

I. El modelo continental,³ donde:

1. Las Cámaras son creadas con fundamento en una ley específica, que prescribe su creación como corporaciones regidas por la ley pública, lo cual permite delegar a la cámara ciertas funciones que por lo general se asignan a las autoridades públicas.
2. La Ley de Cámara dicta una membresía obligatoria para las personas que se emplean a sí mismas y las entidades legales que se dedican a dirigir comercios dentro del distrito de la cámara. La membresía obligatoria incluye una contribución financiera regular y obligatoria para la cámara local, por tres razones: garantiza que las Cámaras representen a las empresas de todos los sectores, tamaños y formas legales; garantiza que todas las empresas contribuyen por igual, y asegura una fuente de ingresos más amplia y estable.
3. Los gobiernos están legalmente obligados a consultar con las Cámaras antes de declarar asuntos económicos y legales.
4. La regulación asegura que existirá sólo una Cámara en cada ciudad o distrito importante.
5. Se obliga a las Cámaras a realizar ciertas funciones consideradas como públicas.
6. Existe una supervisión de las actividades de las Cámaras.

II. El modelo anglosajón,⁴ donde:

1. No existe una ley específica que regule el establecimiento de las Cámaras.
2. La membresía, por ende, es voluntaria.
3. Cualquiera es libre de establecer una Cámara.
4. Las Cámaras no están obligadas a cumplir con las funciones delegadas por el gobierno.

³ PILGRIM, Markus y MEIER, Ralph, *op. cit.* Pertenecen a este modelo: Austria, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Holanda, República Eslovaca, Eslovenia y España; y varios países (8) de África.

⁴ PILGRIM, Markus y MEIER, Ralph, *op. cit.* Adoptan este sistema: varios países de África (6), en Europa: República Checa, Dinamarca, Estonia, Irlanda, Lituania, Noruega, Polonia, Suecia, Suiza y el Reino Unido; en América: Canadá, Estados Unidos, Argentina, Chile, Jamaica, Perú y Venezuela; en Asia y Australia: Australia, India, Nepal, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur y Sri Lanka.

III. Sistemas mixtos,⁵ que utilizan uno de los modelos anteriores como base, pero después introducen elementos del modelo opuesto, creando un sistema híbrido.

1.1. Antecedentes

La Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de agosto de 1941. Esta Ley, hoy abrogada, establecía los siguientes principios que ubicaban a las Cámaras dentro del sistema continental:

- A. Las Cámaras de Comercio y de Industria tenían la característica de ser *instituciones públicas*, autónomas con personalidad jurídica constituidas para los fines que la propia ley establecía (art. 1o.).
- B. Se determinaban las reglas conforme a las cuales las Cámaras de Comercio e Industria debían ser establecidas (art. 9o.).
- C. Se establecía la *inscripción obligatoria* de los comerciantes e industriales cuyo capital manifestado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fuese superior a \$2,500.00, en las Cámaras correspondientes, mediante el pago de una cuota. La cuota no era menor de \$120.00 ni mayor del equivalente a diez veces el monto mensual del salario mínimo general de la zona correspondiente al Área Metropolitana del Distrito Federal, y se fijaba teniendo en cuenta la capacidad económica de la empresa y las bases aprobadas por la Secretaría (de Comercio) (art. 5o.) Estas cuotas se enteraban a la Cámara correspondiente.
- D. La no inscripción en el Registro significaba la imposición de una multa, por la Secretaría de Comercio, equivalente hasta del doble de la cuota máxima de inscripción. (art. 6o.)

Desde la fecha de entrada en vigor (26 de agosto de 1941) hasta el principio de la década de los noventa, la Ley no fue cuestionada. Diversas Cámaras nacieron, crecieron y se desarrollaron con

⁵ PILGRIM, Markus y MEIER, Ralph, *op. cit.* Aquí encontramos a: Brasil, México, Japón y Tailandia.

eficacia, surgiendo Confederaciones importantes que agruparon a las Cámaras.⁶ Los comerciantes e industriales cumplieron y acataron la disposición relativa a su afiliación obligatoria. Sin embargo, debido tal vez al entorno económico y el cúmulo de obligaciones de diversa naturaleza impuestas por las autoridades administrativas a los comerciantes e industriales, a partir de 1990, se empezó a cuestionar la cuestión de la afiliación obligatoria por la carga adicional que se imponía a las empresas, agobiadas por problemas económicos de toda índole, y las sanciones correspondientes. Esta situación motivó a algunas empresas a impugnar por vía del amparo, la constitucionalidad de algunos preceptos de la Ley de Cámaras y de las de Industria, fundamentándolas en violación a los artículos 1o., 2o. y 9o. constitucionales. En lo que respecta a los artículos 1o. y 2o, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que no existía violación constitucional, de conformidad con las tesis que a continuación se reproducen.

Registro: 8210

Año: 1992

Época: 8

Título: CÁMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACIÓN OBLIGATORIA A LAS.

EL ARTÍCULO 5o. DE LA LEY DE LA MATERIA NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD ESTABLECIDA POR EL ARTÍCULO 2o. CONSTITUCIONAL.

⁶ Entre éstas se encontraban: la CONCANACO —CONFEDERACIÓN NACIONAL DE CÁMARAS DE COMERCIO—, que tiene divisiones de servicios, de turismo y de comercio, y la CONCAMIN —CONFEDERACIÓN NACIONAL DE CÁMARAS INDUSTRIALES—, creada al final de la Revolución, como un “sindicato de empresas unidas en sindicatos de industria, vinculado a un solo partido capaz de coordinar a millones de mexicanos, como un mecanismo de consulta piramidal.” Como parte de la CONCAMIN, se desarrolló la CANACINTRA —CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA TRANSFORMACIÓN— que es una especie de “confederación de cámaras” dentro de CONCAMIN. En la década de los setentas apareció la COPARMEX —CONFEDERACIÓN PATRONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA— (de afiliación voluntaria). Existen multitud de otras agrupaciones que no son propiamente Cámaras: CEMAI, CONACEX y ANIERM, para atender el comercio exterior; ANIT-Asociación Nacional de Industriales de la Transformación. Por último, está el Consejo Coordinador Empresarial, el Consejo Nacional Agropecuario, la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. Ver: SCHETINO, Macario, *Para reconstruir México*, “Con una cierta mirada”, Océano, México, pp. 271-289.

Texto: El artículo 2o. de la Constitución proscribe la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. El fin de dicho precepto consiste en garantizar la libertad del individuo de cualquier intento de imponer sobre su persona todo tipo de servidumbre o poder ilimitado. De ahí que el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, que impone a los comerciantes e industriales la obligación de afiliarse a las cámaras respectivas, no viola el artículo 2o. de la Constitución puesto que dicho acto de afiliación no implica que estos sujetos queden reducidos a servidumbre o esclavitud.

Amparo en revisión 2069/91. Manuel García Martínez. 30 de junio de 1992. Mayoría de quince votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Sergio Pallares y Lara. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes diecisiete de noviembre en curso, por unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número XCIX/92, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Ignacio Magaña Cárdenas y José Antonio Llanos Duarte. México, Distrito Federal, a dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

Registro: 8212

Año: 1992

Época: 8

Título: CÁMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACIÓN OBLIGATORIA. EL ARTÍCULO 5o. DE LA LEY DE LA MATERIA NO VIOLA LA GARANTÍA DE IGUALDAD ESTABLECIDA POR EL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL.

Texto: Este precepto Constitucional prescribe que todos los gobernados están en posibilidad de gozar y ejercer las garantías que les confiere la Constitución, mismas que no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma prevé. Ahora bien, el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Co-

mercio y de las de Industria que impone a los industriales y comerciantes la obligación de afiliarse a las cámaras respectivas, no viola el artículo 10. Constitucional puesto que el acto de afiliación a las cámaras respectivas por quienes desempeñen ese tipo de actividades no impide que éstos sean tratados en condiciones de igualdad respecto al goce y ejercicio de sus garantías individuales.

Amparo en revisión 2069/91. Manuel García Martínez. 30 de junio de 1992. Mayoría de quince votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Sergio Pallares y Lara. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes diecisiete de noviembre en curso, por unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número CI/92, la tesis que antecede, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Ignacio Magaña Cárdenas y José Antonio Llanos Duarte. México, Distrito Federal, a dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

En lo que respecta al concepto de violación consistente en anti-constitucionalidad de la obligación relativa a la inscripción obligatoria, la Suprema Corte de Justicia otorgó el amparo, en los términos siguientes:

Registro: 8213

Año: 1992

Época: 8

Título: CÁMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACIÓN OBLIGATORIA. EL ARTÍCULO 50. DE LA LEY DE LA MATERIA VIOLA LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN ESTABLECIDA POR EL ARTÍCULO 90. CONSTITUCIONAL.

Texto: La libertad de asociación consagrada por el artículo 90. Constitucional es el derecho de que gozan los particulares, tanto personas físicas como personas jurídico-colectivas, para crear un nuevo ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta de la

de sus asociados. Tal derecho es violado por el artículo 50. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, al imponer a los comerciantes e industriales cuyo capital manifestado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante, la obligación de inscribirse en la cámara correspondiente en el curso del mes siguiente a la iniciación de sus actividades o dentro del mes de enero de cada año, advertidos de que, de no hacerlo, se les sancionará con una multa que en caso de reincidencia será duplicada y que no les liberará del cumplimiento de esa obligación. Ahora bien, si la libertad de asociación establecida por el artículo 90. de la Constitución es un derecho de los gobernados, la esfera de protección derivada de la garantía Constitucional de que se trata puede operar en tres posibles direcciones: 1o. derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; 2o. derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y 3o. derecho de no asociarse. Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie, no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni, tampoco, podrá obligarlo a asociarse. Consecuentemente, el artículo 50. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria al imponer la obligación a los comerciantes e industriales de afiliarse a la cámara correspondiente, viola la libertad de asociación establecida por el artículo 90. Constitucional.

Amparo en revisión 2069/91. Manuel García Martínez. 30 de junio de 1992. Mayoría de quince votos. Ponente: Victoria Adato Green, Secretario: Sergio Pallares y Lara. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes diecisiete de noviembre en curso, por unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número CII/92, la tesis que antecede, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Ignacio Magaña Cárdenas y José Antonio Llanos Duarte. México, Distrito Federal, a dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

La jurisprudencia anteriormente mencionada motivó la revisión de la Ley de Cámaras y las de Industria, con objeto de incorporar en su texto las adecuaciones a ésta y, al mismo tiempo, actualizarla e incorporar conceptos acordes con nuevas tendencias y necesidades. Este análisis crítico condujo a la expedición de la *Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 1996.

II. LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES Y SUS CONFEDERACIONES

Esta Ley contiene conceptos novedosos e interesantes, destacando en este análisis los siguientes que se desarrollan a continuación:

- I. El concepto de "empresa".
- II. Las Cámaras y sus Confederaciones son "instituciones de interés público".
- III. Se establecen diferentes categorías de Cámaras.
- IV. Se precisa el concepto de "Confederaciones".
- V. Las empresas no tienen la obligación de afiliarse a una Cámara.
- VI. Se establece el "Sistema de Información Empresarial Mexicano".

2.1. El concepto de empresa

El concepto de empresa está ligado a la estructura del estado capitalista que se apoya en el régimen de la *libre empresa independiente*. La noción de la libre empresa está sustentada en los principios clásicos de la Economía llamada "liberal" que sostienen que *la economía progresa mejor sin la intervención del Estado*. Este régimen multiplicó estas unidades económicas en forma arrolladora en los Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra y en proporciones menores en otros Estados. Las "empresas" son "células económicas", cuyo libre desarrollo sin la intervención del Estado, está fundamentado en la libre competencia, y forman comunidades de producción independiente: así resulta que la "empresa" es una *unidad económica resultante de la organización de recursos, me-*

dios personales y materiales o servicios, para el ejercicio de una actividad económica que satisface intereses particulares.

El concepto de empresa está, sin duda, vinculado estrechamente a la disciplina de la Economía. Se ha sostenido siempre, y con razón, que no es un concepto jurídico. Jurídicamente, existe el concepto de "personas", sujetos de derechos y obligaciones (entre ellas, evidentemente las obligaciones pecuniarias o económicas); personas físicas que son los individuos, y las morales, que son aquellas organizaciones colectivas, conformadas por individuos que se agrupan para lograr un fin común, y a quienes la ley considera como centro de atribución de derechos y obligaciones. En la legislación mexicana, la introducción del concepto "empresa" como un concepto jurídico definido es reciente. La precisión y diferencia entre el concepto económico —empresa— y el concepto jurídico —personas—, se había mantenido hasta la década de los setentas. Sin embargo, con la introducción del "régimen de economía mixta", y la "rectoría del Estado", aparecen, en diversos instrumentos normativos de carácter administrativo, tales como el Presupuesto de Egresos, diversos Decretos Presidenciales,⁷ la Ley Federal de Entidades Paraestatales,⁸ y leyes fiscales,⁹ la introducción del concepto "empresa", "empresas" propiedad del gobierno, o "empresas de participación estatal", definidas como "*aquellas empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa*".¹⁰

Esta tendencia se recoge ahora en esta Ley en su artículo 2o., fracción II, que a la letra dice:

⁷ Decretos que crean "Empresas de Participación Estatal", enumeradas en publicación del *Diario Oficial de la Federación* el 17 de enero de 1977 y 12 de mayo del mismo año.

⁸ D.O.F., del 14 de mayo de 1986.

⁹ Ley del Impuesto sobre la Renta, artículo 2, y Código Fiscal, artículo 16, Definición de "actividades empresariales": Se entenderá por actividades empresariales las siguientes: I. COMERCIALES; II. INDUSTRIALES; III. AGRÍCOLAS; IV. GANADERAS, V. PESQUERAS y SILVICOLAS (cada una está definida). El último párrafo de este artículo precisa el concepto de *empresa*: *es la persona física o moral que realice las actividades anteriormente descritas.*

¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, tomo I, Ed. Porrúa, México, p. 790.

ARTÍCULO 2o. PARA LOS EFECTOS DE ESTA LEY, SE ENTENDERÁ POR:

I...

II. *Empresa*. 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, o como vendedores ambulantes;

Se observa que al definir empresa, se hace referencia a personas físicas o morales, y se precisa el concepto calificando que sólo serán empresas para efectos de esta Ley aquellas que realicen actividades comerciales, industriales o de servicios, y se excluyen aquellas que i) sean locatarios en mercados públicos que realicen ventas al menudeo; ii) las personas físicas que efectúen actividades empresariales¹¹ en puestos fijos o semifijos ubicados en la vía pública; y iii) los vendedores ambulantes. Dicho en otros términos: el dominio, o campo de aplicación de la Ley será exclusivamente aplicable a las *personas físicas o morales que realicen actividades comerciales, industriales o de servicios*.

Cabe destacar, sobre lo anterior, que el artículo 9o., referente a la elaboración de las listas de actividades comerciales e industriales que debe hacer la Secretaría de Comercio, que dichas listas “en ningún caso comprenderán los servicios financieros ni los profesionales”, lo cual significa que las personas que se dedican a estas actividades no están incluidas en el campo de aplicación de la Ley.

2.2. Las Cámaras y sus Confederaciones son “Instituciones de Interés Público”

El artículo 1o. de la Ley establece que A. “...es de orden público y de observancia en todo el territorio nacional”, y B. “...tiene por objeto regular la constitución y funcionamiento de las cámaras de comercio, de industria, y de las confederaciones que las agrupan”. Esta redacción amerita comentarios específicos.

¹¹ Véase *supra*, nota 9.

A. La Ley es de orden público y de observancia en todo el territorio nacional.

La noción de orden público está estrechamente ligada al concepto de servicio público. El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar —de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro— la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.

La organización de un servicio público, mediante las concesiones u otras formas jurídicas, establece un régimen de transición, que no debe desvirtuar la verdadera naturaleza del servicio público. La teoría administrativa no vacila, por ejemplo, en adoptar *un régimen de derecho privado en las relaciones del concesionario con otros particulares*, que de ninguna manera debe aceptarse para regular las relaciones entre el concesionario y el poder público, y principalmente en lo que atañe a la estructura del servicio.

La noción de servicio público presenta serias dificultades: es difícil precisar una definición rigurosa y unánimemente admitida. Sin embargo, analizando sus elementos materiales, jurídicos, técnicos y la forma en que el servicio se presta, se puede precisar:

- o La creación de un servicio público es obra del legislador; dicho en otros términos, se establece y desarrolla por ministerio de ley;
- o El fin de un servicio público es satisfacer necesidades generales, por medios y procedimientos públicos.

Puede establecerse una definición, basada en los elementos que integran el concepto, de la siguiente manera: *el servicio público es un servicio técnico ofrecido al público de una manera regular y continua, para la satisfacción de una necesidad colectiva y por una organización pública*. Los principios del servicio público son: generalidad; uniformidad o igualdad; continuidad; regularidad; obligatoriedad (para las autoridades), y persistencia.

A estos principios, la doctrina administrativa agrega el principio de *adaptación del servicio público; posibilidad de modificar el ré-*

gimen del servicio y la igualdad de los usuarios frente al servicio, que los medios y procedimientos sean públicos y se sometan a un régimen jurídico especial.

En ningún caso debe confundirse la actividad administrativa de dar órdenes, o establecer normas respecto a la organización de dichas actividades, con el concepto de servicio público, que se presenta como un *procedimiento o una organización de interés general, encaminada a prestar servicios.*

El elemento esencial en las definiciones de servicio público es *el interés general, es decir, el interés social para atender una necesidad general y apremiante. Cuando el Estado considera que una actividad privada no atiende suficientemente la satisfacción de una necesidad general, por abandono, negligencia, desinterés o ineficacia, toma las providencias necesarias para asumir su atención, ya sea estimulando la iniciativa privada, ya combinándose con ella en un mismo propósito, o sustituyendo a la propia acción particular.* Es en particular este último dato, el que distingue al servicio público de la empresa privada, o de cualquier otra forma de empresa.

La satisfacción de las necesidades públicas de un país se orientan hacia dos grandes nociones: *el orden público y la utilidad pública.* El *orden público* es el orden indispensable para el seguro desenvolvimiento de los grupos humanos. La *utilidad pública* atiende a los arreglos sociales que son a la vez para la comodidad de los individuos y el mantenimiento del orden, en el sentido que la paz social está interesada en que estas comodidades sean dispuestas a la disposición de todos los individuos. La utilidad pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva y en general la conveniencia o el interés de la generalidad de los individuos del Estado.

Como la policía y los arreglos sociales útiles no pueden ser establecidos o no pueden mantenerse más que gracias a la acción incesante en los servicios, las necesidades públicas conducen directamente a la organización de los servicios públicos: esto es la *regulación*; la regulación es una manera de atender, vigilar y controlar un servicio considerado como público.

En el caso de la Ley, correctamente se establece que la ley es de orden público, pues la organización del comercio y la industria a través de las Cámaras es necesaria para satisfacer necesidades colectivas. Para completar el concepto, el artículo 4o. de la Ley establece que *las Cámaras y sus Confederaciones son instituciones de interés público* (equiparable al concepto de utilidad pública, analizado anteriormente), atendiendo que las características de los servicios que prestan las Cámaras y las Confederaciones reúnen las características señaladas anteriormente.

Por otra parte, la Ley agrega en el artículo 1o. analizado que es de "observancia en todo el territorio nacional". Esto es incorrecto, ya que el ámbito de la actividad que realizan las Cámaras trasciende el territorio nacional. No puede ser una ley con alcance exclusivo al territorio nacional; las confederaciones —que agrupan a las Cámaras—, realizan actividades internacionales, como lo señala el artículo 11, fracción IV, que señala que las Confederaciones tendrán por objeto "establecer relaciones de colaboración con instituciones afines del extranjero". Lo correcto es establecer que esta Ley es de *observancia general en toda la República*, lo cual implica que será aplicable a todo individuo que se encuentre en los supuestos de la norma (como lo hace el Código Civil, en los artículos 1o. y 12). En último término, además, esto es redundante. *Toda ley es de observancia general.*

B. Tiene por objeto regular la constitución y funcionamiento de las cámaras de comercio, de las de industria, y de las confederaciones que las agrupan.

Este artículo está estrechamente vinculado con el artículo 4 de la Ley, que establece:

Las cámaras y sus confederaciones son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas conforme a lo dispuesto en esta Ley.

El desarrollo de la industria y el comercio, la constante intervención del Estado apremiado por las grandes necesidades colectivas y los impulsos de la lucha social, o el esfuerzo del Estado

para mantener la armonía y el orden social, han requerido la formación de diversas figuras dentro del derecho administrativo para satisfacer estos intereses colectivos, que combinan los intereses públicos y privados. Existen así:¹²

A. Las empresas privadas, con fines estrictamente privados.

B. Instituciones o empresas privadas de interés general, que son asociaciones o sociedades privadas altruistas o de servicio social, que persiguen intereses que benefician a la sociedad, y

C. Empresas privadas de interés público, denominadas también empresas semipúblicas, o empresas de economía mixta, que resguardan intereses públicos o finalidades de interés general, bajo el control y fomento del Estado en diversas formas.

En este último, se comprenden a su vez los siguientes grupos:

I. Grupo general de empresas en las que el Estado interviene indirectamente, donde encontramos:

I.a. Las sociedades, corporaciones y empresas no organizadas en forma descentralizada, que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación (éstas se manejan preferentemente a través de la "concesión administrativa", como, por ejemplo, en la minería);

I.b. Sociedades no descentralizadas, en las que el gobierno federal posee acciones e intereses patrimoniales (por ejemplo, las sociedades de participación estatal minoritaria donde el Estado tiene el derecho de nombrar a un comisario).

I.c. Empresas que celebran contratos administrativos con el Estado, como los contratos de obras públicas, de suministros, de crédito, de prestación de servicios y otros análogos.

I.d. Personas privadas encargadas de un servicio público, o servicios públicos federales concesionados o contratados.

Conviene destacar que no estamos hablando aquí del régimen centralizado y paraestatal y las empresas o entidades estatales que se ubican dentro de cada uno de estos ámbitos.

II. El segundo grupo, lo constituyen formas que revisten las empresas privadas de interés público, conformado por las empresas de participación limitada, que se constituyen mediante autorización del Ejecutivo Federal, cuando se trate de actividades de interés público, y particular conjuntamente: instituciones o empresas de interés social, como son la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, la Academia de la Lengua, la Academia de Legislación y Jurisprudencia, etcétera.

III. En el tercer grupo se denominan propiamente empresas privadas de interés público, y comprenden:

III.a. Empresas de participación estatal (por ejemplo, las sociedades de participación estatal en materia minera, Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos mineros).

III.b. Sociedades de responsabilidad limitada de interés público.

III.c. Sociedades de inversión, con su propio ordenamiento, la Ley de Sociedades de Inversión, que "procura el fomento de estas sociedades y tiene como objeto el fortalecimiento y centralización del mercado de valores —artículo 1o.—; en este mismo grupo se puede incluir también a las Afores y Siefores, cuya ley fue aprobada recientemente.

III.d. Empresas privadas incorporadas o representadas, que asumen el ejercicio legal de actividades que el Estado les encomienda para su organización o funcionamiento, como en el caso de las *Cámaras de Comercio e Industria*, las Asociaciones Agrícolas, las Instituciones Privadas de Educación, los Colegios de Profesionistas, las Asociaciones Privadas de Asistencia, y las Sociedades Cooperativas.

Al ubicarse en este grupo, encontramos el sentido y alcance que establece la Ley, al establecer, en su artículo 4, que las Cámaras y sus Confederaciones son *instituciones de interés público*. Las instituciones públicas, o de interés público, llevan a cabo una actividad encomendada por el Estado, que le transmite o encarga la

¹² SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.*, tomo 1, Ed. Porrúa, México, 1992, pp. 825 y ss.

realización de ciertas actividades que son consideradas como un servicio público; en este sentido, son órganos *desconcentrados por servicio*.

Partiendo del principio de que las Cámaras son órganos a quienes por ministerio de ley se encomienda un servicio público —la protección al comercio y la industria, donde los intereses de los particulares se suman al interés del Estado—, se desarrollan en la Ley toda una serie de preceptos relativos a la organización de las Cámaras y la determinación de la Secretaría de Comercio como órgano regulador, de control y vigilancia respecto a las Cámaras (artículo 5o., que establece que deberán obtener la aprobación de la Secretaría de Comercio para usar el título de “Cámara” y el artículo 6o., fracción I, que establece la facultad de dicha Secretaría de autorizar la constitución de las Cámaras y sus Confederaciones). Respecto a la organización, está el título II, relativo a la circunscripción, actividades, giros y regiones; y, especialmente, el título III, relativo al objeto, organización de Cámaras y sus Confederaciones.

III. SE ESTABLECEN DIFERENTES CATEGORÍAS DE CÁMARAS

Básicamente, existen dos categorías de Cámaras: las de Comercio y las de Industria.

Las Cámaras de Comercio tienen una circunscripción regional (artículo 7). Las regiones comerciales son áreas geográficas conformadas por uno o varios municipios adyacentes, y, en el caso del Distrito Federal, por las Delegaciones.¹³

El artículo 8 establece que las Cámaras industriales serán específicas y genéricas, con una circunscripción territorial (nacional o regional). El que sean “específicas y genéricas” requiere una explicación: las Cámaras industriales son genéricas, cuando se dedican a cualquier giro industrial, o específicas, cuando se integran con afiliados que se dediquen al mismo giro industrial. La determinación de los giros se realiza por la Secretaría de Comercio.

¹³ El artículo Sexto Transitorio establece que las listas de regiones previstas en la Ley serán publicadas a más tardar el 30 de junio de 1998.

cio, con base en la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.¹⁴ Las Cámaras de industria pueden tener una circunscripción territorial nacional o regional. Así, puede haber: *i*) Cámaras específicas con circunscripción regional (dedicadas al mismo giro industrial), *ii*) Cámaras genéricas, sin dedicación a un giro específico con circunscripción nacional, o *iii*) Cámaras genéricas, sin dedicación a un giro específico, con circunscripción regional.

IV. SE PRECISA EL CONCEPTO DE CONFEDERACIONES

Las Confederaciones tienen el mismo *status* que las Cámaras: son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya constitución es autorizada por la Secretaría de Comercio. El artículo 15 de la Ley señala que:

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.

Esto implica que existen sólo dos Confederaciones: una de comercio y otra de industria. Las Cámaras están obligadas a contribuir al sostenimiento de la Confederación respectiva, en los términos que establezca la Asamblea General correspondiente.¹⁵

Considerando que ya existen las Confederaciones, el artículo Tercero Transitorio establece que las Confederaciones tendrán un plazo de ciento ochenta días a partir de la expedición de la Ley, para adecuar a ésta sus estatutos.

¹⁴ *Ídem.*, respecto a los giros.

¹⁵ Artículo 19, fracción IV de la Ley.

V. LAS EMPRESAS NO TIENEN LA OBLIGACIÓN DE AFILIARSE A UNA CÁMARA

5.1. Antecedentes en Europa continental

El tema de la afiliación voluntaria u obligatoria a las Cámaras se planteó y debatió intensamente en Europa continental (España y Alemania), con escasos meses de antelación al tratamiento del tema en México, con los mismos planteamientos y los mismos resultados: la afiliación forzosa u obligatoria viola principios constitucionales, pero con resultados diferentes. En España, el 22 de marzo de 1993, se expidió la Ley 3/1993, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España, que abrogó la Ley de 1911, relativa a la misma materia, como consecuencia de una sentencia emitida por el Tribunal Constitucional relacionada con la constitucionalidad de la afiliación y pago obligatorio de las empresas. Por otra parte, en Alemania, donde se debatió la misma cuestión, una sentencia del Tribunal Constitucional Federal se pronunció sobre la constitucionalidad con argumentos fuertes y realistas: se adujo en la sentencia correspondiente, que:

a) No sólo la representación de los intereses generales de la economía sino la tarea prioritaria encomendada a las Cámaras de asesorar a los órganos del Estado, a la hora de realizar dictámenes e informes y de presentar propuestas, resulta más fácil si se encomienda a un órgano independiente de la economía;

b) Si el ingreso en las Cámaras e Industria fuera libre o voluntario, la composición de sus órganos sería totalmente aleatoria. Las Cámaras tendrían que recurrir a hacer propaganda para lograr nuevos miembros, y los miembros de las Cámaras que tuvieran un peso financiero, se situarían en un primer plano e intentarían alcanzar la consecución de sus objetivos especiales y la defensa de sus intereses específicos y particulares, recurriendo a la amenaza de darse de baja en la Cámara; y

c) Que la pequeña limitación de la libertad de los miembros de las Cámaras que se deriva de la necesidad de la obligatoriedad de orga-

nización, de interés público, carece prácticamente de significado constitucional.¹⁶

El mismo esquema de afiliación obligatoria existe en Alemania, Francia, Holanda, Italia, España, Grecia, y el modelo está siendo adoptado por los países emergentes del centro y este de Europa.

La cuestión fundamental estriba en "si el derecho de asociación enerva o no la facultad de crear Corporaciones Públicas de base empresarial. El Tribunal Constitucional de Andorra aborda este problema exponiendo un razonamiento jurídico preciso e impecable, que esencialmente consiste en conocer: primero, que *el Estado puede crear Corporaciones públicas al servicio de la economía nacional, perfectamente compatibles con las asociaciones privadas puesto que se desenvuelven en esferas diferentes; segundo, pretender que el derecho de asociación negativo (derecho a no asociarse) impide al legislador organizar a través de Corporaciones Públicas el cumplimiento de funciones que estima necesarias para conseguir fines de interés general sería darle un alcance excesivo al ejercicio del derecho a no asociarse y constituiría un "abuso del derecho."*

Por su parte, el Tribunal de Estrasburgo sobre el mismo tema, ha estimado que *las corporaciones públicas al ser fundadas por el legislador y no por los particulares, se integran en las estructuras del Estado y persiguen finalidades de interés general, para lo que se les dota de potestades públicas. Al considerar estos elementos en su conjunto, las corporaciones no pueden calificarse como asociaciones en el sentido del artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos; y, además, debe destacarse que son compatibles con asociaciones dedicadas a la defensa de los intereses profesionales, en las que existe la plena libertad para afiliarse o no. Por lo tanto, la existencia de corporaciones públicas no viene a limitar, ni menos todavía, a suprimir el derecho de asociación de los empresarios.*

¹⁶ Cabe señalar que en España la Ley de 1993 ha sido ya cuestionada respecto a su constitucionalidad. Los Tribunales constitucionales (Andorra, por ejemplo) han ratificado la constitucionalidad de la afiliación obligatoria de los comerciantes.

La Ley española de 1993 recoge estos principios y establece: que las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación son corporaciones de derecho público, por lo que participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas y ejercen funciones de carácter público-administrativo, cuya asunción por las Cámaras se justifica por el legislador ante la imposibilidad de que fuesen desarrolladas eficazmente por una multiplicidad de asociaciones representativas de intereses muchas veces contrapuestos. En cuanto Administraciones Públicas de base empresarial, las Cámaras perciben de quienes ejercen el comercio, la industria o la navegación determinadas prestaciones patrimoniales, perfectamente definidas en la Ley como *exacciones parafiscales*. El nacimiento y cuantificación de la obligación de pago quedan totalmente al margen del efectivo disfrute de los servicios prestados por las Cámaras y las respectivas bases están constituidas por bases o cuotas de tributos que recaen sobre los beneficios empresariales, reales o presuntos; además, el régimen jurídico global de los diversos conceptos incluidos en el recurso cameral permanente se asimila totalmente al de los tributos en lo referente a la gestión, recaudación, recursos y responsabilidades. Estas exacciones parafiscales se fundamentan en el recurso cameral permanente, que se constituye sobre fracciones de: el impuesto de actividades económicas (2%), el impuesto sobre la renta (2 al millar) y el impuesto sobre sociedades (0.75%).

Las cuotas a pagar se calculan en Italia, sobre las cifras de venta; en Holanda, sobre el capital propio; en Francia, sobre el importe de las retribuciones; en Alemania, en un porcentaje basado en los beneficios empresariales y el patrimonio empresarial.

5.2. La situación en México

Como se comentó en la primera parte de este estudio, la tesis jurisprudencial respecto a la inconstitucionalidad de la disposición relativa a la afiliación obligatoria de las empresas a las Cámaras fue la principal razón de su revisión y abrogación. Con objeto de recoger el contenido de la jurisprudencia, la Ley establece:

5.3. Artículo 17. La afiliación a las cámaras será un acto voluntario de las empresas

Si las Cámaras y las confederaciones son, como se ha establecido anteriormente, órganos desconcentrados por servicio, y el servicio que proporcionan es de utilidad pública, cabe cuestionar el contenido del artículo 17 de la Ley. ¿Es voluntario para las empresas escoger la Cámara a la cual se quieren afiliar, y la afiliación es obligatoria? ¿Se quiso dejar la duda? O bien, ante el contenido de la Jurisprudencia de la Suprema Corte, ¿se quiso establecer definitivamente que la afiliación es voluntaria? El legislador mexicano definitivamente se pronunció en este sentido. Sin embargo, conviene aclarar que, a pesar de lo señalado en esta jurisprudencia, las limitaciones a los derechos de los particulares existen a lo largo y a través de toda la legislación; no puede entenderse en forma aislada el derecho de asociación individual, sin tomar en consideración otros intereses que prevalecen sobre el interés individual. Si en verdad el o los servicios que proporcionan las Cámaras es un servicio público, y la administración pública ha encontrado la forma para que los intereses colectivos se proporcionen de mejor manera, por conducto de las Cámaras y la regulación de éstas, haciendo a un lado la organización centralizada o paraestatal, es necesario establecer el verdadero sentido de la afiliación voluntaria. Dicho en otros términos, para que el servicio (público) se desempeñe correctamente, se requeriría la afiliación obligatoria; de no ser así, el servicio se limitará a aquellos afiliados voluntarios, y no será general, o bien, los afiliados voluntarios defenderán los intereses de los no afiliados, y en este sentido sería injusto.

VI. SE ESTABLECE EL SISTEMA DE INFORMACIÓN EMPRESARIAL MEXICANO

Este es un tema para cuya comprensión se requiere el análisis de varias disposiciones de la Ley y de diversos conceptos de carácter doctrinal.

Las características del Sistema de Información Empresarial Mexicano¹⁷ precisado en el título IV de la Ley, son las siguientes:

- A. Se establece como un instrumento de planeación del Estado;
- B. Este instrumento se integra por un conjunto de elementos, orientados a la información, orientación y consulta, con un objetivo específico;
- C. La captación de la información y la operación del "Sistema" son de interés público;¹⁸
- D. Las empresas *deberán proporcionar* la información necesaria para identificar sus características, a fin de conocer su oferta, demanda de bienes y servicios y procesos productivos en que intervienen;¹⁹
- E. La operación *sui géneris* del "Sistema".

Los anteriores conceptos ameritan los siguientes comentarios.

Á. Se establece como un instrumento de planeación del Estado.

El fundamento constitucional para insertar a las Cámaras de Comercio como parte del sistema de planeación, y al "Sistema de Información Empresarial" como un instrumento de planeación, se encuentra en los artículos 25 y 26 constitucionales, que en lo conducente, a la letra dicen:

Artículo 25.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo *la regulación* y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

.....

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

¹⁷ En lo sucesivo, SIEM.

¹⁸ Artículo 27, segundo párrafo de la Ley.

¹⁹ Artículos 28 y 29 de la Ley.

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

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

Artículo 26.

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con las entidades federativas e *induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución*.

Así, las Cámaras y las Confederaciones, que tienen el carácter de instituciones públicas, coadyuvan con la administración pública en las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del sistema nacional de planeación democrática.

B. Este instrumento se integra por un conjunto de elementos, orientados a la información, orientación y consulta.

En efecto, en el nombre del instrumento —"Sistema"— se precisa este concepto. El sentido de esta palabra está tomado de la informática, que define a un "Sistema" como un conjunto de elementos y datos relacionados entre sí e integrados para perseguir un objetivo. Esto se corrobora con el texto de la página de INTERNET del SIEM que señala lo siguiente:

“El SIEM constituirá un centro de intercambio de información acerca de oportunidades de negocios a través de los siguientes servicios:

- 1o. Registro Empresarial: constituye el núcleo del sistema. Contiene la información básica de las empresas, su ubicación, productos, bienes y los servicios que ofrecen o demandan, así como sus intereses de vinculación.
- 2o. Sistema de Subcontratación: contiene la información específica de aquellas empresas que buscan proveedores de bienes o servicios o subcontratistas de procesos productivos o desean serlo.
- 3o. Sistema de Desarrollo de Proveedores: contiene información para identificar la demanda de bienes, servicios y procesos productivos de las medianas y grandes empresas.
- 4o. Compra Net: ofrece información sobre la solicitud de proveedores de las dependencias gubernamentales, identificando los requisitos de la licitación, sus tiempos y condiciones.

Como “Sistema”, su objetivo consiste en recabar y proporcionar elementos para *i)* el diseño y aplicación de programas específicos enfocados principalmente al establecimiento y operación de las empresas; *ii)* proporcionar referencias para la eliminación de obstáculos al crecimiento del sector productivo, y, *iii)* en general, *para el mejor desempeño y promoción de las actividades comerciales e industriales.*

C. La captación de la información y la operación del “Sistema” son de interés público.

Es incuestionable que la organización del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional requiere de estructuras e instrumentos. Dentro de las estructuras, podemos afirmar que se encuentran las *instituciones públicas*, como las Cámaras y sus Confederaciones que materializan la instrumentación de los planes de desarrollo; dicho en otras palabras: *i)* es reconocido y establecido el principio de que se trata de *instituciones públicas (de interés público)*, *ii)* la función del Estado requiere instrumentos de

planeación; *iii)* el Estado requiere *regular* (vigilar y controlar) estas instituciones que tienen entre sus funciones algunas que son consideradas como públicas.

En razón de lo anterior, se establece que la captación de la información y la operación del “Sistema” son de interés público, *para el mejor desempeño y promoción de las actividades comerciales e industriales.*

D. Las empresas tienen la obligación de proporcionar la información. Esto se ha confundido con la idea de que es una obligación de inscribirse en un registro público, y que se ha substituido la obligación de afiliación, contenida en la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria, hoy abrogada, por un instrumento al que se denomina “Sistema de Información Empresarial Mexicano”, que es en realidad un registro obligatorio, aunado a la circunstancia de que la Ley establece sanciones para las empresas.²⁰

Cabe distinguir que el Sistema de Información Empresarial Mexicano tiene una naturaleza radicalmente distinta de la afiliación. Aquél tiene carácter obligatorio pero para el Estado que de esta manera desarrolla la planeación, fundamentada, como se ha establecido en los artículos 25 y 26 constitucionales, concertando con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. La afiliación a las Cámaras es ahora un acto voluntario, donde la libertad de asociación se ejerce plenamente, en razón de los intereses individuales de cada uno; *en el registro, se persiguen cuestiones de interés general; en la afiliación, se persiguen intereses particulares.* En este sentido, se respeta plenamente la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que reitera el principio de la libertad de asociación en lo relativo a la afiliación obligatoria a las Cámaras; sin embargo, no se mencionó, ni fue materia del amparo y protección de la justicia federal, el cobro de las cuotas.

²⁰ Art. 39 de la Ley, en relación con el artículo 28. El artículo 28 establece que las empresas *deberán proporcionar la información* en ciertos plazos. Aun cuando no se establece concretamente la sanción, el artículo 39 establece que *cualquier otra infracción que no esté específicamente prevista, podrá ser sancionada con multa de 15 a 300 salarios mínimos, y el doble en caso de reincidencia.* Nótese la falta de técnica jurídica: el vocablo *podrá ser* implica que la aplicación de la multa estará a juicio de la Secretaría de Comercio. La autoridad administrativa debe aplicar la ley: no aplicarla a su discreción y según la circunstancia.

¿Tiene en verdad el "Sistema de Información Empresarial" características de Registro obligatorio? Conceptualmente, el servicio de registro se considera como una actividad administrativa cuyo objeto es, en términos generales, dar publicidad a los hechos y actos que, realizados por las personas, o en relación con ellas, precisan de ese requisito para surtir efectos. En este sentido, el registro es un servicio público. Sin embargo, en el caso concreto, se precisa que es *un instrumento de planeación y promoción para el Estado, pero con la característica de que la información para integrar el "Sistema" debe ser proporcionada por los particulares*. Si es un instrumento de planeación, la obligación del Estado consiste en desarrollar los instrumentos necesarios para llevar a cabo sus fines, actividad en la cual los particulares participan, mediante el establecimiento de la obligación de proporcionar la información. El "Sistema" no es un registro, propiamente dicho, es un instrumento de planeación del Estado. La actividad comercial o industrial la lleva a cabo cualquier particular, en ejercicio de las garantías individuales de trabajo, comercio, etcétera. La imposición de una obligación de proporcionar información no contraviene principios constitucionales, ni afecta la posibilidad de llevar a cabo dichas actividades.

Por otra parte, el "Sistema" tiene características de censo; en efecto, se trata de integrar una base de datos, para lo cual se requiere de los elementos que permitan, primero, contar con la información adecuada (identificación de las características de las empresas que participen en la actividad económica del país, a fin de conocer su oferta, demanda de bienes y servicios, y procesos productivos en que intervienen).²¹ Siendo así, la obligación de proporcionar información tiene el carácter de *obligatorio y gratuito*,²² aun cuando la propia Constitución establece que "serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale."²³ Adicionalmente, la organización de la información recabada se orientará al mejor desempeño y promoción de las actividades comerciales e industriales.

²¹ Artículo 29 de la Ley.

²² Constitución, artículo 5o., párrafo 4o.

²³ Este tema requiere analizar a qué ley se refiere la Constitución, sus términos y excepciones.

¿Qué efectos tiene para las empresas el proporcionar la información? Sólo el de ser un elemento de la información base para integrar el sistema de planeación. La Ley señala claramente que la información proporcionada no hará prueba ante la autoridad administrativa o fiscal, en juicio o fuera de él. Cabe cuestionar, si en verdad esto será así. Las disposiciones fiscales y administrativas también son de interés público, y sin duda recurrirán a esta información si fuese necesario.²⁴ Hubiera sido conveniente acotar esta disposición, estableciendo que la información proporcionada se manejaría confidencialmente y con fines estadísticos.

El siguiente problema a resolver sigue relacionado con los efectos. La misma información puede estar en otros registros o bancos de datos: el de Comercio, el de Contribuyentes, la información del Instituto Nacional de Estadística. Las empresas son comerciantes por definición (arts. 3o., 4o. y 75 del Código de Comercio). La única justificación se encuentra en que sea para fines estadísticos, a efecto de que el Estado tenga un (mejor) instrumento de planeación. Es incuestionable que la administración pública puede imponer a los gobernados toda clase de obligaciones, dentro de los límites señalados en las leyes, pero, siendo que la información ya está en otros bancos de datos, se ha aducido que el "Sistema" es reiterativo y redundante. La justificación estaría en que los fines perseguidos por el "Sistema" son diferentes de los buscados por otro tipo de bancos de información.

Sobre el mismo tema, la confusión respecto a si se trata de un registro obligatorio o no se origina en las atribuciones de la Secretaría,²⁵ donde se establece *inter alia*, la de "Determinar el monto máximo de las tarifas que las Cámaras podrán cobrar por concepto de *alta y actualización* en el Sistema de Información Empresarial Mexicano, escuchando la opinión de Cámaras y Confederaciones". La autorización dada a las Cámaras la otorga la Secretaría de Comercio.²⁶

²⁴ Véase Código Fiscal, artículo 230: En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación, serán admitidas toda clase de pruebas, excepto la confesional de autoridades mediante la absolución de posiciones y la petición de informes. ...El magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia. También, artículo 233, relativo a la obligación de las autoridades de expedir copias.

²⁵ Artículo 6, fracc. VI de la Ley.

²⁶ Artículo 30 de la Ley.

Las Cámaras tienen por objeto *inter alia*, “operar con la supervisión de la Secretaría, el Sistema de Información Empresarial Mexicano”.²⁷ ¿Cuál es la naturaleza de estos cobros “tarifas”? Esto plantea varias inquietudes:

a) Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguro social, contribuciones de mejoras y derechos, según lo establece el Código Fiscal (artículo 2o). ¿Podrían ubicarse dentro del rubro “derechos”? La respuesta debe ser en sentido negativo, pues los derechos son las contribuciones establecidas en Ley por: i) el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, ii) por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, *excepto cuando se presten por organismos descentralizados y órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren en la Ley Federal de Derechos*, y iii) las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

¿Podría definirse ubicarse como un “aprovechamiento” (ingresos que recibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones)?²⁸ La respuesta es negativa, pues dichos ingresos los recibirán las Cámaras, no el Estado. Tampoco es un “producto”, pues no se trata de una contraprestación por un servicio que presta el Estado en sus funciones de derecho privado.

La única justificación es que, en este caso se trata de una contraprestación que no se encontrará en la Ley Federal de Derechos, prestada por un órgano *desconcentrado por servicio*,²⁹ pero sí debe cobrarse en razón de que: i) el “Sistema” es un instrumento de planeación, ii) su operación se encomienda previa autorización por ministerio de Ley, a las Cámaras, entidades privadas de interés público, quienes, *como órganos desconcentrados por servicio*, llevan a cabo esta función pública.

²⁷ Artículo 10, fracción V de la Ley.

²⁸ Véase *Código Fiscal de la Federación*, artículo 3o. primer párrafo.

²⁹ Véase *supra* B-II-d.

Este servicio conlleva el problema de la determinación de su cuantía: si el acto de proporcionar la información es único, debería ser una sola cuota para todos; o bien, pueden establecerse diversos montos, en función de los ingresos, número de empleados, capital social. Se optó por establecer una tarifa diferenciada.³⁰

E. La operación *sui generis* del “Sistema”.

La Ley establece que las Cámaras y las Confederaciones son *instituciones de interés público*, y, como tales, se regulan todos los aspectos relativos a su creación y funcionamiento. Este *status* legal permite delegar en ellas una función que normalmente se llevaría a cabo por la Secretaría de Comercio: la operación del “Sistema”.³¹ Esto significa el descargar a la administración centralizada de ciertas cargas administrativas —tales como la creación de plazas— y financieras, pues las cantidades pagadas por las empresas al inscribirse en el SIEM harán que la operación sea autofinanciable, obteniendo éstas, —y el público en general—, como contraprestación, los beneficios de los servicios desarrollados y proporcionados por el “Sistema”.³²

Esta es una característica del modelo continental.

6.1. Desarrollo actual del sistema de información empresarial mexicano

A la fecha (febrero de 1998) se han inscrito 73,715 empresas en el sector industria; 264,832 empresas en el sector comercio y 121,783 empresas en el sector servicios. Estos números son pequeños en el universo de las empresas que deben participar en el “SIEM”. La reacción no ha sido la esperada, motivada tal vez por

³⁰ Acuerdo por el que se determina el monto máximo de las tarifas que las Cámaras empresariales podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano. (DOF, 2/enero/97) establece que el costo de inscripción es: PARA EMPRESAS COMERCIALES Y DE SERVICIOS COMERCIALES, TIPO DE EMPRESA; CUOTA MÁXIMA, conforme a personal ocupado: a) 4 o más: \$640.00; b) 3 o menos: \$300.00; c) hasta 2, conforme al listado previsto en el artículo segundo de dicho acuerdo: \$100.00. Para EMPRESAS INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS INDUSTRIALES, TIPO DE EMPRESA; CUOTA MÁXIMA, conforme a personal ocupado: a) 6 o más: \$670.00; b) 3 a 5: \$350.00; c) hasta 2: \$150.00.

³¹ Artículo 30 de la Ley.

³² Véase *supra*, VI-B.

las dudas apuntadas anteriormente respecto a la afiliación, y el establecimiento del SIEM como instrumento de planeación. Sin embargo, en la medida que el conocimiento, comprensión y divulgación de los beneficios que proporciona sean del conocimiento del mundo industrial y comercial mexicano e internacional, indudablemente se cumplirá con los objetivos planteados en la Ley.

VII. CONCLUSIONES

La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 1996, tiene características novedosas que la ubican dentro de la categoría de sistema mixto en lo que corresponde a su estructura legal, al adoptar la afiliación voluntaria del sistema anglosajón, y al establecer una función pública que se delega del sistema continental. La Ley establece un modelo con las características que se enuncian a continuación.

- La afiliación de las empresas a las Cámaras es un acto voluntario; de conformidad con los principios constitucionales, éstas tienen la libertad de decidir si quieren afiliarse, y escoger la Cámara a la cual desean pertenecer. Su criterio de elección dependerá de su actividad —comercial o industrial—, del giro, y la circunscripción territorial dentro de la cual sus actividades se desarrollen.
- Se crea el Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM), como un instrumento de planeación del Estado. Esta es una función pública, que corresponde a la Secretaría de Comercio.
- La operación del SIEM se delega en las Cámaras de Comercio, de Industria y las Confederaciones autorizadas al efecto por la Secretaría de Comercio.
- Las empresas están obligadas a inscribirse en el SIEM, proporcionando al hacerlo, la información necesaria para integrar la base de datos del Sistema, y, en su caso, actualizarla.

- Los actos de afiliación a las Cámaras y de la inscripción en el SIEM NO SON CORRESPONDIENTES. La afiliación se realiza en ejercicio de la voluntad de asociación; la inscripción en el SIEM se realiza en cumplimiento de una obligación establecida en una ley. Por ende, todas las empresas están obligadas, por ministerio de ley, a inscribirse en el SIEM, independientemente de si están o no afiliadas a una Cámara.

ANEXO 1

EL RÉGIMEN CENTRALIZADO Y PARAESTATAL

El punto de partida es el artículo 90 de la Constitución, que ordena: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

La Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF) establece que la Administración Pública se conforma con:

- A. La Administración Pública centralizada, integrada por las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y
- B. La Administración Paraestatal, integrada por los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos.

El artículo 17 de la LOAPF establece que: “Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, podrán contar con *órganos administrativos desconcentrados* que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades es-

pecíficas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

Con fundamento en esta disposición, la Administración Pública ha creado múltiples organismos, con diversas atribuciones, destacando en ellas la característica de orientarse a la realización de una actividad específica que requiere un alto grado de *autonomía técnica y facultades ejecutivas para llevar a cabo su cometido*. Sin embargo, en razón de la *autonomía técnica y las facultades ejecutivas*, se observan imprecisiones jurídicas por no haberse señalado adecuadamente el régimen de descentralización, por el contrario se redujeron sus facultades hasta colocarlas en la órbita del régimen centralizado.

Entre las más recientes, tenemos:

1. La Comisión Nacional Bancaria, (artículo 97 de la Ley de Instituciones de Crédito que la establece como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Ley correspondiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril de 1995, que establece que la CNB tiene *autonomía técnica y facultades ejecutivas*).
2. La Comisión de Competencia Económica, establecida en la Ley de Competencia Económica, publicada el 24 de diciembre de 1992, cuyo artículo 23 establece que dicha Comisión cuenta con *autonomía técnica y operativa*.
3. La Comisión de Seguridad Nuclear y Salvaguardia, establecida en los términos del artículo 50 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear (*DOF* del 4 de febrero de 1985).
4. La Comisión Reguladora de Energía, creada el 10. de octubre de 1993. El Decreto que la crea la establece como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (hoy Secretaría de Energía), como un *órgano técnico responsable de resolver las cuestiones derivadas de la aplicación de las disposiciones reglamentarias del artículo 27 constitucional en materia de energía eléctrica*. Por decreto publicado en el *DOF*

el 31 de octubre de 1995, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía estableció que esta Comisión, órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, gozará de autonomía técnica y operativa.

Por otra parte, dentro de la Administración Pública Paraestatal se prevé el establecimiento de organismos descentralizados. La LOAPF determina en su artículo 45 que: “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Poder Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Por su parte, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, determina en sus artículos 14 a 27 su régimen; en su artículo 14 se establece que “Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o *social*, y
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Uno de los organismos descentralizados de reciente creación e interesante para los fines de este análisis, es el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, establecido en la Ley de Fomento y Protección a la Propiedad Industrial, cuyo artículo 7o. establece que el Instituto de la Propiedad Industrial será un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

- I. Ser órgano de consulta y apoyo técnico de la Secretaría, en materia de propiedad industrial;
- II. Difundir, asesorar y dar servicio al público en esta materia;
- III. Coadyuvar con la Secretaría en la realización de sus funciones previstas en los artículos 5o. y 6o. de esta ley;

- IV. Formar y mantener actualizados los acervos sobre intervenciones publicados en el país o en el extranjero;
- V. Realizar estudios sobre la situación de la propiedad industrial en el ámbito internacional;
- VI. Efectuar investigaciones sobre el estado de la técnica; y
- VII. Las demás que se requieran para su eficaz funcionamiento.

¿Qué ofrece el SIEM?

El SIEM constituirá un centro de intercambio de información acerca de oportunidades de negocios a través de los siguientes servicios:

1. Registro Empresarial: constituye el núcleo del sistema. Contiene la información básica de las empresas, su ubicación, productos, bienes y los servicios que ofrecen o demandan, así como sus intereses de vinculación.
2. Sistema de Subcontratación: contiene la información específica de aquellas empresas que buscan proveedores de bienes o servicios o subcontratistas de procesos productivos o desean serlo.
3. Sistema de Desarrollo de Proveedores: contiene información para identificar la demanda de bienes, servicios y procesos productivos de las medianas y grandes empresas.
4. Compra Net: ofrece información sobre la solicitud de proveedores de las dependencias gubernamentales, identificando los requisitos de la licitación, sus tiempos y condiciones.

A través de un módulo o buzón se podrán enviar reportes (faxes o correos electrónicos) a todas las cámaras y empresas registradas, acerca de las oportunidades de negocios captadas a través de estos cuatro sistemas.

¿Cómo registrarse en el SIEM?

- Llamando sin costo al:
91 800 849 7436 CONCANACO
91 800 849 0933 CONCAMIN
donde le daremos mayor información.

- O acuda a su Cámara empresarial.

Un encuestador claramente identificado visitará su empresa para llevarle el formato de registro al SIEM.

Posteriormente un cobrador acreditado lo visitará para que efectúe el pago por concepto de registro al SIEM.

¿Cuál es el costo de registro en el SIEM?

PARA EMPRESAS COMERCIALES Y DE SERVICIOS COMERCIALES

TIPO DE EMPRESA; CUOTA MÁXIMA

Conforme a personal ocupado

- a) 4 o más: \$640.00;
- b) 3 o menos: \$300.00;
- c) Hasta 2, conforme al listado previsto en el artículo segundo: *\$100.00.

EMPRESAS INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS INDUSTRIALES

TIPO DE EMPRESA; CUOTA MÁXIMA

Conforme a personal ocupado

- a) 6 o más: \$670.00;
- b) 3 a 5: \$350.00;
- c) Hasta 2: \$150.00.

Cualquier persona que lo visite en su empresa deberá estar claramente identificado. Para cualquier duda o aclaración, llámenos a los teléfonos 91 800 849 7436 y 91 800 849 0933, será un placer ayudarle.

PARA HACER BUENOS NEGOCIOS

¡Regístrese en el SIEM!

*Acuerdo por el que se determina el monto máximo de las tarifas que las Cámaras empresariales podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano (DOF 2/enero/97).