

## COMENTARIOS A LA LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES Y SUS CONFERENCIAS DE 1o. DE ENERO DE 1997<sup>1</sup>

### I. RESEÑA HISTÓRICA

1. *Ley de 1908.* José Ives Limantour promovió la iniciativa de la primera Ley de Cámaras de Comercio en 1908, que se aprobó en junio de ese mismo año. En esta ley las cámaras, que habían funcionado como organizaciones de carácter eminentemente privadas, se les dio el carácter de instituciones “cuasi públicas”.

2. *Ley de 1936.* El politólogo Rafael Segovia hace referencia a “la voluntad organizadora del Estado” y fue ésta la que impulsó la nueva Ley de Cámaras de 1936, que abrogó la de 1908. La Ley de 1936 estableció la filiación obligatoria de empresarios y comerciantes a las cámaras; creó cámaras para pequeños negocios, con menos de \$500.00 de capital; fusionó a las cámaras de comercio e industria en una sola; les otorgó a las cámaras el carácter de instituciones públicas.

3. *Ley de 1941.* La Ley de Cámaras de 1941 tuvo su origen en las presiones que ejercieron los industriales para que se abrogara la Ley de 1936. En la Ley de 1941 se estableció la separación entre las cámaras de comercio de las de la industria; definió a las cámaras como “instituciones públicas, autónomas, con personalidad jurídica, constituidas para los fines que la propia ley establece”; precisó los fines de las cámaras, fundamentalmente en la representación y defensa de los intereses generales del comercio o de la industria; el fomento del desarrollo económico del país; el arbitraje entre asociados en conflicto; se les otorgó el carácter de órganos de consulta del Estado para la satisfacción de las necesidades del comercio o de las industrias nacionales; se estableció la filiación obligatoria para comerciantes e industriales a las cámaras; las cámaras de comercio se constituyeron de acuerdo con un criterio de distribución geoco-

<sup>1</sup> Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones. Promulgación: 18 de diciembre de 1996. Publicación: 20 de diciembre de 1996. Entra en vigor: 1o. de enero de 1997. Abroga la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de agosto de 1941, así como sus reformas y adiciones (artículo 2o., transitorio de la nueva ley).

nómica establecida por la Secretaría de Industria y Comercio; se previó la constitución de cámaras de comercio en pequeño; respecto de las confederaciones se estableció que su domicilio fuera la ciudad de México; se previeron cámaras industriales de carácter genérico, así como cámaras de carácter específico; se establecieron criterios generales respecto de la estructura y funcionamiento del gobierno y administración de las cámaras.

## II. REFORMA DE 1996-1997

La Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria de 1941 fue vigente 55 años. Dos hechos importantes, como fuentes reales,<sup>2</sup> determinaron su abrogación:

a) La jurisprudencia de la Suprema Corte, como órgano jurisdiccional de control constitucional, estableció que el artículo 5o. de la ley (de 1941) era contrario a la garantía de libertad de asociación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que establecía la filiación obligatoria a las cámaras de todos los comerciantes y empresarios.

El primer precedente de la que ahora es tesis jurisprudencial, lo fue la resolución del tribunal pleno de la Suprema Corte, en el amparo en revisión 2060/91, de fecha 30 de junio de 1992. La tesis de jurisprudencia es la número 28/1995 con el texto siguiente:

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

<sup>2</sup> Fuente real son los factores o elementos que determinan el contenido de las normas jurídicas, en contraposición a las fuentes formales del derecho que se conciben como los procesos de creación de las normas jurídicas.

por el artículo 9o. de la Constitución, es un derecho de los gobernados, la esfera de protección derivada de la garantía constitucional de que se trata puede operar en tres posibles direcciones: 1o. derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; 2o. derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y 3o. derecho de no asociarse. Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni, tampoco, podrá obligarlo a asociarse. Consecuentemente, el artículo 5o. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria al imponer la obligación a los comerciantes e industriales a afiliarse a la cámara correspondiente, viola la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. constitucional.<sup>3</sup>

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, se hace referencia a esta fuente real de la nueva ley, al señalar que:

Dentro de ese contexto recientemente se constituyó jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que declara al artículo 5o de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria es contrario a la libertad de asociación consagrada por el artículo 9o. constitucional, por 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 [dos pesos con cincuenta centavos actuales], la obligación de inscribirse en la cámara correspondiente, advertidos que de no hacerlo serán sancionados económicamente y no se les liberará del cumplimiento de esa obligación... por ello, tal declaración del Poder Judicial Federal hace necesario replantear la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria... y en estricto cumplimiento de los principios constitucionales, la iniciativa de ley establece, en primer lugar, el carácter voluntario de la afiliación de las empresas a las cámaras.

Finalmente, en el artículo 17 de la ley de cámaras vigente, se establece a nivel de ley secundaria el cumplimiento de la garantía de libertad de asociación a que se refiere el artículo 9o. constitucional al determinar que: “La afiliación a las cámaras será un acto voluntario de las empresas.”

<sup>3</sup> Amparo en revisión 2069/91. Manuel García Martínez. 30 de junio de 1992. Mayoría de quince votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Sergio Pallares y Lara. Amparo en revisión 36/92. María Gloria Vázquez Tinoco. 8 de septiembre de 1992. Mayoría de dieciséis votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón, encargado de engrose: Atanasio González Martínez. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Amparo en revisión 2105/91. Dagoberto Nájera Cortés. 20 de abril de 1993. Mayoría de quince votos. Ponente: Samuel Alba Leyva. Secretario Raúl Alberto Pérez Castillo. Amparo en revisión 1556/94. B. y B. Iluminación, S. A. de C. V., 8 de agosto de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

b) El ingreso de México al mercado del comercio internacional en el marco de los tratados de libre comercio y de la globalización. En la exposición de motivos de la iniciativa de la nueva ley, sobre este punto se argumenta que:

Las instituciones del país se encuentran inmersas hoy por hoy en un proceso de modernización sin precedentes. El sector productivo del país, en particular, realiza un extraordinario esfuerzo no sólo para superar las condiciones desfavorables que coyunturalmente afligen a nuestra economía, sino para transformar sus estructuras mismas, a fin de enfrentar con éxito los retos del desarrollo en un entorno de creciente globalización.

Es incuestionable que la legitimidad política del Estado se basa en su capacidad para satisfacer las demandas de la sociedad en su conjunto y para distribuir equitativamente los beneficios económicos. En este orden de ideas, las organizaciones de comerciantes y empresarios, por medio de sus representantes han desempeñado un papel de la mayor importancia, como interlocutores con los órganos del Estado, para el diseño y el establecimiento de políticas económicas que satisfagan los intereses de estos grupos de poder económico y de la sociedad mexicana.

Tradicionalmente el sistema político mexicano llevó a cabo un modelo económico industrial y comercial, proteccionista con base en un férreo control de las importaciones para alentar a la industria y comercio nacional.

En el presente, la política económica se ha liberalizado y México ha ingresado en forma vigorosa al mercado de libre comercio formalizando tratados que lo introducen en la llamada corriente globalizadora.

Esta circunstancia de política económica internacional ha determinado a los industriales y comerciantes del país, y al propio Estado mexicano, a diseñar estrategias adecuadas para su ingreso en el mercado mundial, en términos de competitividad. Dentro de esta necesaria planeación es determinante la organización, funcionamiento y atribuciones de las llamadas cámaras de comercio que, de acuerdo con el vigente marco jurídico, funcionan como interlocutores y auxiliares del Estado para orientar a éste en la formulación de sus políticas económicas, incluyendo las de carácter fiscal, financieras, laborales, de todo el país como las regionales.

Pieza fundamental en la nueva ley de cámaras lo es el SIEM, Sistema de Información Empresarial Mexicano, que consiste en la integración de bases de datos, una relativa a las industrias y otra para los comerciantes, que se forma con la información que deben proporcionar cada industrial o comerciante del

país, en términos de los cuestionarios que formula la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

La nueva ley de cámaras se integra en seis títulos contenidos en 41 artículos, con ocho artículos transitorios. En términos generales, la ley conserva diversos aspectos de la ley de 1941, así se reconoce en la exposición de motivos.

### III. NOVEDADES DE LA LEY

#### 1. La creación del sistema de información empresarial.

*Comentario.* Este sistema de información empresarial es un valioso instrumento de planeación tanto para los comerciantes y los industriales como para el Estado. Se formará con la información que proporcionen los afiliados a las cámaras y a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Esta información podrá ser consultada por las cámaras, sus afiliados y los particulares mediante el pago del servicio correspondiente. El Sistema de Información Empresarial Mexicano es un instrumento al servicio del Estado que es indispensable para una eficaz planeación, en términos de las facultades que a éste le confiere la Constitución en el párrafo 2o. del artículo 25, relativos a la conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional (artículos 1o., 10o. fracción II, y 27 a 31).

Es indudable el valor del Sistema de Información Empresarial; sin embargo, del análisis de los artículos 28, 29, 30 y 31 de la ley vigente, así como los artículos 4o. a 8o. transitorios, y el acuerdo del 2 de enero de 1997 emitidos por el secretario de Comercio y Fomento Industrial, específicamente en el que se determina el monto de las tarifas que se cobrarán por concepto de alta y actualización en el SIEM, puede ser violatorio del artículo 9o. constitucional, al establecer la obligación para todas las empresas (no solamente las afiliadas a las cámaras) de proporcionar al SIEM la información actualizada, en términos de los formatos cuestionarios que la propia secretaría formula y, por otra parte, imponer el pago de las tarifas que las cámaras podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el SIEM, lo que equivale finalmente, a una incorporación obligatoria al SIEM. En este contexto, la filiación a las cámaras, ciertamente no es obligatoria, pero es obligatorio para los industriales y comerciantes darse de alta y proporcionar información al SIEM, con lo cual parece que se viola la garantía de libertad de asociación que establece el artículo 9o. constitucional. Desde otro aspecto, resulta cuestionable también que los industriales y comerciantes tengan obligación de proporcionar información al SIEM y, por la otra, imponga el cobro por la incorporación y actualización al SIEM, así como por

el servicio de consulta al sistema; en suma, se impone el cobro por el cumplimiento de una obligación.

2. La prohibición a las cámaras de realizar actividades religiosas y partidistas (artículo 4o.).

*Comentario.* La exclusión de este tipo de acciones es acertada, ya que permite que las asociaciones constituidas en cámaras, se ocupen del desarrollo de la industria y el comercio, además de que evita cualquier injerencia y la posible manipulación de grupos religiosos y de partidos políticos.

3. La precisión de los conceptos empresa, circunscripción, ejercicio, programa de trabajo y grupo promotor le imprimen una gran claridad a la ley, y eliminan la posibilidad de interpretaciones confusas, en beneficio de los sujetos sometidos a la ley y sus aplicadores (artículo 2o.).
4. La facultad de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de *determinar las actividades* comerciales e industriales, de giros industriales y de regiones comerciales e industriales conforme a los cuales *autorizará la constitución de cámaras.*

*Comentario:* Se considera que esta facultad de la secretaría de establecer qué actividades comerciales e industriales pueden establecerse en Cámaras, puede considerarse que viola la garantía de la libertad de asociación en virtud de que esta garantía únicamente establece como límite, para quienes se asocien, que lo hagan con un fin lícito; cuestión diversa es la relativa al porcentaje de comerciantes o de industriales de una región para obtener la autorización de la secretaría para constituir una cámara, ya que tal porcentaje es necesario para lograr la representatividad real de un grupo de comerciantes o de industriales. (artículos 6o., fracción III, y 9o.).

5. La obligación para las cámaras de someterse al arbitraje, en los casos de controversias, en el supuesto de que el afiliado elija el procedimiento arbitral.

*Comentario:* Esta disposición es acertada, en virtud de que introduce mecanismos que permiten una solución rápida de los conflictos que surjan entre las cámaras y sus afiliados (artículos 11, fracciones II y III, y 16 fracción IX).

6. El título VI que se refiere a las sanciones merece elogio, toda vez que hace realidad el principio de seguridad jurídica, al regular las conductas y las sanciones que les corresponden a quienes las concreten.

Victoria ADATO GREEN