



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO**

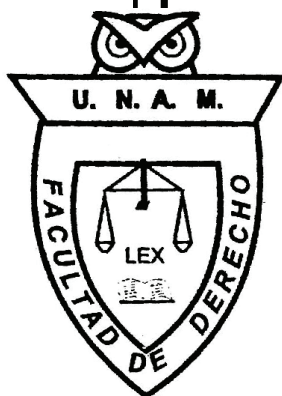
**“INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY
DE CÁMARAS EMPRESARIALES Y SUS
CONFEDERACIONES”**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:
DAVID BARAJAS HERRERA**

**DIRECTOR DE TESIS:
DR. MIGUEL COVIÁN ANDRADE**



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D.F., 14 de junio de 2010.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **BARAJAS HERRERA DAVID** con número de cuenta 09857727-7 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES Y SUS CONFEDERACIONES**", realizada con la asesoría del profesor **Dr. Miguel Covián Andrade**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

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

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO
PRESENTE.**

Distinguido Maestro:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado y asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **“LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES Y SUS CONFEDERACIONES”**, elaborada por el alumno **DAVID BARAJAS HERRERA**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que el sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26, y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Cd. Universitaria, D.F., marzo 8 del 2010.



DR. MIGUEL COVIÁN ANDRADE
DIRECTOR DE TESIS

Agradezco a Dios por acompañarme en mi camino y permitirme brindar este trabajo a mis padres que son las personas más importantes en mi vida. Le agradezco también, el haberme dado una maravillosa familia y haberme rodeado de grandes amigos y maestros de vida que han hecho de mi lo que hasta ahora soy.

A mis padres, les dedico este trabajo en señal agradecimiento y admiración por haber dedicado su vida entera a mis hermanos y a mí, por procurarnos una vida que ellos jamás tuvieron y por inculcarnos la importancia de tener una familia unida. Mamá, Papá, ustedes son para mí el mejor ejemplo de “Éxito”.

A mi hermana Nancy, por tu cariño, cuidados y por todas esas noches en que me ayudabas a hacer mis tareas desde niño. A mi hermano José Luis (Licho), porque sin saberlo, tú me inculcaste el amor a esta profesión, de niño yo no quería ser abogado simplemente quería ser como mi hermano mayor. ¡Gracias a los dos!

A mis sobrinos, Andrea, Aranza, Sara y Víctor por regalarme una sonrisa y hacer más alegres mis fines de semana. Cuenten conmigo como un amigo, como un cómplice y como un apoyo para cualquier objetivo que se propongan en la vida.

Y finalmente, a la familia que tuve la oportunidad de elegir (Andrea, Antonieta, Elisa, Mach, Sergio y Alex), gracias por dejarme ser parte de ustedes y por hacer de mi vida mucho más divertida. No recuerdo una anécdota o un episodio importante en donde ustedes no hayan estado presentes de una manera u otra.

Introducción

La actividad del comercio es una de las actividades más antiguas en la historia del ser humano. El comercio, data desde la época más antigua donde existió la tendencia de intercambiar cosas dando pie a las relaciones comerciales. Las relaciones comerciales, a su vez, como toda conducta permanente entre los seres humanos, han dado pie a actividades que hacen necesarias su regulación para, entre otros fines, proteger los intereses comunes de los comerciantes, regular las relaciones comerciales entre los individuos y entre las naciones. Aquí es pues, donde el derecho interviene de manera oportuna para fijar lineamientos mínimos indispensables que regirán la libre voluntad de los comerciales sin lesionar los derechos y facultades mínimas de todo individuo. El derecho mercantil o comercial como se le denomina en otras latitudes, es por las razones antes expuestas, una de las ramas del derecho de mayor estudio y antigüedad; se ha estudiado desde la regulación de conductas comerciales, el tipo de productos sujetos de comercio y las asociaciones lícitas de los comerciantes. En este último punto es en que nos enfocaremos para el estudio del presente análisis.

Las asociaciones entre los comerciantes es una idea material y legal que, en principio, es útil para la proliferación de una actividad económica sana incluso, se dieron también con la doble función de: i) dar a conocer a cualquier tercero las especificidades técnicas de un determinado giro comercial y ii) la de protegerse de acciones externas principalmente del gobierno en turno, sea cual sea su organización política, tendientes a limitar su actividad ya sea mediante restricciones administrativas y/o legislativas. Las Cámaras de Comercio, como lo apreciaremos a profundidad en el desarrollo del presente estudio, son las figuras jurídicas que se escogieron para realizar esta doble función de protección entre sus agremiados e información a los terceros, sin embargo, la naturaleza humana de ambición y acumulación de poder político y económico han transformado los motivos originarios de estas asociaciones mercantiles dando pie a cotos de poder y corruptelas que entorpecen el desarrollo económico y la legislación eficiente respecto de una actividad comercial o giro industrial determinado.

El presente estudio es una crítica proactiva a la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones vigente en México basada en experiencias propias durante el desempeño de mi

profesión, como representante de un grupo promotor de comerciantes que pretendían constituirse como Cámara, principalmente con la finalidad de protegerse ante el continuo acoso de autoridades administrativas locales y federales, quienes al no contar con un marco jurídico idóneo aplicable en todo el territorio mexicano, les imponían una exhaustiva carga de trámites administrativos que lo único que conseguían era la proliferación de agencias y personas prestado este tipo de servicios fuera de la ley “piratas”. Por otro lado, también tenían la intención de que una vez lograda la figura de cámara, estarían en posibilidad de fungir como grupo consultor del gobierno y del poder legislativo para la creación de leyes y reglamentos tendientes a regular su actividad adhiriendo a estas leyes conocimiento técnico especializado y actualizado de dicha actividad lo que no se pudo lograr en la ley que finalmente promulgó el congreso.

Finalmente, la experiencia adquirida en ese caso en particular, me motivó a escribir la presente tesis tratando de proponer un camino legal a los grupos promotores que tuviesen el interés legítimo de constituirse como cámara empresarial y señalar algunos aspectos de inconsistencia de la ley para su posterior mejora.

Ciudad Universitaria, a 04 de Mayo de 2010

ÍNDICE

Introducción General	i
Capítulo I.- Conceptos Generales	1
Introducción	1
¿Qué es una Constitución?	1
– La Constitución en México	8
¿Qué es una Ley?	9
Proceso Legislativo	13
Introducción	13
Proceso Legislativo para materias comunes entre las cámaras	16
– Iniciativa	16
– Discusión	18
– Aprobación	18
– Cámara Revisora	19
– Promulgación	19
– Inicio de a Vigencia	20
Facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de libre asociación empresarial	20
Aplicación de la legislación por el poder ejecutivo	21
– Facultades delegables	24
– Facultades indelegables	24
Capítulo II.- Garantías Individuales	26
Sujetos que intervienen en las garantías individuales	28
Clasificación de las Garantías Individuales	36
1.- Garantía de libre asociación	
a) Fundamento constitucional	
b) Interpretación teórica y jurisdiccional	39
La libertad desde una perspectiva jurídica	42
Libertad de Reunión o Asociación	43
Limitaciones de la libertad de asociación	44
2.- Garantía de Seguridad Jurídica / Legalidad	
a) Fundamento constitucional	
b) Interpretación teórica y jurisdiccional	45
3.- Garantía de Igualdad	
a) Fundamento constitucional	
b) Interpretación teórica y jurisdiccional	55
4.- Garantía de Igualdad (Artículo 31 fracción IV)	
a) Fundamento constitucional	
b) Interpretación teórica y jurisdiccional	58
Capítulo III.- Antecedentes Normativos de la Cámaras Industriales y de Comercio	64
Introducción	64

Marco Normativo en México	67
a) Ley de Cámaras empresariales y sus Confederaciones Vigente hasta Enero de 2005	71
– Definición y Naturaleza	72
– Objeto de la Ley	72
– Denominación	73
– Clasificación de las Cámaras	73
– Estructura	78
b) Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones Vigente	78
c) Personalidad Jurídica de las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones	83
d) Requisitos Fundamentales que aseguren una representación real en las Cámaras Empresariales	86
i. Representación del gremio o sector	86
ii. Requisitos económicos para asegurar la operación de las Cámaras así como el correcto desempeño del fin para las cuales fueron creadas	89
iii. Procedimiento de la constitución de las Cámaras empresariales.	90
Capítulo IV .- Control Constitucional	93
Control de la Constitucionalidad	93
Juicio de Amparo	98
Principios fundamentales del Juicio de Amparo	98
Diversos Tipos de Amparo	100
El Juicio de Amparo Contra Leyes	106
¿Por qué es inconstitucional la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones?	110
a) Primera Hipótesis Violación a la Garantía de Libre Asociación	112
b) Segunda Hipótesis Violación a la Garantía de Seguridad Jurídica y Legalidad	120
c) Tercera Hipótesis Violación a la garantía de Igualdad	123
d) Cuarta Hipótesis Violación a los principios de principio de legalidad, equidad, proporcionalidad y destino a gasto público consagrado en el artículo 31 fracción IV	127
e) El juicio de amparo como herramienta jurídica aplicable para éste efecto	131
f) Otros aspectos de Inconstitucionalidad	132
Conclusiones	135
Bibliografía	139

CAPITULO I

Introducción

Como ha sido expuesto en la introducción general de este trabajo, saber lo que es una Constitución política de un Estado es indispensable para comprender los alcances del presente estudio.

La Constitución política de un Estado no solo es un documento en el cual se plasman los lineamientos fundamentales de la organización de un Estado sino, es también un documento donde se aprecia la ideología de un pueblo en determinadas circunstancias políticas, sociales, económicas y culturales.

Capítulo I.- Conceptos Generales

¿Qué es una Constitución?

En un sentido muy general, la Constitución es la Ley Fundamental proclamada en el país en la que se establecen los cimientos para la organización de Derecho Público y Privado de esa nación. De esta definición se desprenden regularmente dos definiciones que han sido adoptadas con mayor frecuencia por los estudiosos de la materia: El Concepto Material y el Concepto Formal.

- i) La Constitución en sentido material: suele concebirse como el conjunto de normas jurídicas supremas de un Estado que se estructuran en una parte dogmática y otra orgánica. La primera consagra las garantías individuales y la segunda establece la división de los poderes y la organización del gobierno.
- ii) La Constitución en sentido en sentido formal: es un documento en el que se incluyen esas normas supremas del Estado que se distinguen de las demás e integran el orden jurídico positivo porque para su modificación o derogación se requiere la observancia de un procedimiento más complejo y lento que el que se utilizaría para los mismos efectos en cualquiera otra norma jurídica, el

cual está determinado precisamente en la carta magna o documento constitucional”.

Como estos conceptos podemos encontrar un número indeterminado de definiciones con distintas variantes pero sin aportar realmente un elemento de fondo para contestar esta pregunta. De la misma forma que lo hace Ferdinand la Salle en su obra *¿Qué es una Constitución?*¹, diversos jurisconsultos consideran que definiciones de este tipo, no cumplen con la finalidad de desentrañar el sentido completo de dicha pregunta limitándose a describir el contenido del documento denominado “Constitución”.

Para encontrar una definición integral de Constitución debemos tratar de desentrañar las siguientes preguntas: ¿De qué esta compuesta?, ¿Cuál es su finalidad?, ¿Cómo esta integrada? y ¿Cuántos tipo de Constituciones hay?

Por lo anterior, encontramos que la Constitución son aquellas normas emanadas de la soberanía² de un Estado relativas a su organización fundamental, entendiendo al “Estado” como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio. Se compone de normas y reglas jurídicas y su finalidad en principio es determinar los órganos supremos que regirán la organización de cada Estado, su modo de creación; sus relaciones recíprocas, su competencia y la posición de cada uno en relación con el poder del Estado.

Cierto es que las constituciones están formadas de normas con la finalidad de organizar un Estado, pero también lo es, que las normas ahí descritas reflejan la realidad política, social y cultural de un pueblo al momento de su elaboración, es decir, las fuentes históricas extranjeras o nacionales al momento de su constitución como aquellas constituciones de otros países de las que se ha tomado principios parciales o totales para buscar el perfeccionamiento de nuestro sistema político, las fuentes históricas nacionales

¹ La Salle, Ferdinand. *¿Qué es una constitución?*, 2ª ed., trad. De Amelie Cuesta Basterrechea, México, Ediciones Gernika, S.A., 2004, pag.54.

² Soberanía.- Es la facultad, jurídica, política de autodeterminación. Para el caso de México, esta facultad reside en el pueblo de conformidad con el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, hace suponer que impide cualquier injerencia de persona alguna sobre el titular de la misma.

como las constituciones o leyes supremas que en México han tenido vigor en algún momento y que han formado parte del marco constitucional de nuestro país, así como, las fuentes formales, entendiendo por éstas, todos los procedimientos y conductas humanas desarrolladas específicamente con la intención de expedir normas jurídicas constitucionales perfectas para fijar los lineamientos fundamentales sobre los cuales se deberá construir el proyecto de nación que cada congreso constituyente haya planeado para el funcionamiento del Estado.

Ahora bien, existen tantas clasificaciones de constituciones como estudiosos de la materia, existen clasificaciones desde el ángulo en que sean observadas, estudiadas o tratadas, no hay en el mundo dos constituciones iguales, existen mayores identidades entre los Códigos que entre las Constituciones. La Constitución obedece a la ideología del pueblo, se debe al temperamento de los pueblos, a sus exigencias reales y efectivas, a su geografía, a su historia y a las convicciones de la justicia y grados de participación del pueblo en el poder, por eso hay tantas diferencias entre las constituciones.

Sin embargo, en la actualidad los sistemas políticos actuales convergen principalmente en las siguientes clasificaciones de Constituciones: Constituciones Escritas, No escritas, Rígidas y Flexibles.

- a) Constituciones escritas: Son las que llamaba Schmit la Constitución positiva, es el documento jurídico que establece al Estado, dotándolo de órganos y a éstos de competencias y facultades consagrando las libertades fundamentales de los humanos para tener seguridad en la forma de gobierno y poder controlar los actos de gobierno invalidando los que no se ajusten a dicho documento.³

Las constituciones escritas tienen las siguientes características:

- i) Constan en un documento redactado para poder facilitar su conocimiento y exigir su fiel observancia.

³ Covian Andrade, Miguel, Teoría Constitucional, 2ª. Ed., México, Litografía y Terminados El Pliego, S.A. de C.V., 2000 , p. 63.

- ii) Son elaboradas por un órgano legislativo especial (congreso constituyente) el cual elabora un proyecto, lo discute buscando el bien del pueblo y lo aprueba en consecuencia.
- iii) Se llama también formal, porque esta redactada en forma de ley y es elaborada mediante un procedimiento legislativo.
- iv) Permite la confrontación entre la norma y la práctica política para que el actuar de los gobernantes se ajuste al texto de la Constitución.
- v) Finalmente es la Ley suprema del Estado.

b) Constituciones no escritas: Estos documentos son también llamados “Constituciones Consuetudinarias” y son el conjunto de prácticas políticas realizadas por un pueblo, quienes las consideran correctas y morales y por tanto obligatorias por lo que les da fiel y debido cumplimiento.

Las Constituciones no escritas o consuetudinarias deben reunir las siguientes características:

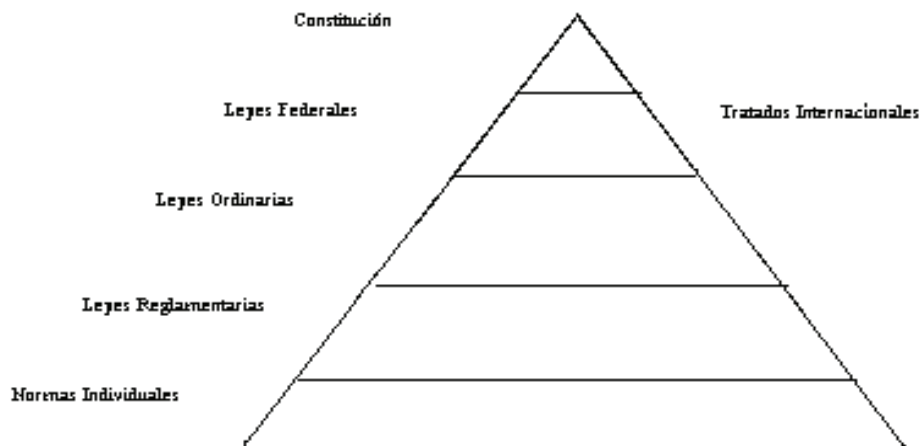
- i) Reúnen la “Inveterata Consuetudo”, entendiéndose por esta el conjunto de prácticas políticas realizadas en el mismo sentido de manera permanente.
- ii) Son consideradas por el pueblo como correctas y morales
- iii) El pueblo da su consentimiento y aceptación a ellas a través de la “*opinio iuris*”.

Ahora bien, de acuerdo con James Bryce, las constituciones se clasifican también en flexibles y rígidas en razón del procedimiento establecido para su reforma:

- a) Flexibles.- Es aquella ley suprema política del Estado que puede ser reformada o modificada por el órgano legislativo común y sigue el mismo procedimiento de modificación que cualquier otra ley.
- b) Rígidas.- Es la ley suprema política de un Estado que sólo puede ser modificada o reformada por un procedimiento propio y exclusivo, distinto del que se sigue para

la modificación de las demás leyes, exigiendo mayores requisitos. Este procedimiento se pensó de esta manera para darle al texto constitucional una mayor vigencia.

Ya sea una Constitución escrita o no, ambas convergen en una misma característica, su supremacía frente a los demás ordenamientos jurídicos de su Estado. La idea de que la Constitución es la norma fundamental deriva de dos premisas. En primer término, las normas constitucionales (en aquellos países que tienen una Constitución escrita) las constituciones se hallan por encima de la legislación ordinaria y sólo puede ser modificadas de acuerdo con un procedimiento mucho más complicado y largo que el que debe seguirse para la elaboración de las demás leyes; en segundo lugar, tales normas representan el fundamento formal de validez de los preceptos jurídicos de rango inferior. Este concepto se puede apreciar claramente en la Teoría del Orden Jerárquico de los Preceptos de Derecho, es decir, la famosa pirámide de Kelsen.



La Supremacía Constitucional es la superioridad que tiene una Constitución respecto de las demás leyes integrantes del sistema jurídico de un Estado y de las resoluciones que adopten todas las autoridades del mismo. La Constitución es en efecto una ley primaria del Estado donde se crea y recrea la estructura del mismo. Todas las leyes que se crean dentro de la organización de un Estado son accesorias y emanan de la Constitución y por

lo tanto no pueden contradecirla ni parcial ni mucho menos totalmente, el mismo caso se aplica para el pueblo ya sea por los gobernantes o por los gobernados.

En los países en que poseen una Constitución no escrita, como Inglaterra, el orden constitucional no es definido de acuerdo con características formales, sino atendiendo un criterio material, es decir, que la Constitución es entendida entonces como la estructura fundamental del Estado, en el que se incluye la forma de organización política, la competencia de los diversos poderes y los principios relativos al “status” de las personas. En síntesis, de los conceptos estudiados anteriormente, el Maestro García-Máynez nos indica que por Constitución debemos entender “las normas o leyes que determinan la forma de gobierno, los derechos y deberes del gobierno ante los ciudadanos y viceversa; en algunas partes las leyes o normas que forman la Constitución pueden ser establecidas o modificadas por el Legislativo ordinario, de la misma manera que las demás leyes, mientras en otras, esas normas están colocadas por encima o fuera del alcance de su Poder Legislativo; dictadas por una autoridad superior, no pueden cambiarse por ella, en los países de la primera clase, lo que se llama Constitución no son más que el conjunto de leyes, comprendiendo entre ellas, naturalmente a las costumbres y decisiones judiciales de carácter político; en esos países no hay nada con la forma de las que se llaman comúnmente como constituciones, ni se distinguen estas por su origen o por su grado de autoridad, de las otras leyes”.⁴

Por tal motivo una Constitución de estas características, susceptible de ser modificada en todo momento, ampliándose o restringiéndose, es lo que se puede llamar propiamente como una Constitución flexible. En los países en los que existen leyes y normas que describen la naturaleza, los poderes y las funciones de Gobierno, están contenidas en uno o varios documentos emanados directamente de una autoridad superior a la legislativa ordinaria, en estos países nos encontramos una ley o grupo de leyes que se distinguen de las otras, tanto por el carácter de su contenido como por su origen y por su autoridad, es entonces cuando estamos en presencia de una Constitución rígida.

⁴ García-Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 55ª. Ed., México, Ed. Porrúa, 2003, p.111.

Ahora bien, dejando por un momento a un lado los conceptos formales y formativos de la Constitución, existen también ciertos elementos que no podemos ignorar al elaborar un concepto de Constitución como son la realidad política y social, como lo hizo Ferdinand La Salle en su momento. La parte medular de la teoría constitucional de La Salle la centra en que la Constitución de un país es la suma de los factores reales de poder que se rigen en ese país. Debemos entender por factores reales de poder las organizaciones políticas, grupos de presión, organizaciones, y agrupaciones que tienen representatividad en la sociedad, o en general de los muy diversos sectores que dentro de una comunidad exigen sus derechos y que tiene los elementos suficientes para actuar y luchar por la prelación en pro de sus intereses⁵, es decir, es aquella fuerza activa y eficaz que rige en cada sociedad y forma todas las leyes e instituciones jurídicas en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son.

De la misma manera también debemos reunir aquellos valores o axiomas que son generalmente aceptados y jurídicamente válidos para formar una Constitución.

Como puede apreciarse, tanto el “ser” como el “deber ser” convergen como la suma de elementos indispensables para entender la Constitución como una ley suprema dejando a un lado tanto los argumentos simplistas de quienes que basan la supremacía constitucional en la sola diferencia que tiene ésta última para su modificación como también los que afirman que la Constitución únicamente está formada por factores reales de poder.

Por lo anteriormente expuesto y en un intento por obtener un concepto un poco más completo de Constitución concluiría que:

“Constitución son aquellas decisiones políticas fundamentales, axiomas generalmente aceptados por una sociedad y factores reales de poder expresados en normas jurídicas contenidas en un

⁵ Cfr. Covián Andrade, Miguel, op. cit., nota 3, p.56

documento, que en su conjunto dotan a éste de supremacía legal frente a otros ordenamientos al establecer estructuras concretas para la organización de las instituciones que componen el Estado y delimitan los cimientos mínimos indispensables para la convivencia entre sus miembros.”

LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos firmada y protestada el 31 de enero de 1917, promulgada el 3 de febrero siguiente y puesta en vigor el 1 de mayo de ese mismo año, además de contener las decisiones políticas fundamentales de la sociedad en que vivimos, contiene también una serie de preceptos jurídicos que establecen las llamadas garantías sociales (garantías individuales), la organización del Estado y la decisión a favor de la intervención del Estado en la vida económica de la sociedad. La Constitución Mexicana es de las pioneras en establecer la introducción del Derecho social al consignar entre otro los artículos 27 y 123 dentro de su texto que establecieron las garantías sociales a favor del campesino y del trabajador.

En seguimiento a los argumentos planteados en el título anterior, la Constitución, “se compone de aquellos valores y decisiones políticas fundamentales que son transmitidos a la gente a través de normas primarias que determinan la soberanía popular, distribución de competencias, forma de gobierno (democracia-representativa), sistema federal, garantías individuales, derechos sociales, régimen de economía mixta con rectoría del Estado, con áreas económicas precisas de su exclusiva competencia y separación política y jurídica de la Iglesia y el Estado”.⁶

Ahora bien, de acuerdo con la teoría formativa podemos también clasificar a la Constitución mexicana de la siguiente manera:

⁶ De la Madrid Hurtado, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, México, Ed. Instituto de Capacitación Política, 1982, p. 63.

- a) Es una Constitución escrita, porque esta codificada en un solo documento, el cual establece la estructura fundamental del Estado Mexicano, sin que esto se contraponga, en mi parecer, con la teoría de Schmitt o La Salle.
- b) Es una Constitución rígida por que establece para su reforma o adiciones un procedimiento especial de reformas, más complicado que el proceso legislativo ordinario. (art.135 y 71 de la Const).
- c) Es una Constitución impuesta por el propio poder constituyente del pueblo, que emanó de una asamblea constituyente que lo representaba y cuya legitimidad se reconoce en su artículo 39 en relación con la titularidad popular de la soberanía (eminentemente una decisión política fundamental), sin que esto implique que también estaba dotada de ciertas dosis de factores reales de poder (grupo revolucionario y/o nueva clase política mexicana).
- d) Fue una Constitución innovadora en cuanto a que fue de las pioneras que integró la corriente del constitucionalismo social, al incluir dentro de su contenido, las decisiones políticas fundamentales, referentes a las garantías sociales y a la intervención del Estado en la vida económica.

a) ¿Que es una Ley?

Sin entrar a fondo en las diversas teorías que se han enunciado de una manera somera en el presente trabajo, podemos decir que la palabra “Ley” usualmente se emplea en dos sentidos, uno amplio y otro restringido (*stricto y lato sensu*).

“En el sentido amplio se entiende por Ley a toda norma de origen estatal. El sentido amplio engloba toda clase de disposiciones escritas del Estado y generadas por éste último como los decretos, las resoluciones, directrices, circulares, etc.

En sentido restringido o stricto sensu, entendemos por ley a la norma sancionada por un poder legislativo, es decir, surgida del poder autorizado por la Constitución para dictar normas de carácter general.”⁷

Por su parte el Profesor García – Máynez en su obra de Introducción al Estudio del Derecho, hace mención que en los países de Derecho escrito como lo es México, la ley o legislación es la más rica e importante de las fuentes formales del orden jurídico y la define como “el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre específico de leyes.

Por lo tanto, la Ley es la norma creada por el Estado, en la forma y con el contenido establecido por cada Constitución. Sus características principales son su obligatoriedad su generalidad y su validez.

- a) La obligatoriedad de la ley radica en la orden o mandato del Estado y la fuerza de coacción de este ultimo para hacerla valer dentro del territorio donde radique su ámbito de aplicación.
- b) Por generalidad debemos entender a las prescripciones tomadas en abstracto que se refieren a todos los posibles casos y situaciones fácticas que puedan darse. Esta generalidad da origen al principio de igualdad ante la ley y el principio del imperio de la ley por sobre los intereses particulares.
- c) La validez de una norma, en este caso la ley, se halla en una norma de jerarquía superior como la Constitución. Todas las disposiciones jurídicas en forma escalonada, derivan de la ley suprema que es la Constitución, la cual se convierte así en su fundamento último de validez

⁷ Catenacci, Imperio Jorge., *Introducción al Derecho (Teoría General Argumentación y Razonamiento Jurídico)*, Buenos Aires, Argentina, Ed. Astrea, 2001, p. 282.

Las leyes que emanan de la Constitución se dividen principalmente en:

- a) Orgánicas.- Son aquellas que desarrollan y establecen un organismo previsto por la Constitución detallando su ámbito de aplicación organización y facultades.
- b) Reglamentarias.- Son leyes que desarrollan determinados temas, sin contradecir las normas constitucionales, teniendo como objetivo único el clarificar el sentido y nunca ir más allá de las primeras.

Las leyes federales o normas constitucionales secundarias, el Dr. Covián Andrade las define como un producto de un procedimiento jurídico previsto en el propio texto constitucional y en este sentido, tiene un doble carácter derivado. Por una parte, provienen (y no deben contradecir, por ende), de las decisiones políticas fundamentales y por la otra, emanan de normas constitucionales primarias (artículos constitucionales), señaladamente, las que establecen el procedimiento jurídico de reforma o adición constitucional.⁸

No obstante lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recientemente ha emitido un criterio distinto para separar a las Leyes Federales de las Leyes Generales partiendo de la interpretación del artículo 133 de la Constitución, donde las primeras son aquellas disposiciones que regulan atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente en el ámbito federal y las leyes generales son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran el Estado Mexicano.⁹

LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la

⁸ Cfr. Covián Andrade, Miguel, op. cit., nota 3, pag. 109

⁹ P. VII/2007

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.

Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número VII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc Cain México, S.A. de C.V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005,

74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.

c) Proceso Legislativo

El Poder Legislativo Federal esta depositado en el Congreso de la Unión y éste a su vez esta conformado por un cuerpo bicameral, cuya máxima es producir normas jurídicas abstractas, generales e impersonales conocidas por la generalidad como leyes.

El Congreso de la Unión es un cuerpo constituido, hay que aclarar su notoria diferencia con una asamblea constituyente, ya que claramente su razón de ser, atribuciones y funcionamiento emanan de la Constitución que lo sustenta, aún y cuando se tenga la capacidad de modificar y mejorar la Constitución apoyándose también en las legislaturas estatales como se maneja en el artículo 135 constitucional.

“Título Octavo

De las Reformas a la Constitución

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

Esta capacidad del Congreso de la Unión no encierra en si misma el poder de la asamblea constituyente en sentido amplio, ya que no es una atribución el modificar ni cambiar

ningún precepto legal, social, económico o político en el cual e fundamente nuestra Constitución Política, lo cual no implica reformarlo o adicionarlo, sino variarlo sustancialmente, lo cual sólo pertenece a la sociedad en su conjunto (Decisiones Políticas Fundamentales).

Al saber que en el Congreso de la Unión se deposita el poder de legislar en el ámbito federal, y que es destacadamente distinto del poder constituyente, ya que a este último lo entenderemos como: “Potestad asumida por una asamblea política inequívocamente asistida por la mayoría del país, o atribuida al órgano del Poder Legislativo, para la elaboración de una Constitución o para reformala.”¹⁰

No podemos suponer que este cuerpo no desempeñe labores que sólo estén enfocadas a la creación de leyes, puesto que se considera la creación de leyes como su principal tarea, sus facultades también incluyen actos no legislativos, los cuales se clasifican en dos tipos: Político – administrativos y Político – jurisdiccionales, los cuales son ejercitables subsecuentemente por cada una de las Cámaras que lo conforman e integran al Congreso y con una participación solidaria producen actos que posteriormente se conforman las leyes, los decretos y los fallos. Sin embargo, estas dos otras facultades no serán objeto de nuestro estudio por lo que nos limitaremos en esta ocasión únicamente al hacerles referencia.

El Congreso como órgano de la Federación tiene una competencia limitada, ya que de acuerdo con la misma Constitución, sólo puede expedir leyes en materias que expresamente consigna el artículo 73 del mismo ordenamiento, el cual a groso modo, se refiere al ámbito tributario y a esferas de regulación no tributaria.

Cabe hacer mención que la fracción XXX del artículo 73, prevé lo que algunos autores suelen denominar “Facultades Implícitas” del citado Congreso en el sentido de que la Constitución esta capacitando al Congreso para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas todas las facultades que le otorga esta misma a los

¹⁰ De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*, 22ª ed., México, Porrúa, 1996, p. 409

Poderes de la Unión. De esta forma lo hace el Maestro Felipe Tena Ramírez, quien menciona que *“Mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas”*.¹¹

Sin embargo, aun y cuando no es objeto de nuestro estudio para el sustentante es importante hacer notar que tanto este tipo de teorías así como las que sustenta el Dr. Jorge Carpizo de las facultades “Metaconstitucionales”¹² del poder Ejecutivo, no tienen cabida bajo el planteamiento que estamos señalando dado que, tal y como hemos desarrollado el tema; las facultades “Metaconstitucionales” o “Implícitas” serían aquellas de las que puede gozar el poder Ejecutivo o Legislativo y las cuales no están expresamente reflejadas en la Constitución, lo cual en estricto sentido sería ilegal tal y como esta planteado. Si no están señaladas dentro de las normas constitucionales no hay tales facultades lo contrario se antepone con el origen y objeto de la misma Constitución.

Por otro lado sostener que las denominadas “Facultades implícitas” del poder legislativo son aquellas que se le confieren en el texto constitucional o normas constitucionales primarias da lugar a que existen algunas otras facultades que de la misma manera como las facultades “Metaconstitucionales” pueden estar están reflejas en otro documento o no” y que para no obviar repeticiones el sustentante solo se limitará a mencionar que esta teoría se ve quebrantada con la descripción puntual que hace la misma Constitución en su artículo 124 donde limita la competencia legislativa y a la letra dice:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

¹¹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 3ª ed., México, Porrúa, 1963

¹² Carpizo McGregor, Jorge, *El presidencialismo Mexicano*, 12ª ed., México, Porrúa, 1994, p.190

Es decir, el Congreso de la Unión, en su calidad de cuerpo legislativo federal, solo puede expedir leyes en las materias que expresamente señala la Constitución aún y cuando no están contenidas dentro del artículo 73 pero si dentro de la misma Constitución. De esta idea, se entiende que el Congreso de la Unión tiene determinadas facultades para legislar y estas son las que le da la propia Constitución y no otras adquiridas de manera implícita.

PROCESO LEGISLATIVO

INTRODUCCIÓN

Con la finalidad de desmenuzar el contenido del presente estudio, es necesario ir agotando los conceptos básicos del Derecho respecto a la Ley que nos ocupa. En ese tenor, es importante comprender el procedimiento de creación de las leyes para posteriormente determinar la legalidad de su origen en razón de los actos que regula.

PROCESO LEGISLATIVO PARA MATERIAS COMUNES ENTRE LAS CÁMARAS

I. Iniciativa

Es el proyecto de Ley o de reformas a un ordenamiento legal que se presenta al órgano legislativo competente para discutirlo y aprobarlo dentro de un proceso legislativo cuyo trámite tiene por propósito; i) convertirlo en ley, ii) reformar la ley ó iii) desechar la iniciativa propuesta. Esta facultad esta reservada para el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados.

A los particulares no se les concede este derecho, sin embargo, en el artículo 61 de la Constitución considera que las iniciativas o proyecto de un particular deberán ser dirigidas a la comisión correspondientes y si estas creen que puede convertirse en iniciativa la elevarán al la cámara correspondiente, es por tal motivo que a los particulares no se le reconoce su derecho para impulsar una iniciativa o reforma de ley.

Respecto al inicio del procedimiento el artículo 72 Constitucional inciso h) dispone que cualquiera de las cámaras podrá fungir como cámara de origen o revisora salvo los casos expresamente determinados:

“Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

...

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.”

Por lo demás las iniciativas de los legisladores deben presentarse antes sus respectivas cámaras, es decir, las de los diputados ante la Cámara de Diputados y la de Senadores ante la propia.

Entre el paso de la iniciativa y la discusión existe un paso que si bien no esta regulado en lo particular en la Constitución, si lo está en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso Legislativo; este ordenamiento prohíbe discutir cualquier proposición o proyecto que no haya pasado primero por comisiones y éstas lo hayan dictaminado, con excepción de los asuntos calificados, mediante acuerdo expreso de una cámara como urgentes u obvias resoluciones.¹³

Básicamente el dictamen es la declaración unilateral de una comisión legislativa, o de varias unidas, resultante de un análisis de evaluación que debidamente fundada, propone la aprobación o el rechazo de una iniciativa de ley con las modificaciones que, en su caso, considere pertinentes.

¹³ Fernández Ruiz Jorge, *Poder Legislativo*, 2da ed., México, Porrúa y UNAM, 2004, p. 435

II. Discusión

El debate referente a las leyes en formación se da de manera sucesiva en ambas cámaras, primero en la cámara de origen, en la cual uno de los secretarios de la mesa directiva da lectura al dictamen correspondiente; en sesión posterior, un secretario da segunda lectura al referido dictamen, mismo que es fundamentado por un miembro de la comisión; a continuación el dictamen se somete a discusión, primero en lo general y luego en lo particular sobre los artículos reservados, para lo cual cada grupo parlamentario expone su posición, la comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados puede acordar que la discusión en lo particular de un dictamen tenga lugar en la sesión inmediata siguiente a aquélla en que sea discutido en lo general.

Agotada la discusión en lo general, la asamblea, mediante votación económica, determinará si el dictamen está suficientemente discutido, y de ser así, y consultado el pleno sobre los artículos reservados para su discusión en lo particular, se procederá a la votación del dictamen en lo general junto con los artículos no reservados.

Para la discusión de un dictamen en lo particular, se discutirá cada artículo impugnado, si el proyecto constare de más de treinta artículos, el Pleno resolverá si procede su discusión por capítulos; en todo caso, se podrán inscribir hasta cuatro oradores en contra y cuatro en pro por cada artículo o capítulo.

III. Aprobación

Concluida la aprobación en lo particular, si la asamblea así lo determina, se procede a la votación de los mismos, tras lo cual el presidente de la mesa directiva proclama el resultado de la votación y, en su caso, declara aprobado el proyecto de ley o decreto y ordena su envío a la cámara revisora.

Cámara Revisora

Una vez recibida la minuta del dictamen con proyecto de decreto de la correspondiente iniciativa de ley por la cámara revisora, se somete al mismo procedimiento seguido en la cámara de origen y de ser aprobada, el presidente de la mesa directiva acuerda su envío al Presidente de la República para sus efectos constitucionales.

De acuerdo con el artículo 72 constitucional si un proyecto de la cámara de origen es rechazado en su totalidad por la revisora, volverá a la primera con las observaciones formuladas por la segunda; tras una nueva revisión en caso de que la cámara de origen aprobare el dictamen por la mayoría absoluta de los miembros presentes, devolverá el dictamen una vez más a la cámara revisora, si ésta lo rechazare de nuevo, no podrá volverse a presentar en el mismo periodo de sesiones; mas si lo aprobare por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, pasará al Ejecutivo para los efectos constitucionales.

IV. Promulgación

Todo proyecto de ley aprobado por ambas cámaras, será remitido al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará de inmediato, es decir, lo promulgará, según dispone el artículo 72 constitucional en comento, en el entendido que se reputará como aprobado por el Poder ejecutivo todo proyecto devuelto con observaciones a la cámara de origen, dentro de diez días hábiles.

Si el proyecto de ley es vetado, es decir, rechazado parcial o totalmente por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones, a la cámara de origen, la que deberá discutirlo nuevamente y si lo confirmase por las dos terceras partes del total de votos, se remitirá a la cámara revisora, y de confirmarse en esta por igual mayoría, el proyecto automáticamente se convierte en ley se envía al Ejecutivo para el simple e ineludible efecto de su publicación.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la promulgación no es sino la publicación formal de una ley y, por consiguiente, tales voces se emplean como sinónimos, inclusive en el lenguaje jurídico, sin que para ello sea óbice la existencia de

una corriente doctrinaria que sostenga la diferencia entre ambas voces, pues dichas diferencias son de carácter meramente teórico.¹⁴

V. Inicio de la vigencia.

El último paso del proceso legislativo es el inicio de la vigencia de una ley, mismo que no está precisamente regulado en la Constitución sino, en los artículos 3 y 4 del Código Civil Federal, cuyos preceptos deben aplicarse a los casos en que los propios ordenamientos legales no determinen el momento en que entran en vigor.

El lapso comprendido entre la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la ley y su entrada en vigor se llama “*vacatio legis*”, periodo que teóricamente debe ser suficiente para que puedan enterarse de su contenido quienes quedan obligados a su cumplimiento.

d) Facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de libre asociación empresarial

Una vez expuesto lo anterior podemos concluir en este apartado que las facultades para legislar del Congreso de la Unión comprenden todas las atribuciones expuestas o enumeradas dentro de las normas constitucionales primarias en su capítulo II, titulado “Del Poder Legislativo”, en su sección III; titulada “Facultades del Congreso de la Unión” conformada por treinta fracciones las cuales, como su nombre lo indica, lo facultan para crear normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, conocidas como leyes en un sentido material o intrínseco, dichas leyes por encontrar su propio origen en dicho organismo adquieren adjuntamente un carácter formal.

Para el objeto de nuestro estudio, son dos fracciones dentro de las facultades del Congreso de la Unión que tienen relevancia en este estudio:

¹⁴ Resolución del 19 de agosto de 1980 del Amparo en revisión 2260/74 impuesto por La Nacional, Compañía de Seguros, S.A.

“X. Para legislar en toda la republica sobre hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación de servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123 Constitucional;”

...

“XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.”

e) Aplicación de la legislación por el Poder Ejecutivo

En el artículo 89 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos se describen las facultades del Presidente de la República al ser la única persona en quien reside el Poder Ejecutivo Federal. Unas de sus principales funciones son: i) la ejecución de las leyes federales, ii) la expedición de reglamentos, iii) el nombramiento de empleados y funcionarios, iv) la jefatura de Estado en las relaciones internacionales.

La facultad relativa a la ejecución de las leyes federales es donde nos detendremos a profundidad por que es el principio que sustenta la hipótesis de la presente tesis.

La facultad de ejecución de las leyes federales es la primera de las facultades del Presidente de la República y en mi apreciación la más importante y que a la letra dice en:

“I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

La ejecución de las leyes es un tema cuyo análisis puede hacerse desde un punto de vista stricto o lato sensu (estricto o amplio sentido).

En sentido estricto, la ejecución forma parte de la actividad administrativa: pero no la agota, ya que en el aspecto lato queda comprendida no sólo la ejecución, sino también la

promulgación, la reglamentación, la dirección de las relaciones diplomáticas, la habilitación de puertos, el restablecimiento de aduanas, etc. por la sencilla razón que todos estos actos administrativos están contenidos en una ley misma que el poder ejecutivo tiene la obligación de ejecutar y hacer cumplir.

Desde un punto de vista amplio podríamos entender como ejecución de leyes, la realización de los actos y operaciones materiales necesarios para hacer efectivas, en casos determinados, las leyes del Congreso. Los actos de referencia principian después de la promulgación, se desarrollan a través de la tramitación encomendada a las oficinas del Ejecutivo y culminan con la ejecución material del remiso a cumplir la ley.

En esta fracción se reúne la promulgación, que es el complemento necesario de la ley; la ejecución, como función administrativa y la facultad de expedir reglamentos, que constituye un medio para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observación de las leyes.

En otros términos, cuando el Presidente como titular del Poder Ejecutivo obra como autoridad administrativa esta realizando o siguiendo la voluntad del legislador. El titular del Ejecutivo Federal cuenta con las unidades de apoyo y asesoría en las áreas prioritarias que el propio Ejecutivo determine.

Gabino Fraga por su parte, afirma que si bien el ejecutivo esta obligado a ejecutar las leyes que expida el Congreso, no es posible que esta obligación se refiera a leyes inconstitucionales por que sería absurdo pensar que la propia Constitución obligara a ejecutar leyes que la contradigan y para poder desobedecer la Constitución por norma secundaria opuesta a ella, sería necesario que en la misma Constitución previera ese supuesto mediante su norma primaria.¹⁵

¹⁵ Cfr. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 43ª ed., México, Ed. Porrúa, 2003

El sistema adoptado por nuestra Constitución para la organización del Poder Ejecutivo presenta un predominio de los caracteres de un régimen presidencial, sin embargo, aun mantiene algunos rasgos de un régimen parlamentario como:

- i) El derecho de iniciativa de leyes (art.71 Constitucional)
- ii) La existencia de Secretarios de Estado que se asocian con el Presidente en el ejercicio de sus facultades, a grado tal que sin el referendo de ellos, los actos de éste carecen de validez (art. 90 y 92 Constitucionales).
- iii) La obligación de los Secretarios de Estado de informar al Congreso el Estado que guarda sus respectivos ramos y la facultad de las mismas cámaras para citar a los Secretarios de Estado (art. 93 Constitucional).

Aún y cuando se tienen esos elementos de lo que podría ser un régimen parlamentario, en México los Secretarios de Estado no están subordinados al Congreso sino, al Presidente de la República quien es el único facultado para nombrarlos. Los Secretarios de Estado de la misma manera no tienen facultades propias sino facultades delegadas por el Presidente y éstas a su vez son otorgadas al titular de cada secretaria del ramo mediante las disposiciones constitucionales correspondientes y los reglamentos de cada dependencia.

Por lo anterior y por razones de carácter orgánico, los Secretarios de Estado no son responsables políticamente frente a Congreso.

Esto es, que los Secretarios de Estado tienen el carácter de encargado del despacho de un órgano administrativo, respecto de los asuntos de esa índole en la esfera de competencia que fija la ley; pero no tiene una competencia distinta de la del Presidente de la República. Dentro de la esfera que la ley señala ejercen sus funciones por acuerdo del propio presidente lo cual esta descrito en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla en su artículo 14 que al frente de cada secretaría de Estado habrá un Secretario quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección, mesa y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y las disposiciones legales. En este apartado quiero enfatizar para los propósitos del presente estudio y que posteriormente se abundará en la materia que en ningún momento se señala que estas facultades las puede ejercer mediante particulares así como tampoco pueden ser delegadas a estos.

i. Facultades delegables

Como anteriormente lo hemos estudiado el artículo 89 y 90 constitucional determinan las facultades del Poder Ejecutivo, quien a su vez, se apoyará en los Secretarios de Estado para delegar dichas facultades y ejecutar los ordenamientos legales.

De la misma manera que el Ejecutivo para los Secretarios de Estado el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal menciona que para el desahogo de sus trámites se podrá auxiliar de los funcionarios gubernamentales anteriormente citados, salvo, aquellas disposiciones que por Ley o Reglamento Interno respectivo, deban ser ejercidas por los titulares (Secretarios de Estado). Además, la misma ley dispone que el titular de cada Secretaria expedirá los Manuales de Organización, de procedimientos y de servicios con información detallada sobre sus funciones y sus grados de autoridad.

ii. Facultades indelegables

Las facultades indelegables son aquellas que por disposición legal o por acuerdo del Poder Ejecutivo las tendrán que realizar el titular de la dependencia de que se trate.

Anteriormente ya vimos que la facultad de referendo es exclusiva del Secretario de Estado y no puede ser sustituido por ningún otro funcionario de gobierno u otra Secretaría distinta.

Lo anterior también queda sustentado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 16 menciona a quien corresponde la obligación de resolución y atención del ramo de que se trate:

“Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo 16.- Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los Artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquellos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los propios titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior.

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.”

CAPITULO II

GARANTÍAS INDIVIDUALES

LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

La palabra “garantía” proviene del término anglosajón “warranty” o “warrantie”, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant). Luego entonces, podríamos entender en el sentido más amplio de la palabra “garantía” como el aseguramiento o afianzamiento pudiendo denotar también cierta protección o respaldo, defensa o salvaguarda.

Desde un punto de vista jurídico el concepto de garantía tuvo sus orígenes en el derecho privado teniendo las acepciones antes mencionadas. Por su parte, el Dr. Burgoa Orihuela mencionó en su libro de “Las Garantías Individuales” que el concepto de “*garantía*” en derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones a favor de los gobernados dentro de un Estado de Derecho, es decir, dentro de la entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas pre-establecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional. De esta acepción, se ha estimado incluso, que el principio de legalidad, el de división o separación de poderes, el de responsabilidad oficial de los funcionarios públicos, etc. Son garantías jurídicas establecidas en beneficio de los gobernados; afirmándose también que el mismo concepto se extiende a los medios o recursos tendientes a hacer efectivo el imperio de la Ley y del Derecho.¹

Diversos jurisconsultos han interpretado las garantías como dos cosas completamente distintas pero entrelazadas unas con otras, es decir, se han interpretado a las garantías como los valores jurídicamente tutelados y salvaguardados por las normas constitucionales y otros autores las han definido como los métodos y procedimientos para garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y a la vez cuidar los bienes, valores y estructuras de gobierno jurídicamente tuteladas por la Constitución en su carácter de ley suprema. Es con este segundo criterio con el cual el sustentante

¹ Cfr., Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 37ª ed., México, Porrúa, 2004, p.162

coincide y por tanto nos remitiremos a las teorías de los jurisconsultos que en su momento hicieron esta misma reflexión.

Hans Kelsen, jurista vienés antes citado en este mismo trabajo de investigación, identifica las garantías con los procedimientos o medios para asegurar el imperio de la ley fundamental frente a las normas jurídicas secundarias, es decir, para “garantizar” el que una norma inferior se ajuste a la norma superior que determina su creación o su contenido.

Por su parte, el Maestro Héctor Fix Zamudio sostiene que “sólo pueden estimarse como verdaderas garantías los medios jurídicos de hacer efectivos los mandatos constitucionales para los cuales existen dos especies de garantías: las fundamentales (sociales, individuales o institucionales) y las garantías de la Constitución para los métodos procesales, represivos y reparadores, que dan efectividad a los mandatos fundamentales, cuando son desconocidos, violados o existe incertidumbre respecto de su forma o contenido”.

Tomando la ejemplificación de dicho autor, las “garantías fundamentales” están establecidas por los primeros veintinueve artículos de la Constitución, las cuales, unas tienen el carácter de individuales, otras pueden estimarse sociales, y finalmente también están reguladas determinadas instituciones y entre estas últimas merecen destacarse las establecidas por los artículos 14 y 16 que pueden designarse genéricamente como “Garantía de Seguridad Jurídica”, “Garantía de Justicia” o “Garantía de Legalidad”. Por el contrario, las garantías de la Constitución mexicana son los procesos establecidos por los artículos 103 y 107 (amparo), 105 (conflictos entre los Estados y la Federación, o los Estados entre sí) y el artículo 111 (proceso de responsabilidad de funcionarios), que ya son normas estrictamente procesales, de carácter represivo y reparador.

Por su parte, Don Alonso Noriega Cantú, ejemplar catedrático de esta Facultad de Derecho, sostiene que las garantías individuales son “aquellos derechos naturales del hombre e inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la

creación de un orden jurídico y social, que permita el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social”.

SUJETOS QUE INTERVIENEN EN LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

La relación jurídica de supra a subordinación en que se manifiesta la garantía individual consta en dos sujetos, el activo o gobernado y el pasivo constituido por el Estado y sus órganos de autoridad.

Dentro de esta concepción, las garantías consignadas constitucionalmente fueron establecidas para tutelar los derechos o la esfera jurídica en general del individuo frente a los actos del poder público. Entendiendo al sujeto que como único centro de imputación de las citadas garantías se consideraba por los preceptos que las instituían, la denominación o el adjetivo de “individuales” se justificó plenamente. Sin embargo y bajo la vigencia de la Constitución de 1857, surgió el problema jurídico consistente en determinar si las llamadas personas morales podrían ser titulares de las garantías individuales, que según dijo, se implantaron en el mencionado ordenamiento supremo para asegurar los derechos del hombre. Don Ignacio L. Vallarta resolvió el problema en el sentido de que, a pesar de que las personas morales no eran seres humanos, sino ficciones legales, y de que, por ende, no gozaban de derechos del hombre, como entidades sujetas al imperio del Estado, sí podían invocar en su beneficio las garantías individuales, cuando éstas se violasen por algún acto de autoridad, lesionando su esfera jurídica.²

Por lo tanto, los sujetos, como centros de imputación de las normas jurídicas, bajo la vigencia de la Constitución de 1917 y hasta la actualidad, son los siguientes: Los individuos o las personas físicas; las personas morales del derecho privado; las personas morales de derecho social, tales como los sindicatos obreros y patronales o las comunidades agrarias; las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados. Todos estos sujetos son actualmente, centros de imputación de la normatividad jurídica en lo que atañe a las relaciones de coordinación y de supra a

² Cfr., Idem p. 175

subordinación que se registran en la vida del Estado Mexicano, puesto que todos estos sujetos son susceptibles de ser afectados en su esfera jurídica por actos de autoridad.

Ahora bien, los preceptos constitucionales que demarcan y encauzan el ejercicio del poder público frente a los gobernados, han recibido el nombre de “garantías individuales” por modo indebido y a consecuencia de un trasunto histórico de la ideología individualista y liberal que hasta antes de la Carta de Querétaro había sustentado en México la ordenación jurídica y la política estatal. El adjetivo “individuales” no responde a la índole jurídica de las garantías consagradas en la Constitución. Éstas no deben entenderse consignadas sólo para el individuo, sino para todo sujeto que, en los términos ya anotados, se halle en la posición de gobernado. Tomando en cuenta este concepto, se concluye, que las garantías constitucionales, impropiedades denominadas “Individuales”, son susceptibles de disfrutarse por todo sujeto que se encuentre en la expresada situación, ya que dichas garantías no son sino exigencias ineludibles que debe observar todo acto de autoridad para ser constitucionalmente válido frente al sujeto que se llama “Gobernado”.

De las anteriores consideraciones se deduce que: i) cualquier institución pública o persona moral oficial, esto es, cualquier órgano centralizado del poder, puede colocarse, frente a otro órgano del Estado, en una relación de supra a subordinación. ii) En dicha relación, la autoridad pública o la persona moral oficial deja de ser entidad autoritaria, supeditándose a las decisiones del otro órgano estatal, mismo que, frente a ella, desempeña el *jus imperii*. iii) El ejercicio del *jus imperii* frente a la institución pública o persona moral oficial debe ajustarse a las exigencias constitucionales que se consignan en los preceptos de nuestra Ley fundamental que se expresan en las denominadas garantías individuales. iv) La institución pública o persona moral oficial, dentro de esa relación de supra a subordinación, goza de los derechos establecidos en tales preceptos constitucionales. Lo anterior está condicionado a que las Entidades Públicas se pueden colocar en una relación de supra y subordinación y por ende su esfera jurídica se vea afectada por un acto de otra autoridad siempre y cuando la quejosa se vea afectada en su patrimonio, lo anterior, de acuerdo con el art. 9 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 9o.- Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas. Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en esta ley se exige a las partes.

Sujeto activo (Gobernado).- Este concepto está íntimamente ligado al de “acto de autoridad”. En efecto, frente a cualquier persona pueden desempeñarse diferentes actividades tanto por los particulares como por los órganos estatales, formándose en el primer caso las llamadas “Relaciones de coordinación” ajenas a la garantía individual. Cuando el acto que un órgano del Estado realice frente a una persona que no sea unilateral imperativo ni coercitivo, es decir, cuando no sea de autoridad, las relaciones respectivas que entre ambos sujetos se entablan no son de supra a subordinación, esto es, de gobierno, sino también, de coordinación, pues la entidad estatal, a través de dichos órganos, no opera imperativamente (*jus-imperii*), sino como particular (*jure-gestionis*) buscando la colaboración voluntaria de su co-sujeto mediante la concentración de actos bilaterales de diversa índole.

Consecuentemente por “Gobernado” o sujeto activo de las garantías individuales debe entenderse a aquella persona en cuya esfera operen o vayan a operar actos de autoridad, es decir, actos atribuibles a algún órgano estatal que sean de índole unilateral, imperativa y coercitiva. Por lo que aplicándolo a nuestra legislación, el gobernado o sujeto activo de la garantía individual esta constituido por todo habitante o individuo que viva en el territorio nacional independientemente de su calidad migratoria, nacionalidad, sexo, condición civil etc.

Sujeto Pasivo.- El sujeto pasivo de la relación jurídica que implica la garantía individual esta integrado por el Estado como entidad jurídica y política en que se constituye el pueblo y por las autoridades del mismo, por ende, el gobernado, titular de las garantías individuales, tiene el goce y disfrute de éstas inmediata o directamente frente a las autoridades estatales y mediata e indirectamente frente al Estado, el cual, como persona

moral de derecho público que es, tiene necesariamente que estar representado por aquéllas quienes, a su vez, están dotadas del ejercicio del poder de imperio en su distinta esfera de competencia jurídica.³

También surge la importante cuestión de determinar si los organismos descentralizados pueden ser sujetos pasivos de la relación jurídica en que se manifiesta la garantía individual. Esta cuestión se vincula estrechamente con otra que es anexa y que se estriba en la procedencia o improcedencia del juicio de amparo contra los actos de tales organismos; de las consideraciones anteriores se deduce la conclusión de que el organismo descentralizado puede ser sujeto pasivo de la mencionada relación jurídica cuando ésta sea de supra a subordinación, es decir, cuando dicho organismo realice frente al particular algún acto de autoridad, si la legislación respectiva prevé esta posibilidad.

El objeto.- Las garantías individuales se han reputado históricamente como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público. En consecuencia, los derechos y obligaciones que implica o genera la relación que existe entre los gobernados y gobernantes o entre aquellos y el Estado.

Desde un punto de vista del sujeto activo de la relación jurídica, las garantías son una potestad jurídica que hace valer obligatoriamente al Estado en forma mediata y de manera inmediata frente a sus autoridades surgiendo para el sujeto pasivo, o sea, para estos dos elementos (autoridad y Estado) una obligación correlativa. Siendo las prerrogativas fundamentales del hombre inherentes a su personalidad, lo que constituye el objeto tutelado por las garantías individuales principalmente, el derecho que se establece por la relación jurídica en que éstas se traducen consiste en una exigencia imperativa que el gobernado reclama del sujeto pasivo de la aludida relación (Autoridades y Estado), en el sentido de que se le respete a un mínimo de actividad y de seguridad indispensable para el desarrollo de la personalidad humana.

³ Cfr., Idem p. 175

Ahora bien, si la relación jurídica que implica la garantía individual engendrada para el sujeto activo de un derecho, para el sujeto pasivo, o sea, para las autoridades estatales y para el Estado, genera una obligación correlativa. Esta obligación se releva en el respeto que el sujeto pasivo debe observar frente a los derechos públicos subjetivos del gobernado derivados de la garantía individual.

El cumplimiento de dicha obligación, esto es, la observancia de dicho respeto, puede llevarse a cabo, mediante una abstención o un no hacer o a través de una conducta positiva.

La obligación mencionada a cargo de todos los órganos estatales tiene su fundamento directo en el principio de juridicidad. Por juridicidad debemos entender “Tendencia o criterio favorable al predominio de las sanciones fundadas en derecho para todos los asuntos políticos y sociales”⁴

Ahora bien, si estas normas tienen carácter constitucional, como son las que establecen las garantías a favor de todo gobernado, la citada obligación deriva puntualmente del deber general que tienen todas las autoridades del Estado, consistente en cumplir y hacer cumplir la Constitución. Ese deber, según fácilmente puede advertirse, no sólo incumbe a las autoridades administrativas y judiciales, sino que también atañe al legislador ordinario, en cuanto que las leyes que expida no deben contrariar las invocadas garantías.

De lo anteriormente expuesto, puede deducirse que tal derecho a favor del gobernado y a la obligación correlativa a cargo de las autoridades estatales y del mismo Estado que surgen de la relación jurídica en que se traduce la garantía individual, existen unilateralmente, es decir, que no hay derechos u obligaciones recíprocas por parte de los sujetos activo y pasivo del citado vínculo.

⁴ Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, 2ª ed., México, Facultad de Derecho- UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1998, t. I, p. 634.

La fuente de las garantías individuales.- Al afirmar que las garantías individuales se traducen en una relación jurídica que se establece entre el gobernado como persona física o moral, por un lado, y las autoridades estatales y el Estado, por el otro; la juridicidad de éste vínculo y por ende, de la garantía individual, descansa en un orden de derecho, es decir, en un sistema normativo que rige la vida social.

Ese orden de derecho, en cuanto a su forma, puede ser escrito o consuetudinario. Por consiguiente, la fuente formal de las garantías individuales puede ser, o bien la costumbre jurídica, o bien la legislación escrita, como acontece entre nosotros.

Los derechos público subjetivos, cuyo titular es todo un gobernado, se instituyen en el ordenamiento fundamental o básico del orden jurídico estatal, es decir, en la Constitución, según sucede en la generalidad de los casos. Por ello, ésta es la fuente formal de las garantías individuales, que no son sino la relación jurídica de supra a subordinación de que hemos hablado y de la que derivan los mencionados derechos.

Por ende, los derechos público subjetivos, que traducen uno de los elementos de la garantía individual o del gobernado, son de creación constitucional conforme al artículo primero de nuestra ley suprema, sin que esos derechos se agoten en los llamados “derechos del hombre” aunque sí los comprendan, pero únicamente con referencia a un solo tipo de gobernado, como es la persona física o individuo.

Finalmente, según los estudios del Maestro Emérito de ésta Facultad de Derecho, Don Ignacio Burgoa Orihuela, podemos conceptuar a las Garantías Individuales de la suma de las siguientes explicaciones:

1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (Sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujeto pasivo)
2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado (objeto)
3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).

4. Previsión y regulación de la citada relación por la Constitución (fuente)

Según el Maestro Burgoa, de los elementos anteriormente citados puede inferirse el nexo lógico jurídico que media entre las garantías individuales o del gobernado y los derechos del hombre como una especie que abarcan los derechos públicos subjetivos.

Los derechos del hombre se traducen substancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consubstanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudieran estar colocados ante el Estado y sus autoridades; en cambio, las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico-positiva de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuírseles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo. Por ende los derechos del hombre constituyen, en términos generales, el contenido parcial de las garantías individuales, considerando a éstas como meras relaciones jurídicas entre los gobernados por un lado y el Estado y autoridades por el otro.⁵

Siendo nuestra Constitución la fuente de las garantías individuales, formando, por ende, parte de la Ley Fundamental, es lógico y evidente que están revestidas de los principios esenciales que caracterizan al cuerpo normativo supremo respecto de la legislación secundaria. Por consiguiente, las garantías individuales participan del principio de supremacía constitucional (consignado en el artículo 133 de la Constitución Federal) en cuanto que tienen prevalencia sobre cualquier norma o ley secundaria que se les contraponga y primicia de aplicación sobre la misma, por lo que las autoridades todas deben observarlas preferentemente a cualquier disposición ordinaria.

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán

⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. cit., nota 16, pp. 155-168

la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Ahora bien, una vez expuesto el concepto de garantías es importante aclarar que éstas no solamente se incluyen en los primeros 29 artículos de la Constitución. Para Don Ignacio L. Vallarta no deben entenderse por garantías individuales únicamente los primeros veintinueve artículos de la Constitución, sino que aquéllas podían hacerse extensivas a otros preceptos de la Constitución que signifiquen una explicación, ampliación o reglamentación de las normas que expresamente las prevén máxime – Considera Burgoa Orihuela – si se tiene en consideración que el concepto de “garantías individuales” no es restrictivo, sino por el contrario, extensivo, es decir, no se debe identificar a las garantías individuales con los veintinueve primeros artículos de la Constitución, pues éstos solamente las enuncian en forma más mas o menos sistemática, sino referirlas a todos aquellos preceptos constitucionales que por su espíritu mismo vengán a complementar, en diversa manera, las primeras veintinueve disposiciones, toda vez que la declaración contenida en el artículo primero es lo suficientemente amplia para inferir que es a través de toda la Constitución como se consagran las garantías individuales o del gobernado.

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

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las

preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Clasificación de las “Garantías Individuales”

Jellinek habla, no sobre las garantías individuales propiamente dichas, sino respecto de los medios que establecen un control o una salvaguarda al régimen de derecho en general y a los derechos de los gobernados en particular. Afirma también que hay tres especies de garantías (o medios de preservar el orden jurídico): las sociales, las políticas y las propiamente jurídicas.

Las primeras (sociales) están constituidas por aquellos factores culturales, por todas aquellas ideas religiosas, tendencias sociales, económicas, etcétera, que forjen en el ánimo de los gobernantes o legisladores, la creación de un orden de derecho determinado, el cual, de esta guisa, se reputa como un mero producto cultural. Tales factores, ideas, tendencias, etc., cuando reflejan ideales éticos, significan una influencia en la voluntad de los forjadores del orden de derecho, en el sentido de proscribir las arbitrariedades, iniquidades e injusticias legislativas, administrativas y judiciales.

Las garantías políticas equivalen a un sistema o régimen de competencias y de limitación de poderes entre las distintas autoridades del Estado, de tal suerte que cada entidad autoritaria o cada funcionario se ve constreñido a actuar dentro de su órbita competencial creada por la ley.

Por último, las garantías jurídicas se traducen para Jellinek en todos los medios de derecho de que el gobernado dispone para proteger sus intereses y derechos frente a los gobernantes o autoridades, tales como el juicio de responsabilidad, las instituciones de fiscalización, los recursos legales ante la jurisdicción, etc.⁶

Tomando en consideración que el derecho subjetivo público se deriva para el gobernado de la relación jurídica en que se manifiestan las garantías individuales, éstas pueden ser: de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica. Todo derecho subjetivo

⁶ Cfr., *Idem.*, p. 158

tiende a exigir o reclamar algo del sujeto obligado frente a su titular. Este “algo” constituye, pues, el contenido de exigencia del derecho subjetivo.

Si recorriéramos el articulado constitucional que consagra las garantías individuales y que está compuesto por los veintinueve primeros artículos de la Constitución, se llegará a la conclusión de que el gobernado tiene varias esferas jurídicas oponibles y reclamables contra las autoridades del Estado. Estas orbitas o esferas jurídicas conciernen al respeto de su situación de igualdad con sus semejantes, al de su libertad en todas sus manifestaciones, y al de su propiedad y a la observancia de determinadas formalidades, requisitos, medios, condiciones, etc., por parte del poder público para que la actuación de éste sea constitucionalmente válida en la causación de determinada afectación al gobernado, circunstancias que implican una seguridad jurídica para éste. Por ende, el contenido de exigencia de los derechos públicos subjetivos que emanan de la relación en que se traduce la garantía individual consistente precisamente en oponer a las autoridades estatales el respeto y la observancia de esas referentes esferas jurídicas. En conclusión, de acuerdo con el contenido de los mencionados derechos, las garantías individuales se clasifican en garantías de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica.

Ni la Constitución de 1857 ni la de 1917 consignan expresamente los mencionados cuatro tipos de garantías, todas las que respectivamente se contienen en ambos documentos se pueden adscribir a cada uno de ellos, en atención, según también indicamos, al contenido del derecho público subjetivo correspondiente.

Si bien es cierto que las garantías individuales se manifiestan en la regulación de las relaciones de supra a subordinación o de gobierno por la Constitución, cuando tales relaciones se norman jurídicamente, se erigen en garantías del gobernado, es decir, en vínculos de derecho que instituyen, a favor de éste, derechos públicos subjetivos y a cargo de las autoridades estatales las obligaciones públicas correlativas. Tales derechos no son absolutos en el sentido de estar consignados irrestrictamente en la norma constitucional reguladora, pues ésta, al consagrarlos, les fija una determinada extensión. La demarcación de los derechos públicos subjetivos, por parte, se justifica plenamente por imperativos que establece la naturaleza misma del orden social, ya que no es posible

suponer que dentro de la convivencia humana el Derecho que la organiza y encauza autorice a todo ente gobernado desplegar ilimitadamente su actividad, pues ello convertiría a la sociedad en un caos auspiciando su propia desintegración.

En consecuencia, sin las limitaciones que a la actuación del ente gobernado impone el desideratum de mantener el orden social, éste no podría no sólo subsistir, sino que ni siquiera concebirse.

En otras palabras, el hombre no sólo debe tener derechos como gobernado dentro de la vida social, sino obligaciones que cumplir a favor de la colectividad de que forma parte; y la imposición de tales deberes, que se han dado en llamar con Duguit obligaciones públicas individuales, comprende otra restricción a los derechos públicos subjetivos, o sea, que éstos se extienden hasta donde aquellas comienzan.

La demarcación de los derechos públicos subjetivos, o sea, la fijación de las limitaciones que les impone la situación del gobernado como ente social, únicamente debe consignarse en los preceptos constitucionales que establezcan o regulen la garantía individual correspondiente o en otras disposiciones de la propia Constitución, pues siendo tales derechos de carácter constitucional, dentro de un sistema normativo organizado en una jerarquía de leyes, como el nuestro, en el que el ordenamiento supremo es la Constitución Federal, no es posible admitir que cuerpos legales secundarios, cualquiera que ellos sean, puedan alterar, reduciéndolo, el ámbito regulador de los mandamientos de ésta.

Si bien, ninguna ley secundaria debe limitar las disposiciones constitucionales relativas a cualquier garantía individual bajo la sanción de carecer de validez jurídica en los preceptos restrictivos, ello no implica que los ordenamientos no constitucionales no puedan reglamentar los mandatos de la Ley Suprema concerniente a algún derecho público subjetivo. Por lo anterior, podemos deducir que ninguna reglamentación de una garantía individual puede establecer limitaciones al derecho público subjetivo que de ésta se deriva y que no estén comprendidas en el precepto constitucional que las regule o en otro de la misma Ley Fundamental.

Ahora bien, la reglamentación de las garantías individuales puede tener dos orígenes formales en atención a la fuente normativa que establezca la potestad reglamentaria, a saber: la constitucional y la legal. En el primer caso es la misma Constitución la que autoriza la reglamentación, es decir, cuando los preceptos que consignan o regulan la garantía individual de que se trate prevén su pormenorización por la legislación secundaria federa o local. En cuanto a la reglamentación puramente legal, su fuente exclusiva es la ley ordinaria, sin que tal reglamentación esté prevista en la ley fundamental. Ahora bien, en relación con esta cuestión surge el problema de la constitucionalidad de aquellas leyes en sentido material (federales generales, federales de garantías, locales, reglamentos etc.), que contengan dicha reglamentación. Este problema no debe resolverse *a priori*, es decir, tomando en consideración el caso especial de cada ley que reglamente un derecho público subjetivo emanado de la garantía individual de que se trate, y, reiterando lo que ya se aseveró, puede aducirse como criterio general para constatar si una ley secundaria en sentido material reglamentaria de una garantía individual, pugna o no con el precepto constitucional en que ésta se consagra, la estimación de que, si una disposición legal ordinaria, al reglamentar el derecho público subjetivo correspondiente, hace nugatorio el ejercicio de éste, de tal manera que lo descarte o niegue, aunque sea en hipótesis o circunstancias determinadas, dicha disposición será inconstitucional. Por el contrario, si la ley secundaria que reglamenta una garantía individual no altera substancialmente el derecho público subjetivo emanado de ella, sino por el contrario sólo establece ciertas condiciones o requisitos para su ejercicio, entonces dicha norma no será inconstitucional.

En conclusión, por lo que concierne al posible aspecto inconstitucional de la legislación ordinaria reglamentaria de las garantías individuales, una ley adolecerá de ese vicio cuando no se concrete a normar los derechos subjetivos públicos que derivan de aquellas, sino que los haga nugatorios, en todo o en parte, alterándolos substancialmente, circunstancias que no pueden constatarse *a priori*, en atención a cada hipótesis particular que se presente.

2.- GARANTÍA DE LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

Introducción

El estudio de la garantía o facultad de libre asociación, toma relevancia en el tema que nos ocupa ya que es una de las facultades que se han violado con la redacción de la ley actual de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

a) Fundamento constitucional

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.

b) Interpretación teórica y jurisdiccional

Todo Individuo tiene un objetivo que perseguir inherente a su ser. Dicha finalidad radica en la obtención de su felicidad o bienestar, que se traduce en términos abstractos, en una situación subjetiva de satisfacción permanente, con independencia del estado real en que la persona se encuentre o de las circunstancias materiales que la rodeen.⁷

Al concebir la persona sus fines vitales, en cuya obtención hace radicar su especial y propia felicidad o bienestar, el individuo asimismo crea o escoge los medios que estima idóneos para conseguir tal objetivo. Es a través de esta condición individual y exclusiva de fines y medios vitales como filosóficamente se reputa a la persona humana en su

⁷ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., p. 303

carácter de auto-fin, puesto que es ella misma el único o al menos el principal sujeto de la felicidad que persigue, aun cuando la obtención real o práctica de ésta redunde en beneficio ajeno.

La libertad según el Dr. Burgoa, es en términos genéricos, la cualidad inseparable de la persona humana consistente en la potestad que tiene de concebir los fines y de excogitar los medios respectivos que más le acomoden para el logro de su felicidad particular. Se dice, por ende, que cada persona es libre para proponer los fines que más le convengan para el desarrollo de su propia personalidad, así como para seleccionar los medios que estime más apropiados para su consecución.

Una vez definido lo que es la libertad en términos generales, en segundo término, como el individuo no se conforma con concebir los fines y medios respectivos para el logro de su bienestar vital. Si no que procura darles objetividad, estrenándolos a la realidad, surge la “libertad social”, es decir, la potestad que tiene la persona de poner en práctica trascendentalmente tanto en los conductos como los fines que se ha forjado. La libertad social es una potestad genérica de actuar, real y trascendentalmente, de la persona humana que implica la consecución objetiva de fines vitales del individuo y la realización práctica de los medios adecuados para su obtención, sin embargo, la libertad social, traducida en la potestad del sujeto para realizar sus fines vitales no es absoluta y por lo tanto no esta exenta de restricciones o limitaciones de lo contrario la convivencia humana sería un caos si no existiera un principio de orden, por tal motivo debe implicar limitaciones a la actividad de sus componentes.

Por lo anterior podemos concluir que, *la libertad social u objetiva del hombre se revela como la potestad consistente en realizar trascendentalmente los fines que él mismo se forja por conducto de los medios idóneos que su arbitro le sugiere, que es en lo que estriba su actuación externa, la cual sólo debe tener las restricciones que establezca la ley en aras de un interés social o estatal o de un interés legítimo privado o ajeno.*⁸

⁸ Idem, p. 307

LA LIBERTAD DESDE UNA PERSPECTIVA JURÍDICA

Una vez estudiada la libertad en términos generales, sabemos que ésta es una condición *sine qua non*, de cada individuo, es decir, que es una potestad inseparable de la naturaleza humana, como elemento esencial de la persona, sin embargo, en la antigüedad la libertad estaba reservada a una clase privilegiada que imponía su voluntad sobre el resto de la población que en su mayoría eran esclavos y se consideraban como cosas o simplemente su libertad civil dependía de una tercera persona. Así trascurrió la historia por muchos años donde los privilegios y la reserva de la libertad a favor de ciertas clases privilegiadas subsistieron a pesar de las diversas corrientes de pensamiento filosófico que hacían alusión a la igualdad de los seres humanos, incluso algunas corrientes, mencionaban que el hombre gozaba de una libertad civil o privada solamente frente a sus semejantes pero no así frente a los gobernantes.

Fue entonces hasta la revolución francesa cuando por primera vez la libertad se hizo extensiva a todo sujeto, con independencia de su condición particular de cualquier género o especie proclamándose de manera oficial, la libertad universal del ser humano; argumentando que –todo hombre, por el hecho de ser tal, nace libre–.

Así pues, fue entonces cuando la libertad individual se convirtió en un derecho público mediante el reconocimiento expreso del Estado y su consecuente obligación para respetarla dando origen a una relación jurídica entre la entidad política y sus autoridades, por un lado, y los gobernados, por el otro.

En el derecho positivo mexicano, a diferencia de lo establecido en Francia por la declaración de los Derechos del Hombre en el año de 1789, contempla la libertad a través de cada facultad libertaria específica, es decir, que contempla varias libertades específicas a título de derechos subjetivos públicos y no de manera genérica. Tal es el caso que nos ocupa, la facultad de reunión o asociación.

LIBERTAD DE REUNIÓN O ASOCIACIÓN

Esta facultad como su propio nombre lo indica es la facultad que otorga la Constitución para asociarse, unirse pacíficamente, siempre y cuando esto se realice para cualquier objeto lícito.

Por libertad de asociación debemos entender al derecho reconocido por el Estado, que tienen los individuos de unirse o no para constituir una entidad o persona moral, con personalidad propia y distinta de los asociantes, y que entiende a la finalidad de realizar determinados objetivos de manera constante y permanente. Este derecho al ejercerse conlleva a las siguientes consecuencias de derecho: i) la creación de una entidad con personalidad jurídica propia distinta de la que le corresponde a cada uno de sus integrantes, cualesquiera que sea la asociación jurídica que deseen constituir, y ii) la persecución de fines u objetivos permanentes y constantes.

Por otro lado también tenemos al derecho de reunión, este derecho trata únicamente de la facultad que tiene una diversidad de sujetos para la realización de un fin determinado, que una vez concluido, ésta reunión deja de existir. *A contrario sensu*, es la facultad que también tenemos los individuos a que no se nos obligue a asociarnos a través de una norma jurídica a una asociación o grupo donde no queremos hacerlo.

Por lo anterior, el derecho público de asociación, consagrado en el artículo 9 constitucional, es el fundamento de creación de todas las personas morales privadas, llámese éstas asociaciones propiamente dichas, como: las sociedades civiles contenidas en el Código Civil, sociedades mercantiles contenidas por las diversas leyes de la materia, sociedades cooperativas, etc.

Ahora bien, como lo mencionamos anteriormente las garantías de libertad no son absolutas pues de lo contrario habría un caos y un desorden jurídico. Para el caso que nos ocupa, la garantía de asociación y reunión tiene como limitación que el objeto de la misma se realice pacíficamente. De la misma manera la garantía de reunión o asociación

está limitada en el aspecto de su objeto ya que éste debe perseguir un fin lícito, constituido por aquellos actos que no pugnen contra las buenas costumbres o contra normas de orden público. Por lo que, todas aquellas reuniones o asociaciones que no tengan como objetivo una fin lícito y que aún y cuando así sea no se manifiesten pacíficamente, es decir, que tengan un carácter de violento o delictuoso, ésta facultad no sería tal y por lo mismo no estaría regulada por el artículo 9 constitucional sino por el contrario constituiría una conducta antijurídica y seguramente punible.

Derivado de lo anterior, la relación jurídica que se desprende para el Estado y sus autoridades y los gobernados emanan obligaciones correlativas, que radican en no coartar ni limitar de otra forma las libertades de reunión y asociación garantizadas constitucionalmente bajo las condiciones indicadas. *En consecuencia el ejercicio del derecho público subjetivo correspondiente, no debe estar condicionado a ningún requisito cuya satisfacción quede al arbitrio o criterio de la autoridad ni mucho menos de un tercero ajeno a la autoridad,* es decir, que todo gobernado puede, con apoyo en la disposición constitucional, reunirse con sus semejantes o celebrar con ellos una asamblea para hacer una petición o para protestar contra algún acto de autoritario, lo cual cobra especial importancia para la materia de la presente investigación.

Limitaciones a la libertad de asociación

La libertad de asociación como algunas otras garantías, tiene también ciertos límites que la misma carta magna prevé y que para tal efecto éstas son legalmente reconocidas desde un inicio por la misma Constitución, de no ser así, éstas no se considerarían de ningún modo como limitantes.

La primera limitación restringe a los extranjeros para participar en asuntos políticos del país y esta limitación abarca desde la simple manifestación sobre asuntos políticos hasta la participación directa de cualquier extranjero en dichos asuntos internos. De no ser así, correríamos el riesgo de poner la información del gobierno en manos extranjeras y en consecuencia una latente trasgresión de la soberanía nacional y con posible pérdida de la

independencia. Tal vez, esto pueda sonar muy drástico pero la Constitución tiene que contemplar dichos supuestos ya que una persona extranjera por el hecho de serlo podría servir a intereses distintos a los del país.⁹

La segunda limitación, de acuerdo con el artículo 9 constitucional, impacta directamente al ejercicio de reunión; la Constitución limita a esta garantía a que no debe ser armada por lo cual ninguna reunión “armada” tiene derecho a deliberar ni reunirse para ningún efecto. Esta disposición tiene su razón ya que pretende evitar la violencia que pudiera suscitarse entre varias personas armadas reunidas, con motivo de discusiones. Cabe aclarar que bajo esta circunstancia no importa el tema de que se trate ya que lo que prohíbe expresamente es el hecho de encontrarse armados al momento de la reunión.

La tercera y última limitación constitucional a la garantía en comento se enfoca directamente a la limitación que tienen los ministros de cualquier culto, para hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general, del gobierno prohibiéndose también el voto activo y pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos. Esta limitación está consagrada en el artículo 130 de nuestra Constitución y tiene su origen en los antecedentes históricos de nuestro país, cuando aprovechándose de la suma ignorancia del país, se utiliza la tribuna política para manejar a las masas siguiendo intereses que no propiamente corresponden a los de la mayoría.

De una manera muy somera abordamos estas garantías, no con el fin de estudiarlas a profundidad, sino para dejar patentes que ninguna aborda el tema central de este estudio, luego entonces cualquier otra limitación estaría partiendo de una base inconstitucional.

3.- Garantías de Seguridad Jurídica / Legalidad

Introducción

En las relaciones entre gobernados y gobernantes siempre suceden actos que tienden a afectar la esfera jurídica de los gobernados pero ésta siempre debe ser bajo ciertos lineamientos definidos por la Constitución y en todo caso las leyes que de esta derivan.

⁹ Artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Cuando el Estado asume su conducta de soberano, ésta es autoritaria y coercitiva afectando necesariamente, como lo mencionamos anteriormente, la esfera jurídica de los individuos como tales o en su aspecto de personas morales. Dentro de cualquier sistema jurídico, esta afectación es de diferente índole y de variadas consecuencias de derecho (ej. normas, principios generales de derecho, requisitos para realizar un trámite, conductas delictivas, obligaciones contractuales, etc.) y éstas a su vez deben estar sometidas a determinadas normas jurídicas sin cuya observancia no serían válidas desde un punto de vista legal.

Garantía de Seguridad Jurídica

De acuerdo con el Profesor Ignacio Burgoa, la garantía de seguridad jurídica esta constituida por *“el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summum de sus derechos subjetivos. Por lo anterior cualquier acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico de un particular o de una persona moral sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previas no será válida a la luz del derecho”*.¹⁰

a) Fundamento constitucional

Esta garantía la encontramos en el artículo 14 constitucional, que a la letra dice lo siguiente:

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales

¹⁰ Crf. Burgo Orihuela, Ignacio, Op. cit., nota 16, pp. 504-505

previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

Como se podrá observar el texto constitucional del artículo 14 antes transcrito, aborda cuatro garantías fundamentales dentro de las garantías individuales que son:

- La irretroactividad de las leyes
- La garantía de audiencia
- La garantía de legalidad en materia judicial civil y judicial administrativa
- La garantía de legalidad en materia judicial penal

Para el presente estudio, solamente abundaremos en dos de las citadas anteriormente i) la garantía de audiencia y ii) la garantía de legalidad en materia civil y judicial administrativa.

b) Interpretación teórica y jurisdiccional

Garantía de audiencia

Dentro de cualquier régimen jurídico, la garantía de audiencia es una de las protecciones más importantes que tiene el gobernado, ya que implica su principal defensa frente a actos de poder público que tiendan a privarlo de sus más claros derechos y sus más preciados intereses, tal y como se consigna en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional antes transcrito:

“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

La garantía de audiencia está, a su vez, compuesta por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica y son: a) seguir un juicio previo contra cualquier persona que pueda ser privado de algunos de sus bienes jurídicos; b) que dicho juicio se lleve ante tribunales previamente establecidos; c) que en dicho juicio se observe formalidades esenciales del procedimiento, y d) que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio. Formándose la garantía de audiencia mediante la indispensable integración de las cuatro garantías específicas antes aludidas, la violación de una sola de estas implicaría la violación de las demás dada su estrecha vinculación entre una y otra.

Por lo anterior el titular de la presente garantía es todo aquel sujeto en su calidad de gobernado tal y como lo dispone el artículo primero constitucional:

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

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por lo anterior, todos aquellos atributos accidentales de las personas, como la raza, religión, sexo, nacionalidad, condiciones de salud, preferencias o elecciones políticas, etc., no excluyen de ninguna forma a cualquier sujeto que tan solo por el hecho de serlo, cuenta con la protección de la aludida garantía de audiencia.

Ahora bien, para que exista la garantía de audiencia, además del sujeto, debe existir un acto de autoridad que se derive en un acto de privación para el gobernado afectado, es decir, la disminución de la esfera jurídica del gobernado, determinado por el egreso de algún bien material o inmaterial (derecho), constitutivo de la misma, así como en la impedimento de ejercer un derecho. Aquí hay que señalar que de acuerdo con lo expuesto por el Dr. Burgoa Orihuela, no basta que un acto de autoridad produzca las consecuencias antes señaladas para que el acto de autoridad se repute como una privación, para ello se necesita que la privación, pérdida o menoscabo que sufra el gobernado constituya el fin último, definitivo y natural del aludido acto, es decir, el impedimento para ejercer un derecho, pueden ser consecuencia o efecto de un acto de autoridad pero para que este sea privativo, se requiere que tales resultados sean, además, la finalidad definitiva perseguida y no sea un medio o conducto para que a través del propio acto de autoridad o de otros actos, se obtengan fines distintos.

En síntesis, si la privación de un bien material o inmaterial, bajo los aspectos antes resumidos, son la finalidad natural perseguida por un acto de autoridad, éste asumirá entonces el carácter de privativo; en caso de no ser así, cualquier otro acto que cuya realización origine una privación solo como un medio para lograr otros propósitos, no será acto privativo sino de molestia.

Siguiendo con el estudio de la garantía de audiencia, además del sujeto y el acto de privación, debe éste último producirse sobre bienes jurídicos específicamente tutelados en dicha garantía, y son: La vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos subjetivos del gobernado, siendo estos últimos los que son objeto de nuestro estudio.

Entendiendo como derecho subjetivo sea real o personal¹¹, como las facultades concedidas a la persona por la norma jurídica o bien como el conjunto de las facultades o pretensiones que adquiere una persona dentro de la situación jurídica concreta en que se coloca, lo que equivale a considerar a la norma objetiva como la fuente de los mismos.

Para el Maestro Recaséns Siches, el derecho subjetivo en estricto sentido (stricto sensu) es *“aquella situación en que una persona se halla en una relación jurídica, a virtud de la cual se le atribuye por la norma la facultad de exigir de otra persona el cumplimiento de cierto deber jurídico. En este sentido se dice que una persona tiene un derecho subjetivo en estricto sentido o una pretensión, cuando el último grado de actualización de un deber jurídico de otra persona está a disposición de la persona titular o activa.”*¹²

Finalmente como lo mencionamos anteriormente, la garantía de audiencia está integrada por cuatro “sub-garantías” de seguridad jurídica. La primera de estas garantías se contiene en la expresión “Juicio” dando como significado la idea de un procedimiento, es decir, de una secuela de actos concatenados entre sí, afectos a un fin común que los proporciona unidad, en síntesis, al acto de afectación deberá estar forzosamente precedido por un proceso jurisdiccional, ejercido a través de un procedimiento en el que el afectado tenga plena injerencia a efecto de producir su defensa.

Ahora bien, para dar cumplimiento con esta garantía de seguridad jurídica, puede darse a través de autoridades jurisdiccionales o administrativas o judiciales; entendiendo por autoridad jurisdiccional material aquella autoridad cuyas funciones primordiales y normales propendan a la dicción del Derecho mediante la solución de los conflictos respectivos de acuerdo con la competencia legal que tenga. Por otro lado, una autoridad administrativa solo por modo excepcional desempeña funciones jurisdiccionales, ya que su actividad general y principal gira en torno a la realización de actos substancialmente

¹¹ De acuerdo con la teoría clásica de los derechos entendemos a los derechos reales como un poder jurídico que se ejerce de manera directa e inmediata sobre un bien para su aprovechamiento total o parcial, siendo este poder jurídico oponible a terceros.

Como derecho personal debemos entender aquella relación jurídica que otorga al acreedor una prestación o una abstención de carácter patrimonial o moral.

¹² RECASÉNS SICHES, Luis. Filosofía del Derecho pág. 187 - 188

administrativos. (ej. las autoridades fiscales, cuya principal función consiste en desempeñar actos materialmente administrativos, como son la fijación, calificación y cobro de los tributos legalmente decretados, pero que, sin embargo, tienen atribuciones para resolver las controversias o conflictos que se susciten con el causante, al deducir éste su oposición, antes de promover el juicio respectivo propiamente dicho ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

Finalmente una autoridad es formal y materialmente jurisdiccional, cuando su actuación principal estriba en decir el derecho y pertenezca al Poder Judicial local o federal.

El juicio al que se hace referencia en el artículo 14 constitucional debe llevarse ante las siguientes autoridades:

- i. Autoridades materialmente jurisdiccionales (aunque su índole sea administrativa) cuando el bien materia de la privación provenga de una esfera particular para ingresar a otra esfera generalmente también particular.
- ii. Ante autoridades materialmente administrativas, en caso de que el bien objeto de la privación ingrese a la esfera del Estado o cuando dicha privación tienda a satisfacer coercitivamente una prestación pública individual nacida de relaciones de supra subordinación.

Por lo anterior, puede concluirse que cuando se trate de un acto administrativo de autoridad o imperio que importe la privación, en detrimento de los derechos de un gobernado, el juicio a que se refiere este precepto, es susceptible de ventilarse, ante las mismas autoridades de las que provenga dicho acto o ante sus superiores jerárquicos y siempre dicho procedimiento deberá instituirse antes de que se realice en su perjuicio el acto administrativo de privación dando oportunidad previa de defensa para que de esta manera se cumpla con la garantía de audiencia de lo contrario cualquier ley administrativa que faculte a la autoridad que se trate para realizar actos de privación en perjuicio del gobernado sin consagrar un procedimiento defensivo previo, se estará en presencia de una violación a la garantía de audiencia, aun y cuando la propia ley estatuya recursos o medios de impugnación al mencionado acto, tal como lo es el caso de la Ley de Cámaras empresariales y sus Confederaciones.

La segunda garantía específica que integra a su vez la garantía de audiencia es que el juicio anteriormente mencionado debe seguirse ante tribunales previamente establecidos, corroborando a su vez lo dispuesto por otra disposición constitucional (art. 13) donde menciona que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales los cuales en caso de existir atenderían competencias casuísticas y no genéricas, es decir, que su actuación se contraiga a conocer de un determinado negocio para el que se hubiera creado expresamente ampliando la definición no sólo para aquellos tribunales adscritos al poder judicial sino también a cualesquier otra autoridad ante las cuales deberá, en todo caso, seguirse el mencionado juicio.

La tercera garantía específica son las mencionadas formalidades procesales que se deberán seguir en dicho juicio ante los tribunales previamente establecidos. Estas formalidades encuentran su naturaleza en todo el procedimiento en el que se desarrolle una función jurisdiccional, es decir, la autoridad que va a dirimir el conflicto suscitado, tiene como obligación ineludible, la de otorgar la oportunidad de defensa para que la persona que vaya a ser afectada en su esfera jurídica por un acto de privación extorne sus pretensiones opositoras al mismo y es por esto que cualquier ordenamiento adjetivo, bien sea civil, penal o administrativo, que regule la función jurisdiccional en diferentes materias, debe por modo necesario y en aras de la índole de la misma, estatuir la mencionada oportunidad de defensa, lo que se traduce en pocas palabras en diversos actos procesales, siendo el principal la notificación al presunto afectado de las exigencias del particular o de la autoridad, en sus respectivos casos, tendientes a la obtención de la privación.

Adicionalmente a lo anterior, toda resolución judicial debe resolver apegándose a derecho, la verdad o realidad, y no bastando para ello la sola formación de la controversia mediante la formulación de la oposición del presunto afectado, es menester que a éste se le conceda una segunda oportunidad dentro del procedimiento en que tal función se desenvuelve, es decir, la oportunidad de probar los hechos en los que finque sus pretensiones opositoras (oportunidad probatoria).

Estos hechos concatenados son entre sí un procedimiento jurisdiccional del que habla la garantía de audiencia y a falta de esto no podríamos estar frente a la garantía específica de formalidades procesales y dada su estrecha vinculación de ésta última con las demás garantías específicas, se afectaría también la garantía de audiencia en su totalidad.

En síntesis, debemos entender a las formalidades procesales como aquellos pasos que dan la oportunidad de defensa al gobernado mediante distintos pasos procesales como las notificaciones, el emplazamiento, los términos para contestar o para oponerse a las pretensiones de privación o al pretendido acto privativo, etc. Y, consiguientemente, la contravención a cualquiera de ellas significa la violación a la garantía de seguridad jurídica aludida.

Por último, la cuarta y última sub-garantía específica que configura a la garantía de audiencia trata de que el fallo o resolución culminatoria del juicio o procedimiento, en que se desarrolle la función jurisdiccional deba pronunciarse conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho (acto de privación), por lo que no abundaremos en el tema, por lo claro que resulta la anterior explicación, sin embargo, cabe resaltar que dicha garantía específica corrobora la garantía de no retroactividad de la ley contenida en el primer párrafo del artículo 14 constitucional multicitado.

Las únicas excepciones que pueden existir a la garantía de audiencia deben por fuerza estar contempladas en el texto de la misma Constitución, atendiendo de igual manera la supremacía constitucional estudiada en el primer capítulo del presente estudio. Luego entonces, podemos señalar las siguientes:

- a) La prevista en el artículo 33 Constitucional, la cual establece la expulsión del país sin juicio previo, a aquellos extranjeros que sean señalados como indeseables en los términos del mismo artículo, por el Presidente de la República.
- b) En materia tributaria también existe otra salvedad derivada de la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a que antes del acto que fije un impuesto, la autoridad fiscal respectiva no tiene la obligación de escuchar al causante. También ha estimado, en congruencia con esta idea, que las leyes

fiscales no deben necesariamente consignar ningún procedimiento para que, conforme a él, se brinde oportunidad a los causantes para discutir los impuestos, derechos o aprovechamientos antes de que estas prestaciones se señalen en cada caso. En este caso, la garantía de audiencia se otorga de manera posterior a través de los medios de impugnación.

- c) Otra excepción se aplica cuando se trata de órdenes de aprehensión, al establecer en el artículo 16 constitucional que el libramiento de éstas, no exige que previamente se escuche al presunto indiciado en defensa, pues únicamente determina que dichas órdenes estén precedidas por alguna denuncia, acusación o querrela respecto del hecho que legalmente se castigue con pena corporal.

Por las consideraciones anteriormente expuestas la misma Suprema Corte ha llegado a la conclusión que *Toda ley ordinaria que no consagre la garantía de audiencia a favor de los particulares en los términos a que se ha hecho referencia con anterioridad, debe declararse inconstitucional.*

La declaración de inconstitucional de una ley omisa en este aspecto, puede hacerse por la vía del amparo ante el Poder Judicial Federal cuando no sólo se examine si las autoridades responsables ajustaron o no el acto de privación a la ley aplicable, sino al constatar si ésta implanta alguna oportunidad de defensa y de prueba a favor del afectado y si, por ende, el legislador acató la garantía de audiencia consignada en dicho precepto constitucional. Bajo ese supuesto, el efecto del amparo será el crear el mecanismo adecuado para que el afectado sea escuchado.

Ahora bien, lo anterior no significa que el procedimiento que se establezca en las leyes a fin de satisfacer la garantía de audiencia tenga necesariamente los caracteres del procedimiento judicial ya que estos pueden satisfacerse mediante un procedimiento de las autoridades administrativas en el cual se le otorgue al afectado un mínimo de garantías que aseguren la posibilidad de que rindiendo las pruebas que estime necesarias y formulando los alegatos correspondientes, la autoridad responsable tome en cuenta estas consideraciones para determinar su decisión final la cual deberá ser legal y justa.

Por lo anterior podemos concluir que el Estado y sus autoridades deben desempeñar siempre, para cumplir dicha obligación, actos positivos, consistentes en realizar todos aquellos hechos que impliquen el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas para que la afectación, sea cual sea, genere una modificación en la esfera jurídica de los individuos o personas morales, jurídicamente válida.

Garantía de Igualdad

La “igualdad”, deriva del latín *aequa-litas*, -atis y significa es la conformidad de una cosa con la otra, en naturaleza, forma, calidad o cantidad. Igualdad ante la ley: es el principio fundamental del régimen democrático, según el cual los individuos nacen y permanecen iguales ante la ley, con los mismo derechos y obligaciones cualesquiera que sean sus respectivos orígenes raciales y sociales, capacidades y funciones, etc.¹³

Sobre el tema, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en los siguientes términos:

El principio de igualdad o equidad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación, de manera que opera para que los poderes públicos tengan en cuenta que los particulares que se encuentran en igual situación de hecho deben ser tratados de la misma forma, sin privilegio alguno. Es decir, a través de la equidad se busca colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos superiores, protegidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, aunque ello no significa que todos los individuos se encuentren siempre y

¹³ Serra Rojas, Andrés, Op. cit., nota 17, t. I, p.578

en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, pues dicho principio se refiere a la igualdad jurídica que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio desigual o injustificado.¹⁴

No obstante lo anterior, la igualdad no puede ser absoluta ya que existen innegables diferencias entre los miembros de una sociedad que hacen forzosa que este principio resulte en un trato igual para los iguales y desigual para los desiguales, hablando de circunstancias de los sujetos de derecho.

En este sentido, puede definirse a la garantía de igualdad como “aquellos derechos públicos subjetivos que toda persona puede oponer a los órganos del Estado, a fin de recibir un trato acorde con la situación jurídica en que se encuentren, evitando así, situaciones discriminatorias, basadas en características irrelevantes para los supuestos contemplados por las leyes”.¹⁵

a) Fundamento constitucional

Las garantías de igualdad se encuentran establecidas por los artículos 1º, 2º, Apartado B, 4º, 5º, primer párrafo, 12, 13 y 31 fracción IV, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Interpretación teórica y jurisdiccional

El artículo 1 constitucional, dispone que todos los individuos Mexicanos gocen de las garantías que otorga la Constitución, es decir, establece el principio de igualdad legal para cualquier persona ubicada en el territorio de la República Mexicana. De la misma manera prohíbe la esclavitud y la discriminación. Cabe hacer mención que el tema de la discriminación ha tomado cierta relevancia en últimas fechas por un movimiento de

¹⁴ Tesis 1ª. LXXXI/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002, p. 206

¹⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. cit., pp. 254-246

carácter mundial, donde incluso se han firmado protocolos internacionales para abolir prácticas discriminatorias por razón del sexo, origen étnico, preferencias sexuales y condición de salud, entre otros.

El apartado B del artículo 2º. Constitucional incluyen dentro de su redacción, lo relativo a las condiciones de igualdad que deben prevalecer en las comunidades indígenas, así como las acciones que debe ejecutar el Estado para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar la discriminación para con ellos. Esta inserción en la Constitución, de inclusión prácticamente reciente, es a todas luces necesaria y trascendental en un país que como México, tiene una gran riqueza histórica y cultural y una amplia diversidad poblacional; en buena medida, la población indígena confiere estas características, tanto por su trayectoria histórica, como por su contrastante situación socioeconómica. Al último dato oficial que arroja el censo del año 2000, México tenía una población indígena de poco más de 14 millones de habitantes, lo cual significa el 10% de la población total del país¹⁶

El artículo 4º constitucional, por su parte, contiene una serie de derechos garantizados como igualdad de sexo, derechos a la salud, derechos a un medio ambiente adecuado, y a que los niños cuenten con un ambiente sano para su debido desarrollo.

El párrafo del artículo 5º. consagra el libre ejercicio del comercio, actividad o industria a todas persona sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, etc. Cabe mencionar que esto es un primer elemento que normativo que prohíbe la discriminación en materia laboral.

Por otro lado, tenemos al artículo 12, el cual, como su texto claramente lo menciona, prohíbe e impide la concesión de títulos nobiliarios, prerrogativas y honores hereditarios dentro del territorio mexicano ni se le dará efecto alguno a cualquier título de estas características otorgado por otro país.

¹⁶ Consejo Nacional de Población, http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=37&Itemid=235 (rubro de Publicaciones electrónicas, consultado el 3 de Mayo de 2010)

También tenemos el, por demás comentado, artículo 13 constitucional, que dentro de su larga redacción incluye también ciertas garantías de igualdad al establecer que las personas no podrán ser juzgadas por leyes privativas o tribunales especiales declarando abolidos todos los fueros con excepción del “fuero militar” recientemente comentado en la más alta tribuna del país.

Finalmente, tenemos el principio de equidad tributaria, que aunque se encuentra fuera de los primeros 29 artículos de la Constitución, este principio que se establece en el artículo 31 fracción IV da certeza jurídica a todos los gobernados que su capacidad contributiva deberá considerada proporcionalmente con su capacidad de ingresos. Esta garantía de igualdad, la abordaremos a profundidad un poco más adelante.

Garantía del Artículo 31 fracción IV Constitucional

Aún cuando las disposiciones de la fracción cuarta del artículo 31 no suelen considerarse como parte de las garantías individuales, en específico, por aquellos jurisconsultos que ubican las garantías individuales sólo en la parte dogmática de la Constitución, esta fracción contiene el principio de la equidad de las leyes fiscales.

Como es ampliamente conocido, es obligación de los mexicanos aportar al sostenimiento del Gobierno a través de las contribuciones, las cuales pueden ser de distinta naturaleza pero siempre de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Las contribuciones a que todos los mexicanos estamos obligados a pagar están limitadas únicamente a las que las leyes de la materia estrictamente regulen, es decir, el Código Fiscal de la Federación. Para lo anterior el artículo segundo de dicho ordenamiento las clasifica de la siguiente manera:

Impuestos: 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 no encuadre como aportación, contribución de mejora o derecho.

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 beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.,

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

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

a) Fundamento constitucional

“**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

b) Interpretación teórica y jurisdiccional

De la anterior transcripción se desprende que únicamente puede obligarse a los gobernados a contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa en que dispongan las leyes. En este sentido, la legalidad, proporcionalidad y equidad

tributarias representan una salvaguarda para los contribuyentes y paralelamente un límite al legislador cuando establece contribuciones de cualquier tipo, principios cuyo cumplimiento significa la justicia tributaria.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que se cumple con la garantía de justicia tributaria contenida en el artículo constitucional antes transcrito, cuando se satisfacen los siguientes requisitos fundamentales:

- A. Que la contribución se encuentre establecida en la ley;
- B. Que sea proporcional y equitativa; y
- C. Que se destine a cubrir los gastos públicos.

El principio de legalidad en materia tributaria se encuentra consagrado en el artículo 31 fracción IV, como ya lo hemos mencionado anteriormente, ya que dispone que las contribuciones deban estar establecidas en la ley.

Por su parte, el principio de proporcionalidad y equidad también se encuentran referidos en el mismo artículo constitucional, sin embargo, ha sido necesaria la interpretación de criterios de nuestros tribunales, así como de la Suprema Corte de Justicia donde ésta última ha sentado jurisprudencia en el sentido de que la proporcionalidad y equidad de los impuestos constituye una garantía individual aun y cuando se encuentre situada fuera de la parte dogmática de la constitución¹⁷

El principio de equidad tributaria está caracterizado por varios elementos:

EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS.

El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los Poderes públicos de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho porque la igualdad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley. De lo anterior derivan los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria: a) no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31,

¹⁷ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1965. Primera Parte, Pleno, Tesis II, p. 42

fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y d) para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.¹⁸

Así pues, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en diversos criterios, que el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV constitucional limita el ejercicio de la potestad tributaria ejercida por el legislador, condicionando la viabilidad constitucional de los impuestos a que los mismos recaigan sobre manifestaciones de riqueza del sujeto pasivo de la contribución.

De lo anterior se sigue, que para que un impuesto pueda considerarse ajustado al marco constitucional delimitado por los principios de justicia fiscal, y en particular al principio de proporcionalidad tributaria, es necesario atender, entre otras cuestiones a lo siguiente:

- 1) Que el hecho imponible o la diversidad de hechos imponibles (cuando se trata de hechos imponibles mixtos) se encuentren referidos a una operación o hecho, que revele riqueza.
- 2) Que los elementos de la contribución se encuentren dirigidos a delimitar cuantitativa y cualitativamente la riqueza revelada, misma que necesariamente debe ser susceptible de gravarse por resultar apta para la contribución al gasto público.

¹⁸ Tesis P./J.41/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. V junio de 1997, p.43.

- 3) Que la delimitación de la riqueza revelada tome en consideración la esfera jurídica y económica del sujeto que ostenta dicha riqueza, sin tomar en consideración elementos ajenos que resulten arbitrarios para cuantificar la carga tributaria.

Por su parte la equidad se concibe mediante dos acepciones, a saber: **(i)** en otorgar un trato igual a aquellos contribuyentes que se encuentran en igualdad de circunstancias frente a una misma hipótesis de causación establecida en ley y **(ii)** en proporcionar un trato desigual a quienes guardan una situación de desigualdad frente a la norma tributaria; es decir, la garantía de equidad tributaria radica en que los sujetos obligados que se encuentren dentro de una misma situación establecida en la ley, sufragan el gasto público de la misma manera, mientras que aquéllos que no guardan una situación de similitud, lo hagan de manera distinta.

No se omite mencionar, que existe una corriente con grandes abogados como Vicente Torres López y Raúl Rodríguez Lobato que enfocan su estudio al derecho fiscal y prevén una excepción a lo mencionado en el párrafo anterior, esto es, las “*exacciones parafiscales*”.

Las exacciones parafiscales, las definen como aquellos pagos obligatorios a favor de organismos públicos descentralizados, en cuyo favor, el Estado ha establecido pagos con carácter de obligatorios, algunos de los cuales pueden hacerse efectivos por el propio Estado en forma coactiva y con procedimientos iguales o parecidos a los que se usan para el cobro de tributos, haciendo un énfasis en que el beneficiario de esos pagos no sea el mismo Estado, lo cual es contrario a las categorías clásicas y tradicionales de los tributos, a saber, impuestos, derechos y contribuciones especiales.¹⁹

Esta nominación se refiere a entendiendo a la parafiscalidad por la actividad financiera que desarrollan ciertos organismos distintos del Estado, paralelamente a la actividad

¹⁹ Rodríguez Lobato, Raúl Germán, Derecho Fiscal, 2ª.ed., México, Oxford University Press, 2000, p.91

financiera de éste conforme a normas de Derecho Público, es decir, que la actividad no es del Estado, pero tampoco es privada.

Sin embargo, el concepto anterior no tiene cabida bajo el presente estudio ya que al aceptar que no están catalogadas ni contempladas en la constitución y son parte de una actividad financiera no correspondiente a particulares, esta carece de todo formalismo legal dispuesto en nuestra Constitución.

Estas contribuciones, pagos o exacciones, al día de hoy, no deben ser permitidas por nuestros tribunales ya que no estamos frente a una contribución obligatoria por ley derivada de relación entre particulares, como la que se podría dar ante miembros de una asociación civil donde cada miembro tiene que contribuir con el sostenimiento de la asociación, sino con una obligación legal que carece de todo formalismo y es aplicable para todos y cada uno de los comerciantes, con independencia, de que formen o no, parte de una Cámara de Comercio o de la Industria.

Aceptar el supuesto anterior, sería implícitamente aceptar que existen atribuciones “Meta- Constitucionales” de las cuales comentamos en el capítulo correspondiente.

CAPITULO III

ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LAS CÁMARAS EMPRESARIALES

El presente capítulo contiene una breve referencia histórica de las primeras agrupaciones de comerciantes y las primeras normas escritas en México respecto de estas agrupaciones, con la finalidad de ubicar los motivos de su regulación, los usos y las costumbres del comercio y los cimientos para las primeras Cámaras de Comercio.

Los primeros comerciantes tienen sus orígenes desde el mismo comienzo de la vida del hombre, cuando éste comenzó a tener un sentido de pertenencia y cuando comenzó a darle cierto valor a sus bienes a su familia y a sus posesiones y finalmente cuando comenzó a tener conciencia de sus necesidades o a crearse estas últimas.

La agrupación por gremios o por sentido de pertenencia se da por naturaleza entre la raza humana pero los primeros registros respecto al comercio datan a partir de la Edad Media y desde entonces su objetivo fundamental para su concentración era el defender sus derechos y dar una rápida solución a los problemas derivados de sus actividades.

La denominación “Cámara de Comercio” derivó de las reuniones que los comerciantes celebraban en un cuarto o Cámara, asociándose el nombre del lugar físico de la reunión a la actividad misma del grupo. Del concepto francés “*Chambre de comerce*” pasó a otros idiomas: “*Chamber of Comerse*” en inglés, “*Handelskammer*” en alemán, “*Camera di Commercio*” en italiano, conservando siempre el mismo significado: reuniones que atienden y estudian los problemas específicos de los comerciantes, que los auxilian y que colaboran de manera directa o consultivamente con el Estado.¹

Es en Francia, hacia finales del siglo XIV o principios del siglo XV, en Marsella, donde fue creada la primera Cámara de Comercio y tuvo como finalidad que los comerciantes,

¹ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, "Precisiones sobre el comerciante, Acto de Comercio y Obligaciones de los comerciantes", Estudios jurídicos en homenaje a Don Santiago Barajas Montes de Oca, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

manufactureros, navieros y marinos mercantes, constituidos de manera permanente en una asociación, velaran por los intereses del comercio, de la industria y de la navegación, de una manera local y general.

Dentro de los objetivos específicos que tenían, pues no sólo era velar por los intereses de los comerciantes, también se encontraban entre otras actividades, el fomentar el mismo comercio y sus rutas; buscaban uniformar los usos y costumbres mercantiles a través de normas y tribunales específicos para dicho gremio.

Las Cámaras fueron adquiriendo tal injerencia en el gobierno, que llegaron a ser órganos de información y consulta de los gobiernos y autoridades, toda vez que eran considerados, los agremiados, como enlace directo y constante con las prácticas comerciales, dicho poder no su hubiese podido entender sin la gran capacidad económica que ostentaban lo cual hacía más sencilla su tarea de ser consultados y en algunas ocasiones obedecidos.

Los primeros tribunales de comercio recibieron el nombre de Consulados o Universidades y uno que estaba íntimamente ligado a las operaciones en América fue el Consulado de Sevilla cuyo origen data de 1542. La palabra de Consulado deriva de *Consolat* del Mar que a su vez lo hace del *Consolato del Mare de Piza y Genova* cuyo origen data del siglo XII².

En el México antiguo, encontramos que los aztecas también se agruparon en pequeños y medianos comerciantes llamados “*tlanamacanime*” y comerciantes poderosos denominados “*pochtec*”. Los pochtecas eran ya considerados como una clase social superior al común del pueblo azteca debido a su oficio (comerciantes), gozaban de múltiples privilegios incluso equiparables a los de los mismos nobles y los guerreros. Los comerciantes aztecas también estaban agremiados en corporaciones de comerciantes y estas se segmentaba por razón de su ubicación geográfica las cuales se ubicaban en las entonces ciudades del altiplano Tenochtitlan, Tlatelolco, Tetzaco, Azcapotzalco,

² Mantilla Molina, Roberto L., *Derecho Mercantil*, Porrúa, 1987, pág. 6

Huitzilopochco, Huexotlan, Cuauhtitlan, Coatlinchan, Chalco, Otompan, Acolhuacan, Itztapalapa, Coyohuacan, Culhuacan, Xochimilco, Cuitlahuac, Cuitlachtepec, Mizquic, Amaquemecan, Tultitlan, Tulanzinco, Tepeyac".³

Llegada ya la época de la colonia en México, como antes lo habíamos mencionado, los comerciantes atendiendo a la naturaleza humana de agremiarse mediante su sentimiento de pertenecía con un grupo de similares características que representara su actividad y con el deseo de proteger y promover sus intereses y utilidades mediante la acción de un grupo privilegiado y de un poder judicial independiente, pugnó por crear un Consulado a semejanza de las figuras previamente existentes en España, Burgo y Sevilla, y fue hasta el 15 de junio de 1592 cuando el rey concedió dicha autorización para crear tal consulado dando instrucciones a la Audiencia para proteger a la nueva institución. La Audiencia por su parte, pronunció el acuerdo definitivo el 20 de junio de 1595. Se designaron treinta electores que elegirían a los oficiales del gremio.

Una vez logrado este primer paso, vinieron Consulados en el resto de la Republica como el de Veracruz y Guadalajara, ambos en 1795, Puebla hasta el año 1821 y posteriormente los consulados de Orizaba, Valladolid, Oaxaca, Querétaro, Guanajuato, Acapulco, Toluca, y Tampico.⁴

Cabe hacer notar nuevamente que desde ya aquéllos tiempos el Consulado de la Ciudad de México sustentaba un control político y cierto monopolio en el medio ya que aún y cuando los Consulados se podían establecer en cualquier poblado que tuviese un número determinado de comerciantes la opinión del Consulado de la Ciudad de México era determinante para la creación de nuevos consulados en el resto de la república, dicho control sobre el resto era basado esencialmente en su superioridad económica frente al resto de los consulados. Se hace hincapié en este tema ya que ciertamente constituye la

³ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *“El Comercio Exterior de México, Marco Jurídico, Estructura y Política”*, México, Porrúa, 1989, pp. 14 y 15.

⁴ Cfr., Quintana Adriano, Elvia Arcelia, “Cámaras y Confederaciones de Industria y Comercio”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado Nueva Serie Año XXX Número 90 Septiembre-Diciembre 1997*. México

situación real actual de las confederaciones en México y la esencia del objeto de estudio de la presente tesis.

Después de todos los sucesos históricos y movimientos sociales que acontecieron a principios del siglo XIX fue hasta el 16 de octubre de 1824, que el Congreso Constituyente decretó la desaparición de las figuras de los consulados y uno de los principales motivos fue la división del cúmulo de poder económico y político que estaban concentrando en dichos Consulados. En 1841 el gobierno de la Federación acordó la creación de nuevos consulados que ahora tomaron el nombre de “Juntas.”

MARCO NORMATIVO EN MÉXICO

El fundamento constitucional de las cámaras de comercio lo encontramos en la Constitución de 1857, la cual en su artículo noveno ya establecía dentro de las garantías individuales la libertad de asociación o de reunión pacífica con cualquier objeto lícito el cual sigue vigente en la Constitución actual (1917) y no ha sufrido ninguna modificación, sin embargo trataremos este tema más a detalle en el capítulo tercero siguiente de la presente investigación.

Aún y cuando existen antecedentes normativos en México en materia de comercio desde antes de su independencia fue hasta 1854 cuando se creó el primer Código de Comercio en el país el cual fue conocido como “Código Lares” por el impulso que dio a este ordenamiento Don Teodosio Lares, entonces ministro de justicia que patrocinó su elaboración. De ahí existieron varios intentos infructuosos por legislar la materia mercantil hasta que Porfirio Díaz expidió el Código de Comercio de 1889 el cual entró en vigencia hasta el 1 de enero de 1890 y después de varias modificaciones sigue vigente hasta la fecha.

Por otro lado, el 18 de marzo de 1874 se creó la que se considera como la primera institución de comerciantes en el país, la “Cámara de Comercio de la Ciudad de México”⁵

⁵ <http://www.concanaco.com.mx/institucion/quienessomos/fundacion1.html> (consultado el 4 de Mayo de 2010)

En dicha Cámara encontramos de nueva cuenta que dentro de sus objetivos primordiales se encontraba la defensa de los intereses de los comerciantes y servir como órgano consultor para dirimir controversias entre los comerciantes ampliando cada vez más la gama de su intervención y de la misma manera de su poder económico y político. Cabe destacar que del texto del acta se desprende que *“Todos los comerciantes establecidos que desearan pertenecer a la Cámara, sin importar el ramo, podrían hacerlo, aún las personas que sin serlo se interesan directa o indirectamente en la prosperidad del comercio”*.⁶ Y no se le podía negar el ingreso a ningún comerciante salvo que dos terceras partes de las misma Cámara votaran en contra de su ingreso. Esta situación se presenta en la actualidad al estar prohibido el rechazo de cualquier comerciante o cámara, según el caso, sin embargo se mantiene la habilidad de vetar a estos últimos limitando su derecho de libre asociación, tal y como se expone más adelante.

Las Cámaras Empresariales adquirieron personalidad jurídica hasta la promulgación de la primera Ley de Cámaras Nacionales de Comercio el 12 de junio de 1908, constituyéndose hasta ese momento 16 Cámaras debidamente registradas.

Dicha ley tenía como características principales, fijar la organización y funcionamiento de las cámaras, el reconocimiento de su personalidad jurídica y con esto como consecuencia la facultad para obtener un patrimonio propio. Sin embargo el principio de representación que se ha cuidado hasta la fecha no era significativo pues el número mínimo para crearla era de 10 comerciantes por lo que esto daba pie a la proliferación desmedida de las Cámaras por todo el territorio nacional. En esta ley no se hacía referencia alguna sobre segmentación de giro empresarial o comercial, sin embargo, a semejanza de los ordenamientos vigentes (al menos hasta la ley vigente hasta el año 2005) ya otorgaba la facultad al poder Ejecutivo para autorizar o rechazar su constitución y éste a su vez delegaba dicha facultad a la Secretaría de Hacienda;⁷ quien además de

⁶ Cámara Nacional de Comercio e Industria de la Ciudad de México, *Historia de la CANACO SERVYTUR Mexico*, <http://www.concanaco.com.mx/institucion/quienessomos/fundacion1.html> (consultado el 4 de mayo de 2010)

⁷ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, Op. Cit. Nota 34 pp. 44-54

autorizar la constitución de una Cámara también tenía la obligación de expedir, en caso de requerirse, todos aquellos reglamentos necesarios para la ejecución de dicha ley.

Posteriormente al amparo de dicha ley existió una reorganización de las Cámaras existentes y se crearon las Confederaciones de Cámaras Nacionales de Comercio y por primera vez la Confederación de Cámaras Industriales, segmentando por primera vez en razón de su actividad mercantil o giro industrial (1918).⁸

Posteriormente en 1936 se abrogó la ley de 1908 que aunque su vigencia fue efímera tuvo aportaciones trascendentales para la regulación de las cámaras como lo son: el aumento en los integrantes de la cámara (de 10 a 20 por región), se impuso cierto capital social mínimo para pertenecer a la cámara y con ello implícitamente ya se empezaba a restringir el acceso para aquellos comerciantes que alcanzaran dicho rango, se limitó la entrada a las Cámaras exclusivamente a las personas que fueran comerciantes y que la ley los reconociera como tal, se agregó también por primera vez dentro de la legislación mexicana la definición legal de Confederaciones, se les dio el carácter público a las cámaras manteniendo su personalidad jurídica, se restringió en el país la utilización de la denominación “Cámara” o “Confederación” sólo a aquellas entidades que estuviesen constituidas al amparo de dicha ley, situación que ha prevalecido hasta la legislación actual.

Todo lo anterior debía ser aprobado igualmente por el poder ejecutivo pero esta vez por la entonces Secretaría de la Economía Nacional (ahora Secretaría de Economía), quien debía señalar una determinada área geográfica para cada cámara tomando en cuenta la organización económica del país, la injerencia que tenía cierta rama industrial o giro comercial en determinado territorio y la convivencia con las Cámaras circunvecinas para evitar conflictos de interés. Por su parte las Confederaciones siempre debían tener su domicilio en la capital del país. Sin embargo, la aportación o mejor dicho, el retroceso más significativo que tuvo dicha ley fue la imposición por parte del Estado para que todo

⁸ Ibidem.

aquel comerciante que tuviese un capital social mayor a quinientos pesos debía afiliarse a la cámara obviamente previo el pago de ciertas cuotas de afiliación, anuales y periódicas. En esta ley también podemos observar el origen o lo que puede considerarse como primer antecedente de lo que ahora se conoce como el “SIEM” Sistema de Información Empresarial Mexicano, ya que dentro de las actividades de las cámaras debían formar estadísticas anuales del movimiento comercial e industrial en su territorio, mediante la recopilación de datos, e informar a la Secretaría de aquellas actividades que pudieran constituir monopolios.

Como podrá observarse, tanto en este ordenamiento como en la ley vigente ya se empezaba a percibir disposiciones violatorias a la Constitución como la obligación de del comerciante de inscribirse en el registro nacional respectivo (antecedente del SIEM), aunque por distintas causas, era notoriamente violatorio del 9o. constitucional, que contempla la libertad de asociación.

Como lo mencionamos anteriormente la vigencia de la ley de 1936 fue efímera pues fue en 1941 cuando se abrogó y se promulgó la nueva ley que venía adaptándose a la situación real del país.

Las modificaciones que tuvo a ley de 1941 no fueron significativas a las de la ley anterior solo consistieron en aplicar las regulaciones anteriores a la realidad que estaba viviendo el país en esa entonces por tal motivo sólo se le reconoció legalmente la figura de instituciones que servirían como consulta del Estado para la satisfacción de las necesidades del comercio o de la industria, situación que materialmente se venía dando desde sus orígenes. Adicionalmente, se incrementó el número comerciantes necesarios para formar una Cámara de 20 a 50 para el caso de los comerciantes y en 20 para los industriales poniendo como requisito indispensable que no existiera una cámara de las misma clase dentro del territorio donde se pretendía constituir y limitando a las Cámaras de la industria a constituirse por ramas especiales de la producción y en caso de no hacerlo deberían forzosamente pertenecer a las cámaras de comercio.

Esta ley dejaba a salvo la libertad de asociación para aquellos comerciantes en pequeño que de acuerdo con las leyes fiscales de ese momento no tuvieran la obligación de llevar libros contables aún y cuando existiera una cámara de la misma clase dentro del mismo territorio.

Cabe resaltar como punto ciertamente relevante que en esta ley se imponía a los comerciantes la obligación de afiliarse a la cámara de comercio de su región tal y como se hacía en la disposición legal anterior en franca violación a la garantía de asociación. Esta disposición causó muchas molestias dentro de los comerciantes porque con la mencionada afiliación se les imponía el pago de cuotas de inscripción, anuales y extraordinarias y en caso de no cumplirlas la Secretaría de Economía Nacional estaba facultada para imponer multas a los comerciantes. Dicha medida presentó varias inconformidades que fueron resultas, en mi parecer parcialmente, ya que únicamente fueron atacadas por el lado en que les producía una mayor afectación, esto es, por el lado económico. El poder Ejecutivo estaba obligando a los particulares a afiliarse a una agrupación de empresarios y con ello al pago de cuotas como anteriormente lo hemos revisado dando un tratamiento a dicho pago como una especie de contribución, impuesto o derecho; situación que, en mi parecer, también contraviene el artículo 31 fracción IV constitucional, sin embargo, los amparos interpuestos en dicho momento solamente fueron resueltos en el sentido que el gobierno no podía obligar a nadie a pertenecer a una agrupación privada.

a) Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones vigente hasta enero de 2005

La ley de 1941 fue abrogada y sustituida por la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones del 20 de diciembre de 1996 y vigente hasta enero del 2005, ordenamiento en el que entraremos más a detalle para que sirva como una comparación con la ley vigente hasta nuestros días.

La ley promulgada en 1996 de una u otra forma ya empezaba a tener un sentido de mayor equidad para los comerciantes, sin embargo, como un hecho real en nuestra sociedad los

factores reales de poder, en este caso el poder económico, no ha permitido que la ley de cámaras reflejen su verdadera esencia para lo cual fue creada o por lo menos un sentido de mayor equidad en la agrupación de comerciantes.

Definición y Naturaleza

De acuerdo con el artículo 4 de la ley de la materia abrogada en el 2005, Las cámaras y sus confederaciones son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas conforme a lo dispuesto en esta ley. La actividad de las cámaras será la propia de su objeto; no tendrán fines de lucro y se abstendrán de realizar actividades religiosas y partidistas.

De acuerdo con el artículo 15 de la misma ley, las cámaras que representen la actividad comercial integrarán la confederación de cámaras de comercio. Las cámaras que representen la actividad industrial integrarán la confederación de cámaras de industria.

Finalmente, el artículo segundo de la ley en comento, define la “Empresa” como las personas físicas o morales que realicen actividades comerciales, industriales o de servicios, en uno o varios establecimientos, con exclusión de locatarios de mercados públicos que realicen exclusivamente ventas al menudeo, y personas físicas que efectúen actividades empresariales en puestos fijos o semifijos ubicados en la vía pública como vendedores ambulantes.

Las entidades extranjeras, semejantes o con objetivo igual al de las Cámaras, actuarán como personas morales privadas y estarán sujetas al derecho común.

Objeto de la Ley

Primero.- Regula la constitución de las Cámaras de Comercio, de Industria y a las Confederaciones que agrupan aquéllas.

Segundo.- Regular el funcionamiento de las Cámaras de Comercio, de Industria y a las Confederaciones que agrupan aquéllas, y

Tercero.- Norma el Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM).

Denominación

Tal y como ya se venía estableciendo en las leyes anteriores, ninguna institución o figura jurídica de asociación o sociedad podría llevar el nombre de “Cámara” o “Confederación” sin que esta estuviera aprobada por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Economía). Adicionalmente en esta regulación los vocablos “Cámara” o “Confederación” debían ir seguidos de los vocablos que permitieran identificar: i) su circunscripción, ii) actividad o giro industrial correspondiente y iii) su nacionalidad para el caso de las instituciones extranjeras.

Clasificación de las Cámaras

En términos generales, se pueden clasificar en circunscripción regional o nacional.

Entendiendo por circunscripción, el área geográfica autorizada para que opere una Cámara ya sea en una entidad federativa, un grupo de ellas o en todo el territorio nacional.

Regiones comerciales. Son áreas geográficas conformadas por uno o varios municipios adyacentes de una entidad federativa. Para el caso del Distrito Federal, la conforman el conjunto de las delegaciones.

Los criterios que debe seguir la Secretaría para la autorización de una cámara son que el giro industrial o actividad comercial debe tener una actividad considerable o importante dentro de la zona geográfica que se solicite, tomando en cuenta su población (mayor a 200,000 habitantes) y que dentro de la circunscripción existan por lo menos 1,500 empresas comerciales. Lo anterior con la finalidad de asegurar una representación real o trascendental de la actividad económica dentro de su territorio evitando la proliferación desmedida de estos grupos.

Respecto de las cámaras de la industria específica con circunscripción regional, las áreas geográficas se conformaran por una o varias entidades federativas adyacentes, tendientes

a que las actividades relativas al giro industrial representen, cuando menos, el 20% del producto interno bruto de la región y a que se produzca cuando menos el treinta por ciento de la producción nacional del giro en cuestión.

Las cámaras de la industria genéricas con circunscripción regional deben estar situadas en áreas geográficas conformadas por una o varias entidades federativas adyacentes, en las que el porcentaje del producto industrial de la región en relación con el producto interno bruto de la misma, sea al menos igual o mayor al porcentaje del producto industrial total del territorio nacional, con relación al producto interno bruto nacional, y además, que las actividades estén diversificadas para que existan establecimientos representativos de los sectores industriales.

Por otro lado, las Cámaras específicas con circunscripción nacional se integran con empresas y sus establecimientos localizados dentro del territorio nacional, con actividades de un mismo giro industrial que se ubiquen en cualquier parte del territorio nacional, y que no estén comprendidas dentro de la circunscripción de las genéricas-regionales, que realicen cualquier actividad industrial que no esté dentro de un giro industrial circunscrito en una Cámara específica; así como aquéllas cuya actividad haya sido determinada para pertenecer a esta clase de Cámaras.

El objeto de la constitución de las cámaras es:

- i) Representar y defender los intereses generales del comercio o la industria;
- ii) Ser órganos de consulta y colaboración del Estado;
- iii) Diseñar y ejecutar políticas, programas e instrumentos que faciliten la expansión de la actividad económica del país;
- iv) Promover dentro de su circunscripción y giro, las actividades de sus empresas;
- v) Defender los intereses particulares de sus afiliadas;
- vi) Operar el Sistema de Información Empresarial Mexicano;
- vii) Actuar como árbitros, peritos o síndicos con relación a las actividades comerciales o industriales; prestar los servicios que determinen sus Estatutos;
- viii) Los destinados a satisfacer necesidades de interés general que les sean autorizados o concesionados por la administración pública, y las demás

actividades derivadas de su naturaleza, de sus Estatutos y las que les fijen otros ordenamientos legales.

El objeto de sus confederaciones es:

- i) Representar los intereses generales de la actividad comercial o industrial;
- ii) Procurar la solución de controversias de sus confederadas;
- iii) Actuar como árbitro a través de su comisión;
- iv) Establecer relaciones de colaboración con instituciones afines extranjeras;
- v) Diseñar, conjuntamente con sus confederadas, los procedimientos para la autorregulación de niveles de calidad de los servicios que presten las Cámaras y aplicarlos;
- vi) Coadyuvar a la unión y desarrollo de las Cámaras, así como todas las relativas al objetivo de las Cámaras.

Requisitos de Constitución

Este tema tomará especial relevancia a medida que vayamos explicando el planteamiento del presente estudio por lo que detallaremos los requisitos para constituir una Cámara y/o su Confederación según la legislación de 1994 y sus respectivas modificaciones comparándola con la ley vigente.

Requisitos de Constitución en términos generales

- i) No debe existir otra cámara constituida del mismo tipo o giro en la misma circunscripción.
- ii) Contar con el mínimo de afiliados requerido dependiendo la naturaleza de la cámara que se trate
- iii) Ingresar la solicitud a través del grupo promotor de industriales a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, acompañando su proyecto de Estatutos, presupuesto,
- iv) Demostrar a la Secretaría que cuenta con patrimonio de por los menos catorce mil seiscientos veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal

- v) Una vez celebrada la Asamblea General Constitutiva y protocolizada el acta; se remite a la Secretaría para el registro de ésta y los Estatutos; otorgando aquella la autorización de constitución y procediendo a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Patrimonio.

El patrimonio de una cámara es indispensable para financiar y realizar todas aquellas actividades necesarias para cumplir con su objeto social por ese motivo la autoridad debe tener un control estricto sobre dicho patrimonio, sus ingresos y su gasto a manera de regular las facultades que tiene una cámara.

En la Ley de 1994 el patrimonio esta integrado por los inmuebles indispensables que la cámara requiera para su objeto, por el efectivo proveniente de las aportaciones de sus miembros, valores, créditos, utilidades, intereses, rentas y otros bienes muebles propiedad de la cámara y por los ingresos que la cámara perciba por la prestación de servicios diversos (todos autorizados mediante sus estatutos y objeto social).

Estatutos

Finalmente los estatutos de una Cámara empresarial no distan mucho de los de una sociedad civil o mercantil y esto es por que deben contener su denominación atendiendo los requisitos mínimos indispensables que señala el ordenamiento citado para este efecto, su objeto social, la integración y atribuciones de sus órganos, requisitos y forma de integración de sus asambleas, los derechos y obligaciones de sus miembros y toda aquella disposición que garanticen la posibilidad de acceso a toda empresa del giro o región a la que corresponda la cámara incluyendo una cláusula de arbitraje para el caso que un integrante de la Cámara tenga alguna disputa con la directiva o órganos de decisión de la misma. Aunado a ello debemos considerar que dichos estatutos están sujetos a la aprobación final del Poder Ejecutivo a través de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial según podemos desprender de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interno de dicha Secretaría vigente en aquel momento.

Afiliación.

Como resultado de las inconformidades expuestas por los comerciantes, la afiliación a las cámaras dentro del presente ordenamiento ya es un mero acto voluntario, por lo que fue eliminado del texto de la ley para evitar futuros amparos en contra de dicha violación a la garantía de asociación.

Derechos y Obligaciones de los Asociados

Tal y como se mencionó y de manera muy similar a cualquier organización de esta naturaleza los asociados tienen el derecho de ocupar un puesto dentro de la directiva, siempre y cuando se cumpla con las disposiciones de sus mismos estatutos, y a recibir los servicios señalados en los mismos estatutos así como participar en las decisiones trascendentales de la Cámara a través de asambleas generales.

Como obligaciones principalmente tienen la de contribuir con el sostenimiento de la Cámara y dar fiel cumplimiento a los acuerdos tomados por la mayoría de los miembros de la misma.

Las Cámaras a su vez tienen ciertos derechos y obligaciones con sus confederaciones que a su vez básicamente son los mismos que los comerciantes tienen frente a sus respectivas cámaras como las de participar y votar en las sesiones de Asamblea, proponer a miembros para ocupar cargos en la dirección y grupos de control de las confederaciones, recibir los servicios y apoyo de la confederación para sus cámaras y todos aquellos derechos que establezcan los estatutos de las confederaciones y como obligaciones esta principalmente, por supuesto aportar económicamente un porcentaje de las aportaciones de sus miembros para el sostenimiento de la confederación, acatar las resoluciones adoptadas por la mayoría de los integrantes de la Confederación y enterar bimestralmente el importe proporcional de la tarifa de alta, y actualización que le corresponda por concepto de operación del Sistema de Información Empresarial Mexicano.

Estructura

Por último, es importante destacar que por ley y por la naturaleza de la misma, las confederaciones están integradas por las Cámaras que la integran lo cual toma relevancia para los efectos que se pretenden explicar más adelante.

b) Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones Vigente. (Aspectos Generales).

La ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones vigente se publicó el pasado 20 de enero del 2005 entrando en vigor un día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En estricto sentido los cambios propuestos por la Ley vigente incluyen lo siguiente:

1.- Se amplía el objeto de la Ley para normar la constitución y funcionamiento de las Cámaras de Comercio al incluir los ramos de turismo y servicios, así como su integración en las Confederaciones.

2.- Se incorporan definiciones de Estado, Comerciantes, Industriales, Cámaras, Confederaciones, entre otras.

Al definir a los Comerciantes e Industriales incorpora a sus características que se encuentren establecidos y estén sujetos a un régimen fiscal.

3.- Para fortalecer el papel de las Cámaras y sus Confederaciones hace hincapié en que son órganos de consulta y colaboración del Estado. Asimismo, dispone que el Gobierno "las consultará" en todos los asuntos vinculados con las actividades que representan.

4.- Modifica y establece otras atribuciones y facultades a la Secretaría de Economía, tales como: autorizar la constitución de nuevas cámaras previa consulta a la Confederación correspondiente; autorizar a las cámaras y a las confederaciones, en caso de que así lo determine, la operación de aquellos instrumentos de política económica y social afines a su ámbito de competencia; autorizar las tarifas que las Cámaras podrán cobrar por

concepto de alta y actualización en el SIEM; y, solicitar a las Cámaras y Confederaciones reportes anuales sobre su operación y los resultados de los programas.

5.- Con la finalidad de fortalecer a las Cámaras y a las Confederaciones amplía sus objetivos, de manera destacada en lo siguiente:

- a) Representar, promover y defender los intereses generales del comercio, los servicios, el turismo y la industria.
- b) Ser órgano de consulta en los tres niveles de gobierno para el diseño, divulgación y ejecución de políticas, programas e instrumentos de fomento de la actividad económica nacional.
- c) Pretende extender al ámbito internacional su actuación como mediadoras, árbitros y peritos respecto de actos relacionados con las actividades de comercio de servicios y turismo.
- d) Colaborar con el Servicio de Administración Tributaria emitiendo opinión respecto de los sectores que deben integrar el Padrón de Sectores Específicos.
- e) Colaborar con la Secretaría de Economía en la evaluación y emisión de certificados de origen de exportación.
- f) Prestar los servicios públicos concesionados por los tres niveles de gobierno, destinados a satisfacer necesidades de interés general relacionados con el comercio, servicios y turismo.
- g) Colaborar a solicitud de la Secretaría de Economía en las negociaciones internacionales.
- h) Participar con el Gobierno en el diseño y divulgación de las estrategias de desarrollo socioeconómico.
- i) Promover, orientar e impartir capacitación sobre toda clase de trámites administrativos obligatorios.

6.- Por lo que toca a las Confederaciones, el objeto más relevante de los que se adhirieron, está el de proponer a la Secretaría de Economía la creación de nuevas Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo y de Industria.

7.- Pretende reordenar las disposiciones relativas a la circunscripción.

8.- Para la constitución de nuevas Cámaras la Secretaría de Economía podrá autorizar su creación, escuchando para tal efecto la Confederación que corresponda.

Los criterios que establece como obligatorios para la formación de una nueva Cámara de Comercio, Servicios y Turismo, están basados en la no-duplicidad en la circunscripción, una mayor población y mayor representatividad de comerciantes radicados en esa misma circunscripción.

Los criterios que establece como obligatorios para la formación de una nueva Cámara de Industria están basados en la no-duplicidad de giro, la representatividad de los industriales del giro y la ubicación en éstos en por lo menos diez entidades.

9.- En el caso de las Confederaciones reconoce exclusivamente a la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo, y a la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo a lo dispuesto en la fracción VI del artículo 2.

10.- Permanece la afiliación voluntaria a las Cámaras. A los derechos y obligaciones de sus afiliados se incorpora el de contribuir a la formación de los criterios de desarrollo del sector representado por la Cámara.

11.- Los derechos y obligaciones de las Cámaras frente a su Confederación se amplían de manera sustantiva, ya que en el artículo 18 de la ley se aumentan de cinco a veintidós las fracciones que las contienen.

Se refuerza la representatividad de las Cámaras respecto de las Confederaciones con su mayor participación en la elección de los órganos de gobierno.

12.- Por lo que respecta a las Confederaciones, sus derechos y obligaciones también se detallan y amplían, pues el artículo 19 que los contiene aumenta de seis a diecisiete fracciones.

Los nuevos derechos y obligaciones que se incorporan están destinados a reforzar la vinculación de las Cámaras con su Confederación: a las Cámaras las hace corresponsables del financiamiento de las propias Confederaciones y propicia su participación en la elección de los órganos de representación de las Confederaciones. En el caso de las Confederaciones, reafirma su participación en la defensa de los derechos e intereses del sector económico o región que representa una Cámara, al brindarles servicios de asesoría legal; pretende establecer formas para operar el SIEM y para llevar a cabo el intercambio de información; y, dispone que eviten la disolución o liquidación de las Cámaras.

13.- Al Consejo Directivo, como órgano ejecutivo, le amplía sus atribuciones para que determine la sede y circunscripción de las delegaciones. En el caso de las Confederaciones, para analizar y dictaminar las solicitudes para la creación de nuevas Cámaras, aprobando o rechazando mediante un dictamen.

14.- Para la integración del Consejo Directivo establece que los consejeros durarán en su cargo un año, sin poder ser reelectos para el periodo inmediato siguiente. La renovación el Consejo será anual y se efectuará en la mitad de los consejeros cada año.

15.- El artículo 24 se modifica en la duración del cargo del Presidente, Vicepresidentes y Tesorero, al establecer que podrán ser reelectos para el mismo cargo en dos ocasiones por un año más cada una. Asimismo, establece que el Presidente de una Confederación deberá haber sido Presidente de una e las Cámaras integrantes; y para ser designado Vicepresidente o Tesorero de una Confederación se requerirá de la aprobación de la Cámara a que pertenece.

16.- Por lo que toca a los ingresos, comprende ahora los derivados de servicios concesionados o autorizados y los demás que obtenga por cualquier otro concepto.

17.- Dispone que las Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo y las Cámaras de Industria pueden establecer en su circunscripción las delegaciones que consideren necesarias para el cumplimiento de su objetivo y su sede será determinada por cada Cámara. Las delegaciones no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propios.

18.- El Título Tercero es destinado en su totalidad al Sistema de Información Empresarial Mexicano. Se ratifica que es un instrumento del Estado mexicano, y sus propósitos serán 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.

Amplía la relación de propósitos del SIEM; dispone que todos los Comerciantes e Industriales, sin excepción y obligatoriamente, deberán de registrar y actualizar anualmente cada uno de sus establecimientos en el SIEM.

Además, en su artículo 31, establece que el SIEM tendrá las siguientes características: el registro tendrá un costo nominal aprobado por la Secretaría de acuerdo con los costos de operación; el registro de las empresas de nueva creación deberá hacerse dentro de los dos siguientes meses a la fecha de su registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y, el registro se llevará a cabo en la Cámara correspondiente a la región o giro del comerciante e industrial.

Clasifica en obligatoria y opcional la información que deberán proporcionar los comerciantes e industriales.

Refiere muy someramente cómo se administrará el SIEM por parte de la Secretaría, para lo cual ésta establecerá conjuntamente con las Cámaras y sus Confederaciones las reglas de operación del SIEM.

19.- En su Capítulo Quinto destinado a regular lo referente a las sanciones dispone que la Secretaría, previo cumplimiento de la garantía de audiencia de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, podrá aplicar las sanciones previstas en el título. Por otra parte, especifica con mayor detalle las causales de las sanciones a Cámaras y Confederaciones

20.- Finalmente, en su artículo 45 establece el Recurso de Revisión en los siguientes términos: Las personas afectadas por las resoluciones dictadas por la Secretaría, con fundamento en esta Ley y demás disposiciones derivadas de ella, podrán interponer recurso de revisión en los términos de la Ley

c) Personalidad Jurídica de las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley de Cámaras empresariales y sus Confederaciones que textualmente dice:

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.

...

El interés público.- El concepto de interés público resulta difícil de precisar y, sin embargo, su empleo es frecuente en los textos legales y doctrinarios, llegando, incluso, a considerarlo como un sinónimo de necesidad pública, provecho común, beneficio colectivo, utilidad social, interés social, interés nacional, necesidad colectiva, utilidad nacional, interés general, utilidad pública, etc, empero, más que un sinónimo el interés público es la noción que abarca a los demás o, en otros términos, es el gran contenido.

Debido a la gran cantidad de definiciones nos limitaremos a definir el interés público en contraposición del interés privado y/o el social, el primero es el interés del Estado ya que

el Estado tiene necesidades y fines que cumplir y en esto radica su interés y el carácter de público lo adquiere por el sujeto (el Estado) de que proviene.

Se puede decir que el interés público, traspasa lo jurídico, en razón que debe ser considerado como el deseo, la apetencia o el querer de un individuo que de forma simultánea, concomitante o concurrente tiene el mismo sentido en su orientación que el de los demás miembros de una sociedad, en un lugar y un tiempo determinados; es decir, en ese momento no se trata de satisfacer las necesidades de un individuo, ni de los egoísmos o intereses particulares, por el contrario, se trata de satisfacer el deseo de la colectividad hacia determinada cosa y esta debe apreciarse como un bien para la satisfacción de todos.⁹

Desde un punto de vista jurídico, nuestro derecho contempla en el artículo 8 del Código Civil para el Distrito Federal lo siguiente:

“Artículo 8o.- Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario.”

Por lo anteriormente expuesto y acogiéndonos al concepto que le da el Mto. Martínez Morales, “el Interés Público es el deseo social para el logro de determinado beneficio común o la realización de ciertas acciones tendientes a la consecución de los fines que persigue un grupo nacional, mismos que pueden estar o no previstos en el orden jurídico.”

En síntesis y después de la breve exposición anterior podemos afirmar que el interés público de las Cámaras reside en que su objeto social y por consiguiente sus actividades deben estar encaminadas a representar, promover y defender los intereses generales del comercio, los servicios, el turismo o de la industria según corresponda, como actividades generales de la economía nacional anteponiendo el interés público sobre el privado.

⁹ Martínez Morales, Rafael I. “Derecho Administrativo Segundo Curso”, México. Ed. Herla 1991, pág.199

La autonomía de las Cámaras y sus confederaciones radica en la libertad que tienen en funcionamiento e independencia de sus decisiones como entidades meramente privadas, esto significa que para su funcionamiento y gestión no está sujeto a ninguna de las demás autoridades que integran al Poder Ejecutivo; en la inteligencia que dicha libertad o autonomía está limitada ya que sus atribuciones se restringen a lo estipulado en la única fuente que es la legislación positiva, que en este caso es la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

La personalidad jurídica propia.- La personalidad jurídica propia de las Cámaras empresariales y de sus confederaciones radica en tres elementos fundamentales basados en la teoría de Francisco Ferrara con la cual es sustentante coincide en su mayoría:

1.- Es una asociación de hombres.- En toda persona jurídica colectiva existe una asociación más o menos numerosa de individuos, que tienden a la consecución de un fin. La forma más sencilla de asociación es la que determinadas personas forman voluntariamente para la realización de un fin, o sea, la de tipo contractual (estatutos sociales) ejemplo sociedades mercantiles, de beneficencia deportivas, asociaciones civiles, Cámaras Empresariales etc.

2.- El segundo elemento es el fin a cuyo logro e encuentran destinadas. La existencia de una finalidad (Objeto social) hace posible, tratándose sobre todo de corporaciones voluntarias, concebirlas unitariamente, como individuales sociales o personas colectivas sujetos de derechos y obligaciones.

3.- Las asociaciones e instituciones en que concurren los dos elementos anteriores tienen la aptitud para convertirse en personas de derecho. Lo que hace que lleguen a ser tales es un tercer elemento, a saber: su reconocimiento por el derecho objetivo, que en este caso dicho elemento se perfecciona mediante la propia Ley que les da dicho reconocimiento y la formalidad para su constitución mediante una acta constitutiva. Gracias a dicho reconocimiento, las pluralidades de individuos consagrados a la consecución de un fin se transforman en un sujeto único, diverso de las personas físicas que lo integran y capaces de detentar un patrimonio propio y distinto al de sus integrantes.

Cabe hacer notar que las personas colectivas que están dotadas por esta personalidad, ahora si, jurídica, obran por medio de sus órganos y como ente distinto a las personas morales se encuentra completamente fuera del terreno de la imputabilidad; es decir, los actos ilícitos sólo pueden ser cometidos por los individuos que forman parte de ella y no por la persona colectiva.

d) Requisitos Fundamentales que aseguren una representación real en las Cámaras Empresariales

Para la mejor comprensión del la hipótesis del sustentante, en un intento de hacer el presente estudio un tanto más didáctico y menos plano, a continuación se incorpora una comparación artículo vs. artículo de la ley anterior con la ley vigente de la materia. Lo siguiente podrá ilustrar de una manera más clara las modificaciones que en suma afectaron los intereses de los grupos promotores.

i. Representación del gremio o sector

Legislación Anterior	Legislación Vigente
TÍTULO SEGUNDO De la Circunscripción, Actividades, Giros y Regiones	TÍTULO SEGUNDO DEL OBJETO, CIRCUNSCRIPCIÓN Y ACTIVIDADES DE LAS CÁMARAS Y CONFEDERACIONES <i>Capítulo Primero Del Objeto</i>
Artículo 7.- Las Cámaras de comercio tendrán una circunscripción regional y se integrarán con empresas y sus establecimientos que realicen actividades comerciales en dicha circunscripción. El reglamento definirá las características de las empresas que podrán constituir cámaras de comercio en pequeño, en atención al personal empleado e ingresos anuales de las empresas. Las regiones comerciales serán áreas geográficas conformadas por uno o varios municipios adyacentes de una entidad federativa y, tratándose del Distrito Federal, por el conjunto de las delegaciones. <u>Para la determinación de las regiones la Secretaría procurará:</u> I. <u>Integrar la actividad comercial existente en la zona geográfica de que se trate, y</u> II. <u>Definir una región comercial, preferentemente cuando su población sea superior a doscientos mil habitantes y dentro de la circunscripción existan por lo menos un mil quinientas empresas comerciales.</u>	Artículo 10.- Las Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo tendrán una circunscripción Regional correspondiente a uno o más municipios aledaños en una entidad federativa y una o más de las delegaciones políticas en el Distrito Federal, y estarán formadas por comerciantes, prestadores de servicios y del sector turismo. <u>Las Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo están obligadas a admitir como afiliados a todos los Comerciantes que lo soliciten, sin excepción, siempre y cuando paguen la cuota correspondiente y se comprometan a cumplir con los Estatutos de las Cámaras.</u> Cada Cámara podrá establecer delegaciones para el cumplimiento de su objeto, en los términos establecidos en el capítulo VIII del presente título en esta Ley.
Artículo 8.- Las cámaras de industria serán específicas y genéricas y tendrán circunscripción nacional o regional, conforme a lo siguiente:	Artículo 11.- Las Cámaras de Industria serán específicas o genéricas, nacionales o regionales.

<p>I. Las cámaras específicas con circunscripción nacional, se integrarán con empresas y sus establecimientos, localizados dentro del territorio nacional, que realicen actividades correspondientes al mismo giro industrial.</p> <p><u>La Secretaría establecerá un giro industrial cuando la importancia económica de las actividades que lo integren, haga necesario que dichas actividades sean representadas en forma conjunta e independiente de otras, de modo tal que refleje adecuadamente la composición de las cadenas productivas observadas en la economía.</u></p> <p><u>Dicha integración por giros se basará en la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, excepto cuando el carácter distintivo de los procesos productivos, de la tecnología empleada, o el destino común de la producción, hagan conveniente una agrupación distinta.</u></p> <p>II. Las cámaras específicas con circunscripción regional se integrarán con empresas y sus establecimientos localizados en una región industrial, que realicen actividades correspondientes a un mismo giro industrial.</p> <p>Las regiones industriales de este tipo de cámaras serán áreas geográficas conformadas por una o varias entidades federativas adyacentes, respecto de las cuales la Secretaría procurará que:</p> <p>a) Las actividades correspondientes al giro industrial representen al menos el veinte por ciento del producto interno bruto industrial en la región, y</p> <p>b) Se produzca al menos el treinta por ciento de la producción nacional del giro industrial correspondiente.</p> <p>III. La cámara genérica con circunscripción nacional se integrará con empresas y sus establecimientos que cumplan con las características siguientes:</p> <p>a) Ubicarse en cualquier parte del territorio nacional no comprendida dentro de la circunscripción de las cámaras genéricas con circunscripción regional;</p> <p>b) Realizar cualquier actividad industrial no comprendida en un giro industrial para el cual exista una cámara específica de industria, y</p> <p>c) Que la Secretaría haya determinado que la actividad o giro industrial correspondiente deba quedar comprendido en este tipo de cámara.</p> <p>IV. Las cámaras genéricas con circunscripción regional se integrarán con empresas y sus establecimientos que realicen cualquier actividad industrial, localizados en una región industrial.</p> <p>Las regiones industriales serán áreas geográficas conformadas por una o varias entidades federativas adyacentes. Para la determinación de las regiones industriales la Secretaría procurará que:</p> <p>a) El porcentaje del producto industrial de la región en relación con el producto interno bruto de la misma, sea al menos igual o mayor al porcentaje del producto industrial total del territorio nacional con respecto al producto interno bruto nacional, y</p> <p>b) Las actividades industriales en la región estén diversificadas, de manera que en la región existan diversos establecimientos representativos de la mayoría de los sectores industriales</p>	<p>Las Cámaras de Industria específicas nacionales se integrarán con empresas y sus establecimientos en el país, que realicen actividades en un mismo giro industrial.</p> <p>La Cámara de Industria genérica nacional se integrará con empresas y sus establecimientos en el país, que realicen actividades para las cuales no existan Cámaras de Industria específicas.</p> <p>Las Cámaras de Industria específicas regionales se integrarán con empresas y sus establecimientos en una o varias entidades federativas que realicen actividades en un mismo giro industrial.</p> <p>Las Cámaras de Industria genéricas regionales se integrarán con empresas y sus establecimientos en una entidad federativa, que realicen actividades para las cuales no existan Cámaras de Industria específicas.</p> <p>Cada Cámara de Industria específica y genérica, nacional y regional, podrá establecer delegaciones para el cumplimiento de su objeto, en los términos establecidos en el capítulo VIII del presente título de esta Ley y de su Reglamento.</p>
<p>Artículo 13</p> <p>Las cámaras deberán contar por lo menos con el siguiente número de afiliados:</p> <p>I. Tratándose de una cámara de comercio o una cámara de comercio en pequeño:</p> <p>a) Veinte por ciento del total de las empresas comerciales y sus establecimientos, ubicados en la región correspondiente, o</p> <p>b) Quince por ciento del total de las empresas comerciales y sus establecimientos, ubicados en la región correspondiente, siempre</p>	<p>Artículo 13.- Los requisitos que debe satisfacer el grupo promotor en su solicitud a la Confederación para constituir una Cámara de Comercio, Servicios y Turismo son los siguientes:</p> <p>I. Que no se encuentre constituida en los términos de esta Ley una Cámara de Comercio, Servicios y Turismo en la misma circunscripción o parte de ella;</p> <p>II. Que la circunscripción propuesta tenga una población superior a doscientos mil habitantes, de acuerdo con el último Censo General de Población;</p>

<p>que el personal empleado por las empresas afiliadas represente por lo menos treinta por ciento del personal total empleado por las empresas comerciales y sus establecimientos en la región;</p> <p><i>Artículo 13 fracción II</i></p> <p>II. Tratándose de una cámara específica de industria con circunscripción nacional:</p> <p>a) Cuarenta por ciento de las empresas de un giro industrial ubicadas en todo el territorio nacional, o</p> <p>b) Treinta por ciento de las empresas de un giro industrial ubicadas en todo el territorio nacional, siempre que el personal empleado por el total de las empresas afiliadas represente al menos cincuenta por ciento del personal total empleado por las empresas industriales de dicho giro en todo el territorio nacional;</p> <p>III. Tratándose de la cámara genérica de industria con circunscripción nacional:</p> <p>a) Cuarenta por ciento de las empresas de cualquier giro industrial, susceptibles de afiliarse con apego a lo dispuesto en el artículo 8o., fracción III, o</p> <p>b) Treinta por ciento de las empresas de cualquier giro industrial, susceptibles de afiliarse conforme a lo dispuesto en el artículo 8o., Fracción III, siempre que el personal empleado por el total de empresas afiliadas represente al menos cincuenta por ciento del personal total empleado por todas las empresas susceptibles de afiliarse;</p> <p>IV. Tratándose de una cámara genérica o una cámara específica de industria con circunscripción regional:</p> <p>a) Cuarenta por ciento de las empresas de cualquier giro industrial o del giro industrial específico, respectivamente, ubicadas en la región correspondiente, o</p> <p>b) Treinta por ciento de las empresas de cualquier giro industrial o del giro industrial específico, respectivamente, ubicadas en la región correspondiente, siempre que el personal empleado por el total de las empresas afiliadas represente al menos cincuenta por ciento del personal total empleado por las empresas industriales en la región correspondiente.</p> <p>Una cámara cuyo número de afiliados sea inferior al requerido podrá continuar en funciones en tanto no surja un grupo promotor que cumpla con lo previsto en esta ley.</p>	<p>III. Que dentro de la circunscripción existan por lo menos dos mil quinientos Comerciantes;</p> <p>IV. ...</p> <p>V. ...</p> <p>Artículo 14.-</p> <p>Los requisitos que debe satisfacer el grupo promotor <u>en su solicitud a la Confederación para constituir una Cámara de Industria son los siguientes:</u></p> <p>I. Para constituir una Cámara de Industria específica nacional.</p> <p>a) Que no se encuentre constituida en los términos de esta Ley, una Cámara de Industria específica nacional con el mismo giro;</p> <p>b) Que el giro para el que se solicita una Cámara de Industria corresponda a un subsector de hasta dos dígitos en la clasificación del sistema que recomiende el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática;</p> <p>c) El interés expreso del grupo promotor formado de por lo menos 100 Industriales que representen el veinticinco por ciento o más de los Industriales del giro específico representados por el grupo promotor para el cual se solicita crear una nueva Cámara;</p> <p>d) Los Industriales del grupo promotor se encuentren ubicados en por lo menos diez entidades federativas, con un mínimo del siete punto cinco por ciento de los industriales del grupo promotor en cada una de esas entidades federativas;</p> <p>e) ...</p> <p>f) ...</p> <p>g)</p> <p>II. Para constituir una Cámara de Industria genérica regional.</p> <p>a) Que no se encuentre constituida en los términos de esta Ley una Cámara de Industria genérica regional en la circunscripción solicitada;</p> <p>b) Que la circunscripción propuesta tenga una población superior al quince por ciento de la población total del país;</p> <p>c) El producto interno bruto de la circunscripción para la cual se solicita una nueva Cámara, represente más del veinte por ciento del producto interno bruto nacional;</p> <p>d) Los Industriales representados por el grupo promotor <u>constituyan por lo menos el cincuenta y uno por ciento y setecientos cincuenta o más de los Industriales registrados en el SIEM</u> en la circunscripción solicitada para los que no exista Cámaras de Industria específica nacional o regional en la circunscripción solicitada;</p> <p>e) El interés expreso del grupo promotor formado de por lo menos veinticinco por ciento y por un mínimo de 100 Industriales de la circunscripción para la cual se solicita crear una nueva Cámara;</p> <p>f) Los industriales del grupo promotor se encuentren ubicados en por lo menos el cincuenta por ciento de los municipios o delegaciones políticas en el Distrito Federal, de la circunscripción solicitada;</p> <p>g) ...</p> <p>h) ...</p> <p>i) ...</p>
--	---

- ii. Requisitos económicos para asegurar la operación de las Cámaras así como el correcto desempeño del fin para las cuales fueron creadas.

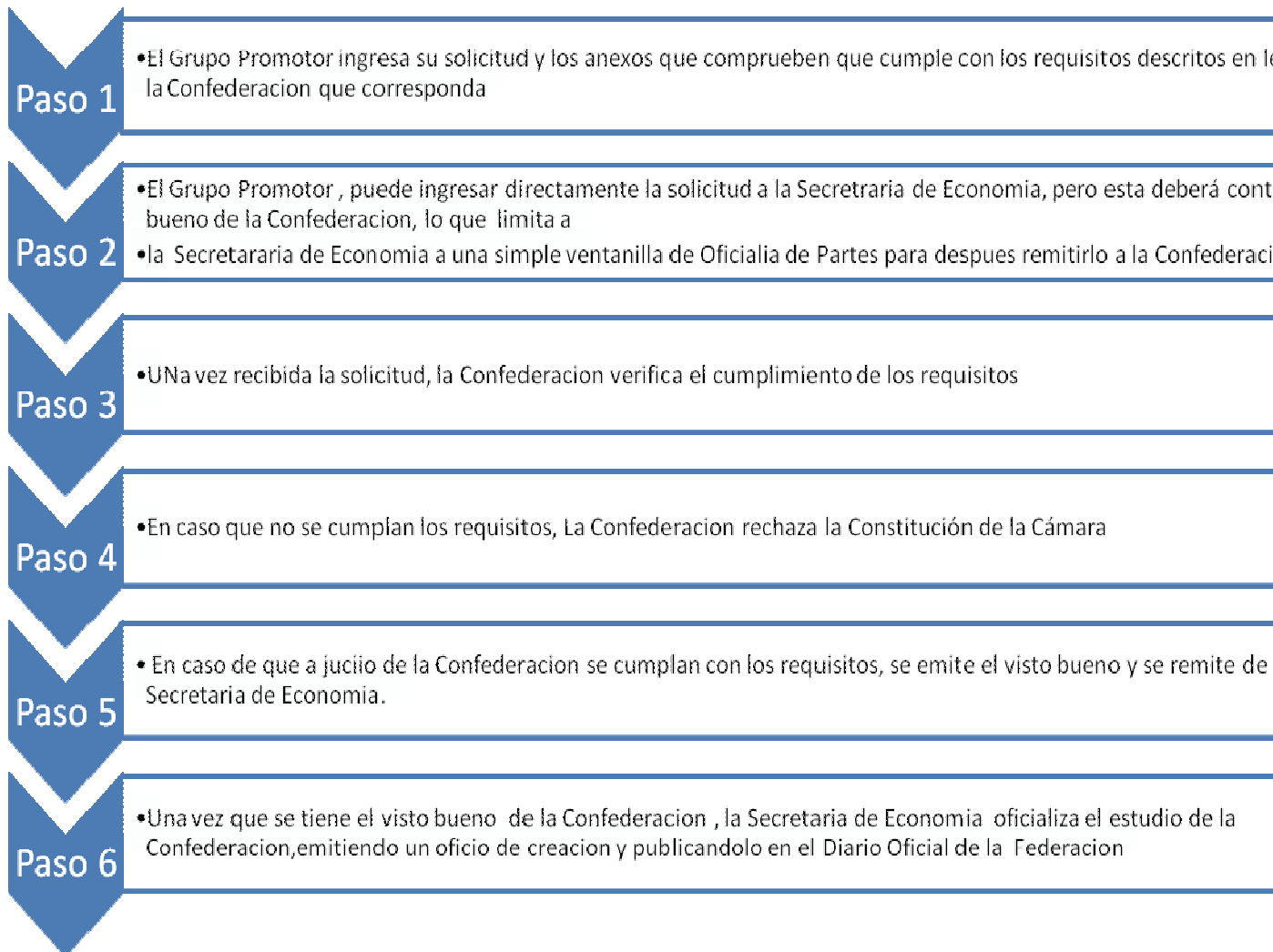
Anterior Legislación	Legislación Vigente
<p>Artículo 14 Para constituir una cámara deberá seguirse el procedimiento siguiente:</p> <p>I. El grupo promotor presentará su solicitud a la Secretaría, acompañada de su proyecto de estatutos y presupuesto, y demostrará que cuenta con un patrimonio de por lo menos catorce mil seiscientos veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y cubre los porcentajes requeridos por esta ley para la constitución de la cámara correspondiente. La Secretaría deberá verificar que se cumpla con los requisitos previstos por esta ley, en un plazo de cuarenta y cinco días contados a partir de la presentación de la solicitud;</p>	<p style="text-align: center;">-----</p>
<p>CAPITULO VI Del patrimonio de las cámaras y sus confederaciones Artículo 26 El patrimonio de las cámaras y confederaciones será destinado a satisfacer su objeto y comprenderá:</p> <p>I. Los inmuebles estrictamente indispensables para realizar su objeto;</p> <p>II. El efectivo, valores, créditos, utilidades, intereses, rentas y otros bienes muebles que sean de su propiedad o adquieran en el futuro por cualquier título jurídico para satisfacer su objeto;</p> <p>III. Las cuotas ordinarias o extraordinarias a cargo de sus afiliados o de las cámaras, respectivamente, que por cualquier concepto apruebe la asamblea general;</p> <p>IV. Las donaciones que reciban;</p> <p>V. El producto de la venta de sus bienes, y</p> <p>VI. Los ingresos que perciban por los servicios que presten</p>	<p style="text-align: center;">Capítulo Séptimo Del Patrimonio de las Cámaras y sus Confederaciones</p> <p>Artículo 25.- El patrimonio de las Cámaras y Confederaciones será destinado estrictamente a satisfacer su objeto y comprenderá:</p> <p>I. Los bienes muebles e inmuebles que posea o que adquiera en el futuro;</p> <p>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;</p> <p>III. Las cuotas ordinarias o extraordinarias a cargo de sus afiliados o de las Cámaras respectivamente, que por cualquier concepto apruebe la Asamblea General;</p> <p>IV. Las donaciones y legados que reciban;</p> <p>V. El producto de la venta de sus bienes;</p> <p>VI. Los ingresos por prestación de servicios;</p> <p>VII. Los ingresos derivados de servicios concesionados o autorizados, y</p> <p>VIII. Los demás ingresos que obtenga por cualquier otro concepto.</p>

iii. Procedimiento de la constitución de las Cámaras empresariales.

Anterior Legislación	Legislación Vigente
<p>CAPITULO II De la constitución Artículo 12 Los requisitos para constituir una cámara son los siguientes:</p> <p>I. Que no se encuentre constituida en los términos de esta ley una cámara del mismo tipo en la misma circunscripción, tratándose de una cámara de comercio, una cámara de comercio en pequeño o una cámara genérica de industria, y que no esté constituida una cámara del mismo giro, tratándose de una cámara específica de industria, salvo lo dispuesto en el último párrafo del artículo siguiente, y</p> <p>II. Contar con el mínimo de afiliados requerido conforme al artículo siguiente.</p>	
<p>Artículo 14</p> <p>Para constituir una cámara deberá seguirse el procedimiento siguiente:</p> <p>I. El grupo promotor presentará su solicitud a la Secretaría, acompañada de su proyecto de estatutos y presupuesto, y demostrará que cuenta con un patrimonio de por lo menos catorce mil seiscientos veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y cubre los porcentajes requeridos por esta ley para la constitución de la cámara correspondiente.</p> <p>La Secretaría deberá verificar que se cumpla con los requisitos previstos por esta ley, en un plazo de cuarenta y cinco días contados a partir de la presentación de la solicitud;</p> <p>II. Satisfecho lo anterior, dentro de los quince días siguientes el grupo promotor convocará a la asamblea general constitutiva mediante publicación que se efectuará al menos dos veces consecutivas en dos de los periódicos de mayor circulación en la circunscripción propuesta para la cámara. Dicha asamblea deberá sesionar por lo menos veinte días después de la última convocatoria, y</p> <p>III. Celebrada la sesión de la asamblea general constitutiva ante fedatario público competente, el instrumento que éste expida deberá ser enviado a la Secretaría, la que en su caso procederá al registro de los estatutos correspondientes y otorgará la autorización para constituir la cámara, misma que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.</p>	<p style="text-align: center;">Capítulo Tercero De la Constitución de las Cámaras</p> <p>Artículo 12.- La Secretaría podrá autorizar la creación de nuevas Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo, o de Industria específica nacional y genérica regional, debiendo ser escuchada, para tal efecto, la opinión de la Confederación que corresponda, previa consulta de la Confederación de que se trate a las Cámaras interesadas.</p> <p>Las Confederaciones podrán recibir del grupo promotor, a petición de éste, la solicitud y sus anexos para la creación de una nueva Cámara, verificando que se cumpla con los requisitos marcados en los artículos 13 y 14 de esta Ley. Una vez analizada esta documentación, las Confederaciones, previo acuerdo de su Consejo Directivo, <u>emitirán la opinión mediante la elaboración de dictamen donde aprobarán o rechazarán, la solicitud del grupo promotor cuando a su juicio se cumpla o no con los requisitos marcados en esta Ley,</u> debiendo hacerlo del conocimiento de la Secretaría dentro de los sesenta días naturales siguientes a la emisión de la opinión.</p> <p>En el caso de que un grupo promotor presente su solicitud directamente <u>a la Secretaría, ésta a su vez solicitará la opinión de la Confederación correspondiente.</u></p> <p>Para autorizar la creación de una Cámara de Comercio, Servicios y Turismo o de Industria, la Secretaría:</p> <p>I. <u>Recibirá de la Confederación respectiva el dictamen que haya emitido el Consejo Directivo,</u> así como la solicitud y los anexos que le presentó el grupo promotor para la creación de una nueva Cámara;</p> <p>II. <u>Verificará que la solicitud del grupo promotor cumpla con los requisitos de los artículos 13 y 14 de esta Ley;</u></p> <p>III. Si no existen razones fundadas en contra de la solicitud por parte de la o las Cámaras afectadas y se cumple con lo estipulado en los artículos 13 y 14 de esta Ley, publicará el proyecto de autorización para la constitución de la Cámara en el Diario Oficial de la Federación, a efecto de que dentro de los sesenta días naturales siguientes, quienes tengan interés jurídico en ello,</p>

	<p>presenten sus comentarios, y</p> <p>IV. Al término del plazo a que se refiere la fracción anterior y dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes, estudiará los comentarios recibidos y, según sea el caso, aprobará con o sin modificaciones, o rechazará el proyecto, publicando la resolución definitiva en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p><u>Para la constitución de una Cámara la Secretaría se reserva la facultad de emitir una decisión final.</u></p>
	<p>Artículo 15.- Para constituir una Cámara deberá seguirse el procedimiento siguiente:</p> <p>I. En el caso de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo.</p> <p>a) Una vez satisfechos los requisitos de los artículos 7, 9 y 13 de esta Ley, la Secretaría y la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo, organizarán conjuntamente la asamblea de constitución, mediante la publicación de la convocatoria correspondiente en los principales periódicos de la entidad, por tres veces consecutivas. Dicha asamblea deberá sesionar por lo menos veinte días después de la última convocatoria ante fedatario público;</p> <p>b) La Confederación inscribirá a los interesados en asistir mediante el depósito de la cuota que fijará el Consejo de la Confederación, de acuerdo con el promedio de cuotas vigentes en las Cámaras del país;</p> <p>c) La asamblea será presidida por el representante que designe la Confederación hasta que sea electo en Consejo Directivo, el cual designará un Presidente que le dé conclusión, y</p> <p>d) La Secretaría registrará la formación de la Cámara y publicará su constitución en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>II. En el caso de Cámaras de Industria.</p> <p>a) Una vez satisfechos los requisitos de los artículos 7, 10 y 14 de esta Ley, la Secretaría y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, organizarán conjuntamente la asamblea de constitución mediante la publicación de la convocatoria correspondiente en un periódico de circulación nacional, por tres veces consecutivas. Dicha asamblea deberá sesionar por lo menos veinte días después de la última convocatoria ante fedatario público;</p> <p>b) La Confederación inscribirá a los interesados en asistir mediante el depósito de la cuota que fijará el consejo de la misma Confederación, de acuerdo con el promedio de cuotas vigentes en las Cámaras del país;</p> <p>c) La asamblea será presidida por el representante que designe la Confederación hasta que sea electo en Consejo Directivo, el cual designará un Presidente que le dé conclusión, y</p> <p>d) La Secretaría registrará la formación de la Cámara y publicará su constitución en el Diario Oficial de la Federación</p>

Proceso de Constitución de una Cámara



CAPITULO IV

CONTROL CONSTITUCIONAL

Control de la Constitucionalidad

La constitucionalidad es la condición o calidad de lo que es constitucional o se apega a sus normas. La constitucionalidad descansa en la aceptación del principio que impone el respeto a la Constitución como norma suprema.

La palabra constitucionalidad o constitucional alude, como lo expresa su propio significado gramatical, a lo perteneciente a la Constitución de un Estado. Ya en forma específica, entiéndase con ella a la subordinación o adecuación que media entre leyes, decretos o resoluciones que dictan los organismos de la administración con relación a las leyes fundamentales o constitucionales.

En México, dado su régimen federal, esa subordinación asume un doble carácter en razón de la coexistencia de una Constitución nacional y tantas Constituciones estatales como Estados componen la República, aunque estas últimas se hallan sujetas a los principios generales de aquélla.

La palabra constitucionalidad o constitucional significa, asimismo, que toda disposición normativa debe tener esa cualidad dictadas "en consecuencia" de la Constitución, toda vez que es imperativo elemental de todos los funcionarios que de una u otra manera integran los poderes del Estado, aplicar en primer lugar la Constitución; y a raíz de esa aplicación deviene la omisión de la norma violatoria de la ley fundamental, de la que aquélla, al final de cuentas, deriva su vigencia.¹

Según Michel Miaille, los elementos fundamentales del constitucionalismo moderno son los siguientes:²

¹ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo T 3, Página 1035 -1036

² Miaille Michel, "El Estado de Derecho", U.A de Puebla, 1985, pág. 17 y 18

- a) La titularidad de la soberanía recae en el pueblo
- b) El origen del poder coactivo del Estado no es divino ni hereditario, sino popular.
- c) Los órganos del Estado están integrados por representantes populares
- d) El hombre y el ciudadano poseen derechos fundamentales que la ley tutela y garantiza
- e) El ejercicio del poder se distribuye entre sus órganos jurídicamente estructurados y dotados de competencias limitadas
- f) El poder del Estado se ejerce de manera limitada
- g) Es precisamente el Derecho el que fija los límites del poder, esencialmente por medio de dos instituciones, a saber: 1.- los derechos del hombre y del ciudadano y 2.- la división de poderes.
- h) Toda esta estructura se consagra en una constitución, ley fundamental del Estado y marco de referencia de la validez y de la legalidad del orden jurídico y del ejercicio del poder público.
- i) La Constitución determina la génesis, el ejercicio y los límites del poder del Estado.
- j) Los órganos del poder público y los ciudadanos están sometidos a ella
- k) Todos los actos de autoridad deben respetar los términos constitucionales de forma (estructura de los poderes), de fondo (competencia de cada órgano) y de legalidad (respeto del contenido de las normas).
- l) Las transformaciones del orden constitucional son reguladas previamente por la propia Constitución.
- m) NO MAS EL IMPERIO DE LA VOLUNTAD (ARBITRIO DEL MONARCA), NI EL EJERCICIO ABSOLUTO DEL PODER, SINO EL IMPERIO DE LA LEY (DERECHO) Y EL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO COACTIVO (ESTADO), LIMITADO POR EL ORDEN JURÍDICO (CONSTITUCIÓN).

Ahora bien, retomando los anteriores conceptos podríamos concluir que cuando la organización del Estado, sus leyes, la actuación de sus poderes, organizaciones y funcionarios se peguen a lo dispuesto por la Constitución nos encontramos frente a una

“Estado de Derecho” entendiéndolo a este último por un Estado que se rige por su ley suprema.

Sin embargo, esta es una definición muy utópica puesto que materialmente existen factores importantes que de una u otra forma estiran esta definición para obedecer a razones ideológicas o intereses que no precisamente son los del pueblo, como por ejemplo el poder político y económico, las interpretaciones de la ley demasiado amplias o las mismas acciones del gobierno y para ello también los constituyentes han previsto ciertas medidas para controlar dichos intereses adversos y que en ningún supuesto rebasen la jerarquía y disposiciones de la Constitución obedeciendo con ello a intereses que no sean los del pueblo o simplemente a intereses temporales de carácter político que no sigan con esta misma línea. Para esto se crea el Control de la Constitucionalidad.

Luego entonces, el Control Constitucional se encuentra estrechamente ligado a la supremacía de la Constitución, siendo este, un principio de alta importancia para mantener la vigencia de la ley fundamental.

Si la supremacía de la Constitución supone un sistema básico de normas y que hay diferencia entre ley constitucional y ley ordinaria, es lógico concluir que debe existir un poder capaz de resguardar los grandes principios contenidos en la Constitución, y que el pueblo ha estimado necesarios para la existencia del Estado y de su orden jurídico lo que convierte al Poder Judicial en este poder, el cual dicho sea de paso también es creado, facultado y hasta cierto punto limitado por la misma Constitución.

Un primer mecanismo para salvaguardar el carácter supremo de la Constitución es su carácter de norma rígida, es decir, que sus disposiciones no pueden ser reformadas por el mismo procedimiento que se emplea para el caso de las leyes ordinarias. Si la Constitución pudiera ser modificada por el mismo procedimiento que se sigue para modificar o crear una ley ordinaria, estaríamos a expensas de la ideología política del partido que se encuentre en el poder, y con esto se podría cambiar las normas constitucionales con un enfoque temporal obedeciendo a la situación política actual e

incluso a una serie de favores que el partido político en turno tenga que pagar a cierto sectores de la población (ej. industriales, extranjeros, etc.).³

El segundo mecanismo es en si la supremacía constitucional que tiene ésta frente a los demás ordenamientos secundarios, al respecto Marcel Prélot menciona en su obra *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel* lo siguiente:

“La consecuencia necesaria y, podría decirse, normal de la distinción de las leyes constitucionales y de las leyes ordinarias, con subordinación de las unas a las otras, es la existencia de una sanción de las violaciones de la norma constitucional por uno de los poderes constituidos. De no ser así, la distinción de principio cedería su lugar a una confusión de hecho. Es necesario que se establezca un control de la constitucionalidad que conduzca a la abolición de las normas o de los actos inconstitucionales”

Finalmente una tercera herramienta son aquellos límites al ejercicio del poder político mediante la distribución de competencias de los funcionarios y las garantías individuales plasmados en la Constitución, al respecto el Doctor Covián Andrade en su libro “*El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*” afirma lo siguiente:

“Se requeriría simplemente que los poderes constituidos actuaran dentro de su competencia que les asigna la ley fundamental, que sus titulares cumplieran su juramento solemne de “guardar” la Constitución, que se observara plenamente, el principio de rigidez constitucional y consecuentemente, que se respetara de manera constante, en todos los casos y niveles del gobierno, lato sensu, el principio de supremacía constitucional, para que la vigencia y la sobrevivencia del Estado de Derecho estuviera plenamente aseguradas”⁴

³ Covián Andrade, Miguel, *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2004, pp. 32-34

⁴ Covian Andrade, Miguel., Op cit p. 27.

de las tres herramientas descritas anteriormente podemos concluir que los mecanismos de control de la constitucionalidad son variados y responden diversas estructuras y conceptos teóricos muy diversos que tienen la finalidad de la anulación o la abrogación de los actos de gobierno (incluyendo leyes) contrarios a el texto constitucional.

En México, el control de la constitucionalidad es de carácter jurisdiccional depositado a un órgano que integra la división tripartita de los poderes, y este es el Poder Judicial de la Federación:

El poder judicial se integra por los siguientes tribunales:

- a) Suprema Corte de Justicia de la Nación
- b) Tribunales Colegiados de Circuito
- c) Tribunales Unitarios de Circuito
- d) Juzgados de Distrito
- e) Tribunal Electoral⁵

En México el Poder Judicial es al que por mandato constitucional se le han otorgado la función, entre otras, de control de la constitucionalidad comprendiendo dentro de sus facultades la capacidad de dirimir controversias sobre la constitucionalidad de leyes y de los actos de autoridad a través del medio de control constitucional por excelencia, el Juicio de Amparo y las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, sin embargo, éstas últimas no serán abordadas en el presente estudio por no ser trascendentales en el planteamiento.

Juicio de Amparo

Según el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, el amparo es:

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 94

“Un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (frac. I del artículo 103 de la Constitución); que garantiza a favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de las entidades federativas (frac. II y III del mismo precepto) y que, por último, protege toda la Constitución, así como toda legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado. En estas condiciones, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de la tutela indirecta de la ley secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo.”⁶

Principios Fundamentales del Juicio de Amparo

1.- Iniciativa de parte/ Instancia de parte.

El Juicio de amparo “únicamente lo puede promover” por la parte perjudicada por un acto de autoridad, ley, tratado internacional, reglamento o cualquier otro acto que se reclame. Este acto se puede promover a través de un representante o por medio de algún pariente o persona extraña en los casos que la misma ley de amparo lo permita, aun cuando sea menor de edad.⁷

2.- Agravio Personal y Directo

El agravio es aquel menoscabo, ofensa pudiendo ser patrimonial o no pero siempre debe ser material y apreciable objetivamente ya que el menoscabo sufrido debe ser real y no de carácter simplemente subjetivo.

El agravio debe estarse produciendo al momento de la promoción del juicio o ser inminente, no simplemente eventual, aleatorio e hipotético.⁸

⁶ Burgua Orihuela Ignacio, “*El Juicio de Amparo*”, 18a ed., Porrúa, México, 1982. p. 173

⁷ Cfr. Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 4/ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 107

⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*, 2ª ed, 29ª reimpresión, México, Themis, 2009, p. 32

3.- Relatividad/Formula Otero

Este principio, tal y como lo expresa el artículo 76 de la ley de la materia, consiste en que las sentencias del amparo solo se ocupen de los individuos que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que los motivare.

El susténtate tiene conocimiento que actualmente existe una iniciativa de reforma constitucional donde, entre otras cosas, se pretende modificar el artículo 107 constitucional así como el artículo 76 de la Ley de Amparo para eliminar la “Formula Otero” permitiendo a la Suprema Corte de Justicia realizar una declaratoria de inconstitucionalidad de una ley con efectos generales, es decir, que cuando el máximo tribunal determine que una ley es inconstitucional, dicho pronunciamiento tendrá efectos generales y no solo para el quejosos promovente de la demanda de amparo. Esta iniciativa, fue aceptada por la cámara de senadores pero no fue resulta por la cámara de diputados, al menos durante el segundo periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados que concluyó el pasado 30 de abril del 2010.

4.- Definitividad

El principio de definitividad se refiere a que el amparo, por ser un juicio extraordinario, solo pueda recurrirse cuando se haya agotado previamente los medios ordinarios de defensa. De esta forma, el artículo 107 fracción III de la Constitución, manifiesta que el juicio de amparo solo procede contra actos definitivos que no sean susceptibles de modificación o invalidación por recurso ordinario alguno. Ahora bien, este principio tiene varias excepciones: a) en materia penal cuando el acto reclamado importe el peligro de privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los actos prohibidos en el artículo 22 de la Constitución (mutilación, infamia, marca, azotes, palos, tormento, multa excesiva, confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales), b) También en el ámbito penal, cuando se reclama un auto de formal prisión, c) Cuando el quejoso no haya sido emplazado en el procedimiento en el que se produjo el acto reclamado, d) el que es extraño al procedimiento en que se produjo el acto que lo agravia, e) el sujeto que afectado por un acto

autoritario que carece de fundamentación, f) cuando se trata de actos de autoridades distintas a los tribunales judiciales (administrativos o del trabajo) que deban ser revisados de oficio conforme a las normas que los rijan y el recurso que estas establezcan, no prevea la suspensión del acto o condicionen su procedencia a la satisfacción de mas requisitos, y g) si el agraviado se propone reclamar la ley en que se sustenta el acto de autoridad⁹

5.- Estricto Derecho

El principio de estricto derecho estriba en que el juzgador debe concretarse a examinar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los argumentos externados en los “conceptos de violación” expresados en la demanda, y, si se trata de resolver un recurso interpuesto contra la resolución pronunciada por el juez de Distrito, en que el revisor se limite a apreciar tal resolución tomando en cuenta, exclusivamente, lo argüido en los agravios. El órgano constitucional no podrá realizar libremente el estudio del acto reclamado, en la primera instancia si se tratase de amparo indirecto en única instancia en un amparo directo, ni de la resolución recurrida si el amparo es bi-instancial, pues debe limitarse a establecer, respectivamente, si los citados conceptos de violación y, en su oportunidad, los agravios, son o no fundados, de manera que no está legalmente en aptitud de determinar que el acto reclamado es contrario a la Constitución por un razonamiento no expresado en la demanda, ni que la sentencia o resolución recurrida se aparta de la ley por una consideración no aducida en los agravios respectivos.¹⁰ En síntesis, no es suficiente que el acto reclamado sea a todas luces inconstitucional para que la justicia ampare y proteja al quejoso, éste último debe hacerlo valer a través de un razonamiento idóneo, conducente a aquella conclusión.

Diversos tipos de Amparo

⁹ Idem, p. 38

¹⁰ Idem, p.40

De conformidad con el artículo primero de la Ley de amparo, en relación con el artículo 103 constitucional, el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

- i) Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.
- ii) Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.
- iii) Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

El amparo se encomienda los tribunales federales, en el caso de que proceda, otorgar la protección al gobernado, cuando por cuestión de competencia de esferas entre la federación y los estados, y viceversa, se vea afectado jurídicamente un particular. Lo anterior es con el fin de mantener vigente el pacto federal, y tiene como fundamento la no usurpación de funciones constitucionales entre ambas autoridades.

Para que proceda el amparo, es necesario que el promovente o agraviado sea el propio gobernado afectado por tales invasiones o restricciones de soberanía, sin que para al efecto exista la obligación de agotar los recursos ordinarios, vía el amparo indirecto.

Según lo dispuesto por el artículo 5 de la ley de amparo, las partes que integran dicho juicio de garantías son el gobernado que en su calidad de quejoso promueve un amparo o interpone un recurso en contra de una autoridad a la que se le denomina autoridad responsable, y puede también intervenir con dicho carácter el tercero perjudicado como contraparte del agraviado (siempre que no se trate de un juicio del orden penal) y por otro lado también se considera parte al Ministerio Público Federal, quien tiene como función esencial defender los intereses de la sociedad o del Estado, para con ello velar por la observancia del orden constitucional.

El amparo tiene de manera muy general dos grandes ramas que dependen de los actos materia del juicio y ante quien se impugnen dichos actos, según se puede constatar en los artículos 114 y 158 de la Ley de Amparo. El primero de éstos es el amparo indirecto, que se conoce también como el amparo bi-instancial, se tramita ante los juzgados de Distrito

es decir, ante un juez federal quien actúa para dichos efectos como juez constitucional y su resolución puede ser impugnada en segunda instancia ante su superior jerárquico que es el Tribunal Colegiado de Circuito cuando se trate de un problema de legalidad o ante la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, vía recurso de revisión, cuando se trate de un problema de constitucionalidad; de ahí su nombre de bi-instancial.

Por otra parte, tenemos el amparo directo que se encuentra regulado por el artículo 158 de la Ley de Amparo y se tramitan directamente ante los Tribunales Colegiados de Circuito de acuerdo con lo establecido en las fracciones V y VI del numeral 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas, civiles, penales, administrativas y también contra laudos arbitrales definitivos. Este amparo, a contrario sensu, del indirecto es de naturaleza uni-instancial (por regla general por la existencia del recurso de revisión), ya que como su mismo nombre lo dice, solo tiene una instancia que resuelve en definitiva el amparo, ya sea que se tramite ante el Tribunal Colegiado de Circuito o ante la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin desarrollo previo de otra instancia, por lo que se considera que es de jurisdicción originaria.

Ahora bien, existen cuantas teorías de división del amparo como tratadistas en dicha materia, sin embargo, tratando de hacer un breve análisis de los mismos y sin llegar a su exhaustividad por no ser objeto del presente estudio, resumiremos las principales clasificaciones del amparo las cuales se reflejan en razón de las instancias que lo componen y en razón de la naturaleza jurídica del acto reclamado.

La clasificación del amparo en razón de las instancias como lo mencionamos anteriormente son:

- a) Amparo bi-instancial o indirecto (dos instancias)
- b) Amparo uni-instancial o directo (una instancia)

El amparo indirecto, se promueve ante el juez de distrito en contra de leyes o actos a que se refiere el artículo 114 de la Ley de amparo, y su resolución puede ser impugnada vía el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte el amparo directo, se presenta ante la responsable que lo emitió y conoce de la sustanciación el Tribunal Colegiado o el máximo Tribunal Federal, en los supuestos a que se refiere el artículo 158 de la ley de la materia y sólo procede la revisión en los supuestos señalados en la fracción V del artículo 83 de la ley en comento que a la letra dispone lo siguiente:

“Artículo 83.- Procede el recurso de revisión:

...

V.- Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

La materia del recurso se limitará, exclusivamente, a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses, puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del término de cinco días, contados a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso, la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.”

Tratándose de un juicio de amparo indirecto, su objeto puede ser tanto una norma general como un acto de autoridad, en tanto que en el juicio de amparo directo, su objeto solo puede consistir en un acto concreto de la autoridad caracterizado, además, como una sentencia definitiva o una resolución que ponga fin a un juicio, dictada por un tribunal, sea en materia civil, penal, administrativa o laboral; sin embargo, en este caso puede incluirse la impugnación de las normas generales que se hubieran aplicado en la sentencia

o resolución reclamada, aunque tales normas no constituyan actos reclamados ni tenga que llamarse a juicio a las autoridades que las hubieran emitido.

La clasificación del amparo en razón del acto jurídico reclamado se divide principalmente en los siguientes tipos:¹¹

Amparo libertad.- Su objeto central son los valores más importantes del ser humano: la vida y la libertad, se puede promover en cualquier tiempo y cualquier hora, los cuales serán habilitados para dichos efectos. Puede incluso presentarse por escrito, por comparecencia o por vía telegráfica, y en este caso opera la suplencia de la deficiencia de la queja.

Amparo casación.- En su momento se le llegó a conocer como recurso de casación y su finalidad era la de anular las resoluciones pronunciadas en segunda instancia tanto en materia civil como en materia mercantil. Las infracciones que combatía eran las ocurridas en sentencia recurrida o las presentadas durante la sustanciación del juicio. En la actualidad este recurso ha sido sustituido materialmente por el amparo directo (uni-sustancial) ya que este de la misma manera también combate las sentencias definitivas de los juicios civiles o penales por violaciones cometidas durante la secuela procesal, siempre y cuando afecten las defensas del quejoso y trasciendan al resultado del fallo. La demanda del amparo directo como lo mencionamos anteriormente, se presenta directamente ante la misma autoridad responsable, quien la tiene por presentada y posteriormente la remite a los Tribunales Colegiados de Circuito o en su caso, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación dependiendo el caso de que se trate para su admisión.

Amparo Contra leyes.- Este amparo se promueve contra una ley que se estima inconstitucional. La sentencia no tiene efectos *erga omnes*, es decir, sólo beneficia a quien promueve el amparo y el quejoso en todo caso, deberá acreditar su interés jurídico para promover dicho juicio. El término para interponer dicho amparo es de 30 días

¹¹ BARRERA GARZA, Oscar. “COMPENDIO DE AMPARO”. 2a ed. Mc Graw Hill. México. 2004. p 25

siguientes a su entrada en vigor si se impugna de inconstitucional a una ley autoaplicativa o de 15 días siguientes al primer acto de aplicación en perjuicio de la persona si se trata de una ley heteroaplicativa.

Exclusivamente los órganos del Poder Judicial Federal pueden decidir si una ley es o no contraria a la Constitución, de ahí que según la misma Constitución, ley de la materia y la jurisprudencia, a través del principio de definitividad, mencionan que no existe la obligación de agotar los recursos ordinarios cuando se reclama la inconstitucionalidad de una ley que lesiona los derechos del gobernado. Sin embargo por ser materia del presente estudio, esta clasificación la abundaremos más adelante para su estudio y debida comprensión.

Amparo Soberanía.- Se le denomina también como amparo por invasión de jurisdicciones y procede según los supuestos establecidos en las fracciones II y III del artículo 1 de la Ley de Amparo y del artículo 103 de la Constitución federal. En resumen, los conceptos de violación deben a la pretensión de invasión de esferas por parte de la autoridad responsable, así como al precepto de la ley suprema que contenga facultades de la Federación o del Estado, en su caso, que se consideren jurídicamente invadidas, restringidas o vulneradas, siempre y cuando exista como quejoso un particular que reclame la violación de sus garantías individuales, con motivo de dichas invasiones o restricciones.

Amparo administrativo.- La naturaleza y origen de esta clasificación únicamente obedece en razón de la autoridad ante quien se promueve y combate por su misma naturaleza a cualquier resolución de legalidad emitida por las autoridades que dependen del Poder Ejecutivo cuyos actos impliquen la afectación de los derechos de un particular. En este caso también opera la suplencia de la deficiencia de la queja exclusivamente cuando exista una violación flagrante de garantías.

Amparo agrario.- Finalmente esta última clasificación, protege al sector de la población ejidal o comunal en sus derechos agrarios propiamente dichos. Son aplicables las

disposiciones del libro segundo de la Ley de Amparo y cuyo estudio no abundaremos por no ser parte del objeto de la presente investigación.

El Juicio de Amparo Contra Leyes

El juicio de amparo contra leyes encuentra su nombre cuando su objeto es una norma general, existen características especiales que modifican sus reglas generales o normales de tramitación o resolución del juicio. En sentido estricto, el juicio de amparo contra leyes, es como lo mencionamos anteriormente, cuando se presenta el acto reclamado en una norma general (tratado internacional, ley o reglamento), independientemente de que se reclame conjuntamente algún acto concreto de aplicación; desde esta perspectiva, sólo el juicio de amparo indirecto puede constituir un “Amparo Contra leyes” propiamente dicho.

Ahora bien, en el juicio de amparo directo también pueden atacarse la inconstitucionalidad de normas o leyes pero siempre que al estudiar los conceptos de violación corresponda a derechos violados a través de una sentencia judicial o administrativa que tenga carácter de definitiva vía laudo o resolución por estimarse inconstitucional la norma general en que se hubieran apoyado tales resoluciones, incluyendo en tales normas generales las leyes, los tratados, los reglamentos y cualquier disposición de observancia general.

Una vez definidos ambas clases de amparo, nos abocaremos al estudio del amparo indirecto por ser éste, materia importante de la presente investigación y pieza medular en la propuesta que se realiza mediante el presente trabajo de tesis.

Siguiendo con el estudio de la figura del amparo indirecto, es relevante saber que la competencia de un juicio de amparo indirecto contra leyes, corresponde originalmente a los juzgados de distrito.

Ahora bien, la competencia de un juzgado de Distrito para conocer sobre un juicio de amparo indirecto contra leyes se rige principalmente por el lugar de ejecución del acto

reclamado pero en este apartado debemos hacer dos distinciones: i) tratándose de leyes autoaplicativas la competencia surge a favor del juez que ejerce la jurisdicción en el lugar en que deba darse cumplimiento a las obligaciones previstas en la ley que se impugne. Por el otro lado tratándose de leyes heteroaplicativas, cuando ya existe un acto concreto de violación, la competencia se determinará a partir del lugar en que se haya efectuado tal acto de aplicación, conforme a la regla genérica prevista en el artículo 36 de la Ley de amparo.

En los casos en que por razón de la naturaleza del acto de aplicación no sea posible determinar el domicilio donde se dio ese primer acto, en concreto, tratándose de la materia fiscal donde los pagos realizados por medios electrónicos hacen imposible determinar dicho domicilio, nuestro máximo tribunal ha sentado jurisprudencia que dispone que la competencia de un juez de distrito será la del que ejerza jurisdicción en el lugar del domicilio fiscal del contribuyente.¹²

A efecto de seguir con nuestro estudio, debemos establecer el tipo de ley que se impugnará, es decir, si es autoaplicativa y heteroaplicativa:

Las leyes autoaplicativas son aquellas leyes que por el solo hecho de entrar en vigencia afectan la esfera jurídica del gobernado y las heteroaplicativas son las que además de entrar en vigor, requieren un acto concreto de aplicación para afectar la esfera jurídica del gobernado.

La diferencia entre una ley y otra, como lo menciona su propia definición es que las leyes autoaplicativas afectan la esfera jurídica del gobernado por su misma entrada en vigencia, pero para que el amparo sea procedente, el quejoso deberá acreditar que se encuentra en la hipótesis normativa y no bastará sólo el dicho del quejoso. Por otro lado las leyes heteroaplicativas forzosamente deberá existir un acto concreto de aplicación que cause perjuicio al gobernado para que pueda ser procedente el amparo.

¹² Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, Segunda Sala, contradicción de tesis 133/2002-SS, Tomo XVII, Enero de 2003, p. 324.

Los plazos para interponer el amparo son tres y dependerán de la característica de la ley:

Leyes Autoaplicativas

- a) Plazo de treinta días hábiles contados partir de la fecha de entrada en vigencia de la ley, dado que el supuesto para su impugnación es su sola entrada en vigencia.

Leyes Heteroaplicativas y Leyes Autoaplicativas

- b) Dentro de los quince días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación del primer acto de aplicación, y
- c) Dentro de los quince días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que recaiga al recurso o medio ordinario de defensa que se hubiera promovido contra el primer acto de aplicación o de la fecha en que haya tenido conocimiento de dicha resolución. (artículos 21 y 73, fracción XII, de la ley de Amparo)

Ahora bien, en un esfuerzo de ir aterrizando el concepto del amparo con el objeto de estudio de la presente investigación continuaremos con el primer acto de aplicación, ya que será esta la vía de garantía, que podremos obtener de la referida ley al considerarla como inconstitucional.

El artículo 73 fracción XII de la Ley de Amparo se desprende que no cualquier acto de aplicación de la autoridad puede utilizarse para promover un juicio de garantías, sino que es necesario que se trate del primer acto de aplicación, previo a la demanda de amparo, debe ser real y no inminente y debe derivarse de una autoridad ya que de lo contrario el juicio resultaría improcedente respecto al mismo acto de autoridad y traería aparejada la improcedencia del juicio de amparo en contra de la ley, dada la estrecha relación que existe entre ambos aspectos. Cabe resaltar que el acto de aplicación puede consistir en un acto individualizado o en una norma de carácter general siempre y cuando cause perjuicio directo al quejoso y que este último lo pueda comprobar, es decir, que tenga un interés jurídico.

Respecto a las causas de sobreseimiento del amparo, además de cumplir con las formalidades y tiempos descritos anteriormente, existe también el principio de definitividad, el cual consiste en agotar los medios ordinarios de defensa antes de acudir al amparo, sin embargo y con el foco en el presente estudio, tratándose de un amparo contra leyes heteroaplicativas como lo es el presente estudio, opera una excepción a dicho principio, dado que el juicio puede promoverse a partir del primer acto de aplicación aunque exista un medio ordinario de defensa, dado el texto expreso de nuestro máximo tribunal que dice lo siguiente:

DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. De la interpretación literal y teológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto cuando se reclaman los siguientes actos: I. Los que afecten a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan; II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; III. Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución; IV. Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; V. Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación; VI. Los que importen el peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; VIII. Los que carezcan de Fundamentación; IX Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o

medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentren previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia.¹³

Siguiendo con el estudio del amparo contra leyes heteroaplicativas como es el caso, también existirán diversas porciones normativas las cuales serán atacadas ya que las leyes contienen diversas partes que pueden estar más o menos integradas, de tal manera que se puede identificar las partes que afectan de diversa manera a sus destinatarios y cuya aplicación puede suceder en forma conjunta o separada, incluso, lo determinado por una parte de la ley puede ser independiente de diversas variaciones que pueden ocurrir respecto de otras disposiciones del mismo ordenamiento como es el caso en la ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones y al amparo puede, si así lo estima el la autoridad.

¿PORQUÉ ES INCONSTITUCIONAL LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES Y SUS CONFEDERACIONES?

La ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones es una ley de orden público y con observancia en todo el territorio nacional, de acuerdo con su artículo primero, tiene por objeto exclusivamente lo siguiente:

- i) Normar la constitución de las Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo, de las Cámaras Industriales y de las Confederaciones que las agrupan.
- ii) Regular el funcionamiento de las Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo, de las Cámaras Industriales y de las Confederaciones que las agrupan.
- iii) Normar el Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM)

¹³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XII, Julio de 2000, p. 156.

Ahora bien, para entender el alcance de estas disposiciones, en el capítulo III de la presente investigación, quedo establecido que las Cámaras son instituciones nacionales con personalidad civil, de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio (artículo 4 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones), constituidas bajo lo dispuesto en la Ley en comento, que celebran toda clase de actos jurídicos directamente relacionados con su objeto social, y dedicados directamente a su sostenimiento. El objeto de la constitución de las cámaras es el de representar, promover y defender los intereses generales del comercio, los servicios, el turismo y la industria; a través de las diversas disposiciones, facultades y obligaciones que le son conferidas por esta ley secundaria.

Históricamente la necesidad de asociación entre los distintos gremios de una población ha obedecido a dos grandes aspectos: i) la autoprotección de su gremio frente a otros gremios e intereses distintos, incluyendo los intereses opresores de un gobierno represor que al ver la capacidad económica de los comerciantes e industriales han abusado a lo largo de la historia del poder político y legal de su posición, y ii) la difusión y el fomento de su actividad buscando unificar los usos y costumbres mercantiles que al final del camino facilitarían su actividad rindiendo mas y mejores frutos.

Sin embargo, dicho objeto, rindió tantos frutos que al día de hoy el ramo de comercio e industria, a través de dicha unión, se corrompió hasta crear un coto de poder político económico y social a grado tal que hoy en día es este grupo quien demanda y presiona al Gobierno con cumplir sus intereses aún por encima de los intereses generales de la población. Muestra de lo anterior es que haciendo una incorrecta interpretación de la Ley de Cámaras Empresariales vigente hasta el año 2004 en lo relativo a la facultad que el gobierno les otorga a las cámaras para ser órganos de consulta con relación a la rama industrial o de comercio de su competencia, lograron presionar a la administración pública para extender dicha facultad para elevar al texto legal la facultad de aprobar o reprobar la incorporación de nuevas cámaras empresariales dando como resultado en la práctica una violación constante de las garantías de libre asociación de los comerciantes y una ilegal delegación de facultades del Poder Ejecutivo federal a un tercero que en este

caso es un particular violando, a mi parecer, la garantía de legalidad y seguridad jurídica; sin omitir la violación a la garantía de audiencia consagrada por la Constitución al no escuchar a los gobernados afectados para que manifiesten lo que a su derecho convenga previo a que le sean afectados sus garantías individuales (libre asociación), razones que estudiaremos puntualmente a continuación.

a) Primera Hipótesis

Violación a la Garantía de Libre Asociación

La primera hipótesis de la supuesta inconstitucionalidad de la ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones que pretendo probar es la que recae en una violación a la Garantía de Libre Asociación de todos aquellos empresarios que aún y cuando cumplan los requisitos que la ley dispone para la creación de una Cámara empresarial les resta complacer la discrecionalidad de la autoridad para su constitución y aún más grave la de un tercero particular como lo son las Confederaciones empresariales jugando un doble papel de juez y parte limitando de esta forma la creación de nuevas Cámaras empresariales, pero siempre aludiendo una supuesta falta de cumplimiento de requisitos legales. Adicionalmente de la imposibilidad de crear una confederación adicional a las reconocidas por el Gobierno lo que trae como resultado la acumulación de un poder económico y político a las Confederaciones existentes.

Por lo anterior, nos detendremos punto por punto para resaltar que, a diferencia de la ley anterior, el texto legal vigente impone ciertos candados como requisitos, que impiden, atrasan y restringen el derecho de los empresarios que se quieran asociar libremente para representar su gremio, sector o giro comercial, tal como lo dispone nuestra Constitución y de la misma forma gozar de los derechos que otorga la misma ley vigente en su calidad de Cámara Empresarial a diferencia de una simple asociación civil.

Para la constitución de una Cámara Empresarial la ley que la regula establece una serie de requisitos a cumplir:

a) Por razón de su actividad (artículo 8 de la LCEC)

- Las Cámaras que representen una actividad comercial integraran las Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo
- Las Cámaras cuyos integrantes representen una actividad industrial, formaran las Cámaras Industriales.

El principal problema que enfrentamos en este punto es que a diferencia de la Ley de Cámaras anterior, la vigente por su parte no dispone de una disposición clara entre las diferencias de una actividad industrial y una de comercio. Por herencia, se han quedado viejos conceptos adquiridos que culposa o dolosamente fueron eliminados de la legislación actual. Anteriormente, el texto de la ley y su respectiva reglamentación, en específico, el acuerdo por el que se dan a conocer las Listas de Actividades, Giros y Regiones Comerciales e Industriales, conforme a las cuales la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial autorizaba la constitución de Cámaras Empresariales (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30/06/1998), hacia una mención expresa que la “actividad o giro industrial era aquella donde la actividad desarrollada por los industriales sometía las materias primas o insumos bajo un proceso de elaboración y/o transformación.”

Estas listas, en un intento mal logrado y limitado, trataban de definir la clasificación entre actividades industriales y comerciales, dando cierta certidumbre legal al grupo promotor de la naturaleza de su cámara por razón de su actividad.

Al día de hoy, con el texto vigente de la ley, esta clasificación es meramente discrecional por no contar con un sustento jurídico dando lugar a que la decisión final se tome con base a intereses económicos de las mismas confederaciones creando de esta manera un círculo vicioso que impide a los grupos promotores constituirse libremente como cámaras empresariales para tener la representación de su gremio o giro comercial e industrial. En la actualidad si un grupo promotor decide solicitar una autorización para constituirse en una cámara empresarial tiene que enfrentarse a lo siguiente:

- i) Que su actividad no sea comercial, de lo contrario no podrían constituirse como cámara y la única opción disponible para estos empresarios sería

agregarse en lo individual a las Cámaras de Comercio de su región, diluyendo su presencia como sector en la actividad económica nacional y perdiendo la representatividad de su sector.

- ii) Para el caso de que su actividad sea considerada industrial por definición de ley, tendría que ser muy clara la transformación de la materia prima o el proceso que lleva a cabo en su actividad para darle la naturaleza de industrial.

El problema en esta sección radica en que la única opción que tiene un grupo promotor para convertirse en una cámara, representar a su gremio, y tener independencia de las demás actividades comerciales es tramitar su solicitud como una cámara industrial obteniéndola a través de cabildeo y poder económico y no por asistencia de la ley. Prueba de lo anterior, es que al día de hoy ante la Concamin, existen no sólo cámaras sino también asociaciones cuyo objeto social es claramente de servicios y de ninguna forma su proceso productivo, si así le podríamos llamar, puede considerarse como una transformación de materia prima o un proceso técnico especializado. Ejemplo:

- Cámara Nacional de Empresas de Consultoría¹⁴
- Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados.
- Cámara Nacional de la Industria de Lavanderías
- Cámara Nacional de la Industria de Baños y Balnearios
- Asociación Mexicana de Agencias de Publicidad, A.C.
- Asociación Mexicana de Administradores y Promotores de Sistemas de Autofinanciamiento, A.C.
- Consejo Mexicano de Normalización y Evaluación de la Conformidad, A.C.
- Asociación Mexicana de Consultores Jurídicos Empresarios, A.C.

¹⁴ De acuerdo con el artículo 5to de los estatutos de dicha cámara, se deberá entender como “Consultoría” el conjunto de servicios relacionados con la planeación, la evaluación, el proyecto, el diseño, la asesoría y la gestión para el mejoramiento de la competitividad de los sistemas productivos, que prestan las empresas especializadas, con base en la experiencia de su personal profesional y técnico, en su organización, en sus recursos y en la aplicación de conocimientos tecnológicos y científicos, en las áreas contenidas en el catálogo de especialidades de la Cámara.

Propuesta específica:

En el entendido que tampoco pretendemos ir al extremo y con el afán de proteger una actividad de “agremiación controlada” y que realmente tenga presencia económica y productiva en la región, se propone insertar dentro del marco jurídico vigente el siguiente texto que al día de hoy se encuentra derogado:

“La secretaria de Economía podrá establecer un nuevo giro industrial cuando la importancia económica de las actividades que lo integren, haga necesario que dichas actividades sean representadas en forma conjunta e independiente de otras, de modo tal que refleje adecuadamente la composición de las cadenas productivas observadas en la economía; y que dicha integración de giros se basará en la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, excepto cuando el carácter distintivo de los procesos productivos, de la tecnología empleada, o el destino común de la producción, hagan conveniente una agrupación distinta.”¹⁵

Propuesta para la modificación en la creación de una Cámara en razón de su circunscripción, actividad, giros y regiones (art. 10 y 11 de LCEC)

- De acuerdo con el artículo 10 del ordenamiento multicitado, las cámaras de servicios y turismo tendrán una circunscripción regional correspondiente a uno o más municipios aledaños o a una entidad federativa o a una o más delegaciones políticas en el Distrito Federal y solo podrán formarse cuando no exista una cámara previamente en dicho territorio.
- Para el caso de las Cámaras Industriales el artículo 11 LCEC que éstas deberán ser específicas o genéricas y nacionales o regionales. La específicas integradas por industriales del mismo ramo y las genéricas integradas por industriales cuyas actividades no estén contenidas por una Cámara específica.

¹⁵ Texto tomado del artículo 8vo de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones vigente hasta el 20 de enero del 2005

Las Cámaras Nacionales – específicas, serán integradas por industriales ubicados a lo largo del territorio nacional que se dediquen a un mismo giro industrial.

Las Cámaras de Industria – genéricas, serán integrada por empresas que realicen actividades para los cuales no existan Cámaras de la Industria específica.

- 1) Por lo que hace a las cámaras de comercio y servicios turísticos, la disposición de segmentar únicamente por razón de su ubicación geográfica y no por razón de su actividad limita a los comerciantes a crear una cámara que tenga una representación real de su giro comercial, un conocimiento especializado sobre su actividad y ofrezca al gobierno una propuesta concreta para regular o consultar todas aquellas materias que tengan que ver con su actividad, orillando finalmente a éstas últimas a solicitar su constitución como Cámaras Industriales para buscar esta independencia que todo gremio requiere.

- 2) Una consecuencia más que tienen los grupos promotores cuya actividad principalmente es derivada de servicios comerciales, es que sin importar la presencia geográfica, la trascendencia económica que tengan dentro del marco económico estructural del país, la única alternativa de asociación que tienen es fuera de esta ley a través de una Asociación regulada por la ley local o en su defecto asociarse individualmente como comerciantes a las Cámaras de Comercio preexistentes en el territorio que ocupan dando como resultado una falsa representación por comerciantes que no corresponden a su actividad ni conocen las necesidades o aportaciones que pueden tener éstos últimos para con el Gobierno. Lo anterior principalmente lo fundamento en que todos los estados de la república y municipios que podrían cumplir con las características de población e impacto económico en su actividad comercial, actualmente ya tienen

conformado una cámara de comercio lo cual por disposición de esta ley obligaría a los comerciantes a adherirse a la cámara existente.

- 3) Esta problemática no es trascendente para las cámaras industriales ya que su constitución se hace en primera instancia en razón de su giro industrial y posteriormente de manera complementaria en razón de su ubicación geográfica.

Propuesta

Modificar la forma de agrupación de las cámaras de comercio asimilándola a la manera y procedimiento que tiene establecido las cámaras de la industria, es decir, agrupándolas en primera instancia en razón de su actividad o giro, posteriormente por razón de su ubicación geográfica y finalizando con la creación de la figura de cámaras genéricas de comercio para englobar a todos aquellos servicios comerciantes que por razón de su actividad no necesiten de una representación especializada y pueda ser susceptible de englobarse junto con otro tipo de servicios.

b) Por los requisitos adicionales que se tienen que cumplir para su constitución (art. 13 y 14 de la Ley de Cámaras):

El texto de la ley vigente contempla aún errores y vicios que se han arrastrado durante mucho tiempo mismo que han derivado en inconsistencia jurídicas y materiales imposibles de obtener cayendo en una discrecionalidad absoluta para la aprobación o rechazo de la constitución de una cámara.

- Respecto a las Cámaras de Comercio los puntos más importantes a resaltar son (art. 10 Ley de Cámaras):
 - i) Que no exista una cámara de comercio ya constituida anteriormente en la misma circunscripción o parte de ella, y
 - ii) Que la circunscripción propuesta para crear una Cámara, tenga mas de doscientos cincuenta mil habitantes.

De acuerdo con censos y estadísticas poblacionales emitidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, no existe actualmente una plaza o circunscripción disponible que cumpla con tales características en el país y no este ocupada ya por una Cámara de Comercio previamente establecida, lo que da como resultado la imposibilidad de constituir una cámara nueva.

- Por lo que hace a las Cámaras Especifica de la Industria podemos encontrar las siguientes inconsistencias:
 - i) Para constituir una Cámara de Industria específica nacional se necesita que la actividad corresponda a un subsector de hasta dos dígitos en la clasificación del sistema que recomiende el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Como ya lo expresamos anteriormente, la clasificación del sistema que recomienda el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática es el “SCIÁN”.

El SCIÁN es el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIÁN) y fue desarrollado para generar estadísticas comparables entre los países de América del Norte, en un trabajo conjunto de sus dependencias gubernamentales de estadística: Statistics Canada, el Economic Classification Policy Committee (en nombre de la Oficina de Administración y Presupuesto de Estados Unidos) y por parte de México, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Esta clasificación de todas las actividades económicas – productivas o no productivas, con o sin fines de lucro – refleja, de una manera explícita, los cambios ocurridos en décadas recientes en la tecnología y en el crecimiento y diversificación de los servicios. Son ejemplos de este el sector de actividad “información en medios masivos” y el subsector “Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros, componentes y accesorios electrónicos”. En ambos se reúnen actividades nuevas y actividades que en clasificadores anteriores estaban dispersas, no tenían una clase propia. El objetivo del SCIÁN México, según se menciona en la misma introducción de dicho documento, es proporcionar un marco único, consistente y actualizado para la

recopilación, análisis y presentación de estadísticas de tipo económico, que refleje la estructura de la economía mexicana. El SCIAN es la base para la generación, presentación y difusión de todas las estadísticas económicas del INEGI. Su adopción por parte de otras instituciones que también elaboran estadísticas permitirá homologar la información económica que se produce en el país, y con ello contribuir a la región de América del Norte.

Este documento cobra relevancia al ser referenciado por la ley de Cámaras Empresariales, como un requisito para formar una institución de esta naturaleza, sin embargo, la ley menciona que:

“Para constituir una Cámara de Industria específica nacional se necesita que la actividad corresponda a un subsector de hasta dos dígitos en la clasificación del sistema que recomiende el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.”

Sin considerar que según el texto del propio SCIAN, “su estructura se compone de cuatro niveles. Visto de menor a mayor desagregación, el orden es el siguiente: sector (categoría representada por dos dígitos), subsector (tres dígitos), rama (cuatro dígitos) y sub-rama (cinco dígitos). A estos niveles se añade uno más, el de clase de actividad (seis dígitos) en el que, cada país detalla tantas actividades como considera necesarias para satisfacer los requerimientos nacionales de información, pero cuidando que ese detalle adicional pueda ser reagrupado en el nivel de cinco dígitos del SCIAN para asegurar la plena comparabilidad entre los países.”

En síntesis, lo anterior da como resultado la imposibilidad práctica, material y real de conformar una cámara bajo esta premisa dando una vez más, espacio a la discrecionalidad de la Confederación y a intereses económicos que existen entre los diversos interesados (Cámaras Involucradas).

- ii) Descripción de las razones por las cuales los intereses de los industriales representados por el grupo promotor no pueden ser correctamente representados por la Cámara de Industria específica o

genérica nacional a la que pertenecen al momento de la solicitud y de los intentos y negociaciones para alcanzar esa representación;

Derivado de lo anterior, podemos concluir que todos estos requisitos que de manera intencional o dolosa fueron redactados en el texto vigente de la ley, así como, todas aquellas redacciones que han ido perdiendo su fuerza a través del cambio constante de la realidad jurídica de las Cámaras y Asociaciones nos dan como resultado la imposibilidad práctica y material para crear una cámara coartando de esta manera la libertad de asociación ya que este derecho no debe estar condicionado a ningún requisito cuya satisfacción quede al arbitrio o criterio de la autoridad ni mucho menos de un tercero ajeno a la autoridad, es decir, que todo gobernado puede, con apoyo en la disposición constitucional, reunirse con sus semejantes (grupo promotor).

b) Segunda Hipótesis

Violación a la Garantía de Seguridad Jurídica y Legalidad

Esta Segunda hipótesis está basada en el procedimiento de creación de las Cámaras empresariales en la consecuente falta de herramientas procesales para hacer valer los derechos de quienes se han visto afectados por una negativa de la autoridad como ente supremo.

Como se menciona en este capítulo, las relaciones entre gobernados y gobernantes siempre suceden actos que tienden a afectar la esfera jurídica de los gobernados pero esta siempre debe ser bajo ciertos lineamientos definidos por la constitución y en todo caso las leyes que de esta derivan, esta afectación puede ser de diferente índole y de variadas consecuencias de derecho y éstas a su vez deben estar sometidas a determinadas normas jurídicas sin cuya observancia no serían válidas desde un punto de vista legal.

Como se expuso en el capítulo anterior, la Constitución de Cámaras empresariales está sujeta a la validación de una Confederación y no de una autoridad, adicionalmente, no existe ningún procedimiento descrito en la ley por medio del cual el grupo promotor sea

apercibido de su incumplimiento de los requisitos solicitados por la ley para la constitución de una cámara, o en su defecto, de información adicional que pudiese complementar para fortalecer su solicitud. El procedimiento de constitución se reduce a la solicitud, la revisión de la Confederación y en su caso la posterior aprobación o rechazo de esta misma Confederación y una oficialización de tal acto por parte de la Secretaría de Economía.

Como lo hemos podido apreciar, no existe un juicio ni procedimiento jurisdiccional previo a que sea coartado el derecho de libre asociación de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, al negar a un grupo promotor la facultad de convertirse en Cámara Empresarial, en este caso como en todos aquellos en los cuales el acto reclamado implique la privación de derechos, la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado al respecto en un caso análogo de la siguiente manera:

“En los casos en que los actos reclamados impliquen una privación de derechos existe la obligación por parte de las autoridades responsables de dar la oportunidad al agraviado para que exponga todo cuanto considere conveniente en defensa de sus intereses; obligación que resulta inexcusable aún cuando la ley que rige el acto reclamado no establezca tal garantía, toda vez que el artículo 14 de la Constitución Federal impone a todas las autoridades tal obligación y, consecuentemente, su inobservancia dejaría a su arbitrio decidir acerca de los intereses de los particulares , con violación de la garantía establecida por el invocado precepto constitucional.”¹⁶

Ahora bien para la materia administrativa en general la Suprema corte también ha esbozado criterios al respecto que dicen a la letra lo siguiente:

“En materia administrativa en general, y especialmente en materia agraria, la garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional, debe interpretarse en el sentido, no de la exigencia de un juicio previo ante los

¹⁶ Informe de 1971, Segunda sala, pág. 86

tribunales establecidos, sino que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique la privación de derechos, respetando los procedimientos que lo condicionan, tiene la obligación de dar la oportunidad al agraviado para que exponga lo que considere conveniente en defensa de sus intereses, aun cuando la ley que rija el acto no establezca tal garantía, basta que sea consagrada en la Constitución General de la República.”¹⁷

Y para complementar las conclusiones respecto de esta segunda hipótesis, refuerzo el dicho del sustentante con la siguiente interpretación de la Suprema Corte la cual menciona lo siguiente:

“No basta que una persona sea llamada a determinado procedimiento para considerar que con ello se respeta la garantía de audiencia sino que es necesario que en el mismo se aprecien las pruebas aportadas y se tome en cuenta lo que haga valer en defensa de sus derechos, aduciendo las razones concretas por las cuales se desechan, en su caso, esas pruebas o se desestiman los argumentos hechos valer”¹⁸

Finalmente, dado que en el texto de la Ley de Cámaras Empresariales no existe un medio de control para el gobernado que salvaguarde su derecho de petición, el amparo forzosamente tendrá los efectos de aprobar la constitución de la Cámara, siempre y cuando quede demostrado que cumplió con los requisitos para ello, ó crear un procedimiento de vista previo al acto de autoridad de negar la constitución de una Cámara para que de esta forma el gobernado pueda, si así lo estima pertinente, hacer valer lo que a su derecho convenga o incluso probar que ha cumplido con los requisitos que la ley estima para la constitución de su Cámara.

Conclusiones

¹⁷ Informe de 1982. tesis 110, Segunda Sala

¹⁸ Informe de 1984, Segunda Sala. Pág 86.

Por lo anteriormente expuesto, es necesario hacer valer la garantía de legalidad de todo gobernado a través de la vía del amparo, ya sea para que la autoridad determine la procedencia de la creación de una cámara, o bien, para que instituya un procedimiento que de un derecho de vista previa al gobernado, antes de que le sea negada la constitución bajo argumentos poco fundamentados y discrecionales provenientes un particular como las Confederaciones y no de la autoridad como lo sería la Secretaria de Economía.

c) Tercera Hipótesis

Garantía de Igualdad

La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley (en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia), sino también en la ley (en relación con su contenido).

El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando se conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable, o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de

una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.

La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones es sus artículos 2, 11, 13, 14, al establecer un trato diferenciado entre las Cámaras de la Industria y las Cámaras de Comercio, violan en perjuicio de éstas últimas, lo dispuesto por el artículo 13 de la Constitución Federal que consagra la garantía de igualdad jurídica.

De la lectura de los artículos 2, 11, 13, 14 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, encontramos las distinciones descritas en el siguiente cuadro:

Diferencias	Cámaras de Industria	Cámaras de Comercio	Consecuencia	Art.
Por los sujetos que la integran	industriales	comerciantes	en esta ley no se encuentra bien definido quien es comerciante y quien es industrial	2
Por su Circunscripción	Nacionales y Regionales	Regional (compuesta por uno o más municipios aledaños)	Pueden operar dos Cámaras industriales en una misma región del mismo giro siempre y cuando una sea regional y otra nacional y mas aun pueden operar varias Cámaras industriales en una misma región siempre y cuando tengan giros diferentes. En tanto que para los comerciantes solamente pueden haber una sola Cámara de comercio establecida en una región	11
Por su actividad o giro industrial	Específicas: son las que se dedican a un mismo giro industrial. Y por Genéricas son las que se integran por industriales de una misma región sin importar su giro industrial	Todos los comerciantes sin importar el giro comercial deben integrar una sola Cámara en la región donde se encuentran	Para las industriales esto les permite que existan dos Cámaras del mismo giro en un mismo lugar siempre y cuando una se haya constituido como regional y otra nacional. Incluso pueden operar varias Cámaras industriales en una misma región siempre que sus giros sean distintos. En cambio los comerciantes solamente tienen la opción de adherirse a la Cámara de comercio de su región sin importar cual sea su giro.	11
Por los requisitos de su constitución	Para las Cámaras de Industria Especifica Nacional: a) que no exista otra del mismo giro b) que el giro para el que se aplique corresponda a un subsector de hasta dos dígitos en la clasificación que recomiende el INEG c) que sea integrada al menos por 100 industriales y que estos se encuentren en al menos 10 entidades federativas d) LA ARGUMENTACIÓN DEL PORQUE SUS INTERESES NO PUEDEN SER DEBIDAMENTE REPRESENTADOS POR UNA INDUSTRIA ESPECIFICA. Cámara de Industria Genérica Regional: a) que no exista otra de las mismas características en la región, b) que la región propuesta tenga una población mayor al 15% de la población total del país. c) que el PIB de la región propuesta represente más del 20% del pin nacional d) que los industriales constituyan más del 51% del SIEM y que estos sean más de 750 en la región y se encuentren distribuidos en el 50% de los municipios de la región solicitada	1. que no exista una Cámara previamente constituida en su región o en parte de ella (sin importar su giro) 2. que la región tenga más de 200,000 habitantes y 3.- que la región tenga más de 2500 comerciantes (sin importar su giro)	1.- ya no hay plazas disponibles para crear una nueva Cámara de comercio porque ya todas las regiones han sido ocupadas. 2.- A LAS CÁMARAS DE COMERCIO NO SE LES DA LA POSIBILIDAD DE ARGUMENTAR EL POR QUE SUS INTERESES NO PUEDEN SER DEBIDAMENTE REPRESENTADOS POR LAS CÁMARAS DE COMERCIO PREVIAMENTE ESTABLECIDAS Y ESTO LES DA UNA DESVENTAJA ENORME Y CONTRAVIENE EL FIN ULTIMO DE LAS CÁMARAS EL CUAL ES REPRESENTAR LOS INTERESES DE SU GREMIO O GIRO.	13 y 14
En función de quienes los representan	industriales del mismo giro	invariablemente los representaran un comerciante de un giro distinto al cual ellos son afines	En las cámaras de comercio, los agremiados son representadas por un comerciante que no precisamente entiende el negocio de sus agremiados y sus intereses dando como resultado una afectación al no ser protegidos debidamente perdiendo todo sentido de pertenecer a una Cámara y pagar las cuotas respectivas (ej. Una persona que presta servicios de seguridad privada lo representara un comerciante dedicado a las tintorerías)	diversos artículos

Razón por la cual nos encontramos en que las distinciones plasmadas por el legislador en la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones principalmente en sus artículos 2, 11, 13 y 14 al establecer un trato diferenciado entre las Cámaras de la Industria y las Cámaras de Comercio ya que no reúnen las características anteriormente descritas, a efecto de poder considerarlas como legalmente válidas, tomando en consideración las siguientes circunstancias:

- Las distinciones no descansan en una base objetiva y razonable;
- No obedecen a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, otorgando tratos desiguales de manera arbitraria;
- No son un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar (consistente en que los diversos sectores de la economía representen, promuevan y defiendan nacional e internacionalmente las actividades de la industria, el comercio, los servicios y el turismo y colaboren con el gobierno para lograr el crecimiento socioeconómico, así como la generación y distribución de la riqueza), es decir, en las distinciones establecidas en la ley no existe una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido.
- Las distinciones establecidas no cumplen con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional.
- El legislador no justifica la persecución de un objetivo constitucional, ya no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos, como lo es la libre asociación.

d) Cuarta Hipótesis

El Cobro de las cuotas del Siem

El **SIEM** tiene su fundamento legal en el artículo 30° de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, donde señala que todos los comerciantes e industriales, sin excepción y obligatoriamente, deberán de registrar y actualizar anualmente cada uno de sus establecimientos en el SIEM, siempre y cuando estén dentro de un régimen fiscal.

Al ser determinada como una obligación, el registro y la actualización de dichos establecimientos, la aportación hacia cualquiera de los dos supuestos, debería de encuadrar dentro de alguno de las clasificaciones para la definición de contribución establecida en el Código Fiscal. Dicha aportación únicamente encuentra su fundamento en la Ley de Cámaras empresariales, por lo que al no poder ser catalogada como impuesto, derecho, contribución de mejora o aportación de seguridad social, y al ser obligatoria para todo aquel que tenga un establecimiento comercial que ofrezca productos o servicios al público en general, consideramos que dicho pago es inconstitucional.

Al respecto resulta conveniente mencionar que ante un eventual aplicación del referido precepto, se estaría también en posibilidad de solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal, atendiendo a que dichos cobros, violentan de manera clara y flagrante los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad tributarias, así como el principio de destino al gasto público, consagrados por el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna.

En consecuencia, si falta alguno de los requisitos esenciales, (i. establecido en ley, ii. Proporcional y equitativo y iii. Destino a gasto público) la contribución pretendida por el Estado será contraria a lo establecido por el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, tenemos que las cuotas a que hace referencia el artículo 29 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, no comparte ninguna de las características que le son propias a las contribuciones, y que según el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, sin embargo, el cobro de las cuotas del SIEM establecidas en la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones a las empresas o comerciantes, aun y cuando no sean parte de las Cámaras o Confederaciones, revisten auténticas cargas a los particulares establecidas por ley, que ni siquiera cumple con el principio de legalidad, proporcionalidad ni destino a gasto público, los cuales deben ser aplicados a la obligación de todo ciudadano a contribuir con los gastos públicos de la Federación, de los estados y de los municipios, deben estar establecidas en las leyes.

El principio de legalidad implica dos situaciones: (i) que las leyes sean emitidas por el Poder Legislativo, dado que éste representa a los gobernados y así se entendería que son ellos quienes, a través de sus representantes, determinan las cargas tributarias, además de que constitucionalmente los legisladores son los únicos facultados para imponer contribuciones (debiendo prestar atención al hecho de que en materia tributaria toda iniciativa de ley que busque imponer cargas a los particulares deberá ser propuesta por la Cámara de Diputados); y (ii) que todos los elementos y supuestos de la obligación tributaria deben estar consignados en la ley de manera expresa, de tal forma que no quede al arbitrio de las autoridades la determinación, ni el cobro de los mismos, presupuesto que por supuesto no cumple la carga impuesta por la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones ya que en su artículo 31 que menciona lo siguiente:

“Artículo 31. El SIEM tendrá las siguientes características:

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

...”

Por otra parte, como ha quedado señalado, de acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda contribución que se establezca a cargo de los particulares, debe ser equitativo y proporcional.

La equidad en materia tributaria consiste en gravar a todos los sujetos que se encuentren bajo una misma situación jurídica mientras que la proporcionalidad consiste en gravar al sujeto de conformidad a su real capacidad económica para contribuir al gasto público.

El respeto al principio de proporcionalidad tributaria está íntimamente vinculado con la medición o reconocimiento de la auténtica capacidad contributiva de los sujetos pasivos.

El reconocimiento a la capacidad contributiva de los sujetos se concretiza, para cada tributo en particular, en las disposiciones que regulan la determinación de la base del gravamen, pues sobre ésta se aplicará la tasa, tarifa o cuota, que dará origen al importe de la contribución que el particular debe pagar al Estado para sufragar los gastos públicos.

Luego entonces, las disposiciones que regulan la base de los tributos, para resultar proporcionales, deben reconocer la auténtica capacidad contributiva de los sujetos, es decir, medir adecuadamente la capacidad que éstos tienen para tributar, de acuerdo con la realidad económica de cada uno de ellos.

En todo caso, para que se obedezca el mandato constitucional de que las contribuciones deben ser proporcionales, el legislador debe diseñar una norma que vincule estrechamente el objeto y la base, para que al ocurrir el hecho generador de la obligación fiscal, se cuantifique ésta mediante la determinación de una base gravable que coincida con el objeto del impuesto, circunstancia que por supuesto no acontece en la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones ya que es una sola cuota fijada para todos los comerciantes, aun que no pertenezcan a ninguna cámara empresarial, y sin destinarla para un gasto público.

Por otro lado, como ya lo exploramos en el capítulo II de esta tesis, el principio de proporcionalidad tributaria condiciona la viabilidad de los impuestos a que los mismos recaigan sobre manifestaciones de riqueza del sujeto pasivo de la contribución por lo que

para un impuesto se sujete al marco constitucional es necesario que cumpla con lo siguiente:

- 1) Que el hecho imponible o la diversidad de hechos imponibles (cuando se trata de hechos imponibles mixtos) se encuentren referidos a una operación o hecho, que revele riqueza. Y como lo hemos explicado , en el SIEM no se ajusta a dicho supuesto ya que dicha carga tributaria es obligatoria para aquellos quienes son parte de una cámara como para aquellos que no lo son
- 2) Que los elementos de la contribución se encuentren dirigidos a delimitar cuantitativa y cualitativamente la riqueza revelada, misma que el SIEM no considera pues se fija una cuota única tanto para empresas macro, medianas pequeñas de acuerdo con la clasificación que reciben de la ley de la materia, e incluso, para personas físicas con actividad empresarial, lo que claramente dista de tomar en cuenta una capacidad contributiva y evidentemente tomando en cuenta elementos ajenos y arbitrarios para la cuantificación de la carga tributaria.

De igual forma, nos encontramos con que las cuotas exigidas para el SIEM mediante la Ley de Cámaras y sus Confederaciones, no tienen como finalidad sufragar el gasto público, lo cual contraviene lo dispuesto por nuestra Carta Magna, atendiendo al principio de destino al gasto público que dispone que las contribuciones que se recauden deben tener como finalidad sufragar aquellas erogaciones que el Estado haga para satisfacer las funciones y servicios públicos que representen un beneficio para los contribuyentes, no siendo posible para el Estado darle un destino diferente a los recursos.

Así pues, en los términos del precepto constitucional antes transcrito, es claro que únicamente puede obligarse al particular a contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa en que dispongan las leyes, ya que la legalidad, proporcionalidad y equidad tributarias representan una salvaguarda para los contribuyentes y paralelamente un límite al legislador cuando establece contribuciones de

cualquier tipo, como las exacciones parafiscales,, tal y como la establecida por la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

Ahora bien, no obstante que con la emisión del primer acto de aplicación referido anteriormente, consistente en la negativa de constitución de Cámara emitida por la Secretaría de Economía, el cual en la presente tesis presentamos como fundamento para dar procedencia al juicio de garantías, no se estaría aplicando el artículo 29 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, a través del cual encuentra fundamento el cobro de las cuotas del SIEM a las empresas o comerciantes aun y cuando no sean parte de las Cámaras o Confederaciones.

“Art. 29...

...

“La inscripción y registro para el SIEM en la Cámara que corresponda será obligatorio para las empresas, y no obligará al pago de cuota alguna de afiliación, más sí al pago de registro según lo dispuesto en este título. Los ingresos por este concepto se destinarán preferentemente a la mejoría y desarrollo tecnológico del SIEM...

e) El juicio de amparo como herramienta jurídica aplicable para éste efecto

Debe tenerse en cuenta que los artículos 21, 22, 73, fracciones VI y XII y 114, fracción I, de la Ley de Amparo, establecen las bases para la procedencia del juicio de garantías cuando se impugnan normas de carácter general atendiendo a su propia naturaleza; es decir, si por su sola entrada en vigor causan un perjuicio (autoaplicativas), o bien, si requieren de un acto de autoridad o alguna actuación equiparable que concrete la aplicación al particular de la disposición jurídica combatida (heteroaplicativas), tal y como sucede en el caso que nos ocupa respecto de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, en donde se requiere la realización de un acto de aplicación que imponga o haga observar los mandatos legales, para que se produzca la actualización de

la hipótesis normativa, esto es, se condiciona la individualización de la norma a un acto ajeno a su sola vigencia, y, entonces, el plazo con que cuenta el agraviado para promover el juicio de garantías será de quince días contados a partir del acto de autoridad que vulnere la esfera del gobernado, según la regla establecida en el artículo 21 de la ley citada.

- c) Así pues, para efectos de esta investigación se propone acudir al juicio de garantías en contra de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, con motivo de su primer acto de aplicación, consistente en la negativa que emita la Secretaría de Economía para la constitución de una Cámara Empresarial al existir violaciones directas a las garantías individuales que consagran las garantías de audiencia, libre asociación, igualdad y seguridad jurídica.

f) Otros aspectos de Inconstitucionalidad

Con el ánimo de hacer una crítica de la legislación actual y no abundar a cada uno de los aspectos de inconsistencia de la misma, se incorpora este rubro al presente trabajo para señalar una inconsistencia más sobre la cual no estudiaremos a fondo, sin embargo, en la apreciación de un sustentante, es notorio que el hecho que las Confederaciones funjan un papel de juez y parte para con las Cámaras, les da un papel privilegiado que termina con un coto de poder y corrupción difícil de combatir.

Regulación de las Confederaciones

La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones es una ley que por su origen tiene la finalidad de: i) establecer el procedimiento de creación de las Cámaras y sus confederaciones empresariales ii) regular el funcionamiento de éstas y iii) establecer el funcionamiento del SIEM y fijar las cuotas de este sistema.

A lo largo de todo el texto legal podemos encontrar una “clara” definición de la forma de crear una Cámara, de la forma en que se regula así como de los métodos de vigilancia y supervisión a estas últimas por parte de la Secretaría de Economía y de las Confederaciones mismas. Por el contrario, para el caso de las Confederaciones y en contravención a todo lógica jurídica, estatutaria y legal, el texto legal limita, en principio, las Confederaciones reconocidas por el Estado dándoles a éstas una estatura jerárquica mayor a la de las Cámaras e impidiendo de esta forma la creación de nuevas Confederaciones así como el impedimento de ser reguladas, fiscalizadas y supervisadas por algún otro organismo estatal como lo podría ser la Secretaría de Economía.

Lo anterior lo fundamento en el siguiente razonamiento:

Primero: El artículo primero de la ley que se estudia menciona que dicho ordenamiento tiene por objeto normar la constitución y funcionamiento de las Cámaras de Comercio, Servicios, Turismo e Industria así como de las Confederaciones que las agrupan.

Segundo: El artículo segundo en su numeral IV. Menciona que se deberá entender por “confederaciones”: la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.

Tercero: El artículo cuarto de la Ley menciona que tanto las cámaras como las 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. Y que éstas están conformadas por comerciantes o Industriales para el caso de las cámaras y las confederaciones se integrarán a su vez por Cámaras.

Por lo que podemos apreciar, ambos organismos tanto las Cámaras como las Confederaciones son entidades privadas integradas por particulares, lo cual en estricto sentido no deberían otorgar alguna superioridad jerárquica de éstas sobre aquéllas frente a la Secretaría de Economía, ni tampoco deberían gozar, las Confederaciones, de ser el órgano regulador y obligatoriamente escuchado para crear nuevas Cámaras.

Lo anterior se traduce en un constante y creciente coto de poder que se concentra en las confederaciones revistiendo a éstas como entes supremos en lo que se refiere a libre asociación de comerciantes o industriales.

Materialmente esto lo podemos apreciar, como ya se ha expresado en esta tesis, en la proliferación masiva de asociaciones civiles que tras la necesidad de reunirse lícitamente para representar un sector comercial o productivo, recurren a la constitución de este tipo de asociaciones tras la constante negativa e incluso extorsión de estos grande grupos de poder que reducen el texto legal a simples prerrogativas económicas.

Ejemplo.

Consejo Coordinador Empresarial, A.C.

Asociación de Empresas de Seguridad Privada, A.C.

Cámara Internacional de Comercio, A.C.

Cámara Oficial de Comercio Española en México, A.C.

También, es importante destacar que la ley no establece la mecánica ni procedimiento para la creación de nuevas Confederaciones, en el entendido que éstas son la unión de varias Cámaras, lo cual fortalece su posición frente a las minorías que no concuerden con las ideas de quien administra la Confederación en uno u otro momento.

Conclusiones

1.- Constitución son aquellas decisiones políticas fundamentales, axiomas generalmente aceptados por una sociedad y factores reales de poder expresados en normas jurídicas contenidas en un documento, que en su conjunto dotan a éste de supremacía legal frente a otros ordenamientos al establecer estructuras concretas para la organización de las instituciones que componen el Estado y delimitan los cimientos mínimos indispensables para la convivencia entre sus miembros.

2.- De acuerdo con el Dr. Covián Andrade, las leyes federales o normas constitucionales secundarias, son un producto de un procedimiento jurídico previsto en el propio texto constitucional y en este sentido, tiene un doble carácter derivado. Por una parte, provienen (y no deben contradecir, por ende), de las decisiones políticas fundamentales y por la otra, emanan de normas constitucionales primarias (artículos constitucionales), señaladamente, las que establecen el procedimiento jurídico de reforma o adición constitucional.¹

3.- Desde un punto de vista amplio podríamos entender como ejecución de leyes, la realización de los actos y operaciones materiales necesarios para hacer efectivas, en casos determinados, las leyes del Congreso. Los actos de referencia principian después de la promulgación, se desarrollan a través de la tramitación encomendada a las oficinas del Ejecutivo y culminan con la ejecución material del remiso a cumplir la ley.

4.- Las facultades indelegables son aquellas que por disposición legal o por acuerdo del Poder Ejecutivo las tendrán que realizar el titular de la dependencia de que se trate y no podrán ser sustituidos por ningún otro funcionario de gobierno u otra Secretaria distinta y mucho menos por algún particular.

5.- Las garantías individuales ya sea consideradas como los valores jurídicamente tutelados y salvaguardados por las normas constitucionales o los métodos y

¹ Cfr. Covián Andrade, Miguel, op. cit., nota 8, pag. 109

procedimientos para garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y a la vez cuidar los bienes, valores y estructuras de gobierno jurídicamente tuteladas por la Constitución en su carácter de ley suprema son irrenunciables para toda persona por el solo hecho de serlo y se encuentre dentro del territorio nacional y no deben estar condicionados a ningún requisito cuya satisfacción quede al arbitrio o criterio de la autoridad ni mucho menos de un tercero ajeno a la autoridad,.

6.- Cuando se trate de un acto administrativo de autoridad o imperio que importe la privación, en detrimento de los derechos de un gobernado, el juicio a que se deba llevar para tal efecto, es susceptible de ventilarse, ante las mismas autoridades de las que provenga dicho acto o ante sus superiores jerárquicos y siempre, dicho procedimiento, deberá instituirse antes de que se realice en su perjuicio el acto administrativo de privación dando oportunidad previa de defensa para que de esta manera se cumpla con la garantía de audiencia de lo contrario cualquier ley administrativa que faculte a la autoridad que se trate para realizar actos de privación en perjuicio del gobernado sin consagrar un procedimiento defensivo previo, se estará en presencia de una violación a la garantía de audiencia, aun y cuando la propia ley estatuya recursos o medios de impugnación al mencionado acto, tal como lo es el caso de la Ley de Cámaras empresariales y sus Confederaciones por lo que toda ley ordinaria que no consagre la garantía de audiencia a favor de los particulares en los términos a que se ha hecho referencia con anterioridad, debe declararse inconstitucional

7.- El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los Poderes públicos de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho porque la igualdad...². lo cual no se cumple en la Ley de Cámaras empresariales ya que los grupos promotores que buscan la constitución de una Cámara empresarial de la Industria, reciben

² Tesis P./J.41/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. V junio de 1997, p.43.

un trato mas favorable que los empresarios que solo tienen la opción de afiliarse a las Cámaras de Comercio.

8.- Aquellos pagos, así como las atribuciones, que no estén contempladas en la Constitución, como lo son las exacciones parafiscales y las facultades metaconstitucionales, para ser legales necesitan forzosamente estar contempladas en la Constitución cualquier otro argumento en contrario sería echar abajo a nuestro esquema jurídico aceptando por costumbre o mayoría de razón figuras que no tienen un sustento jurídico.

9.- El Control Constitucional se encuentra estrechamente ligado a la supremacía de la Constitución, siendo este, un principio de alta importancia para mantener la vigencia de la ley fundamental. Dicho principio reside esencialmente en el Poder Judicial de la Federación y cuenta con medios de control como la rigidez de la misma Constitución, la supremacía de la ésta sobre las leyes ordinarias, los mecanismos incluidos en su mismo texto que limitan el poder político mediante la distribución de competencias y mecanismos de defensa para los gobernados cuya esfera jurídica se vea afectada por un acto de autoridad (Juicio de Amparo, acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales).

10.- Cualquier Ley que no procure los motivos para lo cual fue creada pierde todo sentido de existencia, sin embargo, su abrogación dejaría un espacio vacío ya que las conductas y actividades que regula no dejarían de existir por el solo hecho que la ley ha sido abrogada. Es por esto, que dicha ley debe ser modificada para buscar un balance entre el bien público y el fin que persiguen los particulares. Lo anterior cobra relevancia al exponer que las únicas tres finalidades para las cuales fue creada la ley que se encuentra bajo estudio, han ido modificándose, a grado tal, que no solo no se obtiene el fin buscado, sino que su texto violenta derechos fundamentales de los sujetos que se encuentran en dicho supuesto jurídico.

- i) Normar la constitución de las Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo, de las Cámaras Industriales y de las Confederaciones que las agrupan.
- ii) Regular el funcionamiento de las Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo, de las Cámaras Industriales y de las Confederaciones que las agrupan.
- iii) Normar el Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM)

11.- El sustentante propone que se modifique la ley de Cámaras a efecto de que se incluya lo siguiente:

- i) se modifique la forma de agrupación de las cámaras de comercio asimilándola a la manera y procedimiento que tiene establecido las cámaras de la industria, es decir, agrupándolas en primera instancia en razón de su actividad o giro, posteriormente por razón de su ubicación geográfica y finalizando con la creación de la figura de cámaras genéricas de comercio para englobar a todos aquellos servicios comerciantes que por razón de su actividad no necesiten de una representación especializada y pueda ser susceptible de englobarse junto con otro tipo de servicios.
- ii) se instituya un procedimiento de vista previo para el caso que se niegue o se requiera mayor información a un grupo promotor, antes de que reciba una negativa que le impida constituirse como Cámara.
- iii) Se incluya un procedimiento de control a las Confederaciones
- iv) se incluya un procedimiento de creación de nuevas Confederaciones
- v) se elimine la facultad de las Confederaciones para decidir sobre la creación de Cámaras Empresariales y que esta facultad quede exclusivamente a la autoridad. Ya que una cosa es fungir como órganos obligatorios de consulta sobre la actividad que realizan y otra es ser factor decisivo para una actividad meramente regulatoria como la creación de nuevas Cámaras, lo cual debe ser competencia exclusivamente a la Secretaría de Economía.
- vi) Se le dé la formalidad de contribución a la cuota del SIEM, con las consecuentes modificaciones a diversos ordenamientos legales o se elimine dicha obligación. En caso de regularse, dicha obligación deberá prever los principios de proporcionalidad, destino a gasto público y establecerse en la ley correspondiente.

Bibliografía

- Barrera Garza, Oscar. “*Compendio de Amparo*”. 2a ed. Mc Graw Hill. México. 2004.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 37ª ed., México, Porrúa, 2004.
- Burgoa Orihuela Ignacio, “*El Juicio de Amparo*”, 18a ed., Porrúa, México, 1982.
- Carpizo McGregor, Jorge, *El presidencialismo Mexicano*, 12ª ed., México, Porrúa, 1994.
- Catenacci, Imperio Jorge., *Introducción al Derecho (Teoría General Argumentación y Razonamiento Jurídico)*, Buenos Aires, Argentina, Ed. Astrea, 2001.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Covián Andrade, Miguel, *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2004.
- Covián Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional*, 2ª. Ed., México, Litografía y Terminados El Pliego, S.A. de C.V.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, México, Ed. Instituto de Capacitación Política, 1982.
- De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*, 22ª ed., México, Porrúa, 1996.
- Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo T 3,
- Fernández Ruiz Jorge, *Poder Legislativo*, 2da ed., México, Porrúa y UNAM, 2004.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 43ª ed., México, Ed. Porrúa, 2003
- García-Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 55ª. Ed., México, Ed. Porrúa, 2003.
- La Salle, Ferdinand. *¿Qué es una constitución?*, 2ª ed., trad. De Amelie Cuesta Basterrechea, México, Ediciones Gernika, S.A., 2004.
- Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 4/ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones vigente hasta el 20 de enero del 2005.
- Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones vigente
- Mantilla Molina, Roberto L., *Derecho Mercantil*, Porrúa, 1987.
- Martínez Morales, Rafael I. “Derecho Administrativo Segundo Curso”, México. Ed. Herla 1991.
- Miaille Michel, “*El Estado de Derecho*”, U.A de Puebla, 1985.
- Quintana Adriano, Elvia Arcelia, "Precisiones sobre el comerciante, Acto de Comercio y Obligaciones de los comerciantes", Estudios jurídicos en homenaje a Don Santiago Barajas Montes de Oca, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- Quintana Adriano, Elvia Arcelia, “Cámaras y Confederaciones de Industria y Comercio”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado Nueva Serie Año XXX Número 90 Septiembre-Diciembre 1997. México
- Quintana Adriano, Elvia Arcelia, “*El Comercio Exterior de México, Marco Jurídico, Estructura y Política*”, México, Porrúa, 1989.
- RECASÉNS SICHES, Luis. *Filosofía del Derecho*
- Rodríguez Lobato, Raúl Germán, *Derecho Fiscal*, 2ª.ed., México, Oxford University Press, 2000.
- Semanario Judicial de la Federación y su gaceta

- Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, 2ª ed., México, Facultad de Derecho- UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*, 2ª ed, 29ª reimpresión, México, Themis, 2009.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 3ª ed., México, Porrúa, 1963

Referencias Electrónicas

- Cámara Nacional de Comercio e Industria de la Ciudad de México, *Historia de la CANACO SERVYTUR Mexico*,
Historia de la Canaco y Servitur
<http://www.concanaco.com.mx/institucion/quienessomos/fundacion1.html>
- Cámara Nacional de Comercio e Industria de la Ciudad de México, *Historia de la CANACO SERVYTUR Mexico*,
¿Quienes somos?
<http://www.concanaco.com.mx/institucion/quienessomos/fundacion1.html>
- Consejo Nacional de Población,
http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=37&Itemid=235
- Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.
<http://www.concamin.org.mx/>