

ANÁLISIS BREVE DE LA NUEVA LEY DE CÁMARAS

Nelson Monzalvo Laguna

Sumario: I. Introducción; II. Panorama actual; III. Objeto de la ley; IV. De la inscripción; V. Principales diferencias entre la vieja y la nueva regulación.

El pasado día 20 de diciembre de 1996, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva legislación sobre Cámaras de Comercio e Industria, como fruto de la necesidad de actualizar el marco normativo de una legislación de carácter gremial, y respondiendo en lo práctico a la declaración de inconstitucionalidad que hizo la Suprema Corte de Justicia, acerca de la norma que obligaba a las empresas a pertenecer a una Cámara de Comercio o de Industria.

Como preámbulo obligatorio, es necesario reflexionar en la doctrina acerca de las razones históricas y antecedentes de las Cámaras de Comercio, cuyo origen se remonta casi, diríamos, al origen mismo del comercio organizado, como parte esencial de éste, de la búsqueda de los comerciantes por protegerse entre ellos mismos, y a contar con una representatividad hacia «el exterior», y en especial frente al Gobierno.

El derecho mercantil nace en la Edad Media como derecho de los comerciantes, quienes se agrupaban en corporaciones, ligas, gremios, guildas o universidades de mercaderes. Recordemos como ejemplo la «Universidad de Mercaderes de la Muy Noble y Muy Leal Ciudad de México».

Es así como el maestro Cervantes Ahumada nos expone en su libro de *Derecho mercantil*, capítulo IV, las siguientes consideraciones:

ANÁLISIS BREVE DE LA NUEVA LEY DE CÁMARAS

«El nombre de la Cámara de Comercio es de origen francés, y la primera institución que lo utilizó fue la Cámara de Marsella (1599). En la época de la Revolución Francesa fueron numerosas las organizaciones de este tipo, y fueron abolidas por la ley del 27 de septiembre de 1791 y restablecidas por un decreto del año IX».

En cuanto a la situación de la anterior ley, nos decía el maestro Cervantes:

«Obligación de inscripción en las Cámaras.

»La Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria distingue, como lo indica su nombre, entre comercio e industria. En sentido genérico, según vimos en la parte introductiva, el comercio comprende la producción de bienes destinados al mercado general, o sea la actividad industrial, y la intermediación en el cambio de bienes y de servicios, también destinados al mercado general. Tal vez por facilidad del control de las actividades mercantiles, la ley distingue la actividad comercial de intermediación, de la producción de bienes.

»Establece la ley citada (art. 5º) la obligación de “todo comerciante o industrial cuyo capital manifestado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en delante” la obligación de inscribirse en la Cámara que le corresponda. El incumplimiento de esta obligación se castiga con multa igual a la cuota de inscripción (art. 6º)».

Tocante a su organización, destacaba el maestro lo siguiente:

«Organización y objeto de las Cámaras.

»Las Cámaras se constituyen previa autorización y aprobación de los estatutos correspondientes por la Secretaría de Industria y Comercio, hoy de Comercio y Fomento Industrial. Para constituir una Cámara de Comercio se requerirá “un grupo no menor de cincuenta comerciantes domiciliados en una misma plaza”, y para constituir una Cámara de Industria se requerirán veinte industriales cuando menos (art. 9º). Los comerciantes que conforme a las leyes fiscales no estén obligados a llevar libros de contabilidad, podrán constituir Cámaras de Comerciantes en pequeño en los mismos lugares en que funcione una Cámara de Comercio. Los comerciantes cuya actividad se circunscriba a los mercados públicos municipales y los comerciantes ambulantes, podrán constituir uniones. Serán Uniones de Locatarios de Mercado

Público y Uniones de Comerciantes Ambulantes; pero si éstos fueren menos de cincuenta, “deberán formar parte de la Unión de Locatarios del Mercado Público Municipal más próximo a su domicilio” (art. 10)».

«*El objeto de las cámaras será* (art. 4°):

»I.- Representar los intereses generales del comercio o de la industria de su jurisdicción;

»II.- Fomentar el desarrollo del comercio o de la industria nacionales;

»III.- Participar en la defensa de los intereses particulares de los comerciantes e industriales, según corresponda, establecidos en la zona que comprenda la jurisdicción de la cámara, y prestar a los mismos servicios que en los estatutos se señalen;

»IV.- Ser órgano de consulta del Estado para la satisfacción de las necesidades del comercio o de la industria nacionales;

»V.- Actuar por medio de la comisión destinada a ese fin, como árbitros o arbitradores en los conflictos entre comerciantes o industriales registrados, si éstos se someten a la cámara en compromiso que ante ella se depositará y que podrá formularse por escrito privado;

»VI.- Desempeñar, de conformidad con las disposiciones aplicables, la sindicatura en las quiebras de comerciantes o industriales inscritos en ellas;

»VII.- Realizar las funciones que les señalen esta ley o los estatutos y las que se deriven de la naturaleza propia de la institución.

»El órgano supremo de dirección de las cámaras será la asamblea general de socios, y la administración estará a cargo de un consejo directivo (arts. 11 y 14);

«*Las Confederaciones de Cámaras.*

»Las Cámaras de Comercio y de las de Industria se agruparán en sendas confederaciones nacionales, que tendrán el carácter de instituciones públicas y establecerán su domicilio en la capital de la República (art. 23), y representarán a las Cámaras Confederadas, las que contribuirán con un mínimo del 15% de sus ingresos para el sostenimiento de la respectiva confederación (...).».

II. PANORAMA ACTUAL

La actual Ley de Cámaras trata de lograr un avance en la regulación de esta materia, eliminando la obligatoriedad de afiliación, lo cual, paradójicamente, de hecho para el empresario no es más que *disfrazar* esta obligación con la inscripción en el registro o padrón oficial.

Efectivamente, la nueva legislación establece la obligatoriedad de todo empresario, de cualquier clase, para inscribirse en el registro nacional de información, pagando los derechos correspondientes al erario federal.

Es en este punto donde está la clave de la reforma: no hay obligación de inscribirse en una Cámara, pero sí hay obligación de inscribirse en un padrón de la autoridad; se elimina la inconstitucionalidad de la afiliación a un organismo, y al mismo tiempo, se establece en ley una obligación de registro. El problema de la inconstitucionalidad fue salvado por el legislador, aparentemente.

No obstante, creemos que si se persigue que las Cámaras subsistan, el problema no es de obligatoriedad o una cuota que pagar; el problema y el reto para ellas, es el que se conviertan y funcionen realmente en prestadoras de servicios, que no sólo deben existir, sino convencer con los servicios que por ley ofrecen, hacia sus potenciales agremiados. En concreto, deben justificar su existencia, a través del convencimiento de su utilidad.

Pero entrando en materia del análisis de esta nueva ley, podemos destacar los siguientes aspectos:

III. OBJETO DE LA LEY

La nueva ley tiene por objeto normar la constitución y funcionamiento de las Cámaras de Comercio, de Industria y de las

Confederaciones que las agrupen, así como implementar el nuevo sistema de información empresarial mexicano.

Para los efectos de esta ley, se entiende por empresa a 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.

Recordemos al respecto que la definición del empresario-comerciante es aún imprecisa, tanto en la ley como en la doctrina, pues no son pocas las ocasiones, por ejemplo, en las que se pregunta «si el empresario hace a la empresa, o es la empresa la que hace al empresario».

En algunos sistemas jurídicos, se atiende a la forma de constitución de la persona moral para determinar si es comerciante o no; sobran las críticas a esta posición, al considerar que debe atenderse al tipo de actividades que desempeñe la persona moral realmente, y no sólo a su apariencia externa.

Las Cámaras conservan su configuración en cuanto a su actividad genérica, indicándose que son: de comercio, de industria, y las Confederaciones; aquí, sabemos, fracasó el intento del sector turístico para establecer una rama específica de dicha actividad, no circunscrita a agruparse con el sector comercial.

Tocante a su naturaleza jurídica, nos señala la ley que las Cámaras y las Confederaciones son instituciones de interés público, autónomas y con personalidad y patrimonio propios.

«Art. 4°.- 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.

ANÁLISIS BREVE DE LA NUEVA LEY DE CÁMARAS

»Las entidades extranjeras con un objeto igual o semejante al de las cámaras que se regulan en esta ley, requerirán autorización de la Secretaría para operar en el territorio nacional y actuarán como personas morales privadas sujetas al derecho común».

En cuanto al ámbito territorial para su actividad, se cambia –atinadamente– la palabra «jurisdicción», por la de *circunscripción*; lo consideramos adecuado porque sólo el juez tiene jurisdicción, estrictamente.

«Art. 7º.- 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. Para la determinación de las regiones la Secretaría procurará:

»I. Integrar la actividad comercial existente en la zona geográfica de que se trate, y,

»II. 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».

Como se observa, las Cámaras de Comercio tienen un diferente ámbito de acción, dado en función de la región o territorio donde se desenvuelvan sus afiliadas. En cambio, las Cámaras de Industria tienen una circunscripción eminentemente nacional, o regional, en atención al género o especie de actividad.

«Art. 8º.- Las cámaras de industria serán específicas y genéricas y tendrán circunscripción nacional o regional, conforme a lo siguiente:

»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.

»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.

»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;

»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 giro industrial.

»III. La cámara genérica con circunscripción nacional se integrará con empresas y sus establecimientos que cumplan con las características siguientes:

»a) Ubicarse en cualquier parte del territorio nacional no comprendida dentro de la circunscripción de las cámaras genéricas con circunscripción regional;

»b) Realizar cualquier actividad industrial no comprendida en un giro industrial para el cual exista una cámara específica de industria, y

»c) Que la Secretaría haya determinado que la actividad o giro industrial correspondiente deba quedar comprendido en este tipo de cámara.

»IV. Las cámaras genéricas con circunscripción regional se integrarán con empresas y sus establecimientos que realicen cualquier actividad industrial, localizados en una región industrial.

»Las regiones industriales serán áreas geográficas conformadas por una o varias entidades federativas adyacentes».

En lo tocante al *objeto* de las cámaras, consideramos que se le da un giro de carácter «autónomo» tratando de atemperar la relación e injerencia del Estado en la vida de las Cámaras, y ponderando su carácter de representatividad, tan útil en diversos aspectos de actualidad, como por ejemplo, en la formación de normas oficiales mexicanas, así como consultoría en la creación de anteproyectos de leyes y reglamentos, que sabemos, está hoy en boga la necesidad de

consultar a la iniciativa privada, antes de que la autoridad formalice la presentación de un proyecto de ley.

Nuestra ley dispone al respecto:

«Art. 10. Las cámaras tendrán por objeto:

»I. Representar y defender los intereses generales del comercio o la industria, según corresponda;

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

»III. Promover las actividades de sus empresas afiliadas en el ámbito de su circunscripción y giro;

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

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

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

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

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

Nos viene a la mente un caso en el que, curiosamente hace unos meses, un funcionario de la Cámara Minera preguntaba a cierta empresa, *para qué se les inmiscuía en un procedimiento de quiebra –a la Cámara–*; es entonces cuando recordaba que hace un par de años, en un foro de actualización de leyes que impartimos, una

persona del público se puso de pie a *cuestionar para qué servían las Cámaras*, y si los mismos funcionarios de éstas conocían sus obligaciones o atribuciones, más allá del aspecto meramente social o político que les daba esa función.

El caso detallado es más que evidente para insistir en retomar la verdadera representatividad y conocimiento de las funciones que debe tener una Cámara.

En resumen, las funciones de las Cámaras pueden destacarse en los rubros siguientes:

1. De representación; fracciones I, VII.
2. De gestión y servicio; fracciones III, IV, VI, VII; y
3. De colaboración con el Estado; fracciones II, V.

En este aspecto, consideramos que la ley quedó «limitada» en dos aspectos, que hubiera sido bueno desarrollar: primero, el de la facultad de poder actuar como representante individual en funciones de gestor y defensa legal de cada uno de sus agremiados, mediante una forma de apoderamiento simple; y segundo, en cuanto a haber desarrollado bases sencillas, para la solución de controversias, tanto internas de las Cámaras, como intersectoriales.

En lo tocante a las Confederaciones, se destaca como su objeto en la ley:

«ART. 11.- Las confederaciones tendrán por objeto:

»I. Representar los intereses generales de la actividad comercial o industrial, según corresponda;

»II. Procurar [¿?] la solución de controversias de sus confederadas;

»III. Actuar como árbitro, a través de una comisión destinada para este fin;

»IV. Establecer relaciones de colaboración con instituciones afines del extranjero;

»V. Diseñar, conjuntamente con sus confederadas, los procedimientos para la autorregulación de niveles de calidad de los servicios que presten las cámaras y aplicarlos, y

»VI. Coadyuvar a la unión y desarrollo de las cámaras.

»En su actuación las confederaciones deberán cumplir, además, el objeto que esta ley establece para las cámaras».

IV. DE LA INSCRIPCIÓN

Es importante señalar que la cuestión de la «inscripción» de un empresario, no es un aspecto que provenga exclusiva o novedosamente de esta nueva legislación; ya nuestro Código de comercio da cuenta con la obligatoriedad de dar publicidad a la organización empresarial, para todo tipo de comerciantes. Así lo dispone el artículo 16 del Código de comercio, que expresa:

«Todos los comerciantes, por el hecho de serlo, están obligados:

»I.- A la publicación, por medio de la prensa, de la calidad mercantil con sus circunstancias esenciales, y en su oportunidad, de las modificaciones que se adopten.

»II.- A la inscripción en el registro público de comercio, de los documentos cuyo tenor o autenticidad deban hacerse notorios (...)».

Y añade el artículo 17:

«Los comerciantes tienen el deber:

»I.- De participar la apertura del establecimiento o despacho de su propiedad, por los medios de comunicación que sean idóneos, en las plazas donde tengan domicilio, sucursales, relaciones o corresponsales mercantiles (...)».

Al respecto, y en cuanto a las formas y efectos de la inscripción del comerciante nos señala el tratadista Francesco Messineo, profesor de la Universidad de Milán, en su obra *Manual de derecho civil y comercial*, lo siguiente:

«Un caso particular de publicidad prevé la ley en materia de persona jurídica (reconocida), a realizarse valiéndose del registro de las personas jurídicas (institutos en todos los tribunales de capital de provincia); pero aquí la publicidad tiene función diversa de la que hemos visto hasta ahora. No se trata ya de documentación con finalidad de prueba.

»(...) está prescrito que en el registro se indiquen, en cuanto a cada persona jurídica, los elementos de identificación (del mismo modo que contraseñas equivalentes sirven para identificar la persona física en el acta de nacimiento); esto es: la fecha del acto constitutivo y la del decreto de reconocimiento; la denominación, la finalidad, el patrimonio, la duración (cuando se haya determinado) y la sede; además, el apellido y el nombre de los administradores, con la mención de aquéllos a quienes se atribuía la representación.

«(...) el registro puede disponerse también de oficio, por el ministerio público.

»Otros datos (actos y hechos sobrevenidos) deben inscribirse en el registro, después de la inscripción inicial (...). Estos datos o hechos son: las modificaciones del acto constitutivo y del estatuto (después de la aprobación gubernativa), el traslado de la sede, la eventual institución de sedes secundarias, la sustitución de los administradores (con indicación de aquéllos a los que corresponda –en adelante– la representación), las deliberaciones de disolución las providencias (gubernativas) que ordenen la disolución, o declaren la extinción de la persona jurídica, el apellido y el nombre de los liquidadores.

»(...) además, debe resultar del registro, las limitaciones del poder de representación de los administradores.

»(...) están previstos dos órdenes de sanciones, según que se trate, de omisión de inscripción de la persona jurídica o de actos o hechos posteriores concernientes a ella.

»La falta de inscripción en el registro (inmatriculación) de la persona jurídica implica a cargo de los administradores, sanciones de orden patrimonial: asunción de responsabilidad patrimonial personal (o sea, también con los bienes propios) y solidaria (o sea, por la deuda entera) con la entidad, por las obligaciones asumidas.

»La sanción por la falta de registro de los actos y de los hechos posteriores

ANÁLISIS BREVE DE LA NUEVA LEY DE CÁMARAS

antes indicados, está en la inoponibilidad de ellos, a los terceros (a menos que se pueda probar que éstos eran de su conocimiento).

»(...) además, los administradores (y, por las personas jurídicas en liquidación, los liquidadores) que no soliciten las inscripciones prescritas en el término y según las modalidades, sean castigados con la enmienda (pena económica) de cien a cinco mil liras.

»De lo expuesto se deduce que, también en cuanto a las personas jurídicas, está organizado un especial “estado civil” comparable al de las personas físicas.

»La carga de pedir la inscripción (en el registro) de los hechos (constitución, modificación y cesación) concernientes a la empresa individual, incumbe al empresario que ejerza una empresa comercial en cuanto al acto constitutivo de la sociedad comercial, a las modificaciones o la extinción de ella (...) pero tienen derecho a proveer a ella también los socios.

»En particular, en cuanto a los efectos de la inscripción en el registro, adviértase lo siguiente:

»a) En cuanto a las sociedades que no deriven de la inscripción en el registro la personalidad jurídica (sociedades en nombre colectivo y en comandita simple), dicha inscripción es una carga a la que queda subordinada la aplicación de los principios reguladores de las relaciones entre la sociedad y los terceros acreedores sociales, que son propios de cada uno de los indicados tipos de sociedad.

»b) En cuanto a las otras sociedades comerciales el registro del acto constitutivo es –por el contrario– una carga cuya observancia sirve para hacer adquirir a las mismas la personalidad jurídica, según hemos visto».

El maestro italiano nos destaca un aspecto interesante, al diferenciar del registro de las empresas, en relación al *registro de las razones sociales*, llevado por las Cámaras de Comercio, con funciones genuinamente administrativas y aun fiscales. Es obligatoria la denuncia –aviso– del ejercicio de industria, comercio o agricultura, a la Cámara de Comercio, aclarando que en esta clase de avisos, la eventual falta de denuncia *no* implica la falta de adquisición de la cualidad de empresario, ni la denuncia (y la consiguiente inclusión en el registro de las razones sociales) hace adquirir a la persona de que se trate la *cualidad* a quien no ejercite de hecho, realmente y con los requisitos de ley, la correspondiente actividad.

Recuérdese, en cambio, los efectos de la falta de inscripción en el registro de las empresas, que implicaría su irregularidad jurídica, como personas morales.

1. ¿Qué podemos concluir hasta aquí?

Que en esencia, distinguimos dos tipos de inscripciones: la de la constitución, creación y vida de la persona moral comerciante, que es determinante para su vida jurídica; y la inscripción en un padrón, ya sea ante las Cámaras, o bien en forma especial ante el Gobierno (que es nuestro caso actual), con efectos de estadística y control especialmente, mas no con efectos constitutivos.

La inscripción que dispone la nueva Ley de Cámaras es exclusivamente de carácter administrativo –obligatorio–, y tal y como se ponderó por diversos funcionarios de la Secretaría de Comercio, su finalidad debe traducirse primordialmente en una simplificación de trámites para el comerciante; esto es, por ejemplo, una vez que este sistema de información cuente con los datos generales de la sociedad, sus representantes, domicilio, actividad y capital social, baste con el proporcionar esa clave o número ante cualquier clase de autoridades federales, y aun estatales y municipales, para darse por «buenos» los datos y documentos de respaldo que cualquier gestión oficial implica, sin necesidad de tener que acompañar en cada gestión, por ejemplo, el acta constitutiva, el poder, el alta de RFC, etcétera.

V. PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LA VIEJA Y LA NUEVA REGULACIÓN

LEY ANTERIOR	LEY NUEVA
Regulaba Cámaras, Uniones de ambulantes y Uniones de comerciantes de mercados.	Regula Cámaras y organizaciones extranjeras similares.
Se basaba en la información estadística que le proporcionaban las Cámaras.	Se basa en el Sistema Nacional de Información.
El domicilio y «jurisdicción» de las Cámaras, lo fijaba la SECOFI.	El domicilio se fija de acuerdo con sus estatutos, y ya no se habla de jurisdicción, sino de circunscripción.
No.	Regula Cámaras extranjeras.
No.	Establece el SIEM.
No.	Se le señala como facultad el ser un Órgano de consulta y colaboración con el Estado (ejemplo: creación de NOM).
Obligatoriedad de afiliación en la Cámara (y sanción).	No hay obligación de afiliarse.
No.	Se señala como derecho del socio, el de advertir a la Cámara de conductas o acciones fuera de sus atribuciones u objeto.
Se contiene un capítulo especial para las Confederaciones.	Las trata y regula al mismo tiempo que desarrolla las Cámaras.

Hay varias cuestiones que nos preocupan, en cuanto a la información operativa y confidencial que conozca y maneje el Estado, no sólo en cuanto al lógico temor y reserva que implica «enterarlo» de movimientos de capital o proveedores, por ejemplo, sino que además, esos movimientos y actividades puedan ser desviados y utilizados por la competencia. Sabemos por ejemplo, que en el «*questionario de inscripción*» se pretende poner a quiénes son «mis proveedores» o clientes; pensamos que esta información irá más allá del espíritu de la ley, y haría las veces de una gestión inquisitiva, y por lo mismo inconstitucional.

Por otra parte, deberemos esperar a que se publique el Reglamento de la ley, a efecto de poder aclarar diversas dudas que nos surgen en cuanto a la aplicación y ejecución de la ley. Sabemos que ésta implica un avance en las relaciones empresa-Estado, pero también hemos señalado algunas deficiencias o aspectos que deben ser remediados o complementados, en la reglamentación posterior; o bien, en las sentencias de los juicios de amparo, cuando se adviertan las irregularidades y puntos de inconstitucionalidad que contiene esta nueva legislación.