad de asociación, las empresas podrían pertenecer a una cámara empresarial y sólo en ese supuesto, estarían obligadas a cumplir con lo que señalen los estatutos de ese tipo de organizaciones, incluida la de contribuir al sostenimiento de las mismas, a través del pago de cuotas ordinarias o extraordinarias que su asamblea general haya aprobado.

Sin embargo, ningún mexicano tiene obligación de pagar una cantidad de dinero por un registro en un sistema que es responsabilidad de la Secretaría de Economía, pero que es operado por cámaras empresariales, más aún porque muchos de los empresarios no desean estar en el SIEM pues no perciben ningún beneficio. Es sumamente complicado entender cómo es posible que a los empresarios los obliguen a registrarse en el SIEM a través de organizaciones que no pertenecen al sector público y que además se estipule que en caso de no hacerlo serán acreedores a una sanción consistente en la multa referida.

Podemos entender que el SIEM sea un instrumento generador de oportunidades de negocios y que su registro sea obligatorio, pero no que se deba entregar dinero a las cámaras empresariales por llevar a cabo ese servicio, más aún cuando ese ingreso no termina en las arcas nacionales, sino en el patrimonio de las cámaras.

Si bien la ley de cámaras de 2005, no señala una sanción por no pagar el registro en el SIEM, sí establece que en caso de no cumplir con alguna de las cinco obligaciones que se han mencionado serían acreedoras de una multa conforme a los montos que

se han indicado, lo que en realidad se vuelve una condicionante, pues si no se paga, no se registra y si no se registra, al final no se cumple con la obligación. En efecto, resulta evidente que las cámaras empresariales no realizarán el registro, es decir, no captarán la información de las empresas, la validarán, transmitirán y constatarán su ingreso, si no existe de por medio el entero por el servicio, por lo que es un círculo vicioso en el que se encuentran irremediablemente inmersos los empresarios.

Como lo expresamos en el capítulo I, creemos que la inclusión del SIEM en la ley de 1996 y la de 2005, tuvo como finalidad otorgarles un ingreso fijo a las cámaras empresariales para evitar su pulverización, pues debe recordarse que al ser la afiliación a esas organizaciones un acto voluntario de las empresas se corría el riesgo de que sus ingresos se vieran mermados a tal grado de ser inevitable su desaparición.

## **CAPÍTULO IV. INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS INGRESOS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN EMPRESARIAL MEXICANO**

### **4.1. DESTINO DE LOS INGRESOS**

El destino de los ingresos del SIEM es un tema por demás controvertido y tiene implicaciones medulares con este trabajo.

Hemos analizado el fundamento jurídico establecido en la ley de 2005, por el que las cámaras empresariales están facultadas para realizar el cobro a las empresas por su registro en el SIEM, así como la correspondiente obligación de éstas para enterar la cuota respectiva generada por el servicio prestado por aquéllas.

Asimismo, se ha precisado la sanción procedente para el caso de que las empresas no se registren en el SIEM y, por ende, no cubran la tarifa autorizada por la Secretaría de Economía, la que oscila entre 200 y 600 salarios mínimos de multa atendiendo a la capacidad económica del infractor.

Ahora, debemos determinar cuál es el destino final de los ingresos del SIEM, aspecto que obliga a hacernos algunas preguntas introductorias. La primera de ellas radica en cuestionar si las cantidades erogadas por las empresas como pago por el registro en el SIEM, ingresan a las arcas de la nación, si implican alguna contribución por parte de los particulares, o si por el contrario, esas cuotas se quedan o permanecen en algún sitio distinto a los ingresos de la federación.

Una segunda interrogante consiste en preguntarse si los ingresos del SIEM, que se recuerda son cobrados por cámaras empresariales, terminan como parte de las percepciones de ese tipo de organizaciones.

Finalmente, podríamos cuestionar si una parte de esos ingresos se destinan al patrimonio de las cámaras y otras al de la nación, haciendo las veces de una especie de concesión administrativa.

Al respecto, cabría advertir que de acuerdo con lo analizado en el capítulo de ingresos del Estado, en primera instancia, los ingresos del SIEM no se encuadran en ninguna de las contribuciones que tenemos la obligación los mexicanos de aportar.

Pareciera que tampoco podemos incluirlos en los ingresos no tributarios de la federación, pues no se trata de percepciones derivadas de financiamientos públicos, de ingresos provenientes de organismos descentralizados o empresas de participación estatal, de productos o aprovechamientos.

Nos inclinamos a pensar que el destino final de los ingresos del SIEM, como lo hemos venido señalado brevemente en los capítulos precedentes, es el patrimonio de las cámaras empresariales, organismos integrados por empresas de la iniciativa privada, pero que tienen, por ley, la naturaleza de instituciones de interés público.

Para profundizar en torno al destino de los ingresos del SIEM, resulta interesante precisar cómo se encuentra conformado el patrimonio de las cámaras empresariales. Al respecto, el artículo 25 de la ley de 2005 nos puede ilustrar esa integración al señalar:

“El patrimonio de las cámaras y confederaciones será destinado estrictamente a satisfacer su objeto y comprenderá:

- I. “Los bienes muebles e inmuebles que posea o que adquiera en el futuro;

- II. “El efectivo, valores e intereses de capital, créditos, remanentes y rentas que sean de su propiedad o que adquieran en el futuro por cualquier título jurídico;
- III. “Las cuotas ordinarias o extraordinarias a cargo de sus afiliados o de las Cámaras respectivamente, que por cualquier concepto apruebe la Asamblea General;
- IV. “Las donaciones y legados que reciban;
- V. “El producto de la venta de sus bienes;
- VI. “Los ingresos por prestación de servicios;
- VII. “Los ingresos derivados de servicios concesionados o autorizados, y
- VIII. “Los demás ingresos que obtenga por cualquier otro concepto.

Es de llamar la atención el supuesto jurídico previsto en la parte patrimonial de las cámaras, pues por ley, éstas se encuentran obligadas a destinar su patrimonio a la satisfacción de su objeto, y parte de su objeto consiste en la operación del SIEM.

Si bien la ley de 2005 prevé toda una gama de conceptos integrantes del patrimonio de las cámaras, no establece un rubro específico y lo suficientemente claro respecto a los ingresos del SIEM. Ante este panorama, reviste importancia analizar brevemente cada uno de dichos conceptos e intentar determinar en cuál de ellos se encuentran inmersas las percepciones derivadas del cobro de tarifas del SIEM.

Así, tenemos que los bienes muebles e inmuebles son considerados dentro del aglomerado patrimonial de las cámaras. Es evidente que debemos entender que ese concepto se refiere propiamente al derecho de propiedad de las personas físicas y morales respecto de las cosas. En ese sentido, en cuanto a los organismos empresariales, podemos ejemplificar con la propiedad de casas habitación, terrenos, vehículos, mobiliario de oficina, material de papelería, etc.



Por otra parte, también se señala el efectivo, valores e intereses de capital, créditos, remanentes, rentas que sean propiedad de las cámaras como parte integrante de su patrimonio. Como ejemplos se citan el dinero, los títulos de crédito (pagares, letras de cambio, cheques), las cuentas bancarias, los financiamientos sobre sus bienes, las rentas producto de éstos, las utilidades o ganancias, etc.

En la fracción III del artículo 25 en mención, se prevé que las aportaciones de los afiliados voluntarios forman parte del patrimonio camarál. Al respecto, es lógico que los afiliados enteren cuotas ordinarias y extraordinarias a su cámara, debido a que de manera espontánea y libre consideraron la posibilidad de pertenecer a ese tipo de organizaciones y, en ese sentido, al manifestar su voluntad de asociación, les aplican los derechos y las obligaciones que la propia institución haya determinado.

Ahondando en este aspecto patrimonial, es interesante señalar que las asambleas generales, órgano máximo de autoridad de las cámaras empresariales, deben sesionar ordinariamente al menos en una ocasión durante los primeros tres meses de cada año, y es ese órgano supremo el que se encarga de aprobar las cuotas ordinarias y extraordinarias que deben cubrir los comerciantes o las empresas que ejerzan su derecho constitucional de pertenecer a esos organismos.

Bajo ese contexto, ese tipo de ingresos de las cámaras tiene dos características. La primera consiste en que las organizaciones sólo podrán cobrar cuotas a sus afiliados siempre que su asamblea general haya determinado reglas generales para su pago, tales como forma de enterar las cantidades, montos a sufragar y periodicidad con que las empresas afiliadas deben cubrirlas. En la segunda el cobro de cuotas debe tener y respetar ciertas formalidades. Ello quiere decir que si la asamblea de las cámaras determinó cantidades tope, estableció promociones especiales para empresas específicas, precisó diferentes tarifas atendiendo a la capacidad económica de las empresas, etc., el organismo debe cumplir con lo estipulado por su

órgano supremo. Es decir, las características se pueden resumir en que las cuotas hayan sido aprobadas por la asamblea y en cumplimiento de formalidades y requisitos para su cobro.

Un cuarto aspecto patrimonial, lo encontramos en las donaciones y legados que reciben las cámaras. Este rasgo deja abierta la posibilidad de que las cámaras puedan percibir ingresos vía donaciones, entre las que podríamos destacar aquellas que reciben de sus propios afiliados, las que generalmente son en efectivo, o las que proceden de los diferentes niveles de gobierno, que podrían ser bienes muebles o inmuebles, principalmente terrenos. Mención especial merecen los legados, debido a que parece difícil que algún particular pueda darse el lujo de dejar un legado a organizaciones como las cámaras, pues la parte ética que debe prevalecer en cualquier persona física o moral, tratándose de ese tipo de instituciones, se encuentra sumamente dañada.

La fracción V del citado artículo 25, prevé claramente que cualquier ingreso derivado de la venta de sus bienes muebles e inmuebles, constituye parte de su patrimonio. Al respecto, es importante mencionar que el producto de esa venta puede significar otro bien, dinero, valores, cuentas bancarias, etc. Por ello, creemos que fue un acierto especificar este tipo de percepciones de las cámaras.

Los ingresos por prestación de servicios también se considera dentro del todo patrimonial de las cámaras. Es común que tales organizaciones presten una serie de servicios a sus afiliados, así como a empresas que no gozan de ese carácter. Algunos de esos servicios son gratuitos para los afiliados y se incluyen como en una especie de paquete o promoción en la cuota que erogan por pertenecer al organismo. Sin embargo, existen otros servicios que tienen la característica de ser onerosos, es decir, implican una remuneración. Por lo que hace a los comerciantes o industriales que no son afiliados a esas instituciones, todos los servicios que son prestados por éstas son de carácter oneroso.

Entre los servicios más importantes que podemos mencionar, se encuentran las asesorías contables, fiscales y legales, trámites ante las distintas autoridades administrativas en sus diferentes ámbitos de actuación (federal, estatal, municipal), entre los que sobresalen, las licencias de uso de suelo y para venta de bebidas alcohólicas y productos específicos, capacitación, impugnación de sanciones, etc.

Otro tipo de ingresos que perciben las cámaras y que enumera el artículo 25 de la ley de 2005, son aquellos derivados de servicios concesionados o autorizados.

La fracción VII del artículo 25 de la ley de 2005, refiere la posibilidad de que las autoridades concesionen o autoricen a las cámaras la prestación de un servicio público. Por ello, es importante conocer las definiciones de servicio público, concesión administrativa y autorización, con la finalidad de determinar si las tarifas del SIEM, son ingresos derivados de éstas dos últimas figuras.

Así, de acuerdo con Luis Humberto DELGADILLO GUTIÉRREZ y Manuel Lucero Espinosa el servicio público “es la actividad técnica que de manera general, uniforme, regular y continua, realiza el estado por sí o a través de particulares concesionarios, conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general”.<sup>33</sup>

En ese sentido, es claro que el servicio público siempre será una actividad organizada, llevada a cabo en términos de la ley, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente necesidades de carácter general y cuya prestación es de interés público. Las características del servicio público son:

---

<sup>33</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, ob. cit., p. 365.

**Es una actividad.** Es la acción de los órganos de la administración pública tendiente a satisfacer necesidades colectivas, por tanto, tiene un aspecto netamente prestacional, pues a través de esa prestación directa o indirecta (en el caso de que el servicio esté concesionado) se relaciona con los particulares proporcionándoles beneficios por el servicio otorgado.

**General.** Esta característica significa que el servicio es para todo aquel que lo solicite, no debe reducirse su prestación a una persona o un grupo de personas. Esto es, no deben existir preferencias o distinciones.

**Uniforme.** Implica que la prestación del servicio público será idéntico para todos los que se encuentren en igualdad de condiciones al solicitarlo. La uniformidad permite la existencia de diversas categorías de usuarios, que permiten que las prestaciones se realicen en igualdad de condiciones para aquellos que se ubiquen en la misma categoría.

**Regular.** El servicio debe efectuarse conforme a las condiciones previamente establecidas en las disposiciones normativas que le apliquen, en las que se determina la forma en que debe ser prestado.

**Continuidad o permanencia.** Los servicios públicos deben realizarse en forma ininterrumpida, la acción administrativa directa o indirecta no debe detenerse, pues se corre el riesgo de no satisfacer las necesidades generales a las cuales está destinado.

**Satisfacción del interés general.** El servicio está encaminado a la obtención de beneficios colectivos, es decir, a satisfacer las necesidades de la comunidad.

En cuanto al concepto de concesión, el tratadista Rafael I. Martínez Morales expone que “es el acto unilateral por el cual el Estado confiere a un particular la potestad de explotar a su nombre un servicio o bien públicos, que le pertenecen a aquel, satisfaciendo necesidades de interés general”<sup>34</sup>.

A su vez, Luis Humberto DELGADILLO GUTIÉRREZ y Manuel Lucero Espinosa, señalan que la concesión del servicio público “es el acto administrativo mediante el cual la Administración Pública, llamada autoridad concedente, encomienda temporalmente a una persona física o moral, llamada concesionario, la organización y funcionamiento de un servicio público, que prestará por su cuenta y riesgo y bajo el control de la autoridad otorgante, a cambio de una remuneración que consiste, en la mayoría de los casos, en las tarifas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio”<sup>35</sup>.

Finalmente, Gabino Fraga la define como “el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio del Estado”<sup>36</sup>

Entre otras cosas, es claro que la concesión es un acto a través del cual se le confiere a un particular la posibilidad de manejar, organizar y prestar un servicio público.

Por su parte, la autorización administrativa es definida por Narciso Sánchez Gómez como “el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta o para ejercitar un derecho o una función”<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> MARTÍNEZ MORALES Rafael I., *Derecho Administrativo 1º y 2º curso*, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Oxford, 4ª ed., México 2000, p. 277.

<sup>35</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, ob. cit., p. 384.

<sup>36</sup> FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, 42ª ed., Edit. Porrúa, México 2002, p. 242.

<sup>37</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ Narciso, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México, 1998, p. 119.

A su vez, Rafael I. Martínez Morales indica que la autorización administrativa “es un acto esencialmente unilateral de la administración pública por medio del cual el particular podrá ejercer una actividad para la que está previamente legitimado, pues el interesado tiene un derecho preexistente que se supedita a que se cubran requisitos, condiciones o circunstancias que la autoridad valorará”<sup>38</sup>.

Esto quiere decir que en la autorización ya existe un derecho del particular y únicamente tiene que reunir los requisitos que la ley establece para que le sea reconocido. En cambio, en la concesión no existe ese derecho, pues se trata de un acto discrecional de la administración pública, ya que aunque el particular haya cumplido con todos los requisitos legales, si el interés público impide otorgar la concesión, la solicitud se resuelve en forma negativa.

Otra distinción entre las figuras es la relación jurídica entre el particular y el Estado, pues en la concesión esa relación continuará aún después de que haya sido otorgada, en cambio en la autorización, como en el permiso y la licencia, termina generalmente cuando ésta se confiere.

Una diferencia más estriba en el hecho de que las concesiones administrativas, para que surtan efectos jurídicos, deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación, por su parte, las autorizaciones no requieren de publicación oficial para su vigencia.

En razón de lo anterior, podemos afirmar que la operación del SIEM no es una concesión administrativa pues no reviste las características de ésta, toda vez que si bien es una actividad realizada por las cámaras por así determinarlo la Secretaría de Economía, ésta no es un servicio público, ya que debe cuestionarse seriamente si la operación del SIEM satisface el interés general, es decir, si el hecho de registrar empresas en un sistema electrónico beneficia a la colectividad.

---

<sup>38</sup> MARTÍNEZ MORALES Rafael I., ob cit., p. 289.

Con independencia de que el tema se abordará en líneas posteriores, debemos señalar que la operación del SIEM sí es un derecho preexistente en la ley de cámaras de 2005, pues recordemos que constituye parte del objeto de esas organizaciones y, para el caso de las concesiones no existe ese derecho.

Finalmente, no es necesario publicar en el Diario Oficial de la Federación el documento en el que se faculta a las cámaras la operación del SIEM, supuesto que sí debe cumplimentarse en una concesión administrativa.

Consideramos que son suficientes estos comentarios para desechar la idea de que la operación del SIEM es una concesión administrativa conferida a las cámaras y, por tanto, las tarifas del SIEM que cobran esas instituciones por dicha operación, no pueden derivar de esa figura jurídica.

Respecto a las autorizaciones, ya hemos señalado que en la ley de 2005, existe la posibilidad de que las cámaras empresariales operen el SIEM, siempre y cuando cumplan con las formalidades y requisitos que establecen las normas en esa materia. Además, recordemos que la ley de 2005 utiliza el término autorización en la fracción IV de su artículo 33 al precisar:

*“Art. 33. La administración del SIEM estará a cargo de la Secretaría, quien garantizará que el sistema opere eficientemente en todo momento, para ello:*

*“IV. La Secretaría emitirá la autorización correspondiente para que las Cámaras que así lo soliciten puedan operar el SIEM y cumplan con lo establecido en las reglas de operación...”*

Efectivamente, pareciera que la operación del SIEM por parte de las cámaras, tiene como fuente una autorización administrativa de la Secretaría de Economía y, en

consecuencia, los ingresos que percibe por el cobro de las cuotas por ese concepto devienen de un documento de esa naturaleza y cabrían en la fracción VII del artículo 25 de la ley de cámaras de 2005. Recordemos que esa disposición expone que el patrimonio de las cámaras comprende los ingresos derivados de servicios concesionados o autorizados, como lo sería, la operación del SIEM que les fue autorizada.

Sin embargo, es cuestionable el hecho de que se considere a la operación del SIEM como un servicio público, pues creemos que no cumple con todas las características que revisten a este último.

Si bien es factible afirmar que la operación del SIEM es una actividad, ésta no está concesionada a particulares, en todo caso se encuentra autorizada, pero debe hacerse hincapié en el hecho de que la concesión es la figura que se utiliza generalmente para que los particulares accedan a ser los responsables de la prestación de los servicios públicos, debido a que la relación con la administración pública continua aun después de otorgada la concesión, lo que no ocurre con la autorización, en la que en la mayoría de las ocasiones, la relación estado-particular concluye al conferirse aquélla.

Las características de generalidad, uniformidad, regularidad y permanencia, sí se cumplen en la operación del SIEM, pues el trámite se otorga a todas las empresas sin excepción, con un trato igual a los que se encuentren en igualdad de condiciones, existen normas jurídicas que establecen la forma en que debe llevarse a cabo tal operación y durante todo el año se registran a las empresas, es decir, la operación no se interrumpe.

No obstante, no creemos que la operación en sí, es decir, la captación de datos de las empresas que realizan las cámaras y por las cuales cobran tarifas establecidas



por la Secretaría de Economía, constituya una actividad que beneficie a los empresarios, por el contrario muchas veces es precisamente lo que causa molestia entre el empresariado, pues como se detallará más adelante, durante la captación de la información es cuando suceden mayores irregularidades en la operación del SIEM.

Es evidente que a pesar de que la autoridad maneja la figura de la autorización administrativa para conferirles a las cámaras la atribución de operar el SIEM y cobrar cuotas por ese concepto, creemos que esa actividad no satisface las necesidades generales de las empresas, mucho menos el de la sociedad en general.

Es posible afirmar que jurídicamente la operación del SIEM tiene sustento en una autorización administrativa, pero no podemos señalar que esa operación sea un servicio público, situación que nos lleva a la conclusión que las tarifas del SIEM no derivan de un servicio público autorizado a las cámaras.

Tal vez, la redacción de la fracción VII del artículo 25 de la ley de cámaras de 2005 es desafortunada, pues podría haber sido más precisa y señalar que el patrimonio de las cámaras comprendería los ingresos derivados de la operación del SIEM, o bien, los ingresos derivados de las autorizaciones conferidas por la Secretaría de Economía, evitando en todo momento el término “servicio”, que al relacionarlos con los vocablos concesión y autorización, deja ver claramente que se refiere al servicio público.

Finalmente, el artículo 25 fracción VIII de la ley de cámaras de 2005, establece que el patrimonio de las cámaras también comprenderá todas las demás que obtenga por cualquier otro concepto. Esta fracción es residual, el legislador evitó el acotamiento del patrimonio cameral, optando por dejar abierto todo un panorama de variables por las que esos organismos puedan obtener recursos.

Al encontrar serias dificultades para encuadrar las tarifas del SIEM en cualquiera de las fracciones que hemos analizado, esta opción residual termina con cualquier duda respecto a que esas cuotas constituyen parte del patrimonio de las cámaras empresariales. Incluso, vale comentar que en la mayoría de los casos constituyen la fuente de ingresos más alta, según se desprende del estado de resultados de diferentes organismos camerales obtenidos de los archivos de la Secretaría de Economía, como lo citamos a continuación:

<b>Cámara</b>	<b>Ingresos totales 2005</b>	<b>Ingresos SIEM</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Cámara de Comercio de Chihuahua, Chihuahua</b>	<b>5,798,916</b>	<b>2,466,065</b>	<b>42.52</b>
<b>Cámara de Comercio de Irapuato, Guanajuato</b>	<b>651,748</b>	<b>369,185</b>	<b>56.54</b>
<b>Cámara de Comercio de Gustavo A. Madero, Distrito Federal</b>	<b>1,406,609</b>	<b>1,137,260</b>	<b>80.85</b>
<b>Cámara de Comercio de Puebla, Puebla</b>	<b>2,345,470</b>	<b>1,062,635</b>	<b>45.30</b>
<b>Cámara de Comercio de Cancún, Quintana Roo</b>	<b>3,216,549</b>	<b>2,340,380</b>	<b>72.76</b>
<b>Cámara de comercio de Matamoros, Tamaulipas</b>	<b>836,399</b>	<b>467,760</b>	<b>55.92</b>
<b>Cámara de Comercio de Ecatepec, Estado de México</b>	<b>1,924,665</b>	<b>951,022</b>	<b>49.41</b>
<b>Cámara de Comercio de Ciudad Constitución, Baja California Sur</b>	<b>146,178</b>	<b>72,490</b>	<b>49.59</b>
<b>Cámara de Comercio de Progreso, Yucatán</b>	<b>113,985</b>	<b>71,100</b>	<b>62.37</b>

Fuente: Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Economía.

Esta muestra refleja la situación de ocho cámaras empresariales de diferentes entidades federativas y del Distrito Federal, son organismos de diversos estratos económicos, pero que presentan el mismo problema financiero, dependen en gran medida del SIEM, así vemos cifras hasta de 80 por ciento como máximo y 42 por ciento como mínimo, panorama que nos revela que los presupuestos de ingresos de las cámaras empresariales tienen como concepto fundamental, las tarifas del SIEM.

No cabe ninguna interrogante, respecto al destino de las cuotas del SIEM, es bastante obvio que éstas terminan en las arcas de las cámaras, teniendo además sustento legal el que sean parte de su patrimonio al señalar la fracción VIII del artículo 25 de la ley de cámaras de 2005, que los ingresos por cualquier otro concepto diferente a los bienes muebles o inmuebles que posea, el efectivo, valores e intereses de capital, créditos, remanentes y rentas, a las cuotas ordinarias o extraordinarias a cargo de sus afiliados, a las donaciones o legados, al producto de la venta de sus bienes, a los ingresos por prestación de servicios, y a los ingresos derivados de servicios concesionados o autorizados, también formarán parte de su todo patrimonial.

## **4.2. LAS CÁMARAS EMPRESARIALES Y LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO**

### **El Sector Público**

El sector público en México puede ser analizado desde varios puntos de vista, si consideramos el jurídico, tenemos que dicho sector comprende al gobierno central en sus diferentes funciones, administrativa, judicial y legislativa. Además, deben agregarse los gobiernos locales y municipales y sus estructuras administrativas y finalmente la parte paraestatal de las tres esferas de gobierno.

Si tomamos en cuenta el criterio contable, según lo expone José Ayala Espino<sup>39</sup>, encontramos tres criterios que se concentran en la función administrativa del gobierno, el poder ejecutivo.

El primero de ellos delimita al sector público por los diferentes niveles de gobierno, el Federal con su sector paraestatal, las entidades federativas, el Distrito Federal y los Municipios.

Un segundo criterio alude al nivel institucional señalando tres divisiones: el gobierno federal, organismos y empresas controladas presupuestalmente (secretarías de estado) y organismo y empresas no controlados (organismos descentralizados y empresas de participación estatal).

Finalmente un tercer criterio es el que toma como referencia la estructura orgánica y consta de la administración central y la administración paraestatal.

Así, una definición de sector público la comparte Orlando Greco al citar que “es el conjunto de la economía compuesto por todos los entes estatales o públicos”<sup>40</sup>.

Por su parte, Mario Martínez Silva indica que el sector público es el “conjunto de de agencias responsables de la producción de bienes y de la prestación de servicios de beneficio general, que se relacionan entre sí, tanto por la natural complementariedad que exige la producción, como por los lazos de autoridad, por condiciones de coordinación muy específica y por modalidades de su operación”<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> AYALA ESPINO José, *Economía del Sector Público Mexicano*, Edit. Esfinge, 2ª ed., México 2001, Pp. 42 y 43.

<sup>40</sup> GRECO Orlando, *Diccionario de Economía*, Valleta Ediciones, 2ª ed., Buenos Aires Argentina 2003, p. 402.

<sup>41</sup> MARTÍNEZ SILVA Mario, *Diccionario de Política y Administración Pública*, Ideas Técnicas Autores, México 1981, p. 473.

Arthur Seldon menciona que el sector público “es aquella parte de la actividad económica de una nación que están dentro de la esfera gubernamental, incluyendo los seguros sociales, las autoridades locales, las industrias nacionalizadas y otras corporaciones públicas”<sup>42</sup>.

Conforme a esas definiciones, el sector público en nuestro país, en términos generales lo conforma el gobierno en sus diferentes ámbitos y funciones, a saber: la ejecutiva, la legislativa y la jurisdiccional.

Para efectos de nuestro estudio analizaremos solamente el ámbito federal. Hecha esa aclaración, la función legislativa se encuentra a cargo de un Congreso de la Unión organizado en las Cámaras de Diputados y la de Senadores, cuya característica fundamental estriba en crear leyes.

Por su parte, la función jurisdiccional recae en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Tribunales Colegidos y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunal Electoral y el Consejo de la Judicatura Federal. El rasgo primordial de esta función consiste en resolver controversias, suscitadas entre particulares, entre éstos y autoridades y entre estas últimas.

De la función administrativa o ejecutiva es responsable el titular del poder ejecutivo, el Presidente de la República, el cual se auxilia para desarrollar y cumplir con su función de una administración pública.

Al respecto, el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la

---

<sup>42</sup> SELDON Arthur, *Diccionario de Economía*, 4ª ed., Barcelona España 1986, p. 498.

Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

A su vez, el artículo 90 de la carta magna observa: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

Al efecto, Miguel Acosta Romero señala que la centralización “es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de las administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución”<sup>43</sup>

Conforme al artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la administración pública centralizada, como parte del sector público, se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Actualmente, la Presidencia de la República cuenta con una oficina ejecutiva, creada mediante acuerdo general publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000.

Entre las consideraciones que incentivaron su creación fueron ordenar y coordinar las actividades realizadas por las dependencias y entidades de la Administración

---

<sup>43</sup> ACOSTA ROMERO Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, parte general*, Edit. Porrúa, 3ª ed., México 2001, p. 92.

Pública Federal, evaluar la actuación constante de la actuación del gobierno federal, propiciar que la actuación de las Secretarías o dependencias en proyectos estratégicos tengan un proceso coherente y reestructurar las áreas y sus actividades a efecto de modernizar su funcionamiento.

La Oficina Ejecutiva de la Presidencia se estructuró de la siguiente manera:

- Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional.
- Oficina de Políticas Públicas.
- Oficina para la Innovación Gubernamental.
- Comisión de Orden y Respeto.
- Comisión para el Crecimiento con Calidad.
- Comisión para el Desarrollo Social.
- Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad.
- Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos.
- Dirección General de Administración.
- Secretariado Técnico.

En cuanto a las Secretarías de Estado, la actual administración cuenta con 18 de ellas, a saber: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Seguridad Pública; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria, Turismo, las que se encargan del despacho que en las diferentes materias le corresponden al Ejecutivo Federal.

El último Departamento Administrativo fue el del Distrito Federal; sin embargo, debido a su transformación jurídica, hoy se contempla y regula en el artículo 122 de la constitución como el Gobierno de la Ciudad de México. En la actualidad los departamentos administrativos sólo existen en la ley.

Respecto a la Consejería Jurídica de la Presidencia, el artículo 102 constitucional letra A última parte determina: “La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley”. A su vez, el artículo 43 de la LOAPF establece las materias competencia de ese ente público.

Finalmente, es importante señalar que a pesar de que la LOAPF no prevé como parte de la administración central a la Procuraduría General de la República, ésta debe ser considerada como un órgano integrante de aquella por dos razones fundamentales.

La primera radica en el nombramiento que hace el Presidente de la República del Procurador General de la República, que si bien debe ser aprobado o ratificado por el Senado, invariablemente su designación recae en el titular del Ejecutivo Federal. La segunda, tiene que ver con referencias legales en las que se contempla a la Procuraduría como un órgano central.

En efecto, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su artículo 1 establece: “Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables”. En ese mismo sentido, el artículo 67 prevé: “Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal centralizada y en consecuencia, sus



servidores públicos y en general toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la Institución, está sujeto al régimen de responsabilidades a que se refiere dicho Título y la legislación aplicable.”

Las razones indicadas no dejan duda en cuanto a que debe considerarse a la Procuraduría General de la República como un órgano central, aun cuando la LOAPF no la contemple.

En cuanto a la parte paraestatal de la administración pública, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, indica que “es la forma de organización que, conforme a la ley, se establece *junto a la administración* centralizada, mediante organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos públicos, con su estructura, funciones, recurso y personalidad jurídica independiente del Estado”<sup>44</sup>.

El propio artículo 1 la LOAPF, señala que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), en su artículo 14, indica que “Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. “La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. “La prestación de un servicio público o social; o

---

<sup>44</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, *Derecho Administrativo, primer curso*, Edit. Porrúa, 5ª ed., México 2002, p. 146.

**III.** “La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”

En cuanto a las empresas de participación estatal mayoritaria, el artículo 46 de la LOAPF advierte que son las siguientes:

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- II. Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
  - A).** Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
  - B).** Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
  - C).** Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Asimismo, la disposición citada señala que se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Respecto a los fideicomisos públicos, el artículo 47 de la LOAPF los define como “aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.”

En cuanto a aquellas entidades paraestatales que integran el sistema financiero, como las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, y aquellas que tengan como materia específica la seguridad social, tales son los casos del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el Instituto Nacional de las Mujeres, la LFEP establece en sus artículos 4º y 5º que se sujetarán en su organización, estructura y funcionamiento a sus leyes correspondientes y sólo les aplicará la LFEP en aquellos casos que no se encuentren regulados en sus legislaciones especiales o en lo que no se oponga a las mismas.

Entre los principales entes paraestatales podemos señalar a Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, FOVISSSTE y Nacional Financiera.

## **El Sector Privado**

En cuanto al sector privado, el artículo 25 párrafos tercero, quinto y octavo de la Constitución Política prevé su existencia al disponer:

“Artículo 25. (...)

“Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

(...)

“Asimismo podrá participar el sector público por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

(...)

“La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Asimismo, el artículo 9 constitucional contiene la garantía de libertad de asociación:

“**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 de 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 desee.”

Esta libertad de asociación es el derecho de que gozan los particulares, tanto personas físicas como personas morales, para crear un nuevo ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta de la de sus asociados.

Al respecto, nuestro máximo órgano jurisdiccional ha señalado 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. Organización que puede ser una asociación o sociedad de cualquier tipo, un sindicato, una cámara empresarial, un partido político, una federación, una confederación, etc.
2. Derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella.
3. Derecho de no asociarse.

Asimismo, en correlación con esos derechos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que ninguna clase de autoridad 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.

En razón de ello, será el particular el que decida sobre la conveniencia de pertenecer o no a una organización privada. En caso de aceptar su adherencia a ella, se hará sujeto de los derechos y obligaciones que ésta imponga, pues así lo habrá decidido en ejercicio de la garantía constitucional que le otorga el artículo 9º.

Hechas estas precisiones, para Orlando Greco el sector privado es el “conjunto de la economía compuesta por los entes no estatales y las familias”<sup>45</sup>.

Por su parte, Arthur Seldon otorga una definición de sector privado en este sentido: “Es aquella parte del sistema económico independiente del control gubernamental. En términos generales el sector privado coincide con las actividades productivas llevadas a cabo por la empresa privada. Incluyen un campo de organizaciones muy amplio desde la empresa de una sola persona a las empresa gigantes controladas y dirigidas todas ellas por individuos privados guiados por sus deseos de mantener o aumentar sus ganancias y beneficios mediante la venta de bienes y servicios que el público demanda”<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> GRECO ORLANDO, ob. cit., p. 402.

<sup>46</sup> SELDON Arthur, ob. cit., p. 498.

Como bien lo señalan esos autores, el sector privado está compuesto por una amplia gama de organizaciones, quizás la definición de Arthur Seldon esté más dirigida a las sociedades mercantiles o las empresas de una sola persona que son las que tienen como fin principal obtener utilidad, y no tanto a las asociaciones civiles y los sindicatos que persiguen otros fines.

Bajo ese contexto, en razón de que no es el objetivo de este trabajo ahondar sobre la vasta pluralidad de organizaciones en el sector privado, únicamente abordaremos las más usuales y con las que con mayor generalidad son confundidas las cámaras empresariales. Por lo tanto, sólo haremos un breve esbozo de las asociaciones y sociedades civiles y las sociedades mercantiles en general, así como los sindicatos, sin olvidar que éstos también tienen sustento en el artículo 123 constitucional y que está considerado como parte de las instituciones de carácter social.

## **Asociación Civil**

El término asociación tiene dos significados: el amplio y el restringido. En el primero, la asociación es entendida como “toda agrupación de personas, realizada con un cierto propósito de permanencia, para el cumplimiento de una finalidad cualquiera, de interés común para los asociados, siempre que sea lícita”<sup>47</sup>. Así, en sentido lato, podemos señalar que la palabra asociación comprende todo tipo de asociación o sociedad, sea civil, mercantil, obrera, patronal, empresarial, profesional, campesina, etc., entre otras, citamos a las siguientes:

1. Asociación Civil (Art. 2670. Código Civil Federal y Código Civil para el Distrito Federal).
2. Asociación Religiosa (Art. 6. Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público).

---

<sup>47</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, ob. cit., Tomo VI, p. 110.

- 3. Asociación Profesional** (Art. 123 fr. XVI. Constitución, Art. 1257. Código de Comercio, Art. 81. Ley General de Salud, Art. 40 fr. IX. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 25 fr. IV. Código Civil Federal y Código Civil para el Distrito Federal).
- 4. Sociedad Civil** (Art. 2688. Código Civil Federal y Código Civil para el Distrito Federal).
- 5. Sociedad Mutualista** (Art. 1. Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas).
- 6. Sociedad de Ahorro y Préstamo** (Art. 7. Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a Ahorradores).
- 7. Sociedad de Información Crediticia** (Art. 5. Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia).
- 8. Sociedad de Inversión** (Art. 5. Ley de Sociedades de Inversión).
- 9. Sociedad Cooperativa** (Art. 2. Ley General de Sociedades Cooperativas).
- 10. Sociedad de Solidaridad Social** (Arts. 1 y 2. Ley de Sociedades de Solidaridad Social).
- 11. Sociedad de Gestión Colectiva** (Art. 192. Ley Federal del Derecho de Autor).
- 12. Sociedad en Nombre Colectivo** (Art. 25. Ley General de Sociedades Mercantiles).
- 13. Sociedad en Comandita Simple** (Art. 51. Ley General de Sociedades Mercantiles).
- 14. Sociedad de Responsabilidad Limitada** (Art. 58. Ley General de Sociedades Mercantiles).
- 15. Sociedad Anónima** (Art. 87. Ley General de Sociedades Mercantiles).
- 16. Sociedad en Comandita por Acciones** (Art. 207. Ley General de Sociedades Mercantiles).
- 17. Organizaciones Civiles** (Art. 3 fr. XVI. Ley de Protección Civil para el Distrito Federal).
- 18. Cámaras Empresariales y Confederaciones de Cámaras** (Art. 4. Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones).
- 19. Partido Político.** (Art. 40. Constitución y Art. 5. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).
- 20. Agrupación Política.** (Art. 33 fr. I. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).
- 21. Sindicato.** (Art. 356. Ley Federal del Trabajo).

Como podemos observar el significado del vocablo asociación, desde un punto de vista amplísimo, alude a cualquier clase de manifestación asociativa, con independencia del objeto propio de cada una ellas.

Es importante resaltar que las corporaciones que hemos enumerado tienen sustento en el artículo 9º constitucional (las agrupaciones y partidos políticos, las asociaciones profesionales y los sindicatos, adicionalmente tienen su fuente constitucional en los artículos 41 y 123, respectivamente), pues es precisamente en ejercicio de la garantía de asociación, que se logra tener ese cúmulo de figuras jurídicas, que de ninguna manera constituyen el todo asociativo del país; seguramente las normas jurídicas prevendrán otras formas de organización del sector privado o no gubernamental pero que no son relevantes para los fines de esta investigación.

Asentado el término asociación lato sensu, ahora nos abocaremos a definir la asociación civil en estricto sentido. Bajo ese contexto, de acuerdo con Rafael Rojina Villegas, la asociación civil “es una corporación de derecho privado dotada de personalidad jurídica, que se constituye mediante contrato, por la reunión permanente de dos o más personas para realizar un fin común, lícito, posible y de naturaleza no económica, pudiendo ser, por consiguiente, político, artístico o de recreo”<sup>48</sup>.

El artículo 2670 del Código Civil Federal y el del Distrito Federal, advierten que “cuando varios individuos convienen en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación”.

La mayoría de los tratadistas coinciden en señalar que los elementos de las asociaciones civiles son:

---

<sup>48</sup> ROJINA VILLEGAS Rafael, *Compendio de Derecho Civil, Contratos*, Tomo IV, 27ª ed., Edit. Porrúa, México 2001, p. 321.



**Personales.** Están representados por los miembros de la asociación. En este tipo de elementos se encuentran el consentimiento y la capacidad. Los asociados evidentemente deben expresar su consentimiento para crear al ente jurídico, a través de una manifestación de la voluntad, la que debe estar orientada a la realización del objeto, el que puede tener múltiples finalidades, ya sean políticas, científicas, artísticas, etc. Asimismo, en la asociación se requiere de capacidad general para contratar y sólo en caso de que el asociado deba aportar bienes, entonces deberá contar con capacidad especial para enajenarlos.

**Reales.** Éstos consisten en las cuotas de los asociados, así como los donativos de personas ajenas a la asociación que tengan la voluntad de contribuir a los fines de ésta.

**Formales.** El contrato de asociación necesariamente debe constar por escrito. A su vez, los estatutos es el documento que rige a la asociación y para que produzcan efectos contra terceros, es necesario inscribirlos en el Registro Público.

### **Naturaleza jurídica de la asociación.**

La naturaleza jurídica de la asociación es la de un contrato generalmente plurilateral, y bilateral por excepción, oneroso y de tracto sucesivo.

### **Órganos de dirección y representación.**

La asamblea general es el órgano supremo de las asociaciones, Rafael de Pina la define como “la reunión de los socios o miembros de la asociación, previa convocatoria hecha al efecto, para tratar de las cuestiones que hayan sido incluidas

en la orden del día, y resolverlas de acuerdo a la voluntad expresada en las votaciones que se celebren con este fin”<sup>49</sup>

El director o directores de la asociación constituyen su órgano ejecutivo y es designado por la asamblea general, usualmente reciben la denominación de junta de gobierno u otras similares.

Las funciones de tales órganos se encuentran determinadas en los estatutos de la asociación.

### **Derechos y obligaciones de los asociados.**

Los derechos y obligaciones mínimos de los asociados se encuentran previstos en los artículos 2672 y 2678 al 2684 del Código Civil Federal y el del Distrito Federal, entre los que sobresalen, la admisión y exclusión, el voto en las asambleas, las excepciones a este derecho, la intransferibilidad de su calidad de asociado, etc.

Debemos aclarar que éstos sólo son algunos aspectos muy generales de la asociación civil, puesto que no es el tema central de nuestra investigación.

### **Sociedad Civil.**

Rojina Villegas define a la sociedad civil como una corporación privada, dotada de personalidad jurídica, que se constituye por contrato celebrado entre dos o más personas, para la realización de un fin común, lícito, posible y preponderantemente

---

<sup>49</sup> DE PINA Rafael, *Elementos de Derecho Civil Mexicano, Contratos en Particular*, Vol. IV, Edit. Porrúa, 10ª ed, México 2000, p. 195.

económico, mediante la aportación de bienes o industria, o de ambos, siempre y cuando no lleve a cabo una especulación comercial, ni adopte forma mercantil”<sup>50</sup>.

El artículo 2688 del Código Civil Federal y el del Distrito Federal establecen el siguiente concepto: “Por el contrato de sociedad los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial”.

Siguiendo el esquema de análisis de la asociación, para la doctrina en general, los elementos de la sociedad civil son:

**Personales.** Este elemento lo constituyen los socios, los que deben tener capacidad jurídica para contratar y para enajenar.

Los socios no pueden ceder sus derechos sin el consentimiento previo y unánime de los coasociados, también es necesario para la exclusión de alguno de ellos, siempre que exista causa grave prevista en los estatutos.

El consentimiento unánime se requiere además para admitir nuevos socios, salvo pacto en contrario.

Los socios gozan del derecho del tanto, en caso de que varios pretendan hacer uso de ese derecho, les corresponderá éste en la proporción que representen dentro de la sociedad.

---

<sup>50</sup> ROJINA VILLEGAS Rafael, ob. cit., p. 327.

**Reales.** Los elementos reales son las aportaciones de los socios. Éstas pueden consistir en una cantidad de dinero u otros bienes, o en la industria del socio. Es importante señalar que la aportación de bienes a la sociedad trae consigo la transmisión de su dominio, salvo pacto expreso en contrario.

No se puede obligar a los socios a realizar nuevas aportaciones para engrosar los negocios sociales, cuando la mayoría opte por el aumento de capital, los socios inconformes pueden separarse de la sociedad.

**Formales.** La forma escrita es esencial en el contrato de sociedad, incluso en necesaria la escritura pública cuando algún socio transfiera bienes cuya enajenación debe hacerse mediante ella. Además, el contrato debe inscribirse en el Registro Público para que produzca efectos contra terceros.

### **Naturaleza jurídica de la sociedad.**

La naturaleza jurídica de la sociedad civil es la de un contrato preparatorio, bilateral o plurilateral, en caso de sean más de dos los socios, oneroso y de tracto sucesivo.

### **Administración de la sociedad.**

La administración del ente jurídico puede corre a cargo de uno o más socios, en todo caso el resto de los socios no puede entorpecer ni contrariar el trabajo de aquéllos.

Si la administración de la sociedad no se limitó a alguno de los socios, todos podrán concurrir a la dirección y manejo de los negocios comunes, tomándose las decisiones por mayoría y computándose las cantidades.

Si una sola persona representa el mayor interés y se trate de sociedad de más de tres socios, se necesitará por lo menos, el voto de la tercera parte de ellos.

El nombramiento de administradores no priva al resto de examinar el estado de los negocios sociales y de exigir la documentación del caso para que puedan hacer las reclamaciones correspondientes. Asimismo, el nombramiento de administradores es revocable por mayoría de votos.

Los administradores ejercerán las facultades fueren necesarias para el mejor desarrollo de los negocios que forme el objeto de la sociedad; sin embargo, tratándose de enajenación, empeño, hipoteca o gravamen de las cosas, será necesaria la autorización expresa de los demás socios, salvo convenio en contrario.

### **Diferencias y semejanzas entre asociación y sociedad civil.**

La diferencia básica entre ambas figuras radica en el fin que persiguen.

En la asociación, la organización no está constituida con la finalidad primordial de llevar a cabo actividades lucrativas desde el punto de vista económico, si bien es cierto, que en la asociación existe un interés, éste no es de carácter monetario, sino moral que trasciende al beneficio personal y que puede tener un valor social relevante.

En cambio, la sociedad tiene un fin eminentemente económico, pues éste radica en hacer negocios que reditúen un beneficio directo a los socios, pero sin que ello implique una especulación mercantil, pues entonces se entraría en el ámbito de la sociedad mercantil.

Los rasgos comunes de ambas figuras, en términos generales, son:

- Existen relaciones de colaboración entre personas que se unen por vínculos de solidaridad activa.
- Se presentan como un conjunto de reglas de conducta dictadas por las partes, es decir, los propios asociados o socios se autorregulan y autolimitan.
- Las actividades de sus integrantes se encuentran encaminadas a la obtención de un fin común.
- Se atribuye a la asociación o sociedad capacidad para ser titular de un patrimonio propio, para ser sujeto de derechos y obligaciones.

Para finalizar, reiteramos que los aspectos mencionados sólo constituyen los básicos de tales organizaciones, de ninguna manera hemos hecho alusión a todas las peculiaridades de esos tipos de organizaciones asociativas.

### **Sociedad Mercantil.**

Esta figura es definida por Roberto L. Mantilla Molina como “el acto jurídico mediante el cual los socios se obligan a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de acuerdo con los tipos sociales en ella previstos señala la ley mercantil”<sup>51</sup>

A su vez, Raúl Cervantes Ahumada indica que la sociedad mercantil, “es una persona jurídica, un sujeto de obligaciones y derechos, un ser generador de

---

<sup>51</sup> MANTILLA MOLINA Roberto L., *Derecho Mercantil*, Edit. Porrúa, 29ª ed., México, 2001, p. 100.

voluntad, capaz de realizar actos jurídicos, titular de un patrimonio, y responsable frente a terceros de las consecuencias de su actividad jurídica”<sup>52</sup>

La Ley General de Sociedades Mercantiles prevé en su artículo 1º los tipos de sociedades reconocidas por el propio ordenamiento; así tenemos en nombre colectivo, en comandita simple, de responsabilidad limitada, anónima, en comandita por acciones y cooperativa. A su vez prevé que cualquiera de esas sociedades podrá constituirse como de capital variable.

La doctrina ha adoptado dos formas de identificar, precisar o diferenciar a una sociedad civil de una mercantil.

La primera se refiere propiamente a la forma y consiste en determinar que una sociedad será civil si se constituye con base en legislación civil, sin importar las características especiales que reviste o la naturaleza de los actos que lleva a cabo. Por su parte, será mercantil si se forma a través de las disposiciones de la ley mercantil.

Una segunda, alude al objeto que persigue la sociedad, así, será mercantil si lleva a cabo actos de comercio, entendido con aquel que es regido por las leyes mercantiles y juzgado por los tribunales con arreglo a ellas o los que ejecutan los comerciantes, y civil cuando carezca de finalidad comercial.

Sin embargo, creemos que una diferencia sustancial radica en el hecho de que las sociedades civiles tienen un fin preponderantemente económico pero que no constituye una especulación comercial. En cambio, las mercantiles además de que son netamente económicas, las actividades que realizan constituyen una especulación comercial.

---

<sup>52</sup> CERVANTES AHUMADA Raúl, *Derecho Mercantil*, Edit. Porrúa, 2ª ed., México, 2002, p. 31.

Al respecto, es importante mencionar lo que se entiende por actividad comercial y por especulación comercial. El primer término comprende tanto la actividad que se realiza comprando, vendiendo o permutando géneros o mercancías y que supone no tiene como finalidad principal la obtención de un lucro, como toda la que se realiza con la finalidad de crear o explotar una empresa.

Por su parte, la especulación comercial es aquella operación comercial que se practica con ánimo de obtener un lucro y este último término es la expresión o naturaleza de los actos de comercio.

Las sociedades mercantiles podemos clasificarlas de la siguiente manera:

**Sociedades de personas.** Éstas son aquellas en las que la sociedad responde con el monto del capital social y además con el patrimonio de sus socios. Así tenemos, las sociedades en nombre colectivo, en comandita simple y en comandita por acciones.

**Sociedades de capitales.** En éstas, para el cumplimiento de sus obligaciones sólo se responde por el monto del capital, sin trastocar el patrimonio personal de los socios. La sociedad anónima y la de responsabilidad limitada son ejemplos de tales sociedades.

Los aspectos generales que aplican a todas las sociedades mercantiles son:

- Tienen personalidad jurídica propia y distinta de los socios que la integran, por lo que pueden ser sujetos de derechos y obligaciones.



- Tienen un nombre, domicilio, nacionalidad y son titulares de un patrimonio con el que responden de sus obligaciones.
- Deben estar inscritas en el Registro Público de Comercio, para que les sea reconocida su personalidad jurídica, en caso, contrario, serán sociedades irregulares.
- Deben constituirse ante notario.
- En el acta constitutiva deberán asentarse los nombres, domicilio y nacionalidad de los socios; el objeto de la sociedad; la razón o denominación social; las aportaciones de los socios, ya sea en servicios o bienes, expresando su valor; el domicilio donde se establecerá; la forma de administración y facultades de los administradores; el nombramiento de éstos; la manera en que se repartirán las utilidades y pérdidas al final de cada ejercicio; el monto del fondo de reserva; la forma y casos de disolución, y las bases para la liquidación.

Para finalizar, es conveniente señalar que las asociaciones civiles y las sociedades civiles y mercantiles tienen como rasgo característico el ser corporaciones integradas en forma voluntaria que persiguen una finalidad de interés común. La asociación nunca será lucrativa ni realizará actividades preponderantemente económicas. Por su parte, la sociedad civil sí puede llevar a cabo actividades preponderantemente económicas pero que no impliquen una especulación comercial. Por último, la sociedad mercantil tiene como actividades cotidianas las preponderantemente económicas con especulación comercial.

## **Sindicatos**

En cuanto a los sindicatos, el artículo 123, fracción XVI, constitucional establece la posibilidad de que tanto obreros como empresarios puedan coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

El sindicato lo define Héctor Santos Azuela como “que se explica como una coalición permanente de trabajadores o patrones, constituida con el fin de unificar las relaciones laborales y alcanzar, en forma concomitante, la justicia social”<sup>53</sup>.

El maestro Mario de la Cueva indica que por sindicato debe entenderse “la expresión de la unidad de las comunidades obreras y de su decisión de luchar por una aplicación cada día más amplia de la justicia social a las condiciones de prestación de los servicios y por la creación de una sociedad futura en la que el trabajo sea el valor supremo y la base de las estructuras política y jurídicas”<sup>54</sup>.

En palabras de Nestor de Buen Lozano, el sindicato es “la persona social libremente constituida por trabajadores o patrones para la defensa de sus intereses de clase”<sup>55</sup>.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 356, define al sindicato como “la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses”.

Esta figura asociativa es de mayor utilidad para la clase trabajadora que para la patronal, pues en México existen infinidad de sindicatos obreros y solamente uno de patrones.

En efecto, en la mayoría de las empresas privadas del país existe un sindicato que defiende los intereses propios de los trabajadores, asimismo, en el sector público también existen sindicatos de trabajadores al servicio del Estado. Sin embargo, a

---

<sup>53</sup> SANTOS AZUELA Héctor, *Derecho Colectivo del Trabajo*, Edit. Porrúa, México 1993, p. 93.

<sup>54</sup> DE LA CUEVA Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Edit. Porrúa, 9ª ed., México 1998, p. 283.

<sup>55</sup> DE BUEN LOZANO Nestor, *Derecho del Trabajo*, tomo segundo, Edit. Porrúa, 13ª ed., México 1999, p.735.

nivel patronal solamente se tiene registro de la Confederación Patronal de la República Mexicana, conocida como Coparmex.

La Coparmex es un sindicato patronal de afiliación voluntaria, que aglutina empresarios de todos los sectores, que buscan mediante ella su representación en el ámbito laboral y social, su fundación data del 24 de noviembre de 1929.

A manera de conclusión señalamos que sin duda alguna que el derecho a la sindicalización es un logro social de los trabajadores y actualmente tales instituciones tienen una fuerza jurídica y política de tal magnitud que podrían paralizar la actividad económica del país.

### **Las cámaras empresariales.**

Hemos analizado de manera general cómo están integrados los sectores público y privado y en ninguno de ellos identificamos a las cámaras empresariales.

En efecto, en el sector público, en especial en la función administrativa, localizamos al titular del poder ejecutivo y a la administración pública de la que se apoya para llevar a cabo sus actividades y cumplir con la función constitucional que le es encomendada, la que se divide, por una parte, en central, que incluye la Oficina de la Presidencia y la Consejería Jurídica, así como las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, estos sólo de derecho, pues de hecho ya no existen, la Procuraduría General de la República y diversos órganos desconcentrados que dependen directamente de los entes públicos de la administración central, y por otra, en paraestatal, integrada principalmente por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, pero en los que se agregan los fideicomisos públicos, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones

auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas.

Por su parte, en el sector privado podemos señalar que la iniciativa privada en todas sus diferentes figuras jurídicas que le permite el derecho adoptar, aglutinan a las sociedades mercantiles y civiles y a las asociaciones civiles como las principales representativas del sector.

Mención especial merecen los sindicatos, tanto de patronos como de la clase social trabajadora, a los que nos referimos en líneas precedentes, con los cuales tampoco pueden identificarse las cámaras, pues mientras los primeros son regulados por la Ley Federal del Trabajo, las segundas son normadas por la ley de cámaras de 2005.

Ahora, el cuestionamiento principal es dónde se pueden localizar jurídicamente a las cámaras empresariales. Al inicio de este trabajo definimos a esas organizaciones como instituciones de interés público, apartidistas y sin fines de lucro. También manifestamos que se encuentran integradas por empresas del sector privado, pero que al unirse constituyen una persona moral distinta, cuyo principal fin consiste en representar a un sector económico, ya sea el comercial, incluyendo los servicios y el turismo, o el industrial de alguna rama específica y concreta.

Es precisamente esta finalidad la que distingue a las cámaras empresariales de las demás organizaciones de este país, la representación por ley de un sector económico. Esto quiere decir que con independencia de que las empresas, que forman parte del comercio o de la industria, se encuentren afiliadas a esos organismos o no, sus intereses generales importan a las cámaras y éstas tienen la obligación y el deber jurídico de defenderlas.

En efecto, las cámaras representan y defienden a un sector económico sin que sea obstáculo para ello, el que las empresas sean afiliadas de ellas o no. Sin embargo, vale comentar que aquellos que opten por afiliarse voluntariamente obtienen otros beneficios diferentes a la sola representación y defensa gremial, como son los servicios gratuitos, debido a que están inmersos en el pago de afiliación.

Ante ello, si las cámaras empresariales no pueden encuadrarse en el sector público, por no tener la calidad de autoridades y, por tanto, por no revestir sus actos las características de actos de autoridad; ni en el privado, a pesar de estar constituidas por empresas de ese sector, y la ley de 2005 las reconoce como instituciones de interés público, es evidente que debemos ubicarlas como organismos intermedios pero con una marcada tendencia hacia la iniciativa privada, considerando los entes que las conforman.

Para ilustrar estas afirmaciones, consideramos importante citar la siguiente tesis sostenida por el Poder Judicial de la Federación:

*“Instancia: Pleno, Época: Novena, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Parte : II, Noviembre de 1995, Tesis: P. XCIII/95, Página: 79*

*“COMPETENCIA EN CONFLICTOS EN QUE INTERVENGAN LAS CAMARAS DE COMERCIO Y DE LA INDUSTRIA. PARA DETERMINAR SI ES FEDERAL POR RAZON DE LA MATERIA DEBE ATENDERSE A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO. Para determinar la competencia de un juez de Distrito en materia administrativa o civil en un conflicto en los que intervengan las Cámaras de Comercio y de la Industria hay que atender a la naturaleza del acto reclamado. Por lo tanto, cuando el acto reclamado se hace consistir en un acto emitido por una autoridad administrativa, como sería la autorización o aprobación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, respecto de los acuerdos tomados por la Cámara, sería competente el juez de Distrito en materia administrativa, dada la naturaleza administrativa de dicho acto. En cambio, si el acto reclamado es esencialmente civil, como sería la acción de nulidad de una convocatoria a una asamblea extraordinaria, y la de los acuerdos resueltos en la misma, el juez competente será el juez de Distrito en materia civil en atención a que las Cámaras no tienen el carácter de*

*autoridad administrativa, tanto porque no pertenecen a la organización estatal, como porque los actos que realizan en relación con sus agremiados no tienen la naturaleza de actos de autoridad, carecen de imperio y de coacción para hacer cumplir sus determinaciones, razón por la que sus actos no son ni formal ni materialmente administrativos.*

*“Competencia 301/93. Suscitada entre el juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal y el juez Vigésimo Octavo de lo Civil en el Distrito Federal. 4 de julio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Gabriel Ortiz Reyes. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el diecinueve de octubre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número XCIII/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a diecinueve de octubre de mil novecientos noventa y cinco.”*

Así las cosas, el órgano de dirección de las cámaras, esto es, su consejo directivo, está integrado por los propios empresarios y en consecuencia todos los ingresos que perciben esas organizaciones son administrados y manejados por empresas privadas a través de un organismo intermedio reconocido como institución de interés público, como son las cámaras.

La ubicación de las cámaras empresariales en el derecho mexicano, definitivamente no es el sector público. Esto se debe a que los diferentes ordenamientos, en especial la LOAPF y LFEP, no los contemplan y a que la naturaleza misma de las cámaras no es la de una autoridad que desempeñe alguna de las funciones del Estado, ya sea la administrativa, legislativa o jurisdiccional. La ley de cámaras de 2005, tampoco les otorga un lugar en la iniciativa privada, pues las cámaras carecen de las características propias de las asociaciones y sociedades civiles, de las sociedades mercantiles e incluso de los sindicatos, pero permite su constitución a través de la unión de empresas de ese sector, especialmente las sociedades mercantiles, por lo que es evidente que el control de los organismos corre a cargo del ámbito privado y

solamente su estructura, organización y funcionamiento es normado por el sector público por conducto de la Secretaría de Economía.

No obstante, conviene señalar que atendiendo a la autonomía que les otorga la ley de 2005, las cámaras pueden transigir con cualquier ente público o privado, sin más limitante que la relativa a que su actividad se encamine al cumplimiento de su objeto.

Bajo ese contexto, si está claro que las cámaras no pertenecen al sector público e incluso tienen mayor afinidad con el privado, por qué las empresas en general están obligadas a pagar a esos organismos una cuota por concepto de alta y actualización en el SIEM, si finalmente no son autoridades y además aquellas no se encuentran afiliadas a las mismas para generar obligaciones de pago.

Más aún, debemos cuestionarnos el por qué existe coerción jurídica en caso de no hacer el pago, pues recordemos que las cámaras no llevarán a cabo el trámite de registro en el SIEM, si no existe de por medio el entero de la tarifa correspondiente y que en el supuesto de no encontrarse registrada alguna empresa, la autoridad administrativa, concretamente la Secretaría de Economía, estaría en posibilidad de iniciarle un procedimiento sancionatorio en cumplimiento de lo establecido en el artículo 40 de la ley de 2005, mismo que podría concluir con la aplicación de una multa que oscila entre 200 y 600 salarios mínimos, atendiendo a las capacidad económica del infractor.

En suma, se debe pagar una tarifa a particulares por el registro en el SIEM, pues de lo contrario se presentarían consecuencias legales que afectarían el patrimonio de las empresas, pero por si fuera poco, el dinero enterado no entra como ingresos del Estado, sino al pecunio de las cámaras empresariales, como ya lo explicamos en el primer tema de este capítulo.

De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la constitución, los mexicanos, incluidas en ese término las personas físicas y morales, estamos obligados a contribuir al gasto público, pero no establece que se deba contribuir al patrimonio camaral, ni al de los particulares, por lo que pensamos que el ingreso del SIEM a favor de las cámaras, no tiene sustento en la disposición constitucional aludida.

Finalmente, es importante advertir que desde nuestra óptica, ningún artículo constitucional permite ese tipo de cobros, pues sólo estamos obligados a enterar, pagar o aportar cantidades en dos supuestos.

El primero de ellos, es precisamente la obligación que tenemos de contribuir al gasto público, a través de impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos o contribuciones de mejoras. Sin embargo, las cantidades que erogamos para ese fin, irremediablemente terminan en las arcas nacionales, pues a pesar de que algunos particulares cobran a los particulares por ser acreedores de una concesión administrativa (peaje en carreteras, uso del espacio aéreo –líneas aéreas-, etc.), es evidente que el Estado es el responsable del servicio prestado o de la explotación de alguno de los bienes de dominio público materia de la concesión, y en tal sentido, los porcentajes de los que participan los particulares están debidamente regulados en la ley. Ello, sin adentrarnos a la posibilidad constitucional que tiene el estado de echar mano de las concesiones administrativas, según lo dispone el artículo 27.

El segundo, cuando hacemos uso de nuestra garantía constitucional de asociación, en la que decidimos integrarnos a algún organismo de cualquier índole, incluidas las cámaras, y nos sujetamos a la norma interna que las rija, es decir, a lo derechos y obligaciones que ésta imponga, entre ellas, las relacionadas con el pago de cuotas por ser miembros de las mismas.



Sin embargo, las cuotas del SIEM no encajan en ninguna de esas posibilidades, pues ni son contribuciones, ni tampoco existe una relación de pertenencia con las cámaras, por lo que evidentemente no hay sustento constitucional para su cobro, como lo expresaremos en el siguiente tema.

#### **4.3. CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS INGRESOS DEL SIEM RESPECTO DEL ARTÍCULO 31 FRACCIÓN IV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Hemos advertido que solamente en dos supuestos, previstos estrictamente en la constitución, los particulares estamos obligados a enterar aportaciones, ya sea al sector público o al privado.

En efecto, resulta claro que en el momento en que los particulares deciden pertenecer a algún ente privado -como son las asociaciones civiles, las sociedades mercantiles y civiles e incluso los sindicatos-, sólo hasta ese preciso instante surge la obligación de sujetarse a la normatividad interna que los regula. En estas organizaciones, de manera natural, siempre existen derechos y obligaciones, resaltando la correspondiente al pago de dinero, ya sea a través de la figura de la compra de acciones, las aportaciones sociales o las cuotas sindicales, pero siempre el común denominador será el entero de determinadas cantidades.

Estos enteros tienen la característica de que en principio no pueden ser exigidos, si no existe de por medio la voluntad de los particulares de pertenecer a esas organizaciones. Esto es, es el particular el que se somete a esa obligación cuando expresa su consentimiento de asociarse o adherirse a alguna organización del sector privado, garantía que se encuentra consagrada en el artículo 9º de la Constitución General.

Tratándose de las cámaras empresariales, también puede darse ese supuesto, pues los empresarios voluntariamente podrían afiliarse en esas instituciones y, en consecuencia, hacerse sabedores de las obligaciones que esa decisión implica, destacando el pago de las cuotas de afiliación. Sin embargo, la adherencia voluntaria a las cámaras empresariales es una figura diferente de la obligación de registro y pago en el SIEM, pues como se ha mencionado a lo largo de este trabajo, las cámaras únicamente lo operan a través de una autorización que le otorga la Secretaría de Economía, pero el hecho de cumplir con esa obligación no les brinda los derechos que sí tienen los afiliados.

En razón de lo anterior, podemos señalar que el ámbito privado sólo habrá obligación de aportar cantidades a las organizaciones reguladas en ese sector, siempre y cuando los particulares, incluidos los empresarios, decidan pertenecer a alguna de ellas. Esto es, la voluntad de los particulares es el aspecto fundamental para obligarse con un ente privado.

Por otra parte, existen los pagos obligatorios que debemos hacer todos los mexicanos para coadyuvar a la obtención de recursos tendientes a cubrir el gasto público, mismos que reciben el nombre de contribuciones y que se encuentran instituidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional. Estos enteros evidentemente se hacen a favor del Estado, es decir, al sector público.

Como se ha mencionado en este trabajo, las contribuciones que han sido reconocidas por la ley y la doctrina, son los impuestos, los derechos, las aportaciones de seguridad social y las contribuciones especiales o de mejoras.

Así, no puede decirse validamente que las tarifas del SIEM, establecidas a cargo de los empresarios, sean alguna de las contribuciones, tampoco pueden ser equiparadas con éstas, pues a pesar de que son similares algunas de sus características, son figuras jurídicas distintas, pues no revisten los aspectos

primordiales de las contribuciones, ni cumplen con sus principios rectores en el caso de los impuestos.

Por ello, haremos un análisis comparativo de las características de las tarifas del SIEM con cada una de las contribuciones, con objeto de demostrar que esas cuotas no tienen cabida en el artículo 31, fracción IV, constitucional y que, por ende, no deben ser erogadas por los empresarios a las organizaciones denominadas cámaras empresariales.

### **Impuesto y tarifas del SIEM**

- a) Al igual que el impuesto, las tarifas del SIEM son una obligación coactiva, pues existe un ordenamiento que así lo determina, como lo es la ley de cámaras de 2005 al indicar que los comerciantes e industriales deben registrarse obligatoriamente en el SIEM a través de una cámara empresarial que ha sido autorizada para esos efectos. Asimismo, en caso de incumplimiento se sigue un procedimiento coercitivo para exigir al obligado su registro en el SIEM y el pago del mismo, como sucede con el impuesto, en donde la Secretaría de Hacienda tiene facultades para hacer exigible la obligación de su pago.
  
- b) Si bien el entero del impuesto por regla general es en dinero, en ocasiones puede cumplirse con la obligación contributiva en especie. En el caso de las tarifas del SIEM esta situación no sucede, pues su cumplimiento siempre es en dinero. Recordemos que las cámaras deben registrar a las empresas en el SIEM y que por ese registro tienen la posibilidad de cobrar una cantidad, no obstante, en caso de que el empresario no pague, la cámara no registra.
  
- c) Como en el impuesto, las tarifas del SIEM corren a cargo de personas físicas y morales que se han encuadrado en la hipótesis normativa de llevar a cabo actividades empresariales y que por ello han generado la obligación de

registrarse en el SIEM y de pagar la tarifa correspondiente. Sin embargo, en el impuesto no se necesita una calidad específica para estar obligado a su pago, pues como es conocido, cualquier persona puede ser sujeta de un impuesto, ya sea por tener alguna actividad empresarial, por el consumo cotidiano (IVA), por obtener utilidad, simplemente por ganar dinero (ISR), etc. En cambio en el pago de tarifas del SIEM, sólo están obligados aquellas personas que lleven a cabo actividades comerciales, de servicios o industriales, esto es, los empresarios.

- d) El impuesto siempre está contenido en una ley para ser exigible, en contraposición, las tarifas del SIEM están contenidas en un acuerdo de carácter general emitido por el Secretario del Ramo y solamente la obligación de registro en el SIEM se expresa en una ley. Es importante aclarar, que si bien la ley de cámaras de 2005 prevé como atribución y facultad de la Secretaría de Economía autorizar las tarifas que las cámaras podrán cobrar por el registro en el SIEM, es un ordenamiento de cuarto nivel, de acuerdo con la jerarquía de las normas jurídicas (constitución, leyes federales, reglamentos y acuerdos), en donde localizamos las tarifas del SIEM, hecho por demás cuestionable y que podría ser materia de otro trabajo.
- e) A diferencia del impuesto en donde no existe una contraprestación directa por el pago del impuesto, en las tarifas del SIEM, por lo menos de hecho, se tiene como contraprestación el que aparezcan los datos de las empresas obligadas, en el portal del SIEM en Internet, lo que aparentemente beneficiará al empresario pues tendrá mayores oportunidades de cerrar operaciones y mejorar sus opciones de negocios.
- f) En el impuesto, éste es determinado de manera autoritaria y unilateral por el Estado, sin que las personas a las cuales se les aplica tengan la posibilidad de participar en la fijación de las condiciones de aquél. En las tarifas del SIEM, se da la misma situación, pues las empresas obligadas al registro y pago, no

participan en la determinación de las mismas, son la Secretaría de Economía y las cámaras empresariales y las confederaciones las encargadas de establecerlas.

- g)** Respecto a los principios que rigen al impuesto, las tarifas del SIEM sólo comparten el de generalidad y el de certeza, pues a pesar de que éstas se encuentran determinadas en un acuerdo de carácter general, la ley de cámaras de 2005 sí prevé su existencia, a su vez, la aplicación de las tarifas es exacta atendiendo, como se ha expresado en el capítulo respectivo, al número de empleados y al tipo de actividad que realice la empresa.

Sin embargo, los principios de limitación, proporcionalidad y equidad, de numerario del impuesto y de relación con el gasto público no son localizables en las tarifas del SIEM por lo siguiente:

1. Nos parece excesivo el simple hecho de que los empresarios estén obligados a enterar una tarifa por su registro en el SIEM, pues ya de por sí tienen que pagar impuestos, derechos y aportaciones de seguridad social, como para que todavía se adicione una nueva erogación que en términos reales e inmediatos sólo tendrá como beneficio el aparecer en el portal del SIEM.
2. Las tarifas no son proporcionales y equitativas, pues están sujetas a dos características, el número de empleados y la actividad realizada por la empresa, que no reflejan la verdadera situación económica de cada empresario, sobre todo de aquellos que tienen hasta cuatro trabajadores. Para mejor proveer citaremos un caso: una persona física que tiene una pequeña zapatería, con un capital aproximado de \$200,000 pesos y que emplea a cuatro personas, tiene que pagar \$640.00 pesos, misma cantidad que tendrán que erogar consorcios como Coca Cola, Sabritas, Burger King, Mc'Donalds, etc., que emplean como mínimo por sucursal

50 trabajadores y que su capital en movimiento asciende a millones de dólares. Este ejemplo nos indica que no son equitativas ni proporcionales las tarifas del SIEM, pues les brinda un mismo tratamiento a los desiguales, resultando claro que no impactará de la misma forma en una y otra empresa debido a su solvencia económica.

3. Las tarifas del SIEM siempre serán en dinero, en tanto que ocasionalmente en el impuesto puede cumplirse con la obligación en especie.
4. La relación con el gasto público es una de las diferencias más notables entre el impuesto y las tarifas del SIEM, en el primero, acorde con el artículo 31 fracción IV constitucional siempre debe existir una relación natural con el gasto público, pues la única finalidad del impuesto es satisfacer las necesidades de los gobernados. En las tarifas del SIEM, nunca existe esa vinculación, pues el dinero que erogan los empresarios por su registro en el SIEM no entra a las arcas de la nación, a la hacienda pública, sino por el contrario se queda en el patrimonio de las cámaras empresariales.

#### **Aportaciones de seguridad social y tarifas del SIEM.**

- a) Como lo hemos señalado, las aportaciones de seguridad social son cuotas que deben pagar tanto los patrones como los obreros, lo que necesariamente deja ver la existencia de una relación laboral entre los obligados en esta contribución. En el caso de las tarifas del SIEM, los empresarios obligados a su pago, no se encuentran vinculados laboralmente con las cámaras empresariales, pues ni aquéllos son trabajadores de éstas, ni las cámaras son los patrones de los empresarios.

- b) En las aportaciones de seguridad social, los enteros deben cubrirse al Estado, a través del IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, FOVISSSTE, órganos que pertenecen a la administración pública paraestatal. En contraparte, las tarifas del SIEM no se enteran al Estado, sino a entes constituidos por personas pertenecientes a la iniciativa privada.
  
- c) Las tarifas del SIEM, sólo tienen como finalidad cubrir los gastos de operación del sistema como parte del objeto de las cámaras empresariales, por su parte, las aportaciones de seguridad social tienen entre sus finalidades el derecho a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y a los servicios para el bienestar individual y colectivo, es decir, las segundas son eminentemente sociales y protectoras de la clase trabajadora, en cambio, las primeras no tienen una finalidad social, sino netamente operacional y recuperadora de gastos.
  
- d) Finalmente, en cuanto a la legislación, cabe advertir que las leyes de seguridad social no contemplan a las tarifas del SIEM como cuotas obrero patronales.

### **Contribuciones de mejoras y tarifas del SIEM.**

En las contribuciones de mejoras deben darse tres supuestos fundamentales para que puedan ser exigibles a los particulares; primero, el Estado debe realizar una obra pública; segundo, ésta obra debe beneficiar directamente a los bienes inmuebles de las personas, incrementando su valor; y tercero, el Estado es el encargado de establecer la contribución.

En el caso de las tarifas del SIEM, los empresarios obligados pagan su cuota porque así lo ha determinado el Estado, a través de la Secretaría de Economía, pero no existe como contraprestación la realización de una obra pública que los beneficie

directamente en sus bienes inmuebles, por lo que no se cumplen las características esenciales de las contribuciones de mejoras.

### **Derechos y tarifas del SIEM.**

- a) Los derechos son contribuciones que determina el Estado por la prestación de un servicio por parte de éste, o bien, por conferir el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público. En ese sentido, las tarifas del SIEM también son fijadas por el Estado, pero no a cambio de un servicio o por el uso y disfrute de bienes de la nación, pues en primer lugar las cámaras empresariales, antes a los cuales se les pagan esas tarifas, no son órganos estatales, y en segundo, no tienen facultades para proporcionar servicios públicos, sino media una autorización por parte del Estado, ni están en posibilidad de concesionar a particulares bienes de dominio público del Estado.
  
- b) Cabe agregar que las tarifas del SIEM, no están contempladas como derechos en la Ley Federal de Derechos, por lo que es una evidencia más de que esas cuotas no pueden considerarse ni equipararse a este tipo de contribución.

El análisis comparativo entre las contribuciones y las tarifas del SIEM, constata claramente que estas últimas no están incluidas en las primeras. Esta conclusión tiene gran relevancia, en virtud de que los empresarios sólo están obligados en el ámbito público al pago de contribuciones, y en el privado, al pago de cuotas, siempre que hayan decidido pertenecer a alguna organización de ese sector, por lo que no encontramos disposición constitucional que permita sustentar el cobro de las tarifas del SIEM por parte de organizaciones intermedias que están conformadas con empresas particulares que velan, evidentemente, por sus propios intereses, y respecto de las cuales los empresarios no expresan su conformidad para integrarse a las mismas en ejercicio de su derecho constitucional de asociación.



En ninguno de los artículos de la parte dogmática de la constitución, existe la posibilidad de que ese tipo de organizaciones puedan cobrar tarifas a los particulares por un registro informático, como lo es el SIEM, avaladas por una autorización de la autoridad administrativa y que además esos ingresos no terminen en el erario público. Mucho menos lo localizamos en la parte orgánica que da las directrices generales de nuestra soberanía, la división de funciones, la estructura y facultades de los órganos del Estado, la forma de participar en la democracia a través de procesos electorales, etc., pero no obliga a los particulares a aportar cantidades a las cámaras empresariales por tener autorizado un servicio de registro electrónico.

Es entendible que la Secretaría de Economía, por falta de personal, de capacitación, de recursos materiales, o cualquier otra circunstancia, autorice a terceros el registro en un sistema cuya administración está a su cargo, pues figura de la autorización administrativa está contemplada en nuestro derecho. También lo es que por ese registro, que implica costos de operación, se pague una cantidad determinada de dinero a los responsables del registro, esto es, a las cámaras empresariales. Lo que no es entendible ni justificable es que el total de los ingresos del SIEM se destine al propio patrimonio de las cámaras y ni un solo peso se aporte al Estado. Es inconcebible que el cien por ciento de las tarifas cobradas termine en las arcas de esas instituciones, toda vez que si existe una autorización administrativa para realizar el servicio de registro, sería lógico que una parte de los ingresos permaneciera con las cámaras operadoras y otra se ingresará al erario público para sufragar los gastos del Estado.

Así las cosas, las inconsistencias que presentan los ingresos del SIEM derivados del cobro de tarifas, en relación con el artículo 31 fracción IV de la constitución, que debemos resaltar son las siguientes:

1. Las tarifas del SIEM no son contribuciones, pues adolecen de varias de sus características específicas, como ha quedado ilustrado, pero en especial de la que alude a la relación que deben tener aquellas con el gasto público. Los

ingresos del SIEM no se destinan al gasto público, no se reservan a satisfacer las necesidades colectivas de las personas, éstas son destinadas a engrosar el patrimonio de las cámaras empresariales, organizaciones que están constituidas por empresas privadas. Esta cuestión es trascendental, puesto que las contribuciones, por disposición constitucional, deben utilizarse única y exclusivamente para el gasto del Estado, y los ingresos del SIEM son encausados, en el mejor de los casos, a la satisfacción del objeto de las cámaras, es decir, a sufragar los gastos que erogan esas instituciones por el registro de empresas en el SIEM.

2. Al no contar con el carácter de contribuciones, sustentados en el precepto constitucional, los empresarios no deben pagar las tarifas del SIEM, pues su dinero no terminará en los ingresos del Estado, sino en los de las cámaras empresariales. En el extremo ese dinero debería pagarse al Estado por llevar a cabo el registro de su empresa en el SIEM, pues sabemos que será aprovechado para el gasto público e indirectamente se beneficiará a los empresarios al regresar ese dinero en servicios públicos.
3. Las cámaras empresariales no son órganos del Estado, no pertenecen a la administración pública, ni tienen facultades para emitir actos que obliguen a los empresarios a pagar las tarifas del SIEM por no ser autoridades. En su defecto, es la Secretaría de Economía la que puede exigir el registro en el SIEM y, en consecuencia, el pago del mismo.
4. El SIEM no es un instrumento de los particulares, es una herramienta estatal a cargo de la Secretaría de Economía que debe servir para hacer crecer las actividades productivas del país, y no para perseguir a los empresarios que están de acuerdo con el registro en el SIEM, pero que tienen diferencias irreconciliables con el pago de una cuota anual que irá a parar al patrimonio de las cámaras empresariales.

5. La constitución solamente admite el pago de cuotas a entes privados o que no son públicos, siempre que el particular exprese su voluntad de pertenecer a éstos, cualquier otro supuesto estaría apartado de nuestra Carta Magna.

Para no dejar de mencionarlos, las tarifas del SIEM no pueden catalogarse como ingresos no tributarios del Estado, en principio debido a que aquellas no ingresan a la nación, sino a entes conformados por empresas privadas, característica fundamental que revisten los ingresos tributarios y que no cumplen los enteros en materia del SIEM.

Además, esos ingresos del SIEM no son productos, es decir, contraprestaciones por servicios prestados por el Estado en sus funciones de derecho privado, o por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado de la nación. Tampoco son aprovechamientos, pues no se tratan de ingresos que perciba el Estado por llevar a cabo funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

En ese mismo sentido, no pueden englobarse en los ingresos crediticios, en razón de que las cámaras empresariales no tienen facultades para solicitar en nombre del Estado financiamientos públicos. Por último, no son ingresos derivados de organismos descentralizados o empresas de participación estatal, pues como se ha explicado, las cámaras no poseen las características de esas instituciones públicas de la administración paraestatal.

Por lo anterior, llegamos a la conclusión de que las tarifas del SIEM no constituyen ningún tipo de ingreso para la nación y que son inconstitucionales debido a que no provienen del pago de ninguna de las contribuciones que señala el artículo 31, fracción IV, de la constitución, único artículo de nuestra carta magna que obliga a los particulares al pago de cantidades de dinero, con objeto de destinarlas a cubrir el gasto público.

Si consideramos que la inconstitucionalidad son las contradicciones que se dan entre la constitución, por un lado, y algunos artículos de las leyes federales o locales, por otro, resulta evidente que la facultad de la Secretaría de Economía para autorizar las tarifas que las cámaras podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el SIEM, prevista en el artículo 6, fracción VI, de la ley de cámaras de 2005, ordenamiento de carácter federal, es contraria a lo previsto por el artículo 31, fracción IV, de la constitución, pues tales cuotas están ligadas a la obligación que tienen los empresarios de registrarse en el SIEM.

En efecto, la disposición constitucional en mención no prevé que los mexicanos, en concreto las empresas mexicanas, tengan la obligación de enterar otro tipo de erogaciones diferentes a las contribuciones. Asimismo, no establece la obligatoriedad de pagar cuotas a organismos integrados por los propios particulares, como lo son las cámaras empresariales, menos aún, si esas sumas de dinero no ingresan al patrimonio nacional, por lo que es claro que hay contradicciones serias entre esa posibilidad que tienen las cámaras de cobrar tarifas en materia del SIEM y el artículo 31, fracción IV, de la constitución, que no prevé tal esquema de cobro.

Vale comentar, que tampoco los ingresos del SIEM encuentran sustento constitucional en el artículo 9º, dispositivo que contiene la garantía de libertad de asociación, ya que si bien es cierto, que en el momento en que una empresa decide, en ejercicio de dicha garantía, pertenecer a alguna organización del sector privado, se adhiere automáticamente a las obligaciones que ésta imponga, entre otras, el pago de cuotas por la permanencia; también lo es, que para que se de ese supuesto, invariablemente deberá imperar el consentimiento de la empresa, es decir, se necesita primeramente una manifestación de voluntad de la empresa en el sentido de formar parte de la organización, caso que no sucede con el registro en el SIEM, pues éste tiene el carácter de obligatorio y vinculatorio con el pago de tarifas.

#### **4.4. PROPUESTAS**

En este trabajo, las propuestas tendrán una tendencia a erradicar los cobros que llevan a cabo las cámaras empresariales y que no tienen sustento constitucional, por no tratarse de contribuciones o aportaciones voluntarias derivadas del ejercicio de la garantía constitucional de libre asociación; a modificar y flexibilizar los plazos de registro, a eliminar la operación del SIEM por parte de esas organizaciones y sujetarla a la encomienda de la Secretaría de Economía, pero manteniendo su obligatoriedad. Asimismo, las propuestas deben contemplar variantes de registro que lo hagan más ágil y eficiente y que se reflejen en una modificación normativa que las regule.

En ese sentido, las propuestas serán expresadas tratando en todo momento de satisfacer estas finalidades: registro obligatorio, desaparición de tarifas del SIEM, modificación de términos, operación a cargo de la autoridad, registro y actualización de datos en línea, vinculación de trámites con gobiernos de las tres esferas de gobierno y modificación al marco jurídico.

##### **a) Obligatoriedad de registro en el SIEM.**

Creemos que el registro en el SIEM por parte de las empresas debe continuar con su característica de obligatoriedad, en virtud de que constituye la primera base electrónica en la que se integra un registro de las empresas existentes en el país desde una perspectiva de promoción, accesible al público en general, a las empresas y a las autoridades, vía Internet.

A su vez, apoyamos su continuidad, debido a que la información proporcionada por las empresas, de la que es alimentada esa base de datos promocionales, es utilizada para apoyar el establecimiento de nuevas unidades económicas en el país e incentivar su operación a través del intercambio y generación de negocios mutuo.

Ese cúmulo de transacciones que se logran con la información que suministra el SIEM, estimula y contribuye a un mejor y mayor desempeño de las actividades productivas en el país.

Creemos que en la medida en que más empresarios se registren en el SIEM, éste se consolidará como el mejor sistema de información de cobertura nacional, así como la herramienta por excelencia para realizar transacciones.

A través del SIEM, las empresas pueden identificar y promover nuevas oportunidades de negocios, pues cuentan con un sistema de información público, con información individual sobre las propias empresas y de fácil acceso.

Esas razones, son más que suficientes para mantener la obligatoriedad del registro en el SIEM, toda vez que el uso de la información beneficiará a los propios empresarios obligados a proporcionarla.

Si bien algunas empresas no encuentran puntos a favor en el mismo, es evidente que en el momento que éstas se decidan ingresar al portal y contacten con algún proveedor o alguien los localice en éste y cierren alguna transacción que le reditue utilidad, será hasta entonces cuando se convenzan de que la información en el SIEM funciona y la consideren como un centro virtual de negocios, lo que lleva a sugerir que es cuestión de que los empresarios se atrevan a conocerlo para que sea el punto de partida para su éxito.

Para corroborar estos motivos, conviene señalar las estadísticas reportadas en la página del SIEM respecto al número de consultas realizadas por los empresarios a partir de 2003, así los datos son:

Ejercicio	2003	2004	2005	2006 (octubre)
Consultas	2,749,711	6,230,288	8,147,040	8,980,282

Resulta innegable que al pasar de los años, los empresarios confían cada vez más en el SIEM, pues de 2003 a 2006 las consultas ascendieron arriba del 300 por ciento, hecho significativo y trascendental que deja constancia de que el sistema es una herramienta que funciona y que ha generado negocios provechosos para los sectores productivos del país.

#### **b) Gratuidad en el registro y actualización en el SIEM**

Una segunda propuesta consiste en eliminar el costo del registro y de la actualización en el SIEM por parte de las empresas.

El SIEM debe ser gratuito, no debe revestir ninguna erogación para los directamente beneficiados para incentivar el cumplimiento de su obligación de registrarse.

Es contraproducente pretender contar con un sistema electrónico alimentado de los datos principales de las empresas que sirva de referencia para la generación de negocios y al mismo tiempo cargar los costos de su operación a los empresarios, pues éstos difícilmente asimilarán en una primera instancia que ellos serán los beneficiados de ese sistema.

No es una idea descabellada el que el SIEM sea obligatorio y a la vez gratuito, pensamos que incluso los empresarios, al no estar obligados al pago del servicio, tendrán una mayor disposición para registrarse en el mismo, fortaleciéndose como el mejor centro virtual de negocios del país.

Por el contrario, si bien el SIEM ha demostrado su funcionalidad, pues así lo indican las estadísticas de las consultas, creemos que su carácter oneroso inhibe el cumplimiento de registro de las empresas.

Evidentemente, para evitar el cobro de tarifas por el alta o actualización de empresas en el SIEM, deben modificarse los procedimientos para su operación, pues el mantener los que actualmente se conocen, no permitiría su gratuidad.

En especial el procedimiento de visita al domicilio de la empresa por parte de un promotor implica demasiados costos para el operador, entre otros, la contratación del personal para practicar las visitas, la erogación para el traslado del promotor al lugar en donde se ubica el empresario, la generación de papelería a utilizar y la manutención de los requerimientos informáticos para la captura, validación, transmisión e ingreso de los datos de las empresas.

Asimismo, el procedimiento de registro directo en las instalaciones de las cámaras empresariales, a pesar de abaratar costos, pues se evita el desplazo de los promotores, también supone gastos para los operadores.

Ante ello, los procedimientos electrónicos aparecen como la salvación de las empresas para evitar erogaciones anuales por su registro en el SIEM y, por consiguiente, para lograr la gratuidad del sistema, por lo que será una de las propuestas de este trabajo.

Sin embargo, adicionalmente estamos concientes que debe modificarse la forma de cubrir los gastos o cambiar a los responsables del registro.

La alternativa para cubrir los gastos de operación, sería subsidiando a las cámaras empresariales con los costos de operación del SIEM, a través de una asignación presupuestal al gobierno federal, posibilidad que no elimina o reduce tales costos, sino únicamente los delega, pues ya no serían pagados sólo por los empresarios, sino por el grueso de la población cuando realice el pago de sus contribuciones, por lo que no es la solución más adecuada



En cambio, la modificación del responsable de la operación, como un segundo camino que nos lleve a la gratuidad del SIEM, implicaría determinar que las cámaras ya no participen más en su operación y que la Secretaría de Economía se encargue de ello, supuesto que es el más viable con objeto de abreviar los gastos de la operación, propuesta que explicaremos en el siguiente punto.

En suma, definitivamente el SIEM debe adoptar como característica fundamental la gratuidad.

### **c) Operación del SIEM por parte de la Secretaría de Economía.**

Hemos señalado que el SIEM debe ser obligatorio y gratuito, lo que elevaría la cantidad de negociaciones entre las empresas y promovería e incentivaría el cumplimiento de registro por parte de los obligados.

La única manera de mantener esas características, como se ha aludido, es separar el SIEM de las cámaras empresariales, es claro que estas organizaciones lejos de motivar a los empresarios a registrarse en el SIEM, los inhiben a cumplir con el mismo, principalmente por estas razones:

- 1. La tarifa del SIEM por encima del registro.** Para las cámaras empresariales es más importante que las empresas paguen su cuota por concepto del SIEM que el registro o la actualización de sus datos, Por ello, es común que al presentarse con el empresario manifiesten: “vengo por su pago del SIEM”, en vez de señalar “el SIEM es un herramienta estatal que le servirá para (...), de ahí que es muy importante que usted proporcione sus datos para que esté en posibilidad de (...), no obstante, es necesario que usted conozca que esta labor tiene costos autorizados por la Secretaría de Economía y que tratándose de una empresa como la suya ascienden a (...). Es cierto, que no en todos los casos los promotores obtendrán una respuesta favorable del empresario, sin embargo es innegable que la presentación inicial y la explicación posterior del promotor

podrían modificar la reacción del obligado. El promotor debe estar capacitado para que primeramente convenza al empresario de los beneficios que le brindará el SIEM al registrarse y posteriormente debe abordar la parte del cobro de la tarifa, para que sus resultados mejoren. Por desgracia, el 90 por ciento del personal de las cámaras actúa teniendo como principal y en ocasiones como único objetivo, el que el empresario entere la cuota correspondiente para obtener mayores beneficios económicos.

2. **Los promotores son comisionistas.** Las cámaras contratan al personal que visitará a las empresas para que se registren en el SIEM y a éste personal se le paga su sueldo atendiendo al número de empresarios que pagaron la tarifa del SIEM. Esta situación se reduce a la siguiente fórmula: entre más cobros y pagos realizados, más ganancias recibidas. Normalmente a los promotores se les otorga una comisión del 10 al 20 por ciento por registro, lo que traducido en dinero implica que por un registro de \$640.00 pesos, obtiene entre \$64 y \$128, si el cobro es por \$300.00, se le pagan entre 30 y 60, si se trata de un registro de \$100.00, entonces la utilidad es de \$10 a \$20 pesos.
  
3. **Actos intimidatorios.** La mayoría de los promotores de las cámaras recurren a prácticas intimidatorias o amenazantes, así, es común que exijan a los empresarios el pago de las tarifas del SIEM, pues de lo contrario serán objeto de sanciones por parte de la Secretaría de Economía o incluso de las propias cámaras, situación ésta por demás absurda, pues es sabido que instituciones de ese tipo no pueden sancionar a las empresas. Entre las amenazas constantes podemos señalar, la clausura, el cierre de la negociación y las multas.

Ante esta situación, la Secretaría de Economía, como responsable del SIEM, debe asumir la operación del mismo, evitando con ello el que las cámaras empresariales continúen con esa clase de prácticas que desvirtúan y desalientan a los obligados a cumplir con su registro.

Si estamos proponiendo que el SIEM sea obligatorio y gratuito y que además la Secretaría de Economía se encargue de su operación, es lógico pensar que con el actual esquema de registro (visita a la empresa o registro en domicilio de las cámaras) no podría operarlo la dependencia, pues el número de servidores públicos sería insuficiente para registrar a todas las empresas del país.

En razón de ello, los procedimientos electrónicos deben jugar un papel preponderante para lograr que la Secretaría de Economía se encargue directamente de la operación del SIEM y que permita la gratuidad en el registro. La herramienta informática por excelencia que permitirá tales pretensiones y de la que hablaremos en nuestra cuarta propuesta será el registro en línea utilizando en todo momento el Internet como medio de comunicación mundial.

#### **d) Registro y actualización en línea.**

Sin duda alguna, el Internet nos ofrece la mejor alternativa para que los empresarios lleven a cabo su registro en forma gratuita y la Secretaría de Economía sea la responsable de su operación.

El registro en línea facilitaría la tarea de la dependencia y el registro en el SIEM, además incrementaría el cumplimiento de la obligación por parte de las empresas y se consolidaría como el mejor sistema de información del país.

El procedimiento de registro que proponemos tendría los pasos siguientes:

1. La Secretaría de Economía deberá instalar, en el portal del SIEM [www.siem.gob.mx](http://www.siem.gob.mx), un módulo especial para llevar a cabo el registro por parte de las empresas.

Este módulo solamente debe contener el formato electrónico a requisitar, que puede ser el que actualmente se utiliza en papel pues es muy completo como ya se ha expresado. El formato debe incluir un software con instrucciones concretas, claras y de fácil discernimiento para que guíen al empresario en su llenado.

Si la persona que se encargue del llenado del formato, tiene conocimientos mínimos de informática, se estima que invertirá un tiempo aproximado de 30 minutos en esa tarea. Si los conocimientos son básicos, el llenado no sobrepasará de 10 a 20 minutos. Si el conocimiento es alto, con 10 minutos como máximo será suficiente. Finalmente, si el empresario no tiene conocimientos de cómputo, siempre existirá la posibilidad de que alguien más lo auxilie.

2. El empresario contará con cuatro opciones para obtener el formato y proceder a contestarlo, a saber:
  - A. La Secretaría de Economía tiene 50 representaciones en las capitales y principales ciudades de todas las entidades federativas, así como en el Distrito Federal, por lo que el empresario podrá acudir a cualquiera de ellas, con objeto de que le sea facilitado un equipo de cómputo con una cuenta de acceso a Internet y proceda a la obtención del formato para requisitarlo.
  - B. En caso de que el empresario cuente en su establecimiento con una línea con servicio de Internet, puede acceder desde su lugar de trabajo o su domicilio particular, obtener el formato y cumplir con su obligación. Vale comentar que hoy día existen múltiples alternativas para acceder a Internet, incluso muchos empresarios lo hacen a través de equipos portátiles o teléfonos celulares.

- C.** En el supuesto de que el obligado sea un micro o pequeño empresario que carezca en su negociación de acceso a Internet, será necesario que acuda a la Secretaría de Economía o a algún establecimiento que ofrezca ese servicio para cumplir con la obligación. En este último supuesto, si el empresario invierte el plazo máximo estimado sólo tendrá que erogar por el servicio del equipo de cómputo aproximadamente \$5.00 pesos, los que comparados con los \$100.00 que como mínimo debían de pagar anualmente, son ínfimos.
- D.** Finalmente, en aquellas localidades que son de difícil comunicación, ya sea por las grandes distancias entre éstas y las ciudades o municipios principales o por los rezagos informáticos que presentan, en las cuales no exista representación de la Secretaría de Economía o las empresas no tengan los recursos suficientes para acceder a Internet, lo que se sugiere es que en el momento en que realicen cualquier trámite administrativo (registro o pago de contribuciones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, permisos o autorizaciones ante el Ayuntamiento, etc.), ante alguna autoridad municipal, local o federal, éstas auxilien al empresario para cumplir con su obligación de registrarse en el SIEM.
- 3.** Una vez que el empresario ha llenado el formato correspondiente, el software de la Secretaría de Economía deberá tener una liga que permita el registro de la empresa y la obtención de un acuse como comprobante del mismo, con lo cual concluirá el procedimiento en línea.

Como se advierte, el registro en línea no tiene mayores complicaciones, es de una sencillez extrema y se logra cumplir con la obligación en forma gratuita y con la supervisión, también en línea, de la Secretaría de Economía.

**e) Vinculación de trámites con el registro en el SIEM.**

Esta propuesta tiene sustento en la posibilidad de que los empresarios por alguna circunstancia, pero en especial la carencia de recursos económicos o informáticos, tengan la imposibilidad de registrarse en el SIEM a través de sus propios medios o por conducto de la Secretaría de Economía en cualquiera de sus representaciones.

Es obvio que ese tipo de empresas, tarde o temprano, requerirán de algún trámite ante las autoridades de los tres niveles, y será justo cuando se dé ese supuesto, el momento oportuno para llevar a cabo su registro en el SIEM.

En realidad, lo único que harán las autoridades será ofrecer el servicio de registro en el SIEM y permitir el acceso del empresario a una cuenta de Internet para llenar su formato y cumplir con su obligación, por lo que no debe de existir ningún problema, pues no se pedirá la modificación de leyes, reglamentos, acuerdos u otros ordenamientos federales, estatales y municipales.

La figura jurídica que se podría emplear para que las diferentes autoridades apoyen el registro de los empresarios, sería un acuerdo de colaboración entre aquéllas y la Secretaría de Economía, para lo cual se necesitará, eso sí, de voluntad política por parte de los actores.

Sin embargo, considerando la diversidad política e ideológica que priva en el país, en el extremo, la Secretaría de Economía podría llevar a cabo el registro de empresas vía telefónica, esto es, el empresario solamente tendrá que proporcionar los datos solicitados en el formato y el servidor público que lo atienda deberá hacer el resto, estando obligado además, a remitir por correo el acuse correspondiente que demuestre el registro de la empresa.

**f) Modificación sustancial en los plazos de registro en el SIEM.**

Para flexibilizar el registro en el SIEM por parte de las empresas, es de suma importancia modificar los plazos de registro que actualmente privan. Es relevante

mencionar que deben existir plazos de registro y términos para conservar la información.

Los empresarios deben tener tres términos: el de registro inicial, el de actualización y el de baja en el sistema. Así, los plazos que proponemos para los obligados, son:

- 1. Plazo de registro inicial.** Evidentemente el primer término que debe considerarse es el del primer registro. Pensamos que el periodo de gracia de dos meses, para que las empresas lleven a cabo a su registro, contados a partir de que se han dado de alta ante las autoridades correspondientes, debe continuar.

Ese lapso es más que suficiente para que el empresario cumpla con su obligación y se atreva a pertenecer al mejor sistema virtual de negocios del país, pues si se considera que el tiempo real para registrar una empresa será de máximo 30 minutos, no habrá pretextos para justificar la omisión de registrarse.

- 2. Plazo de actualización.** El segundo término a contemplar es el que se refiere a la actualización de datos.

En esta etapa la autoridad debe otorgar los primeros cinco días de cada mes para hacer una actualización de datos y así esté en posibilidad de realizar cortes mensuales con información real, verídica y certera. Esta flexibilidad para actualizar datos permitirá que el SIEM se consolide como la mejor alternativa para las propias empresas en la consecución de negocios redituables.

La actualización de datos puede presentarse por varias razones, las principales pueden ser la modificación a los siguientes rubros: domicilio, denominación o razón social, capital, número de trabajadores, actividades preponderantes, propietario, etc., o bien, el cierre de la empresa, el traspaso, la quiebra o cualquier otro que implique la desaparición de la unidad económica.

Este plazo cambia radicalmente frente al actual, pues debemos recordar que conforme a la ley de cámaras de 2005, las empresas deben actualizar cada año su registro en el SIEM, sin importar si existen o no modificaciones en sus datos. En cambio, con este planteamiento de actualización permanente, habrá algunas empresas que no tendrán la necesidad de actualizar en varios años, y otras que lo tendrán que hacer en diferentes ocasiones en un solo ejercicio, pero con la salvedad de que el trámite será gratuito y extremadamente sencillo.

- 3. Plazo de revalidación cada tres años.** Este plazo es importante para mantener datos fidedignos y actualizados de las empresas. Las empresas tienen que ratificar, cada tres años, que continúan funcionando y existiendo jurídicamente para que permanezcan en el Sistema, de lo contrario, al cumplirse ese periodo, automáticamente serán eliminados del SIEM.

Es relevante señalar que las posibilidades de que las empresas, una vez registradas por primera vez, eviten actualizar datos a pesar de haber sufrido modificaciones, de ahí que si se pretende contar con un sistema virtual altamente confiable, no debe pasar de tres ejercicios la revalidación de sus datos. Insistimos que el registro no será engorroso, ni con trabas burocráticas, pues tendrá la característica de ser electrónico, de ser en línea.

Los tres años empezarán a correr, a partir de su registro inicial o de su última actualización.

Para facilitar la revalidación, el SIEM, como sucede actualmente, proporcionará a las empresas un número de registro, por lo que el trámite consistirá en ingresar a la página Web del SIEM e introducir su número de registro, hecho lo anterior, se desplegará una pantalla con cuatro opciones: revalidación de registro, actualización de datos y cancelación de registro.



Para el caso de la revalidación, en el momento de dar click en esa opción, automáticamente el registro de la empresa durará otros tres años.

**g) Reforma legal.**

Finalmente, todas las propuestas deben verse reflejadas en una modificación legal. Es necesario darles fuerza jurídica a las propuestas con la finalidad de que las empresas y las autoridades estén obligadas a ponerlas en marcha, pensamos que una vez que las cámaras empresariales ya no operen el SIEM y sí lo haga la Secretaría de Economía, la regulación del Sistema debe segregarse de la ley de cámaras de 2005.

En efecto, a raíz de las propuestas que se han detallado, estamos convencidos de que el SIEM debe normarse a través de una nueva legislación que lo separe de las cámaras empresariales, pues su permanencia en una ley que regula la organización, estructura y funcionamiento de esas organizaciones, no tendría ningún sentido.

El nuevo ordenamiento podría denominarse Ley del Sistema de Información Empresarial Mexicano, y recogería tanto nuestras propuestas como los aspectos positivos y funcionales que actualmente tiene la ley de cámaras de 2005 y las reglas de operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2002.

Ciertamente debe hacerse un profundo análisis para determinar cuáles figuras, procedimientos y preceptos relacionados con el SIEM podrían continuar, y cuáles, por ser contrarios a nuestras propuestas tendrían que omitirse. De cualquier forma, lo único que pretendemos señalar en este tema es la imperiosa necesidad de crear un nuevo ordenamiento legal que regule el funcionamiento, operación y estructura del SIEM.

Para finalizar, es importante dar a conocer las ventajas que traerían para el SIEM, las empresas y la Secretaría de Economía, nuestras propuestas de obligatoriedad,

gratuidad y modificación de plazos en el registro, de operación a través de la dependencia federal, de variantes de registro y de modificación normativa. Así, las ventajas serían:

**Gratuidad.** Este aspecto merece especial atención, pues las empresas, en lo general, no están en desacuerdo con la obligación de registro en el SIEM, sino con el pago por el servicio, de ahí que afirmemos que la gratuidad será un aliciente para que los obligados cumplan con su registro sin mayores contratiempos. Es evidente que ante un registro gratuito, un sistema eficaz y eficiente de promoción de negocios, y un procedimiento sencillo y ágil de registro, los empresarios proporcionarán su información que servirá para alimentar la base de datos del SIEM.

**Intermediación nula.** La operación del SIEM por parte de la Secretaría de Economía eliminaría el rol de intermediarios que hoy juegan las cámaras empresariales, pues con el registro de las empresas en línea y la supervisión directa de la autoridad, no tendría sentido el que esas instituciones continuarán vinculadas con el SIEM, pues su participación sería innecesaria. Recordemos que actualmente su intervención consiste en el envío masivo de promotores para recabar los datos de las empresas, por lo que un registro electrónico directo como el proponemos terminaría de tajo con su contribución de campo, pues el trabajo domiciliario ya no cabría en el nueva forma de operar el Sistema.

**Abatimiento de la corrupción.** La consecuencia de eliminar la participación de las cámaras en la operación del SIEM, es prescindir de los promotores-entrevistadores, y por lógica, se terminan las irregularidades cometidas por los mismos, entre otras, el cobro de la tarifa sin importar el llenado del formato de registro y el cobro de cantidades “adicionales” para “no reportar” a los empresarios omisos, supuestos en los que el promotor podía retener ilegalmente el importe de las tarifas.

**Absorción de gastos.** Sin duda, el nuevo esquema de registro absorbería el cúmulo de gastos que hoy tiene el SIEM, ya que las cámaras se desentenderían de cumplir

con los requisitos para operarlo, la Secretaría de Economía no tendría la necesidad de capacitar, visitar y generar el software de captura para cada una de tales organizaciones y las empresas evitarían el pago de tarifas en esa materia. Esto no quiere decir que no habría erogaciones con la operación, sin embargo, con los insumos con que cuenta en la actualidad la dependencia federal, serían más que suficiente para solventar toda la inversión que requiere un sistema de registro en línea.

**Rapidez y eficacia en la obtención de información.** Al ser los propios empresarios los que en forma directa proporcionen su información, se evitarán los largos 45 días que tienen las cámaras empresariales para ingresar la información al portal, pues con el procedimiento en línea, los datos de las empresas se ingresarían en forma instantánea.

**Sistema moderno y vanguardista.** Estamos seguros que con una operación del SIEM como la que se propone, la base de datos del SIEM será más confiable, veraz y útil, y logrará que el portal en Internet esté a la altura de lo que las empresas requieren: oportunidades de negocios, opciones de crecimiento y transacciones rentables.

Finalmente, basta señalar que las propuestas están sobre la mesa, sólo resta que el gobierno federal, a través del Presidente de la República, o los diputados o senadores del Congreso de la Unión, se atrevan a proponerlas, pensando en todo momento en un desarrollo económico integral que beneficie a todo el sector empresarial y enfrentándose a las cámaras, que sin duda, harán todo lo posible por conservar el monopolio del registro en el SIEM y mantener el poder y control sobre las tarifas del SIEM.

## Conclusiones

**Primera:** El SIEM es una herramienta del gobierno que tiene como fin primordial captar y suministrar información de los establecimientos del país relacionados con su ubicación y características generales, entre otros, nombre, domicilio, teléfonos, número de ventas, empleados de los que dispone, productos que ofrecen o producen, insumos que requieren para su elaboración, tipos de venta que realizan, etc., datos que deben ser oportunos y certeros para que las actividades productivas mejoren y el país tenga un mejor desarrollo económico-empresarial.

**Segunda.** Las características que presenta el SIEM son:

- El registro de las empresas es anual, obligatorio y oneroso.
- La operación es exclusiva para las cámaras empresariales, autorizadas por la Secretaría de Economía.
- La información incorporada en el SIEM no hace prueba ante las autoridades fiscales o administrativas.
- El SIEM está a cargo de la Secretaría de Economía, por tanto debe garantizar la eficiencia en su operación, asignando recursos, autorizando a las cámaras y promoviendo acuerdos con las tres esferas de gobierno para que se vinculen trámites administrativos al registro en el SIEM.
- Los propósitos del SIEM deben encaminarse a la promoción de actividades empresariales, al establecimiento de empresas, a la búsqueda de oportunidades, a la planeación estatal y a la simplificación de trámites.

- El SIEM es de interés público.

**Tercera.** La operación del SIEM tiene cuatro etapas fundamentales: la captación de datos, esencialmente a través del procedimiento de visita al domicilio del empresario, la validación de la información, la transmisión de la misma a través del software de captura proporcionado por la Secretaría de Economía y finalmente el ingreso de los datos al portal del SIEM.

**Cuarta.** Los ingresos del Estado son las cantidades de dinero que percibe por disposición de la ley que emplea en la realización de sus fines y en la satisfacción de necesidades colectivas. Éstos se dividen en ingresos tributarios y no tributarios.

**Quinta.** Los ingresos tributarios son las contribuciones a cargo de los mexicanos, instituidas en el artículo 31, fracción IV, constitucional y que consisten en impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras.

**Sexta.** Los ingresos no tributarios son de dos tipos: patrimoniales o crediticios. En los primeros encontramos a los productos y aprovechamientos, así como los provenientes de organismos descentralizados y empresas de participación estatal como los principales. En los segundos, se encuentran todas las fuentes de financiamiento público, así tenemos los empréstitos, emisión de moneda, emisión de bonos de deuda pública, amortización, conversión de deuda pública, moratorias, devaluaciones, revaluaciones, etc.

**Séptima.** Los ingresos del SIEM encuentran su fundamento legal, en los artículos 6, fracción X, de la ley de cámaras de 2005 y en el Acuerdo de carácter general que en materia de tarifas emitió por la Secretaría de Economía el 27 de diciembre de 1999.

**Octava.** A pesar de tener un fundamento legal, los ingresos del SIEM no encuentran sustento constitucional en ninguna disposición, pero en especial en el artículo 31, fracción IV, que obliga a los mexicanos a contribuir al gasto público.

**Novena.** La autorización otorgada por la Secretaría de Economía para que las cámaras operen el SIEM tiene dos implicaciones. La operativa, que significa que las organizaciones deben cumplir con los parámetros exigidos por las reglas de operación. La facultativa, que se refiere a la posibilidad que tienen los organismos camerales para realizar el cobro de tarifas por el registro en el SIEM.

**Décima.** El registro en el SIEM de las empresas está aparejado con el pago de tarifas que éstas tienen que llevar a cabo ante las cámaras y, a su vez, con la posibilidad de ser sancionadas con multas que oscilan entre 200 y 600 salarios mínimos en caso de incumplimiento de su registro. Esto quiere decir, que sí no se paga, no se registra, y si no se registra, se sanciona.

**Décima primera.** Los ingresos del SIEM no fluyen hacia las arcas de la nación, por el contrario, se quedan en el patrimonio de organizaciones integradas por empresas privadas como lo son las cámaras empresariales, teniendo como fundamento la fracción VIII del artículo 25 de la ley de cámaras del 2005 que es de

carácter residual. No obstante, esta permanencia de tarifas del SIEM en el haber de las cámaras no tiene apoyo constitucional.

**Décimo segunda.** Las cámaras empresariales no pertenecen al sector público, pues no forman parte de los entes gubernamentales en ninguna de sus tres funciones: la legislativa, judicial y ejecutiva. Respecto a ésta última, no pertenece ni a la parte central, ni a la paraestatal, por lo tanto, sus actos no tienen las características de un acto de autoridad.

**Décimo tercera.** En estricto sentido, las cámaras tampoco pertenecen al sector privado, pues no poseen las características de una asociación civil, una sociedad civil y mercantil o un sindicato, sólo por citar a algunas figuras asociativas de ese sector. Son identificadas como órganos intermedios, sin embargo, están constituidas por empresas de la iniciativa privada y tienen plena autonomía para ser sujetos de derechos y obligaciones, por lo que se identifican más con este sector privado que con el público.

**Décimo cuarta.** Los ingresos del SIEM no pertenecen al grupo de las cuatro contribuciones reconocidas por el derecho, tampoco son ninguna de ellas, no son impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social o contribuciones de mejora, lo que nos lleva a afirmar que las tarifas del SIEM son inconstitucionales por no preverlas el artículo 31, fracción IV, de la ley máxima en este país.

**Décimo quinta.** Los ingresos del SIEM tampoco constituyen otro tipo de ingresos del Estado, como los no tributarios, pues aquellos tienen como destino el patrimonio de las cámaras.

**Décimo sexta.** Los mexicanos sólo estamos obligados, en el sector público, a pagar contribuciones, y en el privado, a enterar cuotas por pertenecer voluntariamente a alguna organización de esta naturaleza.

**Décimo séptima.** En el caso de las cámaras empresariales, la afiliación a ellas es voluntaria y el registro en el SIEM, a través de las mismas, es obligatorio. En ese sentido, si no existe obligación de las empresas de pertenecer a las cámaras, éstas no deben de pagar ninguna cantidad que permanezca en esas entidades, como lo son los enteros del SIEM. En todo caso, la tarifa por ese Sistema que está a cargo de la Secretaría de Economía, debe fluir hacia los ingresos estatales.

**Décimo octava.** Es inconcebible que los empresarios tengan que pagar dinero a las cámaras por su registro en el SIEM y que éste no sirva o se destine para los fines propios del Estado, sino para engrosar el patrimonio de las cámaras, más aún, si se trata de tarifas que no se puedan localizar dentro de las contribuciones o por el pago de cuotas por pertenecer a alguna figura asociativa, únicos supuestos que prevé la constitución para que los mexicanos paguemos cantidades a entes públicos o organizaciones privadas o integrados por empresas privadas, como los son las cámaras empresariales.

**Décimo novena.** Es indispensable que se modifique la forma de operar el SIEM, para evitar las inconsistencias constitucionales referidas y convertirlo en un verdadero sistema virtual de negocios que sea atractivo para los empresarios y que genere una cultura de cumplimiento de registro por parte de éstos.



**Vigésima.** Las propuestas de una nueva forma de operación del SIEM deben focalizarse a eliminar los cobros que realizan las cámaras empresariales; a flexibilizar los plazos de registro, a prescindir de las cámaras en la operación del SIEM, a otorgar dicha operación a la Secretaría de Economía, a propiciar variantes de registro que lo hagan más ágil y eficiente, a llevar a cabo una modificación normativa.

**Vigésimo primera.** Las propuestas que se plantean son:

- a) Obligatoriedad de registro en el SIEM.
- b) Gratuidad en el registro y actualización en el SIEM
- c) Operación del SIEM por parte de la Secretaría de Economía.
- d) Registro y actualización en línea.
- e) Vinculación de trámites con el registro en el SIEM.
- f) Modificación sustancial en los plazos de registro en el SIEM
- g) Reforma legal.

**Vigésimo segunda.** En razón de que las cámaras ya no tendrían bajo su operación el SIEM, sería incongruente que los aspectos reguladores de éste, siguieran incluidos en la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, por lo que las propuestas mencionadas tendrían que reflejarse en un nuevo ordenamiento que permita normar todos los aspectos vinculados con el registro de

las empresas en el SIEM, el que podría denominarse: Ley del Sistema de Información Empresarial Mexicano.

## GLOSARIO

### AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES:

#### Artículo. 33.

1. Las **agrupaciones políticas nacionales** son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

Fuente: **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

### ASOCIACIÓN:

**Artículo 2670.** Cuando varios individuos convienen en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una **asociación**.

Fuente: **Código Civil Federal y Código Civil para el Distrito Federal.**

### ASOCIACIONES PROFESIONALES:

**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

**XVI.** Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, **asociaciones profesionales**, etc.

Fuente: **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 81.** Las autoridades educativas registrarán los certificados de especialización en materia de salud que expidan las instituciones de enseñanza superior o las instituciones de salud reconocidas oficialmente.

Para el registro de certificados de especialización expedidos por academias, colegios, consejos o **asociaciones de profesionales** de las disciplinas para la salud, las autoridades educativas competentes solicitarán la opinión de la Secretaría de Salud. Si se tratare del registro de certificados de especialidades médicas o del registro de la recertificación de éstas, las autoridades ya señaladas también deberán solicitar la opinión del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas.

Fuente: **Ley General de Salud.**

**Artículo 1257.** Los jueces podrán designar peritos de entre aquéllos autorizados como auxiliares de la administración de justicia por la autoridad local respectiva, o a solicitar que el perito sea propuesto por colegios, **asociaciones** o barras de **profesionales**, artísticas, técnicas o científicas o de las instituciones de educación superior públicas o privadas, o las cámaras de industria, comercio, o confederaciones de cámaras a la que corresponda al objeto del peritaje.

Fuente: **Código de Comercio.**

**Artículo 40.** A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

**IX.** Llevar el registro de las **asociaciones** obreras, patronales y **profesionales** de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes;

Fuente: **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

**Artículo 25.** Son personas morales:

**IV.** Los sindicatos, las **asociaciones profesionales** y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;

Fuente: **Código Civil Federal y Código Civil para el Distrito Federal.**

## **ASOCIACIONES RELIGIOSAS:**

**Artículo 6o.** Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como **asociaciones religiosas** una vez que obtengan su correspondiente registro constitutivo ante la Secretaría de Gobernación, en los términos de esta ley.

Las **asociaciones religiosas** se registrarán internamente por sus propios estatutos, los que contendrán las bases fundamentales de su doctrina o cuerpo de creencias religiosas y determinarán tanto a sus representantes como, en su caso, a los de las entidades y divisiones internas que a ellas pertenezcan. Dichas entidades y divisiones pueden corresponder a ámbitos regionales o a otras formas de organización autónoma dentro de las propias asociaciones, según convenga a su

estructura y finalidades, y podrán gozar igualmente de personalidad jurídica en los términos de esta ley.

Las **asociaciones religiosas** son iguales ante la ley en derechos y obligaciones.

Fuente: **Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.**

### **CÁMARAS Y CONFEDERACIONES:**

**Artículo 4.** Las **Cámaras y sus Confederaciones** son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas conforme a lo dispuesto en esta Ley y para los fines que ella establece.

Fuente: **Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.**

### **ORGANIZACIONES CIVILES:**

**Artículo 3°.** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

**XVII. Organizaciones Civiles:** Asociaciones de personas, legalmente constituidas y registradas, cuyo objeto social se vincula a la protección civil en sus diferentes fases;

Fuente: **Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.**

## **PARTIDOS POLÍTICOS:**

### **Art. 40 (...)**

I. Los **partidos políticos** son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los **partidos políticos** nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los **partidos políticos** tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Fuente: **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

### **Artículo 5.**

1. Es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir **partidos políticos** nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente.

Fuente: **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

## **SINDICATO:**

**Artículo 356. Sindicato** es la asociación de trabajadores o patronos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.

Fuente: **Ley Federal del Trabajo.**

## **SOCIEDAD:**

**Artículo 2688.** Por el contrato de **sociedad** los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial.

Fuente: **Código Civil Federal y Código Civil para el Distrito Federal.**

## **SOCIEDAD ANÓNIMA:**

**Artículo 87. Sociedad anónima** es la que existe bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones.

Fuente: **Ley General de Sociedades Mercantiles.**



**SOCIEDADES COOPERATIVAS:**

**Artículo 2.** La **sociedad cooperativa** es una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

Fuente: **Ley General de Sociedades Cooperativas**

**SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO:**

**Artículo 7o.** Las Sociedades Objeto de esta Ley, se dividirán en:

I. Sociedades de Tipo "I": a) **Sociedades de Ahorro y Préstamo** que se hayan constituido conforme a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y que ya no realicen operaciones activas ni pasivas; b) Sociedades Cooperativas que cuenten con secciones de ahorro y préstamo que se hayan organizado conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas, y que ya no realicen operaciones activas ni pasivas; c) Asociaciones y Sociedades Civiles que hayan realizado actividades de captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre éstos, que ya no realicen operaciones activas ni pasivas; d) Sociedades de Solidaridad Social a que hace referencia la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, que hayan realizado actividades de captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre éstos, que ya no realicen operaciones activas ni pasivas.

Fuente: **Ley que crea el fideicomiso que administrara el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores**

**SOCIEDAD DE GESTIÓN COLECTIVA:**

**Artículo 192. Sociedad de gestión colectiva** es la persona moral que, sin ánimo de lucro, se constituye bajo el amparo de esta Ley con el objeto de proteger a autores y titulares de derechos conexos tanto nacionales como extranjeros, así como recaudar y entregar a los mismos las cantidades que por concepto de derechos de autor o derechos conexos se generen a su favor.

Fuente: **Ley Federal del Derecho de Autor.**

**SOCIEDADES DE INFORMACIÓN CREDITICIA:**

**Artículo 5o.** La prestación de servicios consistentes en la recopilación, manejo y entrega o envío de información relativa al historial crediticio de personas físicas y morales, así como a operaciones crediticias y otras de naturaleza análoga que éstas mantengan con Entidades Financieras y Empresas Comerciales, sólo podrá llevarse a cabo por **Sociedades de Información Crediticia** (las cursivas son nuestras) que obtengan la autorización a que se refiere el artículo 6o. de la presente ley.

Fuente: **Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia**

**SOCIEDADES DE INVERSIÓN:**

**Artículo 5.** Las **sociedades de inversión** tendrán por objeto, la adquisición y venta de Activos Objeto de Inversión con recursos provenientes de la colocación

de las acciones representativas de su capital social entre el público inversionista, así como la contratación de los servicios y la realización de las demás actividades previstas en este ordenamiento.

Las acciones representativas del capital social de sociedades de inversión se considerarán como valores para efectos de la Ley del Mercado de Valores.

Fuente: **Ley de Sociedades de Inversión.**

### **SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA:**

**Artículo 58. Sociedad de responsabilidad limitada** es la que se constituye entre socios que solamente están obligados al pago de sus aportaciones, sin que las partes sociales puedan estar representadas por títulos negociables, a la orden o al portador, pues sólo serán cedibles en los casos y con los requisitos que establece la presente Ley.

Fuente: **Ley General de Sociedades Mercantiles.**

### **SOCIEDADES DE SOLIDARIDAD SOCIAL:**

**Artículo 1o.** La **sociedad de solidaridad social** se constituye con un patrimonio de carácter colectivo, cuyos socios deberán ser personas físicas de nacionalidad mexicana, en especial ejidatarios, comuneros, campesinos sin tierra, parvifundistas y personas que tengan derecho al trabajo, que destinen una parte del producto de su trabajo a un fondo de solidaridad social y que podrán realizar actividades mercantiles.

Los socios convendrán libremente sobre las modalidades de sus actividades, para cumplir las finalidades de la sociedad.

**Artículo 2o.** Las **sociedades de solidaridad** social tendrán por objeto:

I. La creación de fuentes de trabajo.

II. La práctica de medidas que tiendan a la conservación y mejoramiento de la ecología.

III. La explotación racional de los recursos naturales.

IV. La producción, industrialización y comercialización de bienes y servicios que sean necesarios.

V. La educación de los socios y de sus familiares en la práctica de la solidaridad social, la afirmación de los valores cívicos nacionales, la defensa de la independencia política, cultural y económica del país y el fomento de las medidas que tiendan a elevar el nivel de vida de los miembros de la comunidad.

Fuente: **Ley de Sociedades de Solidaridad Social.**

#### **SOCIEDAD EN COMANDITA POR ACCIONES:**

**Artículo 207. Sociedad en comandita por acciones,** es la que se compone de uno o varios socios comanditados que responden de manera subsidiaria, ilimitada y solidariamente, de las obligaciones sociales, y de uno o varios comanditarios que únicamente están obligados al pago de sus acciones.

Fuente: **Ley General de Sociedades Mercantiles.**

**SOCIEDAD EN COMANDITA SIMPLE:**

**Artículo 51. Sociedad en comandita simple** es la que existe bajo una razón social y se compone de uno o varios socios comanditados que responden, de manera subsidiaria, ilimitada y solidariamente, de las obligaciones sociales, y de uno o varios comanditarios que únicamente están obligados al pago de sus aportaciones.

Fuente: **Ley General de Sociedades Mercantiles.**

**SOCIEDAD EN NOMBRE COLECTIVO:**

**Artículo 25. Sociedad en nombre colectivo** es aquella que existe bajo una razón social y en la que todos los socios responden, de modo subsidiario, ilimitada y solidariamente, de las obligaciones sociales.

Fuente: **Ley General de Sociedades Mercantiles.**

**SOCIEDADES MUTUALISTAS:**

**Artículo 1º.** La presente Ley es de interés público y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las instituciones y **sociedades mutualistas** de seguros; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; así como las de los agentes de seguros y demás personas relacionadas con la actividad aseguradora, en protección de los intereses del público usuario de los servicios correspondientes.

Fuente: **Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros**

## BIBLIOGRAFÍA

### Doctrina

Acosta Romero Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, Edit. Porrúa, 3ª ed., México 2001.

Acosta Romero Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México 1993.

Álamo Javier, *Los 140 Tipos de Personas Reconocidas por el Derecho Mexicano*, Edit. Porrúa, México 2000.

Arriola Vizcaino Adolfo, *Derecho Fiscal*, Colección de Textos Universitarios, Edit. Themis, 15ª ed, México, 2002.

Arteaga Nava Elisur, *Derecho Constitucional*, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Oxford, 2ª ed., México 2001.

Ayala Espino José, *Economía del Sector Público Mexicano*, Edit. Esfinge, 2ª ed., México 2001.

Cárdenas Elizondo Francisco, *Introducción el Estudio del Derecho Fiscal*, Edit. Porrúa, 3ª ed., México 1999.

Carrasco Iriarte Hugo, *Derecho Fiscal I*, IURE Editores, México 2001.

Cervantes Ahumada Raúl, *Derecho Mercantil*, Edit. Porrúa, 2ª ed., México 2002.

---

De Buen Lozano Nestor, *Derecho del Trabajo*, tomo segundo, Edit. Porrúa, 13ª ed., México 1999.

De la Cueva Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Edit. Porrúa, 9ª ed., México 1998.

De la Garza Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Edit. Porrúa, 24ª ed. México 2002.

De Pina Rafael, *Elementos de Derecho Civil Mexicano, Contratos en Particular*, Vol. IV, Edit. Porrúa, 10ª ed, México 2000.

Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso*, Edit. Porrúa, 2ª ed., México 2001.

Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, *Derecho Administrativo, Primer Curso*, Edit. Porrúa, 5ª ed., México 2002.

Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, Edit. Limusa, 4ª ed., México 2005.

Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, 42ª ed., México 2002.

García Rendón Manuel, *Sociedades Mercantiles*, Edit. Oxford University Press, 2ª ed., México 1993.

Garrigues Joaquín, *Curso de Derecho Mercantil*, Tomo I, Edit. Porrúa, 9ª ed., México 1993.

Jiménez González Antonio, *Lecciones de Derecho Tributario*, Thomson Editores, México 2002.

Mantilla Molina Roberto L., *Derecho Mercantil*, Edit. Porrúa, 29ª ed., México 1997.

Margáin Manautou Ernesto, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario*, Edit. Porrúa, 14ª ed., México 1999.

Martínez Morales Rafael I., *Derecho Administrativo 1º y 2º curso*, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Oxford, 4ª ed., México 2000.

Muñoz Luis y Castro Zavaleta Salvador, *Comentarios al Código Civil*, Vol. II, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2ª ed., México 1984.

Ponce Gómez Francisco y Ponce Castillo Rodolfo, *Derecho Fiscal*, Edit. Banca y Comercio, 5ª ed. 2000.

Rodríguez Lobato Raúl, *Derecho Fiscal*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Edit. Oxford, México 1998.

Rojina Villegas Rafael, *Compendio de Derecho Civil, Contratos*, Tomo IV, Edit. Porrúa, 27ª ed., México 2001.

Sánchez Gómez Narciso, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México 1998.

Sánchez León Gregorio, *Derecho Mexicano de la Seguridad Social*, Cárdenas Editores, México 1987.

Santos Azuela Héctor, *Derecho Colectivo del Trabajo*, Edit. Porrúa, México 1993.

Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo. Segundo Curso*, Edit. Porrúa, México 2001.



## **Metodología para la elaboración de la tesis**

Baena Paz Guillermina y Montero Sergio, *Tesis en 30 Días, Lineamientos Prácticos y Científicos*, Editores Mexicanos Unidos, 20<sup>a</sup> reimpresión, Ed., Junio 2003.

Villoro Toranzo Miguel, *Metodología del Trabajo Jurídico*, Edit. Limusa, México 2002.

## **Legislación Básica**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil Federal.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código de Comercio.

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones del 20 de enero de 2005.

Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones del 20 de diciembre de 1996.

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2006.

Ley General de Sociedades Mercantiles.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## **Legislación Complementaria**

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.

Ley de Sociedades de Inversión.

Ley de Sociedades de Solidaridad Social.

Ley Federal de Derechos.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal del Derecho de Autor.

Ley Federal del Trabajo.

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Ley General de Salud.

Ley General de Sociedades Cooperativas.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.

Ley que crea el fideicomiso que administrara el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores.

## Otros ordenamientos

Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Sistema de Información empresarial Mexicano, así como para el uso de la información que contenga del 2 de enero de 1997.

Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Sistema de Información empresarial Mexicano, así como para el uso de la información que contenga del 15 de enero de 1998.

Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Sistema de Información empresarial Mexicano, así como para el uso de la información que contenga del 24 de diciembre de 1998.

Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Sistema de Información empresarial Mexicano, así como para el uso de la información que contenga del 21 de enero de 2000.

Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Sistema de Información empresarial Mexicano, así como para el uso de la información que contenga del 24 de noviembre de 2000.

Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Sistema de Información empresarial Mexicano, así como para el uso de la información que contenga del 24 de enero de 2002.

Acuerdo por el que se determina el monto máximo de las tarifas que las cámaras empresariales podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano del 2 de enero de 1997.

Acuerdo por el que se adiciona el diverso que determina el monto máximo de las tarifas que las cámaras empresariales podrán cobrar por concepto de alta y

actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano del 12 de enero de 1998.

Acuerdo por el que se determina el monto máximo de las tarifas que las cámaras empresariales podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano del 21 de diciembre 1998.

Acuerdo por el que se determina el monto máximo de las tarifas que las cámaras empresariales podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano del 27 de diciembre de 1999.

### **Diccionarios**

Carrasco Iriarte Hugo, *Diccionario de Derecho Fiscal*, Edit. Oxford, México 1998.

Greco Orlando, *Diccionario de Economía*, Valleta Ediciones, 2ª ed., Buenos Aires Argentina 2003.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Edit. Porrúa, México 2002, Tomos I, IV y VI.

Martínez Silva Mario, *Diccionario de Política y Administración Pública*, Ideas Técnicas Autores, México 1981.

Seldon Arthur, *Diccionario de Economía*, 4ª ed., Barcelona España 1986.

## Otras fuentes

[www.siem.gob.mx](http://www.siem.gob.mx)

[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

[www.coparmex.org.mx](http://www.coparmex.org.mx)

[www.concanacored.com](http://www.concanacored.com)